

Democracia y transparencia en América Latina: Las aportaciones de una relación a la consolidación de la transición democrática en la región, 2002-2013

Resumen:

Esta investigación explica en forma comparada, la relación existente entre la democracia y la transparencia en América Latina, a través de un conjunto de indicadores construidos para ello, desde la perspectiva de sus aportaciones a la consolidación de los procesos de transición democrática en 18 países de la región. Identifica y concluye también, acerca de la distancia existente entre la argumentación teórica sobre la democracia y la transparencia y el papel que esta relación ha desempeñado en los recientes 10 años de ejercicio institucional en los gobiernos democráticos de América Latina.

Abstract:

This research explains in a comparative way, the relationship between transparency and democracy in Latin America, through a set indicators built for it, from the perspective of their contributions to the consolidation of democratic transition processes in 18 countries in the region. Identifies and also concluded, on the distance between the theoretical argument about democracy and transparency and the role that this relationship has played in recent 10 years of democratic governments Latin America.

La democracia en Latinoamérica tiene una historia de marcados contrastes y altibajos. Entender que la democracia “es el mandato de la mayoría” (Sartori, 2006:134), es aceptar que este proceso aun se encuentra en remodelación en Latinoamérica desde principios de la década de los noventas del siglo XX.

Como un proceso que no termina de consolidarse en esta región del mundo conforme a los derivados sociales generalmente identificados con el término básico de democracia: libertad, derechos humanos y garantías civiles ejercidos a plenitud, igualdad de oportunidades o Estado de derecho, la democracia ya es adicionada con la siguiente generación de valores inherentes a su condición de idealizada visión de la vida política en sociedad: Transparencia, rendición de cuentas, orgullo nacional, soberanía, identidad e incluso eficiencia, honradez o moralidad.

En los recientes 30 años de historia “democrática” latinoamericana, al concepto se le han adjudicado y con ello, esperado de ella, facultades y capacidades sociales, económicas e incluso morales que Aristóteles o Platón no calcularon en el potencial del término. Hoy es parte de la construcción natural de la noción de democracia una carga de valores que ha sido asociada con la democracia, con el ejercicio democrático y con la vida de una nación democrática.

Esta noción, que sin contar con características físicas posibles, tiene tal peso y tamaño en la identificación de la democracia, que hoy parecería posible lograr definir la forma, tomar el peso y estatura y describir los colores que tiene la democracia. O debería tener la democracia.

Una especie de condición permanente de búsqueda del ideal democrático que va mas allá de las elecciones libres con resultados confiables. Una democracia que además provea a las sociedades de “agradables sensaciones intangibles” de bienestar individual y colectivo.

Las sociedades modernas que habitan el espacio democrático del planeta- y que no son mayoría- han institucionalizado el concepto junto a un grupo de características como honradez, calidad y tan intangibles como el honor o el orgullo.

Es probable que hoy las exigencias hacia la democracia hayan rebasado toda proporción de lo que se ha esperado de ella en los recientes 3 mil años. Ha pasado “del poder del pueblo” conforme a la sencilla definición etimológica utilizada por Giovanni Sartori a el conjunto de ideales humanos y sociales supremos como la libertad, la igualdad, la justicia, la honestidad, la razón y la confianza, “consolidados” también a través del voto libre en una elección.

Entre la evolución, desde la idea aristotélica de una democracia que proporciona la misma educación para todos y que puede ser perfectamente combinada con la oligarquía para dar origen a la República ideal, hasta la democracia idealizada de la política incorruptible, a prueba de todo, de la moderación y el gasto mínimo, de la verdad y la confianza, de la honestidad y el honor esperadas por la sociedades del siglo XXI hay una imposible distancia intangible.

Transparencia y democracia: Binomio referencial del siglo XXI

Sin embargo la transparencia es un elemento consolidado en el espectro político del mundo democrático. Y no por generación espontánea a partir de una sociedad que surgió de pronto con la necesidad de saber que sucedía en las instituciones del Estado, que intentaba entender que ocurría realmente y no se conformaba con “simulaciones tras bambalinas del poder” como les llamó Sartori.

El surgimiento de una sociedad que necesitaba información estuvo de la mano con el interés de la consolidación de los procesos democráticos en América Latina de los organismos financieros internacionales a principios de la políticamente paradigmática, década de los años noventa.

La institucionalización de los procesos de transparencia y acceso a la información del Estado en las democracias de Latinoamérica es relativamente reciente. En la mayoría de los 18 países de Latinoamérica las leyes de transparencia y en general el movimiento social y político generado en torno al tema son posteriores al año 2000.

