



Transparencia y rendición de cuentas: construyendo confianza democrática en América Latina

I. Confianza institucional y credibilidad democrática

Existe la extendida percepción de que en América Latina ha tendido a primar una ‘cultura de la opacidad’ sobre los actos y decisiones de las autoridades públicas, así como respecto de su comportamiento funcionario, todo lo cual habría favorecido un ambiente propicio a prácticas irregulares, como la corrupción de los servidores públicos y la pervivencia de algunas prácticas informales extremadamente perniciosas, tales como el fraude y la malversación de recursos públicos; coimas o sobornos; extorsión o cohecho; negociaciones incompatibles; tráfico de influencia; nepotismo; intervención electoral; clientelismo político; captura del regulador; extracción de rentas o rent-seeking¹.

RESUMEN EJECUTIVO

En los sistemas democráticos latinoamericanos todas las autoridades deben disponerse para que la opinión pública realice un amplio escrutinio de sus actos y decisiones. Esta actitud abierta permite a la ciudadanía ejercer control social y participar en la apreciación de la función pública, fomentando un proceso de rendición de cuentas que permita asignar responsabilidad. Todo lo cual colabora a generar o reconstruir la confianza en las instituciones públicas y a fortalecer la democracia representativa, esa misma que se ha visto amenazada en América Latina por movimientos sociales que pretenden superarla desplazando a los partidos políticos y diluyendo los contrapesos institucionales que tienen roles de contención para, en definitiva, concentrar el poder en los Ejecutivos.

Esta situación de fuerte opacidad ha primado a pesar de que, ya a mediados del siglo XX, diversos convenios internacionales recogieron los principios de transparencia y publicidad de los actos del Estado, así como el acceso a la información pública, aun cuando, cabe advertir, con distinto énfasis y, la mayoría de las veces, más implícita que explícitamente ². Estos acuerdos internacionales ciertamente tuvieron algún grado de influencia en la corriente posterior que empujó a varias naciones latinoamericanas a reconocer en sus respectivas Constituciones principios similares, aunque haya sido un impacto bastante tardío en la mayoría de ellos, focalizándose principalmente en la última década. A efectos de ejemplarizar el retraso de nuestro subcontinente en esta materia, considérese que la Ley Fundamental sobre Libertad de Prensa de Suecia consagraba similares principios, pero lo hacía ya en 1766. Este dato, que puede parecer anecdótico, ilustra el principal problema que, a nuestro juicio, está enfrentando América Latina actualmente, después de dictar normativas que favorecen la transparencia y rendición de cuentas, cual es comenzar un proceso de transformación cultural que permita que estos valores permeen y se arraiguen tanto en la burocracia estatal como en la sociedad civil, el mismo proceso en el que países como Suecia nos llevan más de doscientos años de ventaja.

La confianza ciudadana en los poderes del Estado, es decir, la confianza en los roles que éstos desempeñan y en su capacidad de respuesta ante las tareas y desafíos nacionales, lo cual expresa credibilidad en sus decisiones y no necesariamente acuerdo con ellas, es un elemento clave en la fortaleza de una democracia. No en vano se dice que la confianza es el ‘semáforo de las instituciones’ y ésta ha venido disminuyendo persistentemente en toda América Latina, particularmente respecto de las instituciones políticas. En este estado de cosas, la transparencia del Estado, el derecho de acceso a la información pública y los sistemas de rendición de cuentas surgen como pilares básicos para que las sociedades democráticas construyan o regeneren la confianza y credibilidad de la ciudadanía en sus instituciones públicas, otorgándole legitimidad al régimen democrático.

