

Transparencia y democracia: claves para un concierto

10

Cuadernos de
transparencia



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA



Transparencia y democracia: claves para un concierto

JOSÉ ANTONIO AGUILAR RIVERA

"Una explicación tardía no repara siempre el mal de una primera impresión errónea.

El pueblo, con lo poco que se trasluce de un proyecto, habrá concebido siniestros recelos".

Jeremy Bentham

DIRECTORIO

Ximena Puente de la Mora
Comisionada Presidente

Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado

Areli Cano Guadiana
Comisionada

Oscar Mauricio Guerra Ford
Comisionado

María Patricia Kurczyn Villalobos
Comisionada

Rosendoevgueni Monterrey Chopov
Comisionado

Joel Salas Suárez
Comisionado

José de Jesús Ramírez Sánchez
Coordinador Ejecutivo

Adrián Alcalá Méndez
Coordinador de Acceso a la Información

Luis Gustavo Parra Noriega
Coordinador de Protección de Datos

Yuri Zuckermann Pérez
Coordinador Técnico del Pleno

Federico Guzmán Tamayo
Coordinador del Secretariado Ejecutivo del
Sistema Nacional de Transparencia

Comité Editorial

Areli Cano Guadiana

Oscar Mauricio Guerra Ford

Joel Salas Suárez

Jesús Rodríguez Zepeda

José Roldán Xopa

Javier Solórzano Zinser

Gerardo Villadelángel Viñas

Cristóbal Robles López

Secretario Técnico del Comité Editorial

ÍNDICE

El autor	4
Presentación	5
Introducción	10
I. Transparencia: ¿nueva o vieja?	12
II. Transparencia y régimen democrático	24
III. Los usos de la transparencia en la democracia	29
1. Evaluación de los gobernantes	29
2. Rendición de cuentas	30
3. Control del poder público	30
4. Fortalecer a la autoridad política	31
5. Detección y corrección de errores	33
IV. Conclusiones	35
Notas	41
Bibliografía	49

EL AUTOR

**JOSÉ A.
AGUILAR
RIVERA***

Licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México y maestro y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Chicago.

Es profesor-investigador en la División de Estudios Políticos del CIDE. Ha escrito libros y artículos sobre la teoría política y la historia constitucional y política de México y América Latina. También ha publicado trabajos sobre los intelectuales y el debate en torno al multiculturalismo en México y Estados Unidos.

Es autor, entre otros libros, de *El sonido y la furia. La persuasión multicultural en México y Estados Unidos* (Taurus, 2004), *El manto liberal: los poderes de emergencia en México: 1821-1876* (UNAM, 2001), *En pos de la quimera: reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico* (FCE, 2000), *La geometría y el mito. Un ensayo sobre la libertad y liberalismo en México 1821-1970* (FCE, 2010). Editó los volúmenes *México: crónicas de un país posible* (FCE, 2005) y *Aire en libertad. Octavio Paz y la crítica* (FCE, 2015). Desde 1996 es miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

* Deseo agradecer la ayuda, sugerencias y revisión de Francisco Eissa en la investigación de este texto, así como los útiles comentarios de Pedro Salazar, Alfonso Hernández, Sergio López y Gabriela Warkentin, quienes leyeron y dictaminaron este texto.

10

Cuadernos de
transparencia

PRESENTACIÓN

DURANTE LA MAYOR PARTE DE SU EXISTENCIA REAL, LAS DEMOCRACIAS OCCIDENTALES PUDIERON VIVIR SIN LA EXIGENCIA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA TRANSPARENCIA DE SUS GOBIERNOS; no obstante y como una incontenible catarata, en los últimos treinta años, democracia y transparencia han desarrollado una relación cada vez más penetrante, más poderosa, más armónica, hasta volverse una ecuación característica de la modernidad y la globalización, pues en el primer lustro del siglo XXI, casi no queda país democrático que no tenga o que no discuta la pertinencia de poseer una ley de transparencia.

En México la historia fue más o menos la misma: si bien democracia y transparencia compartieron cuna (pues el derecho a la información adquirió carácter constitucional, precisamente en el momento de alumbramiento de la reforma política de 1977), la primera tuvo un desarrollo sostenido e incontenible en los veinte años subsiguientes (alentando el pluralismo, la creación de poderosos partidos nacionales y las instituciones de la democracia competitiva), mientras que

la segunda tardó muchos más años (25) en abrirse paso, hasta la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el año 2002.

Como quiera que sea, el hecho histórico es éste: la democracia mexicana se fue abriendo paso de manera independiente a la idea de transparencia. El enunciado constitucional del derecho a la información se quedó durante décadas, así, petrificado, como una línea más de poesía constitucional, un precepto casi olvidado, no reglamentado, sin casi ninguna consecuencia y sin ningún asidero material.

Hoy, cuando democracia y transparencia adquieren y profundizan un vínculo indisoluble, parece olvidarse aquella historia en la que el país se abocó, completa y obsesivamente, a la construcción de las reglas del juego electoral sin que la demanda de transparencia de la gestión gubernamental ocupara el espacio que merecía en el nuevo edificio político de México. Sólo cuando la democracia —o mejor dicho, la poliarquía— mexicana estaba ya en marcha en 1996, claramente

se abrió paso la demanda social de transparencia y se llenó de contenido el derecho constitucional a la información.

En este terreno no somos originales: es prácticamente el mismo trayecto de las democracias en todo el mundo (salvo Suecia), es decir, en casi todas partes han funcionado democracias robustas sin transparencia, así que un vínculo que en estos años aparece como estrecho y natural, no lo ha sido a lo largo de la historia real.

Estamos, pues, ante un desarrollo reciente, llamado a aumentar la calidad democrática, porque eleva la exigencia de la gestión pública y porque disuelve la vieja tradición del secreto de Estado, capaz de sobrevivir y ensancharse aún en gobiernos emanados del voto popular.

Lo más curioso, lo que se encarga de subrayar Aguilar Rivera en este décimo *Cuaderno de Transparencia*, es que en la teoría las cosas fueron muy distintas. Allí, en el mundo de las ideas, la transparencia aparece como una parte importante del poder democrático. Kant con su pasión por el principio de publicidad; pero, sobre todo, el utilitarista Jeremías Bentham, que pone como piedra de toque de su edificación política, la noción de transparencia. Dice Aguilar: “En Bentham encontramos ya la idea de que los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información. En su Código (de 1802) el ejercicio de la función

estadística o suministradora de datos por parte de los funcionarios era no sólo moral sino legalmente obligatoria...”.

La transparencia también aparece en las elaboraciones del constitucionalismo y del liberalismo, preocupados por el poder limitado. Mientras algunos autores se aferraban a la razón de Estado como fundamento de la opacidad, en varias tradiciones políticas dieciochescas y decimonónicas el principio de publicidad y la transparencia, fueron abriéndose paso y ya no sólo como elemento relevante del gobierno sino sobre todo, como derecho sustancial del ciudadano. Es John Stuart Mill el primero en mostrar cómo la idea de transparentar las acciones del poder público, es una prerrogativa de las personas que conforman, con su voto libre, al gobierno, pues si éste es electo por la sociedad, la información le pertenece, en realidad, a esa misma sociedad.

El autor no hace un paseo filosófico (como en el *Cuaderno* número 4 de esta misma colección), sino un recorrido más terrenal por el desarrollo de la idea de transparencia en la teoría política de la democracia hasta llegar a nuestros días. Robert Dahl, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio y una variada cauda de autores contemporáneos son revisados por Aguilar Rivera para llevarnos más allá de los principios e inyectar la noción de transparencia en las herramientas gubernamentales y administrativas.

Buena parte del ensayo que el lector tiene en sus manos, aborda los usos de la transparencia en las democracias realmente existentes. La evaluación de los gobernantes, la rendición de cuentas, el control del poder público, el fortalecimiento de la autoridad política y la detección y corrección de errores son analizados desde una perspectiva práctica, como mecanismos útiles para el funcionamiento de los sistemas, no sólo desde la perspectiva de los ciudadanos, necesitados de información para tomar decisiones acertadas y para prevenir los abusos de poder, sino desde el lado del poder mismo, que se beneficia de la transparencia porque aumenta su legitimidad, lo mismo que para ejercer un control difuminado y vasto sobre los actos de cientos de miles de funcionarios como para poder detectar y corregir sus errores.

Así, José Antonio Aguilar realiza en este *Cuaderno* una convocatoria pertinente y absolutamente actual: no mirar la transparencia como ese obstáculo engorroso con el cual los gobiernos democráticos deben lidiar, sino como un elemento de fortaleza en el arreglo interno de la administración y la política. Pues la transparencia es un principio tan útil como la eficiencia, sólo que no es natural, ni consustancial, ni armónico con las prácticas típicas de las burocracias, de las antiguas y de las contemporáneas.

Transparencia no es pues un mecanismo artificioso y superpuesto, colocado

para satisfacer una demanda políticamente correcta; no debe ser un adinículo del cuerpo administrativo, sino el resultado de una forma de gobernar, de administrar y de gestionar al Estado. Los procesos internos han de desarrollarse con claridad, han de ser conocidos y deliberados por muchos, han de ser expuestos a la crítica y al conocimiento de actores externos; en esa medida, las instituciones podrán proveer de manera normal y natural de información a la sociedad. Dice nuestro autor: “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’. 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. 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”.

