

EL PAPEL DE LA TRANSPARENCIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA *

JORGE A. ALATORRE **

Cada transición hacia la democracia tiene sus peculiaridades determinadas por el particular contexto político, histórico y social donde se desenvuelven. Entre las peculiaridades de la transición mexicana podemos observar su incrementalismo, su pausado desenvolvimiento y una consistente dificultad para ubicar fechas y hechos precisos que marquen su inicio y final, si es que en realidad coincidimos en haber visto el final de la misma. Ahora bien, queda claro que la transición aunque pudo haber sido un proceso relativamente terso, de ninguna manera fue sencillo, expedito o gratuito, de tal manera que no podemos esperar que las consolidación democrática se comporte de manera diferente.

El reto de nuestro tiempo consiste en fortalecer las instituciones que han amortiguado y conducido este difícil tránsito, cuidar que los intereses partidistas no lo secuestren y abrir las posibilidades de que esta transformación política se manifieste en beneficios tangibles y apreciables para amplios sectores de la población. Esta labor sólo será posible si logramos rescatar el concepto “rendición de cuentas” de su secuestro teórico y lo instalamos en la cotidianeidad política como un eficaz cerco a los abusos que se aprecian todos los días en nuestros periódicos. En esta modesta disertación nos referiremos a las aportaciones que diversos autores han adelantado para definir con claridad la relación entre los términos transparencia y rendición de cuentas como un primer paso para remarcar la importancia de tales conceptos en nuestra incipiente consolidación democrática.

EMPEZANDO POR LOS TÉRMINOS

La constante repetición de términos y conceptos no garantiza *per se* su mejor uso y comprensión, sino que por el contrario, si este uso degenera en abuso y dichos conceptos se utilizan con sobrada arbitrariedad entonces eventualmente terminarán por perder su utilidad analítica. El término “transparencia” y el concepto “rendición de cuentas” no son las primeras víctimas de esta laxitud conceptual, sin embargo dada su importancia para la consolidación democrática resulta conveniente hacer un alto en el camino y reflexionar su significado preciso, su relación con términos semejantes y la conveniencia de hablar con

► * Ponencia presentada en la mesa número 18 del XXV Congreso Pre-ALAS “Desarrollo, Crisis y Democracia en América Latina: Participación, Movimientos Sociales y Teoría Sociológica, 7 y 8 de marzo de 2005, Guadalajara, Jalisco, México. Nota: Esta ponencia se nutre fundamentalmente del capítulo: “En torno a la transparencia y la rendición de cuentas, una aproximación teórica a un problema práctico”

** Profesor Investigador del Departamento de Políticas Públicas de la Universidad de Guadalajara y Coordinador de la Maestría en Gestión Pública de la citada institución.

propiedad para evitar su “secuestro” analítico. Previamente el citado uso y abuso ya han dado cuenta del término democracia (al que cada cabeza pone significado) sociedad civil (invocada para legitimar causas enmascaradas) y políticas públicas (como muletilla de cualquier discurso político ávido de cariz técnico).

PARA ABRIR BOCA... RENDICIÓN DE CUENTAS

Accountability es un término en inglés que carece de un símil exacto en español, en su defecto utilizamos el término rendición de cuentas a pesar de las limitaciones que ello implica¹. De acuerdo con Ugalde (2002): “Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra inglesa *accountability*, que en su acepción original significa ‘ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo’. La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios (o ‘agentes’) para informar a sus mandantes (o ‘principales’) de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna”.

Como podemos darnos cuenta la rendición de cuentas dista bastante de la obligación de informar periódicamente a los gobernados, por ello es que Andreas Schedler (2004) llama la atención sobre las dos dimensiones que debe revestir, tanto la de “informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*)” como “la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*)”.

En resumen, en nuestro país contamos con un problema doble ya que por un lado el concepto rendición de

cuentas es una desafortunada traducción de la voz inglesa originaria (con los problemas analítico-conceptuales que esto acarrea) y por el otro la rendición de cuentas como ejercicio responsable del poder sólo se ejerce –en el mejor de los casos– a medias.