En efecto, estos conceptos contribuyen a fomentar el interés y la participación en el proceso político y, en conjunto, juegan un rol de moderación y contención del poder del Estado. Cuando no existe transparencia o ésta es débil, o cuando el proceso para acceder a información pública relevante no es fácil, oportuno ni expedito o encuentra óbices, el proceso de rendición de cuentas se obstruye y puede

¹ El clientelismo político se caracteriza porque los grupos en el poder o con influencia en el Estado, distribuyen favores o cargos a cambio de apoyo político o electoral, al margen del interés general y las políticas públicas. La captura del Estado se produce cuando se afecta la formación misma de las leyes o políticas públicas para que sean convenientes a determinados intereses y grupos a cambio de algún pago ilícito. La extracción de rentas o rent-seeking es el procedimiento mediante el cual se busca ejercer influencia durante el proceso político burocrático para obtener ingresos; surge principalmente donde las injerencias o regulaciones estatales generan distorsiones artificiales de la competencia y de los precios.

² Así fue en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (artículo 19); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19) y Convención Americana de Derechos Humanos de 1969 (Artículo 13). Más recientemente, la Convención Interamericana Contra la Corrupción de 1996, señaló que el acceso a la información pública colabora en la prevención de la corrupción y, finalmente, la Asamblea General de la OEA, en su resolución ‘Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia’, de 2004, sostiene que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública y de promover la adopción de la legislación necesaria para su reconocimiento y aplicación efectiva.

volverse imposible y, cuando éste falta o está mermado, las circunstancias favorecen la discrecionalidad, irresponsabilidad, arbitrariedad e impunidad de las autoridades y funcionarios públicos. Por el contrario, la presencia de estos elementos favorece la participación y la confianza en las instituciones y, en último término, afianza la gobernabilidad de la democracia, entendiendo por ésta a la capacidad que tienen las instituciones de administrar la sociedad a su cargo y de adoptar decisiones públicas en un marco de legitimidad política y social.

La transparencia del Estado se refiere a la mayor o menor disposición que tienen las instituciones del Estado a la apertura de sus procesos decisionales y a los factores que inciden en ellos frente a las demandas de información que surgen desde la sociedad civil para conocer su funcionamiento, fundamentos y procedimientos por los que adoptan sus decisiones. Esta disposición permite a quienes estén interesados, auscultar la acción y decisiones públicas, siendo el primer paso en un proceso de genuina participación. La transparencia implica ofrecer, divulgar y facilitar el acceso a información oportuna y confiable. Por el contrario, la opacidad de las instituciones públicas es terreno fértil para la ineficiencia en la gestión pública y también facilita el surgimiento de comportamientos corruptos, entendiendo por éstos cualquier utilización abusiva de un cargo público para obtener beneficios privados. En efecto, las trabas o restricciones a un acceso expedito a la información, así como su manipulación o distorsión, pueden ser utilizadas por aquellos funcionarios que tienen la capacidad de adoptar decisiones discrecionales, como una manera de eludir su responsabilidad frente a equivocaciones y negligencias, así como también para esconder irregularidades e ilegalidades.

II. La corrupción como amenaza institucional

La corrupción está estrechamente ligada a la falta de transparencia y a la posibilidad de que las conductas impropias no sean conocidas por la opinión pública. Algunas circunstancias que suelen favorecer el surgimiento de la corrupción son, entre otras, una función pública donde lo que importa no es el mérito, la eficiencia y honestidad de sus funcionarios sino el cuoteo político; la legislación que entrega excesivo poder de decisión discrecional a los funcionarios públicos sin evaluar sus resultados ni la corrección de sus procedimientos; la superposición de atribuciones entre distintos organismos gubernamentales; la existencia de una frondosa burocracia administrativa que regula procedimientos complejos y excesivos; la debilidad de las instituciones formales y de los mecanismos de fiscalización y rendición de cuentas; y la presencia extendida de instituciones informales, como el ya mencionado clientelismo político.

