

# LA TRANSPARENCIA: PRINCIPIO SUSTANTIVO DE LA DEMOCRACIA

**HOY EN DÍA, EXISTE UNA PREOCUPACIÓN GENERALIZADA POR LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA.** Con mucha frecuencia, los medios de comunicación reportan que alguna dependencia de gobierno echó a andar un programa, poniendo énfasis en quiénes lo diseñaron y dentro de qué marco normativo, qué objetivos se persiguen, qué costos conlleva su desarrollo, o qué mecanismos permitirán evaluar su rendimiento; en fin, hay un mercado para la cobertura informativa de las acciones y decisiones públicas, es decir, hay un público interesado en la difusión del quehacer del gobierno. Asimismo, no es raro encontrar que dependencias gubernamentales anuncien con orgullo que en los procesos de adquisición de materiales y suministros, no solamente se someterán a la vigilancia de las contralorías y del Congreso, a las que por ley están obligados, sino que solicitarán que alguna asociación civil, destacada en trabajos de transparencia, dé seguimiento a sus trabajos de licitación, a fin de subra-

yar el compromiso del gobierno con la transparencia.

La importancia y el reconocimiento social que ha alcanzado el tema de la transparencia de la actuación pública parece responder a una demanda de la sociedad por conocer cómo toman decisiones quienes tienen encomendadas las tareas públicas y, en particular las gubernamentales, porque atañen a la sociedad en su conjunto.

Esta demanda por hacer visibles los mecanismos y procedimientos de la acción del gobierno se ha socializado, formando parte del panorama cotidiano de la sociedad en la actualidad. Por ello, no hay quien defienda que los asuntos públicos se mantengan en secreto, como coto exclusivo de los políticos y al margen del conocimiento de los diferentes públicos, todo lo contrario, la exigencia de transparencia de las decisiones y acciones públicas es parte del horizonte cotidiano.

El valor social que tiene la noción de difundir, de dar visibilidad a lo que sucede en las oficinas

gubernamentales, donde se toman las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, responde al principio clásico de la democracia liberal que sostiene que el poder requiere de controles y límites para frenar sus eventuales abusos, es decir, para evitar que sea impune o arbitrario.

Toda organización o comunidad social requiere de una estructura de poder capaz de darle ordenamiento, de asegurar su permanencia y de que los objetivos y metas colectivos puedan alcanzarse, sin embargo, un poder concentrado, sin compromisos y obligaciones respecto de aquellos sobre los que se ejerce, tiende a la tiranía y al despotismo, de ahí que una de las condiciones esenciales de los gobiernos republicanos, liberales y democráticos sea que existan reglas e instituciones que garanticen la contención del poder (O'Donnell, 1998: 113).

Hay dos grandes palancas institucionales que contribuyen al propósito de mantener al poder acotado y que están íntimamente relacio-

nadas entre sí y son parte del andamiaje doctrinario de la democracia liberal: la rendición de cuentas y el estado de derecho. Mientras el estado de derecho es el conjunto de normas y ordenamientos legales y positivos que sirven para señalar dentro de qué márgenes puede desenvolverse el poder, que dicho sea de paso, solamente puede hacer aquello que expresamente está establecido en la ley, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene el poder de responder, en primerísimo lugar a los ciudadanos que son su fuente última de sustentación y legitimidad.

Por supuesto que la rendición de cuentas tiene que estar reglamentada para que tenga la fuerza de la ley, pero también tiene una connotación simbólica, porque es importante no sólo que el poder sea responsable ante los ciudadanos porque cumple ciertas tareas que están determinadas por la ley, sino que los ciudadanos tengan la percepción de que efectivamente los gobernantes

hacen lo que están obligados a hacer.

La transparencia es una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sean una realidad, porque ayuda a identificar puntualmente por vía de la difusión de la información, si las decisiones, acciones y políticas públicas se apegan puntualmente a las normas legales correspondientes y si los gobernantes responden ante sus gobernados, o sea, si guían sus decisiones en función de las necesidades de la población y de los compromisos que asumieron frente a ella al tomar posesión de sus cargos. Es por ello que no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de transparencia.

