

I TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA: NUEVOS DESAFÍOS, LA MISMA AGENDA

TRANSPARENCY IN LATIN AMERICA: NEW CHALLENGES, THE SAME AGENDA

MANUEL BALÁN

McGill University, Canadá

manuel.balan@mcgill.ca

Desde fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, la creciente preocupación por el impacto de la corrupción en regímenes democráticos impulsó el mantra de la transparencia como una de las principales soluciones. La lógica del argumento en favor de incrementar la transparencia en los actos de gobierno tenía sentido, y sigue teniéndolo, aun en esta era de las “grandes filtraciones” al estilo de los “papeles de Panamá”: en un contexto de mayor transparencia, los actos de funcionarios públicos y burócratas pueden ser revisados y controlados, impulsando el comportamiento legal y reduciendo los incentivos para incurrir en actos corruptos. Dicho de otro modo, la luz pública mejora los comportamientos, es decir, la transparencia disminuye la corrupción. La reciente difusión y el potencial impacto de los papeles de Panamá no hace más que resaltar la importancia y vigencia del acceso a la información y la transparencia.

La lógica que conecta la anticorrupción con la transparencia se materializó hace ya casi veinte años en una agenda de políticas públicas que incluyó el acceso a la información, la regulación de conflictos de interés y de la gestión de intereses,

y la creación de organismos de control, entre otras iniciativas. Algunas de estas reformas fueron adoptadas en distintas partes de América Latina en las últimas décadas, pero su aplicación ha sido —en general— selectiva y limitada. Por otra parte, las reformas que se implementaron tampoco han tenido un efecto tangible y concreto sobre los niveles de corrupción, que continúan siendo una de las principales preocupaciones de votantes y políticos en la región.

En este contexto, este artículo propone un contrapunto entre, por un lado, una agenda de transparencia que se ha mantenido casi constante en las últimas dos décadas, y, por otro lado, una realidad en la que los problemas de corrupción y opacidad evolucionan rápidamente al ritmo de cambios tecnológicos que alteran el flujo de información y presentan nuevos desafíos. En primer lugar, el artículo ofrece una síntesis de los puntos centrales de la agenda por la transparencia que muestra el alto grado de continuidad en las recomendaciones e iniciativas impulsadas. Luego, se contrasta esta estabilidad con el surgimiento de nuevos desafíos —anclados en las

filtraciones de datos como los papeles de Panamá— que se argumenta están ligados a transformaciones tecnológicas y a cambios en prácticas corruptas que hacen borrosa la división entre público y privado, y entre legalidad e ilegalidad. Por último, la conclusión va un paso más lejos y propone repensar la agenda anticorrupción y transparencia en base no solo a la producción de datos, sino también a su uso y análisis sistemático.

LA MISMA AGENDA

El impulso de políticas de transparencia en América Latina provino desde distintos sectores interrelacionados a lo largo del tiempo. La creación de Transparencia Internacional a fines de los años ochenta sin dudas aumentó la visibilidad de la temática. Al mismo tiempo, el surgimiento de una serie de organismos no gubernamentales (ONG), en muchos casos basados en trabajo que se venía realizando a nivel local o nacional, se articuló con el empuje internacional a los temas de transparencia y anticorrupción, de tal modo que se formaron capítulos nacionales de Transparencia Internacional en varios países. Asimismo, la eventual creación o fortalecimiento (pasajero, en muchos casos) de organismos de control y agencias destinadas a la implementación de políticas para la transparencia se nutrió de personal con experiencia previa en estas ONG.

Para ilustrar la continuidad de la agenda de transparencia, me permito una viñeta personal. En el año 1999, trabajé en la Dirección de Planificación de Políticas de Transparencia (DPPT)

de la Oficina Anticorrupción (OA) en la Argentina. En aquel momento, la recientemente creada DPPT concentraba sus acciones en una serie de campos que reflejaban la agenda de transparencia que se forjaba a nivel internacional. Había cinco ejes centrales:

1. Garantizar el derecho acceso a la información, para lo cual se impulsaba la aprobación de una ley de acceso a la información pública.
2. Regular conflictos de interés en la función pública, marcando los límites entre el interés privado y el interés público de funcionarios oficiales.
3. Controlar el patrimonio de los funcionarios públicos a fin de desincentivar el enriquecimiento ilícito mediante la implementación de declaraciones juradas.
4. Promover la participación de nuevos actores en la elaboración de políticas públicas, para lo que se promovía un proceso de elaboración participada de normas.
5. Promover la regulación de la gestión de intereses (*lobby*).

