



# LOS USOS DE LA TRANSPARENCIA EN LA DEMOCRACIA

**UN LIBRO RECIENTE DEFINE LA TRANSPARENCIA, EN TÉRMINOS MUY GENERALES, COMO: “DEJAR QUE LA VERDAD ESTÉ DISPONIBLE PARA QUE OTROS LA VEAN SIN TRATAR DE OCULTAR U OPACAR EL SIGNIFICADO O ALTERAR LOS HECHOS PARA PONER LAS COSAS BAJO UNA MEJOR LUZ”.<sup>59</sup>**

Sin embargo, este entendimiento, que es básicamente pasivo, está cambiando. Crecientemente transparencia significa “apertura activa” (*active disclosure*); los gobiernos no solamente deben permitir que los ciudadanos los observen, sino también deben divulgar activamente la información que poseen.<sup>60</sup> Para otros autores, transparencia es “un derecho ciudadano que sirve para impedir la apropiación privada de los espacios públicos. Hablamos de un instrumento cuyo propósito explícito es vigilar que las cosas ocurran conforme lo establecen las reglas del juego”.<sup>61</sup> ¿Qué papel, exactamente, desempeña la transparencia en el gobierno democrático? Las ideas de Bentham nos ayudan a responder a esta interrogante. Para fines analíti-

cos, es posible hablar de características capacitadoras e inhibidoras. En cuanto a las funciones específicas enumeraremos las siguientes cinco:

## 1.- *Evaluación de los gobernantes*

Probablemente la función capacitadora más evidente es aquella que permite, en una democracia representativa, a los electores premiar o castigar el desempeño de sus gobernantes y representantes.<sup>62</sup> Sólo en el grado en que los elegidos se mantengan responsivos y responsables es posible hablar de autogobierno. Al final de su gestión, y para saber si los tomadores de decisiones han tenido el mejor interés de los ciudadanos como guía, es necesario que los electores tengan información suficiente sobre su conducta y sus logros. Tradicionalmente esta función ha sido cumplida por la prensa libre, pero la transparencia también es importante particularmente si, como proponen los teóricos del sufragio retrospectivo, los votantes votan de acuerdo al desempeño

pasado de los políticos y menos de acuerdo a sus expectativas de cómo se desempeñarán en el futuro.<sup>63</sup> En otras palabras, los electores premian o castigan el pasado. Como hemos visto en este ensayo, tradicionalmente se ha pensado que las libertades de imprenta y de discusión bastaban para satisfacer este requerimiento. Sin embargo, para que la prensa cumpla de manera eficaz esta función es necesario que pueda obtener información relevante del gobierno. El acceso directo a la información por parte de los ciudadanos no desplaza a estas dos libertades, sino que las complementa. Por un lado, la transparencia facilita el trabajo de la prensa, pues ésta es la más importante divulgadora de la información en manos del gobierno. Por el otro, permite a cualquier ciudadano, de manera directa, tener acceso a aquellos datos que le importan de manera particular. En resumen, como señala Bentham, la transparencia le proporciona a los electores la facultad de obrar con conoci-

miento de causa. En ese sentido, no es un control ni un límite sino un elemento *facilitador* del gobierno democrático. Así, la transparencia es uno de los vínculos que unen al liberalismo con la democracia.

## 2.- Rendición de cuentas

La transparencia está asociada, de manera notable, con la idea de rendición de cuentas. Retrospectivamente la transparencia sirve para exigir cuentas a los gobernantes. Por rendición de cuentas entendemos la obligación de los funcionarios de responder por lo que hacen y la que atañe al poder de los ciudadanos para sancionar los resultados de la gestión en caso de que hayan violado sus deberes públicos.<sup>64</sup> Como señala Merino: “no basta el compromiso ético de los funcionarios con la rendición de cuentas, sino que es necesaria la construcción de reglas del juego que auspicien y garanticen el proceso de apertura de la información y la garantía de que, efectivamente, se cumplan. Pero

también es indispensable, del otro lado, que los ciudadanos no solamente obtengan el derecho de acceder a la información, sino que además la utilicen cada vez más para fortalecer las vías de participación y el control democrático del poder”.<sup>65</sup>

La transparencia, al permitir la rendición de cuentas, funciona de manera tanto capacitadora del poder ciudadano como inhibidora de conductas y acciones que atentan contra el interés público.

