

# Haciendo que las políticas de transparencia funcionen: el papel esencial de los intermediarios confiables

ALASDAIR ROBERTS\*

Recibido: 16 de marzo de 2022. Aceptado: 10 de febrero de 2023.

*Resumen.* Traducción de la conferencia para el Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción realizado en la Ciudad de México en octubre de 2014. Las políticas de transparencia sólo funcionarán si los ciudadanos tienen acceso a «intermediarios de confianza», grupos que pueden garantizar que el gobierno respete las normas de transparencia y tengan la capacidad de dar sentido a la información que se hace accesible a través de políticas de transparencia.

*Palabras clave:* gobierno abierto, transparencia, implementación.

*Abstract.* Translation of an address to the International Seminar on Accountability and Corruption Control held in Mexico City in October 2014. Transparency policies will only work if citizens have access to «trusted intermediaries», groups who can assure that transparency rules are respected by government and have the capacity to make sense of information that is made accessible through transparency policies.

*Keywords:* open government, transparency, implementation.

## Introducción

El sitio web <http://freedominfo.org> informó en septiembre de 2014 que Paraguay ha adoptado una ley nacional de derecho a la información, con lo que el número total de leyes de

\*\*\*\*\*  
\*Profesor de políticas públicas de la Universidad de Massachussets, Estados Unidos (correo electrónico: [roberts@umass.edu](mailto:roberts@umass.edu) | <https://orcid.org/0000-0002-2881-9558>).

este tipo es ahora exactamente de cien.<sup>1</sup> Esto es motivo de una celebración silenciosa. Algunas leyes son mejores que otras, e incluso leyes bien redactadas pueden resultar inútiles en la práctica. Sin embargo, es una prueba del progreso hacia una mayor transparencia gubernamental.

El nuevo compromiso global con la apertura gubernamental se demuestra también en otras políticas: por ejemplo, en la adopción de leyes más estrictas de protección de los denunciantes, leyes para mejorar la divulgación de información sobre el gasto público, proyectos de auditoría social, esfuerzos internacionales como la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, ejercicios nacionales de datos abiertos y proyectos reguladores que se basan principalmente en la divulgación de información sobre empresas reguladas. Por supuesto, esto no agota la lista. En los últimos veinte años hemos aprendido que la transparencia puede utilizarse para mejorar la rendición de cuentas y el rendimiento de los gobiernos de muchas maneras. También hemos avanzado respecto a la comprensión de los factores políticos burocráticos y sociales que influyen en la adopción y la aplicación satisfactoria de políticas de transparencia.<sup>2</sup> Pero no todo son buenas noticias. En los últimos veinte años, también hemos sido testigos de la aparición de la globalización económica, el crecimiento del terrorismo y una reacción contra el auge democrático de finales del siglo x x, que han fomentado una mayor resistencia a las políticas de transparencia. Y los viejos enfoques de la transparencia pueden no funcionar bien en un mundo en el que los gobiernos y las empresas están recopilando grandes cantidades de información digitalizada sobre los ciudadanos y los clientes. Por todas estas razones, los ciudadanos necesitan «aliados» —con esto quiero decir—, organizaciones que estén preparadas para resistir el retroceso de las políticas de transparencia y también para explicar con precisión lo que los gobiernos y las empresas hacen con la información que recogen. Pero, ¿Habr

.....

<sup>1</sup> <http://www.freedominfo.org/2014/09/reaching-100-foi-laws-movement-looks-future/>. Vea también una historia del Centro para la Ley y la Democracia. <http://www.lawdemocracy.org/live/100-rti-laws-much-to-celebrate-but-still-a-long-way-to-go>

<sup>2</sup> Para consultar un resumen reciente de la investigación sobre las leyes del derecho a la información, consulte: Jean-Patrick Villeneuve, «Transparency of Transparency: The Pro-Active Disclosure of the Rules Governing Access to Information as a Gauge of Organizational Cultural Transformation», *Government Information Quarterly*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.GIQ.2013.1010.1010>.

una oferta de organizaciones dispuestas a desempeñar el papel de intermediario de confianza? Esta es la cuestión crucial.

