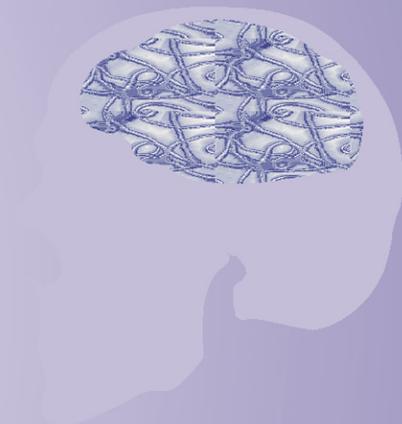


Transparencia:

libros, autores e ideas



Coordinador:

Mauricio Merino



Transparencia:

libros, autores e ideas

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen Coyoacán, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Primera Edición, IFAI
ISBN: 968-5954-11-9

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita

Índice

Presentación	
Enrique Cabrero	5
Prólogo	
Alfonso Hernández	7
I. Introducción	
Mauricio Merino	11
II. Ponencias	
El Acceso a la Información: algunos problemas prácticos, María Marván.....	21
Libros, autores e ideas para abrir una discusión, Eduardo Guerrero	26
Transparencia y rendición de cuentas, Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda	36
Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto, Juan Pablo Guerrero	46
La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones, David Arellano	52
Aproximaciones conceptuales a la idea de <i>transparencia</i> , Ernesto Villanueva	57
Ideas para desordenar las ideas, Andreas Schedler	65
III. El Debate	71
IV. Bibliografía y Hemerografía recomendadas por los autores	89

Presentación

Enrique Cabrero

No cabe duda que el tema de la *transparencia* es ineludible en el momento por el que atraviesa la democracia mexicana. El escenario político así lo requiere, la exigencia ciudadana así lo reclama, la modernización de nuestras estructuras de gobierno así lo prevén. Es claro que la transparencia es una cualidad deseable de todo sistema democrático que se quiera moderno, legítimo y confiable. Existe un gran consenso en la relevancia del tema y en incorporarlo como premisa básica en las prácticas gubernamentales y en la acción pública.

Sin embargo, los significados precisos de esta cualidad política son menos claros. Los alcances de esta práctica gubernamental son confusos. Las herramientas e instrumentos de “gestión de la transparencia” están por descubrirse. Conceptualmente hay mucho que aclarar. De ahí la importancia de este texto.

El presente escrito es resultado de una reflexión colectiva –llevada a cabo por expertos en el tema– sobre los límites conceptuales, los textos de referencia, las categorías idóneas, y los retos inmediatos sobre el tema de la transparencia. Tanto en los escritos de los autores participantes, como en el debate derivado de sus planteamientos, el texto deja constancia de este primer esfuerzo de aproximación conceptual más riguroso y preciso al tema. Como bien dice Mauricio Merino –coordinador de estas memorias– no hay conclusiones definitivas, se trataba de abrir las puertas al tema desde diversos ángulos.

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), conver-

gen en esta preocupación por clarificar y precisar el tema de la transparencia. Esto le permitirá al CIDE en subsecuentes etapas, continuar con su agenda de análisis e investigación sobre el tema y le permitirá al IFAI afinar sus políticas de intervención y promover en todo tipo de gobierno los valores y prácticas en torno a la transparencia. Por ello ambas instituciones han unido esfuerzos y seguramente ambas instituciones seguirán complementándose en este camino por recorrer.

Estamos seguros que este texto enriquecerá el debate público y permitirá seguir construyendo acuerdos en torno al complejo tema de la transparencia que, paradójicamente, oculta muchas complejidades conceptuales.

Director General del CIDE

Prólogo

Alfonso Hernández Valdez*

Este volumen surgió de un seminario organizado de manera conjunta por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), durante mayo de 2004. En él se abordaron distintas temáticas sobre la transparencia, tales como la discusión de los textos y los autores más importantes que ayudan a comprender este término y las ideas fundamentales que hay que tomar en cuenta para explicarlo.

Existen muchas razones para discutir acerca de la transparencia. Si bien los autores de este libro dejan en claro que hay diversas formas de abordar el entendimiento de la transparencia, lo cierto es que ésta se relaciona, al menos de manera reciente en nuestro país, con uno de esos bienes de clara utilidad pública: la información gubernamental. En una época donde se debate de manera fuerte sobre los límites que debería observar el Estado con relación a su intervención en la provisión de distintos bienes y servicios, la información gubernamental aparece como un bien cuya publicidad debe estar fuera de toda duda. En efecto, no podría haber nada más dañino para la salud de las instituciones democráticas que la privatización de la información que maneja el Gobierno. Ello conllevaría un riesgo no sólo en materia de restricciones al derecho a la información, sino que limitaría de manera grave la capacidad de los ciudadanos para allegarse información con la cual, eventualmente, podrían evaluar la gestión de sus gobernantes.

Desde luego que no toda información en posesión del Gobierno debería ser pública. Al respecto existen, tanto en México como

* Las opiniones expresadas en el texto son del autor y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI.

en otros países, las previsiones necesarias para clasificar cierto tipo de información como reservada o confidencial. Pero aceptar que la mayoría de la información gubernamental debería quedarse en los archivos y las gavetas de los funcionarios públicos, alejada de todo escrutinio público, equivaldría a admitir que el ejercicio de los recursos públicos es un coto exclusivo de nuestros gobernantes. Y así como en México resulta inaceptable, desde hace varios años, que los votos los cuenten sólo funcionarios partidistas o gubernamentales, así también debe ser inaceptable que la información de cualquier orden de gobierno quede al alcance sólo de sus funcionarios. En este sentido, es el ciudadano quien decide qué hacer con su voto, así como también es él quien debe decidir qué hacer con la información gubernamental.

Esta idea del ciudadano como último poseedor posible de la información del gobierno implica una responsabilidad de doble vía. Por un lado, del Gobierno, quien debe facilitar no sólo el acceso a la información, sino los mecanismos para que los ciudadanos encuentren la información que necesitan. Como bien lo apuntan varios autores de este libro, de poco sirve disponer de grandes cantidades de información si ésta no es asequible o su procesamiento resulta muy costoso. Y por otro lado, del ciudadano, quien debería *usar* la información. Y ello no sólo para estar mejor informado, sino para exigirle cuentas a un Gobierno que utiliza los recursos de todos.

Es por ello que las ideas y los debates que nos presentan los autores de este compendio sobre la transparencia adquieren un matiz especial de cara a los temas políticos nacionales que nos preocupan. Por ejemplo, un postulado central que recorre las páginas del libro tiene que ver con la convicción de que la transparencia no debe ser un fin en sí mismo, sino un medio. ¿Pero un medio para qué? Aquí las posturas de los autores varían, pero en general se asume que sin transparencia no hay posibilidad de transformar de fondo las relaciones sociedad-Estado, ya que aquella representa un mecanismo para ejercer de una manera más eficaz el derecho de acceso a la información pública gubernamental. Asimismo, la transparencia constituye uno de los pilares de la rendición de cuentas, sin la cual no puede decirse que una democracia se haya consolidado de forma definitiva.

El lector de este libro no debe esperar un consenso acerca del significado de la transparencia. Más bien al contrario. La complejidad de abordar un término tan reciente en el vocabulario sociopolítico y jurídico no hace sino enfatizar la importancia de discutir más acerca de sus implicaciones para el Estado y para la vida en sociedad, acerca de sus concepciones en los distintos sectores sociales. Si algo se deduce del debate entre los autores que aportaron sus ideas para entender la transparencia es que ésta debe ser estudiada desde una perspectiva interdisciplinaria, desde visiones plurales que ayuden a comprenderla bajo luces metodológicas diferentes. Ello, más que constituir un obstáculo para entender este término, delimita el reto que se tiene por delante. Es verdad que la transparencia adquiere significados diferentes dependiendo del ámbito –social, cultural, político, económico, jurídico– donde ésta se discuta. Pero de manera simultánea, resulta cada vez más necesario establecer elementos comunes que distingan a la transparencia de otros conceptos que sin duda le son afines. Por ello un libro como el que hoy nos ocupa es un gran comienzo. Constituye uno de esos esfuerzos que sin duda establecerá un punto de referencia en el debate que apenas inicia sobre la transparencia en nuestro país.

Director General de Estudios e Investigación, IFAI

I. Introducción

Mauricio Merino

Comienzo por observar que la transparencia es uno de esos temas que cada vez se usan más, pero todavía no se definen del todo. Contra lo que pudiera pensarse, no se ha generado todavía un *corpus* teórico capaz de evitar que se convierta en uno más de los tópicos que solemos utilizar sin tener una idea clara de lo que queremos decir. Cuando digo tópico, me refiero a esos conceptos que se emplean para ganar credibilidad y aplauso, como decía Aristóteles, o para ganar un debate, como precisaría Schopenhauer,¹ pero que en realidad ocultan más que revelar la verdad de las cosas. El riesgo de una divulgación extendida y constante de esas ideas sin sustancia específica, es que sean las circunstancias las que resuelvan el contenido: en cada caso concreto, en cada situación y en cada lugar, cada quien puede darle una definición y un alcance distintos. Así, acaban perdiendo capacidad de explicar y, por lo tanto, de convocar una acción concertada. De aquí la importancia de trabajos colegiados como éste, que nos ayudan a afinar las ideas.

Este texto se desprende de un seminario organizado en el mes de mayo del 2004 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), en el que participaron David Arellano, Eduardo Guerrero, Juan Pablo Guerrero, Helena Hofbauer, María Marván, Andreas Schedler y Ernesto Villanueva, quienes, desde distintas perspectivas intelectuales, han dedicado parte de su obra a estudiar y discutir el tema de la transparencia. Y llama la atención que una de las conclusiones de ese seminario haya sido que, en efecto, nos enfrentamos a un tema tan huidizo como escabroso.

¹ Arthur Schopenhauer. *El arte de tener razón, expuesto en 38 estratagemas*. Biblioteca Edad. Madrid, 1996.

Es huido porque, hasta ahora, las aproximaciones teóricas que se han publicado son subsidiarias del enfoque y aun del propósito que se adopte. Lo que en principio parece simple, se vuelve complejo tan pronto como comienzan a plantearse preguntas puntuales. ¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia? Desde la entrada de la política, puede decirse que nos referimos a la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y de sus decisiones. Se trata del viejo reclamo expresado bien por Norberto Bobbio, quien definió a la democracia como un régimen que hace públicos los asuntos públicos. O dicho de otra manera: que quiere impedir la apropiación privada de los asuntos públicos. La formulación inicial no puede ser más sencilla. ¿Pero cómo se traduce en acciones concretas? En principio, respondería O'Donnell, mediante un esquema que obliga a la rendición de cuentas de manera horizontal y vertical:² horizontal por los contrapesos entre instituciones y organizaciones que se vigilan y se controlan mutuamente, y vertical por la doble vía que los americanos llaman *top-down* y *bottom up*: de un lado, las jerarquías de arriba hacia abajo que controlan y exigen cuentas claras a los subordinados, y del otro, los ciudadanos, las organizaciones y las empresas que de abajo hacia arriba quieren ser informados sobre lo que está haciendo el gobierno. La transparencia se traduce así en un complejo y aún barroco sistema de redes en el que todos controlan a todos, y todos le piden y le rinden cuentas a todos. De modo que lo que en principio parece sencillo de reclamar, se convierte en la práctica en una ardua ingeniería institucional que, a su vez, produce nuevos dilemas.

Desde el mirador de la teoría de organizaciones, brotan al menos tres señales de alarma frente a esa propuesta genérica: la primera es la capacidad de los individuos y de las organizaciones para procesar, en la práctica, toda esa información. Es el límite a la racionalidad limitada, que desde los años cincuenta ya había advertido el profesor Herbert Simon:³ no tenemos el tiempo, ni los recursos, ni las capacidades para procesar toda la información disponible. De modo que la idea de la rendición de

² Guillermo O'Donnell, *Horizontal Accountability, and New Polyarchies*. Kellogg Institute for International Studies. Working Paper No.253. Abril de 1998.

³ Herbert A. Simon. *Naturaleza y límites de la razón humana*. Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

cuentas *total*, con redes de controles horizontales y verticales cruzando por todo el sistema político al mismo tiempo, puede llegar a convertirse en una auténtica pesadilla de ruidos que acaban sustituyendo a los datos, en donde ya nadie es capaz de identificar dónde está lo realmente importante.

La segunda señal de alerta tiene que ver con la relevancia de la información disponible: tal vez se pueda acceder a todos los datos, pero el riesgo es que éstos sean en realidad un montón de papeles desordenados, que más que informar, agobian. En este sentido, la información tendría que ser algo más que papeles –o páginas *web*–, llenas de letras sin sustancia y sin un propósito definido. De hecho, este problema es, a la vez, una de las estrategias más y mejor empleadas por algunas instituciones públicas para salir al paso de las demandas de información; y uno de sus principales dolores de cabeza. Frente a una solicitud específica, pueden responder con un alud de papeles sin sentido; pero para hacerlo incluso de esa manera, tienen que organizarlo: fijar un procedimiento, pagar un costo, dedicar tiempo y dinero a preparar la respuesta. Y aún así, sin una definición previa y sensata de lo que se espera del esfuerzo de transparencia, el resultado puede volverse caótico. No es casualidad que uno de los principales desafíos que ya están enfrentando las instituciones públicas federales ahora mismo sea, precisamente, la organización básica de los archivos históricos.

Y de aquí el tercer dilema organizacional: no es lo mismo hacer el trabajo sin ninguna conciencia sobre la importancia de las evidencias que se van generando, que hacerlo como si se estuviera en una pecera. No es lo mismo escribir un oficio que solamente estará destinado a una persona para un asunto específico, que saber que su contenido puede ser revisado por muchos; no se dice lo mismo en una reunión de trabajo que no dejará ninguna constancia, que otra con versiones estenográficas y minutas firmadas; no se toman las mismas decisiones cuando existe la obligación de documentarlas, paso a paso, que cuando se va al garete. La dinámica de una organización cambia, y mucho, cuando se introduce en ella la idea de la transparencia. Pero hay que decir, enseguida, que no siempre es para bien: también puede ocurrir, y de hecho ocurre, que lo que antes se ocultaba en la puerta de salida, ahora se oculte desde la entrada; que se

generen rutinas paralelas, reales, para luego justificar las aparentes y simuladas que quedan plasmadas en los papeles, o que la eficacia que antes se apoyaba en la *fiesta* de la informalidad, ahora se vea mitigada por los rigores que impone la transparencia. Y todo eso, de nuevo, tiene un costo.

La idea sencilla, pues, se va complicando en la medida en que no alcanza a ser definida con precisión. Al incluir el papel de los ciudadanos, Andreas Schedler⁴ ha identificado que el concepto de *accountability*, que proviene de la cultura anglosajona, tiene por lo menos dos dimensiones tangibles: una vinculada con las respuestas a las solicitudes de información y con la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, omisiones y decisiones; *answerability*, en el idioma de origen; y otra relacionada con el sistema de sanciones que debe aplicarse para garantizar que no sólo se diga lo que se hace, sino que además se haga como se dice. En este caso, se habla de *enforcement*, de nuevo, en inglés. Y aunque ambas rutas están claramente influidas una de otra, no son exactamente lo mismo. En la primera, el ciudadano juega al menos dos roles: uno cuando pide la información de manera activa acerca de los asuntos que le interesan; y otro, cuando recibe informes genéricos sobre la forma en que los gobernantes dicen estar cumpliendo con sus tareas. Las dos pueden formar un círculo, eventualmente, si el ciudadano no se conforma con lo que le han dicho y pide mayores detalles. Pero en todo caso depende de la forma en que los gobernantes decidan entregarle la información. Y ya he comentado que no es imposible responder con un alud de papeles para salir del paso.

De aquí la importancia que cobra la otra parte del mismo concepto: el de *enforcement*, o como se ha dado por traducir: empoderamiento. En este caso, lo fundamental ya no está solamente en el derecho de pedir información específica, sino en la fuerza otorgada a los ciudadanos para exigir que los gobernantes cumplan con las obligaciones que han adquirido. Este es un tema directamente vinculado a la transparencia, pues la única forma en que los ciudadanos podrían verificar y aun probar que los gobernantes no están haciendo lo que dicen hacer, es me-

⁴ Andreas Schedler. *¿Qué es la rendición de cuentas?* Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuadernos de Transparencia núm. 3. México, 2004.

dian­te la in­for­ma­ción pú­bli­ca. Y a su vez, es ne­ce­sa­rio que el sis­te­ma de san­cio­nes sea tan per­su­a­si­vo co­mo efi­caz: de na­da sir­ve un de­re­cho que no pue­de cum­plir­se. Una nor­ma que no ge­ne­ra san­cio­nes y, por lo tan­to, pro­duce in­cen­ti­vos pa­ra pa­sar­la por al­to.

Final­men­te, una ter­ce­ra en­tra­da al mis­mo te­ma, aun más com­ple­ja que las dos an­te­rio­res: me re­fiero aho­ra a las fron­te­ras del de­re­cho. La más e­vi­den­te y la más di­fi­cil es la re­la­ti­va al lí­mite en­tre lo pú­bli­co y lo pri­va­do. Au­to­res co­mo Fer­nan­do Es­ca­lan­te⁵ han se­ña­la­do, por ejem­plo, que uno de los ries­gos más pal­pa­bles del de­re­cho a la in­for­ma­ción es que, por esta vía y pa­ra­dójica­men­te, el ciu­da­da­no que­de ex­pues­to a su­ti­les sis­te­mas de re­pre­si­ón, ma­ne­ja­dos por el Es­ta­do, o que su se­gu­ri­dad pri­va­da o sus ga­ran­tías in­di­vi­du­ales se vean abier­ta­men­te ame­na­za­das. No es una idea nue­va: ya la ha­bía plan­te­a­do Geor­ge Or­well, aun­que gra­cias a la te­le­vi­si­ón aho­ra ha­ya­mos ba­na­li­za­do el te­ror al *Big Brother*. Qué bu­e­no fue­ra que el Es­ta­do so­la­men­te ma­ne­ja­ra in­for­ma­ción im­per­so­nal. En ese ca­so, el de­re­cho a la pri­va­ci­dad, ba­se mis­ma de la re­vo­lu­ción li­beral y del Es­ta­do de de­re­cho en la for­ma en que hoy lo co­no­ce­mos, no es­ta­ría so­me­ti­do a nin­gún ries­go. Pe­ro el he­cho es que no es así: bu­e­na parte de la in­for­ma­ción que pro­duce in­te­rés es­tá re­la­ci­o­na­da, pre­ci­sa­men­te, con las ac­cio­nes de los par­ti­cu­la­res, ya sea a tí­tu­lo in­di­vi­du­al o ya co­mo miem­bros de or­ga­ni­za­cio­nes e in­sti­tu­cio­nes que ac­túan en el es­pa­cio pú­bli­co, in­cluyen­do a los fun­cio­na­rios pú­bli­cos que tam­bién son ciu­da­da­nos. ¿Cuál es en­ton­ces la fron­te­ra en­tre lo pú­bli­co y lo pri­va­do, y cómo cui­dar­la y ga­ran­ti­zar­la en el me­jor equi­li­brio pla­u­si­ble?

No es ca­su­al, en este sen­ti­do, que las ma­yo­res re­sis­ten­cias le­ga­les y aún po­lí­ti­cas al de­re­cho a la in­for­ma­ción pro­ve­nan del sis­te­ma fi­nan­ciero y del sis­te­ma de ad­mi­nis­tra­ción de jus­ti­cia. Son pre­ci­sa­men­te los dos ámbi­tos en los que las fron­te­ras en­tre lo pú­bli­co y lo pri­va­do son más di­fi­ci­les de si­tu­ar. Un ejem­plo bien co­no­ci­do es el de los di­ne­ros que uti­li­zan los par­ti­dos po­lí­ti­cos, y que al mo­men­to de en­trar a los ban­cos que­dan pro­te­gi­dos por el se­cre­to ban­ca­rio. So­la­men­te el Mi­nis­te­rio Pú­bli­co y la au­to­ri­

⁵ Fer­nan­do Es­ca­lan­te. *El De­re­cho a la pri­va­ci­dad*. In­sti­tu­to Fe­de­ral de Ac­ce­so a la In­for­ma­ción Pú­bli­ca. Cuadernos de Tran­spe­ren­cia, Núm. 2. Mé­xi­co, 2004.

dad judicial pueden tener acceso a esos expedientes y, aún así, esa información no puede ser pública. Por esa razón, los ciudadanos no pueden conocer detalles de asuntos que interesan a la vida política en su conjunto: en nombre del derecho a la privacidad, el público no puede acceder a esos datos. Y algo similar ocurre con el sistema judicial: las personas involucradas en juicios, tienen derecho a conservar el anonimato para salvaguardar su seguridad, su patrimonio, su honor. Y esto significa, otra vez, que los únicos facultados para conocer contenidos son los ciudadanos directamente involucrados y las autoridades competentes. No es un problema sencillo.

