

LA TRANSPARENCIA EN MÉXICO: APUNTES PARA SU ANÁLISIS

ANTONIO XAVIER LÓPEZ A.

“Todo pueblo conservará su libertad mientras tenga en su poder los cordones de su bolsa... sin embargo,... ha resultado que ni las Cámaras ni el público han podido jamás enterarse del estado de la hacienda”.

José María Luis Mora, 1830

Un país en el que el 60% de los ciudadanos le tiene poca o ninguna confianza a la Cámara de Diputados; una sociedad en la que más del 66% de sus miembros afirma que existen sociedades secretas que conspiran para tomar o conservar el poder¹; una población en la que el 82% de las personas reconocen nunca haberse organizado con otros sujetos para tratar de resolver los problemas de su comunidad², y una nación en la que el 14% de las personas ubicadas por debajo de la línea de pobreza expresan que son pobres porque esa es la voluntad de Dios³, es un lugar que evidentemente no es justo y que con grandes dificultades podría considerarse democrático. Es en definitiva un lugar donde el poder, su comprensión y su dinámica, está lejos de considerarse cosa útil y transparente.

Estas cifras que describen al México de principios del siglo XXI, asientan con enorme crudeza a cuantos mexicanos no les ha llegado la noticia del ejercicio de sus derechos. A pesar de esta situación, en nuestro país se han diseñado una serie de instituciones cuyo objeto consiste precisamente en establecer una forma democrática de gobierno, en donde los ciudadanos puedan hacer efectivas sus libertades. El resultado más notable de dichas transformaciones institucionales ha sido la alternancia del partido en el poder, después de un largo régimen de partido dominante no pocas veces autoritario.

Una vez en el poder, el gobierno de alternancia comenzó un proceso de análisis y consultas que dieron origen a la Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental, con objeto de reglamentar el ejercicio del derecho a la información y promover la transparencia del poder público en México. El presente trabajo tiene por objeto exponer ciertos fundamentos teóricos, así como algunos apuntes sobre las circunstancias políticas y económicas que dieron origen al debate sobre la transparencia en México.

¹ Consulta Mitofsky, “*Los Mexicanos y las Conspiraciones*”, Encuesta Telefónica, Septiembre 2003.

² Secretaría de Gobernación, “*Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas*”, 2001.

³ Secretaría de Desarrollo Social, Encuesta “*Lo que dicen los pobres*”, Octubre 2003.

Apología de la transparencia: tres premisas

Immanuel Kant y el Principio de la Publicidad

En el anexo II del libro “Sobre la Paz Perpetua”, Immanuel Kant estableció una prueba para discernir sobre la moralidad de las acciones del gobierno en lo que denominó la fórmula trascendental del derecho público y a la que nos referiremos como el principio de la publicidad (Kant, 1795). Esta fórmula del derecho público constituye para Kant no sólo un principio ético, sino también un principio jurídico. De resultar infalible dicho principio, contamos con un fuerte argumento para la rendición de cuentas y la transparencia en el diseño y desempeño de las instituciones (Luban, 1998).

El principio de la publicidad kantiano expresa que “*Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuya máxima no pueda ser publicada*”⁴. Si no puede ser publicada explica Kant, es porque provocaría tal rechazo que haría imposible su cumplimiento y arruinaría su propósito. Ejemplo: Un Juez que no sanciona la desobediencia de una ley anacrónica, actúa en favor de la justicia de ese hombre, pero en contra de la obediencia de la ley. Frente a este dilema, la Suprema Corte, dice Luban, ha preferido cumplir una función de gobernabilidad protegiendo la obediencia general a las leyes. Sin embargo, de hacerse público que la máxima de la Corte es la gobernabilidad como bien público y no la justicia de cada individuo, los ciudadanos no verían el objeto de obedecer dicha ley y por lo tanto la máxima de la Gobernabilidad no pasaría la prueba del principio de la publicidad.

De acuerdo con el principio de la publicidad ¿es justo o injusto que el Estado clasifique información y se reserve su publicación?, como de hecho lo establecen diversas leyes de acceso a la información en el mundo, bajo el argumento de estar protegiendo un bien público, llámese seguridad nacional, orden, etc.⁵.

Luban acepta que el Gobierno tendrá que vulnerar el derecho a la información, cuando esa es la única manera por ejemplo, de prevenir el desastre económico que provocaría un anuncio anticipado de la devaluación de la moneda. No obstante, la interpretación de Luban y los autores que opinan que se viola el principio de la publicidad, es equivocada. Desde la perspectiva Kantiana, el principio de la publicidad no se transgrede al mantener información gubernamental reservada por el bien público y por lo tanto, no es verdad que se actúa en contra del derecho a la información.

La teoría kantiana establece que el derecho tiene por objeto limitar la libertad de cada persona, para hacer posible que la libertad de cada uno sea compatible con la libertad de los demás, según una ley pública común. Además, para Kant el derecho no está fundado en un criterio de soberanía popular sino de soberanía legal, lo que de acuerdo con Aguilar, quiere decir

⁴ Se ha modificado la traducción que hace Joaquín Abellán contenida en la edición de “*Sobre la paz perpetua*” de Alianza Editorial, debido a que Kant en la mayor parte de su obra, se refiere comúnmente a máximas, más que a principios.

⁵ Existen desde luego límites en el acceso a la información personal o privada que está en poder del Estado, pero es un tema que no discutiré en este ensayo.

que no son los ciudadanos quienes deciden el concepto de bien público, sino que es el legislador o el Jefe de Estado, quien debe atender a un mandato moral que beneficie a todos (Aguilar Salas, 1995). Toda vez que el orden legal contempla el bien colectivo, entonces es justo no revelar la información que ponga en peligro por ejemplo, la seguridad nacional.

Ir en contra del bien público es ir en contra de la Ley y eso sería tanto como ir en contra de mi propia libertad, lo que resulta moralmente absurdo ya que el primer deber del hombre para consigo mismo es la supervivencia. Por esta razón el fin último del Estado para Kant, es el orden jurídico y su estricta obediencia. Sin embargo, Kant admite también que los ciudadanos tienen el derecho de criticar las leyes, de tal manera que sus opiniones razonadas sirvan para reformarlas;⁶ lo que da sustento al derecho de solicitar que se revise, de acuerdo al principio de la publicidad, la pertinencia de desclasificar determinada información.

