

¿Por qué es importante una buena ley de transparencia para el periodismo y para los periodistas?

Raúl Magallón Rosa

Profesor del Departamento de Periodismo y Comunicación Audiovisual
Universidad Carlos III de Madrid

El jueves 12 de septiembre el Congreso de los Diputados aprobaba las últimas enmiendas antes de enviar a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno al Senado; estas enmiendas tuvieron el apoyo del Partido Popular, CIU, PNV y Coalición Canaria, y los votos en contra de PSOE, Izquierda Plural y parte del Grupo Mixto (Amaiur, ERC, BNG, Compromís y Geroa Bai). El texto debe ser ahora aprobado por el Senado y el Gobierno pretende que entre el vigor el 1 de enero de 2014.

Sin embargo, y como advierte, Access Info Europe, la ley no se adapta a los estándares internacionales y, una vez comience a ser aplicable, hará que España se sitúe en la posición 72 de 96 en la lista de países con leyes de acceso a la información con una puntuación de 68 sobre 150 puntos posibles.

Entre los fallos es importante destacar la exclusión de muchos tipos de información del alcance de la ley; así por ejemplo, los informes internos, comunicaciones, notas o borradores quedan excluidos -algo que no ocurre en otros países-. Esta exclusión es especialmente significativa ya que son conceptos que no están bien definidos jurídicamente y pueden ser interpretados y utilizados de forma muy amplia para restringir la transparencia.

Tampoco será accesible la información no sujeta a derecho administrativo de organismos como el Congreso de los Diputados, el Senado, Tribunal de Cuentas, la Casa Real o el Banco de España entre otros. Esto quiere que los documentos relativos a las funciones de estos organismos están excluidos, como por ejemplo la información que acompaña a las leyes en su tramitación parlamentaria o el registro de entrada al propio Congreso.

Esto significará que, a pesar de [llegar los últimos a una reivindicación de años](#),, seguiremos estando muy lejos de los países más avanzados en esta materia y, lo que es más importante, de crear una estructura que profundice en los mecanismos democráticos y otorgue un papel fundamental a la participación de la ciudadanía en los procesos de discusión y deliberación de lo público. En este tiempo, hemos visto como la sociedad civil ha ido asumiendo la idea de que la transparencia debe ser uno de los principios sobre los que se debe establecer este nuevo contrato social y el nivel de exigencia ante los poderes públicos ha ido incrementándose de manera muy significativa.

Aunque la primera ley de acceso a la información se remonta a 1766 en Suecia (era una ley de prensa), buena parte de ellas se aprobaron a partir de 1970 y no entendían el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental para el ejercicio de la ciudadanía. Es importante señalar que desde el año 2000 se han aprobado [57 de las 95 leyes de acceso a la información](#) que existen en el mundo.

Internet ha permitido situarnos en el mapa mundial de transparencia y aprehender que profundizar en los mecanismos democráticos implica también una redefinición de la función de la administración pública y de su relación con el ciudadano.

Desde un punto de vista periodístico, la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información han ido estableciendo nuevas relaciones a la hora de definir el ejercicio de la profesión. Como recuerdan Curtis y Abramovich (2000: 2), “el derecho de acceso a la información cumple la función de maximizar el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones”.

Ignacio Escolar, director de [eldiario.es](#), [señalará ante la comisión constitucional](#) encargada de redactar el proyecto de ley en España: “La transparencia y el derecho a la información es la única garantía de que la democracia va a funcionar. De la misma forma que hace treinta años se asumía que un país sin libertad de prensa no es un país democrático, hoy –en el siglo XXI, en la era de Internet– una democracia sin transparencia y sin derecho de acceso de las personas a la información pública es, simple y llanamente, una democracia de baja calidad”.

Por su parte, [Borja Bergareche](#), corresponsal del diario ABC en Londres, afirmará en dicha comisión: “Estamos hablando de que los ciudadanos puedan asumir en sus manos una serie de documentos que les pertenecen, que son suyos. Debemos facilitar esa tarea, porque asumimos que será en beneficio de todos”.

¿Qué debemos aprender de la implantación de una ley de transparencia en otros países?

Por todos es sabido, que una ley de transparencia contribuye a mejorar la confianza de la ciudadanía en los representantes políticos a través de mecanismos de control y rendición de cuentas. Al respecto, Staffan Dahllöf (Cabra, 2012: 73) afirmará: “Una buena ley de acceso a la información da la posibilidad a los ciudadanos de mirar por encima del hombro a los que están en el poder y también a los medios de comunicación”.