La relación entre transparencia y democracia es entonces relativamente reciente en esta región. El propio concepto de democracia es relativamente reciente y en algún caso un “sobreviviente” del caos existente entre los regímenes políticos de Latinoamérica.

Y desde los mas diversos abordajes, esta ha sido una relación que parece tener satisfechos a todos los actores con su sola existencia. Pareciera que la minoría de edad de la transparencia en el mundo de la democracia la tiene todavía en la peculiar inocencia que a la clase política le conviene, a la sociedad civil le desespera y a las instituciones les afecta en sus intereses organizacionales.

La “inocencia” de la transparencia ha permitido el surgimiento de una relación de conveniencia con la clase política, determinada por la propia clase política: El discurso político ha integrado como un valioso recurso literario el concepto de transparencia para asociarlo, en su utilización –praxis discursiva en términos lingüísticos- con nociones de honradez, buen gobierno, eficiencia y resultados e incluso calidad de vida.

Esta asociación –casi delictuosa- entre discurso político-transparencia parece afectar poco la percepción social del término en Latinoamérica. Como receptora cautiva condicionada por la emotividad, la sociedad asume favorablemente la idea desde el discurso político, de que la transparencia representa la oportunidad que estaba esperando para finalmente recibir “buenas cuentas de las instituciones del Estado”.

Regímenes políticos diferentes y transparencia similar

La dinámica democrática de América Latina ocupa buena parte de la investigación realizada desde diversos enfoques científicos. Este análisis, que tendría su arranque formal en los trabajos de la Comisión trilateral en 1973, tomó relevancia con lo que se ha denominado la oleada democratizadora de América Latina desde los años 80 del siglo XX y que ha intentado explicar el fenómeno de la democratización de América Latina desde la teoría de la transición principalmente, ha establecido los fundamentos normativos de un ejercicio que forma parte de la vida cotidiana de millones de ciudadanos en 18 países.

En esa condición, este enfoque, el de la teoría de la transición, es una visión lineal de los procesos de salida y llegada a la democracia que han ocurrido en la región a partir del tránsito de un régimen autoritario a un régimen democrático. Una vez ocurrido este cambio, el mismo enfoque ha tratado de explicar los procesos de consolidación de la democracia.

En este sentido, para el mismo enfoque y sus seguidores, fue necesario establecer un consenso en torno a la idea de democracia, que fue encontrada en el trabajo de Robert Dahl y su concepción mínima de democracia llamada poliarquía, otra concepción normativa pero finalmente necesaria para propósitos metodológicos y sobre todo, que permitiera transcurrir de la definición teórica a los elementos de identificación que proporciona la investigación empírica en los estudios de caso.

Cuando los elementos que definen la democracia mínima “que debe ser” se definieron, la teoría y la práctica tuvieron las diferencias que hoy no pueden explicar el comportamiento democrático de América Latina y la inestabilidad de los regímenes políticos. El primer componente externo de intervención en el tránsito teórico al terreno de los regímenes sucede

con la presencia y determinaciones económicas, políticas y sociales de los organismos internacionales que mediante su influencia, contribuyeron a la definición de la democracia y la vida política de los países.

Es así que de una aspiración normativa de democracia mínima, el concepto de poliarquía fue utilizado para definir a la democracia. Esta es quizá la aportación sustancial que poco ha contribuido a identificar que sucede realmente con los regímenes políticos de América Latina – y de otras regiones del planeta-.

Y ocurre que ahí donde Dahl señalara la existencia necesaria de fuentes alternativas de información disponibles como uno de los requisitos que el Estado tiene que garantizar para que el sistema político funcione, se deriva relacionado el concepto de transparencia.

La transparencia como requisito de las nuevas democracias en surgimiento de finales del siglo XX, no tiene su origen en las 10 determinaciones del consenso de Washington -como suele confundirse-. El término forma parte de recomendaciones adicionales a las medidas de corte principalmente económico y fiscal que desde finales de los 80 en el siglo XX fueron “sugeridas” a las naciones en desarrollo, que incluye a todas las naciones de América Latina.

La evolución del término, en relación con premisas de mayor solidez que fueron establecidas en dicho consenso, fue más rápida. De la recomendación de un “ambiente de transparencia económica” que permitiera identificar las condiciones y reglas del juego con precisión a todos los participantes, en su vinculación con el ejercicio de gobierno, el concepto evolucionó hasta una relación casi-natural con la democracia.

En la segunda década del siglo XXI, se entiende la transparencia como una determinación internacional de calidad de la democracia y también como un requisito de democratización y para la consolidación de esa democratización. Una aportación que a través de y debido a las influyentes calificaciones internacionales debía ser cubierto por las naciones de América Latina.