Norberto Bobbio y el Poder Invisible

Mientras el interés de Kant es moral, Norberto Bobbio se ocupa de un asunto empírico. Sostiene que la democracia no ha logrado eliminar el “*poder invisible*”, es decir, el gobierno democrático no conduce necesariamente a la transparencia del poder, como lo demuestra la experiencia italiana que ha padecido sistemáticamente la complicidad del poder político y el crimen organizado (Bobbio, 1984).

El ideal de transparencia, nos dice Bobbio, emana de la imagen de democracia directa que nos legó la antigüedad, donde todos los ciudadanos reunidos en una asamblea deliberan y deciden su porvenir. El mismo ideal se aprecia ahora en la importancia que concedemos a la opinión pública y a los medios de comunicación, pues representan mecanismos modernos para deliberar los asuntos públicos y vigilar el poder a través de lo que Bobbio califica como “*el escándalo*”, que no es más que la publicación de casos de corrupción y crimen y que castigan la reputación de los que cometen tal o cual ilegalidad.

La función de deliberación y de vigilancia del poder son dos eficaces argumentos a favor del derecho a la información y la transparencia. No obstante, habría que aclarar que el derecho a la información es un derecho individual y no necesariamente se ejerce con más eficacia a través de los medios de comunicación, ya que el dominio de criterios comerciales, la dependencia financiera del gasto publicitario del gobierno, así como la inadecuada regulación de los medios informativos, operan en ocasiones en sentido contrario a la transparencia.

La transparencia democrática, expresa Bobbio, puede definirse como el “*ejercicio del poder público en público*” en oposición al secreto⁷. Desde la perspectiva del teórico italiano, hay históricamente dos razones que han

⁶ Norberto Bobbio, “*Kant y las dos libertades*” en “*Ensayos de Historia de la Filosofía*”, Debate, Madrid, 1985, p.83-84.

⁷ También define Bobbio lo público en oposición a lo privado, pero omito aquí esta discusión.

tratado de justificar el secreto: a) la razón de estado y b) el desprecio por el vulgo, es decir, la opinión de que el pueblo es incapaz de gobernarse así mismo.

Aquellos que defienden la razón de Estado de parte del príncipe, expresa Bobbio, admiten el Estado Absoluto, ya que los asuntos personales del tirano coinciden con los asuntos del Estado. Por el contrario, aquellos que defienden la razón de Estado de parte del pueblo, defienden al Estado Constitucional, en donde el secreto tiene como finalidad proteger el interés público. Para objetar la tesis de que el pueblo es incapaz de gobernarse así mismo, Bobbio se remite a la teoría iluminista de Kant, lo que nos conduce a la tercera premisa en defensa de la transparencia.

Karl Popper y la Sociedad Abierta

Karl Popper sostiene que gran parte de los problemas de nuestra civilización tienen origen en la transición de lo que llama una sociedad tribal o cerrada, a una sociedad abierta, en donde los individuos ejercen la crítica (Popper, 1945). En este sentido, Popper es un defensor del concepto de la ilustración que Kant había definido antes como *“la liberación del hombre de su culpable incapacidad... Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro”*⁸.

La ilustración entendida de este modo representa la emancipación humana a través del conocimiento. De hecho, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 establece que la libertad de expresión incluye el derecho de *“investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitaciones de fronteras”*, por lo que admite que el derecho a la información está relacionado con la producción y difusión del conocimiento, independientemente del derecho a recibir educación.

Una sociedad cerrada, nos dice Popper, es aquella en la que el individuo vive subordinado a la tribu, a sus costumbres, jerarquías, mitos y tradiciones. Es una sociedad en la que privan las explicaciones místicas del mundo, como sería la supuesta *ley del destino universal* derivada del análisis histórico, misma que el hombre no puede llegar a conocer y a la que tampoco puede oponerse. Esta ley desde el punto de vista político sólo puede dar lugar a un ejercicio autoritario del poder. El ejemplo clásico lo proporciona uno de los filósofos griegos más famosos y enemigo declarado de la democracia: Platón, cuando escribe que *“De todos los principios, el más importante es que nadie, ya sea hombre o mujer, debe carecer de un jefe”*, pues ello hará que no se relaje la moral ni el trabajo que trae la felicidad a los hombres, justificaría el connotado filósofo⁹.

Este principio de dominación se ha repetido bajo distintos nombres: el rey filósofo, el gran legislador, el buen dictador, etc., pretendiendo justificar de ese modo el paternalismo y populismo que ha conducido a los autócratas a suponer que sólo son responsables ante el “juicio de la historia”, es decir,

⁸ Immanuel Kant, *“¿Qué es la ilustración?”* en “Filosofía de la Historia”, FCE, México, 2002, p. 25.

⁹ Citado por Karl Popper, *“La sociedad abierta y sus enemigos”*, Paidós, España, 2000, p. 22.

no son responsables ante los hombres sino ante esa ley del destino universal incognoscible. Las consecuencias de esta corriente autoritaria iniciada por Platón, ya las había previsto John Stuart Mill muchos años antes que Popper, cuando expresa que: “*abandonarse al gobierno, como a la Providencia, equivale a no preocuparse por nada y aceptar los resultados, si estos son desagradables, como castigos de la naturaleza*”¹⁰.

Para evitar este conformismo, el derecho de los individuos de acceder al conocimiento incluye el conocimiento de lo que ocurre dentro del poder, dentro de esa caja negra llamada gobierno, cerrando los espacios a las teorías de la conspiración –o del secreto diría Bobbio–, mismas que sólo han suplantado la explicación del mundo a partir del capricho de los dioses, por una explicación del mundo en la que unos cuantos hombres poderosos son capaces de regir nuestro destino. Y no es que las conspiraciones no existan, explica Popper, lo que sucede es que ninguna conspiración puede aspirar a controlar todas las reacciones humanas. De hecho, constituye una pretensión absurda, ya que ni siquiera el conocimiento acumulado de las ciencias sociales, puede proponerse predecir todo lo referente a los hombres.

