

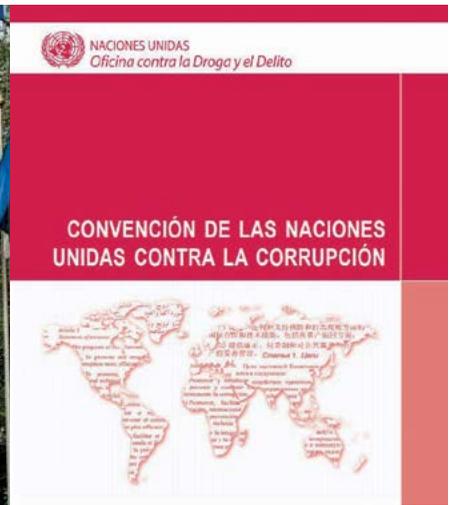
# DEMOCRACIA Y TRANSPARENCIA: UNA RELACIÓN HISTÓRICA

## ALFREDO MANUEL CARLES BROCE

*Graduado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Cuenta con un postgrado del Programa Internacional Diplomado en Administración de Negocios para Abogados de INCAE Business School (Costa Rica/Nicaragua). Investigador Académico en el Instituto Nacional de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral. Ha sido abogado/consultor-asesor legal corporativo y de bienes raíces de reconocidos grupos empresariales panameños; así como de la Bolsa de Latinoamérica (Latin American Exchange, Fort Lauderdale, Florida, Estados Unidos) y Assistant Manager, Twin Oceans Pro Shop, Curundu Bowling Center and at the Amador Golf Course. DCA (Directorate of Community Activities), U.S. Army. Fort Clayton. Panamá.*

**“En los pueblos modernos la transparencia y la democracia son consideradas derechos humanos”**



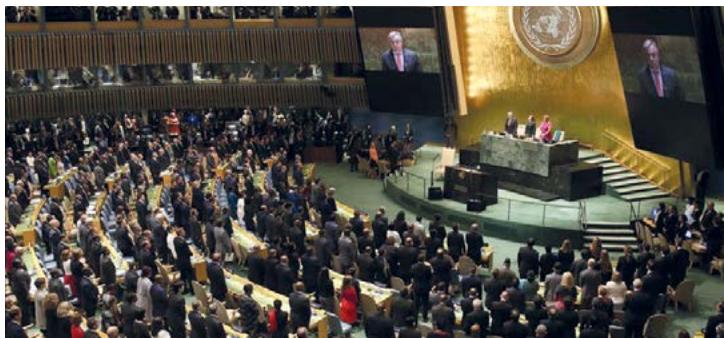


El concepto conocido como democracia tiene sus bases en el antiguo pueblo griego, y se forma al combinar los vocablos “*demos*”, que se traduce como “*pueblo*” y “*kratós*” que puede entenderse como “*poder*” y/o “*gobierno*”. La noción comenzó a ser empleada desde el siglo V a.C., en Atenas, Grecia.

Mientras que la transparencia, entendida como transparencia política, es definida por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, (realizada en Viena en octubre de 2003), como “una cualidad de la actividad pública que consiste en la apertura del sector público a la divulgación de información acerca de su gestión. Una de las características de un estado democrático es la obligación de todos los poderes públicos (la Jefatura del Estado, el Gobierno, el Parlamento, el sistema judicial y las administraciones, empresas y fundaciones públicas) de dar cuenta a la ciudadanía de todos sus actos, especialmente del origen y el destino de los recursos públicos, y así prevenir, detectar y sancionar los casos de incompetencia y de corrupción política”<sup>1</sup>.

Como ilustración, en el Derecho Tributario, la expresión transparencia fiscal es utilizada para designar a las sociedades, empresas o corporaciones que no son sujetos pasivos de una determinada obligación, pero que sí lo son sus accionistas, dueños o miembros, y por tanto, en caso que se solicite información por parte de alguna autoridad competente, la brinden en tiempo y forma debida, sin dilaciones innecesarias, y sin brindar información incompleta o maquillada. Es un intercambio recíproco de información que ofrece en las dos direcciones: de la gestión pública hacia la ciudadanía y del sector privado hacia los entes reguladores y fiscalizadores de la gestión pública, e incluso hacia lo interno de las corporaciones para con sus colaboradores.

