I.

Estudios

El reto de la transparencia

Manuel Villoria Mendieta

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración.

Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

1. **Introducción**
2. **El desarrollo institucional de la transparencia**
3. **¿Qué es transparencia?**
4. **Propuestas**
5. **Bibliografía**

Resumen

La demanda de transparencia surge como consecuencia de la falta de confianza en los servidores públicos, sean estos políticos o profesionales; esta falta de confianza exige la construcción de un sistema institucional que mediante normas, procedimientos y órganos adecuados asegure que los poderes públicos actúan de forma transparente y, con ello, que aportan información clave para la rendición de cuentas, la participación y el control de su comportamiento ético. La transparencia genera numerosas ventajas económicas, sociales y políticas cuando es verdadera y no mero *marketing* político. En España no acabamos de disfrutar de todas las ventajas de la transparencia, dado que estamos aún en una fase intermedia de su asunción como valor público.

Palabras clave: *transparencia; gobierno abierto; instituciones; competitividad; corrupción; confianza*.

The challenge of transparency

Abstract

The request for transparency arises because of the lack of confidence in public servants, either politicians or professionals. This lack of confidence

requires the construction of an institutional system that, through adequate rules, procedures and bodies, ensures that public authorities behave in a transparent manner and, therefore, provides key information for the accountability, participation and control of their ethical behavior. Transparency generates economic, social and political advantages when it is real and not mere political marketing. In Spain we do not enjoy all the advantages of transparency since we are still in an intermediate phase of its assumption as a public value.

Keywords: transparency; open government; institutions; competitivity; corruption; trust.

1
Introducción

Habría que comenzar diciendo que la transparencia es un valor. Como tal valor, implica una concepción de lo deseable, una referencia que, si la asumimos, guía nuestro comportamiento, ensancha nuestros horizontes de expectativas y aporta sentido a la realidad. Pero ello no obsta para que tengamos claro que es un valor más de los muchos que deben guiar la actuación de los servidores públicos electos o profesionales. Pertenece a lo que llamaríamos la tercera generación de valores deontológicos del servicio público. La primera generación es la que acoge valores como la imparcialidad, legalidad u objetividad. La segunda, la que asume valores como la eficiencia, eficacia y economía. Y esta tercera es la que incorpora valores democráticos a la Administración, como la participación, colaboración, rendición de cuentas y, cómo no, la transparencia. Dicho esto, consideramos que sería un error entender la transparencia como un valor absoluto que puede arrasar con todos los demás. Mas sin ser un valor absoluto o finalista, es cierto que es un valor mediador o instrumental de indudable valía. De ahí su transcendencia.

Intentaremos explicar ahora la razón de ser e importancia de este valor, separando su función en la vida privada de en la vida política y administrativa. Imaginemos que dicho valor se considera un fin en sí mismo. La Administración y cualquier persona deberían actuar de forma transparente, con independencia de si sus efectos fueran positivos o negativos, con independencia de si los otros lo demandan o no. Hacer públicos los contratos que se firman puede ser muy positivo si se busca con ello mejorar la eficacia o prevenir la corrupción, pero en sí no tendría por qué ser mejor la transparencia que la opacidad. La clave está en la confianza. Si yo confío plenamente en un amigo y le presto una cantidad, sé que me la devolverá y no estaré exigiendo que me enseñe todos los días el estado de su cuenta corriente. Si desconfío no le prestaré el dinero,

pero si lo hiciera los costes de transacción se dispararían y entre otros instrumentos de control introduciría la transparencia de sus cuentas. En un mundo como el actual, donde la desconfianza es muy elevada, sobre todo en grandes urbes, dada la diversidad de razas, religiones e ideas conviviendo en espacios reducidos, parece que la transparencia es una respuesta que nos introduce falsas garantías para nuestra seguridad. Saber quiénes son los otros que nos rodean puede ser una fuente de prevención importante. Sin embargo, los excesos en ese ámbito llevarían a una distopía inquietante, como la que nos señala Byung-Chul Han (2013): conocer las cuentas corrientes de tus vecinos, sus antecedentes penales, sus enfermedades, es algo que podría impedir la convivencia, fomentar la discriminación y atentar contra elementos esenciales de intimidad. Hacerte transparente es hacerte tremendamente vulnerable al abuso ajeno también.

Llegados a este punto, podría pensarse que estamos defendiendo la opacidad de la contratación incluso en los organismos públicos. No es así. Simplemente intentamos situar la transparencia pública en su adecuado ámbito, separada de la transparencia en la vida privada. La transparencia en sí misma es efecto de la desconfianza, como indicamos. Y la desconfianza es inevitable y aconsejable frente al poder político y económico, no frente a los otros ciudadanos. El poder tiende al abuso y la transparencia hace más difícil tal desvío del buen hacer. Centrémonos en el poder político, que es el que nos interesa en este momento. Los poderes públicos, aunque se limiten entre sí en un Estado de derecho, son siempre excesivamente abarcadores, y siempre buscan mecanismos para evitar su control. En suma, la demanda de transparencia en nuestras democracias es hija de la natural desconfianza ante el poder político y económico. Precisamente por eso la transparencia pública se demanda con más intensidad en aquellos países en los que la desafección es mayor; en aquellos otros donde la desconfianza es menor la transparencia no se demanda con tanta intensidad porque ya es parte del sistema. Precisamente la razón fundamental de que exista mayor confianza en esos países probablemente está en que desde hace mucho tiempo se introdujeron mecanismos que han permitido controlar bien al poder, entre ellos, precisamente, la transparencia. En suma, la desconfianza frente al poder político es necesaria y positiva para la democracia, esta desconfianza nos lleva a demandar transparencia, dado que la transparencia dificulta el abuso de poder; y la conclusión es que la generación de transparencia por los poderes públicos es positiva para la legitimidad del poder democrático, sobre todo si con su presencia potencia la realización de otros valores esenciales, como ahora veremos.