En paralelo a esta corriente autoritaria, corre una tradición racionalista, democrática y liberal, que somete al poder no sólo a la ley, sino también a la razón y al conocimiento de acuerdo al proyecto de la ilustración; esta es en la terminología de Popper una sociedad abierta. Una sociedad abierta garantiza el libre acceso a la información favoreciendo de ese modo la transparencia del poder, pero también la justicia y el desarrollo social, ya que se fortalecen otros derechos como el acceso a la salud, combatiendo con información las costumbres, mitos y tradiciones con las que los enemigos de la sociedad abierta pretenden obstaculizar, por ejemplo, las campañas de difusión y prevención del Sida a través del uso del condón.

Orígenes de la transparencia en México: entre la democracia y el mercado

A pesar de que el derecho a la información se contempla en la Constitución de 82 países, únicamente en 16 estados existen leyes que lo regulan¹¹. En México, desde 1977 el derecho a la información fue reconocido por la Constitución Política, pero solo 25 años después fue posible regular el acceso a la información en poder del gobierno en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante Ley de Transparencia).

La Ley de Transparencia fue impulsada bajo el primer gobierno de alternancia del México posrevolucionario, lo que sugiere diversas interrogantes: ¿fue la alternancia una condición necesaria para la transparencia?, ¿qué es lo que impidió durante más de dos décadas que en México no se regulara el derecho a la información?, ¿cuándo comienza la demanda de transparentar la información gubernamental y qué efectos pueden esperarse? Para responder a estos cuestionamientos es necesario analizar de qué manera los dos grandes procesos por los que ha pasado

¹⁰ John Stuart Mill, “Consideraciones sobre el Gobierno Representativo”, Gernika, México, 1991, p.63.

¹¹ Ernesto Villanueva, “Derecho comparado de la información”, UIA-Cámara de Diputados, México, 1998, pp. 23-244.

nuestro país desde la década de los 80's –la liberalización económica y la transición a la democracia– impulsaron o contuvieron la transparencia gubernamental.

En principio, un proceso de liberalización económica que involucre la reducción del Estado y de su capacidad para intervenir en la economía; así como un proceso de transición a la democracia que conduzca a un mayor equilibrio de poderes, deberían constituir dos avenidas no excluyentes sino complementarias, para asegurar la rendición de cuentas y un ejercicio transparente del poder. Sin embargo, la terrible paradoja es que los procesos de liberalización política y económica en América Latina, han ofrecido también un campo de cultivo para el florecimiento de la corrupción política (Whitehead, 2000).

Debido a las dificultades propias del tema –recursos teóricos y empíricos escasos– no pretendo en las siguientes páginas describir la historia de la corrupción, ni el tránsito de las reformas económicas o políticas del país. La exposición se basa en algunos de los esquemas institucionales que favorecerían o impedirían la transparencia en el periodo que va de 1980 al año 2000¹².

LA TRANSPARENCIA COMO PROCESO POLÍTICO

Transparencia y rendición de cuentas

La preocupación por la transparencia se contiene en un debate más amplio conocido como “*accountability*” –*ser responsable de algo, estar sujeto a responder sobre algo*– y que ha sido trasladado al español con el término genérico de “*rendición de cuentas*”. La rendición de cuentas se lograría a través de arreglos institucionales como la división de poderes, en el que las agencias de gobierno con autoridad equivalente ejercen un control *horizontal* de los poderes del Estado; en tanto que la celebración periódica de elecciones y de otros mecanismos de participación ciudadana, representan un control *vertical* dado que se trata de una relación desigual entre gobierno-gobernados (O'Donnell, 1999). La Ley de Transparencia constituiría en términos de O'Donnell, un mecanismo vertical de rendición de cuentas, al garantizar el acceso a la información gubernamental a los particulares, sin dejar esta facultad al arbitrio o criterio del partido gobernante.

La rendición de cuentas no pretende únicamente controlar el poder o garantizar la legalidad de los actos de gobierno. La rendición de cuentas es una evaluación de la gestión, por ejemplo, diseñando presupuestos públicos orientados a resultados (Arellano Gault y Gil García, 2003). Otros autores parten del análisis económico y suponen que la relación Gobierno-ciudadanos puede representarse como un problema entre un principal (los electores), que encarga a un agente (el Gobierno) cierto mandato. El problema se presenta porque el agente dispone de información que le permite desviarse de su mandato en su propio beneficio. Esta información asimétrica obliga al

¹² Es en este periodo cuando comienza la liberalización política y económica, justamente un par de años después de que la Constitución Política de México reconociera en su Art. 6, el derecho a la información.

principal, a disponer de mecanismos para vigilar y hacer rendir cuentas al Gobierno (Ugalde, 2001).

Partiendo del problema de información asimétrica entre Gobierno y gobernados, Andreas Schedler propone una definición de rendición de cuentas que contemple los siguientes tres aspectos: 1) el sometimiento de la autoridad a sanciones por abusos del poder; 2) la obligación de la autoridad de justificar sus actos; y 3) la **obligación de informar** sus actos, como condición necesaria para poder evaluar su gestión (Schedler, 1999). Desde este punto de vista, la transparencia es un factor indispensable para lograr una adecuada rendición de cuentas, a través del instrumento esencial del derecho de acceso a la información.

Presidencialismo y opacidad del poder

Nuestro sistema político ha sido estudiado desde perspectivas teóricas muy disímboles, pero casi todos coinciden en señalar al presidencialismo como uno de los aspectos centrales del autoritarismo mexicano. De acuerdo con Weldon, el presidencialismo se explica porque: 1) el Presidente era líder del partido hegemónico; 2) el partido hegemónico dominó la mayoría de ambas cámaras; 3) el Presidente tenía control de la disciplina partidista; y 4) el Presidente designaba a su sucesor. Si a esto añadimos que el Presidente con la mayoría en el Senado podía designar libremente a los ministros de la Corte o impulsar la destitución de algún gobernador, entonces también tenía control sobre el poder judicial y sobre el Federalismo (Weldon, 1997).

