

La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia

Manuel Villoria
Universidad Rey Juan Carlos
manuel.villoria@urjc.es

Transparency, Impartiality and Democratic Quality

ISSN 1989-7022

RESUMEN: En este artículo se comienza destacando la importancia de la calidad de las instituciones para dar respuesta a la crisis democrática que se está viviendo en la actualidad. Una democracia de calidad es una opción ética que exige una inmediata renuncia al ejercicio del poder arbitrario por parte de los políticos gobernantes y sus resultados positivos se ven a medio y largo plazo. Una democracia de calidad asume selección y reemplazo de gobernantes por sufragio, pero también el respeto y promoción de los derechos humanos y la igualdad política. Para que estos tres fundamentos de la democracia se sostengan es preciso que existan políticos y gobiernos que desarrollen instituciones promotoras de la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas. Finalizaremos con unas reflexiones que contribuyan al debate sobre la tensión entre eficacia y controles.

ABSTRACT: This article begins by highlighting the importance of good institutions to address the democratic crisis the world is facing. The quality of democracy is an ethical option that requires an immediate renunciation to the exercise of arbitrary power by the politicians in power but its benefits will be felt in the medium to long term. The quality of democracy implies free and clean democratic elections, but also the promotion and respect for human rights and political equality. For ensuring that these principles are respected it is necessary to have politicians and governments who craft institutions promoting impartiality, transparency and accountability. We are going to end up with some very brief reflections on the tension between effectiveness and control.

PALABRAS CLAVE: Instituciones, transparencia, democracia de calidad, corrupción

KEYWORDS: Institutions, transparency, corruption, quality of democracy

1. Introducción

A partir de la denominada tercera ola de democratización, que surge con la Revolución de los claveles en Portugal, parecía que la expansión de la democracia sería imparable y que, en poco tiempo, se habría alcanzado “el fin de la historia” en el sentido hegeliano, o la paz perpetua en términos kantianos. La milenaria pregunta sobre cómo organizar un buen gobierno ya tenía respuesta teórica y práctica: la democracia liberal era la solución. Sin embargo, algunos iniciales fracasos en los procesos de democratización impuesta –especialmente en Oriente Medio- han ido generando una corriente que, poco a poco, nos permite ya hablar claramente del avance de un reflujó autoritario y del fin del efecto dominó. La casi imposible estabilización democrática de Irak ha ido unida al fracaso de la “primavera árabe” -con la excepción de un Túnez amenazado constantemente por el terrorismo salafista-, la consolidación del gobierno autoritario en Rusia, la demolición del modelo de democracia islamista en Turquía, el giro represivo del chavismo en Venezuela, el avance de los partidos y argumentos autoritarios en Europa –sobre todo en Hungría y Polonia- y, para culminar, la llegada

Villoria, Manuel: “La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia”, en Cotino Hueso, Lorenzo y Boix Palop, Andrés: El buen gobierno y la transparencia, a caballo entre la Ética y el Derecho. ILEMATA, Revista Internacional de Éticas Aplicadas, nº 27, 1-16



Received: 15/01/2018
Accepted: 10/04/2018

de Trump al poder en Estados Unidos, con una agenda que tiende a quebrar los tradicionales equilibrios de poder de esa gran democracia. De acuerdo al último informe de Freedom House, un total de 67 países sufrieron reducciones netas de derechos políticos y libertades civiles en 2016, en comparación con 36 países que registraron aumentos. Esto supuso el undécimo año consecutivo en el que las reducciones superaron las mejoras.

Ante este reflujó la opción más equivocada sería la de dar la razón a los anti-demócratas y empezar a aceptar algunas de sus reivindicaciones, como la de que la democracia no permite gobernar eficazmente. Frente a ello, la respuesta al ataque a la democracia es más y mejor democracia, no más "gobernación". Esto implica hablar de la calidad de la democracia y de la necesidad de definir vías para superar la democracia de mínimos, construyendo unas democracias plenamente relegitimadas. Unas democracias que aseguren un sistema de controles del poder suficientemente consolidados como para evitar derivas autoritarias y donde la voluntad popular, al tiempo, no sea secuestrada por élites de poder político y económico que son opacas, no responden y no permiten que surjan alternativas. A partir de esta reflexión inicial, el camino que se va a seguir para exponer con más detalle los argumentos es el siguiente: en primer lugar, hay que reconocer que la opción por una democracia de calidad es una opción ética, exige una difícil renuncia inmediata al ejercicio del poder arbitrario por parte de los gobernantes pero sus resultados positivos se ven a medio y largo plazo; desde su origen los gobiernos han vivido la tensión entre su natural tendencia al abuso de poder y su necesaria legitimación ante los gobernados, de ahí la retórica del buen gobierno y los complejos avances en este ámbito. Lo que hemos aprendido a través de la historia es que el buen gobierno es un gobierno democrático que sabe auto-limitar su poder. Ello nos lleva a recuperar la idea de la democracia de calidad; la democracia puede ser un sistema de gobierno que se limita a permitir el cambio de gobierno a través del voto cada cierto tiempo o algo mucho más exigente. Una democracia de calidad asume selección y reemplazo de gobernantes por sufragio, pero también el respeto y promoción de los derechos humanos y la igualdad política. Para que estos tres fundamentos de la democracia se sostengan es preciso gobiernos que desarrollen instituciones que promuevan la imparcialidad y la transparencia. Finalizaremos con unas reflexiones que hagan frente al debate sobre la tensión entre eficacia y controles.

