

Moral y
transparencia

Capítulo

XI

TRANSPARENCIA, CONFIANZA Y CAPITAL SOCIAL

ALGO QUE NO PODEMOS IGNORAR EN EL PRESENTE TRABAJO, es la relación muy comentada en los últimos años entre transparencia y confianza. A partir de las propuestas y estudios de diferentes organizaciones (Banco mundial, OCDE, BID...) y en México, al menos desde la primera publicación de Cuadernos de Transparencia, se ha defendido que la publicidad y la transparencia son valores esenciales para la administración pública, puesto que permiten generar una mayor confianza en las instituciones públicas⁵⁶. Pero ¿cuál es la importancia de este vínculo entre transparencia y confianza? ¿Por qué importa la confianza? Como lo ha observado el polémico intelectual Francis Fukuyama⁵⁷, uno de los elementos que favorecen el capital social es la confianza. Para entender, a su vez, la razón por la cual la noción de capital social supone un nuevo enfoque, es necesario recordar que, por mucho tiempo, en las ciencias sociales se privilegiaron las explicaciones de tipo económico y tecnológico para

entender el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, con el tiempo, se volvió claro que era necesario salir de esta visión demasiado instrumental o economicista de la sociedad, restringida hasta entonces al estudio del homo oeconomicus, y ampliar el campo de estudios sobre el desarrollo a fenómenos de tipo cultural, sociológico e incluso moral, como lo es la confianza⁵⁸.

El enfoque quizás más interesante para nuestro propósito es el Robert Putman. Para Putman, el capital social estriba en “las características de la organización social, tal y como lo son las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo”⁵⁹. Si la confianza tiene efectos positivos, si produce un beneficio mutuo, su ausencia produce consecuencias negativas, por ejemplo, cuando los individuos de una determinada sociedad son incapaces de establecer relaciones de confianza más allá del círculo restringido de la familia. En efecto, diferentes estudios han constatado

que la ausencia de vínculos de confianza en los ghettos americanos o en las sociedades del sur de Italia, ayuda a explicar su permanente retraso y pobreza. Además, este tipo de estudios también permiten entender mejor los sustratos de la práctica política y de la democracia. Putnam, como politólogo, se apoya también en los trabajos de Edward Banfield, quien defiende que existen valores compartidos que llevan a todos los individuos pertenecientes a una misma cultura, a manifestar, ante una situación dada, las mismas reacciones y los mismos comportamientos. Por ejemplo, cuando sucede algo que se considera atentatorio de valores fundamentales, “escandaloso”, todos “saben” que todos saldrán a la calle a protestar, sin que haya necesidad de coordinar explícitamente las acciones de protesta. Visto así, la confianza no se refiere a una disposición psicológica compartida entre varios individuos, sino a un valor ético que constituye un bien social.

¿No es esto en todo, semejante a la amistad política de Aristóteles, a la que nos referimos al inicio?⁶⁰ Es de notar que el tema tampoco es inédito en la época moderna, donde aparece de nuevo como una crítica a la teoría política del contrato social y su concepto derivado de representación política. Así, no mucho tiempo después que Hobbes elaborara su teoría del contrato, Locke sostiene que la relación entre el pueblo y el gobierno implica un cierto grado de confianza. Se trata, justamente, de no concebir la representación política como el resultado de un contrato o como un mero nexo de fidelidad a una promesa. La confianza es, así, el principio de legitimación política sujeto a constante evaluación y sancionable con la revocación. De acuerdo con Locke, puesto que los gobernantes deben su puesto a la confianza que los gobernados han depositado en ellos y, por lo mismo, dependen de que esa confianza siga vigente, es de su interés honrarla e, incluso, está en sus manos incrementarla.

En la literatura contemporánea, generar confianza se ha convertido en uno de los objetivos principales de la democracia y se espera que, gracias a ella, su acción sea más eficaz.