De esta forma, resulta pertinente preguntarse de qué forma los periodistas españoles pueden aprender del uso que en otros países han realizado los periodistas de las leyes de acceso a la información. Entre las problemáticas, reflexiones y consecuencias más relevantes destacan:

- El derecho de acceso a la información se puede convertir en un *tema política-mente correcto* y pueden contribuir a incluir de forma permanente la problemática en la agenda de los ciudadanos.
- Las solicitudes de acceso a la información suelen realizarse cuando no se logra obtener la información por otros canales. Una solicitud al principio de una investigación permite continuar las investigaciones en paralelo mientras se esperan las respuestas (en Europa la media de tiempo que tienen las instituciones públicas para responder es de 14 días laborables).
- Las organizaciones de la sociedad civil normalmente encuentran un apoyo mayor en las asociaciones de periodísticas que en los propios periodistas a título individual, puesto que éstos generalmente sólo utilizan las leyes de acceso a la información para llevar a cabo investigaciones de mayor profundidad, o bien son aprovechadas por periodistas independientes para los cuales el tema tiene alguna relevancia particular para su propia agenda de investigación (Hayes, 2009).
- Resulta importante analizar el papel de los ejecutivos de los grandes medios en el desarrollo de la ley. Muchas veces éstos tienen miedo de que una ley de acceso a la información les haga perder su papel de intermediario entre lo “Público” y su “público”. Como señala Bertoni (2011):
 - ✓ “Son las organizaciones periodísticas más que las empresas de medios de comunicación las que emprenden campañas para difundir este derecho tanto entre los periodistas como entre la ciudadanía”.
- La naturaleza de las historias va cambiando con el tiempo. Como señalan Atta-llah y Pyman (2002) al hacer referencia a Canadá, en una primera etapa de implementación de la ley, las historias suelen ser puntuales o parte de informaciones más extensas. Posteriormente, se hacen preguntas más complejas (en ocasiones simultáneamente), se realiza un seguimiento de trabajos anteriores, etc.
- Se modifica también la rutina y el modo de uso de estas leyes.
 - ✓ “Sin perjuicio del uso limitado de la legislación por parte de periodistas, estos utilizan las leyes de acceso cuando no pueden conseguir la información por otros medios, cuando necesitan verificar cierta información, cuando les interesa conseguir información “cruda” o sin procesar, o cuando apuntan a develar casos de corrupción o escándalos en el ámbito político” (Bertoni, 2011).

- Aunque no es tarea de los medios de comunicación, pueden tener un rol importante a la hora de monitorear, en colaboración con la sociedad civil, la implementación de la ley y su posterior actualización.
- En algunos países, los periodistas pueden conseguir más rápida la información a través de solicitudes de información que los ciudadanos y, en otros, las solicitudes no tienen costes por la gestión (en países como Irlanda tiene un precio de 15 euros, 5 dólares en Canadá, etc., aunque dependiendo del país puede ser eliminada por interés público de la información).
- La información pública también permite generar “negocios periodísticos” y nuevos roles. Por ejemplo, la agencia [DataNews](#), creada por el periodista británico Matthew Davis, vende noticias a distintos medios (muchos locales), a partir de solicitudes de información pública. Por otra parte, [The Sydney Morning Herald](#), designó en su momento un editor en temas de acceso a la información.

Importancia de una ley de transparencia para el ejercicio periodístico

En una cultura democrática en la que la información ya no puede ser un privilegio de unos pocos, que es un derecho que trasciende las estructuras institucionales tradicionales, contar con una buena ley de acceso a la información es importante para el periodismo y para los periodistas porque:

- Hay más información oficial disponible. La confianza aumenta la tolerancia a la incertidumbre (Luhmann, 1996) y los gobiernos pueden realizar una labor proactiva que permita que los ciudadanos (y los periodistas) puedan comprender mejor los porqués de sus decisiones. Como señalaba Charles Davis, de la *National Freedom of Information Coalition*:
 - ✓ *“Diría que en promedio los periodistas están usando las leyes para entender mejor cómo toman decisiones los Gobiernos y para corroborar con documentos lo que dicen los funcionarios. Algunas veces no pueden corroborarlo y hay un salto entre la versión de la verdad en los documentos y la versión de los funcionarios. Yo siempre digo que los documentos son clave porque no pueden mentir, ofuscar o manipular” (Ber-toni, 2011: 22).*
- Protege al periodista frente a presiones políticas, económicas, etc. al permitir, en algunos países con buenas leyes de acceso a la información, realizar solicitudes de información de forma anónima y hacer más complicado para los gobiernos y administraciones negar la veracidad de la información publicada.