### **Más allá de elecciones libres y competidas**

A pesar de que la democracia liberal tiene más de siglo y medio de existencia, la demanda de transparen-

cia en la gestión pública es relativamente reciente, es decir, su conceptualización y la reglamentación de su aplicación tienen unas cuantas décadas. De hecho, la conciencia sobre la relevancia de la transparencia para la vida democrática ha ido cobrando centralidad al calor de la extensión de la democracia como sistema de gobierno y de la gran revolución tecnológica que hemos experimentado en materia de comunicaciones y que ha puesto la información al alcance de prácticamente cualquier persona en casi cualquier parte del planeta.

Para ilustrar lo reciente que es la exigencia de transparentar la información que producen las autoridades públicas, cabe considerar que en Gran Bretaña, que es una democracia estable y antigua, la Ley sobre Libertad de Información (Freedom of Information Act) se aprobó apenas en el año 2000 y la obligación de las autoridades públicas de otorgar información entró en vigor para todas las dependencias gubernamentales en enero de 2005.

En efecto, la llamada tercera ola democratizadora a la que se refirió Samuel Huntington al inicio de los noventa, para identificar el fenómeno que arrancó en el sur de Europa occidental a mediados de los años setenta (Huntington 1991), se fue extendiendo por distintas regiones del mundo durante las siguientes dos décadas, dándole a la democracia liberal una valoración universal y planteando muy rápidamente la necesidad de consolidar y profundizar sus reglas y procedimientos característicos. Así, a la exigencia primera de tener elecciones libres, transparentes y competitivas, es decir, de contar con gobiernos emanados de la voluntad de los ciudadanos, ha seguido la necesidad de avanzar en la construcción de reglas e instituciones de pesos y contrapesos que impidan el ejercicio abusivo y arbitrario del poder y de canales efectivos de participación de los ciudadanos.

Dicho de otra manera, los procesos de transición a la democracia abrieron la puerta para que la agen-

da democrática se extendiera más allá del ámbito electoral, abordando los temas sustantivos de dicha forma de gobierno que tienen que ver con la posibilidad de que los ciudadanos tengan injerencia no sólo en la selección de sus gobernantes, sino en la orientación y el rumbo de las políticas públicas.

La transparencia es uno de los requisitos de un gobierno que no solamente aspira a ser democrático en cuanto a su origen, es decir, porque surgió de un proceso electoral libre, justo y competitivo, sino en cuanto a su operación, o sea, por la manera en que desarrolla las distintas actividades que tiene encargadas. La transparencia es una de las variables de la ecuación de la gobernabilidad democrática.

La alta valoración social que ha adquirido la democracia ha generado, en buena medida, la demanda de transparencia de la gestión pública, pero además, el déficit de satisfacción social frente al desempeño de los gobiernos surgidos de procesos electorales democráticos

ha acentuado esa exigencia. La región latinoamericana es un ejemplo claro de este contraste entre la alta apreciación de la democracia como sistema de gobierno y las fuertes críticas y pobre calificación

**LA TRANSPARENCIA ES UNO DE LOS REQUISITOS DE UN GOBIERNO QUE NO SOLAMENTE ASPIRA A SER DEMOCRÁTICO EN CUANTO A SU ORIGEN, ES DECIR, PORQUE SURGIÓ DE UN PROCESO ELECTORAL LIBRE, JUSTO Y COMPETIDO, SINO EN CUANTO A SU OPERACIÓN, O SEA, POR LA MANERA EN QUE DESARROLLA LAS DISTINTAS ACTIVIDADES QUE TIENE ENCARGADAS.**

que reciben los gobiernos surgidos de elecciones limpias y confiables (Informe sobre la democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos, PNUD, 2004).

Esta tensión entre la alta valoración de la democracia y la escasa satisfacción con su funcionamiento efectivo habla de que, al menos en las democracias emergentes, los ciudadanos, al haberse finalmente apoderado de su derecho al voto, convirtiéndolo en un instrumento efectivo para expresar sus preferencias o rechazos, han devenido más críticos y exigentes frente a los gobiernos legítimamente conformados. La demanda de transparencia en el desempeño de los gobiernos es parte de esa mayor conciencia de los ciudadanos sobre su derecho a tener gobiernos más responsables y eficaces.