La literatura especializada concuerda en que, si bien en la sociedad tradicional se interactúa con un número relativamente limitado de personas, y se conoce a todas las personas, es en la sociedades modernas, sociedades de masas y complejas, donde es más necesaria la confianza impersonal y generalizable a un gran número de personas (a los desconocidos con quienes nos topamos en la vida diaria, en el ascensor, en el metro, a quienes compramos e intercambiamos servicios...⁶¹). Visto así, la necesidad de una confianza compartida hace que quizás no sea un accidente que, el lema que ostenta el dólar, sugiera una sociedad vinculada por una forma de confianza mutua (« In God we trust »). También es de recordar que ya la teoría del contrato de Hobbes, pretende crear un

marco de confianza al reducir la incertidumbre, ya que su justificación última es la de obligar al Estado a asegurarnos que no moriremos por muerte violenta. Se puede afirmar que, lo que caracteriza el Estado de derecho a este respecto, es su capacidad para institucionalizar cada vez mayores grados de confianza social. Ahora bien, ¿qué es la confianza y cómo se genera? ¿Refiere a valores idiosincráticos que difícilmente se pueden transplantar a otras sociedades, o se pueden construir en sociedades con un bajo nivel de confianza compartida? Philip Petit subraya la importancia dar una respuesta a estas preguntas:

LA PUBLICIDAD Y LA TRANSPARENCIA SON VALORES ESENCIALES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, PUESTO QUE PERMITEN GENERAR UNA MAYOR CONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

Es importante tener en claro las razones, en particular las buenas razones, por las cuales las personas invierten confianza las unas respecto de las otras... Si no tenemos claridad respecto a las buenas razones, corremos el riesgo de concebir instituciones que reducen la confianza o, peor aún, que la eliminan⁶².

A este respecto, es de observar que los estudios sobre el tema tienden a caer en un enfoque de tipo “culturista”, que explica la confianza como un hecho social que trasciende a los individuos, bajo el supuesto de que ella tiene su origen en la tradición histórica y en valores interiorizados. A pesar de su atractivo, este tipo de explicación es sumamente problemática. En primer lugar, porque los estudios empíricos e históricos suelen demostrar que no existe una relación tan directa ni tan estrecha como se pretende, entre un tipo de “cultura” (entendida como un todo monolítico, si acaso existe) y la forma específica de una socie-

dad dada. Las sociedades, sobre todo en la época moderna, suelen ser mucho más complejas e híbridas de lo que se pretende en este tipo de estudios.

Otro defecto del enfoque “culturista” es su tendencia al determinismo. Las sociedades y las culturas son entendidas como patrones impuestos de conducta, que los individuos no pueden sino reproducir generación tras generación. De ninguna forma está escrito en las estrellas que, una tradición autoritaria del poder, deba ser el destino insuperable de una nación. En realidad, a diferencia de las inclinaciones antropológicas, lo propio de los valores culturales es su naturaleza histórica. A pesar de lo que generalmente se suele defender —a saber, la existencia de valores culturales inmemoriales y eternos, o de una suerte de gen cultural que se transmite de generación en generación—, los valores de una sociedad se transforman. Como lo muestra una ya larga experiencia internacional, es posible crear una cultura de la

legalidad democrática, incluso si se tiene, como punto de partida, una sociedad tradicional y autoritaria.

Si entendemos ahora la confianza, ya no como un sentimiento o valor cultural dado, sino como una forma de relación, la confianza se revela como una relación compleja: se puede confiar en X respecto en unos temas y en otros no. Además, la confianza es un asunto de grados: se puede confiar en B, pero tener más confianza en A que en B. Dicho de otra forma, la confianza es una categoría moral, pero también cognitiva. Como señala R. Hardin⁶³, confiar significa que uno conoce o cree conocer cosas relevantes acerca de la persona en quien se confía. Pero no se trata de un conocimiento total (por lo demás imposible), pues ya no se requeriría la confianza. Un Estado totalitario orweliano, que sabe todo de los ciudadanos, no necesita otorgarles ninguna confianza, ya que sabe perfectamente cómo van actuar los individuos. A su vez, la ignorancia total no justifica la confianza. Como se puede

constatar, la confianza es una relación situada entre dos extremos, a saber: entre la ignorancia total y la transparencia total. Sólo bajo cierto grado de incertidumbre tiene sentido. Otorgar plena e irrestricta confianza, es ignorar su naturaleza evaluativa. Puesto que se sitúa entre el conocimiento total y el desconocimiento, siempre se oscila entre diferentes grados de ignorancia y de confianza.

11.1 ¿Es mala la desconfianza?