*Nuevas presiones que la transparencia debe resistir*

Por supuesto, uno de los obstáculos más importantes para la transparencia es la resistencia natural de políticos y burócratas a las políticas que, desde su punto de vista, dificultan el tratamiento oportuno de los problemas importantes. Se sabe que incluso los políticos que antes estaban a favor de la transparencia han cambiado de opinión tras unos años en el cargo. Todos recordamos la retractación de Tony Blair en 2010. La Ley de Libertad de Información británica, dijo Blair poco después de dejar el cargo, era «una de las medidas legislativas nacionales que más lamento».<sup>3</sup>

Pero también existen fuerzas más profundas que actúan ahora contra la apertura. Una es la globalización económica. Ciertamente, el crecimiento de una economía de mercado globalizada ha fomentado una mayor transparencia. (Por ejemplo, las empresas financieras y comerciales forman un poderoso grupo de presión a favor de una mayor transparencia sobre las políticas macroeconómicas comercio y políticas reguladoras). Pero la globalización económica también ha fomentado la privatización o autonomización de actividades gubernamentales clave, lo que tiende a socavar el compromiso con la transparencia. Y también significa que las decisiones políticas críticas se toman en el contexto de negociaciones internacionales que están blindadas a la visibilidad pública. La controversia sobre el secreto que rodea a la Asociación Transpacífico, un acuerdo comercial propuesto para doce países, es sólo el ejemplo más reciente de este problema.

La globalización económica también ha fomentado la concentración de poder sobre políticas macroeconómicas, y la concentración de poder no suele ser un fenómeno que promueva una mayor apertura. Vivimos en un mundo de fuertes ministerios de finanzas y poderosos bancos centrales. Este proceso ha sido fomentado por la percepción entre las élites gobernantes de que la concentración de autoridad es necesaria para asegurar la disciplina en las políticas fiscales y monetarias y también para proporcionar una señal clara a los mercados financieros de que la disciplina se toma en serio, —en un mercado globalizado, la disciplina no sólo debe hacerse, sino que debe verse que se hace—. Los momentos

.....  
<sup>3</sup> Tony Blair, *A Journey: My Political Life* (New York: Alfred A. Knopf, 2010: 304).

de crisis económica, como el periodo posterior a la crisis de 2008, también fomentan la concentración de poder, así como la tendencia a considerar la transparencia como un bien de lujo y no como una necesidad.

Por supuesto, la crisis financiera mundial no es la única calamidad que ha socavado el compromiso con la transparencia en los últimos veinte años. En muchas democracias avanzadas, la amenaza que supone el radicalismo islamista ha tenido el mismo efecto. El miedo sobre la seguridad nacional se ha utilizado para justificar un mayor secretismo. Además, este secretismo se aplica a muchos aspectos de la política interior, precisamente porque la amenaza la plantean actores no estatales que utilizan métodos de ataque no convencionales contra objetivos dentro de las fronteras nacionales. La antigua idea de que el secreto era un problema particular en los asuntos exteriores más que en los interiores ha empezado a romperse.

Existe también una tendencia ideológica más amplia que está socavando el apoyo a la idea de transparencia dentro de nuestras élites gobernantes. Es importante recordar que el auge de la transparencia como ideal estuvo estrechamente ligado al movimiento global de democratización de los años ochenta y noventa. El colapso de la Unión Soviética, el fin del *apartheid* en Sudáfrica, el colapso de los regímenes autoritarios en América Latina y Asia —todos estos acontecimientos parecían señalar el triunfo final de la democracia sobre las formas de gobierno rivales—. «Lo que podemos estar presenciando», escribió Francis Fukuyama, es «la universalización de la democracia liberal occidental (Fukuyama, 1989: 3-19). Por supuesto, era difícil ver cómo la democracia podía tener éxito si los ciudadanos no tenían acceso a la información sobre el funcionamiento de las instituciones gubernamentales. La transparencia daba contenido al principio de gobierno popular.<sup>4</sup>

Pero esta última oleada de entusiasmo por la democracia alcanzó su cresta hace más de una década. Algunos Estados, como Rusia, se han retirado de su compromiso con los

.....

