

# TRANSPARENCIA: ¿NUEVA O VIEJA?

**AUNQUE LA TRANSPARENCIA ES MODERNA NO ES POSIBLE AFIRMAR QUE LA IDEA FUERA INIMAGINABLE PARA JOHN STUART MILL, ALEXIS DE TOCQUEVILLE O LOS FUNDADORES DE ESTADOS UNIDOS Y FRANCIA A FINALES DEL SIGLO XVIII.**<sup>5</sup> 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.<sup>6</sup> 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”.<sup>7</sup> 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*”.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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 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”.<sup>11</sup> 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 consecuencia las tiene forzosamente porque encierra una amenaza injusta al derecho de los demás”.<sup>12</sup> Aquí Kant se proponía demostrar que no había ninguna incompatibi-

lidad 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.<sup>13</sup> 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”.<sup>14</sup> En esta defensa del gobierno representativo hay un innegable reclamo democrático: “...el único Gobierno que satisface por completo todas

**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.**

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”.<sup>15</sup>

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 mane-

ra 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”.<sup>16</sup> 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”.<sup>17</sup> 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”.<sup>18</sup>

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”.<sup>19</sup>

Es de nuevo Bentham, quien discurre 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

**EN EL GOBIERNO REPRESENTATIVO LA TRANSPARENCIA ERA IMPORTANTE, SOBRE TODO, EN LO QUE HACÍA AL FUNCIONAMIENTO DEL PODER POPULAR, LA ASAMBLEA LEGISLATIVA.**

su reglamento la ley más acomodada para afianzarle la confianza pública... esta ley es la de la *publicidad*".<sup>20</sup> 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 sin número de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene 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".<sup>21</sup>

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; parecele 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".<sup>22</sup> 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 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 tósigo<sup>23</sup> en las cavernas, por serles mortífera la claridad del día.<sup>24</sup>

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 contraprodu-

cente. 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”.<sup>25</sup>

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

**PARA BENTHAM, LA OPACIDAD EN EL GOBIERNO ERA UNA ESPECIE DE MIOPIA 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.**

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”.<sup>26</sup>

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 éstos 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”.<sup>27</sup> 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”.<sup>28</sup>

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 prevari-

cación, y decir a los delegantes, elegiréis o desecharéis a tales o cuales de vuestros diputados, sin saber por qué.”<sup>29</sup> 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 nacional. 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”.<sup>30</sup>

Sin embargo, Bentham sabía que la publicidad, o transparencia,

enfrentaba sería 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... ¿porqué 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”.<sup>31</sup> Bentham reconocía que había “errores de buena fe” fundados en “objecciones 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”.<sup>32</sup> La respuesta de Bentham a esta objeción apelaba al sentido común y el realismo: “si lle-

gara 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”.<sup>33</sup>

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 “poquísimo 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”.<sup>34</sup> ¿A cuál de estas tres clases, se preguntaba, perjudicaba

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

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”.<sup>35</sup> 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’”.<sup>36</sup>

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”.<sup>37</sup>

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 perdidos visos a su conducta”.<sup>38</sup> 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.<sup>39</sup>

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”.<sup>40</sup> 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 liberarse 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?”.<sup>41</sup> 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 pre-

ciso 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...”.<sup>42</sup> 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”.<sup>43</sup>

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”.<sup>44</sup>

La historia de la publicidad en el gobierno representativo puede dar-

**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.**

nos 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.

**LA TRANSPARENCIA  
NO ES UNA MODA  
INVENTADA EN LAS  
POSTRIMERÍAS DEL  
SIGLO XX.**