Lograr la disciplina partidista era una estrategia de zanahoria y palo que podía definir el futuro político, pero también permitir el reparto del botín dentro de un Estado que a principios de los 80's llegó a disponer de más de mil empresas públicas. Este reparto estaba lejos de ser un proceso abierto y con reglas claras, ya que sustentaba el clientelismo y el corporativismo, en el que los servidores públicos a través de su poder de intermediación, gestionaban la entrega de servicios, subsidios y bienes públicos escasos, a cambio de apoyos políticos. El ejemplo más conocido en los 90's fue el Programa Nacional de Solidaridad, cuyos recursos se destinaban a zonas y organizaciones que habían apoyado a los partidos de oposición (Dresser, 1992).

Bajo un sistema presidencial como éste, no había lugar para la transparencia, pues se fortalecía un sistema en el que la aplicación de la ley era un asunto discrecional. Ejemplo: A pesar de haberse tipificado como delitos cometidos por burócratas, el tráfico de influencias y el ejercicio abusivo de funciones desde el año de 1983, sólo hasta el año de 1991 se persiguieron a los primeros servidores públicos acusados de estos ilícitos¹³.

De hecho, la lucha contra la corrupción era utilizada más para legitimarse en el poder que para conseguir la eficiencia de las políticas públicas. Por lo menos desde 1970 y hasta el año 2000, cada Presidente acusó y procesó por corrupción a algún enemigo político, por lo que la atención a la corrupción

¹³ En José Octavio López Presa (Coordinador), "*Corrupción y cambio*", FCE y Secodam, México, 1998, p. 186.

tenía relevancia únicamente al principio y al final de cada sexenio, cuando la lucha por la sucesión se encontraba en su punto más alto (Morris, 1991).

Es probable incluso, que también se obstaculizara el acceso a la información de una dependencia de gobierno a otra, ya que al desarrollarse la competencia por la sucesión dentro de la administración pública, no habría incentivos de los “presidenciables” para revelar información sobre su propia gestión, más allá de lo que le exigía el propio Mandatario o con ocasión de los informes de gobierno. La información de hecho era un recurso valioso, pero nunca se intercambiaba de manera pública o abierta, sino a través de las camarillas y grupos que aspiraban llegar al poder (Langston, 1994).

Transición, democrática sin transparencia

La variable que explica en gran medida el tránsito a la democracia en México es la variable electoral, que se hizo presente con cierta contundencia en 1988, cuando la oposición arrebató la mayoría calificada al PRI requerida para reformar la Constitución e impulsar los programas de reforma y liberalización de la economía. Aunque no existe consenso entre los analistas, varios autores señalan que esta interacción legislativa dio lugar a una intensa etapa de competencia y cooperación entre el PAN y el PRI, lo que permitió impulsar una agenda legislativa para transformar las instituciones financieras del país (Hernández Chávez, 1998) a cambio del reconocimiento de triunfos opositores en gobiernos locales y de sucesivas reformas electorales que ofrecieran mejores condiciones de acceso al poder (Lujambio, 1995).

No obstante, dicho proceso de negociación estaba lejos de ser transparente. Por el contrario, tres aspectos opacaron esta etapa de competencia electoral y cooperación legislativa: a) la apertura y negociación del régimen fue selectiva y sólo se realizó en un principio con el PAN; b) la oposición política de izquierda fue reprimida, tanto como la prensa independiente; y c) la negociación electoral se realizaba no sobre el escenario de la ley o de frente a la opinión pública, sino a través de las llamadas “concertaciones” (Eisenstadt, 1999). Un último aspecto sobre la opacidad electoral, lo constituye el financiamiento ilegal a los partidos políticos, que hoy en día afecta incluso la legitimidad del triunfo electoral que permitió la alternancia en el poder con el caso “*Amigos de Fox*”.

La preeminencia de lo electoral como factor del cambio político explica en parte, por qué los partidos de oposición centraron más su atención en impulsar la legalidad de las elecciones que la transparencia gubernamental. Sin embargo, sería falso afirmar que durante todo este período no hubo intentos por regular el derecho a la información. El problema fue que el debate sobre el derecho a la información estuvo ligado más al ejercicio de la libertad de expresión que a la transparencia y la rendición de cuentas.

De hecho, en las diversas ocasiones que van de 1977 al 2000 en que se pretendió regular el derecho a la información en la Cámara de Diputados, se terminaban discutiendo aspectos como el acceso equitativo a tiempos de

radio y televisión de los partidos, la necesaria regulación del gasto publicitario del gobierno o una más amplia vigilancia a los medios de comunicación (Corral, 2000), lo que despertaba más bien las sospechas y la oposición de los empresarios de la comunicación, quiénes no necesariamente se verían beneficiados de un proceso más transparente, por ejemplo, para otorgar las concesiones de telecomunicaciones. Por otra parte, aún cuando el PRI había perdido la mayoría en la Cámara Baja en 1997, mantenía su mayoría en el Senado y en última instancia, el Primer Mandatario podía utilizar su poder de veto en caso de que la oposición pretendiera aprobar una ley sobre medios o derecho a la información inconveniente para el régimen.

Difundir información y castigar la reputación

El cambio político y económico también ejerció su influencia sobre la administración pública. Expondré aquí sólo dos reformas relevantes al inicio y al final del periodo de estudio. La primera tuvo lugar con Miguel de la Madrid como resultado de su campaña presidencial por la “renovación moral” y consistió fundamentalmente en la creación en 1982 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ya que desde 1940 no se legislaba sobre la materia. Es probable que la mayor atención a la corrupción en el sexenio de “de la Madrid”, se explique por la necesidad de controlar a la burocracia, toda vez que la reducción del botín provocada por la crisis económica y la contracción presupuestal, haría que la sociedad tolerara menos la corrupción¹⁴ (Rose-Ackerman, 1999).