Desde un punto de vista político económico, la transparencia es el conocimiento profundo y detallado de las decisiones, resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes del Estado, así como de sus motivaciones y justificaciones, e incluye la manera en la que se ha hecho la colecta



<sup>1</sup> Naciones Unidas (UN) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Viena Austria. New York 2004.

de datos y la manera de luego usarlos, además de proporcionar información sobre los costos reales de los proyectos y de las actividades, en el manejo de los fondos, y también en los peligros y las implicaciones que puedan darse, en torno a los aspectos de seguridad, dentro de los mecanismos instituidos y utilizados de acceso a la información. En el marco de la administración pública, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción y que permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones estatales y privadas, y cómo se manejan los fondos de los que disponen. Este mecanismo fortalece la democracia al brindarle a la ciudadanía en general, al menos la sensación, (porque nunca tendrán certeza absoluta) de que en su sociedad se están haciendo las cosas como se debe.

La democracia y la transparencia política, a pesar de su íntima relación, han tenido una historia y un desarrollo distintos, debido a las circunstancias en que se han dado, o en que hubieran podido darse.

Al nacimiento de la democracia en las ciudades griegas del siglo V a.C., la transparencia era parte natural de la democracia. Es decir, por la naturaleza del entorno en que se daban ambas, no podría concebirse una sin la otra.

En efecto, ciudades pequeñas, en comparación con las megalópolis actuales; poblaciones reducidas, en comparación con las multitudes que habitan hoy en cada región urbanizada; extensiones físicas generalmente pequeñas de las circunscripciones políticas donde los gobiernos debían ejercer su mandato, permitía, y más bien hacía natural y obligatorio, que la gestión gubernamental estuviese expuesta a la vigilancia y escrutinio, o fuesen, sin ninguna dificultad, accesibles al conocimiento popular, hasta en sus detalles de menor importancia.

La estructura relativamente sencilla de las polis o ciudades griegas en cuanto al ejercicio de la democracia y la transparencia, no llegó a ser adoptada plenamente por el nuevo poder que dominó el mundo, el Imperio Romano, debido a que antes de la llegada

# TRANSPARENCIAS

## En el marco de la administración pública, la transparencia es un mecanismo que previene actos de corrupción y que permite a la ciudadanía conocer el funcionamiento interno de las instituciones estatales y privadas, y cómo se manejan los fondos de los que disponen.

de los romanos a Grecia, Filipo de Macedonia, padre de Alejandro Magno, dominó de manera absoluta en todo el mundo helénico en el siglo IV a.C., extinguiéndose la práctica de la democracia y con ella la transparencia.

En realidad, ni los griegos ni los romanos tenían una democracia completa o perfecta. Por ejemplo, en los plebiscitos griegos solo permitían que votaran los varones adultos, mientras que los romanos tenían su propia estructura social de castas, encabezada por los patricios (descendientes de los fundadores de Roma) y al final de la pirámide estaban los esclavos. Así pues, no era “todo el pueblo” el que decidía, ni elegía a sus gobernantes, ni podía exigir transparencia, ni en Grecia, ni en Roma. Y si la democracia no era perfecta, tampoco la transparencia lo era, puesto que no todos tenían posibilidad de acceder a ninguna información.

La cultura romana de occidente, que en todo caso sí practicó, en el periodo de la República, cierto tipo de democracia, tuvo su trauma en el siglo V de nuestra era, cuando los pobladores del vasto Imperio, ahora ya sin autoridades ni ejércitos, se mezclaron con los invasores del norte, conocidos como bárbaros o vikingos, y en cada región nacieron los nuevos reinos europeos, precursores de los estados modernos.

Comienza así la Edad Media y la mayoría de las poblaciones de Europa estuvieron regidas por distintas formas de gobierno, generalmente estados feudales y monarquías absolutas, que son el extremo opuesto a la democracia y están más bien cerca de las tiranías.

Mil años después, las poblaciones que habitaban fuera de los castillos, a pesar de la diversidad que había entre ellos, formaron una marejada de dimensiones colosales, con capitales y bienes propios, frente a la cual, los reyes y los castillos perdieron parte de su importancia y su poder.

