

.....
Transparency in Politics and the Media. Accountability and Open Government, de Nigel Bowles, James Hamilton y David Levy (eds.), Oxford, I.B. Tauris-Reuters Institute for the Study of Journalism, University of Oxford, 2014, 240 pp. (versión electrónica).

Por: Grisel Salazar Rebolledo, estudiante del doctorado en Políticas Públicas, CIDE.

Para 2014, una centena de países cuenta con una ley de acceso a la información pública. Hasta 1995, la totalidad de las leyes existentes pertenecían a países desarrollados; en la siguiente década, la mitad de las leyes aprobadas provino de Europa del Este y Europa Central, y la otra mitad de América Latina y Asia. De las leyes que existen hoy, la mitad se aprobó en los últimos quince años. Esta “explosión de la transparencia” coincidió en gran medida con la última oleada de transiciones políticas; así, el acceso a la información se ha colocado progresivamente en el corazón de la democracia, concebido como un medio para facilitar el ejercicio de otros derechos, para promover la rendición de cuentas y la renovación de la moral pública, pero también como un fin en sí mismo: el ciudadano tiene derecho a saber sobre los asuntos públicos simple y sencillamente porque son públicos.

Más allá del entusiasmo y la efervescencia que siempre acompañan a la aprobación de estos instrumentos, el volumen editado por Nigel Bowles, James Hamilton y David Levy propone un necesario corte de caja a casi dos décadas del alud de leyes de acceso a la información. En el discurso político, referirse a la transparencia, el acceso a la información sin cortapisas y el gobierno abierto siempre granjea apoyos y legitimidad, sin embargo, los avances en esta materia no pueden evaluarse únicamente a partir de la existencia de legislación, sino de sus efectos reales: ¿han favorecido el empoderamiento y el control ciudadano?, ¿han mejorado la toma de decisiones respecto de los asuntos públicos?, ¿han potenciado los alcances de los instrumentos de rendición de cuentas?, o por el contrario, ¿han fungido únicamente como “adornos de vitrina” (Levitsky y Murillo, 2009)? Desde la mirada crítica de académicos y usuarios especializados —periodistas y miembros de organizaciones sociales—, *Transparency in Politics and the Media* demuestra que hay que medir con cautela el éxito de las políticas de transparencia

y acceso a la información, no sólo por las brechas entre lo formal y lo real, sino también por las consecuencias no deseadas que han aparecido conforme los actores aprenden a “jugar el juego” de la transparencia.

Desde la experiencia de dos democracias consolidadas, con larga tradición en acceso a la información —Estados Unidos, cuya ley se remonta a 1966, y Reino Unido, cuya normatividad de 2000 retoma documentos de 1958—, los textos incluidos en este volumen alertan sobre las resistencias políticas, la utilización de los instrumentos de acceso por los grupos de interés para su propio beneficio, la sofisticación excesiva de los procedimientos y los archivos entregados, la parálisis de los debates internos y otras consecuencias negativas del ejercicio del derecho de acceso a la información. Pero *Transparency in Politics...* también documenta contribuciones importantes de las leyes de acceso a la información para activar procesos de rendición de cuentas, mejorar elementos puntuales de distintas áreas de política o para proveer a los ciudadanos de información útil para su vida cotidiana.

El volumen es producto de una conferencia interdisciplinaria organizada por el Centre for Media and Democracy de la Universidad de Duke, y por The Rothermere American Institute y The Reuters Institute, de la Universidad de Oxford, de la que se desprenden los trece capítulos que integran el libro. Como señalan Bowles *et al.* en la introducción, los textos se agrupan en torno a una serie de preguntas y temas comunes: ¿quiénes son los usuarios y quiénes los beneficiarios de estos instrumentos?, ¿cómo reducir los costos de transacción del uso?, ¿qué demandas puntuales se están satisfaciendo con los caudales de archivos abiertos?, ¿es posible hablar de “buenas prácticas” o de “mejores” estrategias de regulación e implementación?, ¿cuáles son los costos de la transparencia? Las respuestas a estas cuestiones se articulan en torno al papel de la prensa como un actor fundamental para solucionar los problemas de acción colectiva y de ignorancia racional (Downs, 1957) que subyacen a la utilización de los mecanismos de acceso a la información. Sin negar los beneficios potenciales de la información para la ciudadanía *in extenso*, los autores reconocen que los costos de transacción que supone involucrarse en un proceso de acceso a la información pueden ser altos; en ese sentido, tal como lo han señalado otros autores (Fung, 2010; Shkatabur, 2012; Roberts, 2014), los grupos de interés y los periodistas se constituyen en “intermediarios” armados para enfrentar mejor las tareas de recolectar, analizar y traducir la información pública (p. xvii).