Se complica aún más, sin embargo, cuando las leyes de transparencia dejan abiertas las puertas para ir todavía más lejos en las reservas a la información. Se aduce, por ejemplo, que el exceso de información puede contravenir las posibilidades de cumplir otras obligaciones a cargo de instituciones públicas. Por esta razón, varios de los procesos de decisión que corren por el gobierno se mantienen bajo reserva hasta pasado un cierto número de años. Lo que en la práctica significa que los ciudadanos no pueden tener acceso en el momento justo en que lo solicitan, con la diferencia enorme de que, en esos casos, ya no hablamos de derecho a la privacidad sino de algo mucho menos fuerte, en el sentido jurídico, que es la eficacia de los gobiernos.

Y todavía cabe advertir otra frontera: la de los asuntos que se negocian en un ámbito estrictamente privado, entre particulares, que sin embargo afectan las relaciones sociales en su conjunto. Es decir, aquellas transacciones económicas que, por su relevancia para el espacio público, interesan tanto o más que muchas de las actividades emprendidas por los gobiernos. ¿Cuál es la frontera en este otro caso? ¿Acaso no importa, por ejemplo, que Teléfonos de México tome decisiones en relación con la red de telecomunicaciones de México, muy a pesar de que se trata de una empresa privada? ¿O los arreglos que celebran las empresas televisoras para difundir esta o aquella campaña con propósitos públicos, por definición, aun siendo empresas privadas? Claro que importa. Pero hasta ahora la idea de la transparencia alude a las actividades que realiza el gobierno; a las relaciones entre el gobierno y los particulares; y al derecho que éstos tienen para saber de las cosas públicas y también para guardar su

privacidad. Las relaciones entre particulares, por relevantes que sean para salvaguardar nuestra convivencia, no son materia de la idea de la transparencia.

Como se verá, el concepto todavía está en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera. No es solamente un problema de producción legislativa, sino de concepción. Y esto que he venido señalando es tan válido para el ámbito nacional como para los gobiernos de los estados y de los municipios. De modo que las dificultades institucionales —horizontales o verticales, por *answerability* o por *enforcement*—, los dilemas organizacionales: de racionalidad limitada, de exceso, de carencia y de procesamiento de información, y aun de simulación, y los límites jurídicos no resueltos, no son ajenos a la vida local. Pero en ese caso, además, hay que agregar la precariedad de los medios propios y la dependencia de las decisiones que se toman fuera del ámbito de los gobiernos locales pero se operan en ellos. Hace mucho que no comparto la tesis de que todo es más fácil en los gobiernos locales: en ellos muchas de las políticas públicas que se diseñan y se implementan desde el gobierno central serían más baratas, más eficaces y más productivas si se realizaran con visión subsidiaria. Pero en materia de transparencia, la verdad es que la construcción en el terreno local tiene que ser por lo menos tan fina y precisa como en los grandes ámbitos nacionales. No sería bueno para nadie que en ese terreno se menospreciaran los dilemas ya señalados.

¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia? Para tratar de vincular alguna respuesta con el difícil termómetro del gobierno de todos los días, quizás pueda decirse que hablamos de un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento, cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego, a pesar de todas sus restricciones. Como traté de explicarlo antes, saberlo todo, por todos y al mismo tiempo, no sólo es utópico sino inútil. Así como la participación ciudadana supone invariablemente una selección previa de opciones, pues nadie puede participar siempre en todos los temas y al mismo tiempo, así también tendría que verse la lucha por la mayor transparencia desde el mirador democrático. Como un método de control de la información sobre temas

concretos, de verdadero e inobjetable interés público. De modo que, para explicarme mejor, cambio la pregunta: ¿Para qué nos sirve la transparencia? Respondo: nos sirve como un instrumento y como un incentivo para impedir que algunos particulares se adueñen de los espacios públicos. Nos sirve para recordarles que sus funciones solamente se justifican en la medida en que se correspondan con el interés público, se atengan a las reglas del juego públicamente fijadas y rindan cuentas de las decisiones que toman a nombre de todos. La transparencia, que como hemos visto es algo más que derecho a la información, puede ser mucho más útil, si se entiende como herramienta para combatir la apropiación privada de los espacios públicos.

Los textos que siguen abordan ese conjunto de temas, desde el mirador de cada uno de los autores que participaron en el seminario que dio lugar a esta memoria. En esta edición, cada uno aportó un texto inicial con la intención de responder tres preguntas: 1) ¿Cuáles son los textos imprescindibles para comprender el significado del término transparencia en el mundo de nuestros días?; 2) ¿Qué autores tendrían un lugar reservado en una bibliografía obligada para abordar este tema?; 3) ¿Cuáles serían las ideas fundamentales que se deben tener presentes para explicar el contenido de ese concepto? Las primeras respuestas de los siete autores que aceptaron la convocatoria del CIDE y del IFAI integran el capítulo inicial de estas memorias. El segundo, reproduce el debate que tuvo lugar durante el seminario del mes de mayo.

Estas memorias no ofrecen, ni podrían hacerlo, conclusiones definitivas sobre este tema complejo. Pero como podrá advertir el lector, la riqueza de su contenido abre las puertas para imaginar la posibilidad de abordarlo desde perspectivas necesariamente complementarias. Debo agregar, en ese sentido, que si a cada uno de los autores que colaboraron en el seminario se hubiera solicitado el diseño de una antología bibliográfica construida desde su mirador propio, el resultado habría sido tan diverso como las perspectivas académicas y aun metodológicas que cada uno de ellos sostiene. No obstante, un primer resultado de ese conjunto de aportaciones —que se recoge en la bibliografía final de este texto, a partir de las sugerencias planteadas por los autores

convocados— refleja bien la misma riqueza que los contenidos de los artículos y de los debates que tuvieron lugar durante el seminario.

Por mi parte, solamente agrego mi gratitud sincera a los siete autores que aceptaron colaborar en este proyecto, quienes lo hicieron solamente por el deseo de contribuir a acrecentar nuestra cultura sobre un tema tan relevante para la todavía muy joven democracia mexicana. A María Marván y a Ricardo Becerra por haber generado la iniciativa que dio lugar al seminario y a este texto. A la División de Administración Pública del CIDE, por haber acogido este proyecto con entusiasmo, desde un principio. A Claudia González por su colaboración en la penosa tarea de transcribir las grabaciones del seminario, a Wendolyn Veana por su asistencia en la elaboración de estas memorias, a Paulina Gutiérrez, la eficaz funcionaria y siempre amable secretaria técnica del Comité Editorial del IFAI y a José Antonio Barrera, nuestro diseñador, quien supo culminar el formato y la portada, que ilustran tan bien el contenido de la obra.

Cuajimalpa, septiembre del 2004.

II. Ponencias

El Acceso a la Información: algunos problemas prácticos

María Marván*

En primer lugar quisiera agradecer al CIDE, a Enrique Cabrero, a Mauricio Merino y a los investigadores que aquí están, la hospitalidad y la buena disposición para generar este seminario. Ciertamente empezamos a pensar en la necesidad de profundizar en lo que significa la transparencia, la cultura de la transparencia y cómo podemos ir avanzando en este nuevo derecho en nuestro país.

Tomo la palabra en este ánimo de abrir la discusión y de pensar en un programa de investigación, en el que creo que tendríamos la gran posibilidad de aprovechar la comunicación entre académicos, que tienen mucho más tiempo para la reflexión y para profundizar en ciertos temas específicos, junto con la experiencia de quienes estamos por el momento en instituciones que tienen a su cargo la aplicación cotidiana de este derecho, y la reflexión sobre problemas concretos.

Pensé —a manera de mera provocación— centrarme más en la tercera pregunta que lanzaba Mauricio Merino: ¿Cuáles serían las ideas fundamentales sobre las que tenemos que reflexionar? No con el ánimo de pensar que las dos ideas en las que voy a reflexionar sean las centrales, sino para ilustrar cómo, en el proceso de construcción institucional y de aplicación de este nuevo derecho, hay una serie de problemas prácticos que hemos ido enfrentando y que merecen reflexiones teóricas. A través de este diálogo podemos ir abriendo estas líneas de investigación en un

* Las opiniones expresadas en el texto son del autor y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI.

diálogo interdisciplinario. Entre los problemas que hemos enfrentado, insisto, yo me quisiera centrar en dos, a manera de ejemplificar y de provocar. Ambos merecen, desde nuestra perspectiva, reflexiones importantes de orden filosófico, jurídico, económico y político. Y yo diría que en la aplicación diaria de este derecho, si bien debemos ir aprendiendo, en el sentido literal, de la profundidad que debe tener la comprensión de estos problemas, también es cierto que el ritmo de la aplicación diaria no siempre nos lo permite. Ese es un lujo de la academia y por eso consideramos importante la comunicación entre nosotros.

Los dos problemas que quisiera plantear a manera de provocación, para ver cómo esta reflexión nos puede llevar al diálogo entre lo práctico y lo teórico, serían, en primer lugar, la gran sorpresa a la que nos enfrentamos (aunque tal vez quienes se han dedicado a estudiar el tema me dirían que no hay ninguna sorpresa) con la opacidad de todo el sector financiero. Cuando uno habla de acceso a la información normalmente piensa en primer lugar en seguridad nacional, seguridad pública y en que las grandes resistencias podrían estar ahí.

Sin embargo, el obstáculo más preciso que hemos encontrado en lo que llevamos hasta este momento en la resolución de recursos, ha sido la interrelación entre dos leyes que tienen que ver precisamente con el sector financiero: La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Podríamos centrar específicamente las dificultades en la necesidad de respetar los secretos bancario, fiduciario y fiscal y, al mismo tiempo, en la de garantizar el acceso a la información. El problema suena sencillo, pero en realidad no lo es tanto, pues aunque las ideas básicas son muy claras en tanto que si hay recursos públicos hay obligación de rendir cuentas —y eso nadie lo cuestiona— cuando empezamos a revisar cuestiones específicas, por un lado nos encontramos con la obligación de guardar los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y por otro lado tenemos 250 dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y más de 1200 fideicomisos. Estos últimos son de cualquier tamaño, desde fideicomisos que tienen estructura propia y que rinden cuentas a través del propio Presupuesto de Egresos de la Federación, hasta fideicomisos muy pequeños o muy escondidos que no está claro cómo reciben y cómo manejan el dinero.

El fideicomiso público justifica su existencia fundamentalmente en dos puntos: la necesidad de manejar proyectos multi anuales y la necesidad de manejar fondos concurrentes, donde participen fondos privados y públicos o donde participen fondos de la federación, los estados y los municipios. Pero ocurre que, a partir de esos supuestos, comienza una creciente complejidad para que los fideicomisos rindan cuentas claras y se haga transparente el manejo de esos fondos protegidos por el secreto fiduciario. Yo creo que ahí se abren perspectivas y líneas de investigación muy importantes, no sólo acerca de cómo proteger el secreto fiduciario, que desde luego tiene un valor central en términos de la estabilidad financiera, sino en cómo lograr que cuando el fideicomiso sea público rinda cuentas, y quién puede tener la llave para lograr ese propósito, si el fideicomisario, el fideicomitente o alguna otra figura. Lo importante es poder abrir esos espacios a la transparencia y evitar que al amparo del secreto fiduciario se justifique la opacidad en el manejo de los recursos públicos.

Más allá de este primer paso en el que se tiene que trabajar y avanzar, creo también que vale la pena reflexionar sobre la razón de ser de los secretos mismos, desde la teoría económica. Sin lugar a duda son valores importantes, que la Ley de Instituciones de Crédito tutela a fin de proteger la estabilidad financiera, la seguridad en las inversiones y la confianza en el sistema económico, así como se protege la privacidad del inversionista en el caso de los fondos privados o individuales. Sin embargo, creo que si analizamos en términos propiamente económicos la estabilidad financiera y la confianza en la estabilidad podríamos estar seguros de que los secretos bancario, fiduciario y fiscal, tan celosamente guardados y tan propicios para la opacidad en el manejo de ciertos recursos públicos, no han contribuido a generar esa confianza en el sistema económico y en la estabilidad financiera. Habría que repensarlos, no sólo desde la Ley de Acceso, no sólo desde los fideicomisos públicos, sino en términos mucho más amplios.

No digo que esas instituciones no tengan sentido. Lo que afirmo es que a través del derecho comparado podríamos ver que esos secretos que se manejan de forma tan absoluta en México, en otros países —como los que integran la Unión Europea— tienen limitantes muy precisas. En ellos se establecen condiciones de

aserción, en donde la excepción misma sirve para generar confianza en el sistema económico. Entonces, creo yo, se trata de problemas que deben estudiarse desde la Ley de Acceso a la Información, pero también desde el lado de la propia economía y de la seguridad financiera de un país. Estos son problemas a los que nos hemos enfrentado de manera cotidiana y que hemos tenido que ir resolviendo con nuevos criterios, porque no se había dado esta discusión a fin de garantizar, por un lado, la transparencia en el uso de los recursos públicos y, del otro, el valor de los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Son problemas muy específicos que requieren de otro tipo de reflexiones, que a nosotros nos han tomado mucho tiempo de discusión y a los que valdría la pena dedicarles un programa de investigación.

La otra pregunta que parece muy básica, tiene que ver con los datos personales. Se trata de una pregunta de carácter casi filosófico: ¿Es el nombre de una persona un dato personal? Al momento de resolver recursos, constantemente nos encontramos con ese dilema y lo que hemos ido resolviendo, por absurdo que parezca, es que se trata de una pregunta que no admite respuestas absolutas. Es decir, que no podemos considerar que siempre y bajo cualquier circunstancia, en cualquier documento en el que estén inscritos nombres de personas, éstos merezcan o deban ser protegidos por la ley al amparo de los preceptos de los datos personales, y que por el contrario deban hacerse públicos. La pregunta se torna entonces mucho más compleja: ¿Cuándo y en qué circunstancias deberíamos considerar el nombre de una persona como un dato personal? La primera pista de reflexión tiene que ver con el contenido del documento en el que está inscrito ese nombre. Pondré los ejemplos más extremos, cuya simpleza puede parecer incluso una falta de respeto al auditorio. Pareciera lógico suponer que el nombre es ineludiblemente público cuando se trata del nombre de un funcionario público que está al calce de un documento público, y en el que ese funcionario asume la responsabilidad de lo que un determinado oficio contiene. Ahí, sin lugar a dudas, estamos hablando de que el nombre debe ser público. Por el contrario, y en el otro extremo, no obstante que el censo es un documento público, los datos de una persona en particular o de una familia nunca deberán de quedar asociados con su nombre y su apellido.

Recordemos que en Europa, el origen de la leyes de protección de datos personales está históricamente relacionado con el exterminio Nazi a la población judía, ya que los datos censales de la Alemania de 1930 sirvieron como base para la ubicación y la persecución de ese grupo. El nombre asociado al origen étnico o a la profesión religiosa, claramente entra dentro del terreno de lo que debe ser protegido por una ley de datos personales. Pero si bien esos son ejemplos extremos, en los que en principio parece fácil tomar la determinación acerca de cuándo y cómo debe el nombre ser considerado un dato público, cuando entramos a cuestiones más específicas, los procesos son menos claros y caen en zonas grises. ¿Qué pasa con los juicios y los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio? ¿Hasta cuándo el nombre de un indiciado debe ser público o no, si el indiciado es declarado culpable? ¿Si es así, su nombre se convierte necesariamente en público en todos los casos, siempre? ¿Todos los nombres contenidos en un juicio deben ser considerados públicos? Tal vez es más fácil pensar en el delincuente, pero no necesariamente en la víctima. Si estamos hablando de un fraude, no es tan complicado. Pero si estamos hablando de una violación o de un caso de incesto, al revelar el nombre del culpable, ¿no estamos revelando también el nombre de la víctima? Si el padre abusó de una hija, y hay tres hijas, la población es ya demasiado estrecha como para pensar que la identidad de la víctima sigue protegida.

Hay pues una serie de problemas y preocupaciones a los que nos hemos ido enfrentando, que requieren de ideas y de reflexiones multidisciplinarias que nos permitan ir avanzando para dotar de contenido a lo que significa transparencia, rendición de cuentas, cultura del acceso a la información y, al mismo tiempo, al gran reto de protección de la privacidad del individuo. Insisto, simplemente dejo estas ideas sobre la mesa a manera de provocación, no pensando que serían las dos ideas centrales que tendrían que mover nuestra reflexión, sino en la necesidad de ir construyendo este diálogo entre problemas prácticos y reflexiones filosóficas, jurídicas, económicas y políticas que nos permitan darle una nueva interpretación y un nuevo contenido a la transparencia y a la rendición de cuentas, como un derecho nuevo.

La tradición jurídica nos alcanza para resolver. Sin embargo, también nos queda claro que si queremos hacer del IFAI una institución fuerte, y del derecho a la información algo permanente en la sociedad mexicana, tenemos que caminar de la mano del derecho, pero con una visión liberal en donde se tomen en cuenta los principios básicos que dieron origen a esta Ley, cuyo espíritu es la comunicación entre gobernantes y gobernados, de tal manera que se puedan ir institucionalizando esos principios que generan transparencia a los ojos de la población en general, en todas las instituciones de banca pública, los fideicomisos públicos, la banca de desarrollo. Necesitamos claridad en el manejo de los fondos públicos, de modo que los secretos pasen de ser sagrados e inamovibles, a ser sujetos de transparencia para facilitar el acceso del público al análisis y a la rendición de cuentas.

Esas serían mis provocaciones. Creo que hay una serie de elementos y temas importantes donde los problemas prácticos a los que nos vamos enfrentando merecen más reflexión y ameritan verdaderos programas de investigación.

Libros, autores e ideas para abrir una discusión

Eduardo Guerrero

He optado por contestar directamente las preguntas que nos planteó Mauricio Merino, de manera que voy a empezar a enumerar aquellos textos que considero relevantes. Quizá no imprescindibles, pero si relevantes para comprender el significado del término “transparencia”. Sin embargo, expondré primero, brevemente, algunos mensajes centrales que creo que se desprenden de mi intervención:

Primero, que la transparencia es un asunto interdisciplinario que tiene resortes en la economía, en el derecho, en la ciencia política, en la moral y que tiene también consecuencias que se mueven en varios ámbitos de la vida social. También me parece que, aunque en México ya tenemos a grandes autores de brillantes textos, todavía no creo que tengamos textos imprescindibles. Otro mensaje que está implícito en mi intervención es que para entender mejor a la transparencia, hay que recurrir a sus opuestos.

Sobre todo al asunto de cuándo es reservada la información, y al asunto de la privacidad. Creo que cuando entendemos bien el tema de la privacidad y los límites que impone a la transparencia o a la publicidad, y cuando entendemos también el tema del daño que la transparencia puede causar a asuntos de seguridad nacional, estabilidad económica, seguridad de las personas, etcétera, podemos entender mejor a la misma transparencia.

El primer libro que propongo como texto clave es uno de filosofía política coautorado por Amy Gutmann y Dennis Thompson, titulado *Democracy and Disagreement*. (Cambridge: Harvard University Press, 1996). Éste es un libro que aborda analíticamente varios asuntos de filosofía moral y que se centra, sobre todo, en el concepto de rendición de cuentas en la gestión pública. Para Thompson, en las democracias, un servidor público, es decir, alguien que trabaja en el gobierno, se hace acreedor a ciertas obligaciones que no posee un ciudadano común. Entre tales obligaciones está, por ejemplo, que los ciudadanos puedan acceder a la información sobre sus ingresos y sobre su desempeño como servidor público.

Muchas veces los funcionarios públicos se quejan de que por qué ellos tienen que facilitar toda esa información que se les pide sobre su salario y sus condiciones de trabajo. Y, bueno, la razón es en el fondo de carácter moral: precisamente porque trabajan en un gobierno democrático y porque su salario proviene de impuestos que pagan los ciudadanos. Aquí es importante aclarar que la línea argumentativa de Thompson viene directo de una máxima kantiana que está detrás de la idea de transparencia o publicidad que se fue moldeando en los siglos posteriores, hasta llegar a la concepción que tenemos hoy. Lo que escribió Kant, hace ya muchos años, fue que “toda acción relativa al derecho de otros, es contraria al derecho y a la ley si su máxima [...] no permite la publicidad”. Esta es una manera un tanto barroca de decirlo, pero me parece que la intuición que Kant trataba de comunicarnos es que una acción que siempre tratamos de ocultar muy probablemente sea una acción inmoral o ilegal.

Un segundo texto que propongo es uno cuyo autor es una institución: la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Econó-

mico (OCDE). Se titula *Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen* (Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2003). Hay traducción al español: *La transparencia del sector público y la rendición de cuentas*. Éste no es un volumen analítico ni riguroso, pero nos ofrece información muy valiosa sobre cuáles son las preguntas que se hacen los funcionarios públicos respecto a la transparencia y cómo tratan de resolver el problema de la opacidad. Me parece que el texto puede servir para contemplar el asunto de la transparencia desde el mirador de las políticas públicas. Los autores son funcionarios públicos; funcionarios de organizaciones no gubernamentales; se trata de practicantes, no académicos, y en este sentido pierde en rigor analítico pero gana en evidencia empírica a través de la exposición de casos prácticos y de ciertos *insights* que tienen los practicantes y que a veces los académicos no alcanzan a ver.

