

## MÁS ALLÁ DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ESTADO DE DERECHO

JOHN M. ACKERMAN (COORD.), MÉXICO, SIGLO XXI, 2008, 404 PP.

ROY GONZÁLEZ PADILLA\*

Andreas Schedler, uno de los autores más citados en los diversos textos publicados en éste volumen, sugiere que no sabemos aún qué es la rendición de cuentas debido posiblemente a su relativa novedad. En ésta dirección Héctor Fix-Fierro, apunta en su breve presentación al libro que “resulta inevitable que los temas del debate público se conviertan en moda y que ello conduzca a discusiones bastante superficiales, orientadas más a generar el aplauso fácil que la profundización rigurosa de los conceptos, así como a un cierto cansancio” (9). Ackerman, como el título lo indica, pretende llevar la discusión *más allá*: entender el acceso a la información en su noción más amplia para, desde ahí, conceptualizar sus diferentes acepciones y circunscribir bajo diferentes enfoques sus nociones principales, la transparencia, la rendición de cuentas y el Estado de derecho, y para ello convoca a destacados investigadores en diferentes áreas del conocimiento a debatir sobre los argumentos sugeridos.

Es bajo la argumentación de lo que por Estado de derecho *debe* entenderse, atendiendo al principio de claridad conceptual requerido, con lo que se inicia la discusión propuesta. Stephen Holmes, Guillermo O’Donnell y el Ministro de la Suprema Corte José Ramón Cossío D. dejan claro que es a partir del gobierno de la ley (*rule of law*) en la existencia de un Estado de democrático de derecho, como será factible la posibilidad de la transparencia en la vida democrática, coincidiendo Holmes en que será el propio Estado quien auspicie bajo normas claramente establecidas “la predictibilidad en la aplicación de la ley y la igualdad de todos los ciudadanos ante las leyes” (33). Sin embargo ¿qué es lo que verdaderamente aporta la construcción de un Estado de derecho al ejercicio de los derechos garantizados constitucionalmente en materia de acceso a la información? O’Donnell tal vez reduce su funcionalidad a la construcción en un futuro de un Estado “más plenamente democrático” (89) a través de la inclusión de mecanismos como la *accountability*; José Ramón Cossío en cambio concretiza una serie de contribuciones tangibles inherentes a la transparencia por la formalización del Estado de derecho,

\* El Colegio de San Luis, A.C. CE: mapp08010@colsan.edu.mx

por una parte “la estructura de un orden jurídico debidamente racionalizado y en operación” y en segundo lugar la “legitimidad propia del *Estado de derecho*, lo cual propicia que se vean como legítimas las exigencias normativas de la transparencia, sencillamente porque son una forma de alcanzar los fines generales de aquel” (112).

El segundo de los temas propuestos lo comprende la discusión alrededor de la rendición de cuentas. Siguiendo a Jerry L. Mashaw lo inmediato sería cuestionarnos sobre la verdadera importancia del tema, esto es, ante la evidente actualidad del término resultaría más que conveniente preguntarse si la falta de rendición de cuentas por parte de los entes obligados es un problema y si, en caso afirmativo, qué tipo de problemas abarca y por qué no otros, además de responder a cuestiones tales como el por qué ahora y no antes esto ha devenido en una preocupación latente. Jonathan Fox por su parte acierta en subrayar la necesidad de distinguir lo que por transparencia y rendición de cuentas se debiera entender, ante la inevitable confusión que en la literatura sobre esto se encuentra, ya que “muchos analistas suponen, ya sea de manera implícita o explícita que la transparencia *necesariamente* genera la rendición de cuentas” (174). Son tres niveles los que transcurren en el tránsito de la transparencia hacia la efectiva rendición de cuentas: a. divulgación y acceso a la información; b. “responsabilidad” institucional; y c. sanciones, compensación o remedios.

En el análisis empírico de los conceptos desarrollados en éste segundo capítulo del texto aparece uno de los documentos que han contribuido en la difusión *gratuita* del mismo. Irma Eréndira Sandoval ofrece un análisis sobre la cuestión del rezago que en materia económica ha sufrido la transparencia y la rendición de cuentas en México, específicamente en lo que se refiere al Banco de México y sus políticas de opacidad y secretismo en el manejo de los recursos y los asuntos públicos económicos en el país. Cuatro son los ejes principales sobre los cuales giran las interrogantes de la investigadora: ¿deberían los bancos hacer públicos los pronósticos sobre ciertas variables macroeconómicas, las minutas de las deliberaciones de política monetaria de sus juntas de gobierno, el funcionamiento del sistema de pagos y los criterios para fijar los objetivos de la política monetaria? Evidentemente la doctora responde que sí: “[ante éste déficit en materia de transparencia] Por un lado, ésta constituye un incentivo a los funcionarios del banco para mantener su compromiso con el interés público [...] Por otro lado, la transparencia ayuda al Banco Central a lograr la confianza y la legitimidad social necesaria para regular el mercado financiero de manera efectiva” (205-206). En éste sentido sugiere, ejemplificando, la falta de legitimidad del Banco de México por parte de la sociedad, en virtud de la opacidad y discrecionalidad que caracteriza la designación de su titular.