El libro tiene cuatro grandes derroteros: los primeros cuatro capítulos esbozan la historia de las leyes y políticas de transparencia en Estados Unidos y Reino Unido, su evolución y sus impactos. La segunda parte se enfoca en el papel potencial de la prensa como “perro guardián” y los límites para ejercer su labor de vigilancia. Se reconoce que los avances tecnológicos, en conjunto con la aplicación de estos instrumentos, han marcado una diferencia sustantiva en la forma de ejercer el periodismo, y se presentan casos en los que la utilización de los mecanismos de acceso a la información ha detonado procesos de adjudicación de responsabilidades; pero también se discute cómo un gobierno abierto no equivale a un gobierno que rinde cuentas. La tercera parte se enfoca en la calidad de la información: los avances tecnológicos, del mismo modo que facilitan el acceso y la organización de la información, también han propiciado una apertura indiscriminada y la creación de sistemas complejos; así, la cuestión que se plantea en estos capítulos es cómo lidiar con las cantidades descomunales de datos cuya generación han facilitado las actuales tecnologías de la información. Los últimos dos capítulos versan sobre los costos de la transparencia: la generación de información independiente y el financiamiento de las organizaciones no lucrativas involucradas en las labores de acceso a la información son dos de los temas pendientes para garantizar la sustentabilidad de estos esquemas.

En el capítulo uno, “Origins of the Freedom of Information Act in the United States” Michael Schudson revisa el proceso de negociación de la Freedom of Information Act (FOIA) en Estados Unidos desde finales de la década de 1950. El autor enfatiza dos elementos: por un lado, la manera en la que el contexto de Guerra Fría ofreció un entorno favorable para impulsar la legislación y, por otro, la influencia de figuras políticas clave para colocar el tema en la agenda pública. Siguiendo a otros estudiosos del tema (Keane, 2011), para Schudson la aprobación de la FOIA supuso transitar a una forma “posparlamentaria” o “translegislativa” de democracia, en la cual los procesos de democracia electoral y control parlamentario tradicionales se ven complementados por una amplia variedad de prácticas que facultan a los ciudadanos para monitorear el trabajo del gobierno y actuar en consecuencia, no sólo en el momento de depositar su voto en las urnas, sino de manera permanente (p. 11). A casi cincuenta años de la aprobación de la FOIA, Schudson señala que en Estados Unidos el acceso a la información como

derecho es una noción que se ha instalado de manera definitiva en las exigencias públicas, independientemente del partido o de una ideología dominante.

En el capítulo dos, “Impact of Transparency on Accountability”, Peter Riddell repasa los esfuerzos aplicados en Reino Unido en las últimas tres décadas para lograr un gobierno más abierto, la forma en la que los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil (osc) han utilizado los instrumentos de acceso y el efecto que éstos han tenido en las percepciones y actitudes ciudadanas frente a las instituciones públicas. Riddell califica todo el proceso como un cambio cultural cuya magnitud aún es difícil de ponderar, si se tiene en consideración que la norma en el manejo de los documentos públicos en Reino Unido era la reserva y la cautela, como consecuencia de la Official Secrets Act de 1911. De forma similar a lo sucedido en Estados Unidos, la transparencia no es un tema vinculado con un partido en particular, sino que tanto liberales como conservadores han estado detrás del largo camino recorrido por la Freedom of Information Act desde los años ochenta hasta su completa puesta en marcha en 2005. El texto de Riddell subraya el papel de los actores tanto para facilitar como para obstaculizar la apertura; por ejemplo, la BBC ha ayudado a impulsarla a través de la difusión de historias construidas a partir de solicitudes de información. En el otro extremo están las declaraciones de Tony Blair calificando a la FOIA como “un elemento que socava el gobierno sensible [...] y su capacidad para discutir asuntos con un nivel razonable de confidencialidad” (p. 25). Lo que ha sucedido en consecuencia, relata Riddell es un “efecto de congelamiento”, en el que las discusiones delicadas no se documentan o se llevan a cabo en “espacios seguros”, donde la FOIA no tiene injerencia. Otro efecto desprendido de la apertura es que ésta ha minado la confianza pública en el gobierno y los líderes políticos: debido a que con el acceso a la información se develan con más frecuencia historias que resaltan errores en la toma de decisiones, la percepción que tiene la ciudadanía de los funcionarios se ve afectada; así, estos últimos se sienten “traicionados por la transparencia”. Cabría preguntarse en qué medida esto supone una consecuencia nociva.