La incidencia de la corrupción en América Latina varía de un país a otro. En algunos los niveles son acotados, es decir, los casos son aislados y cuando se conocen la sociedad reacciona sancionando a los responsables y adoptando las medidas para inhibir estos comportamientos en el futuro. En otros países la corrupción está generalizada o extendida, los casos son frecuentes e incluso puede haberse enseñoreado en ciertas áreas, lo cual hace más difícil su detección y persecución, pero las instituciones

de la sociedad aún conservan su capacidad de reacción para intentar frenar su avance. Finalmente, la corrupción es sistémica allí donde ha permeado a las principales instituciones políticas (gobierno, parlamento, poder judicial, policías) anulando su capacidad de reacción y la sociedad tácitamente ha optado por convivir y tolerar los comportamientos corruptos sin que provoquen un rechazo o censura social. En este tipo de casos, la impunidad es muy alta, mientras que la probabilidad de detección y la capacidad de sanción son muy escasas.

Los efectos que la corrupción provoca en una sociedad son distintos según si nos encontramos en un país donde ésta sea aislada, generalizada o sistémica. Si es generalizada o sistémica es capaz de provocar un gran daño a la estabilidad democrática porque ya ha horadado la credibilidad y buen funcionamiento de las instituciones en la medida que ha ido socavando la confianza de la ciudadanía en ellas y puesto en tela de juicio el imperio de la ley y la fe pública. Al mismo tiempo afecta la economía y la competitividad de la sociedad porque genera ineficiencias y distorsiones y estimula la competencia desleal de los agentes privados por intentar influir en las decisiones públicas. En efecto, las empresas privadas que recurren a la corrupción suelen lograr posiciones de privilegio en la economía y las autoridades y funcionarios corruptos utilizan los recursos ilícitos para mantener la posición que les permite realizar estas transacciones ilícitas. También, provoca costos sociales en la medida que las decisiones adoptadas por los funcionarios corruptos son arbitrarias y no consideran las consecuencias negativas para el bienestar general de la comunidad. Estos efectos transforman a la corrupción, cuando se generaliza o peor aún si ya es sistémica, en un serio factor de amenaza para la estabilidad del sistema institucional en su conjunto, en cuanto compromete conductas que tienden a desviar el normal y correcto ejercicio del poder político, del poder legislativo, de los servicios judiciales y policiales, y de las autoridades de regulación económica.

Estos efectos y la amenaza que representan pueden agudizarse en una sociedad donde el Estado es quien controla y regula las principales actividades económicas e incluso supedita a sus decisiones aspectos importantes del ámbito privado de las personas, pues la búsqueda de favores y su otorgamiento a cambio de dinero o lealtad política será algo de ocurrencia frecuente. En aquellos sistemas donde el Estado tiene un fuerte poder sobre la sociedad la corrupción suele ser un problema extendido. Esto se produce porque la regulación es un medio por el cual se transfiere poder a los representantes del sector público, en la medida en que progresivamente se van radicando en ellos facultades para decidir sobre aspectos del ámbito privado. En América Latina durante décadas se asignó al Estado una excesiva importancia como generador y motor del desarrollo, lo que condujo a una concentración del poder económico en instancias estatales. Esta situación, en la práctica, incentivó el surgimiento de un corporativismo dedicado a sacar provecho del Estado que renovaba la vieja tradición clientelar imperante desde los albores de la independencia en los Estados latinoamericanos. Por una parte, el Estado se convirtió en el gran empleador a través de la distribución de cargos en sus órganos de administración y en las muchas empresas públicas que se creaban o que se estatizaban a partir de empresas originalmente privadas. Esta situación permitió que quienes accedían al gobierno utilizaran los nombramientos en cargos estatales para recompensar a sus amigos y seguidores por el apoyo electoral brindado. El criterio al que se atendía al momento de la designación era en

función de la lealtad personal y política, y no en función de una mayor idoneidad técnica para el cargo. Por otra parte, los órganos de la administración del Estado se convirtieron en agencias que distribuían beneficios y recursos hacia los sectores de la población que tenían la capacidad de organizarse y luego de plantear sus reclamos y demandas ante los partidos y autoridades políticas. El intervencionismo estatal orientado hacia la satisfacción de esos intereses particulares no permitió una regulación estable sino que condujo a una situación caótica donde imperaba la sobre regulación de los más diversos sectores de las respectivas economías.