Ante los problemas que pudieran parecer semánticas (pero que no lo son) y ante la realidad donde los agentes se mueven a su antojo confiados en un entorno que los hace prácticamente impunes, no resulta extraño que “rendición de cuentas” sea un término y una responsabilidad menospreciada”.

Sin embargo el valor de la rendición de cuentas es inapreciable, ya que, una vez más en palabras de Schedler (*op. cit.*): “obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo sujeta a la amenaza de sanciones”

¿Cuáles serían entonces los elementos que caracterizarían una genuina rendición de cuentas? Para contestar a esta pregunta resulta útil leer el previamente citado ensayo “Rendición de cuentas y democracia: El caso de México”. En él, Ugalde indica como una genuina rendición de cuentas contempla la delegación de un mandato; la representación política que legitima esta delegación; una responsabilidad mutua donde los electores (principal) supervisan a sus elegidos (agentes); un sistema de sanciones efectivas y un contrato que estipula los límites a los que el agente puede llegar en representación del principal.

REELECCIÓN Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Recientemente se ha vuelto un lugar común y a mi juicio incorrecto equi-

parar la reelección, particularmente la legislativa, a una forma de rendición de cuentas que habrá de transformar repentinamente a nuestra clase política en individuos responsables, profesionales y respetables. Cuesta trabajo concebir tal ingenuidad que por lo visto es contagiosa.

Más allá de los traumas históricos que la reelección causa a nuestro imaginario, la reelección legislativa no implicará traicionar los ideales de una revolución en la que cada vez menos creen², incluso la reelección no afectará necesariamente nuestro ya de por sí deteriorado régimen político; sin embargo, suponer que los beneficios mencionados en el párrafo anterior aparecerán como por “arte de magia” (o decreto), resulta, por lo menos, iluso. De hecho no resulta ocioso hacer notar que en nuestro país sólo está prohibida la reelección consecutiva, y no son pocos los casos de diputados que brincan de los Congresos locales al federal y viceversa y viceversa y viceversa.

Nuestro régimen político ha sido confeccionado y reformado a través de la historia mediante la limitación de cánones extranjeros sin poner demasiada atención a los contextos en que estos se desenvuelven. Particularmente se ve hacia el norte cuando se panegiriza la reelección legislativa, y no se repara demasiado en los vicios que aquel Congreso padece.

Más allá de intentar una especie de estudio comparado, recordemos algunas variables que son importantes para comprender la reelección norteamericana. En primer lugar los períodos legislativos son más breves (2 años en lugar de 3) lo que obliga a los diputados a estar constantemente en campaña; en segun-

► ¹ Otra expresión inglesa: “*check and balances*” ha sufrido una similar mutilación al ser traducida, citada y vuelta a citar como “pesos y contrapesos”, o sea una reiteración de los “balances” y un olvido de los “*checks*” con todas las consecuencias conceptuales que esta confusión origina

² Cabe recordar que el lema “o reelección” no es original de Madero, como muchos quisieran creer, sino paradójicamente de Porfirio Díaz

do lugar, la Cámara de Diputados Norteamericano cuenta con 435 asientos para una población superior a 281 millones de habitantes, en comparación nosotros contamos con 500 asientos para una población cercana a los 106 millones, en realidad la evidente desproporción entre nuestro Congreso y el Norteamericano no tendría mayor consecuencia, a no ser que a diferencia de Estados Unidos, en nuestro país 200 de los 500 diputados llegan a su asiento sin haber competido en los distritos electorales, de hecho no es raro que varias familias políticas o sanguíneas lleven una cantidad considerable de elecciones no consecutivas y que monopolicen para sus miembros las curules plurinominales. Sólo deberá permitirse la reelección para quienes estén dispuestos a ganarse directamente la aprobación popular.