El capítulo tres, “The Impact of the Freedom of Information Act in the UK”, escrito por Benjamin Worthy y Robert Hazell, presenta uno de los textos más ricos del volumen: un estudio empírico basado en entrevistas con funcionarios públicos y en una encuesta aplicada a solicitantes de información para medir los

efectos de la ley británica de transparencia tanto en el ámbito local como en el nacional. Los resultados del estudio señalan que, desde la óptica de los funcionarios, la FOIA ha propiciado mayor transparencia dentro de las organizaciones públicas, sobre todo a nivel nacional, y ha demostrado ser un elemento importante para desencadenar procesos de rendición de cuentas, especialmente si están involucrados actores de oposición o la prensa; sin embargo, no consideran que haya mejorado la calidad de la toma de decisiones. Por otro lado, para los solicitantes de información, el uso de la FOIA no ha implicado un mejor entendimiento de los procesos parlamentarios o de toma de decisiones del gobierno central y tampoco marca una diferencia en cuanto al involucramiento de los ciudadanos en procesos de participación. Los autores no encuentran evidencia sistemática del “efecto de congelamiento”, del fenómeno del “archivo vacío” o de alteraciones en los registros, aunque reconocen la dificultad de derivar una conclusión definitiva de ello. Worthy y Hazell también encuentran diferencias importantes en el perfil de los solicitantes, el tipo de información requerida y la utilización de ésta a escala nacional y local; contrario a las afirmaciones de Blair, el estudio arroja que el público principal de los instrumentos de acceso no son necesariamente los periodistas.

En el capítulo cuatro, “Valuing Transparency in Government and Media”, Patrick Birkinshaw muestra cómo la configuración institucional condiciona el funcionamiento de la transparencia; de ahí la pertinencia de contrastar el modelo presidencialista norteamericano con el modelo de Westminster; también discute la posibilidad de considerar la transparencia como un derecho humano.

Los capítulos cinco y siete —“Transparencias”, de John Lloyd, y “Truth Vigilantes: On Journalism and Transparency”, de Phillip Bennett respectivamente— están centrados en la discusión sobre el papel de los medios de comunicación en las políticas de transparencia. Los periodistas son actores clave en estos procesos, pero al mismo tiempo, señala Lloyd, asumen una responsabilidad amplia sobre los límites de su investigación. La estructura de medios condiciona los límites de las “transparencias”, así, en entornos de fuerte presencia de periódicos sensacionalistas, las fronteras entre lo público y lo privado pueden desdibujarse. En la misma línea, Phillip Bennett estudia el caso de Estados Unidos y argumenta cómo las nuevas tecnologías han modificado el papel de los medios como vigilan-

tes, dando origen a formas distintas de rendición de cuentas. El caso de WikiLeaks es paradigmático en ese sentido.