Una vez que hemos explicado su razón de ser vamos a intentar justificar su importancia. Y su importancia no viene de su valor en sí, sino de su carácter mediador y promotor de mejor democracia. Por ello, podríamos decir que

la transparencia en nuestras democracias es un valor esencialmente instrumental que tiene por fin mejorar la integridad de nuestros políticos y funcionarios, incrementar la participación útil y enfocada, configurar una rendición de cuentas efectiva…, en definitiva, aportar honestidad, eficacia, eficiencia y legitimidad a los poderes públicos. La integridad y la transparencia tienen una relación paradójica. Una persona íntegra actúa por sí misma de forma coherente con los principios y valores relevantes a su rol. Si es madre actuará íntegramente si se preocupa del bienestar de sus hijos; si es médico, de prevenir y cuidar las enfermedades de sus pacientes; si es policía, si es coherente con los principios y valores constitucionales y asegura el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, etc. Pero presumimos que la integridad es algo interno, sale de nosotros, se deriva de nuestro alto nivel de desarrollo moral. Ahora bien, ¿podemos presumir que todos los políticos y funcionarios tienen integridad? ¿Que actúan cada día de forma coherente con los valores y principios propios de su cargo? Obviamente no, por eso introducimos transparencia. Poder observar a nuestros servidores públicos hará más difícil que pongan por delante su interés privado sobre el interés general.

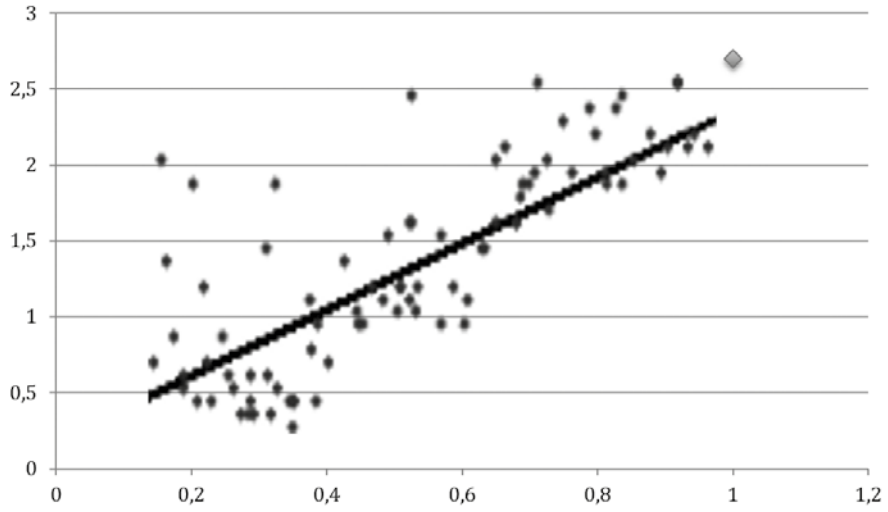
Del mismo modo, la participación sin transparencia se hace difícil. Ya R. Dahl (1999), cuando nos indicaba cuáles eran los requisitos de una verdadera democracia, nos decía que se precisaba participación efectiva y, al tiempo, una ciudadanía informada de las políticas existentes, sus resultados, las alternativas relevantes y las razones de elegir unas sobre otras. Sin esa fase cognitiva previa, la participación se convierte en una fuente de manipulación, en un juego de emociones sin fundamento. Y finalmente, la rendición de cuentas tiene tres fases: la primera de ellas es informar de qué se ha hecho y qué resultados se han conseguido, la segunda implica explicar por qué se ha hecho de esa forma, y la tercera sería la de asumir la responsabilidad y, en su caso, las consecuencias de los errores y fracasos. En ambos supuestos, participación y rendición de cuentas, la transparencia es la estructura básica sobre la que se asientan estos edificios institucionales que toda democracia requiere.

2
El desarrollo institucional de la transparencia

Los seres humanos hemos desarrollado toda una serie de actitudes prosociales que nos ayudaron a sobrevivir, pues nos permitieron constituir clanes con los que hacer frente a los peligros del entorno. La empatía, la reciprocidad, la cooperación han sido fundamentos de nuestra existencia como seres sociales. Pero el egoísmo, el miedo, las envidias también son parte de la naturaleza humana, y si priman sobre la cooperación generan violencia y guerra. Por ello, las per-

sonas buscamos crear reglas del juego que incentiven cooperación y eliminen juegos de suma cero. Las instituciones, en general, se entienden como reglas del juego formales y pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y normalmente aceptadas por los agentes sociales, los cuales mantienen la expectativa de que dichas reglas y normas formales e informales, que sostienen las pautas, van a ser aceptadas y cumplidas por el resto (Ostrom, 2005). Las buenas instituciones formales (normas) e informales (prácticas) serían aquellas que, a partir de un conocimiento acumulativo, acaban siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles (North, 2010), y, por ello, son reglas del juego que constriñen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales en la sociedad y en el Estado, e incentivan lo contrario, además de dar certidumbre. Todo esto nos lleva a entender que las reglas del juego que promueven transparencia pueden ser instrumentos promotores de cooperación, y desincentivadores de conductas no éticas, además de generadores de eficiencia, si se respetan. Son además instituciones legítimas, pues aportan razones más que suficientes para su obediencia; son equitativas, pues reducen las asimetrías de información, fuentes de tantas injusticias y engaños; y cuando se normalizan y pasan a formar parte de la *lógica de lo apropiado* en las organizaciones, son estables y aportan certidumbre.

Gráfico 1. Índice de Transparencia global y su relación con el *Global Competitiveness Index (GCI)*