Todo eso y más. José Antonio Aguilar aborda también los dilemas y los límites de la idea de transparencia: las razones políticas que justifican la existencia de un

espacio para el secreto de Estado; o las razones civilizatorias que protegen la privacidad y la intimidad de las personas. El autor se pregunta el alcance del concepto y quienes, más allá del Estado, deben formar parte de los sujetos obligados a proporcionar información pública. Aguilar argumenta sobre cada uno de estos asuntos y apunta conclusiones interesantes y no menos polémicas.

En el décimo *Cuaderno de Transparencia* nos ofrece, con soltura de escritura y con orden en la exposición, un alegato oportuno para que democracia y transparencia se fundan, no se estorben, funcionen y actúen en un concierto político de mayor exigencia y calidad.

**Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública (IFAI)***

* En virtud de la reforma al artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 2014, y de la publicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el IFAI cambió su denominación por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

INTRODUCCIÓN

A PRIMERA VISTA, LA RELACIÓN ENTRE TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA PARECERÍA OBVIA: los gobernados requieren información para evaluar críticamente a sus gobernantes y exigirles cuentas. Un gobierno democrático es un gobierno transparente. Sin embargo, esta imagen es engañosa. Estamos lejos de contar con la claridad conceptual que requerimos. Como afirma acertadamente Mauricio Merino: “el concepto está todavía en formación y son muchas más las dudas que despierta que las certezas que genera”.¹ Hoy se debaten los alcances de la legislación que busca aumentar la transparencia. ¿Se debe obligar sólo al Estado a proporcionar información o también a entes privados de “interés público”? ¿Dónde se encuentran los límites a la exigencia de transparentar la vida pública?

Una buena parte del debate sobre el papel, los alcances y el ámbito de la transparencia se debe a esta indeterminación conceptual. De ahí la importancia de intentar elucidar el papel específico que desempeña la transparencia en el gobierno democrático.

Para algunos autores, “transparencia, ciudadanía y democracia están inextricablemente ligadas. Una no es posible sin las otras. Transparencia y democracia requieren, primero para existir y luego para funcionar adecuadamente, una ciudadanía activa y participativa, y esta última requiere transparencia y democracia para actuar y participar con libertad”.² Desgraciadamente, las cosas son más complicadas. La transparencia es una recién llegada a la reflexión y a la práctica democrática. Como señala Merino: “hay que reconocer que el principio que está detrás de la idea de la transparencia se desprende del desarrollo de la democracia liberal. Nadie sensato, en nuestros días, podría diferir de la importancia que tiene el acceso a la información pública como una de las condiciones sustantivas para incrementar la calidad de la democracia y para afirmar la capacidad de control de los ciudadanos sobre el ejercicio del poder público. Sin embargo, lo cierto es que esa convicción democrática no se había convertido en

un derecho plenamente garantizado en la mayor parte de los países con tradición democrática hasta finales del siglo XX”.³ ¿Por qué?

A diferencia de otras reivindicaciones democráticas, como el sufragio universal, que se remontan al siglo XIX, la exigencia de la transparencia es relativamente nueva. Es más, su origen no es propiamente político. Esta idea, “nació como consecuencia de una reflexión de talante económico: la piedra de toque que desató ese proceso fue la globalización de los mercados y la necesidad de contar con mayor y mejor información sobre su verdadero funcionamiento, a partir de las regulaciones y la probidad de cada país. De ahí que los promotores principales de las mejores prácticas de transparencia hayan sido, al menos en un principio, los grandes organismos económicos internacionales, con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza”.⁴

La omisión de referencias explícitas a la transparencia en la mayoría de los textos clásicos del gobierno repre-

sentativo es un enigma. En realidad, el discurso sobre la transparencia ha colonizado retrospectivamente a la teoría política. Este enigma es un buen punto de inicio para nuestra discusión. ¿Cómo explicar esta omisión? ¿Es la transparencia una moda tardía del siglo XX?

TRANSPARENCIA: ¿NUEVA O VIEJA?

AUNQUE LA TRANSPARENCIA ES MODERNA NO ES POSIBLE AFIRMAR QUE LA IDEA FUERA INMAGINABLE PARA JOHN STUART MILL, ALEXIS DE TOCQUEVILLE O LOS FUNDADORES DE ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA A FINALES DEL SIGLO XVIII.⁵

Sin embargo, con notables excepciones, que analizaremos más adelante, la idea de dar a los gobernados acceso a la información controlada por el gobierno no figura de manera prominente en el arsenal conceptual de los teóricos del gobierno representativo. Podríamos, por supuesto, afirmar que la noción de transparencia se encontraba en realidad subsumida en otras ideas que sí aparecen en las obras clásicas, como la rendición de cuentas, la publicidad, los pesos y contrapesos al poder del gobierno, la libertad de prensa, etc. Esta respuesta, sin embargo, es insatisfactoria. No sólo la palabra, sino la idea de la transparencia parecería encontrarse ausente.

Me refiero al acceso ciudadano oportuno, suficiente y garantizado a información relativa al desempeño de las funciones públicas. Transparencia y acceso a la información no son la misma

cosa. La transparencia es una práctica o un instrumento que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones.⁶ El derecho de acceso a la información, por su parte, consiste en “un conjunto de normas jurídicas que permiten analizar los registros y datos públicos en posesión de los órganos del Estado”.⁷ Como tal, es un derecho que permite a los ciudadanos pedir documentos al gobierno.

En la tradición liberal podemos encontrar una vigorosa defensa de las libertades individuales, y entre ellas, de la libertad de expresión. Tiene razón Jesús Rodríguez Zepeda cuando afirma que “existe una clara demarcación entre los estados liberales, por un lado, y los estados absolutistas, totalitarios y autoritarios por otro en las cuestiones relativas al uso restringido de la información, a la fuerza concedida al secretismo político, al sofocamiento de libertades básicas como las de conciencia o expresión, o a la existencia de

intereses propios del Estado que pueden estar en contra de los ciudadanos. Puede decirse, incluso, que el *Estado liberal* se puede definir en sus términos más generales, como un *Estado limitado* o contenido por las libertades fundamentales de los ciudadanos: un *Estado transparente*”.⁸ Sin embargo, esta lectura confunde atributos innegables de la teoría liberal —gobierno limitado, derechos individuales, Estado de derecho— con la transparencia.

Es cierto que la teoría de que el Estado tiene intereses propios, que está en la base de los históricos secretos de Estado (*arcana imperii*), es antitética a la liberal. Para esta concepción la autoridad política existe para tutelar los derechos de los individuos que la han instaurado. Para los liberales no había “secretos insondables de la política” que confirieran poder a sus poseedores. Sin embargo, la antítesis del secretismo es la publicidad, que no es exactamente lo mismo que transparencia. Publicidad, en el inicio del gobierno representativo significaba, básicamente, libertad de imprenta y libertad de discusión. El acceso a la información del gobierno es un caso específico de un fenómeno más general, la publicidad. De ahí que históricamente encontremos en el pensamiento liberal una vigorosa defensa de publicidad entendida como la libertad de prensa y de discusión.

Para John Stuart Mill, la libertad de imprenta y de discusión bastaba para que la opinión pública se formara y se pronunciara sobre los intereses nacionales.⁹ La prensa libre no sólo era una garantía contra gobiernos corruptos y tiránicos; también, como afirmaba Mill, era una salvaguarda contra el error. Las opiniones que son reprimidas por la autoridad pública pudieran ser ciertas. Los censores no son infalibles. Si las opiniones son falsas, la mejor forma de que sean refutadas es a través de la discusión libre. Gracias a la confrontación abierta de ideas la verdad prevalece sobre el error.¹⁰ Sin embargo, el acceso a la información del gobierno fue defendido por pocos teóricos.

En todo caso, es muy notable que históricamente la defensa de la libertad de expresión no se encuentra directamente conectada con la democracia, sino con la idea de gobiernos limitados por la ley y con la búsqueda de la paz. Un gobierno limitado no es por fuerza democrático. Incluso el conocido alegato de Kant a favor de la publicidad está inscrito en una reflexión más amplia sobre la posibilidad de lograr la paz entre las naciones. En efecto, en el segundo apéndice a su obra *La paz perpetua*, titulado “De la armonía entre la política y la moral, según el concepto trascendental del derecho público”, Kant dice: “Las acciones referentes al derecho de otros hombres

EN TODO CASO, ES MUY NOTABLE QUE HISTÓRICAMENTE LA DEFENSA DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN NO SE ENCUENTRA DIRECTAMENTE CONECTADA CON LA DEMOCRACIA, SINO CON LA IDEA DE GOBIERNOS LIMITADOS POR LA LEY Y CON LA BÚSQUEDA DE LA PAZ.

son injustas si su máxima no admite reconocimiento general". Kant tenía en mente los tratados secretos celebrados entre naciones rivales que alentaban la guerra. Antes, Kant aclara que la posibilidad de la "forma de la publicidad" como mecanismo para evaluar cualquier acto según el derecho público está "contenida en toda pretensión de derecho. [Ya que] sin la publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta, sino públicamente manifiesta". Es decir, que "la capacidad de publicarse debe, pues, residir en toda pretensión de derecho".¹¹ El argumento detrás de este principio es que "una máxima que no puedo manifestar en alta voz, que ha de permanecer secreta, so pena de hacer fracasar mi propósito; una máxima que no puedo reconocer públicamente sin provocar en el acto la oposición de todos a mi proyecto [...] una máxima que tiene tales consecuencias las tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás".¹² Aquí Kant se proponía demostrar que no había ninguna incompatibilidad entre la política y la moral. Cabe hacer notar que ésta no es una reflexión sobre la democracia, sino sobre la justicia y la transparencia.

