

José Ramón López Rubí Calderón

## Acceso a la información pública: una incógnita para especialistas en rendición de cuentas en las democracias

*Democracia es el gobierno del poder público en público.*

Norberto Bobbio

### Introducción

La democracia es, genéricamente, el régimen político en el cual los ciudadanos eligen por medio de elecciones periódicas, competitivas, equitativas e imparciales a sus representantes y en cuyo interior, además, pueden existir mecanismos institucionales y extra-institucionales para hacerlos responsables (*make them accountable*) frente a la sociedad toda por sus acciones públicas.

En este sentido, la relación entre la democracia y la rendición de cuentas (*accountability*) es clara e indiscutible: en presencia de la primera existe la segunda y la acción de la segunda refuerza y agrega valor a la primera. Aquí se niega que, por definición, en la democracia haya sin más rendición de cuentas y, sobre todo, que sea total y perfecta; se afirma que la rendición de cuentas sólo llega a tomar lugar en la democracia (o en algún sistema en transición a ella por la vía electoral, como fue el caso de México). La democracia presenta variantes en las que la rendición de cuentas no existe, sea horizontal y/o verticalmente. Es el caso de la “democracia delegativa” (Guillermo O’Donnell), en la que no la hay ni entre representantes y representados, gracias a una interferen-

cia cultural personalista-presidencialista con origen en ambas partes, ni entre poderes públicos. O el de cualquier otra democracia no liberal, en la que no existe el Estado de derecho y, por tanto, la rendición de cuentas horizontal es nada menos que precaria, si no inefectiva.

Evidentemente, la calidad de una democracia está dada en función del grado de rendición de cuentas alcanzado: un sistema en el que los agentes públicos rinden cuentas es campo fértil para la representación política democrática y la legalidad (y el Estado de derecho), elementos que, por su parte, son campo fértil para la reciprocidad (*responsiveness*) de las autoridades para con los gobernados y el crecimiento económico. Pero, ¿cuáles son los factores de la generación de rendición de cuentas? Los más claros, en términos empírico-históricos, son las particularidades y cualidades institucionales del sistema de gobierno y del sistema electoral, así como su interacción con el sistema de partidos. Sin embargo, las últimas décadas de vida del mundo democrático han arrojado como nuevo factor un elemento-práctica cuya presencia está en expansión: el acceso a la información pública.

Lamentablemente, y de forma un tanto paradójica, el acceso a la información pública no ha sido merecedor de la mejor atención académica dentro de las Ciencias Sociales. La Ciencia Política, en especial, lo ha ignorado sistemáticamente, no obstante su relación con la rendición de cuentas, uno de los objetos de estudio preferidos de los politólogos de inspiración neoinstitucionalista. Este texto es, simple y llanamente, una reacción politológica a dicha situación, con un enfoque y un objetivo teóricos. De hecho, el contenido mismo hace visible un avance de una propuesta de marco teórico *per se* para la relación entre información pública y rendición de cuentas en términos sociales y

electorales. Como sostiene José María Maravall para el campo comicial, una teoría de la rendición de cuentas debe ser complementada con una teoría de la información, información que se allegan o llega a los ciudadanos.

### La rendición de cuentas: ¿qué es?

De acuerdo con el notable politólogo Andreas Schedler, la rendición de cuentas tiene una definición bastante asequible: “A rinde cuentas a B cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones, a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta”. Y siguiendo los términos de la conocida taxonomía de Guillermo O’Donnell, la rendición de cuentas presenta dos modalidades: la *horizontal* o entre jerárquicamente iguales y la *vertical* o entre jerárquicamente no iguales. De esta forma, la rendición de cuentas no es sino un mecanismo de provisión de datos y argumentos de arriba hacia abajo y a los lados, así como de emisión de sanciones en las mismas direcciones (definición del autor).

La rendición de cuentas horizontal suele reducirse a la división de poderes en tanto que plataforma de lanzamiento del control interinstitucional de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Gracias a ella, entre todos los poderes públicos existe una relación de supervisión y limitación.

