

## Reseñas bibliográficas

*Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, ACKERMAN, John M. (coord.), México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Centro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008, 404 pp.

Andreas Schedler sugiere que no sabemos aún qué es la rendición de cuentas debido posiblemente a su relativa novedad. John 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; con esa finalidad 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, 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”.<sup>1</sup> Sin embargo ¿qué es lo que

<sup>1</sup> Holmes, Stephen, “Linajes del Estado de derecho”, en Ackerman, John M. (coord.), *Más allá del acceso a la información*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad de Guadalajara-Cámara de Diputados-Cen-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

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"<sup>2</sup> 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, 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 aquél".<sup>3</sup>

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 porqué no otros, además de responder a cuestiones tales como el porqué 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

tro Internacional de Estudios sobre la Transparencia y el Acceso a la Información, 2008, p. 33.

2 O'Donnell, Guillermo, "Democracia y Estado de derecho", *ibidem*, p. 89.

3 Cossío, José Ramón, "Transparencia y Estado de derecho", *ibidem*, p. 112.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

transparencia *necesariamente* genera la rendición de cuentas”.<sup>4</sup>

En el análisis empírico de los conceptos desarrollados en este segundo capítulo del texto aparece uno de los documentos que generaron polémica por su inclusión en el 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? La doctora responde que:

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.<sup>5</sup>

En tal sentido sugiere 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 controversia por su publicación en ese libro ha sido el elaborado por el coordi-

4 Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas”, *ibidem*, p. 174.

5 Sandoval, Irma Eréndira, “Autonomía, transparencia y rendición de cuentas en organismos financieros: el caso del Banco de México”, *ibidem*, pp. 205 y 206.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

nador del mismo, John M. Ackerman, relativo a las boletas electorales resultantes de la elección presidencial mexicana celebrada en 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 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 esta 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.<sup>6</sup>

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

<sup>6</sup> Ackerman, John "Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales", *ibidem*, pp. 238 y 239.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

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”.<sup>7</sup>

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 a partir del 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”.<sup>8</sup> 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 unirracional, 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. Ante estos problemas o limitaciones fundamentales, Arellano Gault entiende la necesidad de

<sup>7</sup> Merino, Mauricio, “La transparencia como política pública”, *ibidem*, p. 241.

<sup>8</sup> Arellano Gault, David, “Transparencia y organizaciones gubernamentales”, *ibidem*, p. 263.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

una endogeneización organizacional de la transparencia, ya que ésta

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 entre las unidades encargadas de dar respuesta “hacia afuera” en cuestiones de transparencia y las demás partes de la organización.<sup>9</sup>

En otro contexto, 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*<sup>10</sup> 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 América. 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”.<sup>11</sup> 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 cuánto, impediría que éstos 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

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 280 y 281.

<sup>10</sup> New Haven, Yale University Press, 2002.

<sup>11</sup> Ackerman, Bruce y Ayres, Ian, “Transparencia y financiamiento de las campañas políticas”, en Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información*, cit., nota 1, p. 283.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

del bien público que convenza a la gran mayoría de su electorado.

Finalmente la discusión sobre la dicotomía entre lo que se considera 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. Trasladando esta idea al presente, Fiss propone que el “panopticismo no implica que el individuo sea observado en todo momento, sino que pueda ser observado... La democracia pugna por una visibilidad cada vez mayor de los servidores públicos, todo en nombre de la rendición de cuentas”.<sup>12</sup> 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 de su intimidad, o peor aún, difamarles”.<sup>13</sup> 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.

<sup>12</sup> Fiss, Owen, “¿Tienen los servidores públicos el derecho a la intimidad?”, *ibidem*, p. 315.

<sup>13</sup> Guerrero Amparán, Juan Pablo, “Tecnología y protección de datos personales”, *ibidem*, p. 324.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La selección del último texto que contiene esta obra nos demuestra el interés verdadero de 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.<sup>14</sup>

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 Ackerman 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 precio de parte del Poder Ejecutivo federal”, según el propio Ackerman refiere en su nota de agradecimientos. Nos corresponde a noso-

<sup>14</sup> Marván Laborde, María, “Transparencia y sindicalismo”, *ibidem*, p. 390



## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

tros 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 pertinentes en la edificación de una vida democrática plena y satisfactoria.

Roy GONZÁLEZ PADILLA

LUNA PLA, Issa, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, 199 pp.

En el libro *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, son expuestas las coincidencias y las circunstancias políticas y sociales que gestaron el movimiento ciudadano del derecho de acceso a la información en México. Issa Luna señala que este hecho permitió la aprobación de “una de las leyes más importantes de todo un sexenio presidencial en una época democrática de México”: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El libro de Luna Pla está dividido en cuatro capítulos: primero, “El derecho de acceso a la información en perspectiva”; segundo, “Movimiento social y político”; tercero, “Elaboración y el pacto de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, y cuarto, “Enseñanzas y reforma”.

En el primer capítulo, Luna reseña el estado del acceso a la información en México y en otras latitudes del mundo, así como su regulación nacional e internacional. En el plano internacional, la autora analiza el contenido, alcances e interrelación del derecho a la información con otros derechos

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

humanos a partir de los tratados internacionales del sistema universal y de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos de América, Europa y África.