Llegó el momento en que el poder de los monarcas absolutos empezó a ser cuestionado y luego rechazado; y la historia indica que Inglaterra fue la primera nación, al menos en el mundo occidental, en la que, primero los nobles, y eventualmente la burguesía, fueron reduciendo progresivamente el poder del monarca y lograron en 1707 el Acta de Unión<sup>2</sup>, que fue la base del Parlamento de la Gran Bretaña, adoptado en 1801.

En ese momento es que reaparece en la historia una nación que dictaba normas a sus gobernantes, como lo habían hecho los griegos 2,200 años antes; y al poder dictarse normas a los gobernantes, reaparece también el derecho de exigir transparencia.

<sup>2</sup> “El Acta de Unión de 1707 fue una serie de leyes aprobadas por los parlamentos de los reinos de Inglaterra y Escocia, para implementar el Tratado de Unión entre ambos países” para formar lo que luego se denominó La Gran Bretaña hasta el año 1800 cuando se adhiere Irlanda al Acta de la Unión, para conformar lo que se conoció como El Reino Unido (Wikipedia)

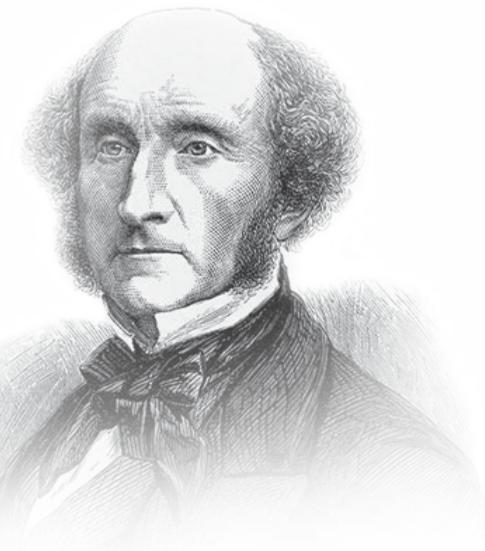
En teoría las cosas fueron muy distintas, subraya Aguilar Rivera (2015). “Allí, en el mundo de las ideas, la transparencia aparece como una parte importante del poder democrático. Kant con su pasión por el principio de publicidad; pero, sobre todo, el utilitarista Jeremías Bentham, que pone como piedra de toque de su edificación política, la noción de transparencia. Dice Aguilar: “En Bentham encontramos ya la idea de que los funcionarios públicos están obligados a proporcionar información. En su Código (de 1802) el ejercicio de la función estadística o suministradora de datos por parte de los funcionarios era no solo moral sino legalmente obligatoria...”. La transparencia también aparece en las elaboraciones del constitucionalismo y del liberalismo, preocupados por el poder limitado. Mientras algunos autores se aferraban a la razón de Estado como fundamento de la opacidad, en varias tradiciones políticas dieciochescas y decimonónicas el principio de publicidad y la transparencia fueron abriéndose paso y ya no solo como elemento relevante del gobierno, sino, sobre todo, como derecho sustancial del ciudadano”<sup>3</sup>.

Es John Stuart Mill el primero en mostrar cómo la idea de transparentar las acciones del poder público es una prerrogativa de las personas que conforman, con su voto libre, al gobierno, pues si este es electo por la sociedad, la información le pertenece en realidad a la misma sociedad.

De allí que la transparencia se opone a la opacidad pública y privada, la ilusión o premeditada confusión financiera, y es un antídoto del fenómeno de la corrupción política y corporativa.

Por su lado, la corrupción se puede definir como un fenómeno nocivo, vasto, diverso y global cuyos

Es John Stuart Mill el primero en mostrar cómo la idea de transparentar las acciones del poder público es una prerrogativa de las personas que conforman, con su voto libre, al gobierno, pues si este es electo por la sociedad, la información le pertenece en realidad a la misma sociedad.



agentes pertenecen al sector público, como también a las empresas privadas. No se refiere al simple saqueo de patrimonio del Estado. La corrupción incluye, desde siempre, por ejemplo, el ofrecimiento y la recepción de sobornos, coimas; la malversación y la negligente asignación de fondos y gastos públicos. La corrupción termina siendo uno de los más usados y útiles indicadores para medir el nivel de percepción de la transparencia en cualquier escenario, público o privado e independientemente de que se dé, desde la gestión pública hacia la ciudadanía o viceversa, siempre intervendrán un corruptor y un corrupto, lo que la hace doblemente reprochable por el daño que hace al bien común.