<sup>4</sup> Se puede argumentar que el movimiento por la transparencia abarca más que la política. Marek Bieńczyk examina la influencia del concepto también en la arquitectura, la literatura y las relaciones sociales: Marek Bieńczyk y Benjamin Paloff, *Transparency* (Champaign, IL: Dalkey Archive Press, 2012). Está estrechamente aliada con otros valores de la era moderna: la autenticidad, la racionalidad y la igualdad. Y quizás este hecho siga dando fuerza al concepto de transparencia a pesar de las tendencias políticas que aquí comento.

principios democráticos. Países como China, que practican una forma de “autoritarismo de mercado”, parecen disfrutar de un sólido crecimiento económico. Y en Occidente hay un creciente sentimiento de decepción por la actuación de las democracias establecidas desde hace tiempo que parecen incapaces de hacer frente a problemas importantes como el endeudamiento, el estancamiento económico, la desigualdad y el cambio climático. De hecho, una de las características más notables del período transcurrido desde la crisis financiera de 2008 ha sido el auge de los escritos académicos sobre las debilidades de las formas democráticas de gobierno.<sup>5</sup> Existen fuertes paralelismos con las tendencias intelectuales de la década de 1970, cuando muchos académicos se preocupaban por los problemas de «esclerosis democrática».

Uno de los efectos secundarios de este reciente cambio de confianza en la democracia ha sido una visión más escéptica de la transparencia. La apertura se considera ahora como uno de los factores que han contribuido a la convulsión de los sistemas democráticos. Un ejemplo de ello es un libro de un analista político estadounidense, Jason Grumet. El gobierno estadounidense, dice Grumet, «es más abierto, más transparente y menos funcional que nunca... Ha llegado el momento de disipar la noción simplista de que la transparencia en el gobierno es un bien absoluto» (Grumet, 2014: 9). Y el propio Francis Fukuyama, en su nuevo *best seller Political Order and Political Decay*, expone el mismo argumento. La democracia estadounidense se ha vuelto disfuncional, dice Fukuyama, en parte debido a un exceso de transparencia. La apertura ha corroído la capacidad de deliberación de los políticos y ha socavado la eficacia y la legitimidad del gobierno (Fukuyama, 2014).

### *El efecto de las nuevas tecnologías de la información*

Otro factor que complica el movimiento por la transparencia es la llegada de las nuevas tecnologías de la información. Por supuesto, estas nuevas tecnologías han mejorado la apertura de muchas maneras. En muchos aspectos, la gente tiene un acceso más rápido y fiable a información sobre los asuntos nacionales y mundiales. Pero el efecto de las nuevas

.....  
<sup>5</sup> He reseñado algunos de estos libros recientes: véase <http://aroberts.us/2014/08/21/bookreviews-does-democracy-work/>. Y véanse mis comentarios sobre el reciente ensayo de Francis Fukuyama, «America in Decay», en <http://aroberts.us/2014/08/25/america-in-decay-is-fukuyama-right/>.

tecnologías no es totalmente beneficioso. Las nuevas tecnologías de la información pueden obstruir, así como mejorar la transparencia, y no está claro si, en conjunto, tendrán el efecto de producir un mundo en el que los individuos tengan una mejor comprensión de cómo funciona el poder en sus sociedades.

El antropólogo James C. Scott ha observado que los Estados están constantemente comprometidos en el proyecto de hacer más legibles las sociedades que intentan gobernar. «El Estado premoderno», dice Scott, «era, en muchos aspectos, parcialmente ciego [...] carecía de cualquier tipo de «mapa» detallado de su terreno y de su gente» (Scott, 1998). Mejorar la legibilidad significa aumentar la capacidad del Estado para observar lo que ocurre en su territorio, y también organizar la vida social y económica para que sea más fácil de observar. La legibilidad, observa Scott, es una condición previa para un gobierno eficaz. Un Estado no puede diseñar políticas eficaces si no entiende cómo funciona la sociedad.<sup>6</sup>

