

## CONCLUSIONES

### 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.<sup>73</sup>

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 étni-

cas, 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”.<sup>74</sup> 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.<sup>75</sup> 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”.<sup>76</sup>

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”.<sup>77</sup> 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 asunto no tradicionales. La democracia es posible sólo cuando ciertas “solidaridades y compromisos cargados emocionalmente son desplazados de la arena pública”.<sup>78</sup> 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 prudentiales no es, 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.<sup>79</sup>

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 pre-

guntas 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 solicitudes 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”.<sup>80</sup> 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”.<sup>81</sup> 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 exigirles 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 democráti-

co, 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”.<sup>82</sup> 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.<sup>83</sup> 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 creerá que me aparto de la gravedad de la presente materia, si pongo en cuenta, entre los beneficios de la publicidad, la diversión 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.<sup>84</sup>