Cuando en América Latina fue el Estado quien asumió la tarea de planificar la vida económica surgieron las influencias ilícitas que estimularon la adopción de decisiones arbitrarias que favorecían a algunos y perjudicaban a los demás, pues la concentración del poder en manos de una burocracia engorrosa, dotada de las atribuciones para repartir privilegios, estimula que el comportamiento de los agentes privados se vaya desviando desde el sistema legal hacia sistemas de relaciones informales que buscan la manera de vulnerar los mecanismos regulatorios, con el consiguiente aumento de la corrupción ³. Es decir, mientras mayor es el grado de intervención del Estado en la economía y más espacio exista para la discrecionalidad de las autoridades en el ejercicio de sus facultades, existirán más posibilidades de arbitrariedad y, por ende, de otorgamiento de prebendas.

III. Transparencia y rendición de cuentas como freno a la corrupción

Promover la transparencia como un valor que debe estar arraigado en las instituciones públicas es un primer paso para ayudar a detener los procesos de corrupción, así como también para neutralizar o frenar la penetración de otras instituciones informales que tradicionalmente ha imperado en América Latina, como los ya mencionados clientelismo político y rentismo. La opacidad o falta de información sobre las acciones de las instituciones públicas o la sensación de que es incompleta, sesgada o inoportuna produce desconfianza en los mercados y afecta negativamente los costos de transacción de los negocios. Esta ineficiencia económica origina oportunidades de rentas económicas: los que tienen acceso a más información o la tienen con anticipación al resto de los ciudadanos o empresas pueden utilizar esos datos para obtener un beneficio. En suma, la opacidad en la información provoca asimetrías que generan ineficiencias y rentas económicas que pueden ser fuente de corrupción. Por el contrario, existe abundante evidencia empírica respecto a una correlación positiva entre desarrollo institucional y crecimiento económico y reducción de la pobreza y, ciertamente, un importantísimo indicador de desarrollo institucional lo configuran la transparencia acerca de los actos y decisiones de gobierno, así como el grado de corrupción presente en la sociedad ⁴.

³ Véase Tanzi, Vito (1998): "Corruption around the world: causes, consequences, scope, and cures". Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional WP/98/63..

⁴ Véase Banco Mundial: "Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter", Washington D.C., 1998; y Daniel Kaufmann: "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica", en revista Perspectivas, Universidad de Chile, Vol.3, N°2, 2000, pp.367-387..

La experiencia comparada ha llevado a una certeza inapelable: el derecho de acceso a la información pública es esencial para garantizar el ejercicio normal de la participación ciudadana, exigir rendición de cuentas y responsabilizar a las autoridades públicas, por lo cual constituye un componente clave para desarrollar la confianza en las instituciones públicas y, finalmente, para un adecuado funcionamiento del sistema democrático. En una primera instancia, el acceso a la información es indispensable para asegurar la transparencia y permitir que los ciudadanos se interesen y participen en los asuntos de relevancia pública. El derecho de acceso es, entonces, un presupuesto indispensable para la participación política, entendida no sólo como el derecho a votar y ser elegido, sino también como el derecho a participar en la deliberación de los asuntos públicos. En consecuencia, la inexistencia, debilidad, inexactitud o falta de oportunidad de la información pública perturba el ejercicio del derecho a participación política que los ciudadanos tienen en una sociedad democrática.

Adicionalmente, el acceso a la información permite conocer, para luego evaluar, las decisiones públicas, por lo que puede decirse que cumple la función vital de poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas. En efecto, es consustancial a la democracia la existencia de controles y contrapesos que buscan indagar, fiscalizar y eventualmente sancionar a las autoridades que han incurrido en conductas lesivas a sus deberes públicos. Esos procedimientos son parte del sistema de rendición de cuentas que pesa sobre cualquier autoridad elegida democráticamente. La rendición de cuentas implica que las autoridades deben dar razón de la forma en que cumple sus atribuciones y deberes. Se trata de que todos los órganos y personas que ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, deben responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Esta es la única manera de que la ciudadanía pueda evaluar integralmente a sus autoridades, contradecirlas y, por último, premiarlas o castigarlas con su voto. Es la lógica de una ciudadanía que participa, que ejerce control, que evalúa, que no realiza un simple acto de delegación, sino que se comporta realmente como soberano. En cambio, si el acceso a información pública relevante es bajo, tortuoso o plagado de obstáculos, entonces cualquier herramienta de rendición de cuentas para responsabilizar a las autoridades públicas se debilita y pierde su eficacia.

