

Libros, autores e ideas para abrir una discusión

Eduardo Guerrero

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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