2. El buen gobierno como gobierno limitado. Antecedentes

En su origen, las primeras instituciones estatales surgen en el momento en que existen excedentes (de grano, por ejemplo) que hay que gestionar de forma que se eviten conflictos

internos, aunque la guerra externa es también una de las variables clave para explicarse el nacimiento de lo que hoy denominamos Estado (Bobbitt, 2002). En consecuencia, ese gobierno de lo común surge inicialmente para garantizar seguridad interna y externa a los habitantes de un territorio, a través de lo que Max Weber denomina el monopolio de la violencia legítima (1967, 83 y ss.); lo cual provee al gobernante de una capacidad de mando que puede usar de forma discrecional e, incluso, arbitraria. A lo largo de la historia hemos vivido repetidamente la experiencia de cómo el poder político tendía a expandirse y a facilitar el abuso de los privilegios que se atribuían al que gobernaba. Corrupción, arbitrariedades y abusos han sido un componente intrínseco de los gobiernos desde los orígenes de la civilización humana. La necesidad del gobierno ha abierto el paso a la justificación del despotismo. Es cierto, además, que en el acceso al poder, así como en su mantenimiento y expansión, necesariamente siempre hay luchas y tensiones, lo cual nuevamente ha justificado comportamientos brutales y despiadados; la garantía del orden y la necesidad de asegurar el poder han sido la fuente de inmensos abusos y comportamientos contrarios a la moral socialmente aceptada en cada momento histórico.

En esencia, las visiones “realistas” de la política hacen que pueda justificarse toda esta actividad o bien por la mera lucha por el poder y el honor que genera, o bien por los privilegios y riquezas que asegura al que llega. Siguiendo este razonamiento, el buen gobierno sería una noción que se construye para legitimar el poder y nada existiría tras ella. Pero el objetivo de la llegada al gobierno no puede ser alcanzar el poder por el poder, o por los privilegios que asegura. Agustín de Hipona (2007, libro IV, cap. 4) ya critica esta visión del gobierno como mero fruto o ejercicio de la fuerza y la astucia a comienzos del siglo V de nuestra era con esta certera sentencia: “Si de los gobiernos quitamos la justicia, ¿en qué se convierten sino en bandas de ladrones a gran escala? Y estas bandas, ¿qué son sino reinos en pequeño?”. En suma, la tensión entre ética (en sus diversas concepciones) y poder político hunde sus raíces en los más remotos arcanos de las sociedades humanas. Y desde esos remotos arcanos han surgido múltiples teorías para conectar el ejercicio del poder con un fin superior que lo justifica. La idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de “mandato celestial” (*tianxia*), en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del buen gobierno (Mulgan, 2007, 11). La preocupación por intentar definir y garantizar un buen gobierno es parte, así pues, de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas. Buen gobierno no como manipulación, sino como elemento sustantivo de referencia para la acción estatal.

Desde la perspectiva subjetiva, menos sostenida en leyes y más en las personas, las respuestas a cómo promover el buen gobierno se han basado también, tradicionalmente, en la creencia en que la bondad del gobernante era la clave para conseguir un reino en paz y una comunidad protegida por la justicia. La literatura sobre “espejos de príncipes” da cuenta de los intentos por guiar a los gobernantes por el camino de la virtud –con notables diferencias, lógicamente, entre territorios, culturas y épocas- y alejarles del camino del abuso de poder y el despotismo. En Occidente, el cristianismo aportó abundante literatura en la materia. Sin embargo, el Príncipe de Maquiavelo, rompe con la tradición cristiana y, en lugar de preocuparse por cómo garantizar el buen gobierno a través del ejercicio de la virtud, se centra en cómo garantizar el poder y en resaltar la inevitable tensión entre poder y moral. Maquiavelo, plantea cómo a veces, incluso para lograr el bien de la comunidad, su seguridad y su protección, la política contradice la ética. Vuelve, en definitiva a situarnos frente al reto de cómo poder mantener el poder y asegurar el orden sin otorgar al gobernante privilegios morales. Unos privilegios de los que la historia nos demuestra que abusa hasta el más moderado. Las críticas posteriores al maquiavelismo han insistido en asegurar un marco moral de referencia al príncipe que debería respetar salvo situaciones extraordinarias. En todo caso, la literatura sobre ética en la política ha dejado sin responder a menudo la pregunta de cómo evitar los abusos de poder de forma exógena a la conciencia del gobernante.