En el capítulo seis, “Transparency and Public Policy: Where Open Government Fails Accountability”, Sarah Cohen discute las promesas de Barack Obama en torno a la revitalización de la transparencia para el monitoreo institucional a través de la iniciativa del Gobierno Abierto. En su ensayo, Cohen toca un punto sensible: la transparencia “otorgada” desde arriba queda incompleta sin una parte social proactiva, en tanto los políticos no tienen incentivos para permitir el acceso más allá de donde les resulte cómodo o favorable; incluso, señala Cohen, es probable que detrás de las iniciativas de transparencia existan intereses económicos puntuales: hay información cuya apertura beneficia a ciertos consorcios, en detrimento de otros; así como hay información que el gobierno quiere que sea pública para descargar responsabilidades. Con esta consideración, es complicado que las políticas de transparencia conduzcan por sí mismas a la rendición de cuentas. En sintonía con esta visión crítica de las expectativas generadas por la administración de Obama en materia de transparencia, Jennifer LaFleur, en el capítulo “Data and Transparency: Perils and Progress”, realiza un inventario de los obstáculos y alegatos que con más frecuencia han esgrimido las organizaciones públicas para negar o dificultar el acceso a la información solicitada en Estados Unidos, tanto a nivel federal como en algunos estados. La privatización de los servicios de documentación, las dificultades técnicas y las cuotas de acceso son algunos de ellos. LaFleur finaliza su capítulo ofreciendo algunas soluciones prácticas para que los solicitantes puedan enfrentarse a estos obstáculos de manera menos costosa.

Paul Bradshaw abre la tercera sección del libro con su capítulo “The Transparency Opportunity: Holding Power to Account—or Making Power Accountable”. A partir de una serie de entrevistas realizadas a periodistas en Estados Unidos y en Gran Bretaña, el autor argumenta que las leyes de transparencia, las interfaces tecnológicas y los repositorios independientes de información han trastocado la forma de hacer rendir cuentas al poder y, al mismo tiempo, sostiene que los procesos de descentralización, los intereses comerciales, la proliferación de servicios de *outsourcing* y las privatizaciones afectan la oferta y la calidad de la información disponible. Helen Margetts, en su capítulo “Data, Data Everywhere: Open Data versus Big Data in the Quest for Transparency”, toca otro problema relacionado

con la calidad: la apertura indiscriminada de informes y datos, sin ningún criterio rector. Si el proceso de acceso necesariamente implica la transformación del dato crudo en información útil, la apertura indiscriminada incrementa la dificultad de esta transformación y la posibilidad de dotar de valor añadido a los datos. La cantidad de archivos puestos a disposición del público, dice Margetts, en realidad no dice nada sobre el nivel de apertura del gobierno. El capítulo once, “Corporations and Transparency: Improving Consumer Markets and Increasing Public Accountability”, de Joel Gurin y Beth Noveck, cierra la discusión sobre la calidad de la información entregada, enfocándose en áreas de política específicas en las que el ciudadano puede mejorar su toma de decisiones cotidiana a partir del acceso a la información puntual. La “apertura inteligente”, sostienen los autores, puede ayudar a los consumidores a invertir mejor sus recursos; así, más allá de las implicaciones amplias de la rendición de cuentas, un sistema de transparencia que funcione bien es deseable simple y sencillamente para que el ciudadano pueda elegir de forma informada una escuela, un sistema de salud o un pasaje de avión.

Finalmente, los dos capítulos que cierran el volumen, “The Rise of NGOs and Nonprofit Media”, de Charles Lewis, y “Keeping American Accountability Journalism Alive”, de Leonard Downie Jr., subrayan los costos que enfrentan las ONG y *think tanks* involucrados en temas de transparencia y acceso a la información, y los medios independientes. Asumiendo que estos actores desempeñan un importante papel de intermediación para la obtención, traducción y sistematización de la información, Lewis resalta la inversión de tiempo, recursos humanos y las habilidades necesarias para llevar a cabo estas tareas de manera exitosa y responsable y, por ello, lanza una invitación a la cooperación interorganizacional. De manera similar, en su capítulo, Downie contrasta el potencial que encierra el periodismo independiente de investigación para desencadenar procesos de rendición de cuentas con la vulnerabilidad financiera que enfrenta. Downie propone alianzas con diversos actores estratégicos (universidades, cadenas públicas de radio y televisión, otras organizaciones no lucrativas y el gobierno) para hacer frente a estas dificultades y así asegurar la sustentabilidad del periodismo independiente y su contribución en los procesos de rendición de cuentas a partir de la información.


Por provenir de un seminario multidisciplinario, *Transparency in Politics...* es un volumen heterogéneo, en el que convergen diversos enfoques y aproximacio-

nes al tema, y se resaltan distintas preocupaciones, que responden a las áreas de *expertise* de los autores. Ello, si bien provee un panorama amplio sobre el estado de la transparencia, también ocasiona que, por momentos, el libro se sienta fragmentado y se eche de menos un mayor consenso conceptual. Transparencia, acceso a la información y gobierno abierto son tres conceptos estrechamente emparentados, pero que no implican significados paralelos ni permiten un uso indistinto. Las sutiles fronteras entre ellos pueden quedar fácilmente difuminadas si no se parte de un referente conceptual claro.