Es cierto que Kant sostiene que la paz entre las naciones sería el producto de la sensata resistencia de los individuos a las inclinaciones bélicas de los gobernantes. La gente común es la

que sufre las miserias de las guerras. Este argumento fue desarrollado, más tarde, por Alexis de Tocqueville. Una novedad de las sociedades democráticas era su dulzura que, a su vez, era el resultado de la empatía entre los individuos. A diferencia de lo que ocurría en las sociedades aristocráticas, la gente podía ponerse en los zapatos de los demás. Y esto afectaba la sensibilidad de una sociedad. Nótese, sin embargo, que tanto Kant como Tocqueville se refieren a las consecuencias del "estado social democrático" en las costumbres y "hábitos del corazón" y no a la democracia como gobierno del pueblo.

Si bien el gobierno representativo nacido en los siglos XVIII y XIX no era tan incluyente como la moderna democracia liberal, contenía innegables elementos democráticos ausentes en el absolutismo y otras formas de gobierno. No existían, es cierto, el sufragio universal y las elecciones directas, pero la soberanía descansaba indudablemente en la mayoría de los ciudadanos, quienes elegían a sus gobernantes y representantes a través de elecciones periódicas.¹³ Esta matriz proto democrática fue la que permitió que, al paso del tiempo, se extendiera la ciudadanía a las mujeres, los desposeídos y otras personas originalmente excluidas. Así, el gobierno representativo se transformó paulatinamente en la democracia liberal. Con todo, sin la simiente democrática esto no hubiera ocurrido.

Como afirmaba Mill en 1861: "... la participación de todas las clases en los beneficios de la libertad es en teoría la concepción perfecta del gobierno libre. Desde el momento en que algunos, no importa quiénes, son excluidos de esa participación, sus intereses quedan privados de las garantías concedidas a los de los otros, y a la vez están en condiciones más desfavorables para aplicar sus facultades a mejorar su estado y el estado de la comunidad, siendo esto precisamente de lo que depende la prosperidad general".¹⁴ En esta defensa del gobierno representativo hay un innegable reclamo democrático: "...el único gobierno que satisface por completo todas las exigencias del estado social es aquel en el cual tiene participación el pueblo entero; que toda participación, aun en las más humildes de las funciones públicas, es útil; que, por tanto, debe procurarse que la participación en todo sea tan grande como lo permita el grado de cultura de la comunidad; y, que finalmente, no puede exigirse menos que la admisión de todos a una parte de la soberanía. Pero puesto que en toda comunidad que exceda los límites de una pequeña población nadie puede participar personalmente sino de una porción muy pequeña de los asuntos públicos, el tipo ideal de un gobierno perfecto es el gobierno representativo".¹⁵

Nuestro enigma permanece. Para los pensadores clásicos, ¿era innecesario garantizar el acceso a la información del gobierno (transparencia) para que los gobernados se formaran una opinión sobre los asuntos nacionales, un juicio sobre sus gobernantes, para refrendarlos o castigarlos? Aunque, como se ha dicho, este tema no figura de manera prominente en la reflexión social y política de los siglos XVIII y XIX hay una notable excepción: Jeremy Bentham (1748-1832), filósofo radical inglés, padre del utilitarismo. Este caso, me parece, arroja luz sobre la relación entre democracia y transparencia y es útil para la adjudicación de debates contemporáneos. Los argumentos de Bentham sobre la publicidad y el acceso a la información del gobierno son de un orden distinto a los de Kant y van más allá de la libertad de imprenta y de discusión.

Bentham fue un precursor del poder de la opinión pública. Aunque muchas de sus propuestas nunca se materializaron, son importantes precedentes para comprender la relación entre la transparencia como la entendemos hoy y el gobierno representativo. En su Código constitucional de 1830, Bentham consideraba establecer un "Tribunal de la Opinión Pública", compuesto de diversos actores sociales, entre ellos: "todos los individuos que componen el cuerpo constitutivo del Estado", las

personas que presenciaban las sesiones de la asamblea legislativa, los tribunales, las personas “presentes en reuniones públicas donde se discutan asuntos públicos”, el auditorio “en representaciones teatrales que pongan en escena cuestiones de naturaleza política o moral” y aquellas personas “que se ocupen en sus discursos, escritos, o reflexiones de actos, manifestaciones de un funcionario público o de una corporación funcional perteneciente al Estado”¹⁶. Para Bentham la opinión pública era un “sistema legal emanado del cuerpo popular” y su fuerza era muy similar a la del *common law* o derecho común. A los miembros del Tribunal de la Opinión Pública correspondía una “función estadística o suministradora de datos”. Esa función se ejercería en la medida en que el Tribunal “proporciona información sobre hechos de naturaleza tal que sirven de fundamento para juicios aprobatorios o desaprobatorios en relación con toda institución pública, ordenanza, disposición, procedimiento o medida, sean en el pasado, en el presente o en un supuesto futuro, o en relación con cualquier conducta por parte de una persona, sea o no funcionario, que pueda afectar a los intereses políticos en su conjunto”.¹⁷ El Tribunal propuesto por Bentham no sólo proporcionaba información, también servía como censor, pues tenía la potestad de expresar juicios aprobatorios

o desaprobatorios en relación “con las materias anteriormente relacionadas”. Los actos del Tribunal surtían efecto a través de la reputación. Al promulgar sus juicios, “se incrementa o defrauda la felicidad de una persona determinada, produciéndose, como anteriormente, el efecto de castigo... y el efecto de recompensa [...]” En Bentham encontramos ya la idea de que los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información. En su Código, el ejercicio de la función estadística o suministradora de datos por parte de los funcionarios era “no sólo moral sino legalmente obligatoria... En cuanto a los no funcionarios, la recompensa es solamente moral”.¹⁸

En el gobierno representativo la transparencia era importante, sobre todo, en lo que hacía al funcionamiento del poder popular, la asamblea legislativa. La idea de que la difusión de los actos de las asambleas era benéfica no era nueva. Maquiavelo en los *Discursos sobre la Primera Década de Tito Livio*, afirmó que las asambleas públicas eran útiles porque permitían que se corrigieran errores de una manera convincente. La plebe algunas veces creía equivocadamente que había sido agraviada por sus gobernantes y por la aristocracia. La constitución romana ofrecía un remedio: “si estas opiniones fueran falsas queda el recurso de las palabras, encomendando a algún

hombre honrado que, hablándoles, les demuestre que se engañan, pues los pueblos, como dice Tulio, aunque sean ignorantes, son capaces de reconocer la verdad, y ceden fácilmente cuando la oyen de labios de un hombre digno de crédito”.¹⁹

Es de nuevo Bentham quien discute a profundidad sobre el efecto de la transparencia y la diseminación de la información del gobierno. En otra obra poco conocida, *Táctica de las asambleas legislativas*, Bentham escribió: “antes de pasar a individualizar las operaciones de una asamblea, pongamos a la cabeza de su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública... esta ley es la de la *publicidad*”.²⁰ Bentham proporciona, por primera vez, una lista razonada de beneficios de la publicidad (podríamos atrevernos a llamarla transparencia) para el gobierno democrático. Aunque el autor tenía en mente la información de las asambleas legislativas, su argumento puede, como él mismo sugirió, extenderse a otras informaciones gubernamentales. Según Bentham, el primer beneficio de la publicidad es “contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación”. Aquí Bentham se refiere a la transparencia como un contrapeso al poder de los representantes en un gobierno democrático. “Cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos convie-

ne dar a los que están revestidos con él para desecharlas. Pero la vigilancia del público es el más constante y universal de todos ellos. El cuerpo del público forma un tribunal, y uno que vale más que todos los otros juntos”.²¹

En segundo lugar, Bentham postula como beneficio de la publicidad “asegurar la confianza del pueblo y consentimiento suyo en las revoluciones legislativas”. Ésta, paradójicamente, era una ventaja, no para los gobernados, sino para los propios gobernantes. “Anda errante”, sentenciaba Bentham, “siempre la sospecha alrededor del misterio; parece ver un crimen en donde descubre un afectado secreto, y rara vez se engaña; porque ¿a qué fin ocultarse uno, si no teme ser visto? Cuanto más importa a la bajeza el cercarse de tinieblas, otro tanto más importa a la inocencia el caminar a la vista de todos, para no caer en poder de su contraria”.²² Aquí está ya expuesto uno de los argumentos más poderosos a favor de la transparencia en un régimen limitado: para ser fuertes y legítimos los gobiernos deben ser transparentes. Como afirmaba nuestro autor:

Preparado en las tinieblas el mejor proyecto, causará mayor espanto en ciertas circunstancias que el peor bajo los auspicios de la publicidad. Pero ¿qué confianza y seguridad, no digo para

PARA BENTHAM, LA OPACIDAD EN EL GOBIERNO ERA UNA ESPECIE DE MIOPÍA QUE OPERABA EN CONTRA DE SUS PROPIOS INTERESES DE LARGO PLAZO. LA SECRECÍA, QUE EN UN PRINCIPIO PARECÍA MÁS EXPEDITA, ACABABA POR COMPLICAR Y DILATAR EL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO.

el pueblo, *sino para los mismos que gobiernan* en una política abierta y franca! Póngase el gobierno en la imposibilidad de no hacer nada sin saberlo la nación; pruébele que él no puede engañarla ni sorprenderla, y se quitan al descontento cuantas armas le hubiera sido posible dirigir contra el gobierno. El público devuelve duplicada a éste la confianza que él le manifiesta; pierde la calumnia su fuerza; pues sus culebras se alimentan de tósigo²³ en las cavernas, por serles mortífera la claridad del día.²⁴

Para Bentham, la opacidad en el gobierno era una especie de miopía que operaba en contra de sus propios intereses de largo plazo. La secrecía, que en un principio parecía más expedita, acababa por complicar y dilatar el ejercicio del poder público. Al final era contraproducente. Así: “no intento negar que una política secreta aleja de sí a veces algunos inconvenientes; pero no dudo de que ella a la larga los forma en mayor número que los impide; y que de dos gobiernos que caminan, el uno por las sendas del misterio, y el otro por las de la publicidad; el último tiene una fuerza, valentía, y reputación que le harán superior a todas las disimulaciones del otro”.²⁵

Uno de los temores alrededor de la transparencia, entonces y ahora, es que al abrir la ventana a la conducción de los asuntos públicos bien pudieran ponerse en evidencia los desacuerdos entre los encargados de la cosa pública. Se pensaba que el evidenciar el desacuerdo fomentaría la incertidumbre e incredulidad en los gobernados. La opacidad buscaba preservar tanto una imagen consensual de los tomadores de decisiones —fueran diputados o burócratas— como una percepción de la superioridad técnica e intelectual de éstos sobre los ciudadanos.