En China, sin embargo, esa preocupación por el buen gobierno encuentra respuestas que anticipan mucho mejor el ideal de la rendición de cuentas moderna. Las ideas de la Escuela de Legistas y de Confucio insisten en que el Emperador debe rodearse de los mejores, no de los más leales; esto da como resultado el surgimiento de una burocracia meritocrática, sobre todo a partir del siglo VI, con la dinastía Sui, aunque el mejor ejemplo de emperador que se anticipa a las ideas modernas de rendición de cuentas es Li Shiming conocido como Taizong quien asentó la meritocracia para designar al funcionariado. Para ello, estableció la realización de exámenes para el servicio civil como medio para reclutar a oficiales capacitados. Asimismo, castigó a los funcionarios corruptos, advirtiendo a su heredero que expulsase a este tipo de individuos del gobierno y la Administración. Taizong entendió bien que el buen gobierno es la suma de buenas instituciones más valores del gobernante.

En conjunto, lo que vemos históricamente al repasar los orígenes del Estado es una búsqueda de ideas, reglas y principios de buen gobierno que nos permitan superar el ejercicio ciego del poder. Superarlo porque el poder no se justifica por sí mismo, de ahí que todo gobierno necesite aportar razones para mantenerse. Esto explica que hasta los más poderosos y despóticos gobernantes, como Caracalla, también buscaran legitimarse con obras públicas que demostraran su preocupación por el pueblo. Una visita a las Termas en Roma

deja bastante en evidencia este sorprendente hecho. El estudio del gobierno a lo largo de la historia nos permite comprobar cómo también se ha caracterizado por proveer justicia, bienestar y conocimiento a sus súbditos, no sólo seguridad. En la búsqueda de legitimidad los gobernantes se vuelven hacia los gobernados y procuran que la obediencia sea voluntaria y fruto del reconocimiento por sus resultados y por sus formas. Por desgracia, unas masas sumisas y que aceptan la esclavitud no presionarán lo suficiente como para que quien tiene el poder deba esforzarse en legitimarse por resultados; pero una ciudadanía exigente sí lo hará, provocando un gobierno más eficaz y cercano que en el caso contrario. Esto nos lleva a las ideas clave que quiero recalcar en esta conferencia, todo gobierno tiene a abusar de su poder, pero los gobiernos que están limitados en su ejercicio, que tienen que rendir cuentas son mejores gobiernos; los países con ciudadanía exigente y que controlan al poder son países más prósperos; no nos basta confiar en la moral del gobernante sino que tenemos que tener mecanismos de control del poder y sanción de sus abusos. En definitiva, es necesario controlar al poder para que cumpla su función de servir al pueblo y no servirse a sí mismo. De ahí el valor de las instituciones democráticas y sus mecanismos de presión y control, así como la importancia del desarrollo de una conciencia cívica que asuma la obligación de vigilar al poder.

En torno a estas ideas de cómo evitar formas de gobierno depravadas surge en el pensamiento griego la noción de democracia y las configuraciones tipológicas de las buenas y malas formas de gobernar. El pensamiento romano, sobre todo con Polibio y Cicerón configura la idea de los modelos mixtos de gobierno, que incluyen diferentes componentes de la democracia, la aristocracia y la monarquía para que se limiten mutuamente y se evite con ello la degeneración de cada uno de ellos. En suma, los gobiernos benevolentes necesitan asegurarse con adecuados controles mutuos. En la Ilustración, conscientes ya de que centrar en la virtud del príncipe todas las garantías contra el despotismo era ilusorio, empieza a desarrollarse una teoría que concentra en los controles institucionales la clave del buen gobierno. Montesquieu y, sobre todo, posteriormente, los padres fundadores de la democracia americana abandonan la creencia en que una buena educación del príncipe nos baste para garantizar el buen gobierno y, recuperando algunas de las ideas del viejo republicano romano, comienzan la construcción de los sistemas de accountability modernos. Lo expresa perfectamente James Madison, en el número 51 de El Federalista cuando nos dice: "Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario". Pero los hombres no somos ángeles y, por ello, es preciso construir un sistema de controles y de pesos

y contrapesos que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder¹.

3. La legitimidad democrática

Llegados a este punto podremos entender mejor algunos de los fundamentos del sistema democrático tal y como lo conocemos hoy. La legitimidad democrática requiere de las elecciones pero no se agota en ellas. Por eso actualmente hay una tendencia bastante fuerte, y este es uno de los temas fundamentales del debate que se plantea, a criticar la democracia electoral, la democracia que basa toda su legitimidad en las elecciones y no en el ejercicio del poder, en la rendición de cuentas, en la transparencia. Algunos dicen, incluso, que hay que proteger a la democracia de las elecciones, como Pettit (2004).