La fortaleza en el diseño institucional de la transparencia en América Latina: Una identificación metodológica

Los propósitos de este trabajo requirieron de una construcción metodológica que utilizara los recursos teóricos sobre transparencia y sobre democracia para fundamentar la revisión al diseño institucional de la transparencia desde el ejercicio de gobierno en los regímenes políticos de América Latina.

La base teórica para esta revisión es proporcionada por la propia Organización de las Naciones Unidas que establece un conjunto de requisitos a cubrir por las naciones en su quehacer democrático. Este conjunto de 11 requisitos, fueron concentrados en 5 para este trabajo. Con estos requisitos, fueron revisadas las actividades de transparencia de las 18 naciones para integrar el Índice de Fortaleza, IF.

Este indicador, el Índice de Fortaleza IF, está conformado por cinco componentes básicos a los que se denominó Componentes Básicos de Transparencia, CBT. Los siguientes, son los cinco componentes revisados en cada uno de los regímenes latinoamericanos desde su tarea de gobiernos democráticamente electos, se muestran también las tres calificaciones posibles a obtener en esta revisión, así como los criterios utilizados para la asignación de calificación.

1. El país cuenta o no con una ley de transparencia vigente y en uso. Publicada y hecha del conocimiento de sus ciudadanos a través de los medios de publicidad disponibles.

- i. Cuenta con una ley vigente y publica en uso: 1
- ii. Cuenta con una ley vigente pero restringida: 0.5
- iii. No cuenta con una ley: 0

2. El país tiene un organismo autónomo responsable de la tarea de operar la transparencia a nivel nacional, con facultades y obligaciones constitucionales.

- i. Cuenta con un organismo autónomo en funciones: 1
- ii. Cuenta con un organismo autónomo restringido en sus facultades: 0.5
- iii. No cuenta con un organismo autónomo: 0

3. El país cuenta con una o más bases de datos, que son públicas, actualizadas, vigentes y accesibles a la información sobre el ejercicio de Gobierno.

- i. Cuenta con una o más bases de datos en funcionamiento: 1
- ii. Cuenta con una o más bases de datos, con restricciones: 0.5
- iii. No cuenta con bases de datos: 0

4. El país cuenta con un sistema de solicitudes de información pública, está organizado, es promovido y funcional, que recibe y da respuesta a las peticiones sobre información de los ciudadanos aun con restricciones o acceso condicionado a la cobertura de requisitos como justificación o identificación del solicitante.

- i. Cuenta con un sistema, libre funcionando y sin restricciones: 1

- ii. Cuenta con un sistema que funciona y tiene restricciones: 0.5
- iii. No cuenta con sistema alguno o el que tiene no funciona: 0

5. El País tiene al menos un portal en internet o publica regularmente su información en una página propia, que funciona, se actualiza y es de libre acceso y los ciudadanos pueden consultar información pública sobre el ejercicio de Gobierno.

- i. Cuenta con uno o varios portales que mantiene funcionales: 1
- ii. Cuenta con uno o varios portales, que funcionan deficientemente: 0.5
- iii. No cuenta con un portal o los existentes no funcionan: 0

La asignación máxima integrada con todos los componentes es igual a 5, la asignación mínima integrada con todos los componentes es igual a 0, es decir:

$$\text{CBT: } \leq 5, \geq 0$$

La expresión completa entonces para la construcción del Índice de fortaleza IF, es la siguiente:

$$\text{Índice de fortaleza IF} = \frac{\text{N de componentes básicos cubiertos en el diseño institucional de la transparencia en un País}}{\text{Total de componentes básicos requeridos en el diseño institucional por País, CBT}} \cdot 100$$

Fecha de referencia del IF: 25 de septiembre de 2013

Número total de CBT: 5

Cada uno de los cinco CBT se obtiene de una revisión a la información disponible en los 18 países de América Latina. Todos los apartados requeridos para proponer un valor a cada CBT estuvieron disponibles en cada país. Son diversas las condiciones que favorecen la ubicación de la información requerida, pero entre otras, destaca el uso de tecnologías de la información como una integración retórica sólida del concepto transparencia en dos etapas de la clase política, durante su etapa como candidatos participantes en los procesos electorales en los países y durante su etapa como integrantes del poder legislativo o desde el poder ejecutivo.