Continuando con nuestra comparación diremos que en Estados Unidos los partidos tienen estructuras diferentes a las de los partidos en México, esto es los partidos norteamericanos se encuentran compuestos de una multitud de partidos locales y regionales que se asocian previamente a los *caucuses* y convenciones que habrán de nominar candidatos presidenciales. Los candidatos a senadores y diputados son nominados por su representatividad territorial. En México la historia es considerablemente distinta ya que los pre-candidatos requieren estar en buenos términos con las elites de sus partidos ya que de otro modo serán bloqueados por las mismas. Por ello la reelección en México, con sus centralistas elites partidistas resulta un apetecible dulce para premiar a sus incondicionales.

Por último, las nominaciones y campañas requieren dinero para fondearse. En el país del norte la legislación cuenta con suficientes lagunas para permitir un flujo importante de recursos hacia las campañas de los diputados, motivando frecuentemente que importantes intereses económicos alquilen o compren a su diputado. En

México los recursos son otorgados a los candidatos a través de sus partidos, circunstancia que permite un considerable control de la nomenclatura sobre ellos. ¿Quieres reelegirte? ¿Necesitas dinero? Serán preguntas evidentes con consecuencias predecibles.

Las elecciones deben de cumplir dos propósitos elementales: determinar quien habrá de ejercer la representación popular y legitimar esa representación. Hacer de las elecciones momentos para rendir cuentas parece implicar³ que lo peor que puede ocurrirles a nuestros diputados o senadores es dejar de subirse al carrusel legislativo obviando otros castigos más puntuales y precisos. La rendición de cuentas debe poder ejercitarse en todo momento y no sólo durante los períodos electorales. No es lo mismo rendición de cuentas permanente que “ajuste de cuentas” trienal.

LO QUE DEFINITIVAMENTE NO ES RENDICIÓN DE CUENTAS

Otra confusión común consiste en afirmar que los faraónicos y farragosos informes del ejecutivo federal y los estatales. Cuando los mandatarios informan, o por lo menos eso fingen, hacen uso de una buena cantidad de estadísticas imposibles de comprobar en el momento y las aderezan con frases acartonadas que reciben aplausos o rechiflas igualmente gratuitos, sólo cambia el color de los actores, no sus actitudes.

Los gobernadores o presidente no son sujetos de una evaluación con sus respectivas consecuencias por parte de los diputados quienes ordinariamente reciben de último momento los tomos de texto y anexos que nunca habrán de leer, comprender o utilizar, ya sea

en el momento del mensaje político o en las tortuosas donde lo que trasciende es la anécdota o la descalificación pero no el análisis y la evaluación serias. Una vez más, no es lo mismo rendición de cuentas permanente que “rendición de cuentos” anual.

TRANSPARENCIA

Al término transparencia podría de hecho calificársele como un “término-tótem” respecto del cual no pocos políticos buscar tomar partido escasas veces de manera sincera, las más por mera pose y convivencia electoral. Si en los ochentas y en la primera mitad de los noventas era políticamente correcto ser demócrata, hoy ser transparente esta “in”. Una de las escasas –y por tanto valiosas– ocasiones en que la transparencia fue enarbolada con sinceridad a pesar de los costos que estas pudiera implicar a la clase gobernante, ocurrió durante el mandato de Gorbachov quien construyó su efímera y significativa *perestroika* (reforma económica de corte liberal) sobre los sólidos cimientos de la *glasnost* (transparencia).

Claramente la palabra transparencia ha sido tomada como bandera política multiusos y se le han concedido facultades causi-mágicas contra la corrupción. Por fortuna podemos citar definiciones muy precisas adoptadas tanto por Guerrero (2003) como por Ugalde (*op. cit.*) en torno de este polémico término. De acuerdo con Ugalde, la transparencia implica: “abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a

▶ ³ Otra falsa implicación es que los electores están perfectamente informados del desempeño legislativo de su representante y que en consecuencia ejercen el derecho de reelegirlo o no. Sería interesante hacer una encuesta para averiguar cuantos electores siquiera recuerdan el nombre del diputado por el que votaron, no digamos ya el sentido en que éste vota en la Cámara.