Y ¿qué quieren decir con esto? pues que hay que rechazar esta idea de que cuando se ganan las elecciones se tiene derecho a hacer lo que plazca sin rendir cuentas, porque entonces convertimos la democracia en un autoritarismo que dura cuatro años, y que, además, desde el poder generará decisiones que harán muy difícil el recambio de gobernantes, en suma, una especie de dictadura que, como mucho, podría ser intermitente. Cuando Putin u Orban hablan de la democracia iliberal lo que quieren decir es que ellos son demócratas porque mantienen las elecciones, pero rechazan el sistema de controles que la democracia liberal les establece. En la democracia iliberal hay elecciones, las elecciones son hasta competitivas, pero hay elementos esenciales del Estado de derecho que no se respetan, porque por ejemplo no se garantizan plenamente los derechos constitucionalmente reconocidos. Lo estamos viendo en Turquía o en Venezuela, donde hay por ahora elecciones, pero no estamos ante una democracia verdadera, pues la oposición es perseguida, la prensa libre desmontada, la separación de poderes poco a poco eliminada.

Por eso, algunos autores (sobre todo Rosanvallon, 2010 y 2015) nos recuerdan la importancia de combinar diferentes factores de legitimidad en la verdadera democracia. Por ejemplo, la legitimidad de imparcialidad, que es garantizar la aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de los servicios públicos, y eso no se consigue sino con una administración imparcial, por ejemplo. Una Administración garantizada con los principios de mérito en el acceso y carrera; una Administración que tiene la capacidad de decir no al poder, de decirle la verdad, de no dejarse presionar para que incumpla las normas; en una verdadera democracia hay que evitar que el gobierno use la policía, o a hacienda, para su servicio e interés, ocultando su corrupción o persiguiendo a los opositores. Garantizar la imparcialidad y la legalidad de la Administración es clave en la democracia.

Otro elemento muy importante es la legitimidad de reflexividad que es asegurar una visión más plural del bien común que la gubernamental, para eso está el papel de los tecnócratas, de los juristas y la capacidad de un análisis desapasionado de los problemas y la búsqueda razonable de soluciones. No quiere decir esto que se sustituya a los políticos, pero sí reconocer que los políticos son unos actores más en ciertos ámbitos y que muchas veces tienen que ceder sus decisiones a órganos técnicos, a esto que llamamos instituciones no mayoritarias. En las democracias que funcionan cada vez hay más órganos independientes para controlar al poder y asegurar una legitimidad de reflexividad e imparcialidad.

Y finalmente, la legitimidad de proximidad, que es la cercanía de las propuestas al entorno y a las circunstancias, la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y en la toma de decisiones, la cercanía a la gente en lugar de la distancia gubernamental propia del modelo de gobernación. Como se puede ver, entonces, la idea de la democracia *para el pueblo*, en términos de Lincoln, se complejiza y para que el gobierno democrático sea *para el pueblo* es muy importante que participen en la generación e implementación de decisiones una Administración imparcial, expertos, técnicos, juristas, la propia ciudadanía y no sólo los gobernantes, que siempre pueden poner por delante su interés en la reelección sobre el bien común.

4. La calidad de la democracia

Todo este *excursus* previo nos lleva a la idea de la democracia de calidad. En esencia, la democracia de calidad implica: el fortalecimiento de la soberanía popular, el fortalecimiento de la igualdad política y el fortalecimiento del sistema de protección de los derechos humanos.

Como ya anticipamos, siguiendo a Diamond y Morlino (2004), los tres principios clave en los que se sustenta la democracia son la soberanía popular, la igualdad política y las libertades civiles y políticas. A partir de ahí surgen ocho dimensiones de la calidad: libertades, Estado de derecho, *vertical accountability* (elecciones libres y justas), responsividad, igualdad, participación, competición y *horizontal accountability* (que incluye sólidos controles horizontales sobre la labor del ejecutivo). A ellas se podría añadir una de carácter auxiliar, como la transparencia. La calidad de la democracia va vinculada a la mayor efectividad de estos principios y dimensiones en la vida política cotidiana; pero para hacer operativa una evaluación seria y rigurosa de la calidad de las democracias existentes es preciso entender bien el concepto de calidad y operativizarlo adecuadamente.

Según estos autores, la calidad puede ser procedimental (el producto es resultado de un proceso controlado con métodos precisos), de contenido (consecuencia de las calidades estructurales del producto, como su diseño, materiales o funcionamiento), de resultado (el producto es valorado positivamente por los clientes, con independencia de los procesos o del contenido del producto). Puesto todo junto podríamos decir que una democracia tiene calidad cuando satisface las expectativas ciudadanas de gobernanza (calidad de resultados); cuando la ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política (calidad de contenido); y cuando (a) la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción de gobierno y el respeto a las libertades; (b) la ciudadanía y sus partidos y organizaciones participan y compiten para mantener a sus electos rindiendo cuentas por sus políticas y actividades; (c) además, monitorean la eficiencia y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia de la acción gubernamental y la responsabilidad política y responsividad de los electos; (d) las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley y la Constitución (calidad de procedimiento).