Existen, por supuesto, organizaciones nacionales e internacionales y las ONG cuyo fin primordial es el de promover medidas contra la corrupción y fomentar la transparencia, entre las que sobresale Transparencia Internacional (TI)<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Aguilar Rivera, J.A. (2015) *Transparencia y Democracia: claves para un concierto*. Cuaderno de Transparencia No. 10.

<sup>4</sup> “*Transparencia Internacional es una organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Se fundó en 1993. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial. La sede se encuentra en Berlín, Alemania, pero opera en más de 70 países*” (Wikipedia).

Define la corrupción como el abuso del poder para beneficios privados que finalmente perjudica a todos y que depende de la integridad de las personas en una posición de autoridad.

El objetivo primordial de la transparencia política es el de establecer y mantener una relación de confianza entre la ciudadanía y los poderes públicos. Hoy en día, los estándares mundiales de un buen gobierno, consideran fundamental la transparencia para el progreso social, económico y democrático.

En las democracias modernas, la transparencia es una de las principales exigencias de la ciudadanía con relación a los responsables políticos, a los actores y gestores económicos, y a los jefes y funcionarios administrativos. El gran desafío para todo esto es de encontrar un equilibrio entre lo que debe ser informado, lo que puede ser informado y que no vale la pena hacerlo porque no es relevante, y lo que no debe ser informado por razones propias a los procedimientos, o incluso por eventuales razones de interés general.

La transparencia hoy día es utilizada para describir una tendencia hacia la accesibilidad a toda la información vinculada a la gestión pública o privada y que concierne e interesa a toda la opinión pública, a un sector de la población o a un grupo de colaboradores, incluso a un solo individuo. En otras palabras, es la preocupación por explicar, por hacer comprender, por reconocer errores o malas prácticas, por abrir archivos y documentos, por describir fielmente hechos y circunstancias, en una institución estatal o en una empresa privada.

Para un ciudadano, en cualquier caso, la dificultad radica en saber si la información que le han proporcionado es realmente sincera, clara, objetiva, completa y si se corresponde con la realidad.

Un gobierno transparente es aquel que lucha en primera instancia por encaminar al país por la vía del verdadero desarrollo, lo cual implica un

aumento de la calidad de vida de sus ciudadanos. Por lo tanto, está directamente relacionada la calidad de vida de los ciudadanos con la calidad de transparencia de sus gobiernos. Es por ello que es considerada una tendencia que los estados modernos implementen o sigan implementando políticas tendientes a promover la transparencia, disminuyendo por ende, la corrupción.

Sin embargo, en el último siglo, los gobiernos han crecido exponencialmente en complejidad y número de servidores, al punto de utilizarse el término de burocracia para indicar que son las innumerables



**El objetivo primordial de la transparencia política es el de establecer y mantener una relación de confianza entre la ciudadanía y los poderes públicos. Hoy en día, los estándares mundiales de un buen gobierno, consideran fundamental la transparencia para el progreso social, económico y democrático.**



# ACCESO A LA INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA A EL SOBERANO QUE ES EL PUEBLO

personas sentadas en los escritorios de los gobiernos, los que mandan, los que complican todo y los que esconden todo, o por lo menos se niegan a facilitar el acceso a la información esencial para la transparencia y la democracia.

Por otra parte, el soberano, que es el pueblo, en gran parte del mundo, no está todavía suficientemente organizado para exigir la transparencia, y no pasan de apenas una decena de países en el mundo, incluyendo Suiza, Alemania y Singapur, y los países escandinavos<sup>5</sup>, en donde a la población se le facilita la forma de averiguar lo que desee, y donde los gobiernos parecen darle una prioridad a la transparencia en sus actos, obligación que debía ser fundamental. Este informe o índice de la percepción de la corrupción es la herramienta que utiliza Transparencia Internacional para precisamente medir la transparencia, contraponiéndola con la corrupción, de forma tal que ambas variables son inversamente proporcionales, a mayor corrupción, menos transparencia, y viceversa, con menor corrupción, mayor transparencia.