Otro de los artículos que generaron la controversia por su publicación en éste título ha sido el elaborado por el coordinador del mismo, John M. Ackerman, relativo a las boletas electorales resultantes de la elección presidencial mexicana celebrada

en el 2006. Del agudo análisis que realiza Ackerman sobre la enraizada discusión ventilada entre los tribunales encargados de la interpretación de las normas en materia electoral por las diversas solicitudes realizadas por medios de comunicación y especialistas en el sentido de que se les permitiera el acceso a las boletas electorales provenientes de la elección presidencial, controvertida ya de suyo por los mínimos márgenes de diferencia que separaron a los dos candidatos punteros en dicha elección; son discutibles y criticables los argumentos diferenciados en materia de transparencia y rendición de cuentas que al respecto las instituciones electorales emitieron. Más allá de ésta discusión es evidente el comportamiento de dichas instituciones en el detrimento de los principios rectores del acceso a la información, entre ellos, el de máxima publicidad. Ackerman por su parte lo resume en un sentido concreto: “Más allá de la celebración de elecciones libres y limpias, la democracia también requiere de un cambio profundo en la manera en que el gobierno se relaciona con la sociedad. Para institucionalizar plenamente las políticas democráticas, la clase gobernante necesita reconceptualizar su papel y establecer un proceso de diálogo abierto y respetuoso con los actores sociales. Desafortunadamente la respuesta de las autoridades electorales a las solicitudes de acceso a las boletas usadas en las pasadas elecciones revela que entre los funcionarios públicos del más alto nivel, permanece sólidamente enraizada una fe ciega en la maquiavélica “razón de estado” que se traduce en un menosprecio a las demandas ciudadanas por la transparencia” (238-239).

Mauricio Merino por su parte avanza en la discusión sobre la transparencia desde el enfoque de políticas públicas, esto atendiendo a la necesidad de considerar a la transparencia como un propósito a seguir mediante políticas deliberadas del Estado, ya que a la fecha el estudio de ésta se reduce a su manejo conceptual por una parte y, por otra, en cuanto se refiere a su carácter residual, es decir, a su uso meramente formal que se satisface con la simple respuesta por parte del Estado a las demandas sociales de información. Así, considera que el derecho a la información, siendo un derecho fundamental, es el *mismo* para todos, sin embargo, “las políticas de transparencia deberán ser tan diversas como las organizaciones que comprenden el complejo y extenso llamado sector público” (241).

Al ser inevitable incluir un estudio desde un enfoque organizacional, David Arellano Gault propone un estudio de la transparencia bajo una visión teórica que tiene como base el nuevo institucionalismo económico (NIE), como marco conceptual que la explique. Así, desde una nota al pie, nos remite a la idea de que la transparencia trabajada desde el NIE tendrá como instrumento principal “el criterio fundamental de maximización del flujo e intercambio de la información y de las posibilidades de comunicación entre los actores sociales u organizacionales” (263). Los supuestos organizativos que buscan describir a las organizaciones desde el NIE (como monopolios o monopsonios, implicaciones en problemas de acción colectiva

y creación de juegos estratégicos burocráticos) como argumentos para construir las bases de una sociedad transparente, enfrenta diversas limitaciones en virtud de que el NIE simplifica enormemente los intercambios, información, incentivos y razones de acción del aparato administrativo, como el problema del burócrata como actor uni-racional, extra organizacional, los límites de la visión exógena de los intereses y el desgaste de los incentivos así como la heterogeneidad o diversidad organizacional del sector gubernamental (273). Ante estos problemas o limitaciones fundamentales Arellano Gault entiende la necesidad de una endogeneización organizacional de la transparencia, ya que esta “sigue siendo vista como el cumplimiento de los parámetros mínimos expresados en la ley [...] encontrando mínima evidencia de que existan esfuerzos organizativos, reflexiones colectivas y grupales, sobre cómo la transparencia puede ser un valor al interior de la organización, creando cadenas de interacción entra las unidades encargadas de dar respuesta “hacia afuera” en cuestiones de transparencia y las demás partes de la organización” (280-281).