R2=0.59
Fuente: Banco Mundial-GCI y elaboración propia

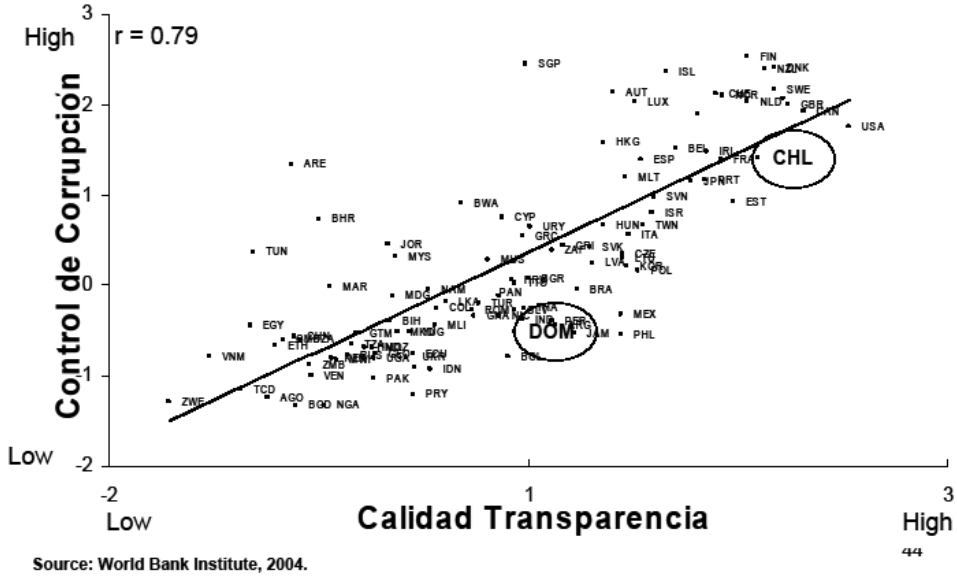
Las instituciones que promueven transparencia, efectivamente, son eficientes. Numerosos estudios empíricos en la disciplina económica nos lo demuestran; así: 1. Reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers*, generando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles. 2. También incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentivan a los inversores; sin embargo, un gobierno que tiene políticas económicas claras y transparentes atrae inversiones. 3. Para las organizaciones genera confianza entre los *stakeholders*. 4. Genera una economía más competitiva y eficiente (ver gráfico 1). 5. En conjunto, contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la corrupción (ver Bellver y Kaufmann, 2005).

Desde una perspectiva más vinculada al buen gobierno, mejora el escrutinio público, promueve la rendición de cuentas, incrementa la legitimidad y el compromiso, restaura la confianza, incrementa la participación, reduce la corrupción… (Hood y Heald, 2006). Algunos estudios, sin embargo, han puesto matices a la reducción de la corrupción por la transparencia, esencialmente porque consideran que la teoría del principal-agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información no es aplicable a países con corrupción muy elevada. En estos países existe un problema de acción colectiva, por virtud del cual la mayoría de la población tiene la expectativa de que todos los demás pagan sobornos o los solicitan y, por ello, reproducen esa conducta para evitar quedarse fuera de la percepción de servicios públicos. Si todos dejaran de pagar, la corrupción desaparecería, pero nadie está dispuesto a sacrificarse si los demás no lo hacen también (Persson *et al.*, 2010). Por ello, según algunos autores, en dichos países la información sobre lo mal que funciona el Gobierno refuerza esa trampa social, generando resignación en lugar de indignación (Bauhr y Grimes, 2013). En todo caso, ese no es, por ahora, el problema de España, pues la enorme percepción de corrupción no ha ido acompañada de mayores niveles de incumplimiento legal o de mayores sobornos en las Administraciones. Y además, los datos globales sí nos muestran una fuerte correlación entre transparencia y baja corrupción, como se ve en el Gráfico 2.

Desde una perspectiva normativa, es importante tener en cuenta que, como ya indicamos, la transparencia es un valor instrumental, que ayuda a que la integridad florezca, pero no es un fin en sí mismo. En esa línea Jeremy Bentham, en sus famosos estudios sobre el control social y el panóptico carcelario, insistía en que la transparencia permitía evitar conductas dañinas a la sociedad: "cuanto más te observo, mejor te comportas", escribe en sus *Writings on the Poor Laws*. La observación social reduce las posibilidades de conductas no cooperativas en la comunidad. En suma, desincentiva la co-

rrupción y abre vías a la contestación a la misma. Desde una perspectiva más sistémica la transparencia es parte importante de la buena gobernanza de una sociedad. Si entendemos por buena gobernanza el proceso de definir colectivamente el conjunto de instituciones formales e informales que Estado, sociedad civil y mercado han de respetar para conseguir el bien común, la transparencia debe permear una gran parte de las reglas: desde la forma en que se aprueban las leyes a cómo se enjuician conductas por los tribunales o cómo se toman decisiones en los plenos municipales, pasando por las asambleas de las grandes corporaciones o de las más pequeñas ONG. Centrándonos en el Estado, la transparencia es parte de las políticas de buen gobierno que todo ejecutivo debe diseñar. Así, el buen gobierno sería el producto del conjunto de normas formales, prácticas, sistemas operativos estandarizados, procedimientos y órganos que se generan e implementan para asegurar imparcialidad, efectividad, rendición de cuentas, participación, integridad y, en definitiva, transparencia de los actores políticos y administrativos que trabajan para el Gobierno. En suma, desde la perspectiva de la buena gobernanza la transparencia nos aporta *inputs* para la coordinación, la cooperación, el compromiso y, en definitiva, el bien común. Desde la perspectiva del buen gobierno nos aporta *inputs* para la rendición de cuentas, la integridad y, finalmente, la legitimidad gubernamental. Pero en la práctica, en España ¿esto es así?

Gráfico 2. Transparencia y corrupción: correlaciones



Fuente: Banco Mundial

Hace ya cinco años que se aprobó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; de acuerdo a lo dicho anteriormente, sería un buen ejemplo de institución formal promotora de transparencia. Tras la aprobación de la Ley, prácticamente todas las comunidades autónomas han procedido a aprobar sus leyes (ver tabla 1); algunas, como la catalana, avanzando mucho más que la Ley nacional y promoviendo todo un sistema de buena gobernanza.