Un sistema de rendición de cuentas intenta prevenir y corregir los comportamientos abusivos: primero, obliga a las autoridades y funcionarios a aceptar la indagación pública en las decisiones de su competencia; segundo, les impone el deber de fundamentar y expresar la razón de sus opciones ante la ciudadanía; y tercero, las obliga a asumir las consecuencias de sus actos y decisiones, incluso sujetándolas a sanciones cuando se apartan de sus deberes públicos. Esto es de la mayor relevancia, pues la eventualidad de que las conductas impropias sean reveladas a la luz pública y consiguientemente castigadas debiera constituirse, por sí sola, en un disuasivo robusto a incurrir en ellas.

Cualquier sistema de rendición de cuentas tiene tres dimensiones: información, fiscalización y capacidad punitiva⁵. En la primera dimensión lo clave es disminuir la eventual opacidad que envuelve los actos de quienes detentan el poder, por ende, hay que avanzar en otorgar transparencia a los actos

⁵ Véase Andreas Schedler: "Conceptualizing Accountability" en Andreas Schedler, Larry J. Diamond y Marc F. Plattner (editores): "The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies", editorial Lynne Rienner, Londres, 1999..

y decisiones de las autoridades públicas, así como a las razones que las fundaron y a los procedimientos seguidos para adoptarlas. A pesar de ser ésta una dimensión elemental e indispensable para activar cualquier proceso de rendición de cuentas, por mínimo que éste sea, América Latina recién comienza a ponerse al día mediante la aprobación y vigencia de leyes de Transparencia y Acceso a la Información de la Administración del Estado, hito central en el proceso de generar transparencia de la función pública en cuanto habilita a los ciudadanos a exigir a los organismos del Estado el acceso a los documentos fundantes de sus decisiones, mejorando su capacidad de participar en el aseguramiento de la responsabilidad de las autoridades. Todo lo cual debiera redundar en una mejora de los niveles de confianza de la población hacia las instituciones públicas y contribuir a la credibilidad del régimen democrático. En su dimensión fiscalizadora, la rendición de cuentas puede inmiscuirse en ámbitos bastante disímiles y amplios, tales como el apego y respeto a las reglas, procedimientos y procesos preestablecidos, el control de la legalidad de los actos, los criterios para la adopción de decisiones, el uso adecuado de los recursos públicos y la eficiencia de su ejecución, así como también evaluar la eficacia e impacto de las políticas públicas. Aunque originalmente la rendición de cuentas se orientó a frenar el exceso de poder y la corrupción desde una perspectiva más bien de asegurar la corrección formal de los procedimientos, hoy también requiere evaluar el desempeño gubernamental en la elaboración y prestación eficaz de políticas públicas, pues es necesario avanzar en una lógica de resultados y de evaluación de impacto de las políticas y programas sociales. Finalmente, en su dimensión punitiva, el control requiere de agencias públicas dotadas de recursos materiales, de protección institucional y de autoridad y autonomía para investigar, exigir e imponer sanciones, así como para neutralizar la capacidad de influencia y de captura que pueden tener los grupos de interés sobre las definiciones de políticas públicas.

