MÁS ALLÁ DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho

coordinador
JOHN M. ACKERMAN

textos de
STEPHEN HOLMES * GUILLERMO O'DONNELL
JOSÉ RAMÓN COSSÍO * JERRY L. MASHAW
JONATHAN FOX * IRMA E. SANDOVAL
JOHN M. ACKERMAN * MAURICIO MERINO
DAVID ARELLANO GAULT * BRUCE ACKERMAN
IAN AYRES * OWEN FISS
JUAN PABLO GUERRERO * MARÍA MARVÁN LABORDE

presentación de
HÉCTOR FIX-FIERRO

ceta
CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA
UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS UNAM
siglo veintiuno editores

2008

5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

JONATHAN FOX[1]

La traducción de un concepto siempre plantea un reto. A veces el término "accountability" se traduce como "transparencia", como si fueran sinónimos. Muchos analistas suponen, ya sea de manera implícita o explícita, que la transparencia *necesariamente* genera la rendición de cuentas.

Esta observación discursiva recuerda las premisas implícitas en varias frases consagradas, como "información es poder", "La verdad os hará libres" y "Al poder se le habla con la verdad". O como lo planteó muy bien hace 90 años el juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos Louis Brandeis, uno de los fundadores de la tradición del derecho en favor del interés público en ese país: "La luz del sol es el mejor desinfectante, la luz eléctrica el policía mas eficaz."[2] Es interesante señalar que este mismo pensador y activista, defensor de la transparencia como instrumento contra el abuso de poder concentrado, también inventó y defendió el concepto del derecho a la privacidad.[3] La transparencia del Estado y la privacidad del ciudadano constituyen dos caras de una misma moneda.

Evocar el poder de la luz solar parece muy intuitivo y convincente.[4]

[1] Profesor de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de California en Santa Cruz. La versión original de este texto fue presentada ante el Programa de Investigación sobre la Legalidad, el Estado de Derecho y la Rendición de Cuentas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México (FLACSO-México) el 5 de octubre, 2005. Gracias a Mauricio Sánchez Álvarez y Víctor García Cruz por la traducción y corrección de estilo. Agradezco también la oportunidad de revisar diversas literaturas gracias a una beca del Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D. C. Una versión resumida y revisada de este capítulo fue publicada como "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*, 17(4-5) agosto, 2007c.

[2] Louis Brandeis, *Other People's Money and How the Bankers Use It*, Boston, Bedford Books of St. Martin's Press, 1995 [1913].

[3] Samuel Warren y Louis D. Brandeis, "The Right to Privacy", *Harvard Law Review*, 4 (5), diciembre 15, 1890.

[4] Además, estos principios han sustentado 15 años de investigación académica. Véase, entre otros, Jonathan Fox y L. David Brown (coords.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs and Grassroots Movements*, Cambridge, MIT Press, 1998, Jonathan Fox, "De la teoría a la práctica del capital social: El Banco Mundial en el campo mexicano", *Foro Internacional*, 43(2), abril-junio, 2003, y Dana Clark *et al.* (coords.), *Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

Sin embargo, la evidencia empírica en que podría fundarse la supuesta identidad entre transparencia y rendición de cuentas no la demuestra. Este supuesto confunde lo normativo (lo que nuestros valores democráticos nos hacen desear) con lo analítico (lo que las ciencias sociales nos permiten afirmar). Si el poder de la transparencia se deriva en el "poder de la vergüenza", su influencia sobre verdaderos sinvergüenzas puede ser muy limitada.[5] Resulta que la transparencia es necesaria pero lejos de suficiente para construir la rendición de cuentas.

En este contexto, es importante reformular la pregunta en estos términos –más analíticos que normativos: ¿en qué *condiciones* puede la transparencia dar lugar a la rendición de cuentas? Esta pregunta está bien, pero requiere más precisión para explorarla en la práctica. Una vez que se intenta operativizarla, para poder explorarla empíricamente, es necesario desglosar ambos conceptos. Tanto el concepto de transparencia como el de rendición de cuentas incluyen una amplia gama de procesos, actores y relaciones de poder. Volviendo a revisar la pregunta, ésta entonces quedaría así ¿qué *tipos* de transparencia logran generar qué *tipos* de rendición de cuentas?

Siguiendo con las preguntas; también se puede plantearnos estas dos: ¿qué reformas institucionales se pueden entender efectivamente como pro-transparencia? y ¿qué respuestas institucionales se pueden entender efectivamente como pro-rendición de cuentas? En este contexto, este trabajo explora las diferentes dimensiones de la transparencia, una idea que hasta ahora ha recibido más atención práctica que conceptual.[6] En cambio, el concepto de rendición de cuentas ha sido

[5] Respecto a la "movilización de la vergüenza", sobre todo por parte de defensores de los derechos humanos, véase Robert Drinan, *The Mobilization of Shame: A World View of Human Rights*, New Haven, Yale University Press, 2001, entre otros.

[6] Para excepcionales trabajos comprensivos, véase Ann Florini, *The Coming Democracy: New Rules for Running a New World*, Washington, D. C., Island Press, 2003, Mary Graham, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2002, Alejandro Monsiváis, *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, IFAI/CEMEFI, 2005, Alasdair Roberts, *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, y Richard Oliver, *What is Transparency?*, Nueva York, McGraw Hill, 2004. Para importantes análisis principalmente legales sobre la experiencia mexicana, véase Hugo A. Concha Cantú *et al.* (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana del acceso a*

revisado y profundizado desde diversas perspectivas.[7] Adelantando un poco la discusión, conviene enfrentar la pregunta distinguiendo *dos dimensiones* de la rendición de cuentas: por un lado, la capacidad o el derecho a exigir respuestas (lo que Schedler llama "respondabilidad") y por el otro la capacidad para sancionar.[8]

Con respecto a la transparencia, las reflexiones conceptuales respectivas provienen de una investigación empírica realizada en los ámbitos nacional e internacional acerca de varias reformas en favor del derecho a la información pública. La investigación consistió en ver qué relación había entre la expedición formal de cada reforma, su instrumentación práctica y sus impactos en el comportamiento de instituciones públicas, y comparar los resultados entre sí. Aunque distintas, estas reformas comparten una característica: permiten usar la divulgación de la información acerca del desempeño gubernamental como un instrumento para impulsar la rendición de cuentas. Estas innovaciones incluyen la expedición de leyes y la creación de agencias a favor del derecho publico a la información. Ya 62 países han tomado medidas de este tipo.[9] En particular la labor del IFAI en la materia ha sido ampliamente reconocida en el terreno internacional.[10]

la información, México, UNAM/IIJ, 2005 y Sergio López-Ayllón, (coord.), *Democracia, transparencia y constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, UNAM/IIJ /IFAI, 2006 y Ernesto Villanueva, *El derecho de acceso a la información*, 2a. ed., México, Universidad Iberoamericana, 2006, entre otros.

[7] Véase, entre otros, John Ackerman, "Empowered Autonomy: The Politics of Delegation and Accountability in Mexico", Universidad de California, Santa Cruz, Departamento de Sociología, Tesis doctoral, 2006, Robert D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2001, Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, Ernesto Isunza Vera y Alberto Olvera, (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, México, CIESAS, Universidad Veracruzana/Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2006, Scott Mainwaring y Christopher Welna (coords.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003 y Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, 1999, pp. 29-51.

[8] Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability", en Andreas Schedler *et al.* (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, 1999, pp. 13-28 (editado en español como *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de Transparencia núm. 3, México, IFAI, agosto 2004).

[9] John Ackerman e Irma E. Sandoval, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, Cuadernos de la Transparencia, núm. 7, México, IFAI, 2005.