La transparencia, por el contrario, acepta la pluralidad y el disenso en opiniones como una característica inherente y positiva de la política democrática. Por eso no teme exponerla; no se escandaliza de lo que descubre. También descreo del argumento de que los ciudadanos son incapaces de comprender la complejidad de las decisiones públicas y que por ello éstas deben mantenerse lejos de la luz pública. Bentham —como ya había afirmado Maquiavelo— creía en la razón y el juicio de los ciudadanos comunes y corrientes, los cuales no requerían de una gran instrucción para distinguir la verdad de la mentira. “Considérese”, señalaba Bentham, “aparte del efecto que las deliberaciones públicas sobre las leyes, providencias, impuestos, y conducta de los hombres públicos, han de producir

en el espíritu general de una nación a favor de su gobierno. Se han refutado las objeciones, confundido los rumores falsos, y puesto a la vista de todos la necesidad de los sacrificios que se exigen de los pueblos. La oposición con todos sus esfuerzos, tan lejos de causar perjuicio a la autoridad, le hace un particular servicio; en cuyo sentido puede decirse ciertamente que *lo que resiste apoya*: porque el gobierno está mucho más seguro del acierto general de una providencia, y de la aprobación pública, después de que ambos partidos se han entregado a un combate que ha tenido a la nación por testigo”.²⁶

Al argumento de que la transparencia hace vulnerables a los gobiernos, Bentham responde que ocurre exactamente lo contrario. La transparencia fortalece al gobierno al permitirle conocer de manera más exacta los deseos de los gobernados. Se trata de un mecanismo cognoscitivo que opera en dos direcciones simultáneas. “Cuanto más importa a los pueblos el conocer la conducta de los que gobiernan, otro tanto más importa a estos últimos el conocer los verdaderos deseos de los primeros. No hay cosa más fácil que esto en el reinado de la publicidad; pues habilitan al público para formar un ilustrado concepto, cuyo curso se manifiesta con facilidad. ¿Qué puede saberse con certeza bajo un contrario régimen? El público prosigue siempre

en su rumbo, hablando y juzgando de todo; pero juzga sin tener los documentos; y no fundándose su opinión en el conocimiento de los hechos, es totalmente diferente de lo que hubiera sido a tener por basa la verdad”.²⁷ La opacidad engendra desconfianza: “una explicación tardía no repara siempre el mal de una primera impresión errónea. El pueblo, con lo poco que se trasluce de un proyecto, habrá concebido siniestros recelos”.²⁸

El tercer beneficio de la transparencia, según Bentham, (“Proporcionar a los electores la facultad de obrar con conocimiento de causa”) va al corazón del vínculo entre transparencia y democracia: la rendición de cuentas. Cuando los ciudadanos no tienen elementos para evaluar el desempeño de sus representantes, la democracia hace agua. “¿De qué vale renovar las asambleas, si el pueblo está precisado siempre a escoger entre unos hombres que él no ha tenido medios de juzgar? Ocultar al público la conducta de sus mandatarios, es agregar la inconsecuencia a la prevaricación, y decir a los delegantes, elegiréis o desecharéis a tales o cuales de vuestros diputados, sin saber por qué.”²⁹ Por último, Bentham pensaba que la publicidad le proporcionaba a la asamblea la facultad “de aprovecharse de las luces del público”. Era poco probable que la asamblea concentrara toda la inteligencia na-

CUANDO LOS CIUDADANOS NO TIENEN ELEMENTOS PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE SUS REPRESENTANTES, LA DEMOCRACIA HACE AGUA.

cional. La “opulencia y una distinguida clase” serán siempre “las más acomodadas circunstancias para conciliarse los votos del número mayor”. Por el contrario, “los hombres que cultivan por estado su inteligencia, tienen rara vez los medios de entrar en la carrera política; Locke, Newton, Hume, Adam Smith y otros muchos sujetos de ingenio no tuvieron asiento en el parlamento”. La publicidad podía resolver este déficit de luces en las asambleas: “es cosa fácil de conocer cuan seguro medio es la publicidad para recoger todas las luces de una nación, y hacer salir a luz por consiguiente pensamientos útiles”.³⁰

Sin embargo, Bentham sabía que la publicidad, o transparencia, enfrentaba seria oposición por parte de los poderosos. “Si la publicidad es tan favorable,” afirmaba, “para los mismos que gobiernan y propia para preservarlos de las injusticias del público... ¿por qué son ellos tan generalmente enemigos de este régimen? ¿Será necesario buscar la causa de ello en los vicios y deseo de gobernar sin responsabilidad, exentar de toda inspección su conducta, engañar al pueblo y esclavizarle por medios de su ignorancia? Semejantes motivos pueden no ser ajenos de muchos de ellos; pero el atribuirlos a todos sería el lenguaje de la sátira”.³¹ Bentham reconocía que había “errores de buena fe” fundados en “objeciones especiosas”. La primera objeción iba al centro de la lógica

democrática detrás de la transparencia: “El público es un juez incompetente de las operaciones de una asamblea política, en razón de la ignorancia y pasiones de la mayoría de los que le componen”.³² La respuesta de Bentham a esta objeción apelaba al sentido común y el realismo: “si llegara yo hasta el grado de confesar que no hay quizá en la masa del público un individuo entre ciento, que sea idóneo para formar un ilustrado juicio sobre las cuestiones que se ventilan en una asamblea política, no me acusarían de atenuar la objeción; y sin embargo, aun en este grado no me parecería ella fuerza ninguna contra la publicidad. Semejante objeción tendría alguna solidez, si, quitando al tribunal popular los medios de juzgar bien, le quitasen igualmente la fantasía de juzgar; pero el público juzga, y juzgará siempre. Si él se abstuviese de juzgar por el miedo de hacerlo mal, tan lejos de acusar su ignorancia, habríamos de admirarnos de su sabiduría; y un pueblo que supiera suspender su juicio, no se compondría de hombres vulgares, sino de filósofos”.³³

Bentham también se hacía cargo de otro argumento en contra de la transparencia: “la publicación de los documentos, dirán, aumentará el número de los malos jueces en una proporción muy superior a la de los buenos”. Bentham respondió a esto que era necesario dividir al público en tres clases: la

primera, que era la mayoría, se ocupaba “poquísimos en negocios públicos”, la segunda “se forma de los que hacen una especie de juicio, pero un juicio prestado, sin tomarse la molestia...de formar una opinión por sí mismos”. La tercera estaba compuesta “de los que juzgan por sí mismos, con arreglo a los informes más o menos puntuales que les ha sido posible proporcionarse”.³⁴ ¿A cuál de estas tres clases, se preguntaba, perjudicaba la publicidad? A ninguna, respondía. La primera no juzgaba de cualquier forma. Respecto a la tercera: “juzgaba antes y juzga ahora; pero juzgaba mal por informes muy poco puntuales; y juzgará mejor, cuando la hayan puesto en posesión de los verdaderos documentos”. En cuanto a la segunda clase, “hemos dicho que son prestados sus juicios, son el eco de los de la tercera. Pero mejor instruida y juzgando mejor esta clase, comunicará más sanas opiniones a los que las reciben enteramente formadas de ella”.³⁵ Si la clase que juzga lo hace mal, “nace de que ella ignora los hechos, o que no posee los necesarios datos para formar un buen juicio. He aquí pues la lógica de los partidarios del misterio: ‘sois incapaces de juzgar porque estáis en la ignorancia; y permaneceréis en ella, porque sois incapaces de juzgar’”.³⁶

Otro argumento contemporáneo en contra de la transparencia es que expone a los funcionarios públicos

de manera excesiva al ojo público. El público a veces no comprende las razones de las acciones. Bentham había ya considerado esta objeción: “la publicidad puede exponer al odio público a un miembro de la asamblea, por unos procederes que serían dignos de otra suerte”. Es cierto que los funcionarios se exponen a juicios frívolos o superficiales, en ocasiones abiertamente injustos, por parte de los ciudadanos. Bentham lo reconocía, pero razonaba: “si un individuo de una asamblea política careciera de la suficiente entereza para despreciar una instantánea injusticia, le faltaría la primera prenda de su estado. Es propiedad de error el no tener más que una duración accidental que puede cesar a cada momento, mientras que la verdad es indestructible”.³⁷