Panamá bajó un punto con respecto al año anterior para este último informe de 2019 de Transparencia Internacional en el Índice de Percepción de la Corrupción, lo que se percibe como un leve empeoramiento en el manejo de la gestión pública y privada,

en los indicadores de transparencia, o la falta de ella (corrupción), aun así quedando en una posición un poco por encima de la media del resto de los países de América Latina.

En nuestro país y el mundo, transparencia, principalmente en la gestión gubernamental, es un término o frase que no se conocía, y mucho menos su importancia, salvo por algunos intelectuales, hasta que Mijail Gorbachov, que desde 1985 hasta 1991, implementó en la Unión Soviética los conceptos y las políticas de “*Perestroika*” y “*Glásnost*”. *Perestroika* para referirse a la reestructuración económica de la URSS; y la *Glasnost* que se concentraba en liberalizar el sistema político, es decir, que procuraba la apertura de sus instituciones al punto de hacer públicas, entre otras cosas, detalles sobre la violenta represión política de la época “*estalinista*”, que hasta ese entonces habían sido reservados por cuestiones de Estado. Simplemente procuró implementar la transparencia.

Fue el inicio de una corriente rápidamente asimilada por la comunidad internacional, que replicó, cada uno a su manera, en mayor o menor medida, esta intención de transparentar las cuestiones que incumbían a todos los ciudadanos del mundo.

Hace pocas décadas algunos grupos progresistas empezaron a mencionarla con insistencia. Hoy día,

<sup>5</sup> Según el último Informe que Transparencia Internacional ha reportado, de 2019, en su Índice de Percepción de la Corrupción. Informe que hace público desde 1993.

es una exigencia generalizada entre los soberanos, el pueblo, pero el poder de los elegidos parece estar todavía a salvo de esa presión, y seguirá así hasta que los ciudadanos se organicen.

En Panamá, existe una ley de transparencia, Ley 6, desde el 22 de enero de 2002, publicada en Gaceta Oficial 24476 que “Dicta normas para la transparencia en la gestión pública y establece la acción de habeas data y otras disposiciones”, cuya eficiencia es medianamente cuestionada, aun contando, también, con el instrumento que representa la posteriormente publicada Ley 33 de 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) con la misión principal de promover, implementar, regular y fiscalizar el cumplimiento de las leyes relativas a esta materia y velar porque se procure la transparencia institucional y las medidas anti-corrupción a nivel nacional, tal como lo expresa su artículo tercero<sup>6</sup>.

*“Artículo 3. Las instituciones podrán consultar y proponer a la Autoridad las medidas de transparencia y prevención contra la corrupción para la creación, desarrollo e implementación de los proyectos y programas que realicen, con el fin de adecuarlos y regularlos para el cumplimiento que en estas materias se exige en atención a las disposiciones, acuerdos y compromisos adoptados en las convenciones, tratados, convenios, programas y cualquier otro de orden nacional e internacional a los que se encuentra suscrita o comprometida la República de Panamá en los temas que competen a la Autoridad”.*

Según Naciones Unidas, estamos en un desarrollo creciente, llamado a aumentar la calidad democrática porque eleva la exigencia de la gestión pública y porque disuelve la vieja tradición del secreto de Estado, capaz de sobrevivir y ensancharse aun en gobiernos emanados del voto popular. La tendencia

es clara hacia la transparencia que debemos exigir, como ciudadanos, de todo Estado que se considere democrático. En los pueblos modernos, la transparencia y la democracia son consideradas derechos humanos.

Para aumentar la calidad democrática en Panamá, el Tribunal Electoral aporta sustancialmente mediante normas que se reforman en el Código Electoral, que se inspiran casualmente en principios como los de justicia, equidad, transparencia y rendición de cuentas, tal cual se completaron en las últimas reformas a dicho código en el pasado 2017; y se seguirán actualizando después de cada proceso electoral, preparándonos para el siguiente.