[10] Sobel, David *et al.*, *The Federal Institute for Access to Public Information in Mexico and a Culture of Transparency*, Philadelphia, University of Pennsylvania, Annenberg School for Communication, Project for Global Communication Studies, 2006. Para más información comparativa, véase la página de la red de los defensores de la libertad de información en: <www.foiadvocates.net>

CAMINOS HACIA LA TRANSPARENCIA

Cuando se hace referencia al acceso público a la información acerca del desempeño del Estado, los instrumentos generalmente siguen dos caminos principales: la difusión proactiva y la divulgación responsiva. La difusión *proactiva* se refiere al acceso a un nivel mínimo de información acerca de las funciones y el desempeño oficial. La divulgación *responsiva* se refiere a un compromiso institucional que responde a demandas ciudadanas específicas que solicitan cierta documentación que, por otra parte, generalmente no se difunde.

Pero también resulta que los instrumentos legales que propician la transparencia no son sólo de carácter general (como, por ejemplo, la ley federal de 2002 que dio origen al IFAI en México). La transparencia es una categoría todavía más amplia, con innovaciones que varían por área temática, y esto favorece el análisis comparativo. Así, en un terreno como el del medio ambiente las reformas institucionales también incluyen los registros de emisiones tóxicas, una de las medidas pro-transparencia que ha recibido mayor reconocimiento internacional porque ha impulsado cambios tangibles en el comportamiento institucional, sobre todo en términos de la reducción de emisiones por parte de grandes empresas contaminantes.[11] Hoy en día, al menos 18 países cuentan con regímenes de este tipo, que obligan a difundir datos sobre fuentes y cantidades de ciertos tóxicos que se arrojan al aire y al agua.

Cambiando del terreno del medio ambiente al de los derechos humanos, hay que reconocer otro tipo de agencia pro-transparencia: las comisiones de la verdad. Muchas representan casos notables de transparencia, pero –cabe señalarlo– no de rendición de cuentas, lo cual subraya el dilema de los posibles conflictos entre la rendición de cuentas y la reconciliación. La mayoría de las comisiones de la verdad han aportado mucho más a la paz que a la justicia, siendo quizás el caso de Sudáfrica el más extremo.[12]

[11] Véase, entre muchos otros, Mary Graham, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2002, y Archon Fung y Dara O'Rourke, "Reinventing Environmental Regulation from the Grassroots Up: Explaining and Expanding the Success of the Toxic Release Inventory", *Environmental Management*, 25(2), 2000, pp. 115-127.

[12] James L.Gibson, "The Truth about Truth and Reconciliation in South Africa",

También hay un creciente énfasis en las evaluaciones externas de políticas públicas, algunas de las cuales también se divulgan, como en el caso notable del Programa Oportunidades en México (antes PROGRESA).[13] Al mismo tiempo, muchos de estos recursos institucionales, potencialmente valiosos, no son del dominio público. De hecho, una revisión preliminar de las evaluaciones obligatorias de los programas federales mexicanas en septiembre de 2005, más de un año después de una ley que especificó su difusión obligatoria, encontró que de los 89 programas que por ley deberían someterse a dichas evaluaciones, resulta que sólo 30 habían difundido por internet *algún tipo* de evaluación, y de éstos sólo 18 presentaron allí su evaluación correspondiente a 2004. En el curso del año siguiente, dependencias como las Secretarías de Desarrollo Social y de Economía mejoraron su cumplimiento con la transparencia de sus evaluaciones, mientras otras, como la Secretaría de Agricultura y sus respectivas agencias conservaron su tradicional secrecía sobre su desempeño.[14] Además, muchas de las evaluaciones que no han sido divulgadas en forma proactiva sí están a disposición del público, pero para acceder a las mismas hay que elaborar una solicitud específica a través del IFAI.

Después de la cuestión de la disponibilidad vienen las preguntas sobre la confiabilidad de la nueva ola de evaluaciones externas. Resulta que a pesar de ser oficialmente externas, estas evaluaciones son comisionadas por las mismas agencias que están siendo evaluadas, estas agencias determinan tanto las preguntas como la metodología, hasta los lugares para el trabajo de campo –así que no son precisamente externas. Queda por verse si el nuevo Consejo Nacional para la Evaluación logra ejercer su función de 'control de calidad'.

Hay ahora un nuevo actor pro-transparencia en el interior de los

International Political Science Review, 26, (4), 2005, pp. 341-361 y Robert Rotberg y Dennis Thompson (coords.), *Truth v. Justice: The Morality of Truth Commissions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

[13] Las evaluaciones que proyectaron este programa para ser un modelo fueron llevados a cabo por el Instituto Internacional para la Investigación de la Política Alimentaria <www.ifpri.org> y sus resultados entraron al dominio público después del cambio de gobierno en 2000. Despues de 2000, las evaluaciones fueron llevadas a cabo por instituciones nacionales <www.oportunidades.gob.mx>.

[14] Jonathan Fox y Libby Haight, "Acceso público a las evaluaciones externas de los programas federales", en Jonathan Fox, Libby Haight, Helena Hofbauer y Tania Sánchez (coords.), *El derecho a saber: Balance y perspectivas cívicas*, Mexico, FUNDAR/Woodrow Wilson Center, 2007 <www.fundar.org.mx>

sistemas ejecutivos. Se trata de las agencias encargadas de inspeccionar, fiscalizar o verificar reclamos de actores sociales o civiles. En México la contraloría social se formaliza como un instrumento del Programa Nacional de Solidaridad en 1991, y después de 15 años se ha extendido a numerosas dependencias.[15] Sin embargo, los resultados de su desempeño siguen sin ser evaluados, ni oficialmente ni independientemente. Si bien no todas estas agencias de control social divulgan sus resultados, las que sí lo hacen "cuentan" efectivamente como actores pro-transparencia. Aquellas que, por otra parte, no divulgan sus resultados (lo cual hace que éstos corran el riesgo de ser simplemente archivados), deja abierta la posible relación entre información y rendición de cuentas. Esas agencias de contraloría social "echan luz" sólo *internamente*, hacia arriba dentro de las dependencias –señalando focos rojos de problemas pero sin ofrecer elementos a actores externos para actuar con base en la información.

Con respecto a estas agencias de vigilancia, uno de los casos más notables en México es el de las comisiones gubernamentales de derechos humanos, pero cuyos impactos tangibles en términos de rendición de cuentas son difíciles de medir, dada la imprecisión en torno a la relación entre la frecuencia de las violaciones, la representatividad de las quejas, la consistencia de las recomendaciones oficiales y la calidad de las respuestas institucionales a ellas. También hay que reconocer el caso importante (pero poco conocido) del sistema de Atención Ciudadana del Programa Oportunidades, la cual ha recibido más solicitudes para información de sus beneficiarias que todo el sistema del IFAI, lo cual cubre toda la administración ejecutiva federal. Estas solicitudes de información sobre Oportunidades, conocidas oficialmente como "demandas ciudadanas", incluye un 15% de quejas y denuncias sobre presuntos abusos. A ese equipo dentro de Oportunidades le corresponde investigar y atender las quejas (aunque sólo cuenta con 50 empleados; es decir: uno por cada 100 000 familias beneficiarias). A pesar del gran esfuerzo que hace Oportunidades para la evaluación, no ha sido evaluado su sistema de Atención Ciudadana. Un estudio independiente de una muestra representativa de quejas documentó que Oportunidades no puede documentar respuestas institucionales adecuadas de casi ninguna

[15] Felipe Hevia de la Jara, *La contraloría social mexicana: Participación ciudadana para la rendición de cuentas –Diagnóstico actualizado a 2004*, Mexico, CIESAS/Universidad Veracruzana, 2006b.