Las recomendaciones vertidas en el documento se agrupan en tres grandes rubros: 1) asegurar la imparcialidad en el proceso de toma de decisiones mediante mecanismos creíbles para evitar el conflicto de intereses; 2) aumentar la transparencia en la preparación y ejecución del presupuesto público; y 3) promover el acceso a la información y la participación ciudadana en la formulación e implementación de las políticas públicas. La publicación también incluye cuatro anexos que describen las políticas y mejores prácticas de la OCDE en materia de transparencia y ética del servicio público. Este sería mi segundo texto.

Un tercer texto que recomendaría es uno que se titula, en español, *La cultura de la secrecía. El gobierno contra el derecho de la gente a saber* (Lawrence: University Press of Kansas, 1998). Es una antología editada por Athan Theoharis y en ella hay varios artículos de académicos, periodistas y juristas que hablan sobre controversias entre ciudadanos y agencias de inteligencia de los Estados Unidos, en relación con la reserva que guarda cierta información. También se discute desde varios ángulos el asunto de la reserva de la información bajo el rubro de seguridad nacional, que es un tema que ha dado mucho de qué hablar en los Estados Unidos. Centrándose en la información que poseen las agencias de inteligencia, los colaboradores de esta obra coinciden en que cierta información debe ser reservada pues su difu-

sión puede poner en peligro la conducción política, la persecución de delitos o la economía del país.

Sin embargo, el problema no estriba en que exista “información reservada” sino en las trabas burocráticas impuestas por diversas agencias para su desclasificación. En referencia a la opacidad en el poder ejecutivo de Estados Unidos, las actitudes hacia el acceso a la información varían con cada cambio de administración. En algunos casos, las agencias de investigación sostienen que la difusión de ciertos expedientes pone en peligro la democracia; no obstante, los colaboradores de esta obra sostienen la tesis inversa: la cultura de la secrecía gubernamental atenta en sí misma contra la democracia.

El cuarto texto que propondría es uno que va precisamente al asunto de la privacidad y se llama *The Right to Privacy* (New York: Vintage, 1997), de Ellen Alderman y Caroline Kennedy. Este libro explora casos en los que los ciudadanos se han visto afectados por la divulgación de datos personales y cómo, a veces, de manera hasta involuntaria, el acta de libertad de Estados Unidos ha terminado por perjudicar los derechos individuales de algunos ciudadanos. La hipótesis presentada resulta paradójica: los estadounidenses tienen menos privacidad ahora en comparación con la que tenían antes. Alderman y Kennedy proponen seis categorías para el estudio del derecho a la privacidad: privacidad *versus* aplicación de la ley, privacidad y personalidad, privacidad contra la prensa, privacidad contra el voyeurismo, privacidad laboral, y privacidad y diseminación de información.

Esta obra se sustenta en estudios de caso sobre “individuos que han sufrido invasiones a su privacidad”. Las autoras destacan la constante tensión entre la imposición de la ley y la privacidad y la individualidad: si bien los derechos se deben ejercer siempre y cuando no afecten a terceros, ciertas disposiciones legales limitan las decisiones y la privacidad individuales (la eutanasia, la contracepción, el aborto, etc.). Arguyen, pues, que el derecho a la privacidad está inmerso en debates ajenos al derecho que intentan avanzar intereses particulares y extralegales. Asimismo, Alderman y Kennedy enfatizan el papel que desempeñan los medios en la privacidad de los individuos y proponen que “cuan-

do los medios concentran sus fuerzas para desenmascarar casos de corrupción gubernamental son el guardián del Estado; sin embargo, cuando entran en la esfera privada se convierten en animales peligrosos y depredadores”. De manera que ya llevamos cuatro.

El último que propondría es también un texto crítico de la transparencia, un texto, digamos, escéptico de Mary Graham, una profesora de la Escuela Kennedy de la Universidad de Harvard, que se llama *Democracy by Disclosure: the Rise of Technopopulism* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2002). Ella no se asume como enemiga de la transparencia, pero piensa que como cualquier política pública ésta debe estar supervisada, vigilada, y tiene que ser una política de alta calidad para que rinda buenos frutos. Ella argumenta que frente a la convicción optimista de que la información por sí misma puede mejorar la vida de la gente común, existe una visión estética según la cual tras esa sencilla noción de transparencia se libran batallas políticas en los sectores público y privado para proteger secretos comerciales, evadir regulaciones y ocultar información de seguridad nacional.

Este libro presenta estudios de casos que demuestran cómo la información pública, por sí misma, no ha contribuido a reducir sensiblemente los riesgos a la salud de consumidores de productos alimenticios, a disminuir los errores en la práctica médica de hospitales privados, ni a producir mejoras ambientales en emisiones tóxicas en grandes industrias. Graham considera que, para funcionar como instrumento efectivo de políticas públicas, la transparencia requiere de un diseño cuidadoso y de una supervisión continua. De otra manera, la sociedad vivirá en un entorno con acceso a cantidades masivas de información pública y privada sin utilidad alguna. Dice Graham que ése sería el nuevo estado del *tecnopopulismo*. En fin, se trata de un texto interesante, en el sentido de que es uno de los pocos bien argumentados y al mismo tiempo escépticos de la transparencia.

La segunda pregunta que nos planteó Mauricio Merino fue la siguiente: ¿Qué autores integraría usted a una lista de referencia obligada para abordar el tema de la transparencia? Aquí tengo una lista formada por dos autores americanos y tres mexica-

nos. Los dos autores americanos son: Dennis Thompson, aquel profesor de Harvard que ya mencioné, y Daniel Kaufman, un economista del Banco Mundial. Y mis tres autores mexicanos son Juan Pablo Guerrero, Federico Reyes Heróles y Ernesto Villanueva.

Sobre Dennis Thompson ya comenté su libro escrito con Amy Gutmann, pero Thompson tiene una obra de largo aliento. Son varios libros los que ha escrito sobre asuntos de rendición de cuentas y transparencia desde una perspectiva de filosofía analítica en materia moral y política. Como buen profesor de filosofía moral, Thompson enfrenta continuamente a los lectores con casos de la vida real donde yacen complejos dilemas morales. Hay ya dos libros de él traducidos al español.

Daniel Kaufman, al que no me había referido antes, es un economista del Banco Mundial que ha publicado numerosos artículos sobre aspectos económicos y financieros de la transparencia. Para él, el estudio de la transparencia es una empresa poco investigada que es cada vez más relevante. Kaufman justifica el estudio de la transparencia con el siguiente planteamiento: la transparencia hace posible que trabajen mejor los motores del desarrollo y el bienestar: los mercados y la gobernanza. Para él, la transparencia es el aumento en el flujo de información accesible, oportuna, relevante, de calidad y confiable en los ámbitos social, económico y político. Ahora bien, dice Kaufman: el exceso de información también puede ser una causa de opacidad, pues no toda la información es relevante. Cuando se mezcla la información relevante con la que no lo es, en el fondo puede eludirse la transparencia; puede anularse su efecto benéfico.

Hay unos ensayos, unos artículos de Kaufman muy instructivos sobre la relación entre transparencia y estabilidad financiera. Kaufman argumenta que cuando hay liberalización financiera en un país, la probabilidad de que haya una crisis financiera se eleva significativamente. Pero si hay mecanismos de acceso a la información en la economía, esa probabilidad disminuye sustancialmente. De manera que las economías transparentes, digamos, tienen más probabilidad de ser economías estables. Interesante. También, Kaufman arguye sobre la importancia de mecanismos de acceso a la información para tomar buenas decisiones por parte de los consumidores, decisiones eficientes. Y,

habla de la importancia de evitar las asimetrías de información entre los reguladores y los regulados. Dice Kaufman que la falta de información facilita a los gobernantes actuar fuera de la ley, dado que es menos probable que sus delitos sean descubiertos.

En el caso de Juan Pablo Guerrero tenemos varios textos relativos a transparencia presupuestaria. Son textos escrupulosos, ricos en evidencia empírica. Me parece que Juan Pablo ha sido en México un precursor sobre este tema. Además, Juan Pablo cuenta entre su obra con otros artículos⁶ más generales, más teóricos sobre rendición de cuentas y transparencia, que me parece que por la fecha en que fueron escritos también contribuyeron a introducir el tema en la mesa del debate público, y por eso es uno de mis autores seleccionados.

Federico Reyes Heróles, a diferencia de Juan Pablo, es un ensayista. Tiene una obra ensayística rica, saturada de matices y de tonalidades. La importancia de la obra de Reyes Heróles reside, en primer lugar, en su papel como empresario cultural y por la revista *Este País*. Esta revista fue quizás la primera en México que de manera masiva lanzó el asunto de las encuestas, y que además empezó a difundir los resultados de índices que pretenden medir la corrupción. Ahora es cotidiano ver en esa revista las mediciones de *PricewaterhouseCoopers*, el índice de opacidad y otros índices. De manera que ésta es una primera contribución de Reyes Heróles: la que se ha dado a través de la revista. La segunda tiene que ver con la publicación de ensayos con pretensiones teóricas que, me parece, también han sido muy iluminadores sobre el asunto de la transparencia y han contribuido a difundir y aclarar el concepto en México.

Finalmente, tenemos la rica y extensa obra de Ernesto Villanueva, un jurista que ha sido muy prolífico, y que ha hecho una revisión exhaustiva del estado que guarda el acceso a la

⁶ "Transparencia limitada: Diez preguntas ciudadanas sin resolver. Un análisis del Presupuesto Federal 2001" (México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Transparencia Mexicana, 2001, 120 pp.) y "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía" (México, D.F.: División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000, (Documento de Trabajo).

información en México. Villanueva ha hecho también un esfuerzo para que ese estudio sea comparativo y ha señalado, de manera muy precisa, en dónde tenemos que avanzar los mexicanos en materia de acceso a la información en términos de derecho público. Villanueva ha enfatizado la necesidad de crear mecanismos legales que garanticen el derecho de la ciudadanía para acceder a la información en posesión del gobierno; la obligatoriedad de los funcionarios públicos —elegidos o designados— de reducir los costos de acceso a la información; y la responsabilidad de los medios para actuar conforme a derecho y con responsabilidad ética.

De acuerdo con Villanueva, la inclusión del acceso a la información en la agenda política mexicana atiende a dos causas: el proceso de democratización y la suscripción del Estado mexicano a diversos tratados internacionales. Villanueva sugiere que el atraso de la legislación mexicana en materia informativa no sólo radica en rasgos del presidencialismo mexicano y la falta de cooperación y coordinación de los partidos políticos sino también en el desinterés de la comunidad periodística para regir sus actividades conforme a derecho —en contraposición a los principios de oferta y demanda—. Me parece, entonces, que también su contribución ha sido muy importante. Habría que señalar que otro jurista, cuya obra escrita es de muy alta calidad, aunque menos extensa que la de Villanueva, y que también ha contribuido al tema de manera fundamental, es Sergio López Ayllón, el cual fue uno de los principales redactores de la Ley Federal de Transparencia y es una de las autoridades que tenemos en México sobre este tema.

Finalmente, nos preguntó Mauricio Merino: ¿Cuáles serían a su juicio las ideas fundamentales que deben tenerse presentes para explicar el sentido de este concepto?

Primero, creo es muy importante tener en claro que el asunto de la transparencia cruza varias disciplinas como la filosofía moral, el derecho, la ciencia política y la economía y que no puede entenderse a fondo si uno carece de la curiosidad intelectual para explorar artículos de distintas disciplinas. Desde la óptica de la ciencia política, por ejemplo, en una democracia competitiva la transparencia y la rendición de cuentas no sólo son materia de

la moral y el derecho sino también, como lo ha argumentado Trejo (*Milenio Diario*, 17 de junio de 2001), de la política: “la rendición de cuentas es, en esencia, un acto de estrategia política y de comunicación” que tiene sus resortes en la competencia interpartidista. Para Trejo, un elemento central en tal competencia es determinar el nivel óptimo de crítica que la oposición le hará al partido en el gobierno. Una de las tareas esenciales de cualquier partido de oposición en una democracia es, prosigue Trejo (2001), escudriñar los logros y los métodos de gobierno del partido en el poder. Cuando las diferencias propias de la competencia y la confrontación política llegan al terreno de las denuncias legales, concluye Trejo, la imparcialidad del sistema judicial se convierte en el garante último de un sistema efectivo de rendición de cuentas.

Desde el mirador de la administración pública o de la economía política, la transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo.

Además, de su carácter interdisciplinario, un eje analítico fundamental para entenderla es el de transparencia-privacidad, como ya lo mencioné. Creo que nos da muchas claves el concepto de privacidad para entender a la transparencia.

Luego está el eje transparencia-criterios de reserva, pues me parece que cuando uno entiende el daño que puede causar la publicidad de cierta información a la seguridad nacional, a la estabilidad económica y a todos aquellos rubros que se anuncian en la Ley Federal de Transparencia, se comprende mejor la transparencia misma. Debo comentar también, que aunque en

el debate público se maneja frecuentemente de manera peyorativa los términos “confidencialidad” o “reserva”, debemos tener conciencia de que la *reserva* y la *confidencialidad* son tan importantes a veces como la misma transparencia para proteger al estado democrático. Y de hecho, hay muchas tareas contra la corrupción que se basan en asuntos confidenciales. Por ejemplo, en México tenemos un mecanismo que utiliza la Secretaría de la Función Pública que se llama “usuario simulado”, y que se basa en la confidencialidad del funcionario para ir como un ciudadano común a ver cómo están funcionando las oficinas públicas. Y, precisamente, en el hecho de que su estatus es confidencial, se basa gran parte de la eficacia para detectar posibles prácticas corruptas. Así que la confidencialidad y la secrecía muchas veces pueden ayudar a combatir la corrupción, paradójicamente. Lo importante es que sepamos que existen esos programas en donde la secrecía es importante, es decir, en los que no sabemos los detalles operativos porque son secretos, pero sí sabemos que existen programas públicos que utilizan esos mecanismos. Eso es lo importante: que estén en la deliberación pública y que sepamos que existen.

Finalmente, tenemos el eje transparencia en el sector público-transparencia en el sector privado, que también es analíticamente útil. Para empezar, la búsqueda de la transparencia en el sector público y en el sector privado responde a diferentes causas. El sector público necesita transparentarse para que la economía crezca y sea más estable, de modo que la sociedad goce de mayor bienestar. Por su parte, la transparencia del sector privado responde básicamente al temor de las grandes empresas a sufrir crisis financieras. Los casos de Enron y WorldCom evidenciaron la necesidad de contar con mayor información de las empresas que cotizan en bolsa.

Saber cuáles son las diferencias en las causas de esos dos ámbitos de la transparencia es importante. Aunque ya tenemos muy en claro cuáles son los resortes políticos y legales de la transparencia en el sector público, en el sector privado la transparencia tiene que ver con el conocimiento que necesitan los inversionistas sobre las empresas. Y aquí hay varias consultoras como *Pricewaterhouse* o como Moody's, que están continuamente midiendo índices y opacidad para conocer el grado de transpa-

rencia en los mercados de capitales y en el ambiente económico general. El índice de opacidad de PricewaterhouseCoopers calcula en qué medida cinco factores clave contribuyen o limitan la transparencia de los mercados de capitales y el ambiente económico general en 35 países. Dichos factores son: 1) el nivel de corrupción percibida, 2) fortaleza del sistema legal, 3) la política económica, 4) normas contables y de información y 5) regímenes reguladores. El rango de medición va de 0 a 150 puntos, donde cero significa mayor transparencia y 150 mayor opacidad. Aquí concluiría mis comentarios para responder a las interrogantes que nos planteó Mauricio Merino.

Transparencia y rendición de cuentas

Helena Hofbauer y Juan Antonio Cepeda

El proceso actual de consolidación democrática en México requiere, y así ha sucedido, de una mayor intensidad en el intercambio de ideas y en el ejercicio de los conceptos y mecanismos vinculados a la rendición de cuentas. Además, hace falta que el diálogo sobre esta materia se difunda y multiplique no sólo entre políticos e intelectuales interesados, sino entre la población en su conjunto.

Uno de los conceptos íntimamente vinculados con la rendición de cuentas es la transparencia, concebida como una condición necesaria, más no suficiente, para que los gobiernos sean imputados por sus acciones, es decir, que la responsabilidad pública les pueda ser atribuida. Para entender mejor la relación entre la rendición de cuentas y la transparencia, empezaremos por definir brevemente el significado de la primera, para luego adentrarnos en el concepto de transparencia. Finalmente, y en concordancia con los propósitos de esta exposición, centraremos el debate en un tipo de transparencia vital para el desarrollo de un sistema político democrático: la transparencia presupuestaria. Abordaremos su significado específico, los beneficios que conlleva, los criterios que debe seguir, la relación que tiene con la noción de participación ciudadana y, finalmente, los diferentes proyectos que se han llevado a cabo para delimitarla, analizarla y promoverla, tanto a nivel nacional como internacional.

Rendición de cuentas es una traducción imperfecta del término “accountability”. Aplicado al asunto público, la entendemos como un sistema que obliga, por una parte, al servidor público a reportar detalladamente sus actos y los resultados de los mismos, y por otra parte, dota a la ciudadanía de mecanismos para monitorear el desempeño del servidor público. Según Guillermo O’Donnell, podemos hacer una distinción entre la rendición de cuentas vertical y la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas vertical se da en el marco de la democracia con elecciones libres, justas y competitivas. Presupone que por medio de los procesos electorales, los gobiernos se ven obligados a rendir cuentas y son evaluados por ciudadanos y ciudadanas quienes, a su vez, tienen el derecho de aprobar o sancionar a sus representantes por medio del voto.⁷

La rendición de cuentas horizontal se refiere a los controles que las agencias estatales (como los tres Poderes de la Unión y los órdenes de gobierno, entre otras) ejercen sobre otras agencias estatales. Un ejemplo de lo anterior es el control que la Cámara de Diputados debe realizar sobre el ejercicio del gasto del Gobierno Federal. O’Donnell dice que todas las democracias modernas formalmente institucionalizadas cuentan con agencias dotadas con autoridad definida legalmente para sancionar acciones ilegales o inapropiadas cometidas por otros agentes estatales.⁸

Uno de los límites - quizá el más importante - con respecto a la rendición de cuentas, tanto horizontal como vertical, es la asimetría de información. Esta asimetría está ligada a la opacidad del ejercicio público, a la falta de transparencia.

En la práctica, provoca que los representados no estén en posibilidad de evaluar las acciones de sus representantes. Adicionalmente, redundante en dos violaciones de la mayor relevancia: la usurpación de funciones y la corrupción. La primera

⁷ B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes, “Introduction”, en B. Manin, A. Przeworski y S. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

⁸ G. O’Donnell, “*Illusions About Consolidation*”, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, April 1996.

sucede cuando una agencia estatal traspasa la autoridad legal de otra. La segunda, cuando un servidor público obtiene ventajas ilegalmente, ya sea para beneficio personal o de sus asociados.

La transparencia en la información, y con ella el abatimiento de la asimetría mencionada, está dada por una serie de atributos que van más allá del simple hecho de publicar documentos y datos existentes:

- La información debe ser de calidad, entendiendo ésta como veraz, clara y oportuna.
- La información debe ser congruente. Tomando en cuenta que la información tiene una finalidad con respecto a la rendición de cuentas, la congruencia permite que todo cuanto publique el gobierno sea comparable con otra información relacionada.
- Para la transparencia del ejercicio público gubernamental, la información debe ser de fácil acceso, comprensiva, relevante y confiable.

En este marco de la transparencia y la rendición de cuentas de la cosa pública y el desempeño gubernamental, el presupuesto público es uno de los objetos centrales, ya que muestra las prioridades que el mismo gobierno define en torno a los rubros y sectores en los cuales quieren incidir. La forma en la que se asignan y gastan los recursos públicos es de vital importancia para entender la lógica que hay detrás de las políticas públicas y la responsabilidad de los trabajadores al servicio del Estado.

La transparencia presupuestaria.

La transparencia presupuestaria tiene particular relevancia en el contexto de la consolidación democrática, dado el carácter central del gasto público en la política de cualquier gobierno. En el presupuesto se expresan de manera tangible los objetivos, los compromisos y las prioridades que tienen los gobernantes. Por lo tanto, la información del presupuesto debe permitir evaluar quiénes ganan y quiénes pierden con la distribución de los recursos públicos. Además, este tipo de información y su análisis revelan

el grado de eficiencia y eficacia del gasto público, a la vez de contribuir a la identificación de posibles casos de corrupción y de usurpación de funciones.

