



135

## **Poderes privados y transparencia**

Francisco Ibarra Palafox

**DERECHO CONSTITUCIONAL**

Noviembre de 2009

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. © 2009, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-7463/64 exts. 703 o 704, fax 5665-3442.

## CONTENIDO

I. Introducción: casos de transparencia y conflicto de poderes privados con el interés público .....	1
II. Lo privado y lo público en los poderes privados .....	4
III. Control de los poderes privados y transparencia .....	5
IV. Complejidad corporativa y transparencia .....	8
V. Asimetrías e imperfecciones de la información y la consecuente necesidad de transparencia .....	11
VI. Tecocracia corporativa, rendición de cuentas y transparencia .....	13
VII. Ciudadanía corporativa y transparencia .....	16
VIII. Transferencia legítima de información y transparencia .....	18
IX. Incentivos para la transparencia en poderes privados.....	22
X. Anexo 1. Las 150 entidades más ricas del mundo .....	25
XI. Fuentes bibliográficas consultadas .....	32

## I. INTRODUCCIÓN: CASOS DE TRANSPARENCIA Y CONFLICTO DE PODERES PRIVADOS CON EL INTERÉS PÚBLICO

En su edición de mayo de 1996 la revista *Vanity Fair* a través de un artículo de investigación escrito por Marie Brenner, examinó un hecho que iba al centro mismo de la relación entre los poderes privados y la transparencia. El artículo de Brenner intitulado *El hombre que sabía demasiado*,<sup>1</sup> daba cuenta del conflicto que Jeffrey Wigand había sostenido con una importante corporación tabacalera sobre el manejo de información confidencial que tenía un alto impacto sobre la salud humana. Wigand había sido Vicepresidente de Investigación del gigante tabacalero estadounidense *Brown and Williamson Tobacco Corporation (B&W)*, la tercera compañía tabacalera de los Estados Unidos, manufacturera de cigarros como Viceroy y Capri, por lo que poseía información privilegiada que había sido expuesta en el famoso programa de televisión *Sesenta Minutos* de la importante cadena de televisión CBS. Wigand, que fue entrevistado por Mike Wallace, hizo en este programa significativas revelaciones no sólo sobre la forma como las compañías tabacaleras manipulaban los niveles de nicotina de los cigarros, sino también sobre los efectos nocivos del tabaco en la salud humana y los esfuerzos de los corporativos privados por mantener esta información de interés general fuera del alcance del público consumidor; también declaró que altos ejecutivos de los corporativos tabacaleros habían mentido ante el Congreso de los Estados Unidos sobre los efectos adictivos de la nicotina.<sup>2</sup>

En virtud de las revelaciones que hizo Wigand, las compañías tabacaleras iniciaron toda una campaña de desprestigio y acoso en contra, mientras que el gobierno de los Estados Unidos le ofrecía protección pues le interesaba como informante privilegiado en los procedimientos que había iniciado contra las tabacaleras para controlar los riesgos que sobre la salud implicaba el tabaco. Fue así como Wigand se vio en medio de dos guerras: la que libraría el gobierno de los Estados Unidos para regular a la industria del tabaco (un negocio que en ese entonces ascendía a más de 50 mil millones de dólares), y la que librarían en su contra las compañías tabacaleras.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Brenner, Marie, *The Man who know to much*, en *Vanity Fair Magazine*, Mayo 1993. El artículo puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://www.mariebrenner.com/Articles/ManWhoKnewTooMuch.html>

<sup>2</sup> La revista *Vanity Fair* años mas tarde volvió a publicar un artículo que tuvo gran impacto en temas de transparencia, pues en su edición de mayo de 2005 reveló en un artículo de John D. O'Connor, y después de más 30 años, la identidad de Garganta Profunda (*Deep Throat*). Garganta Profunda, como se denominó por más de tres décadas a Mark Felt, se constituyó en la principal fuente de información para que *The Washington Post* publicará a principios de los setenta sus artículos sobre el *Watergate*. Felt quien era uno de los oficiales superiores del FBI, reconoció para la revista *Vanity Fair*, que él había sido la principal fuente informativa de los periodistas Bob Woodward y Carl Bernstein sobre las actividades de espionaje que el presidente de los Estados Unidos practicaba contra algunos de sus adversarios políticos. Los reportajes que sucesivamente publicó *The Washington Post* a partir de la información que les proporcionó Felt, desembocaron en 1974 en la renuncia de Richard Nixon a la presidencia de este país. Este artículo de investigación puede ser consultado en la siguiente dirección: <http://www.vanityfair.com/politics/features/2005/07/deepthroat200507?currentPage=1>

<sup>3</sup> El artículo de investigación de Brenner fue la base para que se escribiera el guión de la película *El Informante* protagonizada por Al Pacino, misma que generó a su vez una significativa polémica sobre la libertad de expresión en el cine, pues el periodista Mike Wallace, el propio Wigand y *The Wall Street Journal* manifestaron su inconformidad con el guión de la misma, sobre el particular véase Lawrence K. Grossman, *The Insider: It's only a movie*, en COLUMBIA JOURNALISM REVIEW, Noviembre-Diciembre de 1999, en: <http://backissues.cjrarchives.org/year/99/6/insider-review.asp>

Me he referido al caso de Wigand contra las tabacaleras, porque ilustra como el tema de la transparencia puede ser de la mayor significación para regular el poder y la influencia de las corporaciones privadas en las democracias contemporáneas, pues éstas al igual que los gobiernos, comparten el espacio público en el que se cruzan y convergen los intereses de toda la sociedad. Desde luego, el caso Wigand no es la única muestra de este tipo, en la historia reciente podemos citar muchos otros. Por ejemplo, en el sector bancario y financiero tenemos numerosos escándalos a gran escala como el colapso del *Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI)* del Reino Unido que afectó la confianza internacional en la solidez del mundo bancario británico: por años el BCCI había sido capaz de conciliar enormes pérdidas a través de un complejo sistema de transacciones fraudulentas, que cuando fueron descubiertas obligaron al Banco Central de Inglaterra a cerrar al BCCI y todas sus sucursales en más de sesenta y ocho países, lo que significó en su momento el cierre bancario más grande en la historia<sup>4</sup>. También Estados Unidos tiene ya una historia reciente de quiebras y rescates bancarios que hablan de la falta de transparencia de su sector financiero. En efecto, a principios de los años noventa cientos de bancos quebraron, y algunos otros fueron rescatados con recursos públicos en virtud de los malos manejos que los bancos privados realizaron con la anuencia o la complicidad de las autoridades regulatorias. Estas quiebras fueron apenas el anuncio de la debacle financiera reciente y del gigantesco rescate bancario (más de 800 mil millones de dólares) que emprendería el gobierno de los Estados Unidos en octubre de 2008 para tratar de rescatar a su sector financiero, lo que además desató la crisis económica más grande de los últimos tiempos<sup>5</sup>. Por otro lado México durante la década de los noventa y debido a la falta de transparencia, la privatización de la banca mexicana fue afectado por su posterior quiebra. Al final, la banca privada mexicana no sólo fue rescatada con recursos públicos que ascendían a más de 70 mil millones de dólares, sino que el sector bancario mexicano prácticamente desapareció al ser adquirido por agentes financieros internacionales, sin que hasta la fecha se han exigido cuentas a los servidores públicos y a los banqueros mexicanos que estuvieron implicados en esta gigantesca quiebra.

No sólo el mundo bancario sino también el industrial y el de los energéticos han sido lugar de enormes escándalos por la afectación de los intereses públicos que hacen los poderes privados. Ejemplo de ello han sido los desastres ambientales provocados por diversos corporativos químicos y petroquímicos, como la explosión en la planta de *Union Carbide* en Bhopal que mató a miles de personas, y el fuego en la planta química de Sandox en Basilea que derramó tóxicos a la corriente del Río Rin matando gran parte de su vida salvaje.<sup>6</sup> En los Estados Unidos, la quiebra de la firma de energéticos Enron con activos de 62 mil millones de dólares, fue en el momento de su debacle (2001) la más grande que haya registrado la historia corporativa de ese país. Los corporativos farmacéuticos también registran casos de afectación a los intereses públicos, como el de los experimentos que practicaba la empresa alemana Bayer sobre un segmento de la población africana para probar sus futuros medicamentos.<sup>7</sup> Finalmente y sólo para citar un ejemplo muy reciente, el pasado 16 de septiembre de 2007 la empresa privada de seguridad estadounidense *Blackwater*, que está encargada de la seguridad de diversos diplomáticos que visitan Irak mató a

---

<sup>4</sup> Mark Bovens, *The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organization*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1998, p.3

<sup>5</sup> Véase *Financial Times*, octubre-noviembre de 2008.

<sup>6</sup> Mark Bovens, op. cit., nota 4, pp.3-4

<sup>7</sup> Véase Werner, Klaus y Weiss, Hans, *El libro negro de las marcas. El lado oscuro de las empresas globales*, México, Mondadori, 2006, pp.9-41

once civiles iraquíes sin que hasta la fecha haya dado una explicación suficiente de por qué disparó contra víctimas inocentes y desarmadas.<sup>8</sup>

Ahora bien, he citado todos estos ejemplos porque en cualquiera de ellos podemos observar como tiene lugar la afectación de los intereses públicos por los poderes privados. Esta afectación de intereses públicos tiene, en general, las siguientes características en común:

1. Generalmente implican la afectación de importantes bienes y derechos, es decir, modifican o alteran la esfera de derechos individuales y sociales que son reconocidos a los ciudadanos. No obstante la naturaleza "privada" de esos poderes, vemos como ellos alteran el espacio público donde convergen los derechos y las libertades básicas de las personas que forman una sociedad política.
2. Esta afectación ha implicado un manejo obscuro o secreto de importantes volúmenes de información relevante para la sociedad y los ciudadanos. Es decir, más allá del legítimo derecho a la confidencialidad que tienen los corporativos privados para proteger sus intereses comerciales, frecuentemente se ha probado que han mantenido alejado del escrutinio público información que es valiosa para los ciudadanos y la sociedad por su alto impacto en la salud, el medioambiente, la economía o la política.
3. En la mayor parte de los casos quienes afectan estos intereses públicos no son personas individuales o pequeñas empresas, sino grandes corporaciones o grandes empresas privadas, pues son estas últimas las que poseen una estructura muy compleja y una intrincada división de competencias, suficientemente significativas para afectar los intereses públicos.
4. Debido a la compleja organización de los poderes privados y de los organismos involucrados, así como a la falta de transparencia de los poderes privados, no siempre es posible para éstos y los órganos controladores, estar conscientes de los posibles problemas de manera suficiente y a tiempo. En consecuencia, es particularmente difícil determinar hasta qué grado ciertos individuos pueden ser considerados como responsables en la afectación de intereses públicos, pues normalmente participan muchos individuos.
5. Casi nunca se trata de formas aisladas de corrupción, malos manejos o administración defectuosa en pequeña escala. En casi todos los casos las actividades irregulares se extienden en un largo período de tiempo y en amplios espacios territoriales, por lo que están involucradas muchas organizaciones, instituciones y departamentos tanto públicos como privados.
6. El daño que en forma de evasión fiscal, déficit presupuestal, contaminación ambiental o sufrimiento humano pueden ocasionar estas empresas y corporaciones privadas, no

---

<sup>8</sup> Sobre la privatización de los servicios de seguridad en la guerra de Irak, que implica a empresas tan oscuras como Blackwater y otras, puede verse Stiglitz, Joseph, *La guerra de los tres billones de dólares: el costo real del conflicto en Irak*, México, Taurus, 2008. Para un seguimiento periodístico de la masacre de once civiles por Blackwater y acontecimientos derivados de la misma, puede consultarse el archivo que tiene *The Washington Post*, consultado el 8 de octubre de 2007 y que inicia en la siguiente dirección electrónica: <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/NewsSearch?st=Blackwater+Irak&fn=&sfn=&sa=np&cp=1&hl=false&sb=-1&sd=&ed=&blt=#>

---

sólo afecta a millones de seres humanos sino que en muchos casos puede ser irrevocable e irreparable.<sup>9</sup>

Establecido lo anterior, comencemos por examinar como los poderes privados afectan la esfera pública de los derechos y libertades.