índole.[16] A pesar de su falta de capacidad para documentar sus impactos, en la práctica, la misión de este programa de contraloría social promueve lo que uno podría llamar "transparencia interna". O sea: verter la luz solar *hacia el interior* de la institución (Oportunidades), apuntando a los focos rojos y a problemas que no aparecen en los informes públicos de evaluación. En este escenario, la decisión de actuar para responder a los problemas descubiertos queda a la discreción de la gerencia, en lugar de ser un tema de debate público.

En el ámbito de las organizaciones multilaterales, uno de los casos más notables de agencias de vigilancia que sí divulga sistemáticamente sus resultados es el del Panel de Inspección del Banco Mundial. Esta instancia tiene un alto nivel de autonomía, con amplias facultades para evaluar si el banco cumple con sus propias normas socioambientales y para divulgar sus averiguaciones. A menudo sus informes revelan incumplimientos sistemáticos, vinculados a situaciones de desastres socioambientales. Dichos informes son tan importantes que inevitablemente aparecen reseñados y comentados en medios de comunicación muy relevantes, como el *Financial Times*. Muchas veces las investigaciones del panel también convalidan las criticas que le han hecho al Banco Mundial las comunidades afectadas por las acciones de la institución y también las de las organizaciones civiles que colaboran con ellas. Sin embargo, la gerencia del banco suele tener piel de elefante: suele no actuar atendiendo a las recomendaciones del panel o promete compensaciones que posteriormente incumple.[17]

En el terreno metodológico, el caso del panel de inspección abre un dilema de carácter mas general, relevante para cualquier esfuerzo que busca documentar y medir los impactos de reformas que promueven la transparencia. Como señaló la coordinadora actual del panel, el impacto principal de éste no deriva de su capacidad para revelar o reparar (a partir de sus averiguaciones), sino de su carácter

[16] Felipe Hevia de la Jara, "Impacto del sistema de atención ciudadana (SAC) del programa Oportunidades. Estudio preliminar", documento de trabajo presentado al proyecto "La transparencia y políticas públicas en el campo mexicano", Universidad de California, Santa Cruz, 24 de mayo de 2006a, y Jonathan Fox, "El acceso a la rendición de cuentas: ¿Voces individuales o colectivas?," presentado en "Candados y derechos: Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía", Programa de las Naciones Unidas United Nations Development Program, PNUD, Mexico City, abril, 2007b www.seminarioproteccindeprogramas.org.mx.

[17] Dana Clark *et al.* (coords.), *Derecho a exigir respuestas: Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.

preventivo.[18] Su verdadero poder estriba en su capacidad para advertir o *amenazar* que va a realizar una investigación; amenaza que supuestamente debería incentivar al personal del banco para que cumpla más con sus propias normas socioambientales. Cabe señalar que el personal del BM prefiere no ser citado para comparecer ante el panel de inspección, a pesar de que se mantiene el anonimato, sus audiencias son privadas y el panel no tiene facultades para sancionar a los funcionarios. "No somos jueces –afirma la coordinadora del panel– nuestra misión es determinar que pasó, objetivamente." Es decir, la función del panel consiste en documentar fallas *institucionales*, no en identificar culpables individuales. El asunto aquí es que si se intenta establecer los impactos del panel de inspección, quizá se encuentra que los más importantes son invisibles y por lo mismo no son medibles, porque adoptan la forma de *problemas que se evitaron*, de violaciones que hubieran ocurrido en la ausencia de vigilancia y fiscalización –en este caso por parte de una agencia semiexterna. Aquí se nota un clásico problema metodológico de tipo *contrafactual*: ¿que hubiera pasado *si no*...?

Aunque esta reflexión está enfocada en las reformas del *Estado* en materia de transparencia, muchas de estas iniciativas retoman innovaciones originadas en la sociedad civil. Cuando se habla de fiscalización, de inspecciones, de instrumentos para verificar, de observatorios y de monitoreos, queda claro que en esta gama de experiencias prácticas predominan iniciativas civiles impulsadas, en particular, por los movimientos en defensa de los derechos humanos, de los derechos de la mujer y del medio ambiente.

Con respecto a estrategias civiles encaminadas a monitorear instituciones públicas, su posible *integración vertical* resulta sumamente relevante.[19] La idea es que una vigilancia eficaz requiere análisis independiente de toda *la cadena de decisiones públicas*, desde arriba para abajo. Si no, cuando aparecen las críticas del desempeño del sector público, por ejemplo, las autoridades municipales podrían argumentar que el problema está en el gobierno del estado, que a su vez diría que no, que está en el municipio o en la federación, la cual luego diría que no, que el problema está en el estado, o quizás todos le echen la culpa al Banco Mundial. De ahí que la integración verti-

[18] Entrevista, Edith Brown Weiss, Washington D. C., septiembre, 2005.

[19] Jonathan Fox, "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), septiembre de 2001.

cal permite a los observadores (y participantes) determinar con precisión dónde reside la responsabilidad para la asignación de recursos y el desempeño de las instituciones.

El mundo civil también ha incursionado en el sector privado. Allí se encuentra una categoría importante de instrumentos pro-transparencia con los que se busca impulsar la rendición de cuentas en la empresa privada mediante el uso creciente de *marcas certificadas*, que son iniciativas de comercio justo, de producción orgánica o de procesos de producción que respetan derechos laborales básicos. En ciertos casos participan los gobiernos, por ejemplo regulando los estándares de la producción orgánica o expidiendo leyes que establecen un piso mínimo para procesos laborales. Estas marcas se convierten en palancas que los consumidores pueden aprovechar accediendo a la información e influyendo en las condiciones de la producción y del comercio y de lo cual un buen ejemplo es el café sustentable. El poder de estas marcas se funda en un proceso de *verificación por parte de terceros*, no en la confianza, tomando en cuenta que los diversos actores en los mercados tienen intereses distintos respecto a los sobreprecios. De hecho, ha surgido una industria de certificadores, algunos más sociales e independientes, otros más comerciales, para los cuales quien paga manda.[20] Sin embargo, en este ensayo el eje de la discusión gira en torno a las reformas estatales, en parte porque una de las hipótesis es que una de las expresiones más importantes del impacto que han tenido las diversas iniciativas civiles es precisamente el establecimiento y fortalecimiento de nuevas instancias pro-transparencia dentro del mismo Estado.[21]

Para terminar esta revisión de distintos tipos de agentes o instancias estatales pro-transparencia, hay que reconocer también a aquellas que actúan en las fronteras (o interfaces) entre Estado y sociedad. En el contexto de la discusión conceptual sobre la rendición de

[20] Véase, entre otros, Jill Esbenshade, *Monitoring Sweatshops: Workers, Consumers and the Global Apparel Industry*, Philadelphia, Temple University Press, 2004, Brent Fisse y John Braithwaite, *The Impact of Publicity on Corporate Offenders*, Albany, State University of New York Press, 1983; Alex Nicholls y Charlotte Opal, *Fair Trade: Market-Driven Ethical Consumption*, Londres, Sage, 2004; Judith Richter, *Holding Corporations Accountable: Corporate Conduct, International Codes and Citizen Action*, Londres, Zed, 2001, César Rodríguez-Garavito, "Global Governance and Labor Rights: Codes of Conduct and Anti-Sweatshop Struggles in Global Apparel Factories in Mexico and Guatemala", *Politics and Society*, 33(2), junio, 2005, pp. 203-233.