Por su parte, la reforma que impulsó Ernesto Zedillo estableció un programa de modernización de la administración federal que pretendía lograr la estandarización y la calidad de los servicios públicos, así como de mejorar el diseño del presupuesto a través de la llamada Nueva Estructura Programática. Esta reforma fue sin lugar a dudas un avance para la transparencia presupuestaria informando sobre el monto y destino del gasto. No obstante, careció del éxito deseado debido a las diferencias entre la Secretaría de Hacienda y la Contraloría para llevarlo adelante. Finalmente, hay que decir que en materia de información financiera es de vital importancia transparentar la utilización de recursos, pues el gobierno tuvo incluso la tendencia a llamar de distintos modos a los contratos de deuda –PIDIREGAS– sin contabilizarlos en el déficit real.

Durante el régimen anterior a la alternancia se equiparó la transparencia del poder público, no con el derecho de acceder a la información, sino con la difusión de información. El modelo de control de la burocracia en México ha sido el de castigar la reputación más que la gestión, a través de las amonestaciones públicas o privadas y la inhabilitación que establece la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Además, los presidentes mexicanos han recurrido más a la desinformación como estrategia política para desviar la atención de los problemas del país que podían afectar su imagen y encaminar las frustraciones sociales a sus enemigos, de otro modo

¹⁴ En una encuesta levantada en 1986, el 78% de las personas reconocía que era necesario pagar sobornos para resolver algún trámite con el Gobierno. Stephen D. Morris, “Corrupción y Política en el México Contemporáneo”, Siglo XXI, México, 1992, p. 126.

no se entienden las declaraciones de Ernesto Zedillo, cuando afirmó que en *“México hay un pequeño grupo, muy pequeñito, de malos... que quisieran que las cosas fueran como antaño”*¹⁵.

La transparencia también es legalidad

A pesar de que el proceso político y el resto de las instituciones no contribuyeron a disminuir la opacidad del poder, podemos afirmar que dos importantes reformas para asegurar el Estado de Derecho, sí contribuirían a promover la transparencia, toda vez que tienen por objeto la legalidad: 1) la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y 2) la reforma al poder judicial para dotar a la Corte de independencia y de poderes de control constitucional¹⁶. El esclarecimiento del por qué los presidentes del PRI realizaron estos cambios puede resultar arbitrario.

Ambas reformas coinciden en limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo y sus funcionarios, por lo que podemos ofrecer tres explicaciones generales: a) la presión de la sociedad civil que impulsó mecanismos descentralizados de control, es decir, impuso costos a la ilegalidad a través de la coordinación y organización social (Smulovitz, 2000); b) la influencia de organismos internacionales, no sólo desde la perspectiva económica, sino también en defensa de los derechos humanos y la democracia; y, c) la necesidad de obtener cierta efectividad y control sobre la implementación de las políticas, ya que el Estado y el Presidente perdieron los hilos del control autoritario que antes imponían sobre la burocracia (Geddes, 1994) y que llevaron a incrementos de los índices de delincuencia en un Estado débil e incapaz de asegurar el monopolio de la violencia y proporcionar seguridad a los ciudadanos (Magaloni, 2000).

LA TURBIDEZ DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA

Transparencia como mecanismo de mercado

Si en un tema resulta prioritario construir mecanismos efectivos de rendición de cuentas y de transparencia, es en el desempeño y conducción de la política económica, pues si bien el Estado Mexicano o sus funcionarios podían cometer y de hecho cometían grandes arbitrariedades, más injusta ha resultado la creciente desigualdad en la que se ha sumido la población mexicana al final del llamado milagro mexicano en 1982, último año en que la tasa de crecimiento fue cercana al 6% del Producto Interno Bruto. Desde 1982 a la fecha, nuestro país ha padecido crisis recurrentes, la primera en 1983, la segunda en lo que va de 1986 a 1988 y la tercera hizo sentir sus efectos de 1994 a 1995, todas ellas espaciadas por periodos de escaso crecimiento o de franco estancamiento económico.

¹⁵ La Jornada, Junio 24 de 1995.

¹⁶ El 24 de agosto de 2000 sobreviene la primera controversia constitucional entre la Cámara de Diputados y el Poder Ejecutivo, misma que la Suprema Corte resolvió a favor del órgano legislativo. Sin embargo, ha sido bajo la Presidencia de Vicente Fox cuando se ha puesto a prueba el control constitucional de la Corte, resolviendo en dos ocasiones en contra del Ejecutivo y en otras dos a su favor en controversias con el Poder Legislativo.

En términos muy generales, la reforma económica de nuestro país se puede identificar en los siguientes tres aspectos: 1) la estabilización, que implicó la reducción del déficit público, el control de la inflación y la renegociación del servicio de la deuda externa; 2) el ajuste estructural, que contempló la reducción del tamaño del Estado – privatizaciones – y de sus facultades de intervención en la economía en favor de mecanismos de mercado competitivos; y 3) la apertura económica al comercio internacional, desregulando los trámites y servicios del Estado, así como formulando diversos acuerdos con países y organismos financieros internacionales para disminuir o eliminar aranceles de importación y exportación.

Teóricamente estos tres procesos debieron haber conducido a la activación del sector privado y a una economía más competitiva, que redujera los costos de transacción y disminuyera la incertidumbre para la celebración de contratos e inversiones, al contar con información estandarizada sobre los costos de participar en el mercado, previamente definidos por la legislación de competencia económica y gracias a los mecanismos de coordinación de mercados vía información gubernamental¹⁷. Sin embargo, estos procesos también generaron oportunidades de corrupción y resistencias de los grupos que se han privilegiado con el funcionamiento cerrado de la economía.

La oscuridad de la reforma económica o el mercado de privilegios

En el proceso de reforma económica que siguió México al igual que muchos países de América Latina, hay al menos tres áreas que potencialmente pueden incentivar la corrupción: a) la reducción y los recortes al presupuesto para eliminar el déficit público; b) el diseño y aplicación de nuevos mecanismos de regulación de competencia económica; y, c) los procesos de privatización y reducción del tamaño del Estado (Rose-Ackerman, 2000)¹⁸.