## II. LO PRIVADO Y LO PÚBLICO EN LOS PODERES PRIVADOS

Las grandes empresas y corporaciones privadas comparten algo en común con las instituciones de interés público que han sido creadas por los órganos del poder político: el control del espacio público donde convergen los derechos, las obligaciones, las opiniones, las acciones y la vida de millones de ciudadanos. Esta convergencia hace que las empresas y corporaciones privadas puedan adquirir un gran poder, pues mediante su actividad pueden alterar la esfera de los derechos y libertades básicas de las personas, entre los que se encuentran los principales derechos individuales, sociales y culturales. Semejante poder debe ser objeto de ciertos controles como lo puede ser la transparencia, pues cualquier poder sin controles se puede convertir en abuso. Que los poderes privados modifiquen la esfera pública es un hecho incontrovertible, no obstante que la literatura política insista en denominar como público únicamente a lo que está relacionado con las actividades de las instituciones que normalmente son creadas por los órganos del poder político. Ya Lasalle, en su famoso libro *¿Qué es una constitución?* se refería a estos poderes privados, como poderes fácticos y les asignaba un lugar esencial en la conformación constitucional de cualquier Estado.<sup>10</sup> Igualmente, cada ciudadano como individuo autónomo tiene contacto diario con ellos como comprador, empleado o vecino. Como empleados, los individuos trabajan para una compañía u organización privada, ya sea grande, mediana o pequeña. Como consumidores se enfrentan con cadenas de comida rápida, hospitales, bancos o conglomerados de seguros. Como residentes, deben soportar problemas relacionados con químicos o compañías que producen desperdicios tóxicos.<sup>11</sup>

Cuando Rawls se refiere a las instituciones políticas básicas que establecen los principales arreglos económicos, políticos y sociales de la sociedad, tienen en mente tanto a los principales actores públicos como privados que desempeñen un papel significativo en la distribución de derechos y obligaciones que permiten que una sociedad política sea o no justa. En otras palabras, en la concepción de Rawls, las instituciones políticas básicas incluyen no sólo a las tradicionales instituciones políticas que aparecen definidas en las constituciones políticas de los Estados nacionales, sino que también comprenden a aquellas empresas privadas que tienen un papel significativo en la distribución de los beneficios socioeconómicos de la sociedad, como pueden ser aquellas grandes organizaciones privadas que dominan las bolsas de valores, controlan precios o dominan sectores significativos del mercado.<sup>12</sup>

La distinción entre lo público y lo privado es frecuentemente artificial, sobre todo cuando se refiere a la influencia que los actores tanto públicos como privados tienen sobre la esfera de

---

<sup>9</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, pp.3-4

<sup>10</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona España, 1989.

<sup>11</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, pp. 9-10

<sup>12</sup> Rawls, *A theory of justice*, Oxford University Press, 1970. Hay traducción al español, *Una teoría de la justicia*, México, FCE, 1985.

derechos y obligaciones de los ciudadanos. Esto es claro para Raymond Geuss quien sostiene que "no existe una distinción público-privado o, en todo caso, es un grave error pensar que existe una distinción real sustantiva que pueda servir para un verdadero trabajo filosófico y político".<sup>13</sup> Que muchas de las actividades propias de las organizaciones privadas tienen efectos públicos importantes se puede apreciar, por ejemplo, si observamos la política laboral de Philips que es más importante para el empleo en grandes partes de Holanda, que las mismas actividades del Ministro de Asuntos Económicos. Por casos como éste, muchas organizaciones privadas reciben subsidios de parte del gobierno y están, en mayor o menor medida, sujetas a las normas públicas y al monitoreo político. En efecto, cada vez con mayor frecuencia las grandes empresas privadas se comportan como actores políticos y se introducen en la arena pública. Por otro lado, como resultado de la privatización y de los arreglos con las grandes empresas, la conducta de muchas organizaciones del gobierno está en buena medida influenciada por los factores del mercado y las consideraciones económicas del sector privado.<sup>14</sup>

En síntesis, las actividades que realizan muchos actores privados sobre todo los más grandes y ricos, modifican la esfera de lo público pues pueden alterar negativa o positivamente los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Es más, las grandes empresas y corporaciones privadas llegan a competir con el Estado nacional, ello debido a su significativo poder económico que se traduce frecuentemente en influencia política. Esto queda suficientemente acreditado si comparamos el poder económico de las grandes corporaciones con el de los propios Estados nacionales: como se podrá observar en el anexo 1 que aparece al final de este artículo, hasta el 2005 y según datos del Banco Mundial, de las 150 organizaciones más ricas del planeta, 56 son estados nacionales (36.7% del total) y 94 de ellas son corporaciones privadas (63.3% del total).<sup>15</sup>

Ahora bien, antes de referirnos a las razones que explican como los poderes privados han llegado a ser tan poderosos, es indispensable que hablemos un poco del por qué es indispensable la transparencia en los poderes privados.

### III. CONTROL DE LOS PODERES PRIVADOS Y TRANSPARENCIA

¿Cómo podemos evitar que la gigantesca asimetría de poder e influencia que llega a existir entre las grandes corporaciones y los ciudadanos degeneren en una tiranía de los primeros? ¿Qué tipo de controles podemos establecer sobre los poderes privados? Para responder a estas preguntas podemos echar mano de la clasificación que hace Guillermo O'Donnell entre controles verticales y horizontales.<sup>16</sup> Sobre la existencia de controles verticales u horizontales podemos decir lo siguiente: los controles verticales son aquellos que se establecen entre entes que no se encuentran en una misma posición jerárquica, como el gobernado frente al gobierno, o el empleador y empleado. Ejemplos paradigmáticos de control vertical son aquellos que tienen lugar el

---

<sup>13</sup> Véase la presentación del texto: Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No.6, 2006, p.5

<sup>14</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, p.6.

<sup>15</sup> El cuadro completo de las 150 entidades más ricas del mundo puede consultarse en la siguiente dirección, según consulta del 1 de diciembre de 2008: [http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds\\_largest.html](http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds_largest.html)

<sup>16</sup> Véase O'Donnell, Guillermo, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Estados Unidos de América, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Documento de trabajo No. 253, Abril de 1998.

día de las elecciones, o aquellos que al interior de la empresa se establecen entre ejecutivos y empleados. Por otra parte, los controles horizontales son aquellos que se establecen entre entidades más o menos autónomas e independientes jerárquicamente. Ejemplo de controles horizontales son los que se producen como consecuencia de la clásica división de poderes entre los tres principales poderes constituidos, o los controles de precios que pudieran establecer empresas más o menos del mismo tamaño en un mercado competitivo. Hay tener en cuenta que esta clasificación no es exacta pues como dice Andreas Schedler, aún en el caso de los controles horizontales sería poco realista hablar de una exacta igualdad jerárquica entre el controlador y el controlado<sup>17</sup>, sin embargo, la clasificación es de utilidad por su suficiente grado de abstracción.

Teniendo esta clasificación en mente y siguiendo a Bovens, podríamos decir que las formas que tenemos para controlar a los poderes privados se ubican en cuatro grandes categorías, que se distinguen por una serie de instrumentos que son aplicados de diversas maneras y con diversos grados de éxito para llevar a la sociedad hacia un equilibrio con los poderes privados.

*a) Intervención indirecta y empoderamiento ciudadano.* Esto sucede cuando los gobiernos fortalecen la posición social y legal de los ciudadanos, que es la parte más débil en relación con las grandes empresas y corporaciones privadas. En esta coyuntura, se puede pensar en regulaciones con respecto a los alimentos y las medicinas, la extensión del crédito y sus tasas de interés, las condiciones de trabajo, los salarios mínimos, los procedimientos de despido o la participación de los empleados en la toma de decisiones corporativas. Inclusive el gobierno ofrece asistencia financiera o de consulta a los ciudadanos. Éstas y otras medidas ofrecen a los consumidores individuales y trabajadores una cierta base con la cual negociar sobre un terreno un poco más equitativo. Este control tiene una doble faceta: por lo que hace a la regulación del Estado sobre la actividad de los poderes privados, es una forma de control vertical, pero por lo que respecta al empoderamiento de los ciudadanos para que estos se encuentran en un plano de mayor igualdad frente a los poderes privados, es un control horizontal.

*b) Formación de organizaciones representativas de intereses.* Los grupos de interés tales como sindicatos y las asociaciones para la protección de los derechos ambientales o de los derechos de los consumidores, pueden actuar como “poderes compensatorios” de los poderes privados. Por ejemplo, los sindicatos y las asociaciones intermediarias juegan un papel principal en las negociaciones salariales, así como en la toma de decisiones para la protección de los consumidores o para establecer políticas de asistencia social y ambiental. También la agenda del ombudsman nacional en algunos países cabe dentro de este marco general, pues como institución autónoma puede ayudar en la protección de diversos intereses que pudieran afectar los poderes privados.

El fortalecimiento de estas organizaciones representativas de intereses, se inserta dentro de una estrategia para la creación de controles horizontales, pues normalmente estas organizaciones e instituciones se convierten en entidades autónomas con relación a los poderes políticos y privados para la custodia de diversos intereses de los ciudadanos.

*c) Intervención estatal activa y directa.* En muchas áreas, el gobierno también intenta influir en la conducta de las grandes empresas y corporaciones de forma directa. Esto se da por medio de un amplio sistema de regulaciones y, a menudo, con la ayuda de inspecciones especia-

---

<sup>17</sup> Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2006, pp.34-35

les e instituciones que poseen autoridad para revisar y aplicar las normas de observación cuando sea necesario. Por ejemplo, el gobierno no sólo establece normas sobre las condiciones laborales, sobre precios, o sobre la asociación de las propias empresas, sino también fiscaliza si estas normas en verdad son observadas. La legislación impositiva y ambiental son buenos ejemplos de la intervención gubernamental activa y directa para proteger los intereses públicos.<sup>18</sup> Este es un ejemplo clásico de control vertical que tiene lugar entre el gobierno y las empresas privadas como gobernados.

*d) La transparencia y el acceso a la información de interés público que poseen los poderes privados.* La transparencia está íntimamente ligada a la información, de tal manera que podríamos hablar de un ciclo vital de información-transparencia. En el caso de los poderes privados, es claro que la transparencia se refiere a la posibilidad de tener acceso a la información relevante y de interés público que producen los poderes privados como resultados de sus actividades. En este sentido, la transparencia se inserta en el derecho a saber que tienen todos los integrantes de una sociedad política, sobre el cómo, el cuándo y el por qué de las acciones que los poderes privados ejecutan en cumplimiento de sus fines sociales o fuera de ellos.

La transparencia como forma de control puede tener una doble vertiente. En primer lugar puede ser una forma de control vertical, cuando el ciclo vital información-transparencia está relacionado con el derecho a saber que tienen las instituciones públicas reguladoras de los poderes privados. Un ejemplo de esto lo encontramos en el derecho que poseen los organismos reguladores del Estados sobre que las operaciones y la situación financiera de los organismos financieros privados, como son bancos, arrendadoras financieras, factorajes o casas de cambio.