[21] Para una elaboración de este planteamiento, véase Jonathan Fox, "Sociedad civil y políticas de rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 27, enero, 2006.

cuentas, se debe recordar las metáforas espaciales de este término, sus dimensiones *vertical* y *horizontal*. La dimensión vertical se ejerce por medio del voto e incide desde abajo hacia arriba, mientras que la horizontal se practica mediante contrapesos dentro del mismo Estado.[22] Dentro de este marco que combina lo vertical y lo horizontal, Isunza y Ackerman[23] han sido pioneros en elaborar una metáfora espacial que toma en cuenta las instancias de poder que comparten el Estado y la sociedad, la cual denominan la rendición de cuentas *transversal*, o *diagonal*. Aunque el caso paradigmático es el sistema mexicano de administración electoral, formalmente "ciudadanizado", las instancias de tipo transversal no están circunscritas a ese ámbito; diversas instancias de contraloría social están diseñadas para usar la transparencia como un instrumento pro-rendición de cuentas. Varias dependencias federales de desarrollo rural han fomentado la concertación social a través de instancias deliberativas, sobre todo consejos regionales que en principio son representativas y plurales. Dentro de este ámbito de reformas que han abierto un espacio de poder compartido entre el Estado y organizaciones civiles o sociales para fiscalizar el desempeño estatal, a veces se da solamente en el nivel de discurso, pero a veces también en la práctica (con sus respectivos flujos y reflujos regionales y coyunturales). A pesar del alcance y de la diversidad de estas experiencias, el hueco empírico respecto a su desempeño e impacto es notable.[24]

De hecho, con esta óptica podríamos repensar un largo hilo histórico en el campo mexicano y descubrir cierta tradición de instrumentos colectivos que confían en la *inspección ocular* como mecanis-

[22] Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability in New Democracies", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (coords.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Boulder, Lynne Reinner, 1999, pp. 29-51; y Guillermo O'Donnell, "Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust", en Scott Mainwaring y Christopher Welna (coords.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 34-54

[23] Ernesto Isunza Vera, "Interfaces socioestatales y proyectos políticos. La disputa entre rendición de cuentas y participación ciudadana desde la perspectiva de la igualdad compleja", en Alejandro Monsiváis (coord.), *Políticas de transparencia: Ciudadanía y rendición de cuentas*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública/Centro Mexicano para la Filantropía, 2005 y John Ackerman, "Empowered Autonomy: The Politics of Delegation and Accountability in Mexico", Universidad de California, Santa Cruz, Departamento de Sociología, Tesis doctoral, 2006.

[24] Para una comparación del desempeño de los diversos consejos regionales en ocho programas federales, véase Jonathan Fox, *Accountability Politics: Power and Voice in Rural Mexico*, Oxford, Oxford University Press, 2007.

mo de transparencia para promover la rendición de cuentas. Aquí uno podría reflexionar sobre las asambleas ejidales y comunales y las reuniones del cabildo, en las cuales las autoridades deben tomar sus decisiones en público. Históricamente, los consejos de vigilancia de los ejidos fueron creados para funcionar como contrapesos fiscalizadoras, porque fueron conformados por la planilla *perdedora* en las elecciones agrarias. Dentro de la política social, los años setenta y ochenta experimentaron varias aberturas parciales hacia la concertación social. Desde 1979, los Consejos Comunitarios de Abasto representan uno de los casos más notables de un diseño institucional orientado deliberadamente para usar la transparencia y controlar la corrupción, así como para impulsar la rendición de cuentas del aparato de Diconsa, como parte de una "estrategia sándwich", en la que actuaron conjuntamente reformistas desde arriba y una fiscalización social desde abajo. Los consejos se reúnen en los almacenes para poder inspeccionar los procesos de recepción y entrega de alimentos básicos, vigilando el desempeño del personal de Diconsa y así fomentando su buen desempeño.[25] Ese programa todavía existe, a pesar de varios intentos por parte de la Secretaría de Hacienda por eliminarlo, con sus más de 22 000 tiendas, 300 consejos de abasto y reportando un buen desempeño.[26]

Estos instrumentos "tradicionales" para la transparencia, de inspección colectiva y ocular, contrastan con los que están siendo promovidos actualmente, muchos de los cuales privilegian la queja individual. Hasta el Banco Mundial ahora reconoce la importancia de empoderar a los que están excluidos de los servicios básicos, o reciben sólo servicios de mala calidad, pero su enfoque está acotado por esta visión individualista, que habla del "poder de los clientes" y sólo reconoce los desequilibrios en el poder sólo al nivel más local.[27] Si bien el relativo anonimato que predomina en la vía individual de un buzón de quejas o un número de teléfono 800 puede brindar cierta protección al demandante, también puede proteger al funcionario responsable del problema en cuestión, quien en los sistemas de inspección colectiva, por el contrario, está obligado a dar la cara. Esta diferencia entre estos dos tipos de instrumentos pro-transparencia, la vía individualista y la colectiva, se podría caracterizar como "la nueva escuela" versus "la vieja escuela" –la asamblea versus el anonimato, de la reunión versus el buzón.

[25] Jonathan Fox, *The Politics of Food in Mexico: State Power and Social Mobilization*, Ithaca, Cornell University, 1992.

[26] Para una evaluación oficial reciente en el dominio público, véase Oscar Guerra Ford (coord.), *Evaluación externa del ejercicio fiscal 2005 del Programa de Abasto Rural a Cargo de Diconsa S.A de C.V. Informe Final*, México, Colegio Nacional de Economistas, octubre, 2005, disponible a través de <www.sedesol.gob.mx>

[27] World Bank, *World Development Report*, Washington, D. C., 2001.

DE LA TRANSPARENCIA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Regresando a los dilemas conceptuales de la relación entre transparencia y rendición de cuentas, las ciencias sociales todavía no han elaborado marcos conceptuales precisos que permitan entender los diversos caminos causales a través de los cuales ciertas reformas proderecho a la información logran influir en el comportamiento de instituciones poderosas, pero otros no. Sobre todo cuando la gran mayoría de estas reformas institucionales carecen del suficiente respaldo institucional para ser obligatorias, aplicar sanciones, brindar protección y ofrecer compensaciones. Por eso, el supuesto poder de la transparencia depende, en la práctica, de la disposición y de la capacidad de los actores civiles y sociales interesados, de los medios de comunicación, de la competencia de los partidos políticos, y por supuesto de la capacidad y autonomía del poder judicial –todo para dar seguimiento a los hechos revelados por la transparencia. Resumiendo, el poder de las reformas pro-transparencia depende de la capacidad de *otros actores* para actuar a partir de la disponibilidad de la información.

Esta observación provoca ciertos dilemas que serán elaborados a continuación. Primero, están los posibles objetivos de las reformas pro-transparencia. Segundo, hay posibles conflictos entre dos tipos de búsqueda de rendición de cuentas: la institucional y la individual. Tercero, hay que reconocer el problema del control de calidad de la información oficial. Cuarto, existe una distinción no reconocida entre dos vertientes de la transparencia oficial: la clara y la opaca. Quinto, una serie de precisiones conceptuales permite operativizar esta distinción entre estas dos dimensiones de la transparencia. Sexto, para terminar, el reconocimiento de estas dos vertientes tiene que ser articulado con el concepto de la rendición de cuentas. Adelantando un poco, una mayor precisión en la definición de la rendición de cuentas sugiere que este concepto también tiene dos

vertientes, la blanda y la dura. Esta última distinción nos ayuda a precisar su relación con la transparencia, lo cual nos regresa a la pregunta inicial sobre su peso relativo.