Tabla 1. Desarrollo normativo y de *open data* en las comunidades autónomas

Gobierno (CC. AA.)	Modelo de datos incluidos en el Portal de Transparencia	Transparencia y nuevas leyes	Portal *Open Data*
Cantabria	Esquema TI	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública.	https://transparencia.cantabria.es/web/transparencia/inicio (no es portal de *open data*)
Andalucía	Esquema TI	Ley 9-14, de Transparencia Pública de Andalucía (11-jun-2014).	http://www.juntadeandalucia.es/datosabiertos/portal.html
País Vasco	Esquema TI	Anteproyecto de Ley de Transparencia y Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca.	http://opendata.euskadi.net/
La Rioja	Esquema TI	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	http://www.larioja.org/npRioja/default/index.jsp?idtab=758984
Baleares	No portal, sí TI	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.	http://www.caib.es/caibdatafront
Extremadura	Esquema TI	L. Gob. Ab. 2013 y Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña.	http://gobiernoabierto.gobex.es
Galicia	Cada consejería	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno.	http://abertos.xunta.es/portada
Aragón	Esquema TI	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	http://opendata.aragon.es/
Castilla y León	Esq. TI + OG	*Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.*	http://www.datosabiertos.jcyl.es/

Gobierno (CC. AA.)	Modelo de datos incluidos en el Portal de Transparencia	Transparencia y nuevas leyes	Portal *Open Data*
Navarra	Esq. TI + OG	L. Gob. Ab. 2012 y LEY FORAL 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.	http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data
Madrid	-------	En tramitación.	http://www.madrid.org/es/transparencia/ (no es de *open data* aún)
Asturias	Esquema TI	Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de transparencia.	https://www.asturias.es/portal/site/webasturias/menuitem.106b47ba9093bc443e
Canarias	Esquema TI	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/
Cataluña	P. Transp.+TI	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html
Valencia	Esquema TI	Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.	www.gvaoberta.gva.es/
Murcia	Esquema TI	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	https://transparencia.carm.es
Castilla-La Mancha	Esquema TI	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	http://opendata.jccm.es/

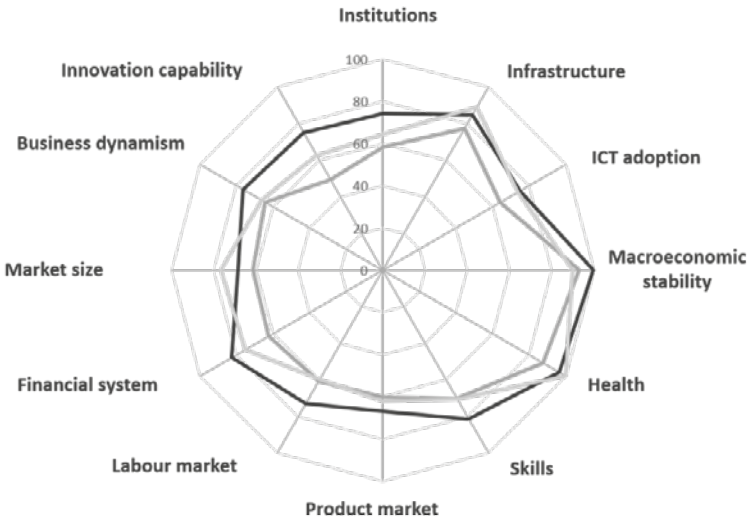
Fuente: Actualización propia sobre base de Portal Consejo de Transparencia

Si estas leyes hubieran promovido verdadera transparencia seguro que la competitividad de la economía se habría incrementado, la integridad habría progresado en nuestras organizaciones, la rendición de cuentas habría mejorado, y la confianza en nuestras instituciones de representación se habría recuperado. Vamos a ver si ha ocurrido algo de esto.

Empecemos por la economía; en el caso de España es importante destacar el enorme avance que en términos de transparencia ha tenido el país de 2013 a 2018 de acuerdo al *Global Competitiveness Index*. En 2013 el indicador 1.12 del pilar institucional otorgaba al indicador *Transparency of government*

policymaking una puntuación de 3.9 sobre 10, y nos situaba en el puesto 87 de los 148 países analizados. En 2018, el indicador 1.06 *Budget transparency*, que sustituye al anterior, nos da una puntuación de 88,5 sobre 100 y nos sitúa en el octavo lugar del mundo. En general, el marco institucional ha mejorado para esta visión económica del sistema y, aunque no se pueden comparar bien las magnitudes interanualmente, dado que cambió el modelo de puntuación y los indicadores, hemos pasado de suspender con un 4,1 en 2013 a tener un 6,4 en 2018, siendo la mejora en la transparencia una variable para explicar la mejora en el pilar institucional. Globalmente, hemos pasado de ser el país 34 en competitividad en 2013 a ser el 26 en 2018, siempre sobre 140. En este cambio, la mejora de transparencia habrá tenido algo que ver, aunque no sea sino una variable sobre 97 más. En todo caso, el gráfico 3 nos permite ver nuestra distancia, aún considerable, en el ámbito institucional con los países más avanzados de la OCDE.

Gráfico 3. Comparación en competitividad por pilares. España *vs.* OCDE



------ OCDE, países avanzados ------ OCDE, países menos avanzados
----- España

Fuente: Global Competitiveness Report 2018

La situación, sin embargo, es distinta en términos sociales y políticos. Obviamente, es difícil medir la integridad o la calidad de la rendición de

cuentas y participación, pero no es tan difícil medir la corrupción o la confianza institucional. La forma de medir la corrupción es diversa, pero normalmente usamos la percepción como un método para conseguirlo. Si analizamos la percepción ciudadana de corrupción en España y en Europa, podemos ver cómo en Europa ha bajado seis puntos desde 2011, pero en España se ha incrementado en seis, aunque desde 2013 ha descendido en un punto. La ausencia de transparencia no es la única variable para explicarse la percepción de corrupción, pero desde luego es una de ellas, y en este caso la correlación entre la llegada de la ley y la bajada de la percepción es bastante baja.

Tabla 2. España en los eurobarómetros sobre corrupción

País	2011 (muy o extendida en extremo)	2013 (muy o extendida en extremo)	2017 (muy o extendida en extremo)
¿Cómo de extendida está la corrupción en España?	88 %	95 %	94 %
EU-27 media europea para la misma pregunta	74 %	76 %	68 %

Fuente: EU, *Special Eurobarometers on Corruption* 245 (2005), 291 (2007), 325 (2009), 374 (2011), 397 (2013), 470 (2017)

Según nuestros estudios, la percepción de corrupción por la ciudadanía está muy vinculada en España a factores sociotrópicos, es decir, a un enfado general con el sistema; escándalos constantes de corrupción, unidos a recortes sociales y mal clima político. Por ello, una alternativa es ver qué nos dicen los expertos sobre la corrupción en España: ¿ha bajado o ha subido? La calificación de España en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI) 2018, publicado hace unos días por *Transparency International* (que es un índice de expertos y empresarios), ha supuesto la subida de un solo punto (sobre 100) en relación con el año pasado. Mientras que en 2017 el país obtuvo 57 puntos, este año la puntuación se ubica en 58. Con esta calificación, España ocupa la posición 41-44 entre los 180 países estudiados en el CPI de este año, y, junto con Letonia, se ubica en el puesto número 20 entre los 28 países de la Unión Europea. Lo más destacable es que España pasó desde 2012 del puesto 13 al 20 en el *ranking* de menos a más corruptos de la Unión, y que la bajada de puntos en estos años ha sido de 7, la más alta tras Hungría de toda la UE.

