

## **Transparencia: de la abstracción a la operación de un concepto**

Juan Pablo Guerrero\*

Quiero agradecer mucho a las dos personas que me antecedieron en la palabra y que me honraron al citarme como un autor sobre el tema. Hablan como amigos y me miran con ojos de cariño, les agradezco mucho. Y soy un profesor del CIDE que estaba, como sigo estando, muy preocupado por estos temas. No sólo por aspectos de carácter teórico sino por una realidad política y social que se cifraba en un gobierno que no rendía cuentas, y que hoy sigue estando muy lejos de rendirlas con plenitud, lo cual establece una relación con la sociedad sumamente desbalanceada que favorece la impunidad, opacidad y corrupción en los aparatos del Estado. Eso me impulsó a hacer los estudios que hice sobre transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, por ejemplo. Pero nunca me imaginé que ante los ojos de ustedes hoy puedan ser algún tipo de referencia, por lo que reitero mi gratitud.

El primer problema del concepto transparencia es su nivel de abstracción. Esto plantea, desde el punto de vista teórico y como objeto de estudio, la necesidad de una definición que haga al término más asible, conmensurable, accesible o, en términos más académicos: dotado de referentes, “operacionable”. Eduardo nos sugirió una definición a partir de los contrarios o negaciones: el contrario de la vida privada o de la información gubernamen-

---

\* Las opiniones expresadas en el texto son del autor y no necesariamente reflejan la postura institucional del IFAL.

tal reservada. Helena, por su parte, lo vinculó de inmediato con un concepto más conocido y estudiado, que es el de la rendición de cuentas.

La Ley Federal de Acceso a la Información Pública en México incorpora al término transparencia, pero en realidad se refiere en buena medida a acceso a la información del gobierno. Incluso nosotros, desde el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), cuando hablamos de transparencia lo hacemos en un solo código: nos referimos a las llamadas obligaciones de transparencia; es decir, a aquella información del gobierno que sin que haya necesidad de una solicitud específica por parte de un ciudadano, esté disponible al público. Las llamadas obligaciones de transparencia que se refieren sobre todo a la información vinculada con el marco general de actuación de una agencia de gobierno que debe estar disponible en Internet. Todo lo demás es la regulación del acceso, por parte de la sociedad, a la información que genera, obtiene, adquiere, transforma o conserva por cualquier motivo el Gobierno Federal. Por lo que una primera propuesta a las consideraciones de este seminario, es que este esfuerzo de definición del término transparencia se vincule muy pronto con algo más *operacionable*, que es el acceso de la sociedad a la información del gobierno.

La segunda cuestión que me gustaría abordar de una forma general es la posible ubicación de su estudio dentro de la literatura de Ciencias Sociales. Me parece que en la actualidad, una posible respuesta es situarlo en la literatura sobre la Reforma del Estado. Ésta, la Reforma del Estado, siempre ha sido un tema de estudio presente en las universidades interesadas en el ejercicio del poder y la administración pública; incluso se ubica a varias corrientes o varias olas dentro de la literatura de Reforma del Estado, y en la década de los noventa los intereses académicos se han centrado en tres fenómenos de Reforma del Estado: el primero, es el esfuerzo por fortalecer los pesos y los contrapesos en el diseño institucional, lo cual nos lleva a una discusión añeja sobre la división del poder, pero que ha retomado fuerza últimamente y en donde podría integrarse toda la literatura vinculada con la descentralización, las reformas judiciales, el poder Legislativo y su consolidación, y la autonomía de agencias reguladoras de sectores sociopolíticos o de mercados. Desde la autonomía de

los bancos centrales hasta la autonomía de instancias que regulan procesos políticos tan importantes como los electorales, por citar el ejemplo más evidente. Pero digamos, es una parte ya bien definida de la literatura sobre la Reforma del Estado: el fortalecimiento de los pesos y contrapesos en el diseño institucional del Estado.

