

# I. **Introducción**

Mauricio Merino

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

La idea sencilla, pues, se va complicando en la medida en que no alcanza a ser definida con precisión. Al incluir el papel de los ciudadanos, Andreas Schedler<sup>4</sup> ha identificado que el concepto de *accountability*, que proviene de la cultura anglosajona, tiene por lo menos dos dimensiones tangibles: una vinculada con las respuestas a las solicitudes de información y con la obligación de los gobernantes de dar cuenta de sus actos, omisiones y decisiones; *answerability*, en el idioma de origen; y otra relacionada con el sistema de sanciones que debe aplicarse para garantizar que no sólo se diga lo que se hace, sino que además se haga como se dice. En este caso, se habla de *enforcement*, de nuevo, en inglés. Y aunque ambas rutas están claramente influidas una de otra, no son exactamente lo mismo. En la primera, el ciudadano juega al menos dos roles: uno cuando pide la información de manera activa acerca de los asuntos que le interesan; y otro, cuando recibe informes genéricos sobre la forma en que los gobernantes dicen estar cumpliendo con sus tareas. Las dos pueden formar un círculo, eventualmente, si el ciudadano no se conforma con lo que le han dicho y pide mayores detalles. Pero en todo caso depende de la forma en que los gobernantes decidan entregarle la información. Y ya he comentado que no es imposible responder con un alud de papeles para salir del paso.

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

---

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

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

Final­men­te, una ter­ce­ra en­tra­da al mis­mo te­ma, aun más com­ple­ja que las dos an­te­rio­res: me re­fiero aho­ra a las fron­te­ras del de­re­cho. La más e­vi­den­te y la más di­fi­cil es la re­la­ti­va al lí­mite en­tre lo pú­bli­co y lo pri­va­do. Au­to­res co­mo Fer­nan­do Es­ca­lan­te<sup>5</sup> han se­ña­la­do, por ejem­plo, que uno de los ries­gos más pal­pa­bles del de­re­cho a la in­for­ma­ción es que, por esta vía y pa­ra­dójica­men­te, el ciu­da­da­no que­de ex­pues­to a su­tiles sis­te­mas de re­presión, ma­ne­ja­dos por el Es­ta­do, o que su se­gu­ri­dad pri­va­da o sus ga­ran­tías in­di­vi­du­ales se vean abier­ta­men­te ame­naza­das. No es una idea nue­va: ya la ha­bía plan­te­a­do Geor­ge Or­well, aun­que gra­cias a la te­le­vi­sión aho­ra ha­ya­mos ba­na­li­za­do el te­ror al *Big Brother*. Qué bu­e­no fue­ra que el Es­ta­do so­la­men­te ma­ne­ja­ra in­for­ma­ción im­per­so­nal. En ese ca­so, el de­re­cho a la pri­va­ci­dad, ba­se mis­ma de la re­vo­lu­ción li­beral y del Es­ta­do de de­re­cho en la for­ma en que hoy lo co­no­ce­mos, no es­ta­ría so­me­ti­do a nin­gún ries­go. Pe­ro el he­cho es que no es así: bu­e­na parte de la in­for­ma­ción que pro­duce in­te­rés es­tá re­la­cio­na­da, pre­ci­sa­men­te, con las ac­cio­nes de los par­ti­cu­la­res, ya sea a tí­tu­lo in­di­vi­du­al o ya co­mo miem­bros de or­ga­ni­za­cio­nes e in­sti­tu­cio­nes que ac­túan en el es­pa­cio pú­bli­co, in­cluyen­do a los fun­cio­na­rios pú­bli­cos que tam­bién son ciu­da­da­nos. ¿Cuál es en­ton­ces la fron­te­ra en­tre lo pú­bli­co y lo pri­va­do, y cómo cui­dar­la y ga­ran­ti­zar­la en el me­jor equi­li­brio pla­u­si­ble?

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

<sup>5</sup> Fer­nan­do Es­ca­lan­te. *El De­re­cho a la pri­va­ci­dad*. In­sti­tu­to Fe­de­ral de Ac­ce­so a la In­for­ma­ción Pú­bli­ca. Cuadernos de Tran­spa­ren­cia, Núm. 2. Mé­xi­co, 2004.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Cuajimalpa, septiembre del 2004.