Son conocidos en nuestro país una buena cantidad de casos de privatización – rescate bancario, carretero, etc. – en los que privó la corrupción, la falta absoluta de transparencia, así como la ausencia del Estado en la supervisión y regulación de los mercados, por lo que no es de interés de este ensayo enlistarlos o estudiarlos a profundidad. Por lo que se refiere al gasto público ocurre algo similar, especialmente en las transferencias y subsidios, ya que en ese rubro nunca ha sido la administración pública ejemplo de transparencia. Lo que interesa es el consenso entre los analistas sobre la oscuridad con la que se llevó a cabo el proceso de reforma y sus terribles consecuencias.

Carlos Elizondo argumenta que la estructura industrial, comercial y financiera, si bien ya se encontraba concentrada antes de la reforma, la liberalización la acrecentó más en muchos sectores, toda vez que el gobierno

¹⁷ Para una revisión de la importancia de la información en la economía ver: José Ayala Espino, *"Instituciones y Economía"*, FCE, México, 1999, especialmente el capítulo IV sobre economía de la información.

¹⁸ Otra posibilidad expresa Susan Rose-Ackerman, es la asociación del crimen organizado con los gobiernos. Sin embargo no consideraré aquí este tema, por no ser consecuencia directa de la reforma económica y estar relacionado con la vigencia del Estado de Derecho.

tendió a maximizar el precio de la venta de activos (Elizondo Mayer, 1995). Esto supone que las reformas no han cumplido necesariamente sus objetivos, ya que han concentrado más la riqueza y no se han establecido mercados abiertos y competitivos.

Hay que reconocer, no obstante, que hubo reclamos de una parte del sector empresarial por una mayor transparencia e información, como lo muestra la afirmación del Director Académico del Centro de Investigación sobre la Libre Empresa, en el sentido de que la privatización representó un “*clientelismo de alta tecnología*”¹⁹. También se formularon demandas de derecho a la información por parte de los sindicatos, ya que la negociación de los nuevos contratos colectivos de trabajo, requería que los sindicatos contarán con mejores herramientas técnicas para el diálogo (Garza Toledo, 1996).

Sin embargo, existió y eso es evidente, un poderoso grupo de empresarios que se benefició de las reformas y de la falta de democracia y transparencia. Así lo declaraba el que fuera Presidente de la Coparmex, al reconocer que un triunfo electoral del PAN no necesariamente iría en beneficio de los grandes empresarios, pues verían reducida su influencia frente al Gobierno²⁰.

Otro aspecto lamentablemente oscuro ha sido la falta de supervisión y vigilancia. De hecho Guillermo Ortiz, actual Gobernador del Banco de México, ha reconocido que la supervisión bancaria además de ser deficiente, no fue aplicada debidamente ni con rigor por quienes tenían esa obligación. Igualmente, Francisco Gil Díaz declaró en 1997 que una de las causas sustantivas de la crisis bancaria fue la debilidad de la supervisión, propiciada por motivaciones políticas más que por deficiencias técnicas²¹.

La corrupción y la falta de transparencia en el proceso de liberalización de la economía, han contribuido en gran medida a ejercer mayores presiones fiscales sobre el Estado, lo que se refleja en el hecho de que el gasto programable a principios de 1980 representaba cerca del 30% del presupuesto, mientras que en la actualidad esta cifra sólo se acerca al 16%, comprometiendo el crecimiento económico y el desarrollo²². Los rescates nos han costado a todos.

Cabe anotar que durante el periodo de 1980 al 2000 se crearon diversas instituciones y agencias de gobierno, que si conducen de cierto modo a la transparencia gubernamental. Ejemplo de ello son la Comisión Reguladora de Energía o la Comisión Federal de Competencia Económica, que constituyen agencias especializadas en las que con reglas claras, aparentemente se disminuye la discrecionalidad de las decisiones de gobierno. El caso más representativo de este tipo de instituciones es el Banco de México y su reciente autonomía. No obstante, aunque positiva

¹⁹ Citado por Matilde Luna, “*La estructura de representación empresarial en México. La década de los noventa y los cambios en las estrategias corporativas*”, Instituto de Investigaciones Sociales, Mimeo UNAM, 1990, p. 10.

²⁰ Entrevista a E. Basagoiti por Carlos Elizondo Mayer-Serra, “*El Estado Mexicano después de su reforma*” en “*Lecturas sobre el cambio político en México*”, FCE-CIDE, México, 2002, p. 169.

²¹ Citados por Víctor Godínez, “*Economía política de las crisis recurrentes*” en “*Chile-México dos transiciones frente a frente*”, Grijalbo, México, 2000, p. 211.

²² Datos de Víctor Godínez, *Op.Cit.*

desde el punto de vista económico, la autonomía también ha mostrado ser fuente de impunidad ante la falta de mecanismos para hacer rendir cuentas del manejo de la política monetaria (Johnson, 1999), por lo que su aportación a la transparencia aún está bajo prueba.

El autoritarismo reformista vs. la honestidad

Parte del problema han señalado algunos analistas, consistió en que las reformas de la economía no fueron acompañadas de reformas en otros sectores, como la reducción de costos de transacción, el fortalecimiento del marco jurídico y regulatorio, así como de una mayor y más transparente oferta de información (Godínez, 2002). Algunos estudiosos han señalado también, que la ausencia de democracia podía traer efectos contrarios a los que se pretendían con las reformas de mercado, dado que no se ejercía control sobre el proceso, aunque se facilitara la rapidez de los ajustes estructurales (Haggard y Kaufman, 1999). Este enfoque contradice el modelo autoritario que siguió nuestro país que el propio expresidente Carlos Salinas admitió, al decir que lo mejor para México era hacer la reforma económica primero y después permitir la liberalización política.

Un aspecto relevante de ese autoritarismo reformista, es que ante los organismos financieros internacionales el gobierno mexicano siempre trató de conservar una imagen de *“responsabilidad”* para seguir teniendo acceso al crédito. México fue el primer país en 1983 que buscó la renegociación del calendario de pagos e intereses, en lugar de suspender el servicio de la deuda externa. Fue esta situación la que alertó a la comunidad financiera internacional y extendió en parte la crisis a otros países en desarrollo (Stallings, 1992).