1. La transparencia y sus distintos objetivos

El primer dilema es que si la transparencia tiene diversos objetivos entonces también implica diferentes estrategias. Por ejemplo, ¿está orientada principalmente a controlar la corrupción, o también está pensada para mejorar el desempeño gubernamental en general?

Muchas iniciativas pro-acceso a la información están orientadas hacia la fiscalización del gasto público, por ejemplo, mediante la divulgación de contratos gubernamentales o de datos presupuestales. Uno de los objetivos es facilitar el descubrimiento de malos manejos financieros, pero después de varios años de experiencia en México, la distancia entre las expectativas y los resultados indica que los otros actores tan necesarios para sancionar abusos no han cumplido su función. En este caso la eficacia de la transparencia depende de la eficacia de los sistemas de auditoría y judicial. Otro objetivo es establecer si el ejecutivo está, en la práctica, destinando los recursos públicos de acuerdo a las decisiones legislativas. Experiencias con transparencia parcial indicaron que aun después de las elecciones de 2000, muchas veces el poder ejecutivo eludió la voluntad legislativa. Ejemplos notables incluyen los presupuestos etiquetados por el Congreso para enfrentar los problemas de la mortalidad materna y el VIH-SIDA, documentados a profundidad por las investigaciones de la organización civil FUNDAR.[28] En este caso la eficacia de la transparencia depende de la capacidad del poder legislativo. Aunque el uso de la transparencia para desincentivar la corrupción ha ocupado la mayor parte de la atención pública, una buena parte del uso *indebido* del gasto público no es formalmente ilegal y tiene que ver, más bien, con sesgos que favorecen a ciertos sectores, regiones o actores, o con ineficiencia o con enredos legales y políticos a favor de ciertos intereses, como el caso del enorme rescate bancario.

En ciertos casos, hay una relación directa entre corrupción y desempeño estatal, como lo demuestra la experiencia con el gasto educativo en Uganda. Hace una década, el gobierno ugandés decidió aumentar considerablemente el gasto para educación básica en el campo. Poco después se percató de que la medida no estaba teniendo el impacto deseado y descubrió que los nuevos dineros no llegaban a las escuelas rurales. El gobierno entonces respondió publicando en los periódicos los montos que había asignado *a cada escuela.* El objetivo era informar a los padres de familia y a los maestros cuánto le correspondía a su plantel, lo cual presuntamente podría fomenta su interés y capacidad para fiscalizar a las autoridades educativas locales. Luego se procedió a medir los cambios. Resultó que sí había subido el porcentaje del gasto asignado que llegó a las escuelas rurales, pero en proporción directa a la distancia física que había entre la escuela y el puesto de venta de periódicos más cercano. Con esta correlación, se suponía una relación causal entre acceso a información y la vulnerabilidad del gasto a la corrupción. Aunque este caso fue difundido ampliamente por el Banco Mundial en uno de sus Informes de Desarrollo Mundial, curiosamente casi ningún gobierno ha hecho un experimento parecido.[29]

Esta experiencia africana nos ofrece un ejemplo muy creativo acerca del uso de *divulgación estratégica de información focalizada* en limitar la corrupción y que también tiene un impacto directo en el desempeño institucional. Sin embargo, en la mayoría de los casos relativos a la difusión de datos sobre gasto público, el carácter de la información, sea porque no está lo suficientemente desglosada o porque no es suficientemente confiable o accesible, todavía no ha facilitado el empoderamiento de actores sociales o civiles específicos en lugares y circunstancias determinadas.

En este contexto, es relevante la distinción conceptual entre *insumos* (como el gasto público o los contratos para construir escuelas, etc.), *resultados* (si se construyó la escuela o no) e *impactos* (si más niños lograron asistir a la escuela y si lograron aprender). Entre paréntesis, la categoría de "resultados" no es tan obvia como parece. Datos oficiales no confirmados sobre resultados suelen ser inadecuados. En un estudio sobre los fondos municipales rurales para inversión social en Oaxaca, casi todos los proyectos de inversión social se consideraban oficialmente como "terminados". Pero en la práctica muchos no funcionaban: había escuelas sin muebles, clínicas sin personal, y obras hidráulicas sin agua. Gastaron dinero en obras, pero la categoría oficial "terminado" resultaba inútil. Resultó nece-

[28] Véase los informes detallados en <www.fundar.org.mx>

[29] World Bank, *World Development Report,* Washington, D. C., 2004: 62-63.

sario inventar un nuevo indicador para medir resultados: si el proyecto estaba "en operación" o no. Y para medir este indicador, sólo servía la inspección ocular.[30]

Si uno actualmente revisa las páginas web de las dependencias oficiales mexicanas en busca de la información pública disponible sobre transparencia, hallará que se hace mucho hincapié en los insumos (sobre todo contratos), menos detalle sobre los resultados, y de los impactos mucho menos –con la notable excepción de las evaluaciones de Oportunidades. El énfasis en los insumos indica cómo se ha priorizado la lucha contra la corrupción, y al mismo tiempo la poca importancia que tiene disponer de información que permita establecer el desempeño de las instituciones.

2. Transparencia para la rendición de cuentas: ¿institucional o individual?

Un segundo dilema tiene que ver con las implicaciones de la diferencia entre dos enfoques para la rendición de cuentas: la *institucional* y la *individual*. Muchas instancias que asumen la tarea de investigar las acciones de instituciones, sobre todo aquellas en que se violan las normas fundamentales, enfrentan este dilema. El problema es que aquí puede surgir un *conflicto* entre dos objetivos diferentes: establecer responsabilidad de individuos o detectar fallas sistémicas.

En primer término, casi cualquier acción institucional es el resultado de decisiones y acciones de muchos individuos, lo cual dificulta establecer responsabilidades individualizadas con precisión. Thompson caracterizó este fenómeno como "*el problema de que haya muchas manos*".[31] Si el objetivo es señalar a individuos valiéndose de evidencia probatoria que incluso puede ser judicial, entonces es probable que la búsqueda apuntaría hacia los responsables *inmediatos*, generalmente de nivel intermedio o bajo, lo cual deja libre de responsabilidad a los altos mandos de la institución.

En segundo lugar, si quienes realizan la investigación priorizan la culpabilidad individual, entonces los mandos medios o bajos que sí se ensuciaron las manos carecerán de un incentivo para informar

[30] Jonathan Fox y Josefina Aranda, "Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca", *Revista Mexicana de Sociología*, 58 (3), julio-septiembre, 1996.

[31] Dennis Thompson, *Political Ethics and Public Office*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

acerca de lo que realmente pasó, cuando resultaría imprescindible conocer el entorno institucional al máximo para corregir las fallas respectivas y así evitar que se repitan en el futuro. Así que tal vez el enfoque estrechamente legalista, que privilegia la identificación de los responsables inmediatos, a veces termina siendo muy conveniente para los altos mandos responsables. Ya sea que se trate del mal manejo de una inundación o del empleo sistemático de la tortura. Esto último permite recordar cómo hace poco en los Estados Unidos se emitió una sentencia criminal en contra de una joven soldada, acusada de participar en procesos de tortura en Iraq, mientras el Secretario de Defensa no tuvo que asumir ninguna responsabalidad.

Un tercer conflicto entre estos dos tipos de búsqueda de rendición de cuentas, la institucional y la individual, tiene que ver con la diferencia entre los llamados "crímenes de comisión" y los de "omisión". La rendición de cuentas individual es sumamente apropiada para problemas que se deben a decisiones determinadas. Pero ¿qué pasa cuando las fallas sistémicas se expresan en la forma de *no-decisiones*, de capacidades no ejercidas, de objetivos no perseguidos? En este caso, instrumentos diseñados para atrapar a la gente con la mano en la masa resultan inadecuados, y quizás sea mucho más apropiada la búsqueda de la rendición de cuentas de tipo institucional.