Podemos definir la transparencia presupuestaria como el hecho de que toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, sean accesibles, claros y se comuniquen al público en general. Las ventajas más evidentes de la transparencia presupuestaria son: favorece el apego a la ley, promueve el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con responsabilidad y honestidad en el ejercicio de la autoridad pública.⁹

Los ciudadanos tienen el derecho elemental de acceso a la información sobre el presupuesto, es decir, sobre el origen, la distribución, el uso y el destino de los recursos públicos, y sus diversos impactos sociales. Para la existencia de un mínimo de transparencia presupuestaria es importante, por lo tanto, que el gobierno divulgue información sobre sus actividades y el presupuesto, de tal forma que los demás órdenes y poderes del gobierno, junto con los ciudadanos, estén capacitados para emitir opiniones, alimentar las evaluaciones y participar en el debate. Como tal, las características o dimensiones que definen a la transparencia presupuestaria son:¹⁰

1. La identificación de los responsables de la decisión del gasto, de la operación presupuestaria y de los supervisores o evaluadores del mismo;
2. La publicación de los documentos presupuestarios comprensivos y claros que ofrezcan información y datos detallados sobre las operaciones gubernamentales;
3. La existencia de canales formales para la participación ciudadana, desde el establecimiento de prioridades y programas institucionales, hasta canales para la exigencia de rendición de cuentas a los funcionarios públicos, así como para exigir el acceso a la información;

⁹ B. Lavielle, M. Pérez y H. Hofbauer, *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria*, Fundar, México, 2003.

¹⁰ Véase Fundar y IBP, *La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario*, México, 2002; y J. P. Guerrero y R. Madrid, *La transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002*, CIDE, México, 2002.

4. La existencia de información confiable y oportuna sobre:
- Las intenciones y previsiones gubernamentales sobre las finanzas públicas y las políticas (económica, fiscal, etcétera);
 - La sustentación jurídica del uso de los recursos públicos y las reglas de operación presupuestaria;
 - Las fuentes y los usos específicos de los recursos presupuestarios;
 - Los impactos macroeconómicos multi-anales esperados de las finanzas públicas y el presupuesto anual;
 - La totalidad de los recursos presupuestarios usados en el presente y comprometidos en el futuro;
 - Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
 - Los objetivos buscados así como los criterios y lógicas de asignación de las diversas partidas presupuestarias;
 - Los recursos humanos y administrativos usados;
 - Las diversas fases de la asignación presupuestaria;
 - Los criterios de evaluación y publicación de las evaluaciones y auditorías practicadas;
 - Las reglas de comportamiento o ética de los funcionarios: reglas claras sobre conflicto de intereses entre oficiales electos y designados; requisitos de libertad de información; marco de regulación transparente; prácticas de empleo y procuración abiertos al público; código de conducta para oficiales fiscales / hacendarios.

Transparencia presupuestaria y participación ciudadana

Las conexiones entre transparencia y participación son importantes, y se establecen en ambos sentidos. Por un lado, para potenciar los beneficios de la transparencia presupuestaria, se requiere de la participación del Congreso y de la sociedad civil en la toma de decisiones del gobierno. Por el otro lado, hablar de la participación en esta toma de decisiones sin que haya condiciones significativas de acceso a la información, reduce por completo su relevancia. Transparencia y participación se fortalecen y retroalimentan mutuamente y se requieren unidas para tener mejores resultados en las decisiones del gasto público.

La transparencia es un prerrequisito del debate público y la participación que, en respuesta, puede llevar a solicitar mayor información. Al contrario de lo que supondrían los argumentos en pro de prácticas mucho más opacas de gobierno, los beneficios que aporta la transparencia en términos del presupuesto son múltiples:¹¹

- El involucramiento de actores externos al Poder Ejecutivo puede mejorar las decisiones de políticas públicas y de la distribución de recursos, proponiendo diferentes perspectivas que añadan profundidad a los debates presupuestarios. Tal participación se fortalece por el contacto que los legisladores y la sociedad civil organizada tienen con comunidades y grupos específicos de la población.
- La transparencia presupuestaria mejora la rendición de cuentas. El Legislativo, los medios de comunicación, la sociedad civil y el público estarán mejor capacitados para obligar al Ejecutivo a rendir cuentas si tienen información sobre sus políticas, prácticas y gasto. En este sentido, es probable que los funcionarios públicos actúen con mayor responsabilidad si sus decisiones están abiertas al escrutinio público. Obligar a la rendición de cuentas de los gobiernos puede ser un contrapeso a la corrupción y a la usurpación de funciones. Como ya mencionamos anteriormente, rendir cuentas es el acto medular de la división de poderes y de la democracia electoral. Por un lado acepta el engranaje de los pesos y contrapesos y, por el otro, dota de capacidad a los ciudadanos para premiar o castigar a los gobernantes con su voto.
- Un mayor nivel de transparencia y acceso a información clara, oportuna y veraz puede traer mayor confianza en el gobierno, además de que genera un compromiso por la negociación y el intercambio, donde los grupos sociales acepten los costos y beneficios que acarrearán las políticas (*trade offs*). La transparencia, como tal, puede construir cohesión social: si la ciudadanía comprende las decisiones del gobierno y sus razones, se incrementa la legitimidad del ejercicio del gasto público, así como la necesidad de asegurar mayores ingresos.

¹¹ A. Fölscher, W. Krafchik e I. Shapiro, “*Transparency and Participation in the Budget Process*”. South Africa: A Country Report, Idasa, Ciudad del Cabo, 2001. *op. cit.*, Alta Fölscher, pp. 2-3.

- La transparencia permite la identificación oportuna de las debilidades y fortalezas de las políticas públicas, promoviendo así reformas necesarias. La transparencia, por ejemplo, puede contribuir a la estabilidad fiscal y macroeconómica al prevenir el desarrollo de una crisis en secreto, motivando ajustes paulatinos a lo largo del tiempo.
- Mejora el contexto para la inversión. Con un claro entendimiento de las políticas y acciones del gobierno, inversores nacionales y extranjeros estarán mejor dispuestos a invertir más recursos.

En resumen, la transparencia presupuestaria es un prerequisite obligatorio para el debate público, sin el cual la formación de la opinión pública no estará relacionada con el desempeño del gobierno. Además, sin información clara y pública sobre el presupuesto, la posibilidad de incorporar las preferencias de los grupos e individuos afectados por las políticas públicas se torna complicada. Tampoco es posible provocar, mediante esta discusión, mejoras a las decisiones que se pretendan tomar.

¿Qué se ha hecho en materia de transparencia presupuestaria?

Además de los diferentes esfuerzos en materia de transparencia y rendición de cuentas por parte de varios gobiernos en el mundo, incluyendo a México (vale la pena recordar que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, incluye una parte importante sobre transparencia presupuestaria), organismos internacionales y la sociedad civil se han preocupado por el tema.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE se han preocupado por sistematizar el significado y las características de la transparencia presupuestaria y fiscal. El FMI formuló un *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal*, que contiene una serie de lineamientos que tanto los gobiernos que ejercen los recursos, como la sociedad civil que se dedica a analizarlos puede utilizar. La OCDE generó lineamientos similares inscritos en sus *Buenas prácticas para la transparencia presupuestaria*.

OCDE¹²

Jon Blondal, en el documento *Información, consulta y participación ciudadana en la construcción del gobierno abierto en países de la OCDE*, provee los distintos lineamientos y principios que la OCDE ha propuesto para el buen gobierno, incluyendo las prácticas presupuestarias. Los tres principios elementales son la rendición de cuentas, la transparencia y la apertura. Estos principios no son nociones abstractas, pues son susceptibles de ser aplicados a través de legislaciones y un marco institucional apropiado.

Después de un arduo debate entre un grupo de expertos en relaciones entre la sociedad civil y el gobierno del programa PUMA de la OCDE en 2001, se lograron formular algunas definiciones, con el objetivo de crear una base para la realización de estudios comparativos y estudios de caso específicos a nivel nacional. Si bien estas definiciones no son de aplicación universal, tienen el mérito de proveer una referencia para analizar los distintos tipos de interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Las definiciones son las siguientes:

Información: relación de un solo sentido en la que el gobierno produce y entrega información para el uso de los ciudadanos. Esta relación implica acceso pasivo a la información cuando los ciudadanos solicitan la información, y medidas activas para distribuir la información a los ciudadanos.

Consulta: relación en dos sentidos en la cual los ciudadanos proveen insumos al gobierno. Está sustentada en el principio de que la información del gobierno sobre la opinión ciudadana en un asunto específico es limitada y que, por lo tanto, requiere de mayor información.

Participación activa: relación basada en una sociedad entre la ciudadanía y el gobierno, en la que los ciudadanos se comprometen a la participación durante todo el proceso de elaboración de la política pública.

¹² J. Blondal, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, 2001.

Las medidas concretas por las cuales la información, consulta y participación activa se traducen en la práctica pueden definirse como sigue: legislación, políticas específicas e instrumentos de tipo tradicional y basados en las tecnologías de la información (ICT's). El mérito de este marco analítico es que constituye una referencia para la evaluación sistemática del frecuentemente difuso sistema de leyes, procesos y procedimientos de cualquier país que permite la información, la consulta y la participación ciudadana activa. También permite medir cuál de los instrumentos tiene el mayor impacto en cada uno de los tres tipos de relación entre la ciudadanía y el gobierno.

FMI¹³

El Fondo Monetario Internacional ha definido lineamientos con respecto a la transparencia fiscal, para ser implementados en algunos países como parte de su estrategia de proveer recomendaciones y asistencia técnica para promover el buen gobierno. Estos lineamientos se encaminan a los siguientes aspectos:

1. *La clara definición de funciones y responsabilidades*, con el objetivo de evitar usurpación de las mismas y que se promueva la rendición de cuentas;
2. *El acceso a la información*, debiendo proporcionar al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras del gobierno, además de contraer el compromiso de divulgar puntualmente información sobre las finanzas públicas;
3. *La transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto*;
4. *Las garantías de integridad*, con el objetivo de proveer al público de información de calidad, veraz y susceptible de ser evaluada por órganos independientes.

Iniciativas de la sociedad civil

Las organizaciones de la sociedad civil, durante la última década, han desempeñado un papel cada vez más importante en el análisis y monitoreo del presupuesto público, como una herra-

¹³ FMI, *Código revisado de buenas prácticas de transparencia fiscal*, 2001.

mienta para incidir en la toma de decisiones. Esto, por supuesto, ha redundado en un trabajo de promoción de la transparencia del gasto.

En Latinoamérica, existen instituciones académicas dedicadas a la investigación sobre el tema: el CIDE, la Universidad del Pacífico en Perú, la Universidad de Chile y las distintas representaciones de FLACSO en Centroamérica. De ellas, varias promueven con sus trabajos la necesidad de mayor transparencia presupuestaria. Adicionalmente, a lo largo de los últimos tres años el espectro de grupos y organizaciones civiles involucrados en el tema se ha ampliado, abriendo la discusión a ámbitos diferentes al académico.¹⁴

La sociedad civil ha generado metodologías en diferentes países del mundo para definir diversas formas de analizar el nivel de transparencia presupuestaria de sus gobiernos. En específico, tres metodologías se han puesto a prueba:

1. *La metodología realizada por el Internacional Budget Project junto con el Institute For Democracy in South Africa (Idasa), aplicada en África.*

Son cinco áreas de análisis sobre transparencia y participación ciudadana que cubre esta metodología: a) el marco legal de transparencia; b) la claridad de los roles y responsabilidades de los gobiernos nacional y locales; c) el acceso público a la información presupuestaria; d) la independencia de los pesos y contrapesos en la ejecución del presupuesto y la información gubernamental; y, e) finalmente, el proceso de toma de decisiones presupuestarias.

2. *El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2001 y 2003.*

En ambos casos se diseñó y aplicó una encuesta de percepciones a los expertos y usuarios de la información presupuestaria del Gobierno Federal, para contar con un indicador de transparencia que reflejara la percepción en torno a la apertura informativa de la administración pública. Junto con ella, se realizó un estudio teórico práctico de la materia, que permitie-

¹⁴ H. Hofbauer, *Promoviendo la transparencia en los presupuestos públicos*, Fundar. México, 2003.

ra emitir recomendaciones encaminadas a mejorar los niveles de transparencia presupuestaria. La metodología se aplicó a cinco países latinoamericanos en 2001 y se amplió a diez en 2003.

3. *El Open Budget Questionnaire del International Budget Project*. Este esfuerzo, que incluye a los países que han estado involucrados en las iniciativas anteriormente mencionadas para África y América Latina, evalúa de manera concreta el acceso a la información presupuestaria en la práctica.

Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto

Juan Pablo Guerrero*

Quiero agradecer mucho a las dos personas que me antecedieron en la palabra y que me honraron al citarme como un autor sobre el tema. Hablan como amigos y me miran con ojos de cariño, les agradezco mucho. Yo soy un profesor del CIDE que estaba, como sigo estando, muy preocupado por estos temas. No sólo por aspectos de carácter teórico sino por una realidad política y social que se cifraba en un gobierno que no rendía cuentas, y que hoy sigue estando muy lejos de rendirlas con plenitud, lo cual establece una relación con la sociedad sumamente desbalanceada que favorece la impunidad, opacidad y corrupción en los aparatos del Estado. Eso me impulsó a hacer los estudios que hice sobre transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, por ejemplo. Pero nunca me imaginé que ante los ojos de ustedes hoy puedan ser algún tipo de referencia, por lo que reitero mi gratitud.

El primer problema del concepto transparencia es su nivel de abstracción. Y esto plantea, desde el punto de vista teórico y como objeto de estudio, la necesidad de una definición que haga al término más asible, conmensurable, accesible o, en términos más académicos: dotado de referentes, "operacionable". Eduardo nos sugirió una definición a partir de los contrarios o negaciones: el contrario de la vida privada o de la información gubernamen-

* Las opiniones expresadas en el texto son del autor y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAI.

tal reservada. Helena, por su parte, lo vinculó de inmediato con un concepto más conocido y estudiado, que es el de la rendición de cuentas.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública en México incorpora al término transparencia, pero en realidad se refiere en buena medida a acceso a la información del gobierno. Incluso nosotros, desde el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuando hablamos de transparencia lo hacemos en un solo código: nos referimos a las llamadas obligaciones de transparencia; es decir, a aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público. Las llamadas obligaciones de transparencia que se refieren sobre todo a la información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible en Internet. Todo lo demás es la regulación del acceso, por parte de la sociedad, a la información que genera, obtiene, adquiere, transforma o conserve por cualquier motivo el Gobierno Federal. Por lo que una primera propuesta a las consideraciones de este seminario, es que este esfuerzo de definición del término transparencia se vincule muy pronto con algo más *operacionable*, que es el acceso de la sociedad a la información del gobierno.

La segunda cuestión que me gustaría abordar de una forma general es la posible ubicación de su estudio dentro de la literatura de Ciencias Sociales. Me parece que en la actualidad, una posible respuesta es situarlo en la literatura sobre la Reforma del Estado. Ésta, la Reforma del Estado, siempre ha sido un tema de estudio presente en las universidades interesadas en el ejercicio del poder y la administración pública; incluso se ubica a varias corrientes o varias olas dentro de la literatura de Reforma del Estado, y en la década de los noventas los intereses académicos se han centrado en tres fenómenos de Reforma del Estado: el primero, es el esfuerzo por fortalecer los pesos y los contrapesos en el diseño institucional, lo cual nos lleva a una discusión añeja sobre la división del poder, pero que ha retomado fuerza últimamente y en donde podría integrarse toda la literatura vinculada con la descentralización, las reformas judiciales, el poder Legislativo y su consolidación, y la autonomía de agencias reguladoras de sectores sociopolíticos o de mercados. Desde la autonomía de

los bancos centrales hasta la autonomía de instancias que regulan procesos políticos tan importantes como los electorales, por citar el ejemplo más evidente. Pero digamos, es una parte ya bien definida de la literatura sobre la Reforma del Estado: el fortalecimiento de los pesos y contrapesos en el diseño institucional del Estado.

Otra corriente, y aquí comparto mi experiencia con David Arellano cuando colaboramos en un esfuerzo conjunto, precisamente sobre esta segunda ola de reformas del Estado, encabezado por Ben Ross Schneider y Blanca Heredia. Nos referimos a las Reformas que se centran en los intentos de mejorar la capacidad del Estado de cumplir con sus tareas elementales. En ese debate se ubican las propuestas de reconstruir o construir las capacidades del Estado: inventar o reinventar al gobierno para que cumpla con lo que está llamado a hacer. Existe una buena literatura en este rubro. Podríamos integrar todas las páginas sobre nueva gestión pública, el *New Public Management*, las reformas presupuestarias o fiscales, los esfuerzos de profesionalización de los aparatos gubernamentales. Todas esas medidas que tienden a hacer que los aparatos estatales cumplan mejor con sus tareas fundamentales.

Y en la tercera categoría, digamos, de esta nueva ola de estudios sobre Reforma del Estado, podríamos ubicar todas las modificaciones que han buscado cambiar la relación entre la sociedad y el Estado. Otra forma de ponerlo es aludir a la democratización del ejercicio gubernamental, en la que viene todo un estudio sobre organizaciones civiles, el *empoderamiento* de la sociedad, y yo inscribiría ahí, aunque sólo es una propuesta, este tema que hoy nos ocupa de leyes de acceso a la información.

Si bien el acceso a la información del gobierno toca cada uno de estos grandes rubros de la Reforma del Estado, tanto el fortalecimiento de los pesos y contrapesos, como la mejora de las capacidades del Estado, me da la impresión que se escribe con mayor claridad en los estudios que buscan comprender los cambios que, originados en la sociedad o impulsados por el Estado, implican cambios en la relación entre el aparato estatal y la sociedad.

¿Qué han generado los autores sobre esta tercera categoría de la Reforma del Estado? Me parece —y aquí ya me voy a acercar mucho a las propuestas que nos hacían Helena y Eduardo— que la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental resultan fenómenos sociopolíticos importantes porque, por un lado, son una condición necesaria aunque no suficiente para la rendición de cuentas de agencias y funcionarios gubernamentales. Con lo cual, una forma de buscar ideas y autores sobre el acceso a la información gubernamental puede llevarnos a buscar las ideas y los autores en torno al tema de la rendición de cuentas (el término *accountability* ofrece muchas opciones bibliográficas también); es el tema de la responsabilidad pública o de la imputabilidad de los servidores públicos, como ya se ha dicho.

Por otro lado, la transparencia o el acceso a la información gubernamental genera mecanismos de autocontrol del servidor público. La actuación de quien se sabe observado o tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestas a escrutinio es distinta de la de aquél que se sabe actuando en secrecía. En este marco, también podríamos buscar ideas y autores en toda la literatura que ha venido estudiando a las organizaciones y la psicología y comportamiento de los integrantes de esas organizaciones.

El acceso a la información gubernamental significa una revolución importante, si se hace efectiva, porque puede representar una revolución importante en la psicología y comportamientos de los actores burocráticos y en los flujos de información dentro de las organizaciones gubernamentales. Por lo que —y aquí hay un experto en el tema de organizaciones: David Arellano— me parece que ahí también habría que picar piedra.

Finalmente, el acceso a la información gubernamental plantea la descentralización de los mecanismos de vigilancia y control social. Toda la literatura relativa al control del gobierno ha partido, principalmente, del supuesto de que el control está centralizado. Con el acceso a la información del gobierno se genera un control multilateral de la administración, en el que, en teoría, todos los ciudadanos se convierten potencialmente en agentes de control, porque todos pueden hacer solicitudes: todos pueden preguntar y por ende todos puede vigilar. Así, teóricamente, to-

dos pueden llamar a cuentas a agencias y funcionarios públicos. Y nuevamente, en ese supuesto de la descentralización de los mecanismos de la vigilancia y el control social se pueden buscar tanto ideas como autores. Aquí, deslizo un primer texto con un autor que retomaré posteriormente: el texto sobre el *Ajuste Mutuo*, de Charles Lindblom, en donde ejemplifica sobre la importancia de la descentralización del control de las agencias públicas entre otras cosas, para garantizar su supervivencia. De alguna forma lo retoma O'Donnell, en sus textos sobre la rendición de cuentas horizontal, pero Lindblom básicamente plantea que, a diferencia del control centralizado, la sociedad genera muchos mecanismos de control que le permiten estabilidad, que le reducen tensiones y que se plantean como limitaciones para la discrecionalidad en el ejercicio social del poder. Desde luego, la descentralización tiene implicaciones en términos de los costos de transacción del control, que sabemos que son altos cuando está centralizado. Lo vemos en el caso de México, cuando por ejemplo, pensamos en los costos que tiene que pagar nuestra burocracia para cumplir con todos los procedimientos centralizados de la Secretaría de la Función Pública y sus órganos internos de control. Por su parte, a los ciudadanos siempre les queda la duda sobre la efectividad de esos mecanismos para abatir la corrupción. En donde hay pocas dudas es en que se generan procedimientos que burocratizan enormemente la acción gubernamental.

En contrapartida, la descentralización del control reduce los costos de transacción del control centralizado, pero genera riesgos de incrementos en los costos de agencia: al no estar controladas centralmente, sube el riesgo de que las agencias registren un apego a las normas insuficiente. Es decir, la descentralización del control puede generar que las agencias a las que se les dio mayor independencia en su capacidad de acción, con mecanismos de control no centralizados, se porten mal. Por eso es importante, cuando se descentraliza el control, que se haga en contextos en donde las agencias que ganan independencia, encuentren mecanismos de rendición de cuentas horizontales adecuados. Por ejemplo, el acceso a la información gubernamental es un mecanismo que favorece contextos de contrapesos sociales a las agencias gubernamentales dotadas de mayor autonomía (o con menos control centralizado).