Cada cinco años, el Tribunal Electoral convoca a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) para seguir perfeccionado el Código Electoral y apoyar en la preparación del proyecto de ley que reformará dicha norma, en este caso, de cara a las elecciones de mayo de 2024. Y existe un gran potencial para incentivar la transparencia mediante el uso, cada vez mayor, de la tecnología y las redes sociales para aportar en favor de nuestra democracia. Y el Tribunal está claro en ese sentido, como lo transmite el magistrado Alfredo Juncá:

*“El reto para esta nueva Reforma Electoral es adecuar las normas del proceso a las exigencias de un mundo bastante convulsionado por la realidad tecnológica que representan internet y las redes sociales”.*

En conversación con La Estrella de Panamá, Juncá destaca que “vivimos en un nuevo modelo democrático, en donde los liderazgos horizontales priman ahora gracias a la conexión y participación que las redes sociales han puesto en manos del ciudadano”.

Panamá es el único país del continente que ha logrado institucionalizar un proceso de reforma electoral a través de una colaboración armónica con los actores políticos de la sociedad, preocupados por la materia electoral y la democracia. Además, es el único que, después de cada elección, es decir cada 5 años, convoca a la Comisión Nacional de Reformas

<sup>6</sup> Ley 33 de 25 de abril de 2013 que crea la autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).

Electorales (CNRE), compuesta por el Tribunal Electoral, los partidos políticos y la mayor parte de la sociedad civil organizada, y a todo el que tenga interés en las reformas al Código Electoral, que para estas recién pasadas elecciones modificó sustancialmente la ley electoral, en cuanto a procedimientos, figuras y conceptos nuevos, siempre sustentados en los principios pilares de la reforma: equidad, justicia, rendición de cuentas y transparencia. Así contribuimos con nuestra democracia. Recientemente culminaron exitosamente las conversaciones y acuerdos en la CNRE para la

implementación de las nuevas reformas a nuestro Código Electoral para las próximas elecciones de 2024.

Algún día la presión del soberano crecerá suficiente para que los gobiernos entiendan su obligación, aprueben las leyes, diseñen los sistemas y finalmente podamos acceder, sin dificultad, a lo que queremos conocer. Entonces tendremos transparencia y, me atrevo a decir, entonces tendremos democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

Núñez, O. (2020) El Panamá no muestra mejoría en el índice de corrupción, baja puntaje según informe de TI (Transparencia Internacional). Telemetro.com. Ciudad de Panamá.

Gutiérrez, E. G. (2011) Relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas, sus efectos sobre la legitimidad de los partidos políticos. Revista N.º11 Primer semestre del 2011. Derecho Electoral. Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (Corroborar con el autor si este apellido –Gutiérrez- se escribe con tilde o sin ella).

Urizar, A., B. Muñoz- Pogossian, Omaña, R. (2013) Observando los sistemas de financiamiento político electoral: un manual para las misiones de observación electoral de la OEA. Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington. OEA.

Gault, Arellano (2007) Fallas de transparencia: hacia una incorporación efectiva de las políticas de transparencia en la organización pública. Centro de Investigación y Docencia Económica. scielo.org.mx

Rehren, H. (2008) La evolución de la agenda de transparencias en los gobiernos de la concertación nacional. Repositorio UC. CL. Pontificia Universidad Católica de Chile, Vicerrectoría de Comunicaciones y Asuntos Públicos.

Gutiérrez E.G. (2003) Fiscalización y transparencia del financiamiento a los partidos políticos y campañas electorales. Serie Dinero y Democracia. México. (Ídem)

Rivera, J.A. (2006) Transparencia y Democracia. academia.edu

Vieyra, JC (2011) Acceso a la información y políticas de transformación focalizada. Banco Interamericano de Desarrollo. researchgate.net

Naessens, H. (2010) Ética pública y transparencia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Congreso Internacional. Santiago de Compostela, España. halchs. archives-ouvertes.fr

Ley de Transparencia N.º6, “que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y otras disposiciones” (2002). Gaceta oficial 24476.

Ley N.º33 de ANTAI “que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información”.

Sedeño, E.P. (2007) Evaluación, transparencia y democracia. Revista Iberoamericana de Ciencia Tecnología y Sociedad (CTS).

García, R.A.E. - Alvarado, GSM (2005) Ética, responsabilidad social- desarrollo sustentable en las organizaciones. México. Rayo.xoc.uam.mx

Aguilar Rivera, J.A. (2015) Transparencia y Democracia: claves para un concierto. Cuaderno de Transparencia N.º10.