Esto no significa que la transparencia solamente deba exigirse cuando hay dudas o malas evaluaciones sobre la manera en que se está manejando la administración

pública, la transparencia debe ser parte del funcionamiento regular y cotidiano de las dependencias públicas, es decir, debe estar incorporada a las rutinas institucionales. No obstante, es preciso reconocer que la importancia que ha alcanzado en la actualidad obedece, en buena medida, a que ha sido lo contrario lo que ha caracterizado a los gobiernos democráticos y no solamente a aquellos que han accedido a dicho estatuto recientemente.

De hecho, el ejercicio gubernamental se ha caracterizado históricamente más por la reserva, el secreto y la opacidad que por la apertura de la información y la transparencia. Poseer información privilegiada, que no está al alcance del gran público, ha sido parte del concepto mismo del poder, de ahí la famosa frase de que “quien tiene información, tiene poder”, por lo que difundirlo o compartirlo significará de alguna forma, ceder parte de dicho poder, lo cual no puede darse por voluntad de los podero-

sos, sino porque existe la obligación legal de hacerlo, porque la transparencia está institucionalizada.

La exigencia de transparencia tiene que ver con la profundización de la democracia, entendida no sólo como evitar un retroceso hacia gobiernos autoritarios, sino como asegurar que mejore la calidad de las instituciones y las prácticas democráticas. La profundización de la democracia implica de manera obligada reforzar los mecanismos de la transparencia y la rendición de cuentas (Barraca, 2003: 27).

### **La transparencia como condición necesaria de la rendición de cuentas**

La transparencia de la acción pública no es sinónimo de rendición de cuentas, pero es una condición necesaria para que ésta se lleve a cabo. “La noción de rendición de cuentas”, como bien señala, Andreas Schedler, “tiene dos dimensiones básicas. Incluye, por un lado

la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos” (Schedler, 2004: 12).

Para que la rendición de cuentas pueda efectivamente constituir una forma de control sobre el ejercicio del poder, es indispensable que quienes lo ejerzan den visibilidad, difundan y transparenten cómo se toman las decisiones, con qué motivaciones y qué objetivos se pretenden lograr. Pero, ahí no termina o se actualiza la rendición de cuentas porque es necesario que ocurra la contraparte, esto es, que se evalúe el desempeño de dichos funcionarios para certificar que lo que informaron en cuanto a contenidos, alcances y resultados, efectivamente se realizó.

Develar la información es el primer requisito para lograr la supervisión y la evaluación de la actuación gubernamental, empero, la rendi-

ción de cuentas contempla una estación más en el recorrido de vigilar y limitar al poder, la posibilidad de que se sancione al funcionario público que haya cometido actos ilegales o irregulares, es decir, que no haya desarrollado adecuadamente las tareas que tenía asignadas, o que haya informado insuficientemente al respecto, o al hacerlo haya faltado a la verdad. El despliegue de la información, entonces, es el primer paso obligado para que se analice y se verifique el desempeño del funcionario público. El corolario de esta tarea es que se establezcan correctivos que realmente permitan inhibir conductas indebidas, fraudulentas o irresponsables de los agentes públicos en el futuro.

Al obligar al político o funcionario público a divulgar los factores que le sirvieron para adoptar alguna política o decisión pública, no se trata solamente de someterlo al escrutinio público con el mero propósito de exhibirlo, sino de garantizar el derecho de los ciudadanos a

recibir explicaciones y justificaciones de los actos del poder.

Si bien la transparencia y la rendición de cuentas son mecanismos para controlar el poder, su importancia no radica solamente en su sentido negativo de contención, sino que conllevan un sentido positivo, de asegurar la participación de los ciudadanos y sus representantes en el ejercicio del poder para hacerlo responsable, a la vez que más eficaz y eficiente.

Contrario a lo que con mucha frecuencia se opina, la transparencia y la rendición de cuentas no responden solamente a un afán un tanto ingenuo de garantizar espa-

**EL DESPLIEGUE DE LA INFORMACIÓN, ENTONCES, ES EL PRIMER PASO OBLIGADO PARA QUE SE ANALICE Y SE VERIFIQUE EL DESEMPEÑO DEL FUNCIONARIO PÚBLICO.**

cios de participación a los ciudadanos, es decir, para aprovechar que el ciudadano tiene hoy una alta valoración en el imaginario social, que contrasta con la baja valoración del político. La transparencia y rendición de cuentas, al introducir esquemas de control sobre el poder ayudan a que éste se ejerza de manera más eficiente, porque reduce los niveles de arbitrariedad y de discrecionalidad, porque obliga a tener más claros los objetivos y los pasos que deben seguirse para alcanzarse.