En consecuencia, los Estados tienen fuertes incentivos para explotar el potencial de las nuevas tecnologías para mejorar su comprensión de las sociedades que desean gobernar. Este es el caso, sobre todo, cuando los intereses vitales, como la integridad territorial y el orden público, están en peligro. En las dos últimas décadas, hemos visto pruebas de esta realidad en Estados Unidos. Como han demostrado las revelaciones del exanalista de la NSA Edward Snowden, las agencias de seguridad nacional estadounidenses han desarrollado capacidades extraordinarias para vigilar las comunicaciones nacionales e internacionales. (La frecuencia con la que utilizan esas capacidades para vigilar las comunicaciones nacionales es una cuestión aparte). Snowden demostró que potencias aliadas como el Reino Unido han desarrollado capacidades comparables. Y es prudente suponer que muchos otros estados, amigos y hostiles, se apresuran a explotar también el potencial de estas nuevas tecnologías.

Los Estados no son los únicos actores que participan en la lucha por mejorar la legibilidad. El sector privado tiene un problema similar. Adaptando el lenguaje de Scott, las empresas no pueden prosperar si no tienen mapas detallados de sus mercados y clientes. Las empresas que sobrevivirán son las que mejor sepan explotar las nuevas tecnologías

.....  
<sup>6</sup> Del mismo modo, Peter Schuck ha observado recientemente que los responsables políticos luchan por superar «un conocimiento muy limitado del opaco y complejo mundo social que pretenden cambiar» (Schuck, 2014: 27).

de la información para saber dónde y cómo vender sus productos.<sup>7</sup> Las tecnologías de uso cotidiano —como las tarjetas de crédito, los teléfonos móviles, los ordenadores, los descodificadores de televisión o los sistemas telemáticos de los automóviles— ya generan enormes flujos de datos que pueden aprovecharse con fines comerciales. Y la cantidad de datos disponibles se disparará a medida que nos adentremos en la era del «internet de las cosas», es decir, la era en la que un gran número de otros dispositivos son capaces de emitir datos a internet. Por cierto, los Estados se ven favorecidos por la competencia del sector privado para recopilar estos datos, ya que todo lo que tienen los actores comerciales podría (si la ley lo permite) ser recogido también por los organismos gubernamentales. En gran medida, los gobiernos y las empresas tienen un interés conjunto en mejorar la legibilidad de los mercados y las sociedades.

No obstante, hay que considerar esta tendencia desde el punto de vista de los ciudadanos. Desde su perspectiva, el impulso para mejorar la legibilidad es simplemente una campaña contra la privacidad. La parte de la vida cotidiana que puede ser vigilada por terceros no deja de aumentar. Además, a los ciudadanos les resulta cada vez más difícil «desentenderse», tomando prestada una frase de los años 60, porque las nuevas tecnologías son tan omnipresentes y esenciales para la búsqueda de una vida con sentido. O, para usar la frase de Albert Hirschman: «no hay posibilidad de salida» (1970).<sup>8</sup> Las personas están atrapadas en este mundo, les guste o no. Y como resultado, tendrán un gran interés en saber con precisión lo que las organizaciones comerciales y gubernamentales están haciendo con la vasta nube de información personal que la gente está generando inadvertidamente. De nuevo, adaptando el lenguaje de James Scott: los individuos tienen interés en mejorar la legibilidad de estos nuevos sistemas de gobierno público y privado.

.....

<sup>7</sup> Para una discusión reciente sobre este tema, consulte: Adam Tanner, *What Stays in Vegas: The World of Personal Data-Lifblood of Big Business-and the End of Privacy as We Know It* (Nueva York: Public Affairs).

<sup>8</sup> Albert O. Hirschman, *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970). Este es un asunto serio: Elaine Scarry observa que el derecho de salida «ha sido reconocido como esencial para la libertad»: Elaine Scarry, *Thinking in an Emergency* (Nueva York: W.W. Norton & Co., 2011: 67). Ver también Maurice William Cranston, *¿Qué son los derechos humanos?* (Londres: Bodley Head, 1973: 31).