De esto se deduce que hay ocho dimensiones en las que las democracias varían en calidad, cinco de ellas son procedimentales: Estado de derecho, participación, competición y rendición de cuentas horizontal y vertical (con la transparencia como instrumento mediador esencial); otras dos se refieren a calidad de contenido: respeto real a las libertades civiles y políticas y la progresiva implantación de mayor igualdad política, económica y social; finalmente, la última es la *responsividad*, que une la dimensión procedimental con la sustantiva y permite comprobar si las políticas públicas (que incluyen leyes, presupuestos y organizaciones) se corresponden con las verdaderas demandas y preferencias ciudadanas, tal y como han sido agregadas mediante el proceso político.

Buscando un mayor detalle, para que haya calidad democrática el Estado de derecho debe ser sólido: ello implica la primacía de la ley; el control efectivo de los poderes “extraoficiales” –crimen organizado, terrorismo, etc.-; las elecciones han de ser libres y justas; el gobierno responde a las demandas ciudadanas, pues los ciudadanos tienen preferencias y hay que dar respuestas a las mismas, respuestas que tienen que ser justas, equitativas, equilibradas; es preciso impulsar que el Gobierno sea eficaz, que pueda dar respuesta a los problemas existentes y ello requiere también demandarle rendición de cuentas. La importancia de la idea de la rendición de cuentas horizontal no puede dejarse de lado, es necesario consolidar sólidos controles horizontales: Tribunales de Cuentas que funcionen, organismos de evaluación de políticas que evalúen seriamente, autoridad fiscal independiente, órganos de control de la transparencia e integridad del gobierno, etc. Y sin dudas, la igualdad también es clave: la igualdad política y la igualdad social, cuanta más desigualdad exista en un país menor calidad democrática; lo cual no quiere decir que la igualdad absoluta sea

requisito ineludible de una democracia, pero sí que las desigualdades intensas impiden la calidad democrática.

En suma, una democracia tiene calidad cuando:

1º. Satisface las expectativas ciudadanas de gobernanza y calidad de resultado. A la gente se le pregunta y, de alguna forma, está satisfecha de cómo funciona la democracia, cosa que en España es hoy en día bastante mejorable. Teníamos 20 puntos por encima de la media europea en satisfacción con el funcionamiento de la democracia hace diez años, ahora tenemos más de 20 puntos por debajo de la media europea en satisfacción con el funcionamiento de nuestra democracia. Es decir tenemos un problema de insatisfacción con los resultados porque las expectativas de los ciudadanos no se satisfacen adecuadamente.

2º. La ciudadanía disfruta de amplias libertades e igualdad política de forma y contenido. Hay igualdad política y amplias libertades. Igualdad política en el sentido en el que venimos insistiendo – también sabemos que no es posible la igualdad política sin un cierto nivel de igualdad social, sin elementos de igualdad social- pero la igualdad política es clave cuando tomamos decisiones; la ciudadanía necesita saber ¿quién interviene, quién influye en las decisiones que les afectan?, ¿cómo se puede conocer que esta ley que nos es de aplicación no la han hecho cuatro expertos que están designados por un grupo de interés muy bien conectado al poder? ¿si estoy afectado, se han considerado mis intereses en la formulación de la política? etc.

3º Los ciudadanos podemos monitorear la imparcialidad y equidad en la aplicación de las leyes, la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental y cuándo las instituciones se controlan mutuamente en el marco de la ley. Cuando la ciudadanía tiene el poder de evaluar la acción del gobierno y el respeto a las libertades con sistemas eficaces de control la democracia mejora su rendimiento; en suma, en una democracia de calidad la ciudadanía y los partidos participan y compiten por mantener controlados a sus electos, exigiéndoles la rendición de cuentas, y para ello es fundamental la transparencia como instrumento auxiliar.

5. El valor de la imparcialidad y la transparencia

Entonces ¿cómo promover la calidad de la democracia? Es complicado, porque puede parecer claro lo que hay que hacer, hay una gran cantidad de medidas que podríamos consensuar, pero la verdad es que hay muchos retos y dificultades para poder avanzar en la ejecución, para poder superar las barreras implementadoras de las medidas deseables; y no

son fácilmente superables, ni mucho menos. Si fuéramos a propuestas concretas, tenemos que procurar que los ciudadanos sientan satisfacción con los resultados de la democracia, tenemos que recuperar la capacidad de la democracia para dar resultados de bienestar a la gente, tenemos que reforzar el sistema de libertades, tenemos que intentar garantizar la igualdad política, regular los *lobbies*, tener la capacidad de realizar un verdadero *tracking* democrático de las normas, controlar en profundidad cómo se toman las decisiones. Todo un conjunto de medidas que son fundamentales. Pero vamos a centrarnos en dos esenciales que abren camino a las demás.