## 3.- Control del poder público

Bentham ya mencionaba que el primer beneficio de la publicidad era contener a los funcionarios públicos y a los políticos electos dentro de sus obligaciones: “cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sin número de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas”. A menudo la transparencia ha sido caracterizada como uno de los varios elementos que, en la demo-

cracia liberal, limitan al poder del Estado. Por ejemplo: “desde la entrada de la política, puede decirse que [cuando hablamos de transparencia] nos referimos a la construcción de un sistema de pesos y contrapesos para garantizar que el gobierno rinda cuentas de sus actos y de sus decisiones”.<sup>66</sup> Al igual que la separación de poderes, el conjunto de derechos fundamentales y la existencia de una constitución escrita,

**LA TRANSPARENCIA, AL PERMITIR LA RENDICIÓN DE CUENTAS, FUNCIONA DE MANERA TANTO CAPACITADORA DEL PODER CIUDADANO COMO INHIBIDORA DE CONDUCTAS Y ACCIONES QUE ATENTEN CONTRA EL INTERÉS PÚBLICO.**

la transparencia sirve para limitar el poder del gobierno. Es cierto que el poder se limita para proteger los derechos fundamentales, pero las limitaciones también sirven a otros fines menos evidentes, como se verá más adelante. Este control se efectúa a través de la vigilancia y la fiscalización de las acciones de los políticos y funcionarios. La vigilancia, a su vez, disuade las malas conductas por parte de los servidores públicos. A través de la transparencia la ciudadanía puede detectar las fallas y defectos de las políticas públicas en sus primeras etapas, cuando todavía pueden corregirse. Ésta es claramente una facultad inhibitoria.

#### 4.- Fortalecer a la autoridad política

Las tres funciones previamente descritas son las más obvias, pero no por eso son las únicas ni las más importantes. Un paradójico efecto de la transparencia es que el acceso a la información no sólo sirve para limitar el poder de los gobiernos; también lo aumenta. En los inicios

del gobierno representativo Bentham esbozó la lógica básica del argumento: proporcionar información sobre la conducta de los representantes tenía el efecto de “asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las revoluciones legislativas”. Así, la transparencia sirve para generar confianza en el electorado y aumentar la posibilidad de que el pueblo consienta las políticas adoptadas. Un gobierno transparente no sólo es más *legítimo*; más fuerte porque, por ejemplo, a menudo es fiscalmente más poderoso que uno opaco. La confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos, y entre éstos y los agentes gubernamentales, puede reducir los costos de transacción, así como aumentar la probabilidad de que los individuos apoyen al gobierno y de que cumplan sus demandas.

Sin embargo, como sabía Bentham, la confianza en el gobierno es, y debe ser, condicional. En las democracias está fundada en instituciones que constantemente monitorean el comportamiento de

los agentes gubernamentales y que permiten castigarlos de ser necesario. Por ello, los ciudadanos no pueden depositar ciegamente su confianza para luego irse tranquilamente a su casa pensando que el gobierno hará su trabajo. En la democracia siempre será necesario que los individuos se preocupen por invertir tiempo y energía mental en mantenerse informados sobre la marcha de los asuntos públicos. En diversos momentos deberán decidir si dan o no su consentimiento a una política pública. Para tomar esas decisiones necesitan información de diversas fuentes. Los mecanismos que permiten la transparencia coadyuvan a esta importante labor. Lo cierto es que las instituciones democráticas permiten que los ciudadanos confíen en el gobierno al hacerlo más confiable.<sup>67</sup>

El resultado de la transparencia es un gobierno más acotado y más fuerte. Contra lo que proponían los teóricos de los secretos de estado, un gobierno transparente tiene una mayor legitimidad a los ojos de los gobernados, lo que le permite

actuar con firmeza, pues cuenta con el respaldo de la ciudadanía. Algo similar ocurre con las constituciones en general. Como propone Stephen Holmes, en sus escritos sobre la relación entre el constitucionalismo y la democracia, el gobierno limitado no es, en principio un obstáculo al autogobierno.<sup>68</sup> El concepto clave para comprender la interdependencia entre la democracia y el liberalismo es el constitucionalismo. Las constituciones no sólo limitan el poder e impiden la tiranía; también crean poder, lo dirigen hacia fines sociales deseables e impiden el caos social.<sup>69</sup> Una constitución es un instrumento positivo de gobierno: “establece las reglas que ayudan a poner en acción a la democracia”. Después de todo, ¿cómo podrían defenderse y hacerse valer los derechos individuales sin un Estado? En efecto, las constituciones liberales no debilitan a los gobiernos: los arman para resolver una gran variedad de problemas políticos: corrupción, anarquía, inmovilismo, irresponsabilidad e inestabilidad.