Surgen inmediatamente dos problemas. El primero y más obvio es que gran parte de la información que los ciudadanos desearían tener está en manos de actores privados que tradicionalmente no están cubiertos por las políticas de derecho a la información. El segundo problema, menos obvio, pero quizás más grave, es que esta información probablemente sea incomprensible para los ciudadanos, incluso si consiguen acceder a ella. El problema es ilustrado por las filtraciones de Snowden. Glenn Greenwald, el periodista que colaboró estrechamente con Snowden para hacer pública la información sobre la vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad (NSA, por sus siglas en inglés), admite en su libro de 2013 que se sintió intimidado por el «tamaño y la complejidad» de la documentación que Snowden había proporcionado (Greenwald, 2013).<sup>9</sup> Afortunadamente, Greenwald tenía algunos conocimientos previos, acceso al propio Snowden y tiempo para resolver el asunto, gracias al apoyo de un importante medio de comunicación, *The Guardian*.

La mayoría de la gente no tiene ninguna de estas ventajas. La mera divulgación de información sobre el diseño de las nuevas tecnologías de vigilancia no nos serviría de nada, porque no tenemos forma de entender lo que significa esa información. Del mismo modo, si de alguna manera tuviéramos acceso a los datos sobre nuestras propias actividades que han sido recopilados por agentes públicos o privados, tampoco tendríamos los medios técnicos ni los conocimientos necesarios para darles sentido. En los viejos tiempos, una solicitud de información personal podía dar lugar a la entrega de un expediente, que podíamos abrir y leer.<sup>10</sup> Todo eso requería un nivel básico de alfabetización, y algún conocimiento de la burocracia, para entender el significado de lo que contenía el expediente. Pero esos días han pasado. En la práctica, la mayoría de nosotros somos analfabetos en lo que respecta a los nuevos sistemas de vigilancia y control.

Este hecho podría tener implicaciones preocupantes en relación con el mantenimiento de la legitimidad en las democracias avanzadas. La capacidad de gobernar depende menos de la capacidad del Estado para coaccionar el cumplimiento que del reconocimiento

.....

<sup>9</sup> Glenn Greenwald, *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*, (New York: Metropolitan Books, 2013, Chapter 3).

<sup>10</sup> Véase, por ejemplo, la historia de Timothy Garton Ash sobre su archivo de vigilancia de la Stasi: Timothy Garton Ash, *The File: A Personal History* (Nueva York: Vintage Books, 1998).

por parte del público del derecho del Estado a gobernar (Gilley, 2009).<sup>11</sup> La cuestión es si la legitimidad puede mantenerse cuando los ciudadanos son conscientes de una vigilancia cada vez más omnipresente, y son incapaces de eludir dicha vigilancia, pero también son incapaces de comprender con precisión cuándo se lleva a cabo dicha vigilancia, o los fines para los que se utilizan los datos recopilados. Es concebible, por supuesto, que los individuos aprendan a estar contentos en un mundo así, siempre que mantengan un alto nivel de vida y estén protegidos contra el ejercicio arbitrario del poder público o privado. Pero no tenemos ninguna certeza de que este sea el resultado, porque no ha existido ninguna sociedad así antes.

### *Por qué necesitamos aliados*

Una implicación importante surge de estas observaciones generales sobre el estado de la transparencia. Es que los ciudadanos dependerán más de terceras partes —grupos que llamaré intermediarios de confianza— para garantizar que se mantengan las políticas de transparencia y ayudar a dar sentido a la información que es accesible a través de las políticas de transparencia. Por supuesto, ya dependemos de intermediarios como grupos de defensa no gubernamentales, defensores del pueblo y comisarios, medios de comunicación y partidos políticos. Pero nuestra dependencia de los intermediarios aumentará, y esto planteará la difícil cuestión de si dichos grupos pueden adquirir los recursos necesarios para realizar el trabajo de intermediación adecuadamente.<sup>12</sup>

Los intermediarios deben realizar dos tareas importantes. El primero es defender públicamente la transparencia. El desafío inmediato es cuestionar la noción de que la transparencia es un bien de lujo que puede sacrificarse en condiciones de austeridad, en el pro-

.....  
<sup>11</sup> Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy* (Nueva York: Columbia University Press, 2009: 11 y ss).