Lo que aquí queremos decir es que la transparencia y el acceso a la información pueden abordarse como temas derivados del tema más general, ya está claramente dicho, de la rendición de cuentas y el control al ejercicio del poder. En ese marco, sugiero que se tome en cuenta un texto que, al abordar el tema del control social, el poder político y el dominio de las élites, lo hace desde la perspectiva del acceso a la información genérica: no sólo la gubernamental, sino la del acceso a la información y el análisis que se hace a esa información como forma de abordar y entender los problemas sociales. El texto al que me refiero es *Inquiry and Change: the troubled attempt to understand and shape society*, de Charles Lindblom (Yale University Press. New Haven, 1990) nuevamente, que no sólo observa la forma como el conocimiento y el análisis de la información puede usarse para resolver problemas sociales —incluyendo desde luego y particularmente el problema social del ejercicio del poder público—, sino que aborda con especial énfasis las dificultades y los fracasos en el conocimiento y el uso de la información para resolver problemas públicos. Su estudio es el de la sociología, la política, la economía de la búsqueda de información y su análisis para abordar los problemas sociales. En otros términos, este es un texto fundamental para entender, desde el punto de vista teórico y lógico la relación entre rendición de cuentas y el acceso y el análisis de la información a la que se tiene acceso. Entonces, a partir de la premisa de que están vinculados inexorablemente estos dos fenómenos, ese texto hace una liga teórica conceptual, lógica, entre ambos.

El libro explora el conocimiento entendido como la obtención de información y el procesamiento mental subsecuente que lleva a los actores a actuar en consecuencia. ¿Cómo es que en las sociedades como la nuestra, el conocimiento ayuda a resolver problemas sociales? ¿Cómo es que la ignorancia y los análisis erróneos se entrometen en el ejercicio? ¿Cuál es el papel de la información y su procesamiento social para el ejercicio del poder? ¿Cómo es que la gente puede mejorar su integración y convivencia social a partir de la obtención de información y en su procesamiento intelectual? Son cuestionamientos a los que el libro de Lindblom trata de dar respuesta y de esa forma, vincula el tema del acceso y asimilación de la información con los problemas y el cambio social y el ejercicio del poder.

Para terminar, me gustaría que fuera claro que la transparencia, incluso como fenómeno a estudiar, no puede abordarse como un fin en sí mismo. La transparencia, el acceso a la información gubernamental, es un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad, para que el Estado actúe mejor en beneficio de la sociedad. En última instancia, lo que se busca es el bienestar de la sociedad, y por esto remito nuevamente a este texto de Lindblom, porque me parece que establece una liga teórica entre el acceso a la información, el control al poder público y la rendición de cuentas.

La Transparencia desde la Teoría de las Organizaciones

David Arellano

Muchas gracias por la invitación. Debo confesar rápidamente que no soy un experto en el tema de transparencia. Generosamente he sido invitado a analizar, como *organizacionólogo*, qué se discute en términos de la Teoría de las Organizaciones respecto al concepto de transparencia. Me pareció muy seductora la idea. Ustedes sabrán que los *organizacionólogos* nos damos a conocer primero porque somos bastante aguafiestas, y segundo porque somos abstractos y teóricos. Afortunadamente, Juan Pablo Guerrero se puso abstracto, de modo que ya no me queda el trauma de ponerme demasiado teórico y abstracto, porque eso es efectivamente lo que desde el punto de vista de las organizaciones se plantea en relación con el tema que nos reúne. Entonces, lo que voy a hacer será referirme a la cuestión de la transparencia en general, desde la literatura de las organizaciones.

La primera cuestión que encontramos, es que en la teoría de las organizaciones, muy simplistamente, se observan dos posiciones encontradas respecto a la cuestión de la transparencia, y eso me parece que es interesante. Hay una posición que podríamos llamar institucionalista o comportamental, que plantea que la cuestión de la transparencia en las organizaciones es por lo general una adición genérica al buen desempeño de las organizaciones. Las organizaciones que importan la cultura de la transparencia, que inducen la transparencia en sus procesos, que inducen la transparencia en sus relaciones, son organizaciones que

reducen la incertidumbre y que se vinculan con el exterior de una manera más clara; que generan una discusión honesta entre las partes. Esta literatura aduce que la transparencia como valor organizacional reduce la brecha entre valores organizacionales, formales, y los expresados y los prácticos. Es decir, la gente sabe que los valores organizacionales en realidad se aplican y en realidad se utilizan, y por lo tanto, tienen mayor confianza de actuar y tomar decisiones. Y uno muy importante: que hace disperso al poder; es decir, que la transparencia genera una dispersión del poder y al hacer eso evita el oportunismo en el mismo ámbito organizacional, lo que permite decisiones más racionales y mejor calculadas. De alguna manera, digamos, expresa la parte positiva, optimista, de una visión general de la transparencia como un valor organizacional expandido.

Sin embargo, hay otra parte interesante de la literatura de las organizaciones que es bastante más cuidadosa y escéptica a este respecto. En este segundo caso lo que se plantea es que hay una tensión sistemática entre escrutinio y control, y la confianza. Es decir, que las organizaciones son espacios donde los seres humanos interactúan, en muchos sentidos, basados en la confianza, y que ésta es un mecanismo, una relación social que se construye a partir de una gran complejidad de cosas que van mucho más allá del control y la supervisión. Es decir, la gente se relaciona en las organizaciones efectivamente a partir de normas, procedimientos y reglas; que todo eso es fundamental, pero también se relaciona a partir de encuentros, a partir de afinidades, a partir de odios y amores, a partir de características de las personalidades. Y que por lo tanto, la tensión sistemática se encuentra en cómo se construye el orden organizacional, donde se genera un equilibrio muy complicado entre el control y la supervisión, de un lado, y la generación de las condiciones de confianza en las relaciones entre las personas, del otro.

¿Por qué? Porque de alguna manera la pluralidad de ideas y personas que se puede encontrar en cualquier organización, implica que hay un compañero sistemático de la acción organizacional al que llamamos ambigüedad. En alguna medida la ambigüedad —que podría ser a veces un sinónimo de la opacidad— puede ser negativa para el orden organizacional,

pero en muchos casos es fundamental para el orden mismo. Una relación absolutamente transparente entre actores diferentes puede llevar a una falla en la lógica de la cooperación y no a la inversa. De modo que gracias a la ambigüedad, muchos actores que son diferentes y que se saben diferentes, logran encontrar mecanismos de cooperación. Algunos autores dicen, por lo tanto, que no está comprobado que políticas más transparentes generen mejores resultados, en cualquier circunstancia.

Hay un texto muy famoso de Jon Elster que se llama *Justicia Local. ¿De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias?* (Gedisa. Barcelona, 1998), donde expresa muy claramente una serie de eventos de relaciones humanas, de relaciones organizacionales, donde excesos de información o excesos de transparencia pueden llevar a resultados no solamente ineficientes, que sería la preocupación menor, sino incluso injustos o inequitativos, ante problemas como los que algunos autores identifican como situaciones trágicas; por ejemplo, la distribución de riñones, escasos, a enfermos terminales: hay que tener un gran cuidado respecto a lo que significa transparencia en situaciones de ese tipo.

La confianza, es para esta otra parte de la literatura, una relación social, por lo que no existe una manera única instrumental de construirla. Juan Pablo creo que lo expresó muy bien. Transparencia, por lo tanto, no es un fin en sí mismo. Es un medio y es un medio que tiene que ser construido organizacionalmente con un gran cuidado. El punto que probablemente resume esta idea de la literatura de las organizaciones, es que la discrecionalidad organizacional, la que se les permite a los seres humanos dentro de las organizaciones, con cierta autonomía de comportamiento y cierta flexibilidad para tomar decisiones —hay consenso en esta literatura— es fundamental para el buen desempeño de las organizaciones y, por lo tanto, cierto grado de ambigüedad es importante.

¿Cuáles son las ideas que están detrás desde el punto de vista organizacional? Creo que el primer punto a destacar es que el concepto de transparencia es un concepto sobrecargado. No es sencillo entonces simplificarlo. Ya también lo dijo Eduardo: sociológica, legal, moral, organizacional y políticamente, es un con-

cepto cargado de grandes supuestos. Incluso, por ejemplo, el concepto básico de la naturaleza humana. Si partimos de una visión de la naturaleza humana individualista, tendremos una perspectiva de la transparencia particular. Pero si tenemos una visión de la naturaleza humana emanada desde la idea de los valores compartidos, tendremos que ser mucho más flexibles en nuestro concepto de transparencia. Pongo un ejemplo: si nos vamos por la primera, nuestra gran preocupación sería básicamente la asimetría de información. Pero si nos vamos por la segunda, nuestra gran preocupación sería la construcción de confianza entre las personas. Ambos caminos nos llevan a estrategias distintas, que creo que pueden ser complementarias, pero que uno tiene que comprender que está hablando de dos formas diferentes de atacar el mismo problema. Esto nos lleva a argumentar que la transparencia, al no ser un fin sino un medio, y al tener que ser implementada a través de ciertos instrumentos, debe tener claro que en una sociedad plural esos instrumentos no son neutrales. Esta es la primera idea que yo quisiera resaltar, a partir de la revisión de la literatura de las organizaciones en la materia.

La segunda es otra tensión, ahora entre cumplimiento y compromiso, o entre poder y autonomía. ¿Cómo se logra que la gente sea fiel a sus convicciones y a sus actuaciones para poder generar reciprocidad? Ese es uno de los elementos que nos interesan cuando hablamos de transparencia. Lo que nos preocupa es que los funcionarios públicos hagan lo que dicen que están haciendo, y utilicen los recursos que dicen que están usando, y que los partidos hagan lo mismo y también que las personas, en fin, cumplan con reciprocidad respecto a lo que se espera de ellas. ¿Pero cómo se logra esto? Estrictamente hablando, a través de controles que obliguen al cumplimiento, o bien con la esperanza de que esos actores cumplan sus compromisos. La única manera de atacar ese dilema es, pues, a través de la vía del poder, y del control y de la autoridad, o bien de la autonomía como un mecanismo de construcción de reciprocidad. En otras palabras, control o confianza. Obviamente, pongo esta dicotomía de modo maniqueo para que ustedes observen que estamos frente a un concepto cargado, que requiere que elijamos entre estas tensiones sistemáticas que inevitablemente encontramos cuando hablamos de transparencia.

Transparencia está relacionada, entonces y definitivamente, desde el ángulo de las organizaciones, con dos palabras: control y confianza. Y en ese equilibrio creo que hay una vía de análisis importante. Estamos hablando de poder, obviamente, y estamos hablando de significado, dirían los sociólogos. No estamos hablando solamente de un instrumento racional directo, sino de construcción de relaciones entre personas. Una idea que a mí me gustó mucho, que creo que desde el ángulo de las organizaciones sintetiza el asunto de la transparencia, es la administración del riesgo. Cuando uno habla de organizaciones, y por lo tanto de control y confianza, habla de que los seres humanos debemos tener cierto grado de autonomía en la toma de decisiones, y eso implica un cierto grado de aceptación del riesgo: de que los seres humanos somos los que tomamos decisiones.

Cuando llevamos esto al ámbito gubernamental, creo que como sociedad es muy importante comprenderlo. Es decir, sin duda es importante que nuestros funcionarios sean transparentes respecto a cómo actúan, por qué actúan y cómo toman decisiones, pero también debemos, como sociedad, comprender que debemos otorgarles un espacio de autonomía y discrecionalidad para tomar esas decisiones. ¿Qué nivel de confianza queremos darles para que puedan administrar el riesgo? Obviamente en el caso mexicano hoy en día tenemos un nivel de confianza mínimo. No quisiéramos darles mucho espacio para que tomen decisiones riesgosas. Pero cualquier sociedad, en un ámbito democrático, tiene que plantearse que sus servidores públicos tienen que tomar decisiones, y que esas decisiones implican riesgo. ¿Cómo vamos a constituir ese ámbito para que el riesgo sea aceptable? Es una pregunta que sintetiza bien la discusión desde el ángulo organizacional que yo observo.

Un último punto: hay una relación entre esos dos conceptos, de inteligibilidad y transparencia, que no habría que confundir. Creo que en el ámbito organizacional eso está más o menos claro. Ser transparente no significa tener ni individual, ni organizacional, ni socialmente inteligibilidad; es decir, la transparencia no genera automáticamente comprensión de las causas, los mecanismos, las formas, las relaciones que llevan de una causa a un efecto social. Esto fortalece más la idea de que la transparencia es un medio que no debe olvidar que, en una sociedad plural y demo-

crática, la autonomía y la discrecionalidad para definir preferencias y defenderlas son parte de las libertades que defendemos. Como ustedes podrán observar, la transparencia desde el punto de vista organizacional es un concepto cargado sociológicamente. Y esto exige la capacidad de tejer fino entre varias tensiones sociales y humanas, a las que nos tenemos que enfrentar definitivamente.

Aproximaciones conceptuales a la idea de *transparencia*

Ernesto Villanueva

En pocos terrenos académicos existen tantas interrogantes sobre la definición de conceptos como en lo que concierne al derecho de la información. En México es particularmente cierta esta afirmación, pues la doctrina es escasa y aborda sólo algunas de las subramas de esta disciplina de estudio. De ahí, por tanto, la pertinencia de formular algunas reflexiones sobre la noción de transparencia que ha emergido a la discusión pública, pero sin ofrecer un punto de partida conceptual. Y así se conjugan términos como acceso a la información pública, transparencia, derecho a la información y derecho de la información, los cuales suelen utilizarse como si de sinónimos se tratara. En este estudio se buscará identificar los puntos de relación entre los conceptos anteriormente enunciados.

Veamos. El concepto de derecho a la información es relativamente conocido en México a partir de la reforma política de 1977, particularmente con la adición al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el 30 de diciembre de 1977, en cuyo último párrafo se introdujo la expresión: "*El derecho a la información será garantizado por el Estado*". Este nuevo derecho fundamental generó grandes problemas para determinar su significado. Hubo incluso rigurosos estudios como el de Sergio López Ayllón¹⁰ destinados precisamente a desentrañar de qué se hablaba cuando se apelaba al derecho a la información.

¹⁰ López Ayllón, Sergio. *El derecho a la información*. Miguel Angel Porrúa, librero-editor. México 1984.

Jorge Carpizo y el autor¹¹ han sostenido que el derecho a la información (en su sentido amplio), de acuerdo con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos es la garantía fundamental que toda persona posee a: atraerse información, a informar y a ser informada.

De la definición apuntada se desprenden los tres aspectos más importantes que comprende dicho derecho fundamental:

- a) el derecho a atraerse información,
 - b) el derecho a informar, y
 - c) el derecho a ser informado
- a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y, ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
 - b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
 - c) El derecho a ser informado incluye las facultades de i) recibir información objetiva y oportuna, ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y, iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.¹²

La información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos –acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir–; así como los tipos –hechos, noticias, datos, opiniones, ideas–; y sus diversas funciones.¹³

El derecho a la información emplea los más diversos espacios, instrumentos y tecnologías para la transmisión de hechos e ideas. Algún medio puede presentar peculiaridades propias pero las

¹¹ Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva *"El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México"* en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas. *Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2001 pp.71-102.

¹² Escobar de la Serna, Luis. *Manual de derecho de la información*. Dykinson. Madrid 1997; pp. 54-60 y 380-381. López Ayllón, Sergio. *El derecho a la información*. Miguel Angel Porrúa, librero-editor. México 1984; pp. 160-161. Villanueva, Ernesto, *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1998; pp. 34-36.

¹³ López Ayllón, Sergio, obra citada, p. 176.

instituciones del derecho a la información son las mismas para todos ellos, aunque acomodándose a sus características.

Del propio artículo 19 se desprende con toda claridad que el derecho a la información es un derecho de doble vía en virtud de que incluye, y en forma muy importante, al receptor de la información; es decir, al sujeto pasivo, a quien la percibe y quien —ya sea una persona, un grupo de ellas, una colectividad o la sociedad— tiene la facultad de recibir información objetiva e imparcial.

Así lo ha entendido acertadamente la Corte Constitucional de Colombia, cuya sala quinta de revisión asentó:

... el derecho a la información es de doble vía, característica trascendental cuando se trata de definir su exacto alcance: no cobija únicamente a quien informa (sujeto activo) sino que cubre también a los receptores del mensaje informativo (sujetos pasivos), quienes pueden y deben reclamar de aquél, con fundamento en la misma garantía constitucional, una cierta calidad de la información. Esta debe ser, siguiendo el mandato de la misma norma que reconoce el derecho “veraz e imparcial”. Significa ello que no se tiene simplemente un derecho a informar, pues el Constituyente ha calificado ese derecho definiendo cual es el tipo de información que protege. Vale decir, la que se suministra desbordando los enunciados límites —que son implícitos y esenciales al derecho garantizado— realiza antivalores (falsedad, parcialidad) y, por ende, no goza de protección jurídica; al contrario, tiene que ser sancionada y rechazada porque así lo impone un recto entendimiento de la preceptiva constitucional.¹⁴

En México, el Poder Judicial de la Federación hubo de recorrer un largo camino para identificar la noción de derecho a la información. Primero, de manera errónea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que:

¹⁴ Véase Nogueira Alcalá, Humberto. “El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos” en *Derecho a la información y derechos humanos*. Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores). UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2 000; pp. 21-23 y Villanueva, Ernesto. *Derecho mexicano de la información*. Oxford University Press. México 2 000; pp. 41-46.

La adición al artículo 60. Constitucional en el sentido de que el derecho a la información será garantizado por el Estado, se produjo con motivo de la iniciativa presidencial de cinco de octubre de mil novecientos setenta y siete, así como del dictamen de las Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de las que se desprende que: a) Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada «Reforma Política», y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos. b) Que la definición precisa del derecho a la información queda a la legislación secundaria; y, c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información. Ahora bien, respecto del último inciso no significa que las autoridades queden eximidas de su obligación constitucional de informar en la forma y términos que establezca la legislación secundaria; pero tampoco supone que los gobernados tengan un derecho frente al Estado para obtener información en los casos y a través de sistemas no previstos en las normas relativas, es decir, el derecho a la información no crea en favor del particular la facultad de elegir arbitrariamente la vía mediante la cual pide conocer ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades, sino que esa facultad debe ejercerse por el medio que al respecto se señale legalmente.¹⁵

En esta tesis aislada se puede advertir que: a) El derecho a la información se subsume en el derecho de los partidos políticos a tener espacios en los medios de comunicación, particularmente los electrónicos; b) La ausencia de un derecho fundamental derivado del último párrafo a favor del gobernado y, c) Deja abierta la posibilidad de que los gobernados puedan recibir “ciertos datos de la actividad realizada por las autoridades”, siempre y cuando se expida al efecto una ley secundaria que establezca tal posibilidad jurídica. Tiempo después, la Corte inicia el proceso de cambio de este criterio para fortalecer la tendencia a identificar-

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Abril de 2000 Tesis: P. LXI/2000 Página: 71.

lo con la naturaleza del derecho de acceso a la información pública. En 1996, en una opinión consultiva solicitada por el Presidente de la República para desentrañar el alcance y sentido del derecho a la información, la Suprema Corte sostuvo que:

El artículo 6o. Constitucional, in fine, establece que «el derecho a la información será garantizado por el Estado». Del análisis de los diversos elementos que concurrieron en su creación se deduce que esa garantía se encuentra estrechamente vinculada con el respeto de la verdad. Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 Constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados.¹⁶

Así pues, el derecho a la información *lato sensu* puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios y la sociedad. Y, en *stricto sensu*, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para examinar datos, registros y todo tipo de informaciones en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gasto público, cumplen funciones de autoridad o están previstas por las dis-

¹⁶ Solicitudes 3/96. Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal. 23 de abril de 1996. Unanimidad de once votos. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número LXXXIX/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.

posiciones legales como sujetos obligados por razones de interés público, con las excepciones taxativas que establezca la ley en una sociedad democrática. El hecho, sin embargo, de que habría que utilizar la noción de derecho a la información, *lato sensu*, para definir el sentido genérico del concepto y derecho a la información, *stricto sensu*, para hacer referencia a una de sus vertientes, fue razón suficiente para acuñar el concepto de derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de acuerdo a la ley. Hasta aquí tenemos dos conceptos: derecho a la información y derecho de acceso a la información pública. Queda por definir derecho de la información. Si, como ya se anotó, el derecho a la información está compuesto de normas legales —y el derecho de acceso a la información pública es una de sus vertientes y, por esa misma razón integra normas jurídicas—, se puede colegir que el derecho a la información es el objeto de estudio del Derecho como ciencia jurídica. De esta suerte, el derecho de la información es la rama del Derecho Público que tiene como objeto de estudio al derecho a la información.

Una vez aclarados estos conceptos se requiere ahora precisar si las nociones de derecho de acceso a la información pública y transparencia son sinónimos o cuál es su relación entre sí. Una revisión de la jurisprudencia mexicana y de otros países cercanos al entorno nacional no es de ayuda para abundar sobre la naturaleza conceptual de los términos en cuestión, toda vez que no han sido motivo hasta ahora de alguna diferencia para interpretar su sentido legal. De la misma manera los diccionarios y libros de Derecho generalmente consultados no aportan luces definitorias para desentrañar este problema conceptual.