Otra corriente, y aquí comparto mi experiencia con David Arellano cuando colaboramos en un esfuerzo conjunto, precisamente sobre esta segunda ola de reformas del Estado, encabezado por Ben Ross Schneider y Blanca Heredia. Nos referimos a las Reformas que se centran en los intentos de mejorar la capacidad del Estado de cumplir con sus tareas elementales. En ese debate se ubican las propuestas de reconstruir o construir las capacidades del Estado: inventar o reinventar al gobierno para que cumpla con lo que está llamado a hacer. Existe una buena literatura en este rubro. Podríamos integrar todas las páginas sobre nueva gestión pública, el *New Public Management*, las reformas presupuestarias o fiscales, los esfuerzos de profesionalización de los aparatos gubernamentales. Todas esas medidas que tienden a hacer que los aparatos estatales cumplan mejor con sus tareas fundamentales.

Y en la tercera categoría, digamos, de esta nueva ola de estudios sobre Reforma del Estado, podríamos ubicar todas las modificaciones que han buscado cambiar la relación entre la sociedad y el Estado. Otra forma de ponerlo es aludir a la democratización del ejercicio gubernamental, en la que viene todo un estudio sobre organizaciones civiles, el *empoderamiento* de la sociedad, y yo inscribiría ahí, aunque sólo es una propuesta, este tema que hoy nos ocupa de leyes de acceso a la información.

Si bien el acceso a la información del gobierno toca cada uno de estos grandes rubros de la Reforma del Estado, tanto el fortalecimiento de los pesos y contrapesos, como la mejora de las capacidades del Estado, me da la impresión que se escribe con mayor claridad en los estudios que buscan comprender los cambios que, originados en la sociedad o impulsados por el Estado, implican cambios en la relación entre el aparato estatal y la sociedad.

¿Qué han generado los autores sobre esta tercera categoría de la Reforma del Estado? Me parece —y aquí ya me voy a acercar mucho a las propuestas que nos hacían Helena y Eduardo— que la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental resultan fenómenos sociopolíticos importantes porque, por un lado, son una condición necesaria aunque no suficiente para la rendición de cuentas de agencias y funcionarios gubernamentales. Con lo cual, una forma de buscar ideas y autores sobre el acceso a la información gubernamental puede llevarnos a buscar las ideas y los autores en torno al tema de la rendición de cuentas (el término *accountability* ofrece muchas opciones bibliográficas también); es el tema de la responsabilidad pública o de la imputabilidad de los servidores públicos, como ya se ha dicho.

Por otro lado, la transparencia o el acceso a la información gubernamental genera mecanismos de autocontrol del servidor público. La actuación de quien se sabe observado o tiene la conciencia de que todas sus acciones podrán ser puestas a escrutinio es distinta de la de aquél que se sabe actuando en secrecía. En este marco, también podríamos buscar ideas y autores en toda la literatura que ha venido estudiando a las organizaciones y la psicología y comportamiento de los integrantes de esas organizaciones.

El acceso a la información gubernamental significa una revolución importante, si se hace efectiva, porque puede representar una revolución importante en la psicología y comportamientos de los actores burocráticos y en los flujos de información dentro de las organizaciones gubernamentales. Por lo que —y aquí hay un experto en el tema de organizaciones: David Arellano— me parece que ahí también habría que picar piedra.

Finalmente, el acceso a la información gubernamental plantea la descentralización de los mecanismos de vigilancia y control social. Toda la literatura relativa al control del gobierno ha partido, principalmente, del supuesto de que el control está centralizado. Con el acceso a la información del gobierno se genera un control multilateral de la administración, en el que, en teoría, todos los ciudadanos se convierten potencialmente en agentes de control, porque todos pueden hacer solicitudes: todos pueden preguntar y por ende todos puede vigilar. Así, teóricamente, to-