Por otra parte, la transparencia y el acceso a la información también opera en un sentido horizontal, e implica la posibilidad de que los ciudadanos, otras empresas y la sociedad en general puedan conocer la información de las empresas y corporaciones privadas que sea de interés público. Este interés público normalmente estará determinado por el impacto que la misma tiene sobre la esfera de derechos y libertades básicas de las personas. Es decir, la información será relevante siempre y cuando modifique de alguna manera esos derechos y libertades esenciales. Desde luego, esta forma de control no implica el acceso a aquella información que legítimamente la empresa pueda conservar como secreto comercial para proteger sus legítimos intereses económicos, como tampoco podrá incluir aquella información que afecte la intimidad de otras personas.

Infortunadamente, esta vertiente horizontal de la transparencia que está dirigida a permitir el acceso de la ciudadanía a la información de interés público que generen los poderes privados, está escasamente desarrolla en el mundo. En efecto, no obstante el impacto democratizador que esta segunda vertiente posee y el empoderamiento que otorga a los ciudadanos frente a los poderes privados, de los sesenta y dos países que hasta el 2005 habían expedido leyes de acceso a la información, sólo Sudáfrica había establecido la posibilidad de que los ciudadanos accedieran a la información relevante de los poderes privados.<sup>19</sup>

Ahora bien, para empezar podríamos decir que la transparencia en los poderes privados radica en la necesidad de hacer más explícito y transparente el flujo de información que existe

---

<sup>18</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, pp.19 y 20.

<sup>19</sup> Véase Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005, pp. 22-25.

entre los ciudadanos y las grandes empresas y corporaciones, pues éstas con frecuencia operan con un enorme grado de oscuridad. Esta oscuridad en su operación y en el manejo de su información se explica por su la gran complejidad corporativa que han alcanzado los poderes privados, complejidad que se extiende a diversas áreas y actividades, como la sofisticación tecnológica, los elevados volúmenes de información, su cada vez mayor peso y presencia en el mercado y su entramado corporativo que implica toda una gran infraestructura de personal humano y de actividades de planeación. Expliquemos ahora esta relación entre transparencia y complejidad de los poderes privados.

#### IV. COMPLEJIDAD CORPORATIVA Y TRANSPARENCIA

Mientras más compleja sea la empresa, más necesario será ir dejando un registro preciso sobre el desarrollo de sus actividades, al tiempo que esta información se hace del conocimiento de los agentes legítimamente interesados. De esta manera, si en algún momento de la vida corporativa aparece algún problema y tenemos esa información, será posible revisar paso por paso el desenvolvimiento de esas operaciones para detectar dónde está el error y a partir de allí comenzar a corregir. Si no tuviéramos la posibilidad de revisar esa información, ya sea porque la hemos perdido o porque alguien la escondió, entonces enfrentaríamos serios problemas para corregir el rumbo de la empresa o impedir la afectación de aquellas personas vinculadas de alguna u otra manera con su desarrollo.

Ya hemos enunciado que una de las características fundamentales de las empresas y corporaciones privadas en la época moderna es su complejidad corporativa. Y en la medida en la que la empresa se hace más compleja será más importante la transparencia, pues si en algún momento la empresa afecta la esfera de los derechos de las personas, sólo la transparencia nos permitirá detectar en cual sección del complejo entramado corporativo se cometió esta falta y corregirla. Si no tenemos la posibilidad de examinar en cuál sección de la empresa se cometió el error, entonces tampoco tendremos la posibilidad de controlar y evitar la afectación de derechos. Esto sólo será posible si existe transparencia al interior del entramado corporativo que nos permita seguir e identificar las irregularidades para enmendarlas.

Ahora bien, los inicios de la complejidad que posee la moderna empresa privada ya habían sido intuidos por Max Weber, quien señalaba que la organización empresarial se caracterizaba, sobre todo desde el renacimiento, por ser una actividad que salía de la vida íntima y privada del empresario. Una empresa, decía Weber, sólo era posible cuando se distinguía entre el patrimonio de la persona y el patrimonio de la actividad empresarial. Este último tenía un claro fin público, que era la realización de un proyecto económico en la sociedad.<sup>20</sup>

Desde Weber a la fecha las empresas han aumentado exponencialmente su complejidad en una forma que difícilmente hubiera podido imaginar el sociólogo alemán. Si nuestros abuelos y bisabuelos a menudo recibían sus ingresos directamente y en efectivo de su jefe o de sus clientes, por el contrario, ahora muchas personas reciben la mayor parte de su ingreso de una gran empresa y a través de su compleja red corporativa, como podría ser algún tipo de oficina, vía depósito bancario o giro. Para obtener bienes y servicios, nuestros antepasados inmediatos de-

---

<sup>20</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 306-314

pendían de vendedores independientes y artesanos. Nosotros, por otro lado, dependemos sobre todo de supermercados o de grandes tiendas, compañías privadas, y corporaciones que prestan los más diversos servicios.<sup>21</sup>

El crecimiento exponencial en la complejidad de las empresas y corporaciones privadas ha generado significativas asimetrías de poder e información entre los ciudadanos y los poderes privados, ocasionado principalmente por la disparidad entre los recursos de que disfrutaban ambos. La asimetría también tiene lugar entre las pequeñas y medianas empresas frente a las grandes y poderosas organizaciones privadas.

En primer lugar, la mayoría de las organizaciones complejas tienen a su disposición un proveedor o encargado de recursos financieros, técnicos y administrativos que los individuos particulares o las pequeñas empresas no tienen. Las organizaciones complejas casi siempre cuentan con grandes laboratorios y equipos de investigadores o de expertos. Esto les proporciona una gran cantidad de información que usan como ventaja sobre potenciales competidores, clientes, residentes o ciudadanos. Pueden costear campañas promocionando sus intereses o llevar a cabo extensos cabildeos, y si tales medidas no producen resultados, recurrir a la ley con la ayuda de especialistas legales y abogados en forma más o menos irrestricta. Más aún, muchas organizaciones son “jugadores frecuentes”, pues normalmente están involucrados en los mismos procedimientos legales convirtiéndose en expertos en la materia. Como resultado de ello pueden estructurar de mejor forma sus relaciones futuras con otros, desarrollar habilidades específicas, mantener relaciones informales con los individuos en el sistema legal, y negociar y diseminar sus riesgos y costos sobre una serie de distintos esfuerzos. Todas esas destrezas y habilidades les dan una considerable ventaja sobre los ciudadanos individuales y sobre las empresas pequeñas y medianas. Por ejemplo, la mayor parte de los individuos naturales y de las pequeñas empresas son a menudo “tiradores solitarios”, pues casi nunca tienen la posibilidad de recurrir a las cortes, ya sea por la falta de recursos para ello y porque se enfrentan a las grandes barras de abogados que defienden los intereses de las grandes empresas y corporaciones privadas.<sup>22</sup>

Los ciudadanos y las pequeñas empresas, en relación con las grandes empresas y corporaciones, difieren también en su poder de permanencia y en sus destrezas sociales para prolongar su rango de vida. En principio no hay límites para el ámbito de vida de una gran organización privada. Su existencia continua no tiene comparación con el ámbito de vida de los ciudadanos y de aquellas pequeñas empresas que están sujetas a las redes sociales que puede construir un empresario particular. Este hecho significa que en el caso de las organizaciones complejas, tanto la expansión social, el incremento de su capital o la consolidación de su propia posición, no están determinadas por las cargas de la muerte o envejecimiento, como lo están los individuos naturales o las pequeñas empresas que dependen de su propietario o socios fundadores. El promedio de edad de las grandes empresas y compañías puede fácilmente exceder de los 100 años, pues a diferencia de lo que sucede con las personas, la edad no afecta su vitalidad, por el contrario, es muy probable que la fortalezca.<sup>23</sup>

Otra razón que explica la asimetría de poder entre los ciudadanos y las pequeñas empresas con relación a las grandes empresas y corporaciones privadas, es que éstas últimas muchas

---

<sup>21</sup> Mark Bovens, *op.cit.*, nota 4, p. 13.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp.14-15

<sup>23</sup> *Ibidem*, pp.16-17

veces y como resultado de su desarrollo son oligopólicas o hasta monopólicas. Los individuos naturales que normalmente están fragmentados, ya sea como clientes individuales, empleados, residentes o ciudadanos, son mutuamente intercambiables pues normalmente tienen sólo unas pocas opciones para defender sus intereses. El resultado es que los ciudadanos tienen escasa influencia sobre las condiciones dentro de las cuales se desenvuelven sus relaciones con los grandes poderes privados. Las condiciones de trabajo, los productos y servicios, así como las condiciones bajo las que unos y otros son ofrecidos, a menudo son decididos unilateralmente por las grandes organizaciones privadas.<sup>24</sup>

Esta asimetría explica porque las actividades de los poderes privados también pueden implicar riesgos para los ciudadanos o para la sociedad en su conjunto, riesgos que son diferentes de aquellos que afectan o producen las actividades de los individuos naturales. Inclusive la naturaleza de los riesgos que pueden ocasionar los grandes poderes empresas privados son frecuentemente desconocidos o difieren enormemente de los riesgos previamente conocidos. Entre otros factores, esto es provocado por la obscuridad con que se desarrollan sus actividades algunos de los grandes poderes privados, los cuales con frecuencia ocultan a la sociedad la existencia de tales riesgos al amparo en un supuesto secreto comercial o empresarial. Aquí hay que distinguir entre el secreto empresarial que es legítimo y necesario para el desarrollo tecnológico y el crecimiento de la empresa, y la transparencia que estas deben ofrecer con respecto a sus actividades que impliquen un riesgo para los ciudadanos y la sociedad. Que las actividades de riesgo sean monitoreadas y sujetas a los más estrictos controles de seguridad y calidad, sólo es posible si las organizaciones complejas son lo suficientemente transparentes en aquellas actividades que sean de interés público. En la medida en la que las organizaciones privadas complejas traen nuevos productos al mundo, basados en nuevos procesos de producción cuyo efecto o control no siempre es conocido o previsible (sobre todo no a largo plazo), la transparencia se hace más urgente. Ejemplos de estos riesgos desconocidos para los usuarios en su tiempo fueron las posibles consecuencias que ocasionaron medicinas tales como el Softenon o DES, incluidos el tipo de deformidades que estos productos crean.<sup>25</sup>

También la falta de transparencia y seguridad en el manejo de información relevante por parte de aquellas corporaciones que manejan productos tóxicos pueden ser el origen de desastres ambientales y de contaminación radioactiva. Igual sucede con la incertidumbre que la falta de transparencia puede provocar con respecto a los efectos que a largo plazo produce la manipulación genética<sup>26</sup>. En la esfera económica, el incremento de la escala en el valor de los activos que se cotizan en la bolsa, mismo que es posible gracias a la aparición de los grandes actores corporativos, ha traído un incremento en el daño que la sociedad puede recibir cuando sus operaciones no son lo suficientemente transparentes, como sucedió en el caso de Enron o con la debacle bursátil de octubre de 2008 en el mundo entero. Efectivamente, aún cuando la noción de riesgo esté implícita en esencia de la operación bursátil y sea una de las claves de su éxito, ésto no exime a este sector de implementar las condiciones suficientes de transparencia en sus operaciones para

---

<sup>24</sup> Ibidem, pp.17-18

<sup>25</sup> Idem, p. 18.

<sup>26</sup> Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, Colección Surcos No.25, 2006.

asegurar el sano desarrollo de la economía.<sup>27</sup> Una gran quiebra bursátil puede ocasionar enormes daños al empleo y al desarrollo normal de las democracias contemporáneas.<sup>28</sup>

Ahora bien, si examinamos que la gran organización privada está intrínsecamente asociada a la expansión tecnológica, corporativa y organizacional, la transparencia se hace todavía más indispensable, pues es la única forma de dar seguimiento a su operación, corregir y controlar riesgos. Veamos con un poco más de detenimiento esta expansión.