Funcionarios públicos responsables frente a quien los eligió, pero también frente a los organismos encargados de vigilar y fiscalizar el desarrollo de sus actividades, es una fórmula adecuada para que sus decisiones y acciones puedan satisfacer mejor las necesidades y demandas de la sociedad.

Para que funcionen y sirvan a sus propósitos, la transparencia y rendición de cuentas no pueden depender de la buena voluntad de los gobernantes o funcionarios

públicos, sino que deben estar reglamentadas puntualmente.

De acuerdo con la distinción planteada por Guillermo O'Donnell, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones: la vertical y la horizontal, que, en realidad, son dos caras de una misma moneda y se complementan. Mientras la rendición de cuentas vertical hace referencia a nociones democráticas básicas, relacionadas con las reglas y principios que definen la relación entre gobernantes y ciudadanos, tales como el voto, la libertad de expresión, de asociación, etc., la horizontal implica la existencia de agencias legalmente facultadas para vigilar y, eventualmente corregir y sancionar irregularidades en el desempeño de los gobernantes y funcionarios públicos; se refiere, pues, a las instituciones de los pesos y contrapesos, de control y fiscalización (O'Donnell, 1998: 112).

La existencia de elecciones libres, justas y competidas, al igual que el ejercicio de la libertad de expresión o de prensa, de reunión y

asociación, permiten que los ciudadanos decidan el nombramiento y el relevo de sus gobernantes y representantes, que les puedan hacer llegar sus demandas, pero también que puedan exponer sus denuncias por comportamientos ilegales o indebidos de funcionarios públicos. Todos éstos son mecanismos para permitir el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones del poder y, por ello, conforman la dimensión vertical de la rendición de cuentas.

Las elecciones periódicas colocan a los políticos ante la necesidad de orientar sus acciones en función del mandato de los ciudadanos, particularmente de aquellos que habitan en su distrito o estado, porque de ellos depende la posibilidad de reelegirse. La información a la que tengan acceso los ciudadanos sobre el desempeño de los gobernantes o de los políticos es clave para orientar sus preferencias al momento de emitir su voto, sobre todo porque un voto muy extendido es el retrospectivo, que busca premiar o castigar al

gobernante o representante en turno, ratificándolo o rechazándolo. El derecho de asociación permite que los ciudadanos sumen voluntades para que su capacidad de influir en el poder sea más eficaz, para que las demandas que plantean a los gobernantes sean tomadas en cuenta con mayor prontitud. Desde luego que mientras una organización sea más reconocida y esté mejor equipada, mayor capacidad tendrá para influir en la orientación de los actos de los funcionarios públicos. El acceso a la información pública es una herramienta fundamental para las organizaciones sociales porque les permite diseñar con mayor precisión sus reclamos y exigencias al poder.

Así, por ejemplo, una organización de observadores electorales interesada en que los comicios sean limpios y confiables, requiere de información puntual sobre en dónde se van a instalar las casillas para votar, quiénes están facultados para recibir y contar los votos, qué

partidos tienen representantes ante dichas casillas, etc.

Si la información sobre la organización de las elecciones no se transparenta, se vuelve imposible o irrelevante la vigilancia que puede ejercer una organización de observadores electorales. En cambio, si cuenta puntualmente con ella, podrán identificarse los aciertos y las deficiencias del proceso electoral y ofrecer una evaluación más justa del mismo. Está claro que si una autoridad electoral no es imparcial, o no se ciñe estrictamente a las disposiciones legales de la administración de comicios democráticos, buscará rehusarse a ofrecer información a organizaciones civiles interesadas en vigilarla. Por ello, para que funcionen, las reglas de la transparencia exigen un contexto de instituciones democráticas. La rendición de cuentas horizontal tiene que ver con la vigilancia y el control que unas instituciones ejercen frente a otras, bajo el principio de los pesos y contrapesos y de la división de poderes.