<sup>12</sup> Los historiadores Jo Guldi y David Armitage han hecho una observación similar con respecto al papel cambiante de los académicos: «La magnitud de la sobrecarga de información es una realidad de la economía del conocimiento en nuestro tiempo [...] La inmensidad del material que tenemos frente a nosotros pide árbitros que puedan ayudar a dar sentido a los datos que desafían los límites de la experiencia, datos que son a la vez de naturaleza económica, ecológica y política» Jo Guldi y David Armitage, *The History Manifesto* (Nueva York: Cambridge University Press: 104-105).

ceso de liberalización económica o en momentos de crisis. También será necesario resistir el argumento de que los excesos de transparencia han contribuido al actual «malestar democrático», suponiendo que ese sea un diagnóstico justo de las condiciones actuales. La transparencia es una técnica fundamental para evitar el uso arbitrario del poder público y privado. También es esencial para preservar la capacidad de las sociedades de juzgar el rendimiento de las instituciones públicas y decidir cuándo deben ser modificadas. Incluso si admitimos que las medidas especiales pueden ser necesarias durante los momentos de crisis en las democracias, la transparencia es esencial para determinar cuándo han pasado esos momentos, y cuándo deben deshacerse esas medidas especiales.

La segunda tarea es más importante. Cada vez más, los intermediarios tendrán que adquirir la capacidad técnica para extraer la información que en principio es accesible, y dar sentido a esa información. No se trata simplemente de pedir archivos. Significa tener los conocimientos necesarios para entender cómo se organizan los sistemas de información; el equipo necesario para procesar grandes cantidades de información digitalizada; y la habilidad necesaria para explicar en un lenguaje sencillo lo que los organismos públicos y privados son capaces de hacer, y lo que de hecho están haciendo. Para realizar este trabajo, los intermediarios también necesitarán más recursos de los que han tenido en el pasado. Y tendrán que organizarse de tal manera que los ciudadanos los consideren dignos de confianza, dado que los ciudadanos no tendrán forma directa de evaluar si los intermediarios interpretan los datos correctamente.

El problema de crear intermediarios de confianza no es del todo nuevo. Incluso en la era predigital, el éxito de las iniciativas de transparencia, como las leyes de derecho a la información, dependía en gran medida de la capacidad de terceros para ayudar en la tarea de extraer e interpretar la información. Y ya hemos visto un indicio de algunas de las dificultades que pueden surgir. Por ejemplo, antes dependíamos en gran medida de los periódicos y otros medios de comunicación convencionales para que actuaran como intermediarios. Hicieron este trabajo para obtener beneficios. Pero los ingresos de los periódicos en algunos países se han desplomado en los últimos quince años, lo que ha mermado la capacidad del sector para invertir en la tarea de intermediación (Pew Research Center, 2013).<sup>13</sup> En

.....

<sup>13</sup> Centro de Investigación Pew, *The State of the News Media 2013: Overview* (Pew Research Center, 2013 [http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print\\_id=14484](http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print_id=14484)).

algunos países, la labor de intermediación también ha sido realizada por grupos sin fines de lucro, financiados por entidades filantrópicas, pero la financiación filantrópica ha demostrado ser poco fiable a largo plazo.

Los partidos políticos también han hecho un trabajo limitado como intermediarios, pero sus recursos también son limitados, y su motivación no es tan fuerte como antes. Los partidos de la oposición que piensan que tienen una oportunidad decente de llegar al poder suelen ser reacios a pedir normas de transparencia más estrictas. Y los propios partidos son cada vez más consumidores de información personal obtenida de fuentes públicas y privadas. En Estados Unidos, por ejemplo, existe una carrera entre los partidos y los candidatos para desarrollar formas más sofisticadas de elaboración de perfiles de votantes, de modo que las campañas puedan ser «microdirigidas» a los individuos.<sup>14</sup> Es difícil para los partidos políticos y los candidatos ser críticos con los sistemas de vigilancia públicos y privados cuando también dependen de esos sistemas para obtener datos que son esenciales para su propia supervivencia electoral.