#### V. ASIMETRÍAS E IMPERFECCIONES DE LA INFORMACIÓN Y LA CONSECUENTE NECESIDAD DE TRANSPARENCIA

Una de las principales razones que explica que algunas empresas hayan alcanzado la enorme complejidad que poseen actualmente y así acumulen un poder que rivaliza con los propios poderes estatales, es su sofisticado desarrollo tecnológico-informativo. Esta sofisticación ha provocado que las grandes empresas utilicen un sistema de información muy complejo que les permita operar adecuadamente. A mayor tecnología más complejo será el manejo de la información o a la inversa, mientras más compleja y abundante sea la información que deben manejar los poderes privados, necesitarán cada vez de una tecnología más avanzada. Como ha sostenido Manuel Castell, vivimos en una sociedad que depende en gran medida del uso y manejo eficiente de altas cantidades de conocimiento e información.<sup>29</sup> Las grandes empresas y corporaciones dependen del manejo eficiente que hagan de la información, es su condición de crecimiento y desarrollo. Esto nuevamente explica la necesidad de la transparencia en los poderes privados, pues mientras más complejo sea el manejo de la información de interés público que realicen los poderes privados, más claridad y transparencia serán necesarias en el desarrollo de sus operaciones.

Ya John Kenneth Galbraith señalaba que la formación de las grandes empresas ha tenido su origen en los imperativos tecnológico-informativos que se le imponen, mismos que son de una enorme sofisticación. Sólo las grandes empresas pueden hacer frente a las grandes inversiones de tiempo, capital e información que la moderna tecnología requiere en una sociedad globalizada como la nuestra. Estas enormes inversiones de capital, tiempo e información, motivan a que las grandes empresas controlen paulatinamente el mercado, pues en caso contrario no estarán en posibilidades de hacer frente a semejantes inversiones. En efecto, sólo si tienen la posibilidad de controlar lo más exhaustivamente posible los precios de mercado estarán en posibilidades de arriesgar esas grandes inversiones. Es más, controlar el mercado no es suficiente para las grandes corporaciones privadas, pues si verdaderamente se proponen controlar los precios y los riesgos, tienen que influir en la política gubernamental que se va a seguir, pues esta inevitablemente afectará ese mercado. También tendrán que manipular los deseos de los consumidores, pues de otra manera sus inversiones podrían verse afectadas. La gran empresa a fin de salvaguardar su poder

---

<sup>27</sup> Más sobre las nociones de riesgo en la sociedad contemporánea, pueden encontrarse en Giddens, Anthony, *Identity and self-identity in the late modern age*, Stanford California, Stanford University Press, 1991.

<sup>28</sup> Un sucinto análisis sobre el desarrollo y riesgos en los mercados de dinero, pueden encontrarse en *The Economist (Revista)*, "Magnets for money. A special report on financial centres", 15 de septiembre de 2007.

<sup>29</sup> Castells, Manuel, *La era de la información. La sociedad red*, México, Siglo XXI, Tomo 1, 2006.

económico, necesita contar con un buen nivel de poder político e ideológico, sobre el Estado y los ciudadanos.<sup>30</sup>

Estos expansivos poderes privados no sólo monopolizan importantes sectores del mercado, sino que además manejan un gran volumen de información de interés público que normalmente es inaccesible para los ciudadanos. Este manejo de información privilegiada por parte de los grandes actores económicos privados, con relación a los ciudadanos o las pequeñas empresas, producen lo que Stiglitz ha denominado las imperfecciones de información del mercado y las asimetrías informativas de la economía.

Estas imperfecciones impiden que diversos actores económicos tengan toda la información relevante a tiempo y en el volumen suficiente para poder tomar sus decisiones económicas, mientras que otros sí poseen esta información. Que haya algunos actores económicos que tengan mayor y mejor información que otros, produce las asimetrías informativas del mercado, las cuales según Stiglitz consisten en el hecho de que:

"...diferentes personas conozcan diferentes cosas: los trabajadores saben más acerca de sus habilidades que la empresa; la persona que compra seguros, conoce más que la empresa aseguradora sobre su salud y si fuma y bebe inmoderadamente, el propietario de un carro sabe más sobre el carro que los potenciales compradores; el dueño de una empresa sabe más sobre ésta que los potenciales inversores; un prestamista sabe más acerca de su propio riesgo...".<sup>31</sup>

Para Stiglitz algunas de estas asimetrías de información son inherentes al propio sistema capitalista y al desarrollo del mercado, pues no hay mercados perfectos en sus formas de transmisión y recepción de la información. Sin embargo, muchas de estas asimetrías pueden ser ocasionadas por las condiciones de competencia y concentración económica. En efecto, las empresas más grandes tendrán mejor calidad de información (sobre mercados, precios, tecnología, etcétera) que las empresas pequeñas y los ciudadanos comunes. La extensión y las consecuencias de las asimetrías en la información determinarán el comportamiento del mercado: si la información se encuentra concentrada en pocas entidades, el comportamiento del mercado tenderá a ser monopolístico u oligopólico y las condiciones de competencia estrechas; en cambio, si la información se encuentra distribuida entre muchos actores económicos, el mercado será más competitivo y democrático.

Sólo a través de condiciones de transparencia suficientes será posible evitar que las grandes empresas y corporaciones se hagan del control de la información que es útil para todos aquellos legítimos participantes en una economía de mercado. En virtud de que son las grandes actores económicos quienes tienen la capacidad económica y tecnológica para hacerse antes que otros de la información relevante para la operación de los mercados, es indispensable que se establezcan las condiciones de transparencia suficientes para que la información relevante sea distribuida entre otros actores económicos, de tal manera que sea posible una justa y democrática operación de los mercados.

---

<sup>30</sup> Galbraith, John Kenneth, *La nueva sociedad industrial*, Madrid, Ed. Planeta, 1984.

<sup>31</sup> Stiglitz, Joseph, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Conferencia del Nobel de Economía, 8 de Diciembre de 2001, p.17. Conferencia consultada en: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html)

Por ejemplo, la falta de transparencia estuvo en el centro de la crisis financiera de los países del este asiático en 1997 y unas de las demandas que se hicieron a estos países por parte de la comunidad financiera internacional, fue elevar sus estándares de transparencia en el manejo de su información financiera relevante. Asimismo, los estándares de transparencia en el manejo de la información no son sólo importantes para establecer mejores condiciones en el mercado y evitar crisis financieras, también pueden ser importantes por sus consecuencias políticas. Por ejemplo, después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 el gobierno de los Estados Unidos exigió mejores condiciones de transparencia a los bancos establecidos en los paraísos fiscales, esto con el propósito de evitar que fueran utilizados para financiar posibles operaciones terroristas, no obstante que en el pasado este país siempre se había opuesto a semejante medidas de transparencia.<sup>32</sup>

## VI. TECNOCRACIA CORPORATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

La complejidad tecnológica e informativa también es una de las razones que explica la complicada organización corporativa de las empresas contemporáneas. La antigua empresa, la del empresario que con sus virtudes emprendedoras creaba riqueza, ahora ha reducido significativamente su importancia. Actualmente, el lugar primordial lo ocupa la gran empresa o corporación que ha creado toda una nueva estructura empresarial, cuyo capital esta repartido en una multitud de accionistas y cuyo poder está en manos de la organización como tal y no de una persona en lo particular. Por el alto nivel de preparación e información que requieren los cuadros que gobiernan a esta estructura, bien la podríamos llamar *tecnocracia corporativa*, e incluye no únicamente los niveles de gerencia tradicionales, sino que abarca una franja muy amplia de la gran empresa, desde la presidencia hasta todos aquellos componentes que realizan una función especializada.<sup>33</sup>

Hace cien años la sociedad mercantil era el instrumento de sus propietarios y una proyección de sus personalidades. Los nombres de sus propietarios —Rockefeller, Guggenheim, Ford—, no sólo se conocían en muchas partes, sino que además dirigían a la empresa. En cambio, los hombres que dirigen hoy las grandes sociedades son desconocidos y normalmente no poseen ninguna parte social considerable de las empresas.<sup>34</sup> Esta obscuridad en la que se desenvuelven las personas que dirigen a las grandes corporaciones privadas, hace más necesaria la transparencia en el manejo de sus operaciones.

La incesante expansión de las empresas ha generado que en el último siglo sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, haya tenido lugar en el seno de las grandes sociedades anónimas, un traslado del poder de los accionistas propietarios a los directores de las empresas. Las decisiones importantes proceden en esencia del cuerpo directivo de la empresa. Los directores y los gerentes pese a contar normalmente con una participación muy escasa o nula en la propiedad, tienen un sólido control y todos los datos reconocibles indican que el poder es de ellos, no obstante que algunos observadores intenten mantener el mito del poder del accionista o socio

---

<sup>32</sup> Ibidem, p.51

<sup>33</sup> Galbraith, John Kenneth, op. cit., nota 30, pp. 123-139.

<sup>34</sup> Ibidem, pp. 46-47

general.<sup>35</sup> Enron es nuevamente un buen ejemplo de los abusos que el cuerpo directivo de una empresa puede realizar en contra de los intereses de los propios accionistas, mediante el uso de información privilegiada.<sup>36</sup>

Que los directores y los gerentes sean ahora los que tienen el dominio de la empresa y no los accionistas, significa que ha habido un cambio de poder en los factores del mundo económico, como el que ocurrió entre la tierra y el capital en los países desarrollados hace dos siglos. El nuevo cambio ha empezado en los últimos 50 años, está aún realizándose y se define por la sustitución del capital y del capitalista, en favor del conocimiento y la información.<sup>37</sup> En otras palabras, el poder en la gran empresa y corporación privada ha cambiado de manos, pues ha pasado en buena medida a una nueva tecnocracia corporativa que no es más que una asociación de hombres que posee diversos conocimientos técnicos y la información requerida por la tecnología y los altos niveles de planificación de la moderna economía financiera y empresarial.<sup>38</sup> Esta tecnocracia corporativa tiene mayor capacidad que una persona natural para organizar el trabajo de muchas otras, pues tiene la posibilidad de administrar un volumen de información nunca poseído por un solo hombre.<sup>39</sup>

Esta burocracia esta conformada por grupos formales e informales de personas que están sometidos casi siempre a un cambio constante de composición. Cada uno de ellos contiene los hombres que poseen la información o el acceso a ella en la medida necesaria para la toma de decisión que corresponda. Estos grupos obran eficazmente en asuntos que ningún individuo por exaltado o inteligente que fuera podría hacerlo, pues sólo tendría una fracción de la información necesaria. Sin suficiente transparencia sobre las actividades de estos grupos, es imposible que la información fluya de manera confiable a los diversos grupos especializados que trabajan en los grandes poderes privados, pues éstos no podrían funcionar bajo condiciones mínimas de confianza.<sup>40</sup>

Como dije antes, cuando se poseen altos niveles de información, la organización de la empresa tiende a ser muy compleja, y a mayor complejidad organizacional, mayor necesidad de transparencia para el correcto funcionamiento de los poderes privados. Por el contrario, la falta de transparencia por parte de los directores y gerentes, reducirá la información disponible para que los integrantes de los consejos de administración o los mismos accionistas participen de forma efectiva en el gobierno de la empresa. Esto debido a que las asimetrías de información creadas por los gerentes impedirá a los accionistas, por ejemplo, ejercer las acciones disciplinarias que el buen gobierno de la sociedad requiere. Y esta falta de transparencia haría más difícil e incrementaría los costos de transición llegado el caso de que los gerentes o directores faltaran o tuvieran que ser sustituidos por los accionistas.<sup>41</sup>