3. ¿Datos o información?

Este tercer dilema tiene que ver con la posible diferencia entre *datos oficiales* e *información confiable y relevante*, es decir con el reto que presenta el control de la calidad de la información. Aquí hay que tomar en cuenta el siguiente factor: ¿quién determina la agenda de una evaluación o investigación, sus preguntas y sus indicadores relevantes? También conviene recordar que las diversas reformas pro-transparencia varían mucho en términos de su grado de obligatoriedad.

En la práctica, hay una diferencia enorme entre reformas que confían en la divulgación *voluntaria*, la divulgación *aparentemente obligatoria* y la divulgación *realmente obligatoria*. Las medidas voluntarias parecen intrínsecamente limitadas, debido a que en cualquier institución hay muchos intereses que obstaculizan la difusión de información crítica, sin censura previa. Sin embargo, hay casos en que la divulgación voluntaria es relevante; por ejemplo, cuando se trata de información cuya

calidad es *certificada* directamente por terceros.[32] Los casos más notables de ello son las marcas que certifican estándares sociales o ambientales para mercancías como café o madera. Si bien aquí la certificación es una decisión empresarial de divulgación voluntaria de información sobre las condiciones de producción, está limitada sólo a los productos que cumplen efectivamente con los estándares establecidos, y evidentemente excluye a las mercancías que no cumplen con los mismos. Una alternativa más clara consiste en medidas obligatorias, como la denominación de origen. Bien sea, siguiendo con un ejemplo del sector privado, que un producto se llame "tequila" o que una etiqueta rece "hecho en México". En estos casos, los mismos intereses privados promueven el cumplimiento de una norma oficial. Pero cuando faltan los contrapesos que pueden vigilar el buen desempeño de los reguladores oficiales, el cumplimiento de las normas obligatorias resulta más complicado y difícil. Si no se invierten considerables recursos públicos o (según el caso) privados en monitorear el cumplimiento de la divulgación obligatoria y sus requisitos, entonces se puede crear una brecha entre el cumplimiento nominal y el real.

La dificultad en asegurar el control de calidad de datos obligatorios respecto a desempeño queda claro cuando uno revisó el caso más notable de éxito en términos del uso de la información pública obligatoria como instrumento regulador indirecto –el caso del registro de emisiones tóxicas en los Estados Unidos. Muchos analistas han aplaudido los resultados oficiales, que señalan que el volumen de las emisiones tóxicas cayó dramáticamente, en 40% en los primeros años después de lanzar este sistema.[33] Sin embargo, según las evaluaciones independientes de la oficina de auditoría del congreso federal, resulta que la Agencia de Protección Ambiental (EPA) no logró imponer un control de calidad de los datos que las empresas reportaban. Las empresas contaminantes que querrían entregar datos falsos o incompletos, no tenían por qué temer algún castigo.[34] Después, cuando una organización civil hizo su propio estudio técnico en la ciudad de Houston, para comparar los niveles de emisiones reportados al registro federal con los niveles reales, resulta que las industrias contaminaron cuatro veces más de lo que habían reportado oficialmente.[35] Entonces, en el caso ampliamente aceptado como el más exitoso y riguroso del impacto de la difusión "obligatoria" de información resultó, en la práctica, no tan obligatorio.

[32] En el caso de las evaluaciones externas de programas sociales, obligadas por ley en México, hasta 2006 los únicos terceros que vigilaban el control de calidad estaban en la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, había sólo dos funcionarios menores que atendían tanto la contratación como la revisión de 90-95 evaluaciones anuales, que cubrían mas de 140 programas, y cada informe consistía de entre 200 y 500 páginas técnicas (todo sin contar las evaluaciones de Oportunidades).

[33] Véanse por ej. Mary Graham, *Democracy by Disclosure: The Rise of Technopopulism*, Washington, D. C., Brookings Institution, 2002, Archon Fung y Dara O'Rourke, "Reinventing Environmental Regulation from the Grassroots Up: Explaining and Expanding the Success of the Toxic Release Inventory", *Environmental Management*, 25(2), 2000, pp. 115-127.

4. Los dos rostros de la transparencia oficial

Estas reflexiones nos llevan al cuarto dilema: ¿cómo se explica la diferencia entre las formas de transparencia que cumplen con su capacidad potencial para impulsar la rendición de cuentas, y las que no? Para eso conviene reconocer las dos caras de la transparencia oficial, la *clara* y la *opaca*. Esta distinción es relevante porque a medida que la transparencia se acepta cada vez más como discurso político dominante, las fuerzas institucionales que se oponen a ella tienden a ocultarse y a expresarse de manera indirecta, a través de medidas que sólo crean la impresión de la transparencia.

Se puede precisar la distinción de la siguiente manera. La "transparencia opaca" (o difusa) se refiere a formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones. El término "transparencia opaca" también se refiere a la información que sólo se divulga nominalmente, o a la que se divulga pero que no resulta confiable. Por ejemplo, en principio, en los Estados Unidos se considera que es de carácter público la información acerca de qué familias se benefician

[34] General Accounting Office (GAO), "Environmental Enforcement: EPA Cannot Ensure the Accuracy of Self-Reported Compliance Monitoring Data", Washington, D. C., GAO, Report to the Chairman, Committee on Governmental Affairs, U.S. Senate, GAO/RCED-93-21, marzo, 1993 y General Accounting Office (GAO), "Environmental Protection: EPA Should Strengthen Its Efforts to Measure and Encourage Pollution Prevention", Washington, D. C.: GAO, Report to Congressional Requestors, GAO -O1-283, febrero, 2001.

[35] Environmental Intregrity Project, "Review of 10 Toxic Air Emissions Finds 'Startlingly' Bad Data Reaching Public; Key Flaw: EPA's Failure to Act and New Steps to Undermine Accuracy of Reporting", 22 de junio de 2004, <www.commondreams.org>

de subsidios agrícolas gubernamentales y con qué montos. Pero, para que la información estuviese efectivamente a disposición del público y fuese fácilmente accesible, hubo que organizar un equipo civil de monitoreo que, primero tuvo que conseguir 12mdd en apoyos financieros para sostenerse, y luego realizar una labor tenaz que se prolongó durante seis años.[36] Ahora basta con ingresar al portal web www.ewg.org para averiguar cuánto le corresponde a quién. Este ejemplo nos muestra cómo se puede requerir una inversión enorme (e independiente) para que la transparencia opaca se convierta en clara.

La "transparencia clara", en cambio, se refiere tanto a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos. La "transparencia clara" echa luz sobre el comportamiento institucional de tal modo que permite que los actores interesados (funcionarios, tomadores de decisiones, beneficiarios) puedan divisar estrategias de cambio constructivo para la institución. Así, las iniciativas –autónomas– sean civiles, periodísticas o gubernamentales, que llevan a cabo investigaciones sobre violaciones a los derechos humanos o que buscan establecer hasta qué punto las empresas privadas cumplen con la normatividad ambiental constituyen ejemplos de "transparencia clara". Ésta, entonces, se puede plasmar en resultados como registros de contaminación e inventarios de emisiones tóxicas que están a disposición del público. De igual manera, las evaluaciones independientes que cumplen con su cometido de documentar públicamente tanto las fortalezas como las debilidades del desempeño del sector público también son ejemplos de "transparencia clara".