Tabla 3. Comparación con países de la UE entre 2012 y 2018

2012 *ranking* 174 países	Países	Puntos	2018 *ranking* 180 países	puntos	+/- p/r
Países UE	**2012 *Ranking* (174 países incluidos)**	**Puntos**	**2018 *Ranking* (180 países)**	**Puntos**	**Comparación Puntos/*ranking***
Finlandia	1	90	3	85	-5 /-2
Dinamarca	1	90	1	88	-2/=
Suecia	4	88	3	85	-3/+1
Países Bajos	9	84	8	82	-2/+1
Luxemburgo	12	80	8	81	+1/+4
Alemania	13	79	11	80	+1/+2
Bélgica	16	75	17	75	=/-1
Reino Unido	17	74	11	80	+6/+6
Francia	22	71	21	72	+1/+1
Austria	25	69	14	76	+7/+11
Irlanda	25	69	18	73	+4/+7
Chipre	29	66	38	59	-7/-9
España	30	65	41	58	-7/-11
Estonia	32	64	18	73	+9+14
Portugal	33	63	30	64	+1/+3
Eslovenia	37	61	36	60	-1/+1
Polonia	41	58	36	60	+2/+5
Malta	43	57	51	54	-3/-8
Hungría	46	55	64	46	-9/-18
Lituania	48	54	38	59	+4/+10
Letonia	54	49	41	58	+9/+13
República Checa	54	49	38	59	+10/+16
Croacia	62	46	60	48	+2/+2
Eslovaquia	62	46	57	50	+4/+5
Rumanía	66	44	61	47	+3/+7
Italia	72	42	53	52	+10/+19
Bulgaria	75	41	71	43	+2/+4
Grecia	94	36	77	42	+6/+17

Fuente: IPC TI, y elaboración por Manuel Villoria

Finalmente, si observamos los datos "objetivos" de acusaciones y condenas, desde 2015 se han mantenido prácticamente igual, unas 100 causas por corrupción al año y unos 240 condenados cada 12 meses.

Pasando a otra variable fundamental para entender los efectos positivos de la transparencia, vamos a ver si ha mejorado la confianza en nuestras instituciones representativas en estos últimos años. Los datos nos indican que la bajada desde 2005 ha sido prácticamente la mayor de Europa, y que en 2017 los datos prácticamente no han mejorado frente a los de 2015. En suma, no se ha recuperado confianza en las instituciones a pesar de la mayor transparencia.

Tabla 4. Efectos de la crisis en la confianza institucional

Países	Confianza en el Parlamento Nacional 2017 (% de personas que declaran tener confianza)	Cambios en la confianza en el Parlamento de 2005 a 2017 (% de cambio en 2017 sobre datos de 2005)	Confianza en el Gobierno nacional 2017 (% de personas que declaran tener confianza)	Cambios en la confianza en el Gobierno nacional de 2005 a 2017 (% de cambio en 2017 sobre datos de 2005)	Confianza en los Partidos políticos 2017 (% de personas que declaran tener confianza)	Cambios en la confianza en los partidos políticos de 2005 a 2017 (% de cambio en 2017 sobre datos de 2005)
Europa (media)	36 %	-7 %	37 %	-3 %	19 %	-1 %
España	18 %	-26 %	18 %	-27 %	7 %	-17 %

Fuente: *European Commission. Public Opinion Series* y elaboración propia

Para continuar este repaso, hemos visto hasta qué punto la mejora en los resultados del Índice de Transparencia en las Comunidades (INCAU) y en los Ayuntamientos (ITA) (ver tabla 5) ha correlacionado con mejores resultados electorales. La idea de fondo es que, si la transparencia fomenta la eficacia y la eficiencia y mejora la rendición de cuentas, sería lógico que tuviera premio electoral.

Tabla 5. Transparencia nominal de los gobiernos subnacionales, avances

TRANSPARENCIA 100 municipios más importantes de España	Puntuación media sobre 100 2017	Puntuación media sobre 100 2014	Puntuación media sobre 100 2012	Puntuación media sobre 100 2010	Puntuación media sobre 100 2008
TRANSPARENCIA GLOBAL:	89,7	85,2	70,9	70,2	52,1
TRANSPARENCIA 17 comunidades autónomas	---	Puntuación media 2016	Puntuación media 2014	Puntuación media 2012	Puntuación media 2010
TRANSPARENCIA GLOBAL:	---	94,0	88,6	79,9	71,5

Fuente: Transparencia Internacional España

Sin embargo, a pesar de que la preocupación por la Transparencia ha adquirido relevancia en la agenda política municipal, y prácticamente en su totalidad los ayuntamientos de las grandes ciudades han llevado a cabo diversas políticas públicas para mejorar los índices, la mejora en los niveles de transparencia no ha tenido claro efecto en los resultados electorales, de acuerdo a los datos que nosotros hemos recogido. La decisión de voto se ha configurado priorizando otras variables. Los casos más relevantes son los de Madrid, Murcia o la Comunidad Valenciana (ver tabla 5). En esta tabla se puede ver cómo en ayuntamientos que han mejorado en el ITA los promotores de esa mejora han perdido las elecciones, y cómo en ayuntamientos que incluso han empeorado los responsables han mantenido el poder.