Pero la transparencia no sólo sirve para exponer las fallas y errores de los representantes y gobernantes al ojo público; también es, bien vista, un recurso para ellos. En efecto, como afirmaba Bentham: “la publicidad, bajo el aspecto de la reputación, es mucho más útil que perjudicial para los miembros de la asamblea. Es ella la salvaguarda suya contra las malignas imputaciones y calumnias. No es posible atribuirles discursos falsos, disimular el bien que ellos han hecho, ni dar pérfidos visos a su conducta”.³⁸ Maquiavelo, antes, ya había advertido sobre la utilidad de las acusaciones públicas en una república para

preservar un estado libre en oposición a las denuncias anónimas. No sólo se disuadían los abusos, sino que se concedía un canal de salida a los agravios existentes en contra de algún ciudadano.³⁹

Bentham consideró otro peculiar argumento en contra de la publicidad: “exponiendo en un Estado monárquico la publicidad de las asambleas a los miembros al resentimiento del jefe de Estado, puede perjudicar a la libertad de sus decisiones”.⁴⁰ Sin embargo, esta objeción se desvanecía, “y aun se convierte en argumento favorable a la publicidad, cuando lo examinamos. Si para semejante asamblea hay peligro por parte de este jefe, no hay tampoco salvaguarda ninguna más que en la protección de la opinión pública [...] Luego si una asamblea política prefiriera el régimen secreto, alegando la necesidad de libertarse de la inspección de este jefe, no hay que engañarse en ello: sería un pretexto únicamente. El verdadero motivo de este proceder sería más bien un deseo de sujetarse a su influjo, sin exponerse mucho a la censura pública; porque ¿de qué inspección se exentan, excluyendo al pueblo, más que de la del pueblo mismo?”.⁴¹ Y los mandantes, en el gobierno representativo de entonces, como en la moderna democracia liberal, son los electores, el pueblo.

Bentham también se percató de que la transparencia suponía la existencia de un público alerta y crítico, es

decir, desconfiado en cierto grado. “Propondrán como una objeción contra el régimen de la publicidad”, afirmaba, “que es un sistema de desconfianza. Sin duda ninguna que es uno; pero ¿no va fundada toda buena institución política sobre esta basa? ¿De quién será preciso desconfiarse más que de aquellos a los que se confiere una suma autoridad, con grandes tentaciones de abusar de ella? [...] poseen todos los medios de servirse a sí mismos a costa del público, sin poder ser convencidos de malversación. ¿Qué resta, pues, para superar estos peligrosos motivos, más que crear un interés de una fuerza superior? Ni cuál puede ser este sino el respeto de la opinión pública...”.⁴² Bentham concluía su alegato afirmando que los beneficios expuestos de la publicidad no se reservaban para la legislatura: “a todo se extiende la eficacia de este gran medio; a la *legislación, gobierno, y judicatura*. Ningún bien estable sin publicidad; ni mal alguno durable bajo los auspicios de ella”.⁴³

Sin embargo, Bentham también sabía que la publicidad, o transparencia, no era un valor absoluto en el gobierno representativo. Había excepciones a “la regla de la publicidad.” Según el autor: “ha de suspenderse la publicidad en los casos en que ella produciría los siguientes efectos: 1. Favorecer los proyectos de un enemigo, 2. Ofender sin necesidad a personas inocentes, 3. Imponer una

pena muy severa a algunos culpables. No puede hacerse una ley absoluta de la publicidad, porque es imposible el prever todas las circunstancias en que una asamblea puede hallarse... El secreto es un medio de conspiraciones; no le convirtamos pues en un gobierno regular”.⁴⁴

La historia de la publicidad en el gobierno representativo puede darnos norte en los debates contemporáneos sobre la transparencia y el régimen democrático. La transparencia no es una moda inventada en las postrimerías del siglo XX. Como hemos visto, la idea de que la difusión de la información pública en manos del gobierno era necesaria para el correcto funcionamiento del régimen parlamentario no es nueva. La noción de que los gobernantes están obligados no solamente a permitir y tolerar una prensa libre, y la libertad de discusión concomitante, sino a proporcionar directamente acceso a sus actos y palabras es también parte medular de la historia conceptual y normativa de la democracia liberal.

TRANSPARENCIA Y RÉGIMEN DEMOCRÁTICO

PARA LOGRAR ADJUDICAR CON CERTEZA LA RELACIÓN ENTRE DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA ES NECESARIO DEFINIR PRIMERO QUÉ SE ENTIENDE POR DEMOCRACIA. La definición es fundamental. Según Giovanni Sartori, democracia, en su sentido literal, “quiere decir ‘poder popular. Si esto es así, las democracias deben ser lo que dice la palabra: sistemas y regímenes políticos en los que el pueblo manda’”.⁴⁵ Sin embargo, está definición, como reconoce el mismo autor, es insuficiente. Hay quienes conciben a la democracia en sentido mínimo, como un procedimiento, mientras que otros le atribuyen muchas otras características. Para los defensores de las definiciones mínimas o procedimentales de la democracia, la transparencia tiene escasa importancia. Por ejemplo, para Joseph Schumpeter, uno de los exponentes más importantes de esta corriente, sin importar la cantidad ni la calidad de la información, los ciudadanos se comportan en la política con un nivel de desempeño mental reducido. Esto se debe a la falta de “iniciativa” que experimentan en este campo por la

diluida sensación de “responsabilidad” que enfrentan. En política, sostiene Schumpeter, el ciudadano típico obedece a impulsos y prejuicios extra racionales o irracionales. Incluso si ningún partido o grupo lo manipula. Según el autor, lo electores, normalmente, sólo controlan a sus gobernantes dándoles o negándoles la reelección.⁴⁶ Así, la democracia es un mero sistema en el cual los que gobiernan se eligen a través de elecciones competitivas. Karl Popper la defiende como el único sistema en el cual los ciudadanos pueden deshacerse de sus gobernantes sin derramamiento de sangre.⁴⁷

Para Robert A. Dahl, en cambio, “[...] el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos [...] Me gustaría reservar [...] el término ‘democracia’ para designar el sistema político entre cuyas características se cuenta su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos,

sin importarme, por el momento, si ese sistema existe hoy día, ha existido alguna vez, o puede darse en el futuro. Hipotéticamente es posible concebirlo, y como tal ha llenado plena o parcialmente el ideal de muchos”.⁴⁸ Sin embargo, Dahl reconoce que no se ha logrado concretar la democracia: “...a mi entender, no hay en la realidad ningún régimen, de dimensión considerable, totalmente democratizado, prefiero llamar poliarquías a los sistemas actuales más próximos al [ideal democrático]. [...] Así, pues, cabría considerar a las poliarquías como regímenes relativamente (pero no completamente) democráticos; o, dicho de otra forma, las poliarquías son sistemas sustancialmente liberalizados y popularizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público”.

Dahl proporciona una lista de “requisitos para que se dé la democracia entre un gran número de habitantes”.⁴⁹ En ella incluye dos puntos relacionados con la transparencia. El punto sexto se refiere a la existencia de “diversidad de fuentes de información” y el octavo a la presencia de “instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos y demás formas de expresar las preferencias”.⁵⁰ Sin embargo, no profundiza en el tema y se limita a “dar por sentado que las relaciones entre las ocho garantías y las tres condiciones básicas son tan evidentes

que no necesitan mayor aclaración.” En otra obra, escrita con Charles E. Lindblom, Dahl deja claro que la “diversidad de las fuentes de información” se refiere a la existencia de una prensa libre: “los adultos en la organización [deben tener] accesibles a ellos diversas fuentes alternativas de información, incluyendo algunas que no estén bajo un control unilateral y significativo de los líderes del gobierno. ‘Accesibles’ en este contexto quiere decir únicamente que los miembros que así lo deseen puedan utilizar estas fuentes sin incurrir en penalidades iniciadas por los líderes del gobierno o sus subordinados.”⁵¹ Sin embargo, Dahl reconoce también que “los defensores de la democracia han dotado de un alto valor a la educación. Y la educación cívica no sólo requiere una escolarización formal, sino discusión, deliberación, debate y controversia públicas, *disponibilidad efectiva de información* fiable y otras instituciones de una sociedad libre”.⁵²

En lo tocante a las instituciones que garanticen la dependencia de las políticas hacia las preferencias expresadas, Dahl y Lindblom no abundan. En cualquier caso, puede deducirse que el requisito indispensable es que haya competencia por los cargos de gobierno y que los electores puedan votar libremente por uno u otro candidato. Al respecto señalan que: “La respuesta de los líderes en poliarquías es bastante

más complicada que una simple función de su expectativa de votos en la siguiente elección. Sin embargo, [...] no puede haber duda de que esta expectativa los mantiene altamente responsables, y en ocasiones incluso sorprendentemente. El miedo a que un bloque de votantes apoye a la oposición en la siguiente elección si no recibe por lo menos algo de lo que desea; el deseo de detener las críticas [...] son claramente evidentes en el comportamiento de los líderes poliárquicos y rinden testimonio a la necesidad que dichos líderes sienten de responder a los sublíderes y ciudadanos ordinarios”.⁵³

En otra de sus obras más recientes, Dahl establece que un sistema democrático debe satisfacer cinco criterios y que un sistema que los incorpore sería plenamente democrático:

1. Participación efectiva: todos los miembros de la asociación deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sean conocidos por los otros miembros antes de que se adopte una política determinada.
2. Igualdad de voto: “cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igual y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales”.

3. Comprensión ilustrada: “dentro de los límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles”.

4. Control de la agenda: “los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo, y si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados a la agenda... las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros si éstos así lo deciden”.