La premisa que subyace a esta distinción conceptual es que si las políticas de divulgación van a cumplir con su cometido de transformar el desempeño de las instituciones, entonces deben ser muy explícitas en cuanto a quién hace qué o a quién obtiene qué. Sin embargo, la "transparencia clara" por sí sola no garantiza una rendición de cuentas en la práctica, la cual, para que efectivamente ocurra requiere de la intervención de otra serie de actores públicos. Volviendo al ejemplo de los subsidios agrícolas, si bien ese equipo

[36] Elizabeth Becker, "Web Site Helped Change Farm Policy", *New York Times*, 24 de febrero, 2002.

civil de monitoreo generó un impacto impresionante en los medios masivos de comunicación de los Estados Unidos, posteriormente el programa federal de subsidios agrícolas que benefició a las grandes empresas del sector no sólo no fue recortado, sino que creció enormemente (debido a su lógica electoral).

5. Indicadores "medibles" de los dos rostros de la transparencia

Tomando en cuenta esta distinción entre transparencia clara y opaca, se puede distinguir entre diferentes estrategias pro-transparencia de la siguiente manera: algunos confían en los que deben ser vigilados, y otros ofrecen armas a los que quieren vigilar. Los siguientes dos cuadros dividen el proceso de la transparencia en términos de dos dimensiones, la divulgación y el acceso público a la información por un lado, y la "respondabilidad", la capacidad para hacer responder, por el otro. El primero se refiere a datos, mientras el otro a motivos y justificaciones (por ejemplo, cómo tomaron las decisiones y por qué).

En el cuadro 1, la primera columna tiene una lista de características de iniciativas pro-transparencia informadas por "buenas intenciones", y en la segunda hay una lista de características de iniciativas asociadas con la construcción de iniciativas con la capacidad potencial para cambiar las relaciones de poder entre las autoridades que tienen la información relevante, y el público.

El cuadro 2 aplica la misma distinción para captar diferentes capacidades para "hacer responder". Por ejemplo, una agencia pro-transparencia que sólo puede tomar testimonio voluntario, que no tiene la capacidad autónoma para investigar, se puede considerar más en la categoría de buenas intenciones que con la capacidad para hacer responder. Aquí uno de los variables es la capacidad para sancionar funcionarios que no acatan a las decisiones de la agencia pro-transparencia.[37] Otro de los puntos clave tiene que ver con quién gobierno esa institución –si son autónomas de los poderes que deben vigilar o no.

El cuadro 3 también aplica la distinción entre buenas intenciones

[37] El IFAI en México sólo tiene la capacidad para remitir casos de incumplimiento a la Secretaría de la Función Pública, que al menos en los primeros tres años ha rechazado casi todas sus recomendaciones para sanciones. Véase Ernesto Villanueva, "Transparencia acotada", *Proceso*, núm. 1557, Sept. 3, 2006b, pp. 67-68).

y capacidad para incidir en el ámbito de la capacidad de una institución pro-transparencia para impulsar cambios después de divulgar información. Aquí surgen temas clave como la protección de testigos o denunciantes, el seguimiento de instituciones demandadas para ver si cumplen con la ley, además de la capacidad para promover compensación para los afectados por abusos descubiertos.

Las diversas capacidades de las agencias pro-transparencia y rendición de cuentas: divulgación, "respondabilidad" y consecuencias

CUADRO 1: CAPACIDADES PARA LA DIVULGACIÓN Y ACCESO PÚBLICO A LA INFORMACIÓN

Buenas intenciones	*Capacidad para incidir*
Divulgación voluntaria	Divulgación obligatoria (con pisos mínimos y capacidad para establecer la divulgación obligatoria de documentos específicos)
El universo de posibles solicitantes es formalmente limitado	El derecho a solicitar información es universal
La cobertura del derecho al acceso es parcial	La cobertura es completa o con excepciones acotadas con precisión
La calidad de la información divulgada no se verifica	La calidad de la información es verificada por terceros
Los funcionarios responsables no están identificados	Funcionarios responsables están identificados

6. De los rostros de la transparencia a los dos rostros de la rendición de cuentas

Para terminar, la distinción entre la transparencia opaca y la transparencia clara provoca una reflexión sobre la relación de ambas con el concepto de la rendición de cuentas. Quedará para otra ocasión efectuar un recuento de las múltiples variedades de rendición de

CUADRO 2: CAPACIDAD PARA HACER RESPONDER: INSTRUMENTOS PARA LA "RESPONDABILIDAD"

Buenas intenciones	*Capacidad para incidir*
Entidad semiautónoma (respecto al nombramiento de la dirección, a la seguridad en el empleo y a los recursos institucionales)	Entidad autónoma (autogobierno)
La cobertura del derecho al acceso está limitado a documentos gubernamentales existentes	Hay capacidad y voluntad para *producir* información acerca del desempeño institucional
Los testimonios de los funcionarios son voluntarios	Hay capacidad para citar y hacer comparecer a funcionarios responsables
	Hay capacidad investigativa para averiguar la veracidad de testimonios oficiales
	Hay capacidad para tomar testimonios anónimos de demandantes o afectados
	Hay capacidad para sancionar a funcionarios que niegan o manipulan información gubernamental sujeta al derecho de acceso público
	Hay capacidad para fincar públicamente responsabilidades institucionales debido a fallas cometidas

CUADRO 3: CONSECUENCIAS: CAPACIDAD PARA IMPULSAR CAMBIOS POSTERIORES A LA DIVULGACIÓN

Buenas intenciones	*Capacidad para incidir*
Hay capacidad para monitorear respuestas institucionales después de la detección de fallas	Hay sanciones para funcionarios que violaron estándares o derechos
Los informantes no tienen derecho a ser protegidos	Hay capacidad para proteger a denunciantes gubernamentales de eventuales represalias (*"whistleblower protections"*)
La capacidad para compensar o corregir está sujeta exclusivamente a la discreción de autoridades administrativas, políticas o judiciales	Hay capacidad para compensar o subsanar a los afectados (en caso de daños precisos)
No inciden en las políticas públicas	Hay capacidad para actuar y promover cambios institucionales significativos a fin de atender problemas sistémicos

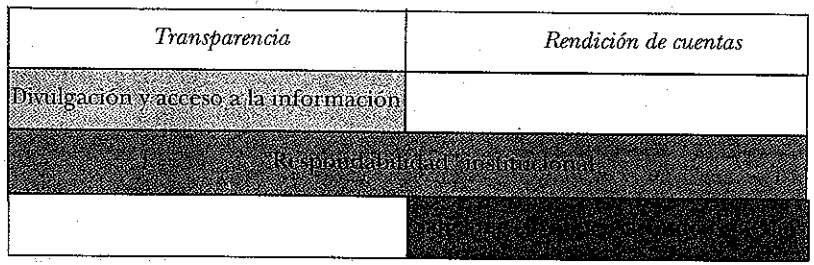
cuentas (lo cual, como se ha visto, también caracteriza a la transparencia). Esta reflexión se limitará a efectuar una precisión distinguiendo entre dos dimensiones básicas de la rendición de cuentas. De hecho, las distintas definiciones de rendición de cuentas concuerdan en que el derecho a exigir respuestas es fundamental. Así, en inglés existe el término inventado "*answerability*" y en español se ha inventado la palabra "respondabilidad" (con 8 000 *hits* en google.com). Para muchos, el derecho a exigir respuestas es una condición necesaria pero no suficiente para ser considerado como rendición de cuentas. Desde este punto de visto, si no se prevén también *consecuencias* para eventuales transgresiones, entonces las cuentas que se rinden realmente no constituyen actos de rendición de cuentas.