La característica anterior, no es una variable que estará considerada en este trabajo. La referencia se utiliza para explicar brevemente que ha sido relativamente accesible encontrar la información que permitiera otorgar los valores numéricos a cada CBT en todos los países revisados en el período señalado. Lo que si revisa esta investigación, es la entendida como “natural relación” existente entre la democracia y la transparencia en los países latinoamericanos y como esta relación no ha contribuido a la consolidación de la democracia y aun incluso a la satisfacción y calidad de la democracia en esta región.

También, acerca del período que comprende la generación de los CBT, se ha establecido para fines metodológicos, el 25 de septiembre de 2013 como la fecha de referencia. En ese momento de la investigación, concluyó la segunda revisión y corrección de datos disponibles para cada país.

Acerca del valor de IF, es la asignación que se estableció para el Índice de Fortaleza, que varía entre 0 como valor mínimo y 100 como valor máximo a obtener. El valor máximo de IF es 100, que indica muy alta fortaleza en el diseño institucional de transparencia.

El valor mínimo de IF es 0, que indica ausencia total de fortaleza en el diseño institucional de transparencia.

Sobre la temporalidad del IF en esta investigación, se establece que es un indicador compuesto que se traslada entre los años en comparación debido a que fue integrado con CBT revisados a partir del año 2002, año en que es promulgada la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en México, la primera de América Latina y hasta el 2013 en que fue revisada la información para cada CBT en los 18 países comprendidos en esta investigación.

Es decir que las características que ya se han señalado para cada uno de los cinco componentes básicos de transparencia, CBT, integrados desde la base teórico-normativa propuesta por la ONU, se obtienen de la revisión a 10 años de trabajo relacionado con el ejercicio de transparencia de los gobiernos en cada una de las naciones en América Latina desde 2002 y hasta el año 2013.

El cuadro de la siguiente página, identifica el comportamiento de cada uno de los CBT por nación y la calificación que obtuvieron a partir de los requisitos normativos. Y es el punto de partida para un conjunto de dimensiones que fueron utilizadas en la investigación final que da origen a este trabajo. Estas dimensiones -no incluidas aquí- establecen además el comportamiento del IF en relación con aspectos como el desarrollo democrático, el desempeño de gobierno y la construcción de ciudadanía de acuerdo a los indicadores disponibles en bases de datos como las del Banco Mundial o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación y la Cultura.

Índice de fortaleza por país en América Latina, IF

País	CBT 1: El país cuenta o no con una ley de transparencia vigente	CBT 2: El país tiene un organismo autónomo	CBT 3: El país cuenta con una o más bases de datos	CBT 4: El país cuenta con un sistema de solicitudes de información	CBT 5: El País tiene al menos un portal en internet	IF: Índice de Fortaleza obtenido
Argentina	0	0	0.5	0.5	1	40
Bolivia	0	0	0	1	1	40
Brasil	1	0	1	1	1	80
Chile	1	1	1	1	1	100
Colombia	0.5	0	0.5	0.5	1	50
Costa Rica	0	1	0.5	1	1	70
Ecuador	1	0	0.5	0	1	50
El Salvador	1	0	1	1	1	80
Guatemala	1	0	0.5	1	1	70
Honduras	1	0	1	1	1	80
México	1	1	1	1	1	100
Nicaragua	1	0	0.5	0	0.5	40
Panamá	1	0.5	1	0.5	1	80
Paraguay	0	0	0.5	0.5	0.5	30
Perú	1	0	0.5	0	1	50
República Dominicana	1	0.5	0	1	1	70
Uruguay	1	1	1	1	1	100
Venezuela	0	0	0	0	0.5	10
IF Promedio						63.33

Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible para cada País

Son ocho países los que presentan un IF de 50 o inferior a este: Perú y Ecuador con IF de 50 que han trabajado en la generación de una Ley de transparencia de alcance nacional, pero que no tienen los elementos institucionales suficientes para fortalecer el trabajo que han realizado hasta el momento. Contradictoriamente, estos países pertenecen junto con México, a la primera generación de países que trabajó en la elaboración de leyes de transparencia. México y Perú desde el año 2002 y Ecuador en el 2004.

Con los IF más bajos están Venezuela con 10 y Paraguay con 30. Una condición única la de Venezuela que cuenta con dos posiciones encontradas en torno al tema de la transparencia, por un lado un organismo ciudadano de transparencia dependiente de *Transparency International* que opera casi desde la clandestinidad y por el otro el propio gobierno que ha depositado en

su Ministerio del Interior las facultades para que los ciudadanos “pregunten lo que deseen a su gobierno”, hecho que en la práctica no sucede.

Es claro que aunque ambas manifiestan un propósito en común, las adecuaciones institucionales requeridas no realizadas por el régimen en Venezuela, le dan la razón solo a una de las partes.