5. Inclusión de los adultos: “todos, o al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores” Se exceptúan a los transeúntes y a aquellas personas que han demostrado ser incapaces de cuidar de sí mismos.⁵⁴

Es necesario hacer notar que las definiciones arriba expuestas tratan únicamente de la *democracia* (así sea representativa) y no de la *democracia liberal*. Sin embargo, las actuales poliarquías, para utilizar el término de Dahl, no solamente comprenden el go-

bierno de la mayoría y los rasgos democráticos señalados, sino otros elementos, como el constitucionalismo, los derechos y garantías individuales, los límites institucionales al poder en la forma de división de poderes, el Estado de derecho, etc. En la actualidad los elementos democráticos, por más centrales que sean, no bastan para legitimar a un régimen. De ahí que consideremos indeseables a regímenes que, aunque conduzcan elecciones, no respetan los derechos fundamentales de las personas.⁵⁵ Otra conclusión que arroja esta revisión es que aun quienes no comparten la definición mínima de democracia creen, al igual que John Stuart Mill en el siglo XIX, que para juzgar el desempeño de su gobierno al público le es suficiente la información que le ofrece una prensa libre. Y éste se atiene a la voluntad del electorado por el miedo a que en la siguiente elección no lo favorezca con su voto. ¿Tiene entonces la transparencia un carácter propiamente *democrático*?

Una posible respuesta a esta interrogante es que la transparencia es uno de los elementos liberales que complementan necesariamente a la democracia. Esto es en cierto grado cierto, pero también lo es que la transparencia tiene funciones estrictamente democráticas; es decir, que contribuyen a que el pueblo mande. Según Norberto Bobbio, no hay definición de la demo-

cracia “que pueda excluir de sus connotados la visibilidad o transparencia del poder”.⁵⁶ Puesto que en la democracia el poder emana de la mayoría, los gobernados necesitan, para evaluar el desempeño de los gobernantes, conocer sus acciones. Además, como afirma Bobbio, la transparencia sirve como un indicador de legalidad: “la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que es ilícito. No por casualidad, la política de los *arcana imperii* corre paralela a las teorías de la razón de Estado, es decir, a las teorías para las cuales le está permitido al Estado lo que no le está permitido a los ciudadanos privados y por tanto el Estado está obligado a actuar en secreto para no hacer escándalo”.⁵⁷

De la misma manera, para Sartori, no basta con la existencia de una prensa libre para que la ciudadanía adquiera los elementos que requiere para controlar a los gobernantes. El mecanismo funciona, en teoría, de la siguiente manera: “la democracia postula una opinión pública que, a su vez, funda un gobierno por consentimiento, es decir, gobiernos que están condicionados por el consen-

EN LA ACTUALIDAD LOS ELEMENTOS DEMOCRÁTICOS, POR MÁS CENTRALES QUE SEAN, NO BASTAN PARA LEGITIMAR A UN RÉGIMEN.

PUESTO QUE EN LA DEMOCRACIA EL PODER EMANA DE LA MAYORÍA, LOS GOBERNADOS NECESITAN, PARA EVALUAR EL DESEMPEÑO DE LOS GOBERNANTES, CONOCER SUS ACCIONES.

so de aquella opinión”. Este consenso, en consecuencia, “debe conducir a públicos que posean opiniones autónomas y para ser eficaz debe ser confirmado y expresado mediante elecciones libres”. Sin embargo, sostiene Sartori, el hecho palpable es que la “base de la información de las grandes masas es de una pobreza asombrosa y desalentadora”.⁵⁸ La educación no resuelve todos los problemas, pues no asegura competencia cívica. Además, la calidad de la información que reciben los ciudadanos es muy mala. Para que la transparencia cumpla su cometido es necesario no solamente que los ciudadanos puedan observar al gobierno, sino para que puedan utilizar la información que han obtenido críticamente es necesario que cuenten con “competencia cognoscitiva”. Es notable que para Bentham, no es necesario que toda la sociedad cuente con competencia cognoscitiva; para él lo importante es que las clases más ilustradas sean capaces de formar juicios propios; las demás tomarán los suyos de ellas o simplemente no ten-

drán opinión alguna. En cierto sentido, Bentham era más escéptico que Sartori sobre los alcances cognoscitivos de las sociedades democráticas.

Transparencia y
democracia: claves
para un concierto

CAPÍTULO III

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”.⁵⁹

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.⁶⁰ 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”.⁶¹ ¿Qué papel, exactamente, desempeña la transparencia en el gobierno democrático? Las ideas de Bentham nos ayudan a responder a esta interrogante. Para fines analíticos, es posible hablar de características capacitadoras e inhi-

bidoras. 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.⁶² Sólo en el grado en que los elegidos se mantengan responsables 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 desempe-

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.

ño pasado de los políticos y menos de acuerdo a sus expectativas de cómo se desempeñarán en el futuro.⁶³ 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 conocimiento 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.⁶⁴ 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”.⁶⁵ 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.

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 sinnúmero de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desearlas”. A menudo la transparencia ha sido caracterizada como uno de los varios elementos que, en la democracia 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”.⁶⁶ Al igual que la separación de poderes, el conjunto de derechos fundamentales y la existencia de una constitución escrita, 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.

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.

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.⁶⁷

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.⁶⁸ 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.⁶⁹ 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 diaria 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 democra-

cia 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 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.⁷⁰ 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.⁷¹ 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 ciudadanos 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

CONCLUSIONES

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”.⁷²

LA TRANSPARENCIA PUEDE TENER MÚLTIPLES JUSTIFICACIONES EN DIVERSOS ÁMBITOS DE LA VIDA SOCIAL

En la economía y las finanzas tiene una importancia que apenas necesita ser mencionada. Ahora sabemos que la prosperidad de las naciones está relacionada directamente con el establecimiento de regímenes democráticos en los cuales las acciones del gobierno pueden vigilarse. En las páginas precedentes he tratado de esbozar tanto la historia de la transparencia en el gobierno representativo, como las funciones específicas que cumple en las democracias liberales actuales. Algunas de esas funciones refuerzan la capacidad de la mayoría para gobernar mientras que otras son parte del engranaje liberal de ese régimen. Entendida como un derecho, la transparencia tiene peculiaridades propias. El acceso a la información del gobierno no sólo es un derecho de los ciudadanos, también fortalece significativamente a los gobiernos democráticos. La gobernanza democrática se vigoriza a través de los mecanismos de autocorrección y aprendizaje que la transparencia permite.

Sin embargo, en estas últimas páginas conviene reflexionar sobre si la democracia liberal también demanda la *ausencia* de publicidad en ciertas esferas de la vida social. ¿Todo debe saberse en una democracia? Así como existe un derecho a la información existe otro igualmente legítimo a la privacidad y a la intimidad; zonas enteras de la vida de las personas que deben estar veladas para mantener la salud de una sociedad democrática. No me concentraré en este tema, que otros autores han tratado.⁷³

Existen otras restricciones a la transparencia, específicamente políticas, en una democracia liberal. Hay razones para excluir de la esfera pública asuntos que tendrían efectos negativos en la vida de una nación. Podemos encontrar diversos ejemplos de estas restricciones en varios lugares y momentos. Por lo general, son resultado de realidades políticas: profundas divisiones étnicas, religiosas o de intereses. Las comunidades políticas se auto imponen silencio en algunos asuntos. Por

ejemplo, en ciertas ocasiones es conveniente omitir un asunto de la discusión pública si éste ofendería gravemente a un grupo étnico y de esa manera “dañaría irremediable el espíritu cooperativo de la organización”.⁷⁴ Una colectividad a menudo puede utilizar sus recursos escasos de manera más eficiente si evita un asunto en extremo divisivo. De esta forma se puede desviar la atención de áreas de discordia hacia otras de concordia. Esta es la idea detrás de la noción de “razón pública” de John Rawls.⁷⁵ Así se garantiza “un terreno de debate y diálogo políticos en el que los argumentos usados no se refieran a cuestiones conflictivas e irresolubles como creencias religiosas, morales o filosóficas, sino sólo a cuestiones propiamente políticas”.⁷⁶

Como afirma Holmes, “al igual que los individuos, las organizaciones y las colectividades pueden deliberadamente mantener ciertos temas velados en razón de que lo consideran beneficioso. Por ejemplo, para presentar un frente unido los militantes de un partido político pueden abstenerse de hacer públicos sus conflictos internos”.⁷⁷ Esta es una medida perfectamente legítima. Estas razones, basadas en la prudencia, de hecho amplían la esfera de lo privado para incorporar otros temas y asuntos no tradicionales. La democracia es posible sólo cuando ciertas “solidaridades y compromisos cargados

emocionalmente son desplazados de la arena pública”.⁷⁸ En efecto, la manera de mantener el gobierno democrático en un país dividido en materia religiosa es relegar a la religión al ámbito de lo privado, aunque ésta tenga todos los atributos de lo público. De esa forma, otros asuntos controvertidos serán más sencillos de resolver porque no se permite que las diferentes confesiones se conviertan en facciones políticas. Hay problemas —religiosos, étnicos, etc.— que simplemente no pueden ser procesados a través de la regla de la mayoría. La sociedad se beneficia si se excluyen de la agenda pública. Así la energía social se libera para atender otros problemas que podrán resolverse de manera más sencilla. En toda sociedad profundamente dividida la regla de la mayoría sólo es posible si se privatizan los asuntos más divisivos. Evitar ciertos asuntos por razones prudenciales no es, por supuesto, opacidad. Sin embargo, sí implica cierto grado de omisión.