---

<sup>35</sup> Ibidem, p. 110

<sup>36</sup> Véase, Bryce, Robert, *Pipe Dreams, Greed, Ego and the Death of Enron*, Nueva York, Public Affairs, 2002, 394p ; Peter, Fusaro y Ross, Miller, *What went wrong at Enron? Everyone's guide to the largest Bankruptcy in U.S. History*, Estados Unidos, John Wiley & Sons, Inc., 202, 240p

<sup>37</sup> Galbraith, John Kenneth, op.cit., nota 30, p.120

<sup>38</sup> Ibidem, p.121

<sup>39</sup> Ibidem, pp.125-126

<sup>40</sup> Ibidem, pp.130, 135-136

<sup>41</sup> Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Reino Unido, Oxford Amnesty Lecture, 27 de enero de 1999, p.8 y 13. Este artículo fue consultado en la siguiente dirección electrónica el 2 de noviembre de 2007: [http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001\\_On\\_Liberty\\_the\\_Right\\_to\\_Know\\_and\\_Public.pdf](http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_On_Liberty_the_Right_to_Know_and_Public.pdf)

Ahora bien, la labor que realizan los especialistas, los grupos de trabajo, los gerentes y los directores debe estar sujeta a controles específicos, no sólo debe ser transparente, sino además estar sujeta a la rendición de cuentas. La rendición de cuentas juega un papel muy importante en la prevención de comportamientos riesgosos o no deseados de parte de los poderes privados. En una sociedad democrática, es deseable que quienes afecten los derechos de los ciudadanos y los intereses públicos utilizando el aparato corporativo de la empresa sean llamados a rendir cuentas. Cuando los poderes privados contravengan normas sociales, morales o legales, podemos esperar que las instituciones reguladoras, otras organizaciones corporativas, los ciudadanos, los reporteros o los jueces les demanden una explicación y una rendición de cuentas por lo que han hecho.<sup>42</sup>

Según Andreas Schedler, la rendición de cuentas es un proceso que comprende tres etapas: obliga a los poderes a abrirse al escrutinio público, los fuerza a dar una aplicación y los sujeta a las sanciones correspondientes por el abuso que llegaran a hacer del poder.<sup>43</sup> Aunque no se haya reparado en ello suficientemente, la rendición de cuentas no es un proceso exigible sólo a los poderes públicos, también comprende a los poderes privados. El mismo Schedler lo reconoce cuando dice que la rendición de cuentas también incluye a "...las personas que operan a las organizaciones de la llamada sociedad civil, tales como sindicatos, asociaciones empresariales u organizaciones de defensa de los derechos humanos".<sup>44</sup>

Como se podrá apreciar, la primera etapa del proceso de rendición de cuentas se refiere a la transparencia, traducida en la necesidad de que las acciones ejecutadas por los poderes privados y que sean relevantes para el interés público, sean expuestos al escrutinio de la sociedad. Sin la transparencia no sería posible pedir a los directivos de los poderes privados que nos explicarán y justificaran su accionar. Sin ella se haría sumamente difícil precisar las responsabilidades individuales, ya que con frecuencia son muchas personas la que participan en cualquier actividad ejecutada por los poderes privados. Esta corresponsabilidad en la toma de decisiones en los poderes privados, conduce irrevocablemente hacia el problema de las "múltiples manos" como lo ha denominado Dennis Thompson y que se refiere a la dificultad de identificar quién realiza una acción al interior de una corporación compleja, pues en la ejecución de las acciones participan muchas personas.<sup>45</sup>

Parecería que en las grandes empresas y corporaciones privadas estamos confrontados con una paradoja de responsabilidad compartida. Cuando miramos de cerca este problema de las "múltiples manos", parece tener varias dimensiones. Inclusive para las personas que colaboran en la gran empresa, muchas veces es particularmente difícil revelar quién y en qué forma ha contribuido a la conducta de la gran corporación, así como el grado de responsabilidad para el que sea llamado a rendir cuentas por sus acciones. Únicamente si existen suficientes mecanismos de transparencia y de acceso a la información, será posible determinar la responsabilidad de cada persona o, por lo menos, determinarla con menor dificultad.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Mark Bovens, *op.cit.*, nota 4, p.45

<sup>43</sup> Schedler, Andreas, *op.cit.*, nota 17, p.13

<sup>44</sup> *Ibidem*, p.30

<sup>45</sup> Mark Bovens, *op.cit.*, nota 4, p.45

<sup>46</sup> *Ibidem*, p.46

## VII. CIUDADANÍA CORPORATIVA Y TRANSPARENCIA

Una objeción importante que impide una transparencia adecuada en las grandes empresas y corporaciones es su organización jerárquica, que en buena medida es autoritaria y antidemocrática. Esto genera la presunción de que cuando los empleados o los ejecutivos de las empresas entran a la compañía por la mañana, tienen que dejar a un lado sus responsabilidades políticas y sociales en favor de representar sólo los intereses de la empresa, y sólo podrán recoger tales responsabilidades hasta que termina el día, cuando abandonan la organización y regresan a casa. En una democracia constitucional, sin embargo, los empleados y ejecutivos de las grandes empresas no pueden ser instrumentos neutrales y desprovistos de sus responsabilidades y derechos ciudadanos, ya que no es posible exigirles que únicamente se preocupen por los intereses corporativos aún a costa de los derechos de otros ciudadanos. Son preferibles entonces las concepciones cívicas de responsabilidad empresarial, en las que el debate se conduce en términos de intereses públicos y no sólo de intereses empresariales, a esto llamaríamos la ciudadanía corporativa.<sup>47</sup>

La ciudadanía de los empleados y ejecutivos puede tomar varias formas. En primer lugar la ciudadanía corporativa tiene una dimensión interna que implica una extensión de la ciudadanía tradicional que se hace necesaria para proteger una serie de derechos constitucionalmente reconocidos. De esta manera, aunque la mayoría de los derechos civiles y políticos fueron originalmente concebidos para ofrecer protección contra el poder político y se concibieron en una dimensión vertical de protección entre gobierno y ciudadanos, ahora esa protección deberá trabajar horizontalmente en la relación entre los cuerpos corporativos privados y sus empleados. En efecto, junto a los derechos sociales y laborales que ya hace mucho tiempo tienen los trabajadores, éstos también debería ser capaces de reclamar de sus empleadores la protección de otros derechos, tales como la libertad de religión, la libertad de expresión, la libertad de asociación y reunión, así como la protección a la privacidad de sus cartas y comunicaciones telefónicas. Esto en virtud de que las grandes empresas y corporaciones se permiten continuamente infracciones a las libertades de sus empleados, mismas que en la mayoría de los casos serían consideradas inadmisibles si el gobierno las practicara contra otros ciudadanos. Pensemos en la obligación bajo pena de despido si no se trabaja en días festivos, la imposición de censura al discurso público, la prohibición de pertenecer a cierto tipo de asociaciones profesionales u otras organizaciones legítimas, la apertura no autorizada de sus correos, la intervención a sus conversaciones telefónicas o el espionaje a los empleados por medio de cámaras de video.<sup>48</sup>

Tal extensión horizontal del ámbito de protección de ese gran número de derechos es un suplemento legítimo y lógico del catálogo de derechos y de libertades reconocido por el Estado democrático moderno. La inequidad del poder entre los empleados individuales y las grandes empresas y corporaciones, así como la débil posición de la mayoría de los empleados y de muchos ejecutivos en el mercado laboral, se traducen en la práctica en una afectación de sus libertades y derechos, pues la mayoría de los empleados no pueden permitirse perder sus trabajos para recuperar el control absoluto sobre sus derechos. De facto, su posición no difiere mucho de aquella que posee un ciudadano en un estado autoritario. Así las cosas, la transparencia al interior de las grandes empresas es indispensable para que quienes dirigen a los poderes privados respeten

<sup>47</sup> Ibidem, pp.163-165

<sup>48</sup> Ibidem, p. 166.

los derechos y libertades básicas de quienes trabajan para ellos, sólo con ella la ciudadanía corporativa tendrá contenido real.<sup>49</sup>

Que la transparencia es de la mayor importancia para que se respeten los derechos de quienes trabajan al interior de las empresas y corporaciones lo ilustra el infortunado escándalo en el que se vio envuelto Hewlett Packard (HP) en Silicon Valley durante 2006. En efecto, en enero de 2006 se publicó en el portal de noticias de *Cnet news.com* algunos aspectos de los futuros planes corporativos de HP. Esta información había sido filtrada por uno de los directivos del HP cuya identidad no era revelada por el periodista. Algunos integrantes del Consejo de Administración de HP encabezados por su Directora en Jefe, Patricia C. Dunn, iniciaron una investigación para determinar cuál de sus ejecutivos había filtrado la información al portal de noticias en línea. Para tal efecto contrataron a investigadores privados y obtuvieron por medios ilícitos los números y los registros telefónicos privados de los integrantes de su Consejo de Administración, de directores y de varios periodistas, con el fin detectar la fuga de información; en otras palabras, espionaron a sus propios ejecutivos y a los periodistas que cubrían noticias sobre el desarrollo de la tecnología en computación. Hacia Mayo de 2006 Patricia Dunn reveló los resultados de sus investigaciones y determinó que el responsable de la fuga de información había sido el Director George Keyworth. Uno de los integrantes del Consejo de Administración de apellido Perkins, se disgustó por el método seguido para dar con el informante y renunció al Consejo de Administración, no sin antes denunciar el proceder ilícito de quienes iniciaron la investigación pues en su opinión habían violado el derecho a la privacidad de todos los integrantes del órgano de gobierno de HP. A partir de estos hechos, intervino el órgano regulador del gobierno de los Estados Unidos (*US Securities Exchange Commission*), así como el Procurador del Estado de California para determinar la comisión de los delitos por espionaje y ataques a la intimidad de los integrantes del Consejo de Administración, periodistas y otras personas. La investigación llegaría hasta el mismo Senado de los Estados Unidos en Washington. En septiembre de 2006 se fincaron cargos contra Dunn y cinco personas más, incluidos otros ejecutivos de HP, por diversos delitos que implican espionaje y conspiración.<sup>50</sup>

Este caso todavía muy reciente nos revela como al interior de una gran empresa, como lo es Hewlett Packard, se pueden violar derechos esenciales de la persona, en este caso los derechos a la privacidad y a la intimidad de varios ejecutivos de la empresa, así como de periodistas vinculados al desarrollo de la tecnología en computación. Cuando el caso fue expuesto ante la opinión pública, es decir, cuando la transparencia operó, fue posible que los controles funcionaran.