Primero, reforzar la imparcialidad de la Administración. La imparcialidad es la clave de la calidad gubernamental, entendiéndola por tal una forma de actuación que no es alterada por cierto tipo de consideraciones como las relaciones privilegiadas o las preferencias personales. En suma es tratar a la gente igual, con independencia de las relaciones especiales y de las preferencias y simpatías personales, de ahí que un buen funcionario no tome en consideración del ciudadano implicado en el procedimiento nada que no esté previamente estipulado en la norma (Rothstein y Teorell, 2008). Precisamente para proteger este tipo de actuación surge el servicio civil de carrera, que otorga al funcionario seleccionado meritocráticamente unas garantías de imparcialidad, de las cuales la más importante es la estabilidad en el empleo, salvo causas legalmente reconocidas y acreditadas a través de un debido procedimiento. Hoy en día sabemos empíricamente que donde una Administración meritocrática se ha implantado las posibilidades de desarrollo económico y consolidación del Estado de derecho se han incrementado enormemente (ver, entre otros, Rauch y Evans, 1999). Diversos estudios desde el institucionalismo económico también nos resaltan que si un país quiere desarrollarse debe limitar el natural egoísmo de sus dirigentes políticos y, para ello, una clave es dicha burocracia meritocrática, estable y sólidamente enmarcada en la infraestructura estatal, además de la aceptación de un poder judicial competente e independiente. La Administración imparcial contribuye a reducir la pobreza, pero además contribuye a incrementar la confianza institucional e intersubjetiva.

Otro factor clave para resaltar su importancia es su papel en la lucha contra la corrupción; la corrupción aparece repetidamente en diversos estudios como el factor esencial para reducir la calidad de la democracia donde esta existe (ver Kauffmann, Kraay y Mastruzzi, 2004); así, de acuerdo con un reciente estudio empírico de De Miguel y Martínez-Dordella (2014), la variable que correlaciona más con democracia es la (falta de) corrupción, con un coeficiente de 0,61 (2014). Y precisamente la variable que más correlaciona con reducción de corrupción es la eficacia del gobierno, con un coeficiente de 0,86; eficacia entendida como competencia de los funcionarios (mérito), independencia frente a presiones políticas (imparcialidad), y credi-

bilidad que aporta el gobierno en su capacidad de generar políticas adecuadas (ver Rothstein, 2011; Rothstein y Holmberg, 2014). Muy vinculado a lo anterior es la conexión entre la imparcialidad y el *ethos* del respeto a la ley. De ahí la importancia de este valor para la consolidación de los Estados de Derecho, pilares de una democracia de calidad. Las normas son uno de los componentes esenciales de la civilización. Ellas permiten incrementar la eficacia y las capacidades humanas, nos permiten la coordinación y nos ofrecen seguridad y predictibilidad, evitan los conflictos permanentes mediante su aplicación obligatoria, favorecen los acuerdos, facilitan la interpretación de las palabras aportando códigos de significado, aglutinan valores, visiones del mundo, derechos y obligaciones y, con ello, permiten enfocar la atención y darnos posibilidades de coordinación y generación de prioridades (Olsen, 2006). Las normas no implican rigidez e inflexibilidad, incluso pueden prescribir cambio e innovación, sin generar caos. En las normas siempre hay una capacidad interpretativa, de ahí la ineludible discrecionalidad con la que lidia el servidor público. En ese contexto, para que los servidores públicos actúen de forma imparcial y objetiva deben estar gobernados por códigos internalizados de buena conducta, por códigos que les lleven a poder seleccionar lo cierto y lo falso, lo legal e ilegal, todo ello a través de la organización de la Administración como una institución con su adecuada lógica de preferencias (March y Olsen, 1989).

Segundo, la transparencia. La transparencia es un valor instrumental, pero sus aportes a la calidad democrática y la eficacia gubernamental son innumerables. Como ejemplos de sus aportes positivos en la economía y la buena gobernanza podemos destacar que: reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers* generando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores; para las organizaciones genera confianza entre los *stakeholders*; en conjunto, contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la corrupción (ver Bellver y Kaufman, 2005). Desde una perspectiva más vinculada al buen gobierno, mejora el escrutinio público, promueve la rendición de cuentas, incrementa la legitimidad y el compromiso, restaura la confianza, incrementa la participación, etc (Hood y Heald, 2006). Algunos estudios han puesto matices a la reducción de la corrupción por la transparencia, esencialmente porque consideran que la teoría del principal-agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información no es aplicable a países con corrupción muy elevada. En estos países existe un problema de acción colectiva, por virtud del cual la mayoría de la población tiene la expectativa de que todos los demás pagan sobornos o los solicitan y, por ello, reproducen esa conducta para evitar quedarse fuera de la recepción de servicios públicos. Si todos dejaran de pagar, la corrupción desaparecería, pero nadie está dispuesto a

sacrificarse si los demás no lo hacen también (Persson et al, 2010). Por ello, según algunos autores, en dichos países la información sobre lo mal que funciona el gobierno refuerza esa trampa social generando resignación en lugar de indignación (Bauhr y Grimes, 2013). En todo caso, tras analizar los datos existentes (por ejemplo, el 15M), ese no es, por ahora, el problema de España.