De entrada, la noción de transparencia parece provenir de la ciencia política y de la administración pública y no del Derecho. No obstante, la ley ha recogido ese concepto de modo que no puede quedar fuera del análisis desde la perspectiva jurídica. En

efecto, el principio de transparencia está vinculado originalmente con el control de la administración pública como se pone de relieve en las disposiciones nacionales y supranacionales que se han aprobado en los años recientes.¹⁷ La inserción de la transparencia en el Derecho deviene de otra antigua institución jurídica que hoy se invoca como patente de un sistema democrático, la del principio de publicidad del Estado.¹⁸ Este punto característico de un Estado democrático de derecho es de vieja data, pero de reciente eficacia normativa como mecanismo de control de los actos de los gobernantes por los gobernados. De manera reciente, Bobbio ha acuñado la frase de democracia con un acento en la publicidad, en el sentido de hacer público o dicho de manera más sintética en la transparencia. Dice Bobbio: “*Con redundancia se puede definir el gobierno de la democracia como el gobierno del poder ‘público’ en ‘público’. El error es sólo aparente porque ‘público’ tiene dos significados: si es contrapuesto a ‘privado’, como en la distinción clásica de ius publicum y ius privatum, que nos llega de los juristas romanos, o si es confrontada con lo ‘secreto’, por lo que no adopta el significado de perteneciente a la ‘cosa pública’ al ‘Estado’, sino de ‘manifiesto’, ‘evidente’, ‘precisamente visible’.*”¹⁹ La idea de transparencia ha permeado más que el concepto del principio de publicidad de los actos del Estado por ser una sola palabra capaz de sintetizar un significado similar expresado en varias palabras. Con todo, la doctrina jurídica sigue utilizando hasta ahora la noción de publicidad de los actos del Estado²⁰ para referirse a la misma idea.

Es claro que transparencia o publicidad de los actos de los órganos del Estado son términos equiparables. La transparencia significa así el deber de los mandatarios o gobernantes para reali-

¹⁷ Véanse, como ejemplos, las siguientes disposiciones, a saber: Ley 489 de 1998 de Colombia publicada en el Diario Oficial No. 43.464, de 30 de diciembre de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de España, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado y, por supuesto, la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de México.

¹⁸ Ver las sentencias del Tribunal Constitucional de Perú N.º 2579-2003-HD/TC.

¹⁹ *El futuro de la democracia*. FCE. Buenos Aires. p. 9.

²⁰ Cfr. Pierini, Alicia y Valentín Lorences. *Derecho de acceso a la información*. Editorial Universidad. Buenos Aires, 1999, especialmente pp. 226-235 y Meloncelli, A. *L'informazione amministrativa*. Maggolioli. Rimini. 1993.

zar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas. Es menester ahora ver si la noción de transparencia es sinónimo del concepto de derecho de acceso a la información pública o si su relación es de diferente naturaleza. Si se atiende a la regulación jurídica de la transparencia, se puede colegir que el principio de transparencia es una parte del derecho de acceso a la información pública y no al contrario.

En México, por ejemplo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone de lo que denomina las obligaciones de transparencia en su artículo Séptimo para referirse a un conjunto de 17 rubros de información que debe hacer públicos sin que medie petición de parte alguna. En varios estados de la federación con nomenclaturas distintas, las leyes de acceso a la información pública recogen el mismo modelo institucional para permitir el conocimiento de la sociedad sobre la actuación de los órganos del Estado. De esta suerte, la transparencia está íntimamente relacionada con el derecho de acceso a la información pública, pero no se subsume en el mismo concepto, en virtud de que el derecho de acceso a la información pública comprendería:

- a) El acceso a la información pública a petición de parte;
- b) La transparencia o acceso a información de oficio;
- c) El sistema legal de protección de datos personales,
- d) El sistema legal de archivos públicos.

De este modo, la transparencia es una garantía normativa e institucional no jurisdiccional para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública. En tanto la transparencia es una garantía, no un derecho sustantivo, hace las veces de una herramienta o instrumento legal para alcanzar los propósitos que justifican la existencia del derecho de acceso a la información pública. Asimismo, conviene puntualizar que si bien es cierto que la transparencia es una garantía para el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, también lo es que el concepto correlativo denominado rendición de cuentas o *accountability* no es ni un derecho fundamental ni una garantía instrumental del derecho de acceso a la información pública, si no más bien forma parte de los bienes jurídicos protegidos por

el derecho de acceso a la información pública; es decir, es uno de los valores que protegen la existencia y eficacia de esta institución jurídica.

En suma, el derecho a la información es el concepto genérico o matriz a que se refiere el artículo Sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El derecho de acceso a la información pública es una vertiente del derecho a la información y la transparencia es una de las garantías legales para imprimir de eficacia al derecho de acceso a la información pública en un Estado democrático de derecho.

Ideas para desordenar las ideas

Andreas Schedler

Una de las herramientas más antiguas y quizás más eficaces para garantizar la transparencia y el acceso a la información ha sido la confesión. Todos hemos iniciado con nuestras confesiones, así que yo no voy a ser la excepción: mi presentación no es desordenada nada más, sino desordenadora. Creo que Mauricio Merino me colocó al final de la fila por la capacidad ordenadora que caracteriza mi mente burocrática. Pero voy a salirme de eso, para permitirme algo que creo que nos podemos autorizar en esta fase del proyecto, que todavía es una tormenta de ideas. Han preparado muy bien el terreno los que me antecedieron y me tomo la libertad de salirme del camino trazado para pasear por otros rumbos.

Retomo la tercera pregunta que nos pone Mauricio: ¿Cuáles son las ideas básicas que definen la transparencia? Tengo una vieja pasión por el lenguaje, por los conceptos, y una vieja convicción de que es por ahí que debemos empezar. Y dependiendo de cómo empecemos conceptualizando la transparencia, veremos a dónde llegamos en términos de autores y libros sobre la transparencia.

Si nos preguntamos por el significado de la transparencia, una vía natural sería que yo dijera: tiene que ver con la rendición de cuentas, un tema que he pensado y trabajado en el pasado. Efectivamente, la transparencia es una dimensión fundamental

de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas, de manera muy central, consiste en dos tipos de transparencia. La transparencia de hechos constituye la dimensión informativa de la rendición de cuentas, la transparencia de razones su dimensión argumentativa. Partiendo de la asociación estrecha entre transparencia y rendición de cuentas podríamos definir la bibliografía básica que nos pide Mauricio. Esta bibliografía sobre rendición de cuentas se dividiría en varios apartados posibles, dependiendo del tipo de rendición de cuentas que decidamos abordar: la rendición de cuentas del ejecutivo frente al legislativo, los controles judiciales de la política, la fiscalización de los partidos políticos, la rendición de cuentas administrativa, el control que ejercen los votantes sobre los legisladores y un largo etcétera.

Sin embargo, quiero resistir la tentación fácil de desviar mi atención hacia la rendición de cuentas, para centrarme en la transparencia. Etimológicamente, la transparencia se deriva de la palabra compuesta latina *trans-parere*. Lo transparente es lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, sino lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera.

En este sentido, la transparencia se basa en la vieja capacidad de *Super Goofy* o *Superman* o de alguno de estos personajes de nuestra infancia, que podían ver a través de las paredes. Desde niño me ha fascinado eso. Nunca lo he logrado, por supuesto, pero en eso estamos: en un esfuerzo por ver a través de las paredes. La cuestión, entonces, es cuáles son las paredes que queremos hacer translúcidas y qué es lo que queremos ver a través de ellas.

México es un país de paredes, muros, bardas. Colonias y pueblos enteros presentan paisajes grises de calles polvorientas y bardas interminables. La política misma a veces se asemeja a estos paisajes desconsolados de casas y habitantes que se encierran detrás de hileras e hileras de tabiques grises. La pregunta, entonces, no es ociosa: ¿Cuáles son las paredes que queremos derrumbar? O de manera más modesta, ante las exiguas perspectivas de éxito de nuestras ambiciones de demolición: ¿Cuáles son las paredes que queremos penetrar con nuestras miradas de *super-ciudadanos*?

Propongo no fijarnos, de antemano, en el ámbito estrecho de competencia del IFAI, en las puertas cerradas de la administración pública. Propongo más bien contemplar un panorama más amplio de paredes que atraviesan la esfera política. Si miramos el paisaje entero de paredes, en lugar de pararnos de manera prematura ante alguna pared determinada, se nos abre la posibilidad de pensar no en un solo libro sobre la transparencia, sino en toda una serie de libros que se estudian el tema multifacético de la transparencia, en diferentes campos y desde diferentes ángulos. Como politólogo propongo que esta serie posible de libros la concibamos bajo el título de *la política de la transparencia* (en sustitución de la “cultura” de la transparencia, de la que nos habla la convocatoria a este evento).

De entrada, la opción obvia y sencilla sería limitar el proyecto de un *reader* sobre la transparencia al campo institucional del Estado, o quizás de manera aún más delimitada, al campo de las finanzas públicas. También pareciera natural centrarnos en experiencias actuales, en las luchas contemporáneas por la transparencia que se han dado en contextos de democracia y democratización. Está además la tentación de limitarnos a la “transparencia buena”, a los aspectos benéficos y deseables de transparencia, dejando de lado todas las áreas y actos de creación de transparencia que quisiéramos evitar. Ante todo, en el marco normativo de una democracia liberal, dos límites clásicos de la transparencia, la confidencialidad y la privacidad, representan valores y espacios que queremos proteger de la invasión de la transparencia. Ahí le recetamos lentes negros al ciudadano *Super Goofy* para que no pueda espiar a través de ciertas paredes de secrecía legítima e intimidad privada.

Finalmente, cuando hablamos de la transparencia a invitación del IFAI, podemos estar tentados de pensar las condiciones de visibilidad estatal solamente desde un polo, el polo de la transparencia, olvidándonos de su polo opuesto, la opacidad. Sin embargo, si miramos las cajas negras al igual que las vitrinas radiantes, podemos concebir varios tomos de libros que analizan la transparencia desde su ausencia, que vencen el miedo a la oscuridad y exploran las esferas nocturnas del poder estatal.

Si de inicio, en lugar de pasear por los caminos obvios, echamos una mirada al mapa completo de la transparencia y la opacidad, surge un sinnúmero de libros posibles sobre "la política de la transparencia". Aquí nada más quiero esbozar, de manera algo juguetona, algunas de estas posibilidades.

Una primera serie de tomos podría dedicarse a estudiar al "Estado transparente", a las prácticas e instituciones que intentan volver transparente a los tres Poderes del Estado, desde sus ápices visibles hasta sus rincones escondidos. Podrían ser libros que siguen la división clásica de poderes. Pero quizás sería más interesante llevarlos a un nivel mayor de concreción y especialización. Me puedo imaginar libros sobre la transparencia u opacidad de ámbitos institucionales relativamente estrechos: la policía, el ejército, los hospitales, las escuelas, las universidades, como en general, todos los ámbitos administrados, por lo menos en parte, por manos públicas. También me puedo imaginar varios tratados sobre ámbitos de la política pública: la transparencia de la política social, ambiental, laboral, educativa, etcétera.

Un conjunto complementario de libros podría viajar al otro lado de la luna estatal, para centrarse en el "Estado opaco". Por lo menos algunos tomos tendrían que dedicarse al pasado mexicano, al autoritarismo post-revolucionario, que fue todo un ejemplo de gobierno opaco e irresponsable. El régimen priísta de la irresponsabilidad institucional se podría analizar en perspectiva comparada. Podríamos estudiar su manejo de los *arcana imperii*, de los secretos del Estado imperial, su producción y protección de secretos, neblinas, complicidades. Pero también podríamos estudiar las sofisticadas técnicas de observación indirecta que tenían que emplear los súbditos, los excluidos de los círculos internos del poder. Como en otros casos de dominación autoritaria, tenían que descifrar los rumores, las filtraciones y las señales codificadas que emitía el palacio, el rey y sus cortesanos en los Pinos.

No tenemos porque limitarnos al estudio del Estado transparente u opaco. También podemos dirigir nuestra atención hacia los ciudadanos transparentes u opacos. En parte, la discusión sobre los ciudadanos transparentes nos remite a los viejos temores orwellianos, de ciudadanos que se quedan sin espacios persona-

les protegidos frente a un Estado panóptico omnipresente. Esta preocupación por el Estado opaco que aspira, por medios coercitivos, a la transparencia ilimitada de sus súbditos, la vemos resucitar en el contexto actual de un combate internacional al terrorismo que tiende a privilegiar la seguridad nacional sobre la libertad personal.

El estudio de los ciudadanos transparentes tiene también vertientes algo menos maquiavélicas. En muchos ámbitos institucionales, el Estado moderno se esfuerza por catalogar y observar a sus objetos administrativos. La lista de sujetos que el Estado trata de sacar de la invisibilidad (ante sus ojos administrativos) es larga: los recién nacidos y los fallecidos transparentes, los alumnos y los estudiantes transparentes, los contribuyentes y los evasores transparentes, los inmigrantes y los turistas transparentes, los pobres y los empresarios transparentes, los pacientes y los rebeldes transparentes. Etcétera.

Naturalmente, no deberíamos olvidarnos de los gobernantes transparentes. Nunca podremos arrojar luz a todos los rincones de la “caja negra” que es el Estado. Tampoco podemos inspeccionar las mentes de los políticos y funcionarios para comprobar la sinceridad de sus argumentos públicos. Sin embargo, toda una serie de técnicas de observación trata de franquear las barreras de observación existentes. Por ejemplo, de manera regular, psicólogos con vocación política toman datos biográficos, elementos discursivos y expresiones corporales para armar rompecabezas psicoanalíticas que nos revelan, supuestamente, la estructura psíquica de los gobernantes. En un plano algo más superficial, las cámaras de vídeo grabación, como todos sabemos, son instrumentos maravillosos para tejer redes de corrupción y complicidad. Las grabaciones resultantes, aunque inspirados por fines estrictamente privados, pueden llegar a servir al bien común de la transparencia cuando, por razones nobles como el chantaje o la venganza personal, se ponen a disposición de los medios masivos de comunicación.

También podría haber un tomo dedicado a los votantes transparentes —transparentes en términos administrativos—, como portadores de credenciales electorales, pero también en términos

motivacionales, como tomadores de decisiones electorales. La democratización mexicana ha girado en buena medida alrededor de la creación de lo que llamamos elecciones transparentes.

La idea es que pasamos de elecciones fraudulentas (donde no supimos bien como se cocinaron los resultados) a elecciones transparentes (donde los resultados reflejan fielmente, no la entidad opaca de la “voluntad popular”, pero sí la suma matemática de las decisiones individuales de las votantes). En este contexto de democratización, no solamente la administración electoral se volvió transparente; también los votantes se hicieron transparentes. Antes, las elecciones nos decían más sobre la voluntad de los gobernantes que sobre las preferencias de la ciudadanía. Ahora, las elecciones ya sirven para estudiar los motivos de decisión de los votantes. Sin embargo, todavía quedan muchas interrogantes cuando tratamos de entender bien, lejos del ruido de las interpretaciones fáciles y auto-interesadas, qué es lo que nos quieren decir los y las votantes a la hora de emitir su voto. Ramas enteras de la ciencia política y de los estudios de opinión pública se dedican a eso: tratar de hacer transparentes los motivos individuales que subyacen a los resultados agregados de las elecciones.

Finalmente, no puedo dejar de invitar a pensar la transición más allá del derecho al acceso a la información. La discusión mexicana sobre la transparencia privilegia su dimensión informativa, la transparencia de las acciones de los gobiernos. Tiende a dejar de lado su dimensión argumentativa, la transparencia de las razones de los gobiernos. Si pensamos la transparencia desde esta perspectiva, desde las razones públicas que justifican las decisiones públicas, nos adentramos al terreno difícil, pero fértil de la democracia deliberativa.

La transparencia y la opacidad, las instituciones del Estado, los políticos y los ciudadanos, el razonamiento público. He apenas marcado algunos puntos sobresalientes de un mapa amplio, a gran escala. Ojalá que resulte fructífero abrir el debate de esta manera, ensanchándolo, ampliándolo, tranzando senderos múltiples hacia horizontes abiertos.

III. El Debate

(En este capítulo se reproducen las intervenciones de los autores que participaron en el seminario que dio lugar a esta publicación, con las correcciones de estilo obligadas por el traslado del lenguaje hablado al escrito)

Mauricio Merino: Les pido licencia para abrir el debate. Primero una cuestión práctica, incluso procedimental: me doy cuenta de que, como bien decía Andreas Schedler hace un momento, tenemos que trabajar mucho más para poder construir un texto común que invite a la reflexión. Este seminario ha sido una lluvia de ideas, apenas el principio del debate, y creo que no podemos pedirle mucho más, tal como está el estado del arte. Pero tal vez sí podemos invitarnos —y lo quiero hacer abiertamente— a seguir pensando en la construcción de este diálogo; a seguir caminando juntos, si ustedes aceptaran esta invitación, para tratar de discutir al menos cuáles deben ser los perfiles de ese debate. Es decir, a ir un paso atrás de lo que la convocatoria original del seminario esperaba. No sé si estoy transmitiendo adecuadamente la idea: cada uno de ustedes tiene una aproximación teórica, una aproximación metodológica diferente que, sin embargo, también está llena de dudas acerca de las posibilidades de concretar algo parecido a un núcleo duro para un programa de investigación coherente. Eso es lo que yo estoy aprendiendo en este momento. Pero tal vez eso es también lo que podemos ofrecer y discutir. Entonces, lo pongo como entrada para no perder el hilo de nuestra deliberación y para tratar de avanzar hacia un segundo paso, como también sugería Andreas en su primera intervención. Habrá que precisar un poco más de qué hablamos cuando hablamos de transparencia, con la idea de perfilar ese debate.

Mi ignorancia sobre esta materia es, en ese sentido, una ventaja sobre los demás participantes en la mesa. Yo no soy especialista

en este tema. Sin embargo, desde esa ignorancia me doy cuenta de que hay varias preguntas que no están respondidas, pero que me gustaría poner en claro para abrir la deliberación. Veo por lo menos tres que brincaron de las distintas exposiciones. Primero: sospecho que estamos usando la transparencia como una muleta, como un instrumento para tratar de decir otras cosas; que su contenido depende de la entrada metodológica, teórica, de cada uno de nuestros autores. Que la idea de la transparencia conduce hacia una mejor operación gubernamental o hacia una base jurídica más nítida acerca de los alcances del poder del Estado frente a las garantías de los individuos, o hacia una mejor operación presupuestal, más democrática, o hacia la posibilidad de que los ciudadanos tengan mejores instrumentos de control respecto al ejercicio gubernamental, o incluso hacia la posibilidad de avanzar en la construcción de redes de cohesión social, capaces de ir consolidando bases de confianza que, a su vez, tengan alcance en el régimen político y en el régimen económico. Es decir, tengo la impresión —insisto: desde esta ignorancia confesada—, de que al usar la expresión transparencia, cada uno de nuestros autores convidados el día hoy está diciendo cosas distintas y por eso resulta tan complicado definir el concepto: porque es un instrumento, un arma, un vehículo, para transmitir otras ideas que están detrás de esa expresión genérica.

Podría entretenerme un poco más en esta glosa. Por ejemplo, María Marván abre la mesa expresando las preocupaciones del IFAI en relación con esa frontera no muy clara entre el derecho de los ciudadanos a saber, por un lado, y el derecho a que no se sepan cosas de su vida personal, de su absoluta privacidad, y nos plantea dilemas de orden jurídico que evidentemente no están resueltos. Y tampoco se le puede pedir a la Ley que se le resuelva del todo, en tanto no exista el principio general aplicable. Yo no me imagino el derecho sino como una expresión instrumental de un principio previo asumido por el Estado. Entonces, si no existe ese principio previo ¿cómo lo vamos a instrumentalizar? Algo así nos dice la Presidenta del IFAI, y no es poca cosa: ¿hasta dónde llega la privacidad y hasta dónde la publicidad, con esa frontera tan diluida? Lo mismo pasa con las cuestiones reservadas: Eduardo Guerrero y Juan Pablo Guerrero, y desde otro ángulo David Arellano y Helena Hofbauer, han tomado la idea de la transparencia total como algo que no es

conveniente y que, en cambio, puede llevar a generar problemas mucho mayores. La entrada propuesta por Eduardo en su primera intervención —y recuperada después por David y su visión organizacional—, nos dice que una transparencia sin limitación alguna produce mayores problemas, ya por agobio de información o por incapacidad para procesarla, o por los dilemas organizacionales que plantea, o incluso por el conflicto que puede generar dentro de una vida organizacional más o menos ordenada. Esta idea de la ambigüedad que nos ha colocado David Arellano, asociada al problema de la racionalidad limitada —para usar el lenguaje de Simon conocido por todos— es también la que Eduardo coloca desde un principio.