un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, tomarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior”

Tenemos entonces que la transparencia no es un atributo de la rendición de cuentas, ni siquiera implica *per se* una verdadera voluntad de responsabilidad pública. La transparencia es más bien un procedimiento que, apoyado en las tecnologías existentes –preferentemente Internet– permite el acceso a la información de una manera expedita, automática y económica ya que no requiere de la interacción directa de los burócratas con los ciudadanos. Puesto de otra manera, la transparencia es inútil si al descubrirse irregularidades los culpables se encuentran al amparo de un estado de derecho ficticio o itinerante, como por desgracia ocurre en nuestro país. De poco sirve enterarnos de precios exorbitantes de toallas de Los Pinos cuando sus responsables en lugar de ser castigados debidamente son reasignados a otras responsabilidades. Ejemplos como este permiten afirmar que la transparencia sin rendición de cuentas en tan útil como una bicicleta sin ruedas.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS, JUNTOS PERO NO REVUELTOS

Frecuentemente se mencionan los términos transparencia y rendición de Cuentas como si se tratara del nombre y apellido de una persona, sin embargo más allá de la importante interrelación que subsiste entre dichos términos, confundirlos o suponer que lo primero significa lo segundo puede resultar contraproducente. En el ensayo que le valió ganar el primer lugar del concurso de Ensayo Francisco I. Madero convocado por el Instituto Federal Electoral, Guerrero (*op. cit.*) evidencia muy claramente de esta interrelación:

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

Transparencia y rendición de cuentas son en buena medida complementarios sin embargo hay que decir que aunque la transparencia puede anteceder y facilitar a la rendición de cuentas puede haber transparencia sin rendición de cuentas e incluso –aunque suene extraño– rendición de cuentas sin transparencia. Guerrero lo deja aun más claro:

“Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo. Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas nuestros representantes se comprometen a comunicarnos por qué sí o por qué no cumplieron sus promesas o desatendieron nuestras demandas. La transparencia ataca la discrecionalidad y la corrupción. La rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes muestran pericia para atender los intereses de sus electores dentro del marco de la ley. Por estas razones, con la transparencia y la rendición de cuentas, la ciudadanía recupera su potestad sobre los actos de gobierno.”

Ahora bien, pese a las ventajas y oportunidades que la transparencia representa para el combate a la corrupción debe asentarse que dichas ventajas operan más como vacuna que como antídoto. La transparencia puede ser por tanto cooperar a erradicar en un mediano plazo los abusos del encargo público siempre y cuando las evidencias de corrupción sean eficazmente perseguidas y castigadas. Ejercicios de combate a la misma donde se presume la captura de “peces gordos” sin llegar a pescar un triste pescadito lejos de fortalecer al Estado lo dejan en ridículo. Nuestras autoridades deben abandonar su sed por la espectacularidad cuando esta merma la eficacia y la constancia en el combate a la corrupción.

Desde muy pequeños se nos enseñó en la primaria que los cuerpos se clasifican como transparentes, traslúcidos u opacos de acuerdo con su potencial para dejar pasar la luz a través de ellos. Esta distinción resulta muy útil en materia de transparencia, ya que muchas iniciativas o políticas que son auto-etiquetadas como transparentes son, a lo sumo traslúcidas. Resulta común observar como varios ayuntamientos suben a la web sus balances financieros mensuales sin detallarlos lo suficiente. Esta es una práctica traslúcida que llama más la atención por lo que oculta que por lo que muestra.