Sin embargo, no todos los ejemplos de este autoritarismo “responsable” fueron loables. Es importante reconocer que las políticas anticorrupción que impulsaron los organismos financieros internacionales en la década de los 90’s, comenzaron en 1994 y 1995, teniendo de fondo la crisis de liquidez que como en el año de 1983, había comenzado de nueva cuenta en México. A este respecto el director de relaciones exteriores del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha afirmado que la primera generación de reformas para lograr la transparencia de los mercados financieros, comenzó como consecuencia de la crisis mexicana, debido a que algunos gobiernos habían sido *“economical with the truth”* en el reporte de sus estados financieros²³.

La intervención internacional por la transparencia

En el debate sobre los procesos de liberalización y reestructuración de la economía, siempre se ha discutido la fuerte influencia e intervención que han ejercido organismos como el FMI, el Banco Mundial y otros, en las políticas públicas de las naciones en desarrollo. Sobre el grado de influencia e intervención no hay consenso, sin embargo, sí es posible explicar por qué las instituciones financieras internacionales reaccionaron tan tardíamente al fenómeno de la corrupción.

²³ Thomas C. Dawson, “Transparency and the IMF, towards a second generation reforms”, Marzo, 2003. se puede encontrar en la página web del Fondo Monetario Internacional.

A comienzos de la década de los 80's no existía consenso sobre las consecuencias negativas de la corrupción en los mercados o inversiones, por el contrario, diversos analistas veían incluso en la corrupción formas eficientes de “*abrir*” los mercados. De acuerdo a Susan Rose-Ackerman los argumentos eran generalmente de dos tipos: a) dado que la regulación de los mercados es ineficiente en los países en desarrollo, los sobornos y pagos para evitar trámites e impuestos excesivos podrían incrementar la eficiencia; y b) ante la escasez de bienes y servicios públicos, la corrupción o la oferta de sobornos puede convertirse en un mecanismo eficiente para la fijación del precio de equilibrio de dichos bienes y servicios (Rose-Ackerman, 1999).

El propio Fondo Monetario Internacional reconoce que la transparencia y el combate a la corrupción han sido parte de un cambio de paradigmas y de perspectivas. Barry Potter antiguo funcionario del tesoro Británico y actual funcionario del FMI, afirma con humor negro que pasó 25 años de su carrera asistiendo a los Ministros del gobierno de Inglaterra, sobre la forma de ocultar la situación económica y los siguientes cinco años los ha pasado tratando de descubrir lo que en realidad sucedió, siendo ahora el autor del Código para la Transparencia Fiscal que impulsó el FMI entre sus socios, incluido México²⁴.

A manera de conclusión: transparencia y alternancia

De los anteriores apartados ha quedado más o menos claro que en el anterior régimen, no había todas las condiciones institucionales que permitieran aprobar una ley de transparencia. Queda entonces por saber, qué es lo que lleva al primer gobierno de alternancia a promover el derecho de acceso a la información, para lo que proponemos tres explicaciones que tienen que ver con el proceso político-institucional:

1. Los gobiernos de alternancia del Partido Acción Nacional en las entidades federativas, han impulsado programas y políticas de reforma burocrática y de combate a la corrupción, como resultado de una estrategia de supervivencia política, es decir, con objeto de distinguirse y legitimarse en el poder (Mizrahi, 1995). Es factible esperar una estrategia similar en el plano federal.
2. El gobierno de alternancia asumió el poder, es cierto, pero eso no quiere decir que las inercias de una administración pública con tendencia a la corrupción se hayan terminado. Desde este punto de vista, tratar de discriminar a los burócratas corruptos de los honestos podría resultar muy costoso, por lo que para resolver el problema de información asimétrica, el gobierno de alternancia ha preferido compartir el costo del monitoreo de la burocracia con la sociedad, a través del mecanismo descentralizado del acceso a la información gubernamental.

²⁴ Barry Potter, conferencia disponible en <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm>.

3. La experiencia mexicana demuestra mejor que ninguna otra que las instituciones no dividen el poder, cuando el poder no está dividido –multipartidismo, pluralidad– (Mainwaring y Shugart, 1999). Toda vez que bajo un sistema presidencial las elecciones conducen a un juego de suma cero, es decir, una elección en la que el ganador se lleva toda la administración pública, la única manera de asegurar un control y vigilancia permanente con independencia del sistema de partidos y del partido en el poder, es fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas verticales, como son los procesos electorales y el libre acceso a la información por parte de los ciudadanos.

No podemos afirmar que la aprobación de la Ley de transparencia también encuentra explicación en la gracia del gobernante. Esta afirmación carece de sentido, pues el gobierno de Vicente Fox y el PAN no están exentos de cuestionamientos sobre casos de corrupción. Y por otra parte, lo que he tratado de argumentar a lo largo del presente ensayo es que asegurar el funcionamiento de las instituciones es más importante que el rey filósofo que nos gobierna cada sexenio. En conclusión, la llegada de Vicente Fox al poder fue una condición necesaria –no habría ya porque ocultar los compromisos del régimen anterior–, pero la alternancia no significó una condición suficiente para aprobar la Ley de transparencia, ya que cuentan la participación electoral, el multipartidismo y en general las instituciones.

Epílogo: crítica y libertad

He omitido en este ensayo la participación e influencia de la sociedad civil, no porque resulte irrelevante, sino porque tratamos de exponer el debate desde la perspectiva del poder y sus instituciones. Otra omisión, es que no se ha abordado la variable cultura política como factor esencial para explicar el éxito o fracaso de las instituciones. No obstante, dado que han sido las instituciones electorales la pauta del cambio político de México, hay que confiar en que el Instituto Federal de Acceso a la Información tendrá la oportunidad de cumplir con su cometido en la medida en que sea reconocido y recurrido por la ciudadanía.

Cabe decir finalmente, que el acceso a la información sólo es una parte del proceso de rendición de cuentas. El siguiente paso, será hacer evaluaciones sobre los resultados de la gestión, de ahí la relevancia de la crítica de la que Octavio Paz se expresara así: *“La crítica es el aprendizaje de la imaginación en su segunda vuelta, la imaginación curada de fantasía y decidida a afrontar la realidad del mundo. La crítica nos dice que debemos aprender a disolver los ídolos; aprender a disolverlos dentro de nosotros mismos. Tenemos que aprender a ser aire, sueño en libertad”*²⁵.

