



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, esta 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, los 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 demo-

cracia 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 garantizan 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 poliárquías es bastante más complicada que una simple función de su expectativa de votos en la siguiente elección. Sin embar-

go, [...] no puede haber duda de que esta expectativa los mantiene altamente responsivos, 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 gobierno 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 regíme-

nes 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 elec-

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

torado 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 democracia “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 condicio-

nados por el consenso 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 tendrán opinión alguna. En cierto sentido, Bentham era más escéptico que Sartori sobre los alcances cognoscitivos de las sociedades democráticas.

**PUESTO QUE EN LA
DEMOCRACIA EL
PODER EMANA DE LA
MAYORÍA, LOS GOBER-
NADOS NECESITAN,
PARA EVALUAR EL
DESEMPEÑO DE LOS
GOBERNANTES,
CONOCER SUS ACCIO-
NES.**