En el extremo de la fortaleza aparecen los países con un IF de 100: Uruguay, México y Chile. Estos países además de haber trabajado en el fortalecimiento de sus instituciones vinculadas al tema de transparencia, han logrado consolidar el proceso de socialización del tema y cuentan con un trabajo de institucionalización a nivel subnacional.

Para México y Chile, su principal fortaleza se encuentra en la operación independiente del gobierno de sus órganos de transparencia, en el caso de Uruguay, de su capacidad para habilitar a sus ciudadanos en materia de participación y demanda de información pública a través de los sistemas disponibles. Chile y Uruguay, son el caso emblemático en América Latina de una “cultura de la transparencia”.

Destaca el IF promedio obtenido para toda América Latina, apenas de 63.33. Que indica en términos generales, que la transparencia está al mínimo posible en la región.

Conclusiones

A partir de la definición económica de riqueza utilizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, las economías más poderosas de la región de acuerdo a la generación de su producto interno bruto per cápita son, Brasil en primer lugar, Argentina en

segundo, México en tercero y Colombia en cuarto lugar y estas cuatro naciones son *sitios en construcción* en términos democráticos.

Sus reformas económicas y políticas son hechos recientes que han contribuido a la construcción de un concepto mínimo de democracia. Poco más de 30 años y regímenes políticos que han pasado desde la dictadura militar y el gobierno de partido hegemónico a democracias con procesos y resultados electorales relativamente confiables han sido necesarios en estas naciones para comenzar a hablar de democracia.

Una democracia que al parecer no termina por convencer. Hoy *el equipaje extra* con el que transcurre la democracia lleva a las sociedades latinoamericanas a replantear las exigencias sin asegurar la existencia de la primera generación de condiciones mínimas de democracia de Giovanni Sartori, Robert Dahl, Norberto Bobbio o Leonardo Morlino.

Y las naciones que se encuentran entre las más pobres de Latinoamérica son casos que –con el agravante que representa esta condición económica– la democracia aún es una frágil institución en nacimiento, pero que ya desde ahí se han permitido entrar en el ciclo vicioso de *exigir mayor transparencia para consolidar la democracia para tener mayor transparencia, para así consolidar la democracia y con ello tener acceso a mayor transparencia.*

Sociedades las de Latinoamérica en el ciclo y exigencias como los anteriores, que no cuestionan el mérito real de este *equipaje extra* de la democracia en su consolidación. Que urgen a pasar a la siguiente generación de valores democráticos sin tener claro si ya están funcionando los primeros. Sin preguntarse si sus instituciones funcionan. Sin cuestionar la calidad de su democracia.

Y por supuesto sin cuestionar si la transparencia, la rendición de cuentas o la honestidad política en las actuales condiciones institucionales y bajo las actuales reglas del juego, representan la solución a problemas políticos, económicos y sociales tan antiguos como la propia existencia de su Nación.

Bibliografía y fuentes de información:

Banco Interamericano de Desarrollo, www.iadb.org/datagob/home_esp.html, *Base de datos sobre gobierno, transparencia y democracia en América*, 2013

BARREDA Mikel, *La calidad de la democracia en América Latina: medición y claves explicativas*, Universitat Oberta de Catalunya, España, 2011.

BIZBERG, Ilán. *Las formas de las democracias latinoamericanas*, Université Catholique de Louvain, Bélgica 2009.

Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1996

Consejo Nacional de Evaluación, www.coneval.gob.mx, *Taller de generación de indicadores*, México 2013.

CROZIER Michel, Huntington Samuel y Watanuki Joji, *The crisis of democracy*, The New York University Press, 1975.

Dahl, Robert, *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Press, 1989.

Fundación Konrad Adenauer, www.idd-lat.org, *Índice de desarrollo democrático de América Latina*, 2013

Freedom House, www.freedomhouse.org/report, *Reporte de democracia y libertad en el mundo*, Base 2002 y 2012

Instituto de Acceso a la Información, www.ifai.org.mx, *Marco teórico-metodológico de la cultura de transparencia*, México 2013.

O'DONNELL, Guillermo, *Horizontal accountability*, Journal of democracy, University of Houston, 1998.

O'Donell, Guillermo, *Teoría democrática y política comparada, Metodologías para el análisis político*, Ensayo, Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 1999

Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*. Taurus, España, 2006

Sartori, Giovanni, *¿Que es la rendición de cuentas?: Encuentro Internacional sobre transparencia*, México, Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, 2002

Sartori Giovanni, *Homo videns, la sociedad teledirigida*, México 1997

Transparency International, www.transparencyinternational.org, *Índice de transparencia mundial 2012-2013*.