Por su parte, la rendición de cuentas vertical es de dos tipos: social –según la propuesta de Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti– y electoral. El tipo social consiste en el desempeño de los medios de comunicación y la sociedad civil (entendida como un número indeterminado de asociaciones voluntarias de individuos caracterizadas por su independencia operativa del Estado) como fiscalizadores de los detentadores del poder político-públi-

co mediante la investigación y denuncia sobre sus actividades. Dentro de los ejercicios de *accountability social* podemos encontrar, entre muchos ejemplos más, resultados como la renuncia del presidente norteamericano Richard Nixon (caso Watergate), la acusación judicial por corrupción contra el presidente brasileño Fernando Collor de Mello, la destitución de Carlos Andrés Pérez como presidente de Venezuela e incluso las renunciaciones forzadas de Carlos Rojas al equipo del entonces presidente de México Vicente Fox y de Carlos Flores a la representación mexicana en la OCDE a causa de gastos injustificados. El tipo electoral remite al castigo retrospectivo de los ciudadanos a sus representantes a través de la regla de reelección inmediata: dar o negar la reelección por medio de los votos.

### Una distinción necesaria

A esta altura, es necesario hacer una distinción conceptual entre términos que, en territorio iberoamericano, equivocadamente han sido usados como sinónimos en varias ocasiones: transparencia, derecho a la información y derecho de acceso a la información pública.

La transparencia es igual a publicidad. Entonces, la transparencia es un estado formal específico de la información pública: aquel en que todo documento sobre las decisiones de carácter y efectos públicos contiene las razones y costos de éstas y se encuentra ordenado y archivado a fin de gozar de disponibilidad con respecto a los miembros de la sociedad (no únicamente a los ciudadanos) sin que medie solicitud de los mismos. De esta suerte, la transparencia también se entiende como una política pública.

El derecho a la información, según Ernesto Villanueva, es un conglomerado

jurídico que comprende el derecho a atravesarse información (derecho de acceso), el derecho a informar (libertad de expresión) y el derecho a ser informado (derecho de petición). De esta forma, el derecho de acceso a la información pública es la parte del derecho a la información que faculta a la sociedad a acceder —en el sentido de obtener— a la información pública.

La transparencia no es sino una garantía legal, con una expresión de políticas, que trabaja como condición necesaria de la efectividad del derecho de acceso a la información pública.

### **La situación del acceso a la información pública**

Una centena de países, sean democracias nuevas o consolidadas, electorales o liberales, ha constitucionalizado el derecho fundamental —que no únicamente ciudadano— de acceso a la información pública; en 62 de ellos, como Albania, Angola, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Belice, Canadá, Colombia, Corea del Sur, Costa Rica, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos de Norteamérica, Filipinas, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Holanda, Hong Kong, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Lituania, México, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, República Dominicana, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uzbekistán y Zimbabwe, se han aprobado leyes reglamentarias que aseguran el ejercicio del derecho a saber de la *res publica* y actualmente existen alrededor de 30 proyectos nacionales de ley en espera de sanción parlamentaria.

El caso pionero y paradigmático es el de los Estados Unidos de Norteamérica: tras diez años de discusión en el Congreso

y de los medios de comunicación con el Congreso, en 1966 se promulgó la avanzada FOIA o Freedom of Information Act (Ley de Libertad de Información). Hablando de este país, no está de más apuntar que a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, la información pública catalogada legalmente como tal ha comenzado a disminuir drásticamente. Pero obviamente no es una consecuencia de la ley misma.

### **Virtudes de una ley de acceso a la información pública respecto a la rendición de cuentas vertical**

Las virtudes de una ley de acceso a la información pública no son menores. Dicho instrumento jurídico tiene una incidencia relevante en la activación de los mecanismos de rendición de cuentas vertical. En efecto, es real la conexión causal entre información, rendición de cuentas social y legalidad, por un lado, y entre información, rendición de cuentas electoral y representación política por otro. Veamos.

#### *El caso de la legalidad*

La legalidad es la sujeción de las acciones de las autoridades estatales a una regulación pública y general basada en la prescripción constitucional. La legalidad no es sinónimo de Estado de derecho sino exigencia e ingrediente del mismo.

Sin duda, Ernesto Garzón Valdés acierta cuando afirma que no hay “nada más peligroso para el Estado de derecho que la reducción de la publicidad de las medidas gubernamentales, sea dificultando el acceso a la información, sea mediante la práctica de la sanción de medidas secretas o de conocimiento reservado a un grupo de iniciados”. Si la opacidad y el

secreto alimentan la corrupción y permiten la impunidad, una ley como la que nos ocupa favorece la legalidad de los actos públicos oponiéndose a ellas.