En suma, en un sistema democrático los poderes del Estado deben aceptar ser transparentes y promover el derecho de acceso a la información para favorecer un amplio escrutinio de la opinión pública. Esta es la actitud que permite desarrollar, en la práctica, procesos de rendición de cuentas eficaces, permitiendo que los ciudadanos ejerzan su potestad sobre los actos y decisiones de los poderes públicos. La transparencia y rendición de cuentas tienen la capacidad suficiente para constituirse en herramientas de gran envergadura para estimular la probidad de la función pública, así como para combatir la corrupción. Esto puede abrir insospechados derroteros para la participación de la ciudadanía en la indagación de la función pública, así como para fomentar demandas de rendición de cuentas que permitan asignar responsabilidades a las autoridades y altos directivos públicos, no sólo en la lógica de los tradicionales controles formales, sino también en una moderna concepción de rendición de cuentas que considere la evaluación de los resultados e impacto de los programas y políticas públicas. En esta medida, pueden pavimentar la construcción de mayor confianza en las instituciones públicas y, en definitiva, aportar a la credibilidad y legitimidad del sistema democrático.

IV. Conclusión

La transparencia del Estado y la rendición de cuentas fomentan el interés y la participación, y moderan y contienen el poder del Estado. Bien implementados, ambos conceptos pueden ser aliados formidables de la democracia representativa, pues aportan a la construcción de confianza y credibilidad en las instituciones, las mismas que estos últimos años se han visto vapuleadas, tanto por el desasosiego y falta de apego ciudadano, como por propuestas que plantean reemplazos radicales.

La transparencia y el acceso a la información pública permiten auscultar la acción pública a quien esté interesado, siendo el primer paso en un proceso de genuina participación en los asuntos de relevancia social, pues primero posibilita conocer, para luego evaluar, las decisiones públicas, por lo que puede decirse que cumple la función vital de poner en marcha los mecanismos de rendición de cuentas. El derecho de acceso es, entonces, un presupuesto básico e indispensable para la participación en la deliberación de los asuntos públicos a la que los ciudadanos tienen derecho en las sociedades democráticas contemporáneas.

A su vez, la rendición de cuentas implica que todos quienes ejercen poder deben justificar sus acciones y decisiones ante la sociedad, responder por qué decidieron hacer lo que hicieron y cuáles fueron las razones para hacerlo de ese modo y no de otro. Es la manera en que la ciudadanía puede evaluar integralmente a sus autoridades e incluso contradecirlas. Si el acceso a la información pública encuentra barreras en su ejercicio o no es fácil ni oportuno, entonces la indagación social pierde eficacia, la ciudadanía se frustra y la institucionalidad corre el riesgo severo de ser percibida como ineficaz. Por eso cuando no existe transparencia el proceso de rendición de cuentas se obstruye y la asignación de responsabilidades se ve mermada. La experiencia comparada nos enseña que la transparencia es esencial para alentar la participación ciudadana y responsabilizar a las autoridades por su comportamiento, constituyendo un componente clave para construir o regenerar confianza en las instituciones públicas y, en último término, afianzar la gobernabilidad de la democracia.

En consecuencia, en un sistema democrático los poderes del Estado debieran disponerse favorablemente para aceptar un amplio escrutinio de la opinión pública. Esta es la actitud que, en la práctica, permite que los ciudadanos ejerzan un control social sobre los actos y decisiones de esos poderes. Una disposición positiva de las instituciones estatales estimula el control social de la ciudadanía, pero también la apreciación de la función pública, a la vez que fomenta una rendición de cuentas que permita asignar responsabilidades a las autoridades, avanzando más allá de los tradicionales controles formales, hacia la evaluación del diseño, resultados e impacto de las políticas públicas. Esto debiera pavimentar la construcción de una mayor confianza de la población en sus instituciones públicas y, en definitiva, contribuir a la recuperación de la credibilidad en la democracia representativa, esa que se ha visto amagada en los últimos años por movimientos sociales que le enrostran su incapacidad y pretenden superarla proponiendo democracias plebiscitarias, donde el líder apela directamente a la masa, los partidos políticos tienden a ser rápidamente desplazados y los contrapesos institucionales diluidos, esfumándose con ellos parte importante de la esencia de una democracia.