- Tiene un efecto disuasivo frente a la corrupción. Ignacio Escolar (2013) subrayará al respecto:
 - ✓ *“La transparencia funciona por una razón: que la información modifica el resultado. Como periodista, estoy completamente seguro de que muchos de los recientes escándalos relacionados con la corrupción y los abusos de poder se habrían evitado si en su momento hubiésemos tenido una ley que garantizase una mayor transparencia en la gestión de lo público”.*
- Los medios pueden alejarse de las rutinas periodísticas de comunicados de prensa, declaraciones de políticos, etc., y apostar por temas propios que permitan distinguir su agenda de la de otros medios. Como [recuerda Javier de Vega](#) de la [Fundación Ciudadana Civio](#) (citando a [Request Initiative](#)):
 - ✓ *“Las solicitudes de acceso a la información generan más de 200 historias al mes en los periódicos británicos. En los tres primeros años de su entrada en vigor se realizaron más de 500.000 peticiones, y en el 60% de los casos la información fue completamente revelada”.*
- Permite redefinir el concepto de exclusiva. Los medios de comunicación, al generar noticias propias, pueden romper con la cadena informativa de la actualidad y con la voluntaria indistinción entre primicia y exclusiva.
- El tiempo necesario para hacer las solicitudes y esperar la respuesta (en torno a un mes), permite incluir nuevos parámetros a la hora de modificar, planear y definir la agenda del medio a medio y largo plazo.
- Importancia para el periodismo local. Access Info Europe, en colaboración con la *Network for Reporting on Eastern Europe n-Ost* y la OSCE elaboró [Legalleaks](#), una guía para ayudar a periodistas a realizar peticiones de información a gobiernos y administraciones a nivel nacional e internacional. En la misma, se destaca la importancia del uso del derecho a la información pública como una forma de acercar los problemas cotidianos de los lectores, sirviéndose por ejemplo de los informes realizados por los actores implicados en esas decisiones políticas (relacionadas con hospitales, escuelas, etc.).
- Puede ser muy útil para cubrir informaciones internacionales. Los corresponsales pueden realizar peticiones de acceso a la información y comparar datos entre países. Por otra parte, en los países con menos transparencia los periodistas pueden buscar historias en la UE donde existe una mejor regulación del acceso a la información.
- La realización de varias solicitudes sobre un mismo tema permite al periodista y al medio dar una visión única y original frente al resto de medios.

- El derecho de acceso a la información permite que surjan disciplinas como el [periodismo de datos](#). Sólo con la publicación de datos públicos por parte de las instituciones, las posibilidades de hacer un control periodístico y favorecer la rendición de cuentas se incrementan. Como recuerda Gavin Sheridan (Cabra, M., 2012:69):
 - ✓ *“Una ley de transparencia es una herramienta poderosa para los periodistas porque te provee de los documentos primarios y de datos”(…)“Te da una perspectiva sobre cómo se han tomado las decisiones, cómo se gasta el dinero público, qué tiene el Gobierno y muchísimos temas más”.*
- También permite generar nuevas historias, escribiendo a partir de la información denegada. Por una parte, sirve ejemplificar el estado de la transparencia en una determinada administración y por otra calibrar si la negación de la información significa que el periodista puede estar acercándose a desvelar una información relevante para la opinión pública.
- Ayuda a revelar la incoherencia del discurso político (más allá de la hemeroteca), a partir del análisis de los informes sobre acciones o medidas legislativas.
- Refuerza el *papel neutral* del periodista y la posibilidad de legitimarse ante la profesión periodística, por informaciones basadas en la evidencia y no sólo en filtraciones (que en muchas ocasiones, no dejan de ser rumores más o menos acertados). En cierta forma, se trata de demostrar una coherencia interna en sus acciones. De la misma forma que se les pide a los estados, políticas basadas en la evidencia, el nuevo rol del watchdog es utilizar los datos para demostrar que se puede hacer y se puede mejorar. Como recuerda I. Escolar (2013):
 - ✓ *“Durante mucho tiempo los periodistas hemos vivido del off the record, de la fuente privilegiada, de la buena relación con unos o con otros, a veces con peajes. Personalmente prefiero un periodismo en el que la exclusiva muera en el sentido de que dejen de ser exclusivos datos que deberían ser públicos”.*
- La prensa puede tener gran relevancia en la promoción de leyes creando un de-bate moderado sobre las mismas, promoviendo la participación de expertos y estableciendo la distancia necesaria para introducirse progresivamente en la agenda determinados temas y facilitar que los lectores puedan implicarse.
- Favorecer la igualdad de posibilidades entre los distintos medios a la hora de poder acceder a las campañas de publicidad institucional. El propio Escolar concluirá en la comisión constitucional:

✓ *“Sé que muchos otros directores de medios en España prefieren la opacidad actual. Para algunos es mucho más rentable. Pero se lo ruego, por los ciudadanos: incluyan los contratos de publicidad institucional entre la información que debe ser absolutamente transparente en todas las administraciones y creen un registro específico donde se puede acceder con facilidad y de forma centralizada a esta información”.*

- Acceso a imágenes. Como recuerda Access Info Europe, la mayoría de las leyes de acceso a la información permiten solicitar todo tipo de información pública independientemente del formato.

Las dudas ante el uso que puedan hacer los periodistas de las leyes de acceso a la información siempre aparecen por parte de los representantes políticos. Sin embargo, tal y como señala Bertoni (2011) “los estudios relevados muestran que de los pedidos de información recibidos por la administración pública solo entre un 4% y un 16% corresponden a periodistas”. En esta línea, una encuesta realizada a 55 periodistas de la Society of Environmental Journalists con sede en Estados Unidos, encontró que 2 de cada 3 no utilizan la Freedom of Information Act (FOIA) (McClure, 2005).

Sin embargo, y como señala Staffan Dahllöf (Cabra, 2012: 73), “el objetivo clave a largo plazo es crear un ‘nuevo modelo de normalidad’, en donde la transparencia es algo natural que facilite el trabajo del día a día de los periodistas”.

Bibliografía

- Access Info Europe (2012): Global Right to Information Rating Map. Disponible en: <http://www.rti-rating.org/>
- Access Info Europe (2011). Legalleaks. A guide for journalists on how to access government information. Disponible en: <http://www.legalleaks.info/toolkit.html>
- Attallah, P. y Pyman, H. (2002): “How Journalists Use the Federal Access to Information Act”, Disponible en: <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/atirtf-geai/reports-ef/report8/paper-journalist1-e.html>
- Bergareche, B. (2013): “Proyecto de ley de transparencia”. Comparecencia ante la Comisión Constitucional. 10 de abril de 2013. Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IT10&FMT=INTTXDSS.fmt&DOCS=1-1&DOCORDER=FIFO&OPDEF=ADJ&QUERY=%28219%2F000238*.EXPE.%29

- Cabra, M. (2012). “Un cambio para el periodismo: la ley de transparencia”. Cuadernos de Periodistas. Asociación de la Prensa de Madrid. Número 25. Disponible en:
<http://www.apmadrid.es/images/stories/LEYTRANSPARENCIA.pdf>

- Escolar, I. (2013): “Mis propuestas ante el Congreso sobre la ley de transparencia”. Comparecencia ante la Comisión Constitucional. 10 de abril de 2013. Publicado en el-diario.es Disponible en:
http://www.eldiario.es/escolar/propuestas-Congreso-ley-transparencia_6_120447978.html

- Curtis, Ch. y Abramovich, V. (2000): “El acceso a la información como derecho”, CELS, Anuario de Derecho a la Comunicación; Año 1 Vol. 1. Editorial Siglo XXI, Buenos Aires. Disponible en:
http://www.cels.org.ar/common/documentos/acceso_informacion_como_derecho.pdf

- Bertoni, Eduardo (2011): Libertad de Información. ¿Tres palabras inofensivas?

- Leyes de acceso a la información y rol de la prensa. Banco Mundial – CELE. Universidad de Palermo. Disponible en:
<http://www.palermo.edu/cele/pdf/Bertoni-LibertaddeInformacionyPrensa.pdf>

- Hayes, J. (2009): “A Shock to the System: Journalism, Government and the FOIA 2000”, Reuters Institute for the Study of Journalism.