²⁵ Octavio Paz “Postdata” en *“Sueño en Libertad Escritos Políticos”*, Seix barral, México 2001, p.148.

Bibliografía consultada:

- Aguilar Salas, Marisela (1995), “*Ética y Poder: El problema de los valores morales en la filosofía política*”, Tesis de grado, Mimeo UNAM, México, 1995.
- Arellano Gault, David y J. Ramón Gil García (2003), “*Public management policy and accountability in Latin America: Performance-oriented budget in Colombia, México and Venezuela*”, Documento de trabajo, CIDE-División de Administración Pública, 2003.
- Bobbio, Norberto (1984), “*El futuro de la democracia*”, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- Corral Jurado, Javier (2000), “*Los partidos políticos y el derecho a la información*” en “*Hacia un nuevo derecho de la información*”, Ernesto Villanueva (coordinador), UIA, México, 2000.
- Dawson, Thomas (2003), “*Transparency and the IMF, towards a second generation reforms*”, se puede encontrar en la página web del Fondo Monetario Internacional, Marzo, 2003.
- Dresser, Denise (1992), “*Pronasol y política: combate a la pobreza como fórmula de gobernabilidad*” en “*La pobreza en México. Causas y políticas para combatirla*”, Félix Vélez (compilador), FCE-ITAM, México, 1994.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos (1995), “*El Estado Mexicano después de su reforma*” en “*Lecturas sobre el cambio político de México*”, Carlos Elizondo y Benito Nacif (compiladores), FCE-CIDE, México, 2002.
- Eisenstadt, Todd A. (1999), “*Off the streets and into the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico*” en “*The self restraining state. Power and accountability in new democracies*”, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Garza Toledo, Enrique de la (1996), “*La reestructuración del corporativismo en México*” en “*Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*”, Middlebrock, Molinar y otros, Cal y Arena, México, 1996.
- Geddes, Barbara (1994), “*The Politician’s Dilemma, Building State Capacity in Latin America*”, University of California Press, USA, 1994.
- Godínez, Víctor M. (2002), “*Economía política de las crisis recurrentes*” en “*Chile-México dos transiciones frente a frente*”, Carlos Elizondo y Luis Maira editores, Grijalbo, México, 2000.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman (1992), “*Economic adjustment and the prospects for democracy*” en “*The politics of Economic Adjustment*”, Edited by Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, USA, 1992.

- Hernández Chávez, Alicia con la colaboración de María Luna Argundín (1998), *“La nueva relación entre legislativo y ejecutivo”*, FCE-IPN-Colmex, México, 1998.
- Jonson, Juliet (1999), *“Misguided Autonomy: Central Bank Independence in Russian Transition”* en *“The self restraining state. Power and accountability in new democracies”*, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Kant, Immanuel (1795), *“Sobre la Paz Perpetua”*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.
- Langston, Joy (1994), *“An empirical view of the political groups in México”*, Documento de trabajo, CIDE-División Estudios Políticos, 1994.
- Luban, David (1998), *“The Publicity Principle”* en *“The theory of institutional design”*, Edited by Robert E. Goodin, Cambridge University Press, UK, 1998.
- Lujambio, Alonso (1995), *“Federalismo y congreso en el cambio político de México”*, Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 1995.
- Magaloni Kerpel, Beatriz (2000), *“Authoritarianism, Democracy and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”* en *“Democratic Accountability in Latin America”*, Edited by Scott Mainwaring and Christopher Welna, Oxford University Press, 2003.
- Mainwaring, Scott and Matthew Shugart (1999), *“Conclusion: Presidentialism and the Party System”* en *“Presidentialism and Democracy in Latin America”*, Edited by Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, USA, 1999.
- Mizrahi, Yemile (1995), *“Democracia, eficiencia y participación. Los dilemas de los gobiernos de oposición en México”* en *“Lecturas sobre el cambio político de México”*, Carlos Elizondo y Benito Nacif (compiladores), FCE-CIDE, México, 2002.
- Morris, Stephen D. (1991), *“Corrupción y política en el México contemporáneo”*, Siglo XXI, México, 1992.
- O’Donnell, Guillermo (1999), *“Horizontal accountability in new democracies”* en *“The self restraining state. Power and accountability in new democracies”*, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Popper, Karl (1945), *“La sociedad abierta y sus enemigos”*, Paidós, España, 2000.
- Rose-Ackerman, Susan (1999), *“Corruption and Government. Causes, consequences and reform”*, Cambridge University Press, USA, 1999.

- Rose-Ackerman, Susan (2000), “*Is Leaner Government Necessarily Cleaner Government?*” en “*Combating corruption in Latin America*”, Edited by Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, Woodrow Wilson Center Press, USA, 2000.
- Schedler, Andreas (1999), “*Conceptualizing Accountability*” en “The self restraining state. Power and accountability in new democracies”, Edited by Andreas Schedler, Larry Diamond and Marc Plattner, Lynne Rienner publishers, USA, 1999.
- Smulovitz, Catalina (2000), “*¿Cómo consigue imperar el imperio de la ley? Imposición de costos a través de mecanismos descentralizados*”, Política y Gobierno, Vol. IX Núm. 2, México, segundo semestre 2002.
- Stallings, Barbara (1992), “*International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform*” en “*The politics of Economic Adjustment*”, Edited by Stephan Haggard and Robert R. Kaufman, Princeton University Press, USA, 1992.
- Ugalde, Luis Carlos (2001), “*Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*”, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, 2001.
- Weldon, Jeffrey (1997), “*The political sources of presidentialism in México*” en “*Presidentialism and Democracy in Latin America*”, Edited by Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, Cambridge University Press, USA, 1999.
- Whitehead, Laurence (2000), “*High-Level Political Corruption in Latin America: A ‘transitional’ Phenomenon?*” en “*Combating corruption in Latin America*”, Edited by Joseph Tulchin and Ralph H. Espach, Woodrow Wilson Center Press, USA, 2000.