No cabe duda que uno de los asuntos que concentra la atención de la transparencia y la rendición de cuentas es el financiamiento de la política. De hecho, de acuerdo con el Banco Mundial, la rendición de cuentas “se define en parte por la transparencia en el financiamiento de los partidos y en la difusión de sus activos y pasivos” (Ward, 2002:1).

**EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ES UNA HERRAMIENTA FUNDAMENTAL PARA LAS ORGANIZACIONES SOCIALES PORQUE LES PERMITE DISEÑAR CON MAYOR PRECISIÓN SUS RECLAMOS Y EXIGENCIAS AL PODER.**

## **La demanda de transparencia alcanzó a los partidos políticos**

La transparencia como requisito para alcanzar el calificativo de institución democrática se ha movido más allá de las dependencias gubernamentales y estatales para alcanzar a organizaciones como los partidos políticos que están fuera del ámbito público y estatal (Krishnan, 2001: 3). De la mano de la democracia que surgió como sistema de gobierno a mediados del siglo XIX, los partidos políticos han estado ahí desde entonces, sin embargo, sólo recientemente han sido sometidos al reclamo de hacerse transparentes y de rendir cuentas tanto frente a sus propias bases sociales y sus electores, como frente a las autoridades públicas.

De hecho, la regulación sobre transparencia de los partidos en el mundo se ha desarrollado profusamente en el curso apenas de los últimos treinta años, porque aunque en algunos países como los

Estados Unidos, desde inicios del siglo XX existen disposiciones legales que ordenan la divulgación de los nombres de los donantes de los partidos (Ley sobre Prácticas Corruptas de 1910), durante casi 60 años no se cumplió porque ningún legislador en la Cámara de Representantes, que era la encargada de aplicarla, quiso asumir la responsabilidad de hacerlo.

Sólo después del escándalo de Watergate y de la creación de la Comisión Federal Electoral (FEC) en 1974, se empezarían a cumplir las disposiciones sobre financiamiento de campañas y sobre divulgación de los recursos de los partidos. En Alemania, por ejemplo, existe una Ley de Partidos Políticos desde 1967, pero no fue sino hasta 1994 que se aprobó la relativa a su financiamiento que contempla la obligación de los partidos de difundir, cada año, sus estados de cuenta que muestren el origen y la utilización de los fondos que reciben (Ley de Financiamiento de Partidos de Alemania, enero 1994).

En Canadá, fue en el año 2003 cuando se aprobaron cambios importantes en la Ley de Elecciones para reglamentar puntualmente las contribuciones a los partidos políticos y su obligación de rendir informes financieros completos ante la autoridad electoral, los cuales están abiertos al público en general (Ley de Elecciones de Canadá, junio 2003).

La rapidez con la que se extendió la apreciación por la democracia electoral, se ha correspondido con la velocidad con la que se ha construido un consenso importante sobre la necesidad de que los partidos políticos sean organizaciones transparentes, sometidas al escrutinio público y a la rendición de cuentas, que son cualidades del poder público democrático y no de las organizaciones de ciudadanos.

¿A qué se debe, entonces, que la demanda de transparencia se haya extendido para abarcar a los partidos políticos que no forman parte de la estructura del poder público? ¿Deben los partidos estar sometidos

a las mismas reglas de transparencia que las entidades públicas? ¿Hasta dónde debe de llegar esa exigencia, considerando ante todo que los partidos son espacios de participación y representación de los ciudadanos, en donde éstos ejercen sus derechos políticos esenciales como el de la libre asociación, pero que al mismo tiempo tienen una serie de responsabilidades públicas?

La razón más sencilla e inmediata de por qué se ha trasladado la demanda de transparencia a los partidos políticos es que los partidos son asociaciones de ciudadanos que compiten en elecciones por el poder. Los conceptos mínimos de partido político lo demuestran: “son un equipo de hombres que buscan controlar el aparato de gobierno a través de ganar una elección competitiva” (Downs, 1957: 25), “sus miembros se proponen actuar concertadamente en la lucha competitiva por el poder político” (Schumpeter, 1950: 282).

Por el sólo hecho de participar en comicios y postular a candidatos para los cargos de elección popular, los partidos políticos tienen que estar reglamentados de alguna forma por el derecho público y no solamente por el privado. En realidad, los partidos están a caballo entre el espacio de las organizaciones de la sociedad y el de las instancias estatales y públicas, es decir, se mueven entre los espacios público y privado.