Desde una perspectiva normativa, es importante tener en cuenta que, en su esencia, la transparencia es un valor que ayuda a que la integridad florezca. En esa línea Jeremy Bentham, en sus famosos estudios sobre el control social, insistía en que la transparencia permitía evitar conductas dañinas a la sociedad: “cuanto más te observo, mejor te comportas” escribe en sus *Writings on the Poor Laws*. La observación social reduce las posibilidades de conductas no cooperativas en la comunidad. En suma, desincentiva la corrupción y abre vías a la contestación a la misma. Desde una perspectiva más sistémica la transparencia es parte importante de la buena gobernanza de una sociedad. Si entendemos por buena gobernanza el proceso de definir colectivamente el conjunto de instituciones formales e informales que Estado, sociedad civil y mercado han de respetar para conseguir el bien común, la transparencia debe permear una gran parte de las reglas: desde la forma en cómo se aprueban las leyes a cómo se enjuician conductas por los tribunales o cómo se toman decisiones en los plenos municipales, pasando por las asambleas de las grandes corporaciones o de las más pequeñas ONG,s.

En suma, desde la perspectiva de la buena gobernanza la transparencia nos aporta inputs para la coordinación, la cooperación, el compromiso y, en definitiva, el bien común. Centrándonos en el Estado, la transparencia es parte de las políticas de buen gobierno que todo ejecutivo debe diseñar. Así, el buen gobierno sería el producto del conjunto de normas formales, prácticas, sistemas operativos estandarizados, procedimientos y órganos que se generan e implementan para asegurar imparcialidad, efectividad, rendición de cuentas, participación, transparencia y, en definitiva, integridad de los actores políticos y administrativos que trabajan para el gobierno.

Ahora bien, dicho esto, tendríamos que aclarar qué es transparencia en el ámbito público y qué normas, procesos y órganos precisa para realmente fomentar cooperación e integridad. En sentido estricto podríamos decir que la transparencia es “la aportación de información que es relevante para la evaluación de las instituciones”, pero esta definición pone el énfasis en la provisión y podría dejar fuera la capacidad y habilidad de los actores externos para demandar y obtener información que no es aportada rutinariamente por los actores políticos y administrativos; de ahí que la mejor definición sería “la disponibilidad y capaci-

dad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en impactos (Bauhr y Grimes, 2012, 4-5).

Este enfoque de las profesoras Bauhr y Grimes les lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: 1. La apertura de datos del gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; 2. La protección a los denunciantes de corrupción y fraude; 3. La publicidad (2012). El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen la publicidad activa al gobierno de sus datos y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso. No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más (Heald, 2006, 34). Muchas leyes de publicidad no se implementan adecuadamente o se implementan de forma parcial y sesgada. Del mismo modo, el derecho de acceso puede generar resistencias gubernamentales cuando las preguntas ciudadanas son políticamente incisivas. Lo que hemos aprendido en general, y que es plenamente aplicable a España, es que las leyes deben ir acompañadas de todo un conjunto de decisiones, procedimientos y órganos que permitan su eficaz funcionamiento (ver tabla 1), además, de ser sostenidas por la voluntad ciudadana de usar los mecanismos que se ponen a su disposición para controlar al poder y por una prensa responsable pero incisiva en el monitoreo de los abusos gubernamentales.

Tabla 1 Estándares de calidad de una política de transparencia

1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
4. Reconocimiento del principio de máxima apertura
5. Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
6. Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.
7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
8. Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso
9. Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
10. Un presupuesto suficiente.
11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
13. Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa
14. Protección a los denunciantes
15. Un sistema que dé información de los <i>inputs</i> , <i>outputs</i> y <i>outcomes</i> , así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006, 30-32)
16. Un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.

Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones

En general, las buenas instituciones son consecuencia del aprendizaje social y de una intencionalidad cooperativa y reúnen rasgos como los de ser productivas (generan equilibrios eficientes), estables, justas y legítimas (North, 2010). Las buenas instituciones incentivan comportamientos eficientes, animan a la gente a invertir, a innovar, a producir bienes públicos (Acemoglu et al. 2005); además, son equitativas, evitando producir situaciones de injusticia flagrante que reduzca la capacidad cooperativa y de compromiso entre los agentes implicados; son estables, generando con ello previsibilidad y confianza; y, finalmente, son legítimas, pues aportan razones sólidas para la obediencia. Las instituciones propias de la democracia de calidad reúnen todas estas características, sin embargo, su nivel de exigencia en la transparencia, rendición de cuentas, responsividad y respeto a la imparcialidad de la Administración hace que muchos políticos consideren que es incompatible con otros componentes esenciales de su labor, como, para unos, la creación de riqueza y empleo y, para otros, la generación de justicia social.