Y en muchos países, por supuesto, hay defensores del pueblo y comisarios de información que han desempeñado un papel fundamental como intermediarios. Tienen la ventaja de contar con formas de financiación más estables y, a menudo, con algunas garantías legales sobre la independencia del ejecutivo político (Holsen y Pasquier, 2012). Pero no hay que exagerar estas ventajas. Incluso en las democracias consolidadas, los defensores ciudadanos y los comisionados de información han sufrido recortes presupuestarios a medida que los gobiernos enfatizan la necesidad de austeridad.<sup>15</sup> Al mismo tiempo, los políticos han adoptado la práctica de nombrar a amigos o antiguos burócratas como comisionados y defensores del pueblo, con el objetivo de diluir la independencia de facto de estos funcionarios, y el efecto real de socavar su legitimidad.<sup>16</sup> Y debemos recordar que el papel

.....  
<sup>14</sup> Sasha Issenberg, *The Victory Lab: The Secret Science of Winning Campaigns* (Nueva York: Crown, 2012).

<sup>15</sup> Con respecto a Canadá, ver: Mike Larsen y Kevin Walby (2012), *Brokering Access: Power, Politics, and Freedom of Information Process in Canada* (Vancouver: UBC Press, capítulo 2).

<sup>16</sup> Para consultar un resumen de las observaciones de los estudios de la India, véase: Alasdair Roberts (2010), «A Great and Revolutionary Law? The First Four Years of India's Right to Information Act», *Public Administration Review* 70(6): 925-933. Véase también Sarah Holsen (2012), «Insight

del comisionado o defensor del pueblo ha sido típicamente de apoyo a los ciudadanos, más que de investigación por cuenta propia. Si los comisionados se volvieran más emprendedores en su supervisión, los problemas de financiación e independencia se agravarían.

Esta breve encuesta sobre la práctica actual nos da una idea de los retos que tenemos por delante. En el futuro, dependeremos en mayor medida de los intermediarios para aprovechar el potencial de las políticas de transparencia. Esto requerirá una inversión considerable para desarrollar las capacidades de esos intermediarios. Pero aquí nos encontramos con el principal problema: ¿quién está dispuesto a realizar esa inversión? ¿Podemos confiar en que el mercado realice esa inversión, teniendo en cuenta que los beneficios asociados a la transparencia suelen ser bienes públicos, de los que pueden disfrutar muchas personas aunque no hayan pagado nada por ellos? ¿Podemos confiar en que los gobiernos realicen esa inversión, teniendo en cuenta que a menudo va en contra de sus intereses? Y por último, ¿tienen las organizaciones filantrópicas la capacidad o el interés de asumir los compromisos necesarios a largo plazo?

No tengo una respuesta clara a estas preguntas. La cuestión, que podríamos llamar la economía de la intermediación, merece más investigación. Pero creo que será una cuestión fundamental en los próximos años. Durante mucho tiempo hemos discutido la transparencia como una cuestión de derecho individual. Pero la plena realización de las posibilidades asociadas a la transparencia dependerá cada vez más de las capacidades colectivas. Tendremos que encontrar alguna manera de construir y mantener una comunidad vibrante de intermediarios de confianza. Y el primer problema es determinar quién tiene el interés y la capacidad de pagar por el desarrollo de esa comunidad.

### Referencias

- Centro de Investigación Pew. (2013). «The State of the News Media 2013: Overview. Pew Research Center» [http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print\\_id=14484](http://stateofthemedias.org/print-chapter/?print_id=14484).
- Fukuyama, F. (1989). «The End of History?», *National Interest*, 16(3): 3-16.
- (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux. Capítulos 34-36.

.....

into Oversight: How Information Commissioners Contribute to the Achievement of Access-to-Information Policy Objectives» (Universidad de Lausana, pp. 131-133).

- Gilley, B. (2009). *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*. Nueva York: Columbia University Press, pp. 11 y ss.
- Grumet, J. (S.f). *City of Rivals: Restoring the Glorious Mess of American Democracy*. Guilford, CT: Globe Pequot Press: xvii y 109.
- Greenwald, G. (2013). *No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State*. Nueva York: Metropolitan Books. Capítulo 3.
- Holsen, S. y Pasquier, M. (2012). «Insight on Oversight: The Role of Information Commissioners in the Implementation of Access to Information Policies». *Journal of Information Policy*, (2), 214-241.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, CT: Yale University Press, 1.
- Schuck, P. H (2014). *Why Government Fails So Often: And How It Can Do Better*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 27.