Las instituciones públicas deben ser casas con paredes de cristal que permitan observar desde fuera que la casa misma esté en orden. Generalmente serán los medios de comunicación, los académicos y los partidos de oposición quienes miren a través de estas “paredes”. Hay que decir que a pesar de que la mayoría de los ciudadanos no estén generalmente capacitados o a veces interesados en conocer y evaluar los estrechos de la administración pública, el escrutinio constante coadyuvará al orden necesario para todos, incluyendo por supuesto a la ciudadanía apática o participativa.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: EL CAMINO POR ANDAR

Nuestra democracia –o mejor dicho transición a la misma– se ha caracterizado por ser particularmente incremental y lenta. Se requirió de mucho tiempo y sacrificio para llegar hasta donde estamos y aunque a veces el desencanto por la democracia cause añoranzas autoritarias queda claro que los beneficios superan a los costos. En estas escalas de la consolidación democrática, la instauración de políticas de transparencia así como la promoción de una cultura de la rendición de cuentas son indispensables si queremos evitar los riesgos de una costosa e impredecible involución.

Contar con definiciones estándares de lo que entendemos y queremos cuando hablamos tanto de transparencia como de rendición de cuentas nos llevará eventualmente a establecer “pi-

nos mínimos” que los gobernantes deberán acatar. La discusión sobre estos interesantes términos se encuentra en auge en nuestro medio, por lo que una de las principales responsabilidades del mundo académico deberá consistir en evitar que esta discusión se vuelva una mera moda conceptual carente de referentes teóricos y propuestas prácticas. Por fortuna, hasta el momento la comunidad académica y la sociedad civil han estado a la altura de las circunstancias.

La administración pública cuenta con una importante cantidad de recursos para llevar a cabo sus funciones de manera cotidiana. Lamentablemente la noción popular de su importancia se encuentra directamente relacionada con lo tangible que estos recursos sean. De esta manera los recursos tradicionalmente apreciados son los Financieros, los materiales y en ocasiones los humanos; los recursos “temporales”⁴ y

los documentales no son considerados a la altura de los anteriormente mencionados a pesar de que los primeros son reemplazables y los segundos no lo son. Si queremos avanzar hacia una administración pública responsable y eficaz resulta fundamental que se valoricen y aprovechen estos recursos, cuyo uso desparpajado tanto nos ha costado a tantos por tanto tiempo.

Resulta un avance muy importante el haber legislado el derecho a la información consagrado en la Constitución desde los setentas, sin embargo no podemos permitirnos el lujo de la autocomplacencia y suponer que la misión ya ha sido cumplida. De igual manera como hoy sabemos que una democracia no se agota en procesos electorales legítimos, eficaces y legales, no basta con transparencia y acceso a la información para llegar a una genuina cultura de rendición de cuentas. Hemos empezado, caminemos.

BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA, Armando “La fiscalización superior en México” Cit pos IFAI en “Marco Teórico Metodológico Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales, México, 2003.

GRAHAM, Mary “Democracy by Disclosure, the rise of technopopulism” Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales (IFAI) en “Marco Teórico Metodológico”, México Diciembre 2004

GUERRERO, Eduardo “La luz en busca del cristal: hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México” Primer lu-

gar del Concurso de Ensayo Francisco I. Madero, IFE, México 2003

IFAI, Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales “Marco Teórico Metodológico”, México Diciembre 2003

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio “El derecho a la información como derecho fundamental” en “Derecho a la información y Derechos Humanos” Carpizo, J. Y Carbonell M. (coords.) Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000

REYES HEROLE, Federico “Corrupción de los

Ángeles a los Índices” IFAI Cuadernos de Transparencia, México 2003

SCHEDLER, Andreas “¿Qué es la rendición de cuentas?” Cuadernos de Transparencia 03 IFAI, Agosto 2004

UGALDE, Luis C. “Rendición de Cuentas y Democracia: el caso de México”, IFE Cuadernos para la divulgación de la cultura democrática, Abril 2002

World Bank, “Anticorruption in Transition: A contribution to the Policy Debate”, Washington DC 2000

► 4 Definiremos recursos temporales de la administración pública aquellos relacionados con la duración del encargo, así como las potenciales coyunturas favorables que se pueden presentar durante tal encargo, cuyo desaprovechamiento provoca severos costos de oportunidad a los decisores y a la ciudadanía. El tiempo podrá no verse, pero claro que cuenta.

ACTA REPUBLICANA

P O L Í T I C A Y S O C I E D A D