En la cruzada por la legalidad, los medios de comunicación y las asociaciones de la sociedad civil que luchan por la libertad de prensa y defienden su derecho a saber (y) a hacer saber tienen un papel de vital importancia.

En vista de que una ley de acceso a la información pública ayuda a publicitar el origen, curso y efectos de las acciones administrativas, legislativas y judiciales, ésta puede incentivar a medios de comunicación y asociaciones civiles a inaugurar, profundizar y/o perfeccionar el ejercicio de la rendición de cuentas vertical social: seguir y revisar rigurosamente la acción de los gobiernos, congresos y tribunales a fin de detectar, denunciar y ventilar sistemáticamente casos de corrupción, de violación impune de los ordenamientos legales, así como de negligencia asociada a la toma de decisiones que vulnera directa o indirectamente el Estado de derecho, en función de los documentos oficiales sobre la operación de los poderes públicos y no de rumores, sospechas o filtraciones interesadas. Tan sólo en el tema de la corrupción hay una gran muestra: no es casual sino causal que catorce de los quince primeros países —es decir, los menos corruptos— del Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional cuenten con leyes que ofrecen notables libertades de acceso a la información pública.

La factible simbiosis entre la ley en cuestión y los actores independientes derivaría en la transformación de los últimos en instancias de inhibición y catalización, es decir, en instancias que 1) reduzcan el atractivo de los actos ilícitos de los funcionarios gubernamentales, legisladores y jueces ante el temor del desprestigio y las

sanciones en las que podrían derivar; 2) aceleren las decisiones públicas de carácter urgente para la protección de la legalidad ante el desplazamiento forzado de la conveniencia política hacia el sentido de la corriente mediática-social.

Cuando la rendición de cuentas vertical social consigue maximizar los costos de las transgresiones de la ley por acción u omisión, también consigue el asentamiento de la legalidad en el ejercicio del poder y el fortalecimiento del Estado de derecho.

Una ley de acceso a la información pública es un componente de la legalidad (i. e. institucionalidad) democrática que puede reforzar la legalidad de y en la democracia.

### *El caso de la representación política*

El problema de la información es la clave de la relación entre el voto racional y la representación política efectiva por rendición de cuentas. El voto, como principal mecanismo de participación ciudadana, tiene como finalidad tanto elegir como controlar representantes. Este control electoral —nunca absoluto— es posible mediante la rendición de cuentas y requiere un insumo fundamental: información.

Si el ciudadano no cuenta con información suficiente y creíble no sólo es improbable que elija al mejor candidato para un cargo público (voto prospectivo) sino muy complicado que sea capaz de saber si lo que ha hecho el representante —o el gobierno en su conjunto— es relevante o prescindible, principal o accesorio, positivo o negativo, a fin de premiarlo o castigarlo en la próxima elección (voto retrospectivo).

Aun cuando existe cierta información disponible gracias a los medios de comunicación y el ciudadano decide no recurrir a ella, ya sea por falta de tiempo e interés,

o la usa mal, el problema de fondo consiste en que dicha información suele ser imperfecta (de baja calidad y/o cantidad). ¿Cómo juzgar y decidir sobre lo que hacen y han hecho los representantes si no sabemos qué hacen ni qué hicieron? Así, una ley que revierta o bloquee dicha situación resulta imprescindible. Cabe mencionar que una ley de acceso a la información pública no trabaja con información estrictamente prospectiva (oferta de campaña) y, por ello, no puede edificar ni robustecer directamente un voto prospectivo (escoger una oferta con arreglo a sus resultados posibles).