En el terreno nacional las reflexiones fueron enfocadas a la reglamentación del derecho a la información en México. El estudio abarca la reforma del artículo 6o. constitucional en 1977, como parte de la reforma política del país, con la que se precisó que “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Así, estudia el derecho a la información en la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que no deja duda sobre la importancia de la evolución de este derecho fundamental en la actividad jurisdiccional.

Además, la autora explica el significado social del derecho de acceso a la información y su relación con la transparencia y la rendición de cuentas.

En el segundo capítulo, la también doctora en derecho explica el interés que políticos, académicos, activistas y periodistas tuvieron en que el derecho a la información se hiciese efectivo en México como un derecho fundamental mediante su garantía constitucional en el artículo 6o. de la Constitución mexicana.

Después, Luna en el texto describe cómo confluyeron las condiciones sociales y políticas para que el interés social y el trabajo en equipo con compromiso y responsabilidad de los sectores público, privado y social dieran como resultado la Ley (LFTAIPG).

Los factores clave del movimiento del derecho de acceso a la información en México —afirma Luna— fueron claros: el interés por reformar el sistema político; una sociedad civil proactiva en el tema; el cambio político hacia la consolidación de la democracia; la participación del Grupo Oaxaca y los procesos de consolidación del movimiento por el acceso a la información y de integración de cada uno de sus miem-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

bros. En este sentido, la autora destaca y analiza también la visión social de los medios de comunicación; el fortalecimiento de la prensa; los cambios en la relación de los medios con el Estado; las políticas de comunicación social; la intervención ciudadana en el Premio Nacional de Periodismo; el compromiso y las acciones institucionales en la adopción de medidas anticorrupción, la transparencia y la rendición de cuentas; la apertura de los archivos históricos; la experiencia de otros países en el tema, entre otros elementos.

De entre las muchas reflexiones del estudio, Issa Luna acentúa que los académicos de la UNAM y de otros centros educativos fueron fundamentales para que los actores del análisis, la discusión y la toma de decisiones sobre el tema tuvieran un puerto seguro de llegada.

Luna refiere de forma significativa que la Declaración en Oaxaca de mayo de 2001 cobró relevancia especial en el movimiento del derecho de acceso a la información en el país, pues, como describe, fue la matriz que dio vida al Grupo Oaxaca. Los nombres, el origen y las credenciales de quienes en él participaron son reveladores sobre el porqué de la sensibilidad, el compromiso y la trascendencia de la propuesta y el resultado. Con el trabajo de Issa Luna queda claro que el movimiento social del cual fue parte el Grupo Oaxaca se valió de un lenguaje novedoso y original, justificado para una ley de tal dimensión, que se asentó como un elemento indispensable de la democracia mexicana.

En el tercer capítulo, la autora enriquece su análisis al describir las peculiaridades del proceso legislativo que llevó a la aprobación y publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: elaboración del proyecto de ley, la presentación, los actores, la discusión, las coincidencias, las diferencias, el debate y la trascendencia.

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

En la parte siguiente, Issa Luna realiza una valoración de los alcances y resultados de la Ley, así como el acompañamiento que ésta ha tenido por la sociedad civil en la implementación de la Ley y el no menos significativo papel del órgano garante federal del derecho de acceso a la información y la transparencia: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

En este plano, Luna aborda la segunda reforma del artículo 6o. constitucional, que consta de un segundo párrafo y siete fracciones. La autora puntualiza que entre los motivos que dieron origen a la reforma de junio de 2007 se encuentran tres de valía esencial, los obstáculos que las personas enfrentaban para ejercer su derecho fundamental de acceso a la información en los tres ámbitos de gobierno de la República, así como la asimetría en la garantía del derecho de acceso a la información y en las políticas públicas de los sujetos obligados por la LFTAIPG.

Finalmente, debemos señalar que con las reflexiones de Issa Luna no queda duda sobre que la reforma de 2007 al artículo 6o. constitucional permitió asegurar el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental y con elementos suficientes para su exigibilidad en el país, así como un conjunto de principios de rango constitucional para unificar el ejercicio de este derecho por las personas. Sin embargo, Luna Pla advierte que a la reforma la acompañan una serie de retos para la actualidad, como la autonomía constitucional del IFAI; el reconocimiento social al servicio público que garantice el ejercicio del derecho de acceso a la información; la necesidad de mayor transparencia en la administración pública; el secreto bancario en materia electoral; la transparencia de los fideicomisos públicos y sindicatos; la transparencia de la Iglesia en la captación de recursos públicos; la transparencia de las instituciones educativas; la fiscalización de programas sociales; la transpa-

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

rencia del fisco y otros grandes temas que requieren de la ley para su atención. Con lo anterior, Luna da muestra con razón contundente que los procesos y los movimientos que protagonizan estos cambios sociales sin duda dejan un aprendizaje que sirve y es necesario para la consolidación de nuestra democracia.

Alejandro ROSAS MARTÍNEZ