Pues bien, tomando como criterio de evaluación la generación de crecimiento económico sostenible, la seguridad integral de las personas (basada en el pleno disfrute de sus derechos humanos) y la equidad, se puede afirmar que las democracias con más controles y balances de poder, las más transparentes y las que respetan mayormente la imparcialidad de la Administración son, también, las más eficientes, seguras y equitativas. Si observamos los resultados de algunos de los índices más acreditados y rigurosos sobre bienestar o desarrollo económico, hay una serie de países que repetidamente se encuentran en las posiciones superiores (ver tabla 2). Y todos esos países, excepto Singapur, son los que también lideran las posiciones en los índices de calidad democrática. La calidad de la democracia, en consecuencia, no impide el desarrollo económico ni la equidad social, al contrario, fomenta ambas variables. El diseño e implementación de instituciones que fomenten la imparcialidad, la transparencia y la rendición de cuentas son la mejor inversión de un país para su futuro económico y su justicia social.

Tabla 2. Ranking de países con mejores resultados socio-económicos y políticos en 2016

País	Global Competitiveness report	Easy of doing business	Global Innovation Index	Índice de Corrupción TI (de menor a mayor corrupción)	Índice de desarrollo humano	Rule of Law Index	UN World Happiness report
1. Dinamarca	12	3	8	1	4	1	1
2. Suecia	9	9	2	4	14	4	10
3. Noruega	11	6	22	6	1	2	4
4. Suiza	1	31	1	5	3		2
5. Nueva Zelanda	13	1	17	1	9	8	8
6. Singapur	2	2	6	7	11	9	22
7. Finlandia	10	13	5	3	24	3	5
8. Holanda	4	28	9	8	5	5	7
9. Alemania	5	17	10	10	6	6	16
10. Estados Unidos	3	8	4	18	8	18	13
11. Reino Unido	7	7	3	10	14	10	23
12. Canadá	15	22	15	9	9	12	6
13. Australia	22	15	19	13	2	11	9
14. Irlanda	23	18	7	19	6		19

Fuente: World Economic Forum, World Bank, INSEAD y WIPO, Transparency International, Naciones Unidas, World Justice Project.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James A. (2005): "Institutions as a fundamental cause of long-run growth", en P. Aghion y S.N. Durlauf (eds.) *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1a: 385-472.
- Agustín de Hipona (2007): *La Ciudad de Dios*, libro IV, cap. 4, Gredos, Madrid.
- Bauhr, Monika y Grimes, Marcia (2012); "What is government transparency? New measures and relevance for quality of government", The Quality of Government Institut. University of Gothenburg. Working paper: 2012:16
- Bauhr, Monika y Grimes, Marcia (2014): "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability", *Governance*, Volume 27, Issue 2, pp. 291-320.
- Bellver, Ana y Kaufmann, Daniel (2005): "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", Banco Mundial Policy Research Working Paper.
- Bobbitt, Philip (2002): *The Shield of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Allan Lane, Londres.
- De Miguel, Jesús y Martínez-Dordella, Santiago (2014). «Nuevo índice de democracia». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 146: 93-140
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2004): "The Quality of Democracy", Working Papers n° 20, Center on Democracy, Development, and The Rule of Law. Stanford Institute of International Studies. Stanford, CA
- Heald, David (2006): "Varieties of Transparency", *Proceedings of the British Academy*, 135, 25-43.
- Hood, Christopher y Heald, David (eds.) (2006): *Transparency: the Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.
- Jiménez Asensio, Rafael (2016); *Los frenos del poder*, Marcial Pons-Ivap, Madrid.
- Kaufmann, Daniel, Kraay, and Mastruzzi (2004): *Governance matters III: Governance indicators for 1996-2002*, Washington, DC, World Bank.
- March, James G. y Olsen, Johan P. (1989); *Rediscovering institutions*, New York, Free Press.
- Mulgan, Geoff (2007): *Good and Bad Power*, Londres, Penguin.
- North, Douglass C. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Olsen, Johan P. (2006): "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *J Public Adm Res Theory* (January 2006) 16 (1): pp. 1-24.
- Persson, Anna, Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2010): "The failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem", The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Working Paper 2010:19.
- Petitt, Philip (2004): "Depoliticizing Democracy", *Ratio Juris*. Vol. 17 No. 1 March 2004, pp. 52-65.
- Rauch, James y Evans, Peter. (1999): "Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of Weberian State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*, 64 (5), pp. 748-765
- Rosanvallon, Pierre (2010): *La legitimidad democrática*, Paidós, Barcelona.
- Rosanvallon, Pierre (2015): *Le bon gouvernement*, Du Seuil, Paris.
- Rothstein, Bo (2011): *The Quality of Government*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Rothstein, Bo y Homberg, S. (2014): *Correlates of Corruption*, Working Paper Series 2014:17. QOG The Quality of Government Institute, Department of Political Science. University of Gothenburg.
- Rothstein, Bo y Teorell, Jan (2008): "What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 2: 170
- Weber, Max (1967): *El político y el científico*, Alianza, Madrid.

Notas

1. Para un análisis completo del avance de la separación de poderes en Inglaterra, Francia y Estados Unidos ver el excelente estudio de Jiménez Asensio, 2016.