Por eso, si la transparencia tiene dos rostros, la opaca y la clara, también las tiene la rendición de cuentas. A una la podemos llamar la rendición de cuentas "blanda", que se refiere a la respondabilidad

y al otro la rendición de cuentas "dura", que se refiere a la respondabilidad reforzada por la capacidad de aplicar sanciones. Los siguientes cuadros tienen como eje ambas distinciones y muestran cómo la presencia o no de ciertas capacidades institucionales específicas estaría asociada con estas dos vertientes de la transparencia y de la rendición de cuentas. Para una mejor comprensión de los cuadros cabe señalar que se distinguen tres tipos de capacidades institucionales: divulgación y acceso a la información (tono gris claro); respondabilidad (tono gris intermedio); y sanciones o compensaciones (tono gris oscuro).

Viendo el cuadro 4, cuando sólo está presente la divulgación de información (gris claro), la institución respectiva sólo ejercita la transparencia, lo cual representa un extremo. En el otro, cuando está presente la capacidad para aplicar sanciones y compensaciones (gris muy oscuro), entonces se ejercita la rendición de cuentas y hay capacidad para exigir cambios en el comportamiento de la institución. Entre ambos se sitúa la categoría intermedia que se refiere a la capacidad para exigir respuestas (tono gris intermedio), la cual se plantea como un área de *traslape* entre los procesos de transparencia y los de rendición de cuentas. Ahí, las agencias con poder considerable no sólo divulgan la información existente sino que investigan y producen información sobre el desempeño real de las instituciones. Esta *capacidad para exigir respuestas* permite que se construya el *derecho* a la rendición de cuentas en la práctica.

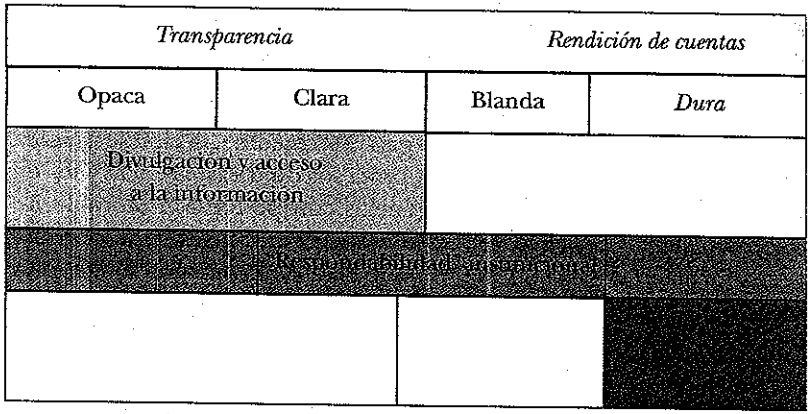
CUADRO 4: PRIMER ACERCAMIENTO CONCEPTUAL A LA RELACIÓN ENTRE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS



En resumen, el punto de partida de esta reflexión acerca de las relaciones entre la transparencia y la rendición de cuentas fue que los

hechos nos obligan a distinguir con más precisión entre un concepto y el otro, ya que la transparencia no necesariamente genera rendición de cuentas. El cuadro 5, al desglosar cada concepto, ilustra como el de transparencia tiene dos vertientes, la opaca y la clara, y la rendición de cuentas también tiene dos vertientes: la blanda y la dura. Al reconocer estas precisiones, resulta que sí hay un área de traslape entre la transparencia y la rendición de cuentas; ahí cabe la llamada "respondabilidad" institucional.

CUADRO 5: SEGUNDO ACERCAMIENTO CONCEPTUAL A LA RELACIÓN ENTRE LA TRANSPARENCIA Y A LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Así, este ejercicio conceptual sugiere que *la transparencia clara* es una forma de *rendición de cuentas blanda*. Con esta distinción, se reconoce tanto los límites como las posibilidades de la transparencia. Si se habla de la rendicion de cuentas *dura*, se tendría que pasar de la transparencia a otros temas, como el estado de derecho, el sistema político y la capacidad de incidencia de la sociedad civil.

6. AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN ORGANISMOS FINANCIEROS: EL CASO DEL BANCO DE MÉXICO

IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL[1]

INTRODUCCIÓN

Durante mucho tiempo se pensó que con las llamadas experiencias de mercado asistiríamos a un inédito panorama de desarticulación de los grandes estados intervencionistas y a su consecuente remplazo por aparatos estatales en retiro o escapistas. Pero este supuesto ocaso del intervencionismo estatal siempre fue una gran falacia. La ola de reformas económicas de las últimas tres décadas nunca implicó la desaparición del Estado sino tan sólo su *reconfiguración* y la *reorientación* de su papel como conductor de lo económico, con base en nuevos intereses y prioridades.[2]

Uno de los ejemplos más emblemáticos de este fortalecimiento del Estado en la época actual es la cada vez mayor fuerza e independencia que han logrado los bancos centrales. En años recientes la gran mayoría de los 164 bancos centrales en el mundo ha aumentado tanto su independencia de otros poderes del gobierno como sus facultades para controlar elementos medulares de la economía.[3] Hace 20 años la mayoría de los bancos centrales formaban parte de

[1] Investigadora y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de California, Santa Cruz <irma.sandoval@servidor.unam.mx>

[2] Irma Eréndira Sandoval, "Economía Política del Neoliberalismo: Ideas, Intereses y Reversibilidad", *Revista Argumentos, Estudios Críticos de la Sociedad*, núm. 54 (abril-agosto), División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM-Xochimilco, 2007; e Irma Eréndira Sandoval, "Intervencionismo neoliberal y desregulación financiera: evolución institucional del sector bancario en México", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3 (abril-junio), Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2005.

[3] Sylvia Maxfield, "A Brief History of Central Bank Independence in Developing Countries", en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner, 1999.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS 7

PRESENTACIÓN, *por* HÉCTOR FIX-FIERRO 9

INTRODUCCIÓN:
MÁS ALLÁ DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN, *por* JOHN M. ACKERMAN 11

I. ESTADO DE DERECHO

1. LINAJES DEL ESTADO DE DERECHO, *por* STEPHEN HOLMES 33

2. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO, *por* GUILLERMO O'DONNELL 89

3. TRANSPARENCIA Y ESTADO DE DERECHO, *por* JOSÉ RAMÓN COSSÍO D. 100

II. RENDICIÓN DE CUENTAS

4. RENDICIÓN DE CUENTAS, DISEÑO INSTITUCIONAL
Y LA GRAMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD, *por* JERRY L. MASHAW 119

5. TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, *por* JONATHAN FOX 174

6. AUTONOMÍA, TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS
EN ORGANISMOS FINANCIEROS: EL CASO DEL
BANCO DE MÉXICO, *por* IRMA ERÉNDIRA SANDOVAL 199

III. TRANSPARENCIA

7. LOS LÍMITES DE LA TRANSPARENCIA:
EL CASO DE LAS BOLETAS ELECTORALES, *por* JOHN M. ACKERMAN 219

8. LA TRANSPARENCIA COMO POLÍTICA PÚBLICA,
por MAURICIO MERINO 240

9. TRANSPARENCIA Y ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES,
por DAVID ARELLANO GAULT 263

10. TRANSPARENCIA Y FINANCIAMIENTO DE CAMPAÑAS POLÍTICAS, *por* BRUCE ACKERMAN *e* IAN AYRES 282

IV. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

11. ¿TIENEN LOS SERVIDORES PÚBLICOS EL DERECHO A LA INTIMIDAD? *por* OWEN FISS 311

12. TECNOLOGÍA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *por* JUAN PABLO GUERRERO 324

13. TRANSPARENCIA Y SINDICALISMO, *por* MARÍA MARVÁN LABORDE 353

LOS AUTORES 395