Hasta dónde abrir y hasta dónde no hacerlo. De nuevo aquí hay una frontera no resuelta, que yo subrayo con ánimo provocador, para tratar de poner las bases del debate. Sigo: si no hay esas fronteras, entonces ¿de qué estamos hablando? Confesemos que no lo sabremos a ciencia cierta, hasta en tanto no aclaremos con precisión cuál es el punto de partida que estamos adoptando, es decir, que transparencia puede significar cualquier cosa; incluso cosas contradictorias, me atrevo a decir, si no decimos antes qué está detrás de esta expresión. Una vez que digamos qué está detrás, entonces tal vez podemos confesar, como paso número dos, que en efecto la transparencia puede significar varias cosas a la vez, y que esas cosas pueden llegar a ser contradictorias entre sí.

Una segunda cuestión que observo en las distintas entradas que ustedes han propuesto es que transparencia debe entenderse sobre todo como rendición de cuentas, tal como nos dice con mucho énfasis Juan Pablo Guerrero —cuyo trabajo lo respalda—. Entonces pregunto, con cierto pudor, ¿transparencia es sólo rendición de cuentas? ¿No puede ser otra cosa? ¿Y por qué no puede ser otra cosa? Me refiero a que frente a rendición de cuentas y sistemas de control, como lo decía muy bien David Arellano, también está la contraparte de la cuestión social: esa otra entrada que lleva a la construcción de bases de confianza. No me voy a extender mucho, pero esa idea acerca de las bases para construir confianza resulta a mi juicio absolutamente central, para entender no sólo el esquema de valores de una sociedad sino los procedimientos que esa sociedad se da para poder funcionar.

Ya sea porque existen esas bases de confianza, o porque justamente es hora de construirlas. Sin embargo, tengo para mí que quizás transparencia es algo más que rendición de cuentas.

Por otra parte, cuando escucho a algunos de los ponentes afirmar que la idea de la transparencia está necesariamente atada al ideal de que el ciudadano tenga derecho al conocimiento de la información manejada por el gobierno, me pregunto si no existen otras rutas capaces de construir redes de confianza, que probablemente no pasan necesariamente por el instrumento coactivo, desde el punto de vista del derecho, que exige de los gobernantes no sólo rendir cuentas, sino pagar las consecuencias cuando no las rinden. Algo de eso atraviesa, por ejemplo, por redes de mercado; por redes de intercambio que también atañen al uso de los dineros públicos y no solamente en términos presupuestales, sino en términos de los recursos que utiliza una sociedad para funcionar, en términos generales. Creo que hay ahí una dicotomía entre control y confianza, que me gustó mucho en el planteamiento de David Arellano, que no está resuelta y que me atrevo a poner abiertamente a discusión.

En este sentido, confieso que tengo un problema casi ideológico: cuando me proponen entradas de orden estrictamente individualista, entiendo su poder analítico, entiendo su fuerza de explicación, entiendo que sirven para producir una comprensión más o menos rápida de ciertas situaciones, y entiendo desde luego que para el mundo académico son una maravilla porque facilitan la entrega de reportes muy bien cuantificados y con un aparente poder de explicación sobre los fenómenos que estudian. Pero creo que hay otra entrada metodológica que no necesariamente se reduce a considerar cuáles son los incentivos que puede tener la gente para actuar de una determinada manera. Sospecho que tras este tema de la transparencia hay algo más que un conjunto de incentivos convertidos en una serie de procedimientos, y tiene que haber algo más porque de lo contrario no sabemos de qué estamos hablando a ciencia cierta. Si la transparencia es una muleta de otra cosa, entonces esa otra cosa no puede ser solamente un conjunto de incentivos: no tendría sentido. De nuevo lo planteo desde mi ignorancia: cuando Andreas Schedler nos convoca a una discusión más grande, que puede tener no sólo cuatro entradas sino muchas más, tal vez también

tenemos algo que decir sobre transparencia y construcción de confianza desde el campo institucional, desde el mirador de los valores y desde una base normativa capaz de producir reglas del juego aceptables, y no solamente a partir de procedimientos de coacción y generación de incentivos. No lo sé de cierto, pero me asusta un poco que la entrada dominante siga siendo esta visión arraigada en el *rational choice*. Creo que es mucho más que eso.

Por último, me parece que no solamente hay una causa eficiente —déjeme ponerlo así— sino un propósito más amplio tras el concepto de transparencia. Entiendo con claridad la relación entre transparencia y rendición de cuentas. Pero si uno no tiene claro cuál es el objetivo social, y más aún un objetivo social que se presume convertido en derecho, y en un derecho garantizado por la Constitución, tampoco puede afirmar con certeza qué cosas está garantizando. ¿Cuánto se incorpora al marco del derecho, y cuál es el propósito que se está persiguiendo al final del día? En otras palabras: ¿de qué se trata todo este asunto? ¿De exigir al gobierno que abra las puertas? Muy bien. Pero si al final del día no sabemos con exactitud qué puertas queremos abrir ante los dilemas de la reserva y de la privacidad, entonces, ¿qué es lo que estamos buscando en definitiva? No me queda claro. Me preocupa que convertida en una muleta, la transparencia se pueda convertir en un instrumento de uso político, más o menos útil durante una época, pero que no se vincule con ninguna causa que tenga sentido para la construcción de un objetivo social.

En fin. Dejo estas cuestiones sobre la mesa. Sé que son complejas y que no las resolveremos en un solo debate. Pero quisiera pedirles su reacción en el orden y en la medida que ustedes lo consideren conveniente.

David Arellano: Tomo la palabra de inmediato. Siempre es más fácil hacerlo así para lanzar las primeras reacciones. Andreas tal vez nos puede ayudar aquí. Yo, al igual que Mauricio, empecé a pensar que el concepto de transparencia es tan elusivo como el de tolerancia: nadie puede ser totalmente tolerante. Los superlativos no se aplican. No se pueden aplicar a un concepto como tolerancia y creo que tampoco se pueden aplicar a un concepto

como el de transparencia, pues de alguna manera son conceptos amarrados a valores. Entonces, ¿puedes querer ser transparente porque crees que lo que debes lograr es saber todo? Ese sería un extremo, como acabo de decir, ilógico. Puede ser que queramos una sociedad transparente para que nadie tenga suficiente poder como para mover el sistema a su voluntad, como sucede teóricamente en el mercado. La gran virtud del mercado es que atomiza el poder, y al atomizarlo evita que alguien pueda influir demasiado en el sistema. O simplemente quieres inhibir un determinado comportamiento. Es decir, partes de una premisa, como la que imaginaron los padres fundadores norteamericanos: tú deja a un ser humano común y corriente sin vigilancia, y ese ser humano común y corriente sin vigilancia muy probablemente va a corromperse, porque si no lo vigilas verá por sus intereses.

Andreas ya lo había planteado de alguna manera: ¿quieres una sociedad transparente porque quieres generar una sociedad dialógica a la Habermas, en donde la transparencia busca las bases del diálogo que todos entendemos plural? Me parece muy pertinente ese planteamiento, ese primer intento de inventario del para qué querer transparencia. No sé si resuelva el asunto, pero por lo menos sí deja entrever que estamos frente a una pregunta crítica, pues no podemos pensar que vamos a utilizar la transparencia de una manera neutral, con un solo significado y con una sola perspectiva. En eso estoy de acuerdo contigo. Me parece que este primer inventario me deja claro que es un concepto en donde hay que atreverse a tomar una posición, y a lo mejor nos metemos en un debate ideológico.

Juan Pablo Guerrero: El tema efectivamente puede ser tan amplio como se quiera, y bajo distintos puntos de abordaje. Me parece que todo lo hasta ahora dicho tiene sentido, pero lo que creo que no debe perderse de vista es —y aquí ya voy a hablar como un oblicuo funcionario público—, es que hay una Ley reciente, que podemos suponer modificará las relaciones entre el Gobierno Federal y la sociedad mexicana. Reducir la transparencia al tema de acceso a la información del gobierno y vincularla solamente al tema de la rendición de cuentas puede parecer efectivamente en extremo reduccionista. Yo lo concedo. Pero, perdón por esta simplicidad: si no fuera por el hecho de la nueva

Ley tampoco estaríamos hablando ahora mismo de la transparencia. Estaríamos quizás hablando de muchos otros temas que también involucran al ejercicio del poder y sobre el cual hay varios autores, textos y referencias bibliográficas. En este caso, el punto de partida es el del ejercicio de un nuevo derecho y un nuevo marco regulador para el acceso a la información gubernamental y sobre esto todas las reflexiones que se formulen pueden tener un gran valor. Pero sí creo que sin mayores ambiciones de carácter internacional, inscribir el tema de la transparencia en la actualidad, cuando tenemos este gobierno y después de la tradición política que lo antecede, el tema de la transparencia se inscribe ineludiblemente en el fenómeno de la impunidad y de la corrupción en el ejercicio del poder en México.

Reacciono a otras dos preguntas de Mauricio: no es, por cierto, la primera vez que nos muestra que es dueño de habilidades envidiables para provocarnos: pregunta varias veces que si hay algo más que la rendición de cuentas en la transparencia, y luego pregunta también que si para rendir cuentas hay algo más. La transparencia es mucho más que el acceso a la información del gobierno. Es mucho más que sólo esa una condición necesaria —y subrayo: sólo necesaria—, pues no basta con el acceso a la información para que el gobierno rinda cuentas. Pero si no tuviéramos la transparencia como un medio más de la rendición de cuentas —ni siquiera lo pongo como fin—, no avanzaríamos mucho. Lo que se busca en última instancia es el bienestar social. Pero el punto es que la transparencia en los asuntos del gobierno no sólo favorece la rendición de cuentas, sino que también le permite a la sociedad —no inmediatamente, pues no es fácil— tomar mejores decisiones, por lo menos en teoría. Tienen que pasar muchas cosas para que esto ocurra en realidad. Algo muy concreto es que para convertir la información que nos da el gobierno, que pueden ser toneladas de papel, en información que sea socialmente rentable y útil para la sociedad, tienen que intervenir muchos actores que todavía no lo están haciendo en México o que lo están haciendo muy poco. Algo que en Suecia es algo tan asimilado que no es un tema básico en la relación entre el Estado y la sociedad.

Y por otro lado, para que haya rendición de cuentas se requiere más que la transparencia, sin duda. La respuesta más sencilla

es: se requiere contrapesos. Existen dos escenarios que de alguna forma ya deslizaba David: puede haber una sobrecarga de información y un gobierno de cínicos, o puede haber sobrecarga de información y un gobierno de mentirosos. La transparencia, y particularmente en el caso de México, no implica ni garantiza la verdad sobre los asuntos gubernamentales. Otra forma de decirlo es que no hay garantía de que con el solo acceso a la información del Gobierno Federal, éste nos esté diciendo la verdad. Falta mucho para que se vinculen esos dos temas. Trato así de reaccionar a los temas planteados.

Ernesto Villanueva: Efectivamente, la transparencia no debe ser absoluta. A mí eso me parece que es un principio razonable. No hay instituciones absolutas. Yo diría que la transparencia es un derecho, porque el derecho es acceder a la información pública. Es decir, un derecho humano que en este caso no lo tiene la Ley Federal de Transparencia, que es la información pública gubernamental, debiendo ser una ley reglamentaria del último párrafo del artículo Sexto de la Constitución, pues no obedece a una ley administrativa, una ley secundaria, una ley como cualquier otra ley, pues el espíritu era que fuera una ley que derivara de la Constitución.

Volviendo al tema de la transparencia, creo que es una institución jurídica que no puede ser absoluta, eso es cierto. En Derecho no hay derechos absolutos: salvo excepciones, por supuesto, como los derechos de procedimiento o el derecho a la vida, garantizado ahora gracias a los tratados que México ha suscrito, porque la Constitución no protege plenamente el derecho a la vida en todos los casos, y particularmente cuando se trata de delitos que han cometido integrantes de las Fuerzas Armadas. Eso me parece que es pertinente y eso tiene que ver porque hay otros bienes que la ley protege: el derecho a la vida privada o derechos colectivos que tienen como propósito garantizar y armonizar la convivencia pacífica, armónica de los seres humanos en sociedad. Ese es el tema obvio, que ni en la Ley de Acceso a la Información Pública, en la Federal o en las estatales, o en cualquier ley del mundo, ninguna es absoluta. Pero es parte también de la discusión que a veces se da, cuando se pide más información cada vez y obviamente hay que acotarle la parte de información cla-

sificada como reservada o confidencial, pues siempre habrá una información reservada o confidencial, eso está fuera de discusión.

Otro tema que a mí me parece interesante, ya lo decía aquí el doctor Mauricio Merino, es la parte de transparencia para qué ¿Qué utilidad tiene para los diversos sectores de la sociedad? ¿Para qué queremos que haya Transparencia? La Ley de Transparencia, por ejemplo, me queda claro y aquí se ha debatido mucho y ya lo ha señalado también Juan Pablo Guerrero, en la parte administrativa me parece que más o menos queda claro cuáles son sus ventajas, que son muchas, y yo también he enumerado algunas de ellas. Pero efectivamente el acceso a la información pública o las ventajas del acceso a la información pública, o de la transparencia como elemento del acceso a la información pública, no debería abarcar solamente a los tres Poderes, pero la Ley Federal de Transparencia es producto de una negociación política y evidentemente está como está, como producto de una discusión. Es una decisión política con intereses partidistas, que definitivamente no coincidiría con el resultado de un comité de diseño para hacerla, en donde todo el Congreso dijera: “bueno, a ese comité de diseño le cedemos nuestro voto y hacemos suya nuestra voluntad con un convenio aquí que vamos a aprobar”. La ley como está es una expresión de la vía política, así son las cosas, como la mayor parte de las leyes.

Pero a lo que voy es a que se tendría que incluir no sólo a los tres Poderes, sino evidentemente a las personas de derecho público y de derecho privado que ejerzan recursos públicos, que cumplan actos de autoridad, que reciban subvenciones. Recuerdo en una sesión que compartí con Andreas Schedler en Veracruz, donde sostuve que las ONG's particularmente reciben recursos públicos y tienen que rendir cuentas de lo que hacen. Eso lo platicaba en Washington hace quince días y a diferencia de la percepción mexicana, todavía muy atrasada en esas cosas, a las fundaciones internacionales esto les parece algo normal, obvio, nada nuevo. Que una asociación rinda cuentas y diga quién le paga, diga cuáles son sus donantes, cuánto ejercen y dé un balance de todo, parece lo más normal. Pero aquí en México, sin embargo, todavía hay la idea —incluso en Transpa-

rencia Mexicana— de que el que debe informar es solamente el Gobierno. ¿Yo por qué, por qué debo informar? Que el Gobierno informe, sí. El Gobierno en sentido amplio: no me refiero al Poder Ejecutivo sino a la administración pública y a todo lo que tenga que ver ella. Pero yo como ONG, ¿por qué tengo que informar? Entonces, yo creo que también es necesario ir ampliando esa cuestión ajustada de momento a la transparencia del sector público, por llamarlo más ampliamente, a otros sectores de la sociedad. En la medida en que se dé esa información, la transparencia va a generar mayor confianza. Hay dinero aquí y la confianza es fundamental. Si yo tengo una ONG que es confiable y que sé que no está patrocinada por un partido político, no tengo nada que ocultar.

Vuelvo a la pregunta: ¿la transparencia para qué, para qué es útil? Se manejó la idea de la transparencia en la administración pública. ¿Pero yo para qué quiero saber la información judicial, la información jurisdiccional? Eso seguramente les interesará a los abogados y poco más. Pero resulta que la información jurisdiccional tiene otras implicaciones de carácter económico, de certeza, de principio de legalidad, del mejor ejercicio del derecho, de tener mayores inversiones, de tener un principio de seguridad jurídica y que la gente sepa que, efectivamente, se van a resolver los problemas en los tiempos adecuados. Es decir, tiene también una serie de elementos que retomados de la economía, o de la sociología o de la politología son interesantes, y ya no sólo desde el punto de vista estrictamente jurídico. Entonces, yo también creo que en México, para concluir esta primera aproximación, se tuvo que empezar por el principio, es decir, por el método de aproximaciones sucesivas. Por supuesto que lo podemos hacer a nivel doctrinal y podemos discutir todos, pero coincido ahí también con Juan Pablo Guerrero en que ciertamente tenemos que ir empezando poco a poco. Y lo que se empezó no fue en realidad cualquier cosa. El hecho de tener una Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública ha hecho un cambio sustancial, por lo menos de percepción, y empieza a hacerlo cada vez más, y eso es importante.

Tenemos unas leyes vigentes, no plenamente eficaces, pero hacia eso vamos y yo creo que precisamente esa es la razón de que haya este tipo de discusiones; que estemos aquí discutiendo con

una vista de prospectiva, una vista de qué hay más allá, tanto hacia el futuro como de manera transversal. Yo creo que sería un punto importante —y precisamente para eso está la academia— imaginar para proponer medidas; hacer propuestas que enriquezcan precisamente el contenido de las leyes y que todo esto tenga finalmente un sentido de desarrollo democrático.

Helena Hofbauer: Me quedé con la idea sobre si la transparencia es una muleta, un vehículo, un instrumento. En el sentido en el que comentábamos a lo largo de las distintas exposiciones de hoy, de que a final de cuentas la transparencia es un medio. ¿Pero es un medio para qué? Esa es la pregunta que pone Mauricio Merino en la mesa y que subyace a muchas de las exposiciones y de las tribulaciones que podríamos tener a lo largo de la mañana, del día y de las semanas subsecuentes. Porque sí, coincido con Ernesto y con Juan Pablo, en el sentido de si podemos tratar de delimitar la transparencia a cuestiones muy concretas, y podemos entender hasta qué punto la transparencia se relaciona con cuestiones de acceso a la información de manera directa; de qué manera se relaciona con la rendición de cuentas; de qué manera eso es importante, en la medida en la que se complementa con pesos y contrapesos, como para conformar un círculo completo. Pues sí, la transparencia llevada al absurdo, como por ejemplo lo hace Andreas en su propuesta —no exhaustiva pero bastante provocativa—, pues puede ser mucho más que lo que se discute o lo que se está proponiendo en el contexto legal normativo mexicano, o en el contexto de muchos otros países a lo largo de la última década, donde se han empezado a tomar medidas concretas para avanzar hacia lo que son las reglamentaciones de acceso a la información pública.

Por ejemplo, hay una serie de iniciativas con respecto a la transparencia de las empresas privadas. Todo lo que se refiere a la responsabilidad social de las empresas, y lo que significa la idea de los actores no gubernamentales que desempeñan un papel cada vez más importante dentro del mundo globalizado; el impacto que las sociedades tienen o sufren o gozan por parte de sus acciones y lo que esas empresas deberían de reportar o instrumentar para ser responsables frente a esas sociedades. Por ejemplo, hace dos semanas estaba en una reunión en la que se discutía la transparencia de las industrias extractivas: ¿qué pasa

con esas industrias que extraen petróleo y gas en países que son extremadamente pobres, pero que tienen una riqueza natural considerable y no se benefician de ella? ¿Dónde queda la transparencia y los vínculos que existen entre las compañías internacionales que están involucradas entre esos países y sus gobiernos, en una serie de acuerdos que les han permitido extraer recursos naturales, sin que eso necesariamente beneficie a sus sociedades en la medida en la que debería hacerlo?

Entonces, sí creo que esta discusión acerca del para qué de la transparencia, en qué contexto y en qué sentido, se puede ampliar hasta al absurdo y también se puede restringir hasta el absurdo. Así como la discusión de la democracia, por ejemplo, se podría limitar de manera muy significativa y se podría circunscribir a cuestiones muy básicas, o bien se podría ampliar a cuestiones mucho más comprensivas como para hablar de una democracia sustantiva, que fuera mucho más allá de una democracia electoral, etcétera. Así también, la transparencia puede ampliarse o circunscribirse a cuestiones mucho más limitadas. Si partimos desde transparencia como acceso a la información pública, es ante todo a partir de una relación de responsabilidad de gobernantes ante gobernados y al ideal del desarrollo.

Hablamos del tema de la información pública y el acceso a la información pública, y de la relación entre gobernados y gobernantes, en tanto que nos permite entender de una manera mucho más clara las decisiones del gobierno; nos permite analizar esa información para involucrarnos en esas decisiones, y tener un papel en la rendición de cuentas vertical u horizontal, como la queramos llamar, y participar en un ejercicio de gobierno democrático. Y ya si lo llevamos mucho más allá, pues sí, entran otros aspectos de lo que debería ser la transparencia en un plano mucho más amplio. Un plano que no sólo abarca al sector público, sino que también incluye al sector privado, que muchas veces influye en la vida de los ciudadanos de una manera mucho más decisiva y directa que el sector público, y en algunos contextos con impactos mucho más identificables. Y que, por lo tanto, debería de poder contar con algún tipo de rendición de cuentas. Coincido con lo de las ONG's, desde luego, pero creo que más allá de las ONG's hay otros actores que me parecería que sería mucho más importante que entraran en un círculo de

rendición de cuentas transparentes, tanto con respecto a su accionar como al impacto de sus acciones sobre la sociedad en su conjunto y sobre grupos particulares.