La literatura en la materia se ha centrado, fundamentalmente, en torno a la confianza, por lo que podría pensarse que la desconfianza es una actitud negativa. En realidad, el pensamiento político liberal, que constituye una de las matrices del pensamiento político moderno, surgió en buena medida como una tradición intelectual que desconfía del gobierno y del Poder. Recordemos que la tradición liberal es una reacción en contra del absolutismo de Estado y de la noción de

Razón de Estado que, en nombre de la comunidad política, se había erigido, en realidad, como una esfera de intereses independiente y distinta a la de los individuos que componen ese mismo Estado. Como efecto de este trasfondo histórico, la tradición del pensamiento liberal se ha nutrido de la idea de que, por inclinaciones de origen antropológico, cualquier ser humano que detente poder va a tender, al igual que Giges, a abusar de él. Por su naturaleza, el poder corrompe. No es extraño que algunos autores (Hume, Madison...) defiendan como deseable un cierto grado de desconfianza ante el poder político. Las democracias son en buena medida sociedades de desconfianza. No olvidemos, por ejemplo, que el mismo constitucionalismo contemporáneo es, en buena medida, una reacción de desconfianza que busca limitar el poder del Estado luego de sus excesos dramáticos, sobre todo (aunque no solamente) durante la primera parte del siglo XX.

Bajo esta óptica y siguiendo los trabajos de Hardin, se pueden distinguir dos tipos de confianza pero, también, de desconfianza respecto a una persona o institución. Por un lado, confianza en los demás ciudadanos, en parte como efecto de las instituciones gubernamentales. Por otro, confianza en el propio gobierno o administración. El mismo Hardin insiste en el hecho de que, al pensar en el término confianza lo concebimos, en general, como si se refiriera siempre a personas. En realidad, no es lo mismo confiar en una persona a confiar en una institución, como pueden ser un gobierno

LA CONFIANZA ES UNA RELACIÓN SITUADA ENTRE DOS EXTREMOS, A SABER: ENTRE LA IGNORANCIA TOTAL Y LA TRANSPARENCIA TOTAL. SÓLO BAJO CIERTO GRADO DE INCERTIDUMBRE TIENE SENTIDO.

o la administración pública. En lo que se refiere a este último caso, que es el que nos interesa aquí—sin olvidar que la confianza en una institución se difunde paulatinamente a otras instituciones y, luego, a la sociedad en su conjunto; es decir, la confianza o la desconfianza en el gobierno termina por tener, a medio y a largo plazo, efectos benéficos o corrosivos, según el caso, en otros sectores de la sociedad—, si Hardin tiene razón y las relaciones entre gobernantes y gobernados no pueden consistir en valores compartidos, como lo es la confianza, entonces es necesario crear instrumentos de control, de obligación y, por lo tanto, sanciones que hagan que los gobernantes tengan interés en hacer de las instituciones públicas entidades fiables y dignas de confiar.

A nuestro parecer, esto sólo quiere decir que la confianza no es un dato social preexistente, sino que ella debe ser generada a través del filtro de la desconfianza. Es decir, si ella se crea a través de un

proceso, bajo un contexto de pesos y contrapesos, bajo la vigilancia no sólo por parte de los ciudadanos sino también entre los diferentes poderes, por medio de la transparencia y la rendición de cuentas, se trata solamente de admitir que ella no es un dato natural, sino una construcción social. Si bien será siempre el resultado de una acción evaluativa, de un proceso dinámico y condicional, cuando se logre conseguir se tratará entonces de una confianza justificada. Si el derecho de acceso a la información pública y las políticas de transparencia produjeron en un primer momento mayor confianza en los gobiernos y, luego, una menor confianza, como sucedió en Canadá y en los Estados Unidos⁶⁴, no se trata de un efecto necesariamente negativo, simplemente del efecto de un criterio más exigente de confianza.

SI EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA PRODUJERON EN UN PRIMER MOMENTO MAYOR CONFIANZA EN LOS GOBIERNOS Y, LUEGO, UNA MENOR CONFIANZA, COMO SUCEDIÓ EN CANADÁ Y EN LOS ESTADOS UNIDOS, NO SE TRATA DE UN EFECTO NECESARIAMENTE NEGATIVO, SIMPLEMENTE DEL EFECTO DE UN CRITERIO MÁS EXIGENTE DE CONFIANZA.