Más que lanzar una sola línea argumentativa o conclusiones definitivas sobre el éxito o el fracaso de las leyes de transparencia, *Transparency in Politics...* abre una amplia agenda de estudio, especialmente para comprobación empírica. Un elemento que resulta de gran valía es la constante comparación entre Estados Unidos y Gran Bretaña: a pesar de que los marcos regulatorios para acceder a la información en estos países son notoriamente distintos (o quizá precisamente por estas diferencias) es posible extraer importantes aprendizajes: aunque las instituciones, el contexto, las configuraciones y los actores particulares importan, también es posible distinguir líneas generales, de las que otros países con democracias más jóvenes, o con leyes de transparencia más recientes, pueden beneficiarse. Las experiencias estadounidense y británica muestran que las políticas de transparencia son políticas de doble entrada: no basta ni el activismo ciudadano ni la disposición gubernamental para cristalizar sus objetivos y potenciar sus efectos y, de ambos lados, la presencia de actores clave —los “campeones de la transparencia” y los intermediarios— parece marcar una diferencia sustantiva.

El volumen invita a juzgar con cautela los efectos de las leyes de transparencia: así como no pueden evaluarse por la mera implementación normativa ni la apertura indiscriminada, tampoco pueden juzgarse a partir de la mejora en la rendición de cuentas o en los procesos de participación ciudadana en sentido amplio. Discursivamente, la transparencia se presenta con frecuencia como la bala de plata con la que se fulminarán todos los vicios políticos y administrativos: la transparencia ha sido “sobrevendida”, y la noción de que la “luz desinfecta”, formulada por el juez Louis Brandeis de la Corte Suprema de Estados Unidos en 1913, se ha ido desfigurando al grado de que no son pocas las ocasiones en las que se juzga la transparencia a partir de alcances que traspasan su estricto ámbito de acción.

Transparency in Politics... invita a tener una visión más moderada, pero también más realista, de lo que la transparencia puede ofrecer, del público que puede habilitar y de los efectos potenciales que puede tener. Más aún: alerta sobre la cara oscura que muestra la transparencia una vez que se ha instalado como práctica dentro de las organizaciones públicas: la oposición disimulada o francamente abierta de políticos y funcionarios, las deformaciones de objetivos, la utilización a modo, la interferencia de los modelos administrativos (como las privatizaciones) y la pericia para eludir los controles son sólo algunos de los efectos que se han manifestado en Estados Unidos y Gran Bretaña, y que son elementos que los países con legislaciones más recientes deben tener en cuenta, para apuntalar los flancos más vulnerables de sus propias normas e instituciones.

Transparency in Politics... es un libro que va dirigido tanto a hacedores de política pública como a periodistas y a activistas de la transparencia: las voces reunidas en él hablan desde la experiencia y el desenvolvimiento real de esta política, lanzando advertencias y recomendaciones puntuales, útiles para elaborar, reformar, aplicar y utilizar los instrumentos de acceso a la información. Estudiantes de comunicaciones, periodismo y políticas públicas también pueden beneficiarse de este volumen pues, a pesar de que no entabla un diálogo académico estricto con la literatura que ha abordado la transparencia y el acceso a la información, provee líneas de investigación relevantes y reúne casos que resultan referencias inspiradoras para profundizar en estudios posteriores. 

Referencias adicionales

- Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- Fung, Archon (2010), "Open Government and Open Society", en D. Lathrap y L. Ruma (eds.), *Open Government Collaboration, Transparency and Participation*, Newton, O'Reilly Media.
- Keane, John (2011), "Monitoring Democracy", en S.K. Alonso, J. y W. Merkel (eds.), *The Future of Representative Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 115-133.
- Roberts, Alasdair (2014), "Making Transparency Policies Work: The Critical Role of Trusted Intermediaries", Seminario Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas, México, octubre.
- Shkatubur, Jennifer (2012), "Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States", *Yale Law and Policy Review*, 31, pp. 80-140.