

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 —déjenme 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.