Durante los procesos de transición a la democracia en América Latina, Sudáfrica y Europa del Este, muchos países se enfrentaron a la espinosa tarea de adjudicar el pasado de los estados autoritarios. Comisiones de la verdad fueron creadas en varias naciones para exponer los crímenes del pasado. Sin embargo, algunos críticos señalaron que el deseo obsesivo de publicitar los crímenes de colaboracionismo que se

cometieron en el antiguo régimen hizo más difícil la consolidación de la democracia. Adjudicar la conveniencia de las comisiones de la verdad escapa al objetivo de este trabajo. Baste con afirmar que existen razones de peso para pensar que su efecto sobre las democracias incipientes es complejo.⁷⁹

También debemos aceptar que la abstención de llevar a la luz pública temas críticos tiene límites. Es sencillamente inmoral silenciar algunos asuntos. En otros casos, la regla de silencio no basta para prevenir un conflicto inevitable. Por ejemplo, la mordaza que se impusieron los norteamericanos a mediados del siglo XIX sobre el tema de la esclavitud no bastó para preservar a ese país de la guerra civil, simplemente retrasó el conflicto algunos años.

La reflexión sobre la relación entre democracia y transparencia también puede ser útil para repensar algunos de los debates actuales sobre el alcance de los instrumentos jurídicos que garantizan el acceso a la información. En efecto, las deficiencias conceptuales nos impiden responder con certeza a preguntas como: ¿quiénes deben ser sujetos de las leyes de transparencia? Las leyes de acceso a la información establecen mecanismos y procedimientos para garantizar que la ciudadanía pueda acceder a la información del gobierno, pero no obliga a otras personas morales y particulares a atender solici-

tudes de información directamente de la ciudadanía. Para algunos autores esta es una deficiencia de dichas leyes y para subsanarla proponen “ampliar esa herramienta ciudadana para que todos aquellos entes que tengan trascendencia pública, y por tanto exista el interés social para conocer cómo operan, estén obligados a mantener un control y un orden de su información tal, que les permita responder solicitudes directamente planteadas por la ciudadanía”.⁸⁰ Para sustentar esta posición se aduce que “la lógica de construcción de una cultura de la transparencia se vincula estrechamente con la idea de transparentar al ámbito de lo público, en general, y no únicamente las actividades del gobierno”.⁸¹ Sin embargo, si las reflexiones aquí planteadas son correctas, lo que es posible concluir es que la democracia no exige que todo lo público —en sentido amplio— sea transparente. Lo que sí requiere es, en general, que lo *gubernamental* sea transparente. Ninguna de las cinco funciones que hemos revisado exige que el ojo ciudadano observe todos los ámbitos de la vida pública de los individuos, las asociaciones civiles y otras personas morales, aunque éstos reciban recursos fiscales en forma de subsidios o transferencias directas. La información que debe estar disponible a los ciudadanos es aquella que les permite evaluar el desempeño real del gobierno y los representantes y exigir-

les cuentas para premiarlos o castigarlos. Por supuesto, de este argumento no se sigue que entes como los fideicomisos públicos deben estar exentos de las demandas de información de los ciudadanos. Sí quiere decir en cambio que, en un régimen democrático, no es necesario ni deseable contar con instrumentos que garanticen a la ciudadanía el acceso a la información de la “totalidad de entes que reciben recursos públicos”.⁸² El “flujo de recursos públicos” genera una gran cantidad de información, pero sólo una parte de ella es relevante para cumplir los fines democráticos de la transparencia. Sin duda, los ciudadanos deben exigir que los dineros públicos se cuiden. Y las diversas contralorías de las dependencias y órganos públicos se encargan precisamente de ello. Pero extender la obligación de responder a peticiones de información a, por ejemplo, personas que reciben transferencias directas de programas sociales no es razonable. No sólo existen argumentos liberales para oponerse a esta intromisión que atenta contra la dignidad de las personas, también es posible afirmar que, desde la perspectiva de las exigencias democráticas de transparencia, tampoco es justificable. Sí existen, en cambio, razones de peso para afirmar que las sociedades democráticas requieren que ciertos asuntos que las dividen profundamente permanezcan fuera de

la agenda pública. Tampoco resulta muy convincente argumentar que un criterio para identificar cuándo debe imperar la transparencia es el impacto que ciertos entes o sujetos pueden tener en la esfera de los derechos fundamentales individuales. El problema es que dada la lista de derechos humanos consagrados en, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, prácticamente todos los entes colectivos tienen, o pueden tener, un impacto significativo en ellos.⁸³ El impacto no genera derecho; porque las consecuencias de las acciones humanas son a menudo impredecibles. Y una función del gobierno es precisamente regular la vida social para poner estos efectos bajo control. Cuando las acciones de los particulares afectan al interés común es perfectamente lícito que los ciudadanos demanden que el Estado proteja a la sociedad a través de leyes y otras medidas, pero de ahí no se sigue que existe un derecho ciudadano a conocer la vida privada de los particulares.

*

Jeremy Bentham concluyó su apología de la publicidad en el gobierno representativo de esta manera:

Quizá se creará que me aparto de la gravedad de la presente materia, si pongo en cuenta, entre los beneficios de la publicidad, la di-

versión que resulte de ella, digo la diversión en sí misma, separada de la instrucción, aunque en el hecho no es posible separarla. Pero el que mirara como frívola esta consideración discurriría malísimamente. Lo que se llama útil, es lo que promete un bien. La diversión es un bien muy real; y esta especie de gusto, en particular, me parece suficiente por sí sola para hacer que la felicidad de la nación que goza de ella, sea superior a la de las que no la conocen.⁸⁴

NOTAS

- 1 Mauricio Merino, "Introducción", en Mauricio Merino, (coord.) *Transparencia: libros, autores e ideas*, México, IFAI/CIDE, 2005, p. 17.
- 2 Gustavo Emmerich, "Democracia, ciudadanía y transparencia", en Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. *Democracia y transparencia*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, pp. 25-26.
- 3 Mauricio Merino, "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México", en Elizondo, *Democracia y transparencia*, pp. 76-77.
- 4 *Ibíd.* p. 78.
- 5 Véase, por ejemplo: John Stuart Mill, *Sobre la libertad*, México, Gernika, 1991; John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Madrid, Tecnos, 1994; Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, FCE, 2000.
- 6 Alfonso Hernández Valdez, "¿Qué es y para qué sirve la transparencia?", *Recta Ratio*, año 1, No. 2 (enero-junio, 2005).
- 7 Ernesto Villanueva. "Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia", en Merino, *Transparencia*, p. 62.
- 8 Jesús Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, México, IFAI, 2004, p. 25.
- 9 Mill, *Del gobierno representativo*, p. 33.
- 10 Mill, *Sobre la libertad*, pp. 29-88.
- 11 Manuel Kant, "La paz perpetua", en *Fundamentación de la metafísica de las costumbres / Crítica de la razón práctica / La paz perpetua*, México, Porrúa, 1998, p. 243
- 12 *Ibíd.* pp. 243-244.
- 13 Sobre la génesis del gobierno representativo, véase: Bernard Manin, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.

- 14 Mill, *Del gobierno representativo*, p. 37.
- 15 *Ibíd.* p. 43.
- 16 Jeremy Bentham, "Código constitucional", en Josep Colomer, (ed.) *Bentham. Antología*, Barcelona, Ediciones Península, 1991, pp. 207-208.
- 17 *Ibíd.* pp. 208-209. Hay que hacer notar que no era la persona, en el caso de los no funcionarios, la obligada a responder directamente a esta petición.
- 18 *Ibíd.* p. 209. Cursivas en el original.
- 19 Nicolás Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, introducción y notas de A. Martínez Aracón, Madrid, Alianza Editorial, 1987, 1(4) pp.38-40.
- 20 Cursivas en el original. Jeremy Bentham, *Táctica de las asambleas legislativas*, Burdeos, Imprenta de Pedro Beaume, 1829, p. 29. Esta parece ser la traducción al castellano de una edición francesa publicada algunos años antes: Jeremy Bentham, *Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques: ouvrages extraits des manuscrits de m. Jérémie Bentham...* par Ét. Dumont. Paris, Bossange frères, 1822. Para una edición reciente de la obra, véase: Jeremy Bentham, *Political Tactics*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- 21 *Ibíd.* p. 30. "Podemos colocar en tres clases a los enemigos de la publicidad: una del malhechor que querría ocultarse de las miras de su juez; otra del tirano que hace por ahogar la opinión pública, cuya voz temen oír sus oídos; y la última del hombre tímido o indolente que censura la incapacidad general para encubrir la suya". pp. 31-32.
- 22 *Ibíd.* p. 33.
- 23 Veneno, ponzoña.
- 24 *Ibíd.* pp. 33-34. Mis cursivas.
- 25 *Ibíd.* p. 34.
- 26 *Ibíd.* p. 35. Cursivas en el original.

- 27 *Ibíd.* p. 36.
- 28 *Ídem.*
- 29 *Ibíd.* pp. 39-40.
- 30 *Ibíd.* pp. 40-41.
- 31 *Ibíd.* pp. 43-44.
- 32 *Ibíd.* p. 44.
- 33 *Ibíd.* pp. 44-45.
- 34 *Ibíd.* p. 45.
- 35 *Ibíd.* p. 46.
- 36 *Ibíd.* pp. 46-47.
- 37 *Ibíd.* p. 47.
- 38 *Ibíd.* p. 48.
- 39 Maquiavelo, *Discursos*, 1(7)
- 40 *Ibíd.* 50.
- 41 *Ibíd.* pp. 50-51.
- 42 *Ibíd.* pp. 51-52. Cursivas en el original.
- 43 *Ibíd.* p. 52.
- 44 *Ibíd.* pp. 56-57.