La representación política no alcanza plenitud sin la rendición de cuentas y, como insiste Adam Przeworski, “la obligación de rendir cuentas no basta para inducir la representación política cuando los votantes tienen la información incompleta”. Dicho de otro modo, sin un régimen de información libre no hay rendición de cuentas completa: que el representante no sólo esté obligado a informar y explicar lo que hace con el poder que se le delega (*answerability*) sino a hacerlo con calidad, oportunidad y apego a la verdad; y que el contenido de la respuesta sea susceptible de contraste y verificación por parte de ciudadanos, medios de comunicación y asociaciones civiles, así como de la oposición (si bien con reservas). Entonces, si es cierto que sin información no hay rendición de cuentas cabalmente viable, también lo es que sin tal sustancia en la rendición de cuentas no hay representación política efectiva y eficaz: si el ciudadano no posee datos ni detalles sobre la actividad del representante, no puede llevar a cabo correctamente una evaluación retrospectiva sobre ésta ni, subsecuentemente, emitir una recompensa o sanción electoral que permita influir sus acciones e incentivarlo a no desviar la tarea representativa (la encomienda de actuar en

beneficio de los intereses de la ciudadanía y la sociedad en general) hacia la promoción exclusiva de intereses particulares de naturaleza político-económica.

Por otro lado, si sabemos que dentro de un marco de información disponible los ciudadanos no son en su mayoría individuos bien informados sobre el acontecer político, bien por falta de tiempo, bien por desinterés, bien por falta de canales simples de recopilación, no es convincente afirmar que la existencia misma de una ley como la que nos ocupa subsane los vacíos informativos que impactan negativamente el análisis costo-beneficio que se tiene por deseable en el sufragio. Esto debido a que, aunque se pueda acceder a la información pública, muchos ciudadanos no la buscarían y los pocos preocupados en hacerlo toparían, hoy día, con la pared burocrática: los engorrosos trámites. No obstante, ¿sería esto razón para desechar o menospreciar la ley? De ninguna forma. ¿Por qué? Porque existen otros individuos interesados en dicha información y dispuestos a cumplir con el proceso correspondiente para obtenerla con el objetivo de presentarla y explicarla al público que los lea, vea o escuche. Lo que sigue, informarse, es una cuestión individual. Pero lo más importante es que sin la ley referida los periodistas e investigadores no pueden generar y ofrecer a los ciudadanos esa disyuntiva. (La oposición también puede hacerlo en vista de que desea convencer al electorado de llevarla al poder. Pero, como siempre, existe un matiz ineludible: precisamente porque en democracia pueden abandonar esa posición, los partidos y candidatos opositores pueden y suelen optar por buscar o, incluso, crear información que desinforme al electorado sobre el desempeño de quienes desean sustituir.) Y, además, los ciudadanos no tendrían siquiera la oportunidad de enfrentar dicha disyuntiva.

La extensión del uso de la tecnología de Internet facilitaría la prestación de un servicio de acceso a la información pública mucho más ágil y sencillo y, en consecuencia, más atractivo para los ciudadanos. A nivel mundial, y de forma agregada, habrá que esperar para contar con sitios electrónicos oficiales que incorporen tanto la información de los aparatos de administración pública, congresos y tribunales como buscadores especializados que reduzcan la inversión ciudadana de tiempo y esfuerzo.

En suma, es clara la importancia que la apertura informativa y el acceso a la información pública revisten para (intentar) desatar el nudo de la democracia: la representación política efectiva y eficaz.

### Los obstáculos

La preservación de la legalidad y el correcto (democrático) funcionamiento de la representación política dependen en gran medida de la presencia y explotación de los mecanismos de rendición de cuentas vertical y ésta del acceso de sus protagonistas a la información pública.

¿Qué puede entorpecer el acceso a la información pública? ¿Qué puede afectar negativamente la rendición de cuentas vertical? En general, ¿qué problemas puede haber con las partes involucradas en las cadenas previamente descritas?

En primer lugar, el acceso a la información pública puede ser víctima de un “sabotaje” endógeno: que la propia regulación correspondiente contenga restricciones fuertes y excepciones amplias que empañen la transparencia de los sujetos obligados y, por consiguiente, la visibilidad de ciudadanos, medios de comunicación y sociedad civil. El origen de este problema se localiza en el origen de la regulación: una ley de acceso a la información pública diseñada y aprobada por

políticos en capacidad de decidir qué podemos saber y qué debemos ignorar. Ahora bien, en un círculo no vicioso, este problema puede ser superado o neutralizado si, como sucedió en México con el Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, las agencias descentralizadas abrazan y defienden su derecho de acceder a información generada por los poderes públicos y, ejerciendo la rendición de cuentas vertical social, obligan a los legisladores a incorporar sus puntos de vista.