Una mirada superficial y rápida a la actual agenda por la transparencia, revela un alto nivel de continuidad, tanto en la Argentina como en otros países de la región. Para dar un ejemplo, el recientemente electo presidente Mauricio Macri presentó un proyecto de ley para garantizar el acceso a la información el 7 de abril de 2016, unos quince años después de que la DPPT trabajara sobre un proyecto de ley de acceso con características muy similares. Asimismo, la actual agenda de transparencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) se centra en promo-

ver el acceso a la información pública. La agenda de transparencia en Chile tiene como punto central el control de la gestión de intereses, mientras que en Argentina se basa en el acceso a la información y el fortalecimiento de organismos de control (incluyendo la independencia del poder judicial).

Esta estabilidad en la agenda puede ser interpretada de distintas maneras. Desde una visión optimista, se puede pensar en la consolidación y fuerza de la agenda y la retórica de la transparencia, que más allá de no verse reflejada en la implementación de políticas públicas, continúa vigente y visible en la esfera política. Una visión más mixta puede interpretar la continuidad en la agenda como una posición necesaria, dados los escasos avances en materia de transparencia en muchos países de la región. Además, en ciertas áreas como la regulación de conflictos de interés y el control de las declaraciones juradas de funcionarios públicos, es necesario un seguimiento y atención constante. Desde esa visión, no se justificaría reformular una agenda que no ha sido cumplida en sus todas sus premisas iniciales y que continúa vigente. Por último, también es justificable una visión más negativa o pesimista, desde la cual la continuidad denota un estancamiento y falta de actualización de la agenda de transparencia en la región.

Todas estas lecturas son, sin duda, válidas y justificadas. A partir de un análisis que permita proyectar un ajuste de la agenda de transparencia, este artículo propone una lectura crítica en línea con la tercera postura, dados los nuevos y cambiantes desafíos en el área del control de la corrupción.

NUEVOS DESAFÍOS

La aparición de filtraciones informativas de gran escala como el Cablegate de WikiLeaks en 2010, el caso de Snowden en 2013, y los actuales papeles de Panamá en 2016 (todos casos internacionales que tuvieron impacto directo en varios países en América Latina), hace evidente que estamos en una nueva era mediática, en la que la regulación de la información pública producida por el Estado parece ser tan sólo una porción de lo que atañe a la transparencia. Aun así, el caso de los papeles de Panamá en particular –que atañe a solo una de cientos de firmas que trabajan con fondos *offshore* y cuyos datos se van haciendo disponibles con cuenta gotas– también demuestra que existe una selección de la información que se hace pública con estas filtraciones. Es decir, aquella potencial democratización de la información que acompañaría a esta era digital de las grandes filtraciones no parece darse de manera completa ni neutral.

En este contexto, las masivas filtraciones de información en vez de volver superfluo el tema transparencia, lo vuelve aún más relevante y urgente. Pero también lo transforman y ponen de manifiesto los límites y atrasos de la actual agenda de la transparencia. En particular, esta sección se enfoca en dos desafíos propios de los últimos años, pero que se vuelven especialmente visibles en el marco de los papeles de Panamá.

El primer desafío a la agenda de la transparencia atañe a la fuente misma de los datos que se vuelven relevantes a la hora de realizar un control de prácti-

cas potencialmente corruptas o que van en contra del interés público. La agenda de transparencia actual, la misma que, a grandes rasgos, tiene ya casi dos décadas, presupone que el Estado es —sino la única— al menos la principal fuente de información sobre los actos de funcionarios públicos. Bajo esta premisa, el énfasis está puesto en lograr que el Estado produzca más y mejor información, lo cual permitiría frenar o disminuir actos potencialmente corruptos. Como demuestran los papeles de Panamá y las grandes filtraciones previas, estamos en una era en la que la información sobre actos en contra del interés público surge de distintas fuentes, muchas veces inesperadas e impredecibles. Ante esta situación, el desafío es difícil de enfrentar. Una opción es imponer un mayor nivel de transparencia en el accionar privado, tratando que aquella información que solo se consigue por medio de filtraciones se vuelva disponible de manera legal. Esto supondría tanto una estructura altamente compleja como una intervención y monitoreo estatal que podrían entrar en conflicto con una serie de libertades individuales. Otra opción es la de continuar con el enfoque sobre la producción de datos públicos, pero promoviendo la interconexión entre distintos actores que controlen los datos, de tal manera que fuentes externas de información puedan ser incorporadas y cruzadas con los datos producidos por el Estado. En resumen, a fin de poder incorporar datos de distintas fuentes, ambas opciones, así como otras que sin duda existen, requieren una actualización de premisas básicas desde las que se piensa la transparencia.