- 45 Giovanni Sartori, *¿Qué es la democracia?*, México, Taurus, 2003, p. 33.
- 46 Joseph A Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper Perennial, 1950, pp.262-272.
- 47 Para una defensa de la democracia mínima, véase: Adam Pzeworski, "Minimalist conception of democracy: a defense", en Ian Shapiro y Casiano Hacker-Cordón, (eds.), *Democracy's value*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, pp. 23-56.
- 48 Robert A. Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1997, p. 13. Agradezco a Francisco Eissa sus notas y la discusión crítica sobre Dahl.
- 49 *Ibíd.* p.15
- 50 *Ibíd.* p. 14.
- 51 Dahl, Robert A. y Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Chicago, The University of Chicago Press, 1976, p. 278.
- 52 *Mis cursivas.* Robert A. Dahl, *La democracia*, México, Taurus, 2005, p. 92.
- 53 Dahl y Lindblom, *Politics, Economics*, p. 286
- 54 Dahl, *La democracia*, pp. 38, 47-48. Según Dahl, estos criterios, "son tan útiles como podría serlo cualquier estándar ideal, y son más relevantes y eficaces que muchos de ellos. Nos ofrecen una medida a partir de la cual podemos evaluar las actuaciones de asociaciones reales que se pretenden democráticas. Pueden servir como guías para conformar y reajustar determinados arreglos, constituciones, prácticas e instituciones políticas". *Ibíd.* p. 53.
- 55 En esta vena, Fareed Zakaria ha manifestado recientemente preocupación por el fenómeno contemporáneo de la "democracia antiliberal". Fareed Zakaria, *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*, New York, Norton, 2004.
- 56 Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México FCE, 1986, p. 9.
- 57 *Ibíd.* p. 23.

- 58 Sartori, *¿Qué es la democracia?*, p. 105-106
- 59 Richard W. Oliver, *What is transparency?*, New York, McGraw Hill, 2004. pp. 4-5.
- 60 *Ibíd.* p. 5.
- 61 Merino, "Introducción", p. 17.
- 62 Adam Pzeworski, Susan Stokes y Bernard Manin, *Democracy, accountability and representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- 63 Morris P. Fiorina, *Retrospective voting in American National Elections*, New Haven, Yale University Press, 1981. Las teorías del sufragio prospectivo, en cambio, postulan que los electores ven hacia delante y condicionan su voto a sus expectativas sobre el futuro.
- 64 Como afirma Shedler, ambas dimensiones aluden a los términos en inglés *answerability* y *enforcement* que son clave para la rendición de cuentas. Andreas Shedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, IFAI, 2004, p. 12.
- 65 Merino, "Introducción", pp. 79-81.
- 66 Merino, "El desafío", p. 12.
- 67 Russell Hardin, *Trust and trustworthiness*, New York, Russell Sage, 2002.
- 68 Stephen Holmes, *Passion and constraint. On the theory of liberal democracy*, Chicago, University of Chicago Press, 1995, p. 6.
- 69 *Ídem.*
- 70 *Ídem.*
- 71 Esta idea es de Stephen Holmes, quien ya la había esbozado en la obra citada. Véase: Stephen Holmes, "Can constitutions think?", manuscrito sin publicar presentado en el simposio "Constitutionalism", Buenos Aires, Argentina, noviembre 2005.
- 72 *Ibíd.*

- 73 Fernando Escalante, *El derecho a la privacidad*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información, 2002; Ernesto Garzón Valdés, *Lo íntimo, lo privado y lo público*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2003.
- 74 Stephen Holmes, "Gag rules and the politics of omission", en Holmes, *Passion and constraint*, p. 202.
- 75 John Rawls, *The law of peoples with The idea of the public reason revisited*, Cambridge, Harvard University Press, 1999.
- 76 Rodríguez Zepeda, *Estado y transparencia*, p. 48.
- 77 Holmes, *Passion and constraint*, p. 205.
- 78 *Ibíd.* p. 207.
- 79 Queda por establecer, por ejemplo, cómo medir el impacto de la información producida por las comisiones de la verdad en la consolidación democrática de esos países.
- 80 Alexander Ruiz Euler, "El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia", en Alexander Ruiz Euler (coord.), *Transparencia y rendición de cuentas*, México, UCSD/Fontamara, 2006, pp.19-20.
- 81 *Ibíd.* p. 23.
- 82 *Ibíd.* p. 29.
- 83 Consideremos sólo los siguientes: Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas, toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
- 84 Bentham, *Táctica de las asambleas*, p. 42.

BIBLIOGRAFÍA

- Bentham, Jeremy. *Tactique des assemblées législatives, suivie d'un traité des sophismes politiques: ouvrages extraits des manuscrits de m. Jérémie Bentham ...* par Ét. Dumont. París: Bossange frères, 1822.
- _____. *Táctica de las asambleas legislativas*. Burdeos: Imprenta de Pedro Beaume, 1829.
- _____. "Código constitucional". En Bentham. Antología, editado por J. Colomer. Barcelona: Ediciones Península, 1991.
- _____. *Political Tactics*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. México: FCE, 1986.
- Dahl, Robert A. *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 1997.
- _____. *La democracia*. México: Taurus, 2005.
- _____.y Ch. E. Lindblom. *Politics, Economics and Welfare*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- Emmerich, Gustavo. "Democracia, ciudadanía y transparencia". En Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. *Democracia y transparencia*, 13-40. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- Escalante, Fernando. *El derecho a la privacidad*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2002.
- Fiorina, Morris P. *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- Garzón Valdés, Ernesto. *Lo íntimo, lo privado y lo público*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2003.
- Hardin, Russell. *Trust and trustworthiness*. New York: Russell Sage, 2002.
- Hernández. Valdez, Alfonso "¿Qué es y para qué sirve la transparencia?", *Recta Ratio*, año 1, No. 2, (enero-junio, 2005).
- Holmes, Stephen. *Passion and constraint. On the theory of liberal democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 1995.
- _____. "Can constitutions think?". Manuscrito sin publicar presentado en el simposio "Constitutionalism", Buenos Aires, Argentina, noviembre 2005.
- Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Introducción y notas de A. Martínez Aracón. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- Merino, Mauricio. "Introducción". En *Transparencia: libros, autores e ideas*, coordinado por M. Merino, 11-20. México: IFAI/CIDE, 2005.
- _____. "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". En Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. *Democracia y transparencia*, 73-136. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- Mill, John Stuart. *Sobre la libertad*. México: Gernika, 1991.
- _____. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos, 1994.

- Oliver, Richard W. *What is transparency?* New York: McGraw Hill, 2004.
- Pzerworski, Adam. "Minimalist conception of democracy: a defense". En *Democracy's value*, editado por I. Shapiro y C. Hacker-Cordón, 23-55. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- _____, Susan Stokes y Bernard Manin. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Rawls, John. *The law of peoples with the idea of the public reason revisited*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI, 2004.
- Ruiz Euler, Alexander. "El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia". En *Transparencia y rendición de cuentas*, coordinado por A. Ruiz Euler, 15-42. México: UCSD/Fontamara, 2006.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, 2003.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper Perennial, 1950.
- Shedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México: FCE, 2000.
- Zakaria, Fareed. *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*. New York: Norton, 2004.
- Kant, Manuel. "La paz perpetua". En *Fundamentación de la metafísica de las costumbres / Crítica de la razón práctica / La paz perpetua*. México: Porrúa, 1998.
- Manin, Bernard. *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998.
- Maquiavelo, Nicolás. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Introducción y notas de A. Martínez Aracón. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- Merino, Mauricio. "Introducción". En *Transparencia: libros, autores e ideas*, coordinado por M. Merino, 11-20. México: IFAI/CIDE, 2005.
- _____. "El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México". En Carlos Elizondo, Gustavo Ernesto Emmerich, Luis Eduardo Garzón et al. *Democracia y transparencia*, 73-136. México: Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005.
- Mill, John Stuart. *Sobre la libertad*. México: Gernika, 1991.
- _____. *Del gobierno representativo*. Madrid: Tecnos, 1994.
- Oliver, Richard W. *What is transparency?* New York: McGraw Hill, 2004.
- Pzerworski, Adam. "Minimalist conception of democracy: a defense". En *Democracy's value*, editado por I. Shapiro y C. Hacker-Cordón, 23-55. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- _____, Susan Stokes y Bernard Manin. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- Rawls, John. *The law of peoples with the idea of the public reason revisited*. Cambridge: Harvard University Press, 1999.
- Rodríguez Zepeda, Jesús. *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. México: IFAI, 2004.

- Ruiz Euler, Alexander. "El ojo ciudadano y los recursos públicos: una breve evaluación de los alcances de la Ley Federal de Transparencia". En *Transparencia y rendición de cuentas*, coordinado por A. Ruiz Euler, 15-42. México: UCSD/Fontamara, 2006.
- Sartori, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* México: Taurus, 2003.
- Schumpeter, Joseph A. *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper Perennial, 1950.
- Shedler, Andreas. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: IFAI, 2004.
- Tocqueville, Alexis de. *La democracia en América*. México: FCE, 2000.
- Zakaria, Fareed. *The future of freedom. Illiberal democracy at home and abroad*. New York: Norton, 2004.

Transparencia y democracia: claves para un concierto,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 2015 en los talleres gráficos de
Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
Tiraje: 6,200 ejemplares
Edición a cargo de:
Dirección General de Promoción y Vinculación con la Sociedad.



Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

© Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales (INAI)
Av. Insurgentes Sur, No. 3211, Colonia Insurgentes Cuicuilco,
Delegación Coyoacán, México, D.F. C.P. 04530
Primera Reedición del INAI.

Impreso en México / Printed in Mexico