Tabla 6. Cambios en el ITA y continuidad de los Gobiernos

C. autónoma/Ciudad	Gob. Mun. 2011	ITA 2012	ITA 2014	Variación ITA	¿Cambio de Gobierno?	Gob. Mun. 2015
Comunidad de Madrid						
Madrid	**PP**	92,5	96,3	3,8	SI	**AHORA MADRID**
Región de Murcia						
Murcia	**PP**	97,5	92,5	-5	NO	**PP**
Comunidad Valenciana						
Alicante	**PP**	52,5	73,8	21,3	SI	**PSOE**
Castellón	**PP**	73,8	88,8	15	SI	**PSOE**
Valencia	**PP**	30	81,3	51	SI	**COMPROMÍS**

Fuente: Alejandro Gajero (TFM dirigido por Manuel Villoria)

Llegados a este punto, la pregunta que deberíamos hacernos es la de qué entendemos por transparencia, porque tal vez estemos confundiendo la aprobación de una ley y su cumplimiento a medias con la llegada de la transparencia a nuestros Gobiernos. Si lo que estamos intentando correlacionar es la aprobación de una ley con cambios en los niveles de corrupción percibida y confianza en las instituciones, entonces muy probablemente estemos equivocándonos. Más aún, ¿una ley por sí genera transparencia? ¿Se han implementado realmente las leyes de transparencia nacional y autonómicas? ¿La transparencia puede entenderse sin que otras variables organizativas, procedi-

mentales y normativas contribuyan a su éxito? ¿La transparencia presupuestaria implica que la ciudadanía puede entender bien el gasto público o es una medida de transparencia formal para expertos? Como hemos visto, probablemente hemos salido de la opacidad, pero nuestra realidad pública parece que es aún brumosa.

3
¿Qué es transparencia?

En sentido estricto podríamos decir que la transparencia es "la aportación de información que es relevante para la evaluación de las instituciones", pero esta definición pone el énfasis en la provisión, y podría dejar fuera la capacidad y habilidad de los actores externos para demandar y obtener información que no es aportada rutinariamente por los actores políticos y administrativos; de ahí que la mejor definición sería "la disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos como en impactos" (Bauhr y Grimes, 2012: 4-5).

Este enfoque de las profesoras Bauhr y Grimes les lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: 1. La apertura de datos del Gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; 2. La protección a los denunciantes de corrupción y fraude; 3. La publicidad (2012). El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen al Gobierno la publicidad activa de sus datos, y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso. No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más (Heald, 2006: 34). Muchas leyes de publicidad no se implementan adecuadamente o se implementan de forma parcial y sesgada. Como vimos anteriormente, la publicidad activa formal ha mejorado mucho en casi toda España, pero la transparencia exige más que poner datos sin más. Exige calidad de los datos, accesibilidad, claridad, actualización, reutilización, etc. Y en este aspecto las posibles mejoras son enormes. Del mismo modo, el derecho de acceso puede generar resistencias gubernamentales cuando las preguntas ciudadanas son políticamente incisivas; como muestra, existen numerosos datos de cómo se impugnan por los respectivos Gobiernos ante los tribunales las decisiones del Consejo de Transparencia nacional y de los correspondientes consejos autonómicos, cuando se considera que sus decisiones afectan a sus intereses políticos. Sin ir más lejos, el Gobierno presidido por Pedro Sánchez se resiste

a dar información sobre los viajes del presidente basándose en la franquista Ley de Secretos Oficiales. Creemos importante destacar también cómo las peticiones de datos por la vía de acceso, a pesar de la multitud de leyes y de los esfuerzos por dar a conocer el derecho, no han sido hasta ahora muy elevadas, lo cual manifiesta un cierto fracaso de la norma (en realidad, de las organizaciones responsables de su implementación) en incentivar su uso para bien colectivo (ver tabla 7).

Tabla 7. Derecho de acceso: Número de peticiones por comunidad autónoma

Comunidad autónoma	Sol. recibidas	Sol. por 1000 habitantes[1]	Fuente de la información
Andalucía	1646	0,24	http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/datos_estadisticos_trans/18/05/Estadisticas%20Abril%202018_0.pdf
Aragón	264	0,24	http://transparencia.aragon.es/content/estadisticaderechoacceso
Asturias	121	0,13	http://app.transparenciaendatos.es/v/#!/5ace2cc40ff7b667b424a48c?lang=es
Canarias	179[2]	0,10	http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/solicitudes/Estadisticas-de-las-solicitudes-de-informacion-recibidas/
Cantabria	ND		
Castilla y León	181[3]	0,09	http://gobiernoabierto.jcyl.es/web/jcyl/GobiernoAbierto/es/Plantilla66y33/1284503555160/_/_/_
Castilla-La Mancha	166	0,10	http://transparencia.castillalamancha.es/sites/transparencia2.castillalamancha.es/files/documentos/pdf/20180503/estadisticas_por_anos_abr18.pdf
Cataluña	718	0,12	http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Acces-a-la-informacio-publica/seguiment-i-avaluacio/

1. Se han calculado en función del número de habitantes mayores de 18 años por comunidad autónoma, según datos obtenidos del INE.
2. Datos relativos a 2016.
3. Datos actualizados a mayo de 2018.
4. Datos acumulados actualizados a 31 de marzo de 2018.
5. Se ha hecho una extrapolación a partir de los datos disponibles del 1.er semestre 2016.

Comunidad autónoma	Sol. recibidas	Sol. por 1000 habitantes[1]	Fuente de la información
Comunidad de Madrid	1598[4]	0,30	http://www.madrid.org/es/transparencia/estadisticas-solicitudes-acceso-informacion-publica-0
Comunidad Valenciana	157	0,04	http://www.gvaoberta.gva.es/ca/acceso-informacion-publica
Extremadura	136[5]	0,15	http://gobiernoabierto.juntaex.es/transparencia/informes-de-seguimiento/
Galícia	796	0,34	http://abertos.xunta.gal/catalogo/administracion-publica/-/dataset/0369/estatisticas-das-solicitudes-acceso-informacion
Islas Baleares	125	0,14	https://www.caib.es/sites/accesalainformacio/ca/que_es_el_dret_dacces_a_la_informacio_publica-83675/archivopub.do?ctrl=MCRST7125ZI250456&id=250456
La Rioja	15	0,06	http://www.larioja.org/portal-transparencia/es/ejercicio-derecho-acceso/indicadores-transparencia-2017
Murcia	231	0,20	https://transparencia.carm.es/web/transparencia/informacion-estadistica-sobre-derecho-de-acceso
Navarra	89	0,17	http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia/solicitud-informacion-publica
País Vasco	59	0,03	http://www.gardena.euskadi.eus/transparencia-general/-/derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/#tab_item8786