Como hemos visto, un elemento crítico de constitucionalismo liberal es la transparencia —la publicidad diría Bentham— del gobierno. La transparencia, como otros componentes del modelo constitucional, aumenta el poder real de los gobiernos democráticos. En la historia del pensamiento político a menudo los partidarios del gobierno fuerte han reconocido las ventajas que se obtienen de limitar constitucionalmente al poder soberano. Por ejemplo, un estado transparente es fiscalmente más poderoso que uno opaco; puede recaudar impuestos de manera más eficiente puesto que los ciudadanos están mejor dispuestos a tributar debido a que saben cuál es el destino de sus impuestos. En resumen, la función de fortalecer al gobierno en una democracia es una de las características capacitadoras de la transparencia.

##### 5.-*Detección y corrección de errores*

Esta función es propiamente una especificación de la anterior. Se

trata de una forma particular a través de la cual la transparencia fortalece a los gobiernos: mejora su capacidad cognoscitiva. Bentham fue el primero, aunque no el único, en señalar las ventajas que supone la publicidad para los tomadores de

**EL RESULTADO DE LA TRANSPARENCIA ES UN GOBIERNO MÁS ACOTADO Y MÁS FUERTE. CONTRA LO QUE PROPONÍAN LOS TEÓRICOS DE LOS SECRETOS DE ESTADO, UN GOBIERNO TRANSPARENTE TIENE UNA MAYOR LEGITIMIDAD A LOS OJOS DE LOS GOBERNADOS, LO QUE LE PERMITE ACTUAR CON FIRMEZA, PUES CUENTA CON EL RESPALDO DE LA CIUDADANÍA.**

decisiones: “proporcionar a la asamblea la facultad de *aprovecharse de las luces del público*”. La transparencia puede establecer un entramado institucional el cual, si funciona de manera adecuada, facilita que la toma de decisiones sea más concienzuda y hace que sea más sencillo aprender de los errores y corregirlos. Impide a los poderosos invocar la secrecía y aislarse, como están naturalmente inclinados a hacer, de críticas, argumentos alternativos e ideas frescas.<sup>70</sup> Se puede afirmar que las instituciones que buscan garantizar el derecho de acceso a la información no solamente tienen importancia para los individuos portadores de ese derecho, sino también para los gobiernos. Esos mecanismos son útiles para revisar y corregir políticas públicas fallidas o ineficaces. Está en el interés de los gobernantes establecer mecanismos que transparenten sus acciones. Esto es así debido a las limitaciones cognoscitivas inherentes a los seres humanos. En efecto, nadie, pero en particular

los poderosos, gustan de confesar públicamente sus errores y torpezas. Sin embargo, las mismas personas renuentes a reconocer sus propios errores señalan y divulgan gustosos los errores de los demás.<sup>71</sup> La transparencia, entonces, puede concebirse como un seguro de los propios gobernantes para evitar pagar los costos de no identificar problemas y errores a tiempo. Quienes observan las acciones del gobierno no tienen los mismos incentivos de los políticos para ocultar vergonzosas pifias ni para continuar políticas públicas manifiestamente erradas. Todo lo contrario, a menudo están ansiosos por denunciarlas y exhibirlas. No sólo los ciudadanos, sino también los gobiernos, necesitan información confiable para funcionar correctamente. Las inercias burocráticas, la ideología, los intereses de camarilla o la simple ineptitud, a menudo conspiran para impedir que esa información se produzca y divulgue apropiadamente entre los tomadores de decisiones relevantes. Los ciudada-

nos pueden llenar ese hueco cognoscitivo. Pero sólo pueden hacerlo si son capaces de acceder directamente a la información. La ciudadanía crítica funciona como un mecanismo de recolección de información que el gobierno puede utilizar para identificar y corregir errores flagrantes. Para ello es necesario que muchas personas puedan conocer las decisiones tomadas en el interior de las burocracias estatales y sus razones. Los gobernantes prudentes se sirven de esta información para atajar dificultades cuando están todavía lejos. De esta manera, la transparencia contrarresta la inherente miopía de los gobernantes.

Las instituciones que garantizan el acceso a la información del gobierno aumentan las posibilidades de auto corrección, a pesar de la renuencia humana a admitir errores obvios. El sistema no hace milagros, pero en palabras de Holmes “puede, hasta cierto punto, liberar a la razón de la vergonzosa esclavitud de las pasiones”.<sup>72</sup>