En segundo lugar y en su dimensión externa, la ciudadanía corporativa se refiere a la necesidad de que las grandes corporaciones respeten las libertades y derechos fundamentales de terceros y todas las personas que no colaboran en su organización, como pueden ser los ciudadanos comunes que se desenvuelven en la sociedad y que pueden llegar a tener o no una relación con los poderes privados. La ciudadanía corporativa en su dimensión externa provee de una base para el ejercicio de las responsabilidades externas, es decir, para la protección de los derechos de quienes están fuera de la corporación privada, así como para el fortalecimiento de la esfera públi-

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> Una detallada síntesis de los hechos puede encontrarse en el portal de CNet News.com: [http://www.news.com/An-HP-time-line/2100-1014\\_3-6113366.html?tag=item](http://www.news.com/An-HP-time-line/2100-1014_3-6113366.html?tag=item). El New York Times dio una amplia cobertura al caso después de que llegó al Senado de EUA, New York Times, 29 de septiembre 2006, páginas A1 y C7, y New York Times, 5 de octubre 2006, páginas A1 y C4.

ca en general. El reconocimiento de la ciudadanía de los empleados y de los ejecutivos también implica que algunas veces éstos jueguen un papel importante en la preservación de las libertades y los derechos de la sociedad y de otros ciudadanos. Eso significa que los empleados y ejecutivos de las corporaciones, como ciudadanos pueden ser llamados a rendir cuentas a causa de su contribución a las actividades de la empresa o corporación privada que hayan afectado derechos de terceros. El reconocimiento de la ciudadanía de los empleados y ejecutivos corporativos implica que ellos, tal como los servidores públicos, policías y soldados en la esfera pública, ya no se pueden ocultar fácilmente detrás de las órdenes de sus superiores.<sup>51</sup>

El reconocimiento de esta dimensión de la ciudadanía corporativa puede llegar a implicar una legitimación de ciertas formas de “desobediencia civil” dentro de la corporación, por ejemplo, en el supuesto de que se quisiera obligar a un empleado o ejecutivo de la corporación a actuar en contra de los derechos de otros ciudadanos o en contra los intereses públicos. Estas formas de desobediencia civil encuentran su justificación en la necesidad de que quienes trabajan en los poderes privados se comporten como ciudadanos responsables y, para tal efecto, se les debe proveer de la posibilidad real para hacerlo. En circunstancias ordinarias la lealtad hacia sus superiores es la “norma principal” al interior de los poderes privados, sin embargo esta norma no puede ser tan absoluta. En casos especiales y bajo circunstancias dadas, la ciudadanía debe tomar prioridad. De esta manera, la desobediencia cívica de parte de los empleados y ejecutivos, puede ser legítima cuando tenga como propósito la defensa de los derechos de otros ciudadanos y de los intereses que promuevan el sano desarrollo social. La noción de la autonomía individual, por lo tanto, se asume no sólo como un objetivo que debe ser alcanzado por todo ciudadano, sino también como un mecanismo que permite mantener intacta la república de ciudadanos libres e independientes al interior de los poderes privados.<sup>52</sup>

#### VIII. TRANSFERENCIA LEGÍTIMA DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA

¿Cómo pueden reaccionar los empleados y ejecutivos al mal funcionamiento de sus organizaciones privadas? ¿Tienen el derecho a canalizar información al exterior para salvaguardar los intereses públicos? Para responder a estas preguntas podemos apoyarnos en la opinión de Hirschman, quien aunque refiere su análisis principalmente a votantes y consumidores, sus ideas pueden ser aplicadas sin mayor problema para quienes colaboran con los poderes privados.<sup>53</sup> Así, un empleado o ejecutivo de una empresa privada que considera que el desempeño de su organización esta afectando derechos de terceras personas ya sea al interior o fuera de la empresa, puede reaccionar en alguna de las tres formas siguientes. Puede renunciar a la organización (salida), puede alzar la voz y externar su preocupación (voz), o puede decidir obedecer (lealtad). Cada uno de estos tres tipos puede a su vez combinarse, por ejemplo, se puede dar una salida y al mismo tiempo alzar la voz, o expresar su inconformidad únicamente a nivel interno y al mismo tiempo comportarse lealmente.

---

<sup>51</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, pp. 166-167.

<sup>52</sup> Idem, pp. 167-168.

<sup>53</sup> Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and States*, EUA, Harvard University Press, 1970.

Para efectos de la transparencia y el acceso a la información, el que más nos interesa es el del empleado o ejecutivo que levanta la voz cuando se afecta la esfera de derechos y libertades de otros ciudadanos. Esta respuesta puede ir de la simple expresión interna de no aprobación de las actividades de la corporación, hasta la canalización de información a terceros ajenos a los intereses de los poderes privados que puedan evitar que se afecten o se sigan afectando esos derechos. Normalmente, esta legítima transferencia de información está dirigida a los organismos estatales reguladores de las actividades de los mismos poderes privados, o bien otros entes privados que pudieran ejercer ciertos controles sobre los poderes privados, como pudieran ser los medios de comunicación.

Es pertinente hacer algunas precisiones: en sentido amplio, el término “transferencia legítima de información” incluye casi todos los casos en los que alguien públicamente advierte de un abuso. En el presente ensayo, en el uso de este término nos restringiremos a la transferencia de información que puedan hacer los miembros de un poder privado hacia el público, de ciertos hechos que afectan los legítimos derechos de terceros, y/o la esfera pública de los derechos y libertades básicas. También es importante que esta transferencia de información no haya sido consentida ni ordenada por aquellos que se encuentran en el poder de las grandes organizaciones privadas, pues este tipo de transferencia no implica ningún riesgo para quienes la realizan. Estamos interesados sobre todo en la revelación como una posible forma de desobediencia civil de parte de los empleados o ejecutivos para evitar abusos de las organizaciones privadas que pudieran implicar la alteración de la esfera de derechos de los ciudadanos. Esta transferencia de información puede asumir dos formas: interna y externa. A menudo la transferencia de información es, en un principio, sólo dentro de la propia organización y llega a ser externa cuando ese paso inicial no arroja resultados. Ambos casos son legítimos y representan una especie de la desobediencia civil a la que se refiere Rawls cuando habla de la posibilidad ética y política de este tipo de acciones para la defensa justa de los derechos y las libertades básicas de las personas, así como la protección de las instituciones políticas básicas.<sup>54</sup>

Es importante reconocer que no obstante las legítimas razones éticas y cívicas de los informantes para evitar que se afecte la esfera de derechos de terceros, en la práctica quedan atrapados en conflictos de lealtades e intereses. Esto es debido a que por un lado sus superiores directos y a menudo sus colegas, esperan que lleven a la práctica una política de la más estricta lealtad para mantener la solidaridad del “equipo”, al tiempo que se les pide que sean discretos con relación al mundo externo, ya que para los poderes privados los secretos corporativos son especialmente sagrados. Por otra parte, muchos informantes se sienten obligados por sus responsabilidades cívicas a honrar determinadas lealtades con otros ciudadanos, con las instituciones públicas a las que pertenecen, con otros consumidores, o con su propio gremio profesional. Esto es particularmente cierto cuando la esfera derechos de esos otros ciudadanos se puede ver afectada.<sup>55</sup>

Frente a este conflicto de intereses en los que se ven atrapados los informantes, parece indispensable que se otorguen ciertas protecciones a los legítimos informantes. Por ejemplo, como resultado del Watergate y del importante papel que jugaron las filtraciones de “Garganta Profunda”, el Congreso de los Estados Unidos expidió el *Acta de Reformas del Servicio Social* que fue aprobada en 1978, misma que prohibió que las instituciones federales despidieran o castigaran de

---

<sup>54</sup> Rawls, John, *A theory of justice*, op.cit., nota 12

<sup>55</sup> Mark Bovens, op.cit., nota 4, p.193

cualquier manera a los servidores civiles que canalizaran información socialmente relevante al público. Desde entonces, la protección para los informantes se ha incrementado enormemente: más de 24 leyes federales protegen a los informantes tanto en el sector público como en el privado. En los sectores más susceptibles de riesgo público, como pueden ser la industria minera o nuclear, o en cualquier caso de contaminación ambiental o fraude fiscal, los empleados que se quejen ante los órganos controladores sobre situaciones insalubres, inseguras o fraudulentas, reciben protección contra despidos o discriminación. En 1989 el *Acta Federal de Protección de Informantes (Federal Whistleblowers Protection Act)* fortaleció aún más la posición de los informantes oficiales. De igual manera, casi cuarenta estados han aprobado estatutos para proteger a los informantes. Otros países como Australia también han incrementado sus protecciones para los informantes, sin embargo en la mayoría de los Estados nacionales, incluida prácticamente toda la Unión Europea y Latinoamérica difícilmente se encuentran leyes de esta naturaleza.<sup>56</sup>

Para proteger a los informantes, existen consideraciones de diversa naturaleza. En primer lugar, existen las consideraciones constitucionales que consideran el hecho de dar información sobre un acontecimiento que afecte la esfera de derechos civiles y políticos de terceros, como una forma de libertad de expresión. Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, la transferencia legítima de información merece protección, aún si dicha expresión tiene lugar durante horas de trabajo o se da sobre asuntos no relacionados con el trabajo. En segundo lugar, existen razones de naturaleza corporativa, pues la transferencia legítima de información puede ser una fuente importante de información adicional para la prevención de riesgos corporativos y para la autoregulación de las organizaciones complejas como son los poderes privados. Dentro de esta segunda perspectiva, la transferencia de información no necesariamente debe estar dirigida hacia la protección de intereses públicos y externos *per se*, también puede estar dirigida a facilitar el aprovisionamiento interno de información que permita una mejor operación de la corporación privada. Finalmente, hay una tercera consideración de tipo político-moral: la transferencia legítima de información cuando está encaminada a la protección de los derechos y libertades de terceros, además de ser legítima, es una expresión de la ciudadanía, pues enfatiza la responsabilidad cívica de los empleados y ejecutivos de las grandes empresas y corporaciones privadas, no sólo por el bienestar de su propia organización sino también por la protección de sus conciudadanos y el correcto funcionamiento de la sociedad política.<sup>57</sup>

Desde luego que no toda transferencia de información es saludable y legítima, pues no siempre ocurre para proteger derechos e intereses públicos. Esto sucede cuando la transferencia de información se hace con el propósito primordial de dañar a la empresa privada pues revela información que legítimamente la empresa debe conservar para proteger o procurar sus intereses comerciales y empresariales, o también por la escasa importancia que esa información tuviera para proteger los derechos de otros ciudadanos o los intereses públicos. La transferencia de información puede también ser incitada por intereses egoístas o por resentimiento al interior de las empresas. Este tipo de filtraciones merecen una atención diferente y no pueden ser dignas de ningún tipo de protección. En efecto, las medidas protectoras no deben convertirse en una base de operaciones para los críticos radicales y los espías empresariales, ya que la ciudadanía corporativa no puede ser un pretexto para la protección injustificada de semejantes abusos. En este sentido, así como es indispensable establecer límites y requisitos para que los informantes hagan pú-

<sup>56</sup> Ibidem, p. 194

<sup>57</sup> Ibidem, pp. 195-196

blica su información cuando esta sea relevante para proteger los derechos y las libertades básicas de otras personas, igualmente es necesario establecer un procedimiento bien delimitado que provea de las garantías necesarias contra las frívolas y maliciosas prácticas de filtración que sólo pretenden afectar a la empresa.<sup>58</sup>

Por ejemplo, el *Acta Reformatoria del Servicio Social* aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1978, entiende como formas justificables de transferencia de información las siguientes: “la desclasificación de información realizada por un empleado o aplicante, que el empleado razonablemente considere como evidencia de (i) una violación de cualquier ley, norma o regulación, o (ii) malos manejos, un despilfarro de recursos, un abuso de autoridad, o un peligro específico y sustancial a la salud o seguridad pública”. Esto ofrece a los informantes significativamente más protección que la Primera Enmienda y un mayor grado de claridad para precisar en qué situaciones pueden transferir información y cuando pudiesen buscar la protección de la ley.<sup>59</sup>

Bovens se pregunta qué tipo de actividades o situaciones serían tan graves como para justificar y legitimar una transferencia de información en aras de la transparencia y la protección de la esfera pública. En su opinión una lista no restrictiva de posibles justificaciones incluye las siguientes, con excepción de la primera que la agregamos nosotros:

- *El conocimiento de cualquier acción que afecte la esfera de derechos y libertades básicas de terceros.* Esta es la base primaria sobre la cual debería descansar la legitimidad de cualquier transferencia de información. Proteger estos derechos y libertades implica también una protección de la esfera pública en la cual convergen los ciudadanos y las instituciones básicas de la sociedad, ya sean públicas o privadas.
- *El conocimiento de ofensas penales:* es extremadamente importante que la sociedad esté protegida contra las actividades que pudieran implicar una posible responsabilidad penal de los empleados y ejecutivos de los poderes privados, en cumplimiento de las labores que les encomendaren los poderes privados.
- *Conflictos con otras disposiciones legales.* Los informantes deben estar protegidos no sólo si reportan delitos penales, sino también si reportan la trasgresión de cualquier otra disposición legal. Esto es una constante desde la perspectiva de la supremacía del Derecho. - *Un peligro específico y sustancial a la salud y seguridad pública, o al ambiente.* No ha sido poco frecuente que las grandes empresas privadas, sobre todo aquellas que trabajan con sustancias químicas o radioactivas afectan directa o indirectamente la salud y el medio ambiente, por lo que se debería brindar protección a los legítimos informantes que prevengan contra tales abusos.
- *El despilfarro o uso no autorizado de fondos públicos.* Los empleados y ejecutivos de las corporaciones también deberían estar en posibilidad de apelar a estas consideraciones cuando su organización malgaste o despilfarré dinero proveniente de fondos públicos.
- *El engaño o la inducción al error los cuerpos controladores o supervisores.* Tanto en el sector privado como en el público, la transferencia de información puede tener un papel importante para prevenir o rastrear fraudes y otras formas de irregularidades fi-

---

<sup>58</sup> Ibidem, pp.201-202

<sup>59</sup> Ibidem, pp.202-203

nancieras. Los contadores internos, quienes constantemente se debaten entre su ética profesional y la lealtad hacia su firma, serán particularmente beneficiados.<sup>60</sup>

En estos casos los legítimos informantes deberían tener un suficiente grado de protección legal contra las represalias que puedan intentar los poderes privados contra ellos. La transferencia de información no sólo puede mejorar la calidad y la transparencia de los poderes privados, sino también es una forma de expresión ciudadana que debería ser protegida legalmente. Infortunadamente, en el mundo la protección a los informantes apenas está en sus primeros estadios, pues la mayoría de los empleados y ejecutivos de las organizaciones privadas son muy escépticos acerca de las protecciones legales que gozarían en caso de transferir legítimamente información para la protección de los intereses públicos; esto sucede inclusive en países que ya cuentan con disposiciones legales para su protección como los Estados Unidos de América.<sup>61</sup> A estas alturas es indispensable que se considerara en las legislaciones nacionales la posibilidad de otorgar la protección necesaria a los informantes que trabajen en beneficio de la protección de los derechos y las libertades básicas de los ciudadanos.

Una última palabra sobre la protección a los informantes: siempre hay que tener en cuenta que la protección legal de los informantes no puede ser el único instrumento para mejorar el flujo interno y externo de información de los poderes privados. La transferencia de información es sobre todo una salida de emergencia, necesaria sólo en situaciones excepcionales y después de que hayan fallado otros medios, pues no es recomendable como procedimiento común y de manera rutinaria. Otras medidas, tales como los buzones de sugerencias, actividades de puertas abiertas para que los ejecutivos se informen sobre el mal manejo de la empresa, los foros abiertos y el ombudsman interno, también tienen que ser considerados cuando sean necesarios y previos a la transferencia legítima de información.<sup>62</sup>

## IX. INCENTIVOS PARA LA TRANSPARENCIA EN PODERES PRIVADOS

Ahora bien, la transparencia no será posible si no existen los incentivos suficientes para que sea una práctica constante de la vida corporativa. Estos incentivos están representados por las ventajas y beneficios que los poderes privados obtienen con la implementación de las prácticas de transparencia. Una parte del éxito para que las empresas y corporaciones privadas implementen la transparencia, consistirá en crear conciencia entre los empresarios de que la transparencia no sólo representa una obligación y una carga, sino que además les proporcionan derechos y múltiples ventajas. Algunos de los incentivos más importantes para la transparencia en los poderes privados son los siguientes.

1. El primero tiene que ver con el hecho de que la transparencia permite una justa valoración de las acciones públicas de los poderes privados, pues incrementa la exactitud y la calidad de la información. Es frecuente que al interior de estos poderes se sostenga que guardar secretos proporciona algún tipo de protección contra las acusaciones de haber cometido algún error. De esta forma, si una medida corporativa fracasa en producir un resultado determinado, los ejecutivos siempre podrían alegar que los problemas hubieran sido peores de no haber mantenido el

---

<sup>60</sup> Ibidem, pp.207-208

<sup>61</sup> Ibidem, p.213

<sup>62</sup> Ibidem, p.214

secreto. Esto tiene su origen en que los directivos y ejecutivos de los poderes privados son particularmente sensibles a reconocer cualquier posibilidad de error ya que estiman, algunas veces con razón, que el público puede juzgar sus acciones muy severamente. Sin embargo, esta actitud genera un círculo vicioso: en virtud de que la tendencia al secreto produce muy poca información disponible, el público normalmente debe confiar sólo en resultados para juzgar a los directivos de los poderes privados. De esta forma, los ejecutivos y directivos reciben crédito tanto por los buenos resultados como por los malos, independientemente de que éstos últimos sean el resultado de acciones o inacciones correctamente tomadas por la empresa. En otras palabras, cuando hay muy poca información abierta, cualquier filtración sobre el mínimo error cometido por una empresa, puede ser tomada como una pieza informativa mucho más importante de lo en realidad es. Con mayor información, el ciudadano y el público estarán en mejores posibilidades de discernir apropiadamente el valor de los errores que lleven a cabo los poderes privados. Este incentivo propicia que a mayor y mejor información las consecuencias adversas de la apertura sean más pequeñas, al tiempo que las consecuencias de esconder información relevante al público puedan ser mucho mayores.<sup>63</sup>

Otra variante de este incentivo tiene lugar cuando el espacio de la información oportuna y relevante se reduce tanto que se concentra en algunos escasos temas, lo que provoca que la atención se centre cada vez más en temas altamente valorativos y subjetivos, o bien con una fuerte carga política. Por ejemplo, si hacer juicios sobre complejos temas económicos requiere de mucha información, por el contrario, es mucha menor la cantidad de información que se requiere para emitir una opinión sobre el tema del aborto o sobre los valores familiares. En consecuencia, si no se tiene la información económica relevante para hacerse de una opinión, esta se volcará sobre temas altamente polarizantes que exigen menor información, como pueden ser los tópicos propios de los valores familiares. Normalmente, estos últimos temas generan mayor desgaste en los participantes del proceso deliberativo, pues los ubica en terrenos que son polarizantes y divisivos. De esta manera, la falta de transparencia distorsiona el espacio de discusión pública sobre las acciones de la empresa.<sup>64</sup>

2. El segundo incentivo está asociado con la reducción de la corrupción al interior de los poderes privados. En efecto, la falta de transparencia genera que los directivos y empleados de los poderes privados tengan la oportunidad de promover sus personales intereses a mayor escala, y en algunos casos esto asume la forma de corrupción. Si sus acciones estuvieran sujetas al escrutinio público, el margen de posible corrupción de algunos empleados y ejecutivos, estaría muy limitado. Por ejemplo, la falta de transparencia genera carencia de información que, como cualquier otra carencia artificialmente creada, eleva las rentas de quienes manejan el bien escaso. Esto crea una dinámica enfermiza: los ejecutivos y los empleados pueden esconder información relevante con el único propósito de incrementar sus salarios injustificadamente. A su vez, la existencia de secretos produce una prensa decidida a sacar a la luz tales secretos, que en ocasiones está dispuesta a pagar por tal información. De esta manera, una de las formas con las que cuentan los empleados y ejecutivos de las empresas para incrementar sus rentas cuando no hay transpa-

---

<sup>63</sup> Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, op.cit., nota 41, p.10.

<sup>64</sup> Ibidem, p. 13; sobre el incremento en la exactitud y calidad de la información véase también Archon Fung, Mary Graham, and David Weil, *The political economy of transparency. What makes disclosure policies sustainable?*, EUA, Harvard University, John F.School of Law of Government, Faculty Research Working Papers Series, Octubre de 2003, p.13 y ss.

rencia, es través de filtrar o descubrir sus secretos a los miembros de la prensa que los tratan "como ellos quieren" o que los llenan de privilegios. Así, el público no sólo es privado de información valiosa y oportuna -la cual por cierto es un derecho suyo-, sino que además los ejecutivos y empleados de las corporaciones usan de este control para distorsionar la información en su favor y obtener recursos en su favor. Esta relación simbiótica entre la prensa y los empleados de los poderes privados deteriora la confianza en ambos, e interfiere con la habilidad de una prensa libre para cumplir con sus funciones esenciales.<sup>65</sup>

También un poco más arriba me referí al intento de los directores y gerentes para controlar la información y así limitar las posibilidades de los accionistas de ejercer medidas disciplinarias sobre su trabajo. En otra parte, he demostrado como a través de la creación de asimetrías en la información, los gerentes y ejecutivos pueden crear barreras para la renovación de los cuerpos directivos de las empresas, pues así impiden que los posibles o futuros gerentes accedan a la información indispensable para hacerse de la dirección. De esta manera, no sólo los directivos actuales incrementan sus rentas e ingresos, sino que además incrementan los costos de las transiciones y hacen más difícil y caro el relevo de los equipos y los cuerpos directivos.<sup>66</sup>

3. El tercero es el incentivo democrático, pues la falta de transparencia limita significativamente la participación de los accionistas en el gobierno de la empresa. En efecto, los accionistas son más propensos a ejercer juicios independientes y correctos sobre el estado de la empresa, así como para asumir un papel supervisor efectivo si se sienten con la confianza suficiente para hacerlo, y ésto sólo es posible si los accionistas están bien informados. Al respecto, hay que tener en cuenta que siempre hay un costo por estar informado, por lo que los accionistas tendrán un límite sobre el tiempo y la energía que están dispuestos a invertir para obtener la información que necesitan de la empresa o corporación. Si la falta de transparencia eleva el precio de la información e induce a más accionistas a no tener especial interés en participar en los asuntos de la empresa, se dejará el campo libre a quienes sí estén en posibilidades de invertir ese tiempo y esa energía, y que normalmente son los empleados y directivos de la empresa o corporación.<sup>67</sup>

4. Incentivos económicos. Al tiempo que las empresas y corporaciones tienen legítimos intereses económicos para conservar cierto tipo de secretos, pues después de todo la información es un valor y otorgar información es desprenderse de algo valioso, por lo que se hacen legítimos aquellos secretos industriales, tecnológicos y comerciales que hacen competitivas a la empresa (además de aquellos que afecten la vida privada de las personas), la misma razón nos lleva a sostener que aquella información económica relevante que permita establecer un mejor equilibrio del mercado o distribuir más justamente el ingreso entre la población, tiene que ser abierta y sujeta al escrutinio público. En efecto, normalmente la mayoría de los descalabros económicos importantes están asociados con la corrupción, la falta de transparencia y la excesiva obscuridad con la que se desenvuelven los principales actores económicos, sobre todo los más poderosos. Al final del camino, esta falta de transparencia tiene severos impactos negativos sobre la inversión y el crecimiento económico.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, op.cit., nota 41, pp. 11-12

<sup>66</sup> Idem, p. 12.

<sup>67</sup> Ibidem, pp. 12-13.