En otro contexto pero aún bajo el análisis sobre la transparencia, Bruce Ackerman e Ian Ayres amplían la discusión comenzada por ellos mismos en el 2002 con la publicación del texto *Voting with Dollars: A new paradigm for campaign finance* en el que abordan la relevante cuestión sobre la conveniencia de la divulgación o no de los datos de aquellos donantes que contribuyen económicamente a las campañas electorales en los Estados Unidos de Norteamérica. Relevante por la trascendencia que implicaría el que un candidato conociera el nombre de aquel que financia su campaña, ya que esto crearía una asimetría radical que pudiera redundar en la creación de “un sistema en el cual los intereses especiales ganan el apoyo decidido y generoso por parte de la clase política al aportarles fuertes cantidades de dinero” (283). De esta forma, como lo han ya expuesto en *Voting with Dollars*, la creación de un “velo de ignorancia” que prive a los políticos el saber quién les dio cuanto impediría que estos puedan recompensar con favores políticos a los grandes donantes, sirviendo así a la causa de un buen gobierno al liberar a los políticos para elaborar una concepción del bien público que convenga a la gran mayoría de su electorado.

Finalmente la discusión sobre la dicotomía entre lo que se considera como parte de la esfera pública y aquella que concierne a la privada ocupa el último capítulo del texto, iniciando el análisis sobre dicho tópico Owen Fiss quien, bajo el cuestionamiento relativo a si es de considerar si los servidores públicos tienen derecho a la intimidad, nos invita a pensar sobre la importancia de esto al ilustrar la relevancia de discernir el tema con una referencia al Panóptico de Bentham, un tipo de construcción imaginado por el filósofo inglés en el siglo XVIII el cual pensó en un diseño que permitiera a los custodios de una cárcel vigilar en todo momento y sin ninguna restricción a los presos de la misma. Trasladando esta idea al presente Fiss propone que el “panopticismo no implica que el individuo sea observado en todo momento, sino que pueda ser obser-

vado. [...] La democracia pugna por una visibilidad cada vez mayor de los servidores públicos, todo en nombre de la rendición de cuentas” (315). Sin embargo, ¿hasta dónde nuestro derecho de *observar al otro*, en aras de la preservación de la democracia en pro de la rendición de cuentas, permite una violación a la privacidad personal, íntima y particular de cada ser humano? Juan Pablo Guerrero Amparán, Comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), responde en el texto que precede al del constitucionalista Fiss que “una cosa es transparentar la vida pública y otra destruir la vida personal de los servidores públicos a través de la publicación de aspectos a s intimidad o peor aún, difamarles” (324). Es decir, resulta clara la dificultad en distinguir los límites y alcances que competen tanto al derecho a la información como al derecho a la privacidad, inclusive se torna confuso, por lo que el diálogo que se sostiene sobre el argumento planteado invita a su clarificación.

La selección del último texto que contiene esta obra nos demuestra el interés verdadero del su coordinador por abarcar la mayor parte de los asuntos relevantes sobre el acceso a la información. La también comisionada del IFAI, María Marván Laborde emprende un mesurado estudio de uno de los temas que ha estado ausente en la literatura: el sindicalismo y la transparencia. La aproximación teórica que realiza la comisionada de inmediato advierte que estamos frente a una relación asimétrica de poder, lo cual dificulta y torna complejo el intento por transparentarla. No obstante ello se aboga por la existencia de “un interés legítimo de la sociedad de saber qué está pasando dentro de los sindicatos y de qué manera se comportan las autoridades en su relación con los sindicatos en general y con la dirigencia sindical y el secretario general de un sindicato de manera particular” (390).

Polémicos tal vez resulten los argumentos de Irma Eréndira Sandoval y John M. Ackerman y justificados tal vez lo sean los mismos argumentos que llevaron al IFAI a considerar que estos trabajos no podrían ser susceptibles de inclusión en el volumen que se comenta, ya que fue ante el propio IFAI que se presentaron en un inicio la totalidad de los trabajos incluidos para su publicación; sin embargo los criterios del comité editorial de dicho instituto que rechazaban los textos de Eréndira Sandoval y Ackerman sobre el caso del Banco de México y las boletas electorales en el País, respectivamente, convencieron a éste mismo a buscar otros apoyos institucionales para “presentar el texto completo ante los lectores para que ellos sean los que evalúen la calidad del volumen en su conjunto sin el filtro preciso de parte del poder ejecutivo federal”, según el propio Ackerman refiere en su nota de agradecimientos. Nos corresponde a nosotros entonces un análisis exhaustivo de los diversos argumentos expuestos en dicho volumen e incrementar, a través de un ejercicio de construcción conjunta del conocimiento, las razones por las cuales el estudio y la investigación en estos temas resultan por demás pertinente en la edificación de una vida democrática plena y satisfactoria.