Ernesto Villanueva: Nada más dos datos de información. Recientemente, se aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública número cuatro en América Latina, que es la de Ecuador, y estuvimos participando ahí. A mí me sorprendió un hecho que en México sería imposible, pues no tendría viabilidad política: el acceso a la información de las personas de derecho privado, que tengan información de interés público. No estoy diciendo que reciban recursos, porque aquí en México lo que hemos logrado en muchas leyes, es incluir a aquellas personas de derecho público-privado que ejerzan actos de autoridad, como por ejemplo, el servicio de limpieza, o el seguro social, etcétera, o aquellas personas que cumplen una función o reciben subsidio por parte del gobierno, en tanto que ejercen recursos públicos. Pero aquí estamos hablando de personas de derecho privado que tienen información de interés público. Y ahí es donde entra —lo recordé por lo que decía Helena—, que efectivamente manejan información de gran utilidad. Pero aquí en México sería un suicidio querer proponer eso. Pero me llama la atención, como para documentar nuestro optimismo, que en otros lugares este tipo de cuestiones se están haciendo.

Lo de las ONG's es un caso interesante, porque en el caso de Guayaquil todo, o prácticamente todo lo que tiene que ver con la provincia o el estado de Guayaquil se ha subrogado a las ONG's por la política de participación ciudadana, de manera que ahí las ONG's no sólo cumplen su función tradicional, sino que también se vuelven una especie de empresas que realizan funciones del Estado. Y entonces, para mí también es una cosa interesante que comparto con ustedes, pues en México una ONG casi nunca realiza una función de esa naturaleza. Pero allá hay una ley que, repito, debieron haber aprobado muy recientemente —sólo falta que la promulgue el Presidente—, pero que en principio supone un punto argumental relacionado con esta idea de personas de derecho privado, que poseen información de interés público.

Faltaría definir qué es interés público. Jurídicamente hablando, interés público es toda aquella información que te permite ejercer un derecho o cumplir una obligación. Por lo tanto, sería interesante saber aquí en México, por ejemplo, cuánto ganan las televisoras por cuestiones electorales, es decir, que nos den sus estados financieros y que el IFAI o algún órgano independiente tuviera la atribución de sancionar a esas empresas si no dieran esa información. Si así fuera, estaríamos en otro mundo. Pero en México eso todavía está por verse.

Andreas Schedler: Retomo la discusión sobre las bases normativas de la transparencia. ¿Para qué sirve la transparencia? ¿Para qué la demandamos? En el ámbito del Estado, la respuesta parece sencilla. La transparencia es una herramienta para el control del poder, punto. La teoría liberal nos dice que necesitamos transparencia para que el poder no se vaya por la libre y haga destrozos. La teoría democrática prescribe que sean los ciudadanos y ciudadanas quienes “en última instancia” deben controlar el poder. La transparencia les sirve para este fin.

Dicho sea de paso, no sabemos de antemano, sin embargo, para qué fin les sirve el control del poder. Si los ciudadanos aspiran, por ejemplo, a que construyan segundos pisos viales en lugar de vías de tren, o a que se construyan cárceles públicas en lugar de escuelas públicas, así será bajo preceptos democráticos. En democracia, los fines del poder, controlado democráticamente, están abiertos. Para los ciudadanos, la transparencia tiene un valor instrumental, que ayuda a conseguir fines colectivos, no un valor en sí.

Me gustó la metáfora que introdujo Mauricio: la transparencia como muleta. ¿Qué es una muleta? Es un aparato ortopédico que nos ayuda a caminar cuando tenemos algún problema de extremidades inferiores. Quiere decir, es una cosa muy específica, con un fin igualmente específico. Si la transparencia es una muleta, entonces, sería algo como un aparato ortopédico que nos ayuda a controlar el poder. Esto puede ser muy útil cuando tenemos algún problema de autoridades superiores. Pero es importante resaltar que el mismo aparato probablemente no nos ayuda para otras cosas. En el debate público, muchas veces in-

vocamos la transparencia en el nombre de objetivos para cuya realización posiblemente no necesitamos muletas, sino otros inventos médicos. Si queremos crecimiento económico, justicia social o gobernabilidad democrática, para mencionar nada más algunas metas colectivas, posiblemente no precisamos de la muleta de la transparencia, o no precisamos *solamente* de ella, sino de toda una caja de herramientas más amplia.

Los límites de la transparencia, nos explicó Mauricio Merino, son asunto que no tenemos resuelto. Espero que nunca lo resolvamos. ¿Qué es lo que queremos saber, observar, revelar? ¿Hasta dónde queremos ir? ¿En dónde pintar nuestra raya? Podemos llegar a ciertos consensos, pero siempre van a ser tentativos y abiertos a la revisión. Potencialmente, al igual que la división moderna entre esfera pública y privada, las fronteras de la transparencia son móviles y controvertidas. Su discusión y revisión continua es una preocupación legítima tanto de políticos como de ciudadanos.

Eduardo Guerrero: Lo divertido de esta mesa y de la transparencia, es que estamos ante una palabra resbalosa, gaseosa. De hecho, es una metáfora. Octavio Paz decía que las palabras son puentes, pero que también podían ser pozos o convertirse en trampas. Si tratamos de ser muy estrictos con asignar un solo significado a la palabra “transparencia”, nos vamos a entrapar, porque nos vamos a dar cuenta rápidamente que es una palabra que se desliza hacia varias direcciones y será muy difícil asirla. De hecho, algo curioso con “transparencia” es que no hay transparencia si no hay luz, si no hay iluminación. Si el cuarto no está iluminado, no puede haber transparencia.

En ese sentido, se acerca a la palabra ilustración, que es una palabra muy importante para Occidente, en donde la luz fue la metáfora de la razón. Ahora la luz con la transparencia viene a ser la metáfora de la información. Esto quizás nos sugiera que en algún momento de nuestra civilización, y me refiero al último medio siglo, hubo sociedades carentes de información. Esto ocurrió claramente en el mundo socialista, en donde transparentar significó, por ejemplo, abrir los archivos de las *Stasi* en Berlín, lo que tuvo un efecto terapéutico para los ciudadanos. Ver esos ar-

chivos, leer los documentos, saber cómo los espiaba el Estado, les fue enormemente reconfortante a los alemanes orientales desde un punto de vista psicológico.

Si ustedes meten la palabra transparencia en amazon.com, se van a dar cuenta de que aparecen varios libros de derecho, otros de ciencia política, algunos de economía, pero les va a aparecer uno que es un tratamiento psicoanalítico. Yo lo compré pensando que iba a ser algo útil para mi ensayo politológico, pero se trataba de un tratamiento de auto ayuda, en donde uno tiene que sincerarse consigo mismo. Uno practica diariamente la franqueza, la sinceridad y se va sintiendo mejor y va anotando sus avances, cómo se va sintiendo mejor siendo más transparente. Quizás a nosotros, como sociedad, nos está siendo muy saludable y muy terapéutico tener un gobierno menos opaco, menos hermético, menos mentiroso, para dejar de estar a la merced de los meros rumores, de los chismes, de la especulación, y lograr conocer mejor el comportamiento de nuestros funcionarios a través de datos fidedignos. Conocer mejor cómo se conduce nuestra clase política termina por ser enormemente reconfortante.

Esto es una reflexión libre, porque la palabra transparencia da para eso. Y creo que era parte de la intención de Mauricio que nos liberáramos un poco de la disciplina y habláramos más metafóricamente, o incluso poéticamente, como la misma palabra transparencia nos lo sugiere. Me viene a la cabeza ahora un verso de T. S. Eliot de los *Coros de la Roca*: “¿Dónde está el conocimiento que hemos perdido en información?” En efecto, aún cuando ahora tengamos la oportunidad de acceder, mediante legislaciones de transparencia, a grandes montos de información, será necesario también que seamos capaces de analizar tal información, con método, con diversos criterios, para generar conocimiento.

¿Qué está atrás de la transparencia, pregunta Mauricio Merino? Están atrás muchas cosas. Puede estar un mero trauma de un ente o de un individuo desorientado o ignorante, que no sabe lo que pasa con quienes lo gobiernan; o puede haber una lógica de competencia política, donde el rival quiere que quien está en el gobierno entregue más información para criticarlo y vencerlo en las próximas elecciones. Pero también está atrás la vigencia

de un derecho fundamental, del que estuvimos privados durante varias décadas. Y está atrás, en una economía más abierta, la lógica del mercado, que se respeta más, en tanto que se quieren eliminar costos de transacción con mayor información difundida entre los agentes que participan en ese mercado.

IV. Bibliografía y Hemerografía

recomendadas por los Autores

Alderman, Ellen y Carolina Kennedy, *The Right to Privacy*, Vintage Books, New York, 1997.

Alesina, Alberto, Hausmann Ricardo, Hommes Rudolf, and H. Stein Ernesto (Inter-American Development Bank), *Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America*, BID, 1999.

Archon Fung, Mary Graham y David Weil, *The Political Economy of Transparency: What Makes Disclosure Policies Sustainable?*, The Ford Foundation, New York, 2002.

Arteaga Cano, Armando, *La fiscalización superior en México: una aproximación al desarrollo reciente del control externo federal*, Tesis de Licenciatura, El Colegio de México, México, 2003.

Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, Internet: www.privacyinternational.org, 2004.

Behn, Robert D., *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution Press, Washington, DC., 2001.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE., Buenos Aires, p. 9., 1993.

Bovens, Mark, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 1998.

Bremner, Brian, “*Misreading the Enron Scandal*”, en *Business Week*, 24 de abril, 2002.

Brin, David, *The Transparent Society. Will Technology Force us to Choose Between Privacy and Freedom?*, Perseus Publishing, New York, 1999.

Briseida, Lavielle, Helena Hofbauer y Lucía Pérez, **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria**, Fundar, México, 2001.

Briseida, Lavielle, Mariana Pérez y Helena Hofbauer, **Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria**, Fundar, México, 2003.

Bruce Bimber, **Information and American Democracy: Technology in the Evolution of Political Power**, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 2003.

Carpizo, Jorge y Ernesto Villanueva, **“El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”**, en Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas, **Derechos humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III**, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001.

Carrillo, Manuel, *et al.*, **Dinero y contienda político-electoral**, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Chávez Presa, Jorge A., **Para recobrar la confianza en el Gobierno, Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público**, FCE., México, 2000.

Clark, Dana, Jonathan Fox y Kay Treakle (eds.), **Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel**, Rowman and Littlefield, Lanham, MD., 2003.

Del Castillo, Arturo, **Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas**, Auditoría Superior de la Federación, México, 2003.

Del Villar, R., **Regulación de la Protección de datos y de las sociedades de información: una comparación de países seleccionados de América Latina, Estados Unidos, Canadá y Unión Europea**, Documento No. 2001-7, Banco de México, 2001.

Dutton, William, **Society in the Line: Information Politics in the Digital Age**, Oxford University Press, New York, 2001.

Eads, Stefani, **“Learning to live with “Fair Disclosure”**, en *BusinessWeek*, 27 de noviembre, 2000.

Elster, Jon, **Justicia Local. ¿De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias?**, Gedisa, Barcelona, 1998.

Escalante, Fernando, ***El Derecho a la privacidad***, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Núm 2, México, 2004.

Escobar de la Serna, Luis, ***Manual de derecho de la información***, Dykinson, Madrid, 1997.

Fesler, James y D. Kettl, ***The Politics of the Administrative Process***, Chatham House, New Jersey, 1991.

Finkelstein, Neal, ***Transparency in Public Policy. Great Britain and United States***, Macmillan Press, USA, 2000.

Florinni Ann, ***Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency***, Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, DC., 1999.

Fölscher, Alta, Krafchik Warren y Shapiro Isaac, ***Transparency & Participation in the Budget Process, South Africa: A Country Report***, IDASA, Sudáfrica, 2001.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación:

—***Diagnóstico sobre negociación presupuestaria. Propuestas para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas***, Fundar, México, 2004.

—***Información, transparencia y rendición de cuentas en el Presupuesto de Egresos de la Federación***, Fundar, México, 2004.

—***Negociación Presupuestal y transparencia***, Fundar, México, 2002.

Fundar y IBP, ***La transparencia y acceso a la información en el proceso presupuestario***, Fundar, México, 2002.

Garten, Jeffrey E., “***Corporate Standards: Raise the Bar Around the World***”, en *BusinessWeek*, 13 de mayo, 2002.

Gelos, Gaston and Shang-Jin Wei, ***Transparency and International Investor Behavior***, NBER Working Paper No. 9260, 2002.

Giugale, Lafourcade, y Nguyen, ***Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era***, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC., 2001.

Graham, Mary, ***Democracy by Disclosure: the Rise of Technopopulism***, Brookings Institution Press, Washington, DC., 2002.

Guerrero, Amparán Juan Pablo, Madrid Sánchez de la Vega Rodolfo y Reyes Terrón Ángel Mauricio, ***Transparencia limitada: Diez preguntas ciudadanas sin resolver, Un análisis del Presupuesto Federal 2001***, CIDE, México, 2001.

Guerrero, Amparán, Juan Pablo, ***La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político, ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía***, CIDE, México, 2000.

Guerrero, Amparán Juan Pablo y Madrid Sánchez de la Vega Rodolfo, ***Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México***, CIDE, México, 2001.

Guerrero, Amparán Juan Pablo, *et. al.* ***Una propuesta para el estudio de la transparencia en el gasto público en América Latina, entre percepciones y realidades***, CIDE, México, 2001.

Guerrero Amparán, Juan Pablo y Madrid Rodolfo, ***La transparencia en el Proyecto de Presupuesto 2002***, CIDE, México, 2002.

Gutmann, Amy y Dennis Thompson, ***Democracy and Disagreement***, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1996.

Hirschman, Albert O., ***Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States***, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1970.

Hofbauer, Helena, ***Promoviendo la transparencia en los presupuestos públicos***, Fundar, México, 2003.

Hutchings, Vincent L., ***Public Opinion and Democratic Accountability: How Citizens Leans About Politics***, Princeton University Press, Princeton, 2003.

International Budget Project, ***Guide to the Open Budgets Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options***, (Draft), 2004.

International Budget Project, ***Open Budgets Questionnaire: Information, Participation, Accountability***, (Draft), 2004.

International Monetary Fund:

- ***Code of Good Practices for Fiscal Transparency***, FMI, 2001.
- ***Good Governance, The IMF's Role***, FMI, 1997.
- ***Manual on Fiscal Transparency***, FMI, 2001.
- ***The IMF Transparency Code***, FMI, 2001.

Kuttner, Robert, “***Enron: A Powerful Blow to Market Fundamentalism***”, en *BusinessWeek*, 4 de febrero, 2002.

Leone, C y G., Anrig, ***The War on Our Freedoms. Civil liberties in an age of terrorism***, The Century Foundation, New York, 2003.

Libertad de Información México, A.C. Internet: www.limac.org.mx

Lindblom, Charles, ***Inquiry and Change: the troubled attempt to understand and shape society***, Yale University Press, New Haven, USA, 1990.

Liss, David:

- “***A Board's Top Job: Watching the CEO***” (Entrevista con Steve Baum) en *BusinessWeek*, 6 de mayo, 2003.
- “***Transparency and Good Governance***” (Entrevista con David Daberko) en *BusinessWeek*, 2 de junio, 2003.

López Ayllón, Sergio, ***El derecho a la información***, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, México, 1984.

López Presa, José O. (coord.), ***Corrupción y cambio***, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Lowenstein, Louis, “***The role of transparency in a market economy***” en *Second South-Eastern Europe Corporate Governance Roundtable*, 30 de Mayo, 2002.

Mainwaring, Scott y Christopher Welna (eds.), ***Democratic Accountability in Latin America***, Scott Mainwaring y Oxford: Oxford University Press, New York, 2003.

McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz, “***Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms***”, en *American Journal of Political Science* 28/1, 1984.

Marqués y Martínez, “***Transparencia y Disciplina Fiscal***”, en *El Salvador Diario de Hoy*, 13 de septiembre, Internet: www.synthesisci.com, 1999.

Merino, Mauricio, ***La participación ciudadana en la democracia***, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Núm. 4, México, 1997.

Moncrieffe, Joy Marie, ***“Reconceptualizing Political Accountability”***, en *International Political Science Review* 19/4, 1998.

Nassmacher, K, ***Monitoring, control and enforcement of political finance regulation***, Internet: www.idea.int. 2003.

Nogueira Alcalá, Humberto, ***“El derecho a la información en el ámbito del derecho constitucional comparado en Iberoamérica y Estados Unidos”*** en *Derecho a la información y derechos humanos*, Jorge Carpizo y Miguel Carbonell (coordinadores), UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000.

O'Donnell, Guillermo:

— ***“Delegative Democracy”***, en *Journal of Democracy* 5/1, 1994.

— ***Horizontal Accountability, and New Polyarchies***, Kellogg Institute for International Studies, Working Paper No.253, USA, 1998.

— ***“Illusions About Consolidation”***, *Journal of Democracy*, Volume 7, Number 2, Baltimore, 1996.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, ***Public Sector Transparency and Accountability: Making it Happen***: OCDE, París, 2003.

Pierini, Alicia y Valentín Lorences, ***Derecho de acceso a la información***, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999.

Plá Tomás, Orlando, ***“La transparencia de información como base del contrato federal: Una propuesta para México”***, en *Perfiles Latinoamericanos*, Volumen 1, 1997.

Przeworski, Adam, Susan C. Stokes y Bernard Manin (eds.), ***Democracy, Accountability, and Representation***, Cambridge University Press, Cambridge, UK., 1999.

Prud'homme, Jean F., ***Dinero y partidos. Propuesta para regular los ingresos y gastos de los partidos políticos***, Nuevo Horizonte Editores-Fundación Ebert, México, 2003.

Rodan, Gary, ***Transparency, Asian Economic Crisis and the Prospects of Media Liberalization***, Annual Workshop: Transparency and the Global Political Economy, 2000.

Rozell, Mark, ***Executive Privilege. Presidential Power, Secrecy and Accountability***, Kansas University Press, Kansas, 2002.

Salamon, Lester, ***The Tools of government: A Guide to the New Governance***, Oxford University Press, New York, 2002.

Saphiro, Martin, ***Who guards the guardians? Judicial Control of Administration***, The University of Georgia Press, Athens, 1988.

Sartori, Giovanni, ***Videopolítica. Medios, información y democracia de sondeo***, Fondo de Cultura Económica/ITESM., México, 2003.

Schedler, Andreas:

—“***The Normative Force of Electoral Promises***”, en *Journal of Theoretical Politics* 10/2, 1998.

—“***¿Qué es la rendición de cuentas?***” Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, Cuadernos de Transparencia, Núm. 3, México, 2004.

—“***Arguing and Observing: Internal and External Critiques of Judicial Impartiality***”, en *Journal of Political Philosophy*, 2004.

Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), ***The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies***, Lynne Rienner Publishers, Boulder y Londres, 1999.

Schopenhauer, Arthur, ***El arte de tener razón, expuesto en 38 estratagemas***, Biblioteca Edad, Madrid, 1996.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XI, Tesis: P. LXI/2000 Página: 71, Abril de 2000.

Simon, Herbert A., ***Naturaleza y límites de la razón humana***, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

Smulovitz, Catalina y Enrique Peruzzotti, “***Societal Accountability in Latin America***”, en *Journal of Democracy* 11/4, 2000.

Stokes, Susan C., ***Mandates and Democracy: Neoliberalism by Surprise in Latin America***, Cambridge University Press, Cambridge, Mass., 2001.

Theoharis, Athan, ***A Culture of Secrecy: The Government Versus the People's Right to Know***, Lawrence, University Press of Kansas, Kansas, 1998.

Transparencia Internacional, ***Global Corruption Report. Special Focus: Access to Information***, Profile Books, 0, London, 2003.

Ugalde, Luis Carlos, ***Rendición de cuentas y democracia. El caso de México***, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, México, 2002.

Vaughn, Robert, ***“Transparencia (los mecanismos): gobierno abierto y rendición de cuentas”***, en: www.usinfo.state.gov/journal.htm, 2000.

Vickers, Marcia, ***“Table: Post Enron Reforms: What’s Real and What’s Not”***, en *Business Week*, 25 de febrero, 2002.

Villanueva, Ernesto:

— ***Derecho mexicano de la información***, Oxford University Press, México, 2000.

— ***Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México***, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

Vishwanath Tara, Kaufmann Daniel, ***“Towards Transparency: New Approaches and Their application to Financial Markets”***, en *The World Bank Research Observer*, 16, 1; Academic Research Library, 2001.

Wells, Anne, ***Who Owns Information? From Privacy to Public Access***, New York, Harper Collins/Basic Books, New York, 1994.

World Bank, ***Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate***, International Bank for Reconstruction and Development, Washington, DC., 2000.

Zovatto, Daniel, ***La financiación de partidos políticos y campañas electorales en América Latina: una visión comparada 2001***, Internet: www.oea.org, 2001.

Este libro se terminó de imprimir
en el mes de enero de 2005

Tiraje: 2,000 ejemplares

Edición a cargo de:

Dirección General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales
Dirección General de Comunicación Social



ifai
Instituto Federal de Acceso
a la Información y
Protección de Datos



CIDE