<sup>68</sup> Idem, p. 15

Igualmente, existen numerosas razones económicas que pueden conducir a que algunas empresas y corporaciones privadas obligadas a ser transparentes, concluyan con el tiempo que el mejoramiento en la transparencia sirve a sus propios intereses. Entre tales incentivos se encuentran el hecho de que los factores de competitividad generados en los mercados económicos con motivo de la apertura de la información, convengan a algunas empresas o corporaciones de la necesidad de la transparencia. Además, la apertura puede mejorar el ambiente regulatorio que confiere beneficios relativos a otros competidores.<sup>69</sup>

A través de estos incentivos los poderes privados, al igual que sus clientes y/o usuarios de sus servicios, equilibrarán los costos y beneficios percibidos de la información que les fue proveída. Si los beneficios de la información se incrementan con el tiempo (por ejemplo, consumidores más concientes de posibles riesgos) o si los costos de adquirir la información disminuyen (por ejemplo, gracias al acceso vía Internet) entonces, el uso de información probablemente se incremente y la demanda por la transparencia sea mucho más intensa. Asimismo, si la demanda de información por parte de los usuarios es mucho mayor que la cantidad de información que los poderes privados voluntariamente proporcionan, el sistema será impulsado a mejorar sus niveles de transparencia. Por el contrario, si los usuarios (competidores, consumidores, inversionistas, empleados, activistas políticos u oficiales gubernamentales) no tienen interés en emplear la información disponible, entonces habrá pocas razones para esperar una futura mejoría. Esto último puede explicar no sólo la necesidad de los poderes privados de proporcionar la información pública relevante, sino también la necesidad de crear una conciencia pública entre los ciudadanos para exigirla.<sup>70</sup>

#### X. ANEXO 1. LAS 150 ENTIDADES MÁS RICAS DEL MUNDO

De las 150 entidades económicas más poderosas del mundo, 95 son corporaciones privadas (63.3%) según la información proporcionada por la revista *Fortune* y el Banco Mundial. Wal-Mart, BP, Exxon Mobil, and Royal Dutch/Shell Group se ubican entre las primeras 25 entidades más ricas del mundo, por encima de países como Indonesia, Arabia Saudita, Noruega, Dinamarca, Polonia, Sudáfrica, Greece, Finlandia o Irlanda.

La siguiente tabla incluye a las entidades económicas más grandes del mundo, según el tamaño de su PIB para el caso de los Estados Nacionales [Fuente: World Development Indicators database, Banco Mundial, 15 de julio de 2005] y conforme al total de sus ganancias para el caso de las corporaciones privadas [Fuente: Revista *Fortune*, 25 de julio de 2005].

El cuadro fue elaborado por Rhett A. Butler y aparece en [mongabay.com](http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds_largest.html): [http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds\\_largest.html](http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds_largest.html)

---

<sup>69</sup> Archon Fung, Mary Graham, and David Weil, op.cit., nota 64, p.15

<sup>70</sup> Idem, p.15

---

<b>Lugar</b>	<b>L</b>	<b>País/Corporación</b>	<b>PIB/Ganancias En millones de dólares</b>
	1	Estados Unidos	11,667,515
	2	Japón	4,623,398
	3	Alemania	2,714,418
	4	Reino Unido	2,140,898
	5	Francia	2,002,582
	6	Italia	1,672,302
	7	China	1,649,329
	8	España	991,442
	9	Canadá	979,764
	10	India	691,876
	11	República de Korea.	679,674
	12	México	676,497
	13	Australia	631,256
	14	Brasil	604,855
	15	Rusia	582,395
	16	Países Bajos	577,260
	17	Suiza	359,465
	18	Belgica	349,830
	19	Suecia	346,404
	20	Turquía	301,950
	21	Austria	290,109
	22	Wal-Mart Stores	287,989
	23	BP	285,059
	24	Exxon Mobil	270,772
	25	Royal Dutch/Shell Group	268,690
	26	Indonesia	257,641

---

PODERES PRIVADOS Y TRANSPARENCIA

---

27	Arabia Saudita	250,557
28	Noruega	250,168
29	Dinamarca	243,043
30	Polonia	241,833
31	Sudáfrica	212,777
32	Grecia	203,401
33	General Motors	193,517
34	Finlandia	186,597
35	Irlanda	183,560
36	DaimlerChrysler	176,688
37	Toyota Motor	172,616
38	Ford Motor	172,233
39	Portugal	168,281
40	Tailandia	163,491
41	Hong Kong, China	163,005
42	Irán	162,709
43	General Electric	152,866
44	Total	152,610
45	Argentina	151,501
46	Chevron	147,967
47	ConocoPhillips	121,663
48	AXA	121,606
49	Allianz	118,937
50	Malasia	117,776
51	Israel	117,548
52	Volkswagen	110,649
53	Venezuela	109,322

---

---

54	Citigroup	108,276
55	Checoslovaquia	107,047
56	Singapore	106,818
57	Grupo ING	105,886
58	Nippon Telegraph & Telephone	100,545
59	Hungría	99,712
60	Nueva Zelanda	99,687
61	Grupo American Intl.	97,987
62	Colombia	97,384
63	Intl. Business Machines	96,293
64	Pakistán	96,115
65	Chile	94,105
66	Siemens	91,493
67	Carrefour	90,382
68	Filipinas	86,429
69	Algeria	84,649
70	Hitachi	83,994
71	Assicurazioni Generali	83,268
72	Matsushita Electric Industrial	81,078
73	McKesson	80,515
74	Honda Motor	80,487
75	Hewlett-Packard	79,905
76	Nissan Motor	79,800
77	Fortis	75,518
78	Egipto	75,148
79	Sinopec	75,077
80	Berkshire Hathaway	74,382

---

PODERES PRIVADOS Y TRANSPARENCIA

	81	ENI	74,228
	82	Rumania	73,167
	83	Home Depot	73,094
	84	Aviva	73,025
	85	HSBC Holdings	72,550
	86	Nigeria	72,106
	87	Deutsche Telekom	71,989
	88	Verizon Communications	71,563
	89	Samsung Electronics	71,556
	90	State Grid	71,290
	91	Emiratos Árabes Unidos	70,960
	92	Peugeot	70,642
	93	Metro	70,159
	94	Nestlé	69,826
	95	U.S. Postal Service	68,996
	96	BNP Paribas	68,654
	97	Perú	68,395
	98	China National Petroleum	67,724
	99	Sony	66,618
0	10	Ucrania	65,149
1	10	Cardinal Health	65,131
2	10	Royal Ahold	64,676
3	10	Grupo Altria	64,440
4	10	Pemex	63,691

---

5	10	Bank of America Corp.	63,324
6	10	Vodafone	62,971
7	10	Tesco	62,459
8	10	Munich Re Group	60,706
9	10	Nippon Life Insurance	60,521
0	11	Fiat	59,973
1	11	Royal Bank of Scotland	59,750
2	11	Zurich Financial Services	59,678
3	11	Crédit Agricole	59,054
4	11	Credit Suisse	58,825
5	11	State Farm Insurance Cos	58,819
6	11	France Télécom	58,652
7	11	Électricité De France	58,367
8	11	J.P. Morgan Chase & Co.	56,931
9	11	UBS	56,918
0	12	Bangladesh	56,844
1	12	Kroger	56,434

---

PODERES PRIVADOS Y TRANSPARENCIA

---

2	12	Deutsche Bank	55,670
3	12	E.ON	55,652
4	12	Deutsche Post	55,388
5	12	BMW	55,142
6	12	Toshiba	54,304
7	12	Valero Energy	53,919
8	12	AmerisourceBergen	53,179
9	12	Pfizer	52,921
0	13	Boeing	52,553
1	13	Procter & Gamble	51,407
2	13	RWE	50,952
3	13	Suez	50,670
4	13	Renault	50,640
5	13	Maruecos	50,055
6	13	Unilever	49,961
7	13	Target	49,934
8	13	Robert Bosch	49,759

---

---

9	13	Dell	49,205
0	14	ThyssenKrupp	48,756
1	14	Costco Wholesale	48,107
2	14	HBOS	47,756
3	14	Johnson & Johnson	47,348
4	14	Prudential	47,056
5	14	Tokyo Electric Power	46,963
6	14	BASF	46,687
7	14	Hyundai Motor	46,358
8	14	Enel	45,530
9	14	Marathon Oil	45,444
0	15	Statoil	45,440
1	15	Vietnam	45,210
2	15	NEC	45,176
3	15	Repsol YPF	44,858
4	15	Dai-ichi Mutual Life Insurance	44,469
5	15	Fujitsu	44,316

---

---

6	15	Time Warner	42,869
---	----	-------------	--------

#### XI. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS CONSULTADAS

- Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, IFAI, 2005.
- Archon Fung, Mary Graham, and David Weil, *The political economy of transparency. What makes disclosure policies sustainable?*, EUA, Harvard University, John F.School of Law of Government, Faculty Research Working Papers Series, Octubre de 2003.
- Beck, Ulrich, *La sociedad del riesgo*, Barcelona, Paidós, Colecciónm Surcos No.25, 2006.
- Bovens, Mark, *The Quest for Responsablity. Accountability and Citizenship in Complex Organization*, Reino Unido, Cambridge University Press, 1998.
- Brenner, Marie, *The Man who know to much*, Vanity Fair Magazine, Mayo 1993.  
<http://www.mariebrenner.com/Articles/ManWhoKnewTooMuch.html>
- Castells, Manuel, *La era de la información. La sociedad red*, México, Siglo XXI, Tomo 1, 2006.
- Galbraith, John Kenneth, *La nueva sociedad industrial*, Madrid, Ed. Planeta, 1984.
- Garzón Valdés, Ernesto, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, IFAI, Cuadernos de Transparencia No.6, 2006.
- Giddens, Anthony, *Identityt and sel-identity in the late modern age*, Standford California, Standford University Press, 1991.
- Grossman, Lawrence K., *The Insider: It´s only a movie*, COLUMBIA JOURNALISM REVIEW, Noviembre-Diciembre de 1999, <http://backissues.cjrarchives.org/year/99/6/insider-review.asp>
- Hirschman, Albert, *Exit, Voice and Loyalty. Responses to decline in firms, organizations and States*, EUA, Harvard University Press, 1970.  
<http://www.vanityfair.com/politics/features/2005/07/deepthroat200507?currentPage=1>
- Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una constitución?*, Barcelona España, 1989.
- O´Connor, John D., Vanity Fair Magazine, mayo de 2005.
- O´Donell, Guillermo, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Estados Unidos de América, The Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame, Documento de trabajo No. 253, Abril de 1998.

Rawls, *A theory of justice*, Oxford University Press, 1970.

Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2006.

Stiglitz, Joseph, *La guerra de los tres billones de dólares: el costo real del conflicto en Irak*, México, Taurus, 2008.

Stiglitz, Joseph, *Information and the Change in the Paradigm in Economics*, Conferencia del Nobel de Economía, 8 de Diciembre de 2001, p.17. Conferencia consultada en: [http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html)

Stiglitz, Joseph, *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life*, Oxford, Reino Unido, Oxford Amnesty Lecture, 27 de enero de 1999, p.8 y 13. Este artículo fue consultado en la siguiente dirección electrónica el 2 de noviembre de 2007:  
[http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001\\_On\\_Liberty\\_the\\_Right\\_to\\_Know\\_and\\_Public.pdf](http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/download/2001_On_Liberty_the_Right_to_Know_and_Public.pdf)

Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.

Werner, Klaus y Weiss, Hans, *El libro negro de las marcas. El lado oscuro de las empresas globales*, México, Mondadori, 2006.

#### *Fuentes hemerográficas*

*Financial Times*, octubre-noviembre de 2008

<http://www.ft.com/home/us>

*New York Times*, 29 de septiembre 2006, páginas A1 y C7, y 5 de octubre 2006

<http://www.nytimes.com>

*The Economist*, "Magnets for money. A special report on financial centres", 15 de septiembre de 2007.

<http://www.economist.com>

*The Washington Post*.

<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/NewsSearch?st=Blackwater+Irak&fn=&sfm=&sa=np&cp=1&hl=false&sb=-1&sd=&ed=&blt=#>

#### *Fuentes electrónicas*

CNet News.com

[http://www.news.com/An-HP-time-line/2100-1014\\_3-6113366.html?tag=item](http://www.news.com/An-HP-time-line/2100-1014_3-6113366.html?tag=item)

Cuadro de las 150 entidades económicas más grandes del mundo.

[http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds\\_largest.html](http://news.mongabay.com/2005/0718-worlds_largest.html)