El segundo desafío se relaciona con la redefinición de cuáles son las prácticas y acciones de funcionarios públicos que una agenda de transparencia debería contemplar. Como se plantea al comienzo del artículo, la agenda de transparencia encuentra su génesis en los esfuerzos anti-corrupción. Por ende, el enfoque se basa en la detección de actos ilícitos de funcionarios públicos. Sin embargo, como demuestra el impacto de los papeles de Panamá, existe un conjunto de actos realizados por funcionarios públicos que no son necesariamente ilícitos o ilegales, pero que, sin embargo, van en contra del interés público. En efecto, este ejemplo es solo una de las instancias en las que las consecuencias negativas para el interés y el erario público provienen no de actos ilegales sino de la manipulación de normas legales para fines ilegítimos de enriquecimiento personal. De hecho, existe la noción de que las prácticas corruptas evolucionan de acuerdo a los controles existentes, intentando pasar desapercibidas adaptándose a los límites legales que se implementan. En este sentido, la agenda de transparencia debería contemplar ir más allá de la división entre lo legal y lo ilegal, intentando cruzar información a fin de determinar la finalidad de distintas acciones que pueden ser legales cada una por separado, pero que puestas en conjunto denotan la intencionalidad de ir en contra del bien público. Lejos de ser una lectura en términos morales o éticos de las acciones de funcionarios públicos, lo que se propone es un análisis en el cual las acciones sean evaluadas desde una perspectiva informada y sistémica sobre el contexto y finalidad con la que se llevan a cabo.

CONCLUSIÓN: TRANSPARENCIA EN LA PRODUCCIÓN Y EL USO DE INFORMACIÓN

La agenda de la transparencia se encuentra en un momento que puede resultar crítico mirando a futuro. Por un lado, los pilares de la agenda se hallan consolidados y tienen un alto grado de legitimidad. Si uno tiene el bien público en mente, es difícil encontrar razones para estar en contra de los cinco ejes que se detallan más arriba. En particular, y más allá de excepciones puntuales basadas en cuestiones de seguridad nacional, los argumentos a favor del acceso a la información pública son sólidos y concretos. Por otro lado, los cambios en el contexto de la producción de la información y el carácter de los actos de corrupción como un objetivo en constante movimiento sugieren la necesidad de una actualización de la agenda de transparencia, volviéndola más ambiciosa y abarcadora. Pero claro, estos cambios pueden poner en riesgo la consolidación de la agenda inicial y requieren trabajo, originalidad, e innovación en el diseño y potencial implementación de estas políticas.

Yendo más allá de estos desafíos, el último punto a desarrollar es el análisis y uso de los datos que se producen. El enfoque de la agenda transparencia se ha basado en la producción, pero no en el uso, de información pública. La noción subyacente a la agenda es que la transparencia es un com-

promiso democrático hacia la ciudadanía, y que los datos producidos luego serán utilizados o analizados por organismos de control, por la sociedad, o por medios de comunicación. En esta nueva era de información producida en grandes cantidades desde múltiples fuentes, es tal vez momento de pensar si la agenda de transparencia no debería intentar incorporar el diseño de mecanismos que permitan procesar, analizar, y cruzar la información disponible de manera sistemática y transparente a fin de informar el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas. La difusión selectiva y con cuenta gotas de la información proveniente de las grandes filtraciones de los últimos años (visible en los papeles de Panamá, pero sobre todo el caso Snowden, del cual se conoce solo una pequeña porción de toda la información filtrada) sugieren que las fuerzas de mercado a las que se ven expuestas las prácticas periodísticas pueden no necesariamente resultar en la publicación de información, sino también en su ocultamiento.

MANUEL BALÁN es profesor asistente del Departamento de Ciencia Política y del Instituto de Estudios de Desarrollo Internacional de McGill University en Montreal, Canadá. Sus áreas de investigación se concentran en el estudio de la corrupción, los escándalos de corrupción, sistemas políticos, y medios y política en América Latina.