Informe al Síndic de Greuges 2017: Agustí Cerrillo, Juli Ponce y Manuel Villoria

En cuanto al componente segundo, la protección a los denunciantes, podemos dejar claro que no existe por el momento regulación legal de alcance nacional que proteja a los trabajadores y funcionarios que, conociendo un caso de corrupción o de fraude, se atrevan a denunciarlo. Con ello, España está incumpliendo el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que firmó y ratificó. Tanto el G20 como la OCDE han insistido, además, en la importancia de que se regule adecuadamente este aspecto de las políticas anticorrupción. La Comisión Europea ha redactado una directiva al respecto. A nivel autonómico (País Valenciano o Castilla y León) y local (Madrid, Barcelona) ya existen iniciativas legislativas o reglamentarias; no obstante, sin una ley estatal carecen de adecuada cobertura.

El tercer componente es el de la publicidad. Las autoras antes mencionadas la definen como el nivel de posibilidad razonable de que la detección de actuaciones no éticas por parte de los políticos y funcionarios llegue a conocimiento de la gente y los *stakeholders* relevantes (Bauhr y Grimes, 2012: 9). Esto sitúa a los medios y sus capacidades de investigación e independencia como los protagonistas esenciales de esta variable. También serían importantes las ONG implicadas en la lucha contra la corrupción, y su capacidad de investigar y controlar abusos. Como es conocido, la libertad de prensa existe en España, aunque el endeudamiento de los medios dificulta en ocasiones el ejercicio de su independencia. Y por otra parte, la sociedad civil española es aún débil, y financieramente es muy dependiente de las ayudas estatales. Con todo esto podemos concluir que la publicidad va avanzando, pero con enormes dificultades. Como ejemplo, el diario *El País* solicitó al anterior Gobierno el listado y las retribuciones del personal eventual (personal de confianza de nombramiento y cese libre) de los ministros, secretarios de Estado y de la Presidencia; primero le fue denegado, luego el Consejo de Transparencia dio la razón al diario en su pretensión, y al final ha recibido datos, pero no los de Presidencia (que son los más numerosos), y no los vinculados a los cientos de empresas y entes públicos donde los nombramientos libres siguen siendo legión, así como tampoco los currículos de los afectados, para saber si tienen o no la formación que exige el puesto. Más aún, el diario tiene que confiar en que los datos no estén manipulados, pues no puede acceder a las bases de datos oficiales[6]. En suma, conviene no olvidar que la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente, y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (Etzioni, 2010).

En todo caso, nuestras investigaciones nos indican que para que exista verdadera transparencia se requiere aún más que estos tres grandes componentes. Una verdadera política de transparencia hoy en día se situaría en el marco de un plan de gobierno abierto. El concepto de gobierno abierto es bastante amplio y difuso; no obstante, hoy en día podría acercarse a una filosofía administrativa en el sentido generado por Hood: "un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administramos" (Hood y Jackson, 1997:59). Una filosofía basada en los valores de transparencia, integridad, democracia participativa y empoderamiento ciudadano, rendición de cuentas, *open data*, y en el uso de los avances tecnológicos (Villoria y Cruz-Rubio, 2017; Cruz-Rubio, 2014), todo ello para la conformación de los

6. http://politica.elpais.com/politica/2017/03/10/actualidad/1489167016_017099.html

Gobiernos como plataformas que promueven la colaboración, la implicación cívica y la coordinación de cara a la generación de impactos positivos en la comunidad. Visto desde esta perspectiva, el gobierno abierto permite integrar en sí casi todos los aspectos positivos de la transparencia. Sumando todo y añadiendo algún elemento procedimental más, estimamos necesario para que exista verdadera transparencia lo siguiente (ver tabla 8):

Tabla 8. Estándares de calidad de una política de transparencia

1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz y respetado.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos. La proliferación de normas puede hacer que la transparencia se convierta en opaca, dada la enormidad de la información y sus múltiples contradicciones.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.
4. Reconocimiento del principio de máxima apertura.
5. Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.
6. Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.
7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.
8. Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso.
9. Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.
10. Un presupuesto suficiente.
11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.
12. Un órgano de control y gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.
13. Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa.
14. Canales de denuncias eficaces y protección a los denunciantes.
15. Un sistema que dé información de los *inputs*, *outputs* y *outcomes*, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006: 30-32).
16. Un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.

Fuente: Elaboración propia

No es sencillo evaluar estas 16 variables en los diferentes Gobiernos del territorio nacional. Si lo vemos desde el Gobierno central, el sistema de archivos es bastante sólido, pero mejorable. Las nuevas normas de procedimiento administrativo, y su asunción de que el futuro estará marcado por la tecnología en este ámbito, nos llevan a preguntarnos por los controles de seguridad, las divergencias de capacidades entre Gobiernos, y la interoperabilidad. El camino de la simplificación tiene también mucho espacio por recorrer. Uno de los retos mayores sigue siendo la claridad de la información presentada; otro, la calidad de la misma, manifiestamente mejorable en múltiples aspectos, como el de la planificación estratégica, los indicadores de rendimiento, la evaluación de programas. Existen también espacios importantes de mejora en la reutilización de datos. La actualización de los mismos es a menudo tardía e inconsistente en plazos y criterios. Las sanciones por incumplimientos son prácticamente nulas; esto hace que los incumplidores tengan incentivos a seguir por su camino y los cumplidores desincentivos a seguir el suyo. El derecho de acceso sigue requiriendo identificaciones innecesarias y, a menudo, difíciles de realizar para personas con bajo nivel de competencias digitales. La formación en transparencia suele adolecer de excesivo énfasis en los aspectos legales y poca capacidad de incidir en los elementos actitudinales. Las cantidades asignadas en presupuesto para fomentar la transparencia son claramente insuficientes y las unidades dedicadas a gestionarla están normalmente infradotadas. Los órganos políticos encargados del impulso son esenciales para el éxito, al menos en esta fase de implementación no plenamente normalizada. En este aspecto la realidad es muy diferente por Gobiernos y organizaciones. Donde la transparencia es asumida como prioritaria por el presidente autonómico o el alcalde los resultados suelen ser muy buenos, donde queda en manos de unidades de segundo nivel la transparencia se convierte en una obligación burocrática que se resuelve con respuestas de mínimos. Sobre los diferentes Consejos de Transparencia lo que se puede comprobar es que en general están mal dotados, tienen un grado de independencia mejorable (aunque en la práctica están respondiendo de forma bastante imparcial y objetiva a las demandas), no tienen prácticamente capacidad sancionadora y suelen ser ellos mismos sancionados a nivel de dotaciones de personal y retribuciones en caso de que actúen con demasiado celo contra el Gobierno de turno. La transparencia de la Administración instrumental es bastante baja incluso en empresas de bastante relevancia. Finalmente, ya dijimos que no existe normativa estatal que proteja a los alertadores de conductas inapropiadas, que la regulación del *lobby* está aún pendiente de aprobación y que el control de agendas de