Asimismo, los medios de comunicación y la sociedad civil pueden despreciar el acceso a la información pública y atentar contra la rendición de cuentas. Si los medios son formalmente independientes del poder político-público pero también de la sociedad, ¿qué garantiza que trabajen para el beneficio general? Nada. Los medios son libres de desistir de un servicio informativo serio y responsable para a) transmitir propaganda u opiniones favorables a quienes debieran controlar en aras de defender o satisfacer sus intereses comerciales o b) emprender llamativas, penetrantes, campañas de acusación sin sustento para, en palabras de José Ortega y Gasset, “matar civilmente” a un personaje u organismo en particular e incrementar su venta y *rating*. De igual forma, nada anula la posibilidad de que las asociaciones integrantes de la sociedad civil sirvan al enriquecimiento, lucimiento mediático, posicionamiento y negociación política de sus dirigentes, pasando de instrumentos de “control fragmentado” a instrumentos de “colusión fragmentada” (Catalina Smulovitz). Desde una perspectiva realista, en la sociedad civil, el carácter civil no es sinónimo forzoso de carácter democrático: el mero hecho de ser ajena a los partidos y al gobierno/Estado no la hace democrática sin más.

No hay que olvidarlo: la democracia no es el espacio donde los problemas no exis-

ten sino el espacio donde existen mecanismos para enfrentar los problemas. El acceso a la información pública es uno de ellos.

## Conclusión

La factibilidad y éxito de los mecanismos de rendición de cuentas vertical se encuentran encadenados a la existencia, disponibilidad y uso de información conducente.

Si los actores políticos tienden a “sustraerse a la vista del público en el momento en que se realizan deliberaciones de interés político y ponerse la máscara cuando se está obligado a presentarse en público” (Norberto Bobbio), la institucionalización del acceso a la información pública pone a la vista del público tales deliberaciones, permitiendo sucesivamente a medios informativos impresos y electrónicos, organizaciones no gubernamentales (ONG) y centros de investigación desmascarar a los actores y a los ciudadanos identificarlos y deshacerse de ellos.

El derecho, la ley y el ejercicio del acceso a la información pública posibilitan y potencian la rendición de cuentas vertical y, por ende, coadyuvan al resguardo y reforzamiento de la legalidad y al mantenimiento de la representación política. Esto implica que el libre acceso a la información pública estimula la construcción de barreras al abuso y la discrecionalidad del gobierno y de contrapesos ciudadanos al poder de los representantes.

Si: poner la información sobre las decisiones que toman unos cuantos en nombre de todos a disposición de estos últimos es, a largo plazo, una cuestión de salud pública democrática.

*José Ramón López Rubí Calderón, profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales*

*les en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Ciudad de México, y actualmente en la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP). Director de la revista académica Estudios de Política y Sociedad (BUAP). Publicaciones en Foro Internacional, Política y Gobierno, Este País, Focal Point, European Review of Latin American and Caribbean Studies, Reflexión Política y Metapolítica; colaborador regular de DATA-MEX. Ganador del Premio Nacional Juvenil de Ensayo Político.*

**Miguel A. Buitrago**

## El proceso constitucional boliviano: dos visiones de país

“...el pedido clamoroso del pueblo boliviano, que es la Asamblea Constituyente, una refundación de Bolivia que reclaman los hermanos indígenas de todo el país, el movimiento popular, [...] todos los sectores queremos una Asamblea Constituyente de refundación, y no una simple reforma constitucional. Una Asamblea Constituyente para unir a los bolivianos, una Asamblea Constituyente donde se respete la diversidad”. Con estas palabras se refería el nuevo presidente boliviano, Evo Morales Aima, el día de su juramento como presidente (22 de enero de 2006), al proceso constituyente boliviano que sería inaugurado el 6 de agosto del mismo año. Morales, en esa instancia, habló de una promesa cumplida, pero en realidad fue una demanda hecha historia.

La idea de refundar Bolivia no es nueva, sino más bien una idea que a lo largo de la historia moderna de la república se fue convirtiendo más y más en una demanda popular, la cual sería la solución a los diversos problemas que acosan a Bolivia.