dos pueden llamar a cuentas a agencias y funcionarios públicos. Y nuevamente, en ese supuesto de la descentralización de los mecanismos de la vigilancia y el control social se pueden buscar tanto ideas como autores. Aquí, deslizo un primer texto con un autor que retomaré posteriormente: el texto sobre el *Ajuste Mutuo*, de Charles Lindblom, en donde ejemplifica sobre la importancia de la descentralización del control de las agencias públicas entre otras cosas, para garantizar su supervivencia. De alguna forma lo retoma O'Donnell, en sus textos sobre la rendición de cuentas horizontal, pero Lindblom básicamente plantea que, a diferencia del control centralizado, la sociedad genera muchos mecanismos de control que le permiten estabilidad, que le reducen tensiones y que se plantean como limitaciones para la discrecionalidad en el ejercicio social del poder. Desde luego, la descentralización tiene implicaciones en términos de los costos de transacción del control, que sabemos que son altos cuando está centralizado. Lo vemos en el caso de México, cuando por ejemplo, pensamos en los costos que tiene que pagar nuestra burocracia para cumplir con todos los procedimientos centralizados de la Secretaría de la Función Pública y sus órganos internos de control. Por su parte, a los ciudadanos siempre les queda la duda sobre la efectividad de esos mecanismos para abatir la corrupción. En donde hay pocas dudas es en que se generan procedimientos que burocratizan enormemente la acción gubernamental.

En contrapartida, la descentralización del control reduce los costos de transacción del control centralizado, pero genera riesgos de incrementos en los costos de agencia: al no estar controladas centralmente, sube el riesgo de que las agencias registren un apego a las normas insuficiente. Es decir, la descentralización del control puede generar que las agencias a las que se les dio mayor independencia en su capacidad de acción, con mecanismos de control no centralizados, se porten mal. Por eso es importante, cuando se descentraliza el control, que se haga en contextos en donde las agencias que ganan independencia, encuentren mecanismos de rendición de cuentas horizontales adecuados. Por ejemplo, el acceso a la información gubernamental es un mecanismo que favorece contextos de contrapesos sociales a las agencias gubernamentales dotadas de mayor autonomía (o con menos control centralizado).

Lo que aquí queremos decir es que la transparencia y el acceso a la información pueden abordarse como temas derivados del tema más general, ya está claramente dicho, de la rendición de cuentas y el control al ejercicio del poder. En ese marco, sugiero que se tome en cuenta un texto que, al abordar el tema del control social, el poder político y el dominio de las élites, lo hace desde la perspectiva del acceso a la información genérica: no sólo la gubernamental, sino la del acceso a la información y el análisis que se hace a esa información como forma de abordar y entender los problemas sociales. El texto al que me refiero es *Inquiry and Change: the troubled attempt to understand and shape society*, de Charles Lindblom (Yale University Press. New Haven, 1990) nuevamente, que no sólo observa la forma como el conocimiento y el análisis de la información puede usarse para resolver problemas sociales —incluyendo desde luego y particularmente el problema social del ejercicio del poder público—, sino que aborda con especial énfasis las dificultades y los fracasos en el conocimiento y el uso de la información para resolver problemas públicos. Su estudio es el de la sociología, la política, la economía de la búsqueda de información y su análisis para abordar los problemas sociales. En otros términos, este es un texto fundamental para entender, desde el punto de vista teórico y lógico la relación entre rendición de cuentas y el acceso y el análisis de la información a la que se tiene acceso. Entonces, a partir de la premisa de que están vinculados inexorablemente estos dos fenómenos, ese texto hace una liga teórica conceptual, lógica, entre ambos.

El libro explora el conocimiento entendido como la obtención de información y el procesamiento mental subsecuente que lleva a los actores a actuar en consecuencia. ¿Cómo es que en las sociedades como la nuestra, el conocimiento ayuda a resolver problemas sociales? ¿Cómo es que la ignorancia y los análisis erróneos se entrometen en el ejercicio? ¿Cuál es el papel de la información y su procesamiento social para el ejercicio del poder? ¿Cómo es que la gente puede mejorar su integración y convivencia social a partir de la obtención de información y en su procesamiento intelectual? Son cuestionamientos a los que el libro de Lindblom trata de dar respuesta y de esa forma, vincula el tema del acceso y asimilación de la información con los problemas y el cambio social y el ejercicio del poder.

Para terminar, me gustaría que fuera claro que la transparencia, incluso como fenómeno a estudiar, no puede abordarse como un fin en sí mismo. La transparencia, el acceso a la información gubernamental, es un medio más de la relación entre el Estado y la sociedad, para que el Estado actúe mejor en beneficio de la sociedad. En última instancia, lo que se busca es el bienestar de la sociedad, y por esto remito nuevamente a este texto de Lindblom, porque me parece que establece una liga teórica entre el acceso a la información, el control al poder público y la rendición de cuentas.