altos cargos tiene aún notables lagunas, incluso donde se ha desarrollado la obligación de que sean transparentes y se generen periódicamente.

Un buen ejemplo de cómo los resultados de evaluación no son sobresalientes cuando los criterios se complejizan e incorporan elementos cualitativos rigurosos es el índice de transparencia de Canarias. En su primera medición la media fue de un suspenso claro de 3,14 sobre 10 para sus instituciones principales. Este segundo año, ampliado y enriquecido, ha dado lugar a una media de 5,47, que demuestra mejora, pero al tiempo una realidad bastante alejada de lo óptimo. Importante es destacar que el Comisionado de Transparencia ha conseguido evaluar no solo la Administración general, sino a todo el sector público de Canarias. Es decir, además de las 98 instituciones principales de Canarias, han cumplido con la rendición de cuentas sobre su transparencia 111 de sus 247 entidades dependientes (organismos autónomos, empresas públicas, etc.). De las 111, 42 superaron la puntuación de 5; pero la nota media de este conjunto de órganos dependientes fue de solo 4,64 puntos. El caso de Canarias, como ya se vio con el ITA de Transparencia Internacional, muestra que hacer públicos los datos y generar *ranking* es un camino muy útil para ir progresando en transparencia. Los que tienen buenos resultados se sienten orgullosos y los peores avergonzados, provocando una competencia sana por la mejora que solo puede ser positiva. Por desgracia, los que ni siquiera participan (136 entes públicos) no pueden ser sancionados. Otro dato importante es que la puntuación se calcula automáticamente por un algoritmo, evitando discrecionalidades y acusaciones de parcialidad. El índice evalúa tres tipos de atributos: 1. Atributos de la información: accesibilidad, claridad, estructura, reutilización. 2. Atributos de la publicación de información: contenido, forma y actualización. 3. Atributos del soporte web: accesibilidad, estructura y lugar de publicación (si la información obligada por la ley se encuentra en un apartado o pestaña único, o si por el contrario se encuentra dispersa en la página web). En general, como dice el informe, "se han aumentado notablemente los contenidos informativos de los portales de transparencia; pero todavía sin los mejores atributos de calidad" (2018, p. 36). Sobre todo son la reutilización y la actualización las variables que salen peor puntuadas.

Por su parte, Transparencia Internacional evaluó también la transparencia de las 45 principales empresas públicas del Estado, generando para ello 60 indicadores (ver tabla 9). Estas empresas acumulan un volumen de facturación global de 25 000 millones de euros, el 2´3 % del PIB español y el 98 % del sector empresarial estatal, y una inversión total en activos de 227 000 millones de euros (22 % del PIB), contando en conjunto con cerca de 140 000 trabajadores.

A) TRANSPARENCIA ACTIVA E INFORMACIÓN SOBRE LA EMPRESA (21) 1. Información sobre cargos, personal y retribuciones de la empresa (6) 2. Normativa, organización, planificación y patrimonio de la empresa (9) 3. Órganos de gobierno, funcionamiento e idoneidad (6)
B) RELACIONES CON LA SOCIEDAD, USUARIOS O PARTES INTERESADAS Y CALIDAD DE SERVICIOS (8)
C) TRANSPARENCIA ECONÓMICO-FINANCIERA (12) 1. Información contable y presupuestaria (6) 2. Transparencia en los ingresos, gastos y endeudamiento de la empresa (6)
D) TRANSPARENCIA EN LAS CONTRATACIONES Y CONVENIOS (9) 1. Contrataciones (8) 2. Convenios y encomiendas (1)
E) DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (4)
F) PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y CUMPLIMIENTO EN TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO (6)

Fuente: Transparencia Internacional

En lo referente a la valoración global, la puntuación media general de estas 45 empresas queda por debajo del aprobado, con una puntuación de 45´3 sobre 100, siendo solo 19 empresas (42 %) las que han superado los 50 puntos sobre 100[7]. Dado su volumen de negocios y la importancia estratégica que tienen, los datos expuestos nos llevan a insistir en la existencia de excesiva bruma aún en el ámbito de las actividades del sector público español, y en la poca importancia que parece que se da a este valor en la estrategia de mejora de estas empresas.

Finalmente, también desde Transparencia Internacional se ha evaluado la transparencia de las principales empresas privadas españolas obligadas por la Ley 19/2013 en dos ediciones. En concreto, de las 132 empresas cotizadas se entiende que las obligadas, de acuerdo a la Ley, son 43. El estudio se centra en la publicidad activa y no analiza las obligaciones asociadas al suministro de información por parte de las empresas a las Administraciones públicas, en el caso de que estas la soliciten. De acuerdo al informe (Cruz-Rubio, 2018): "Los principales hallazgos son que para 2018 del conjunto de 132 empresas españolas cotizadas seleccionadas (aquellas dentro del llamado mercado con-

7. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/07/aspectos_destacados_indep-2018.pdf

tinuo), se identificaron como sujetos obligados al 32,6 % del total (porcentaje muy semejante al de años anteriores), y que dichas empresas reiteran su incumplimiento asociado a esta norma, pues aun siendo identificadas como sujetos obligados, no han tomado medidas claras para atender estas obligaciones de publicidad activa". Así pues:

a) En la práctica totalidad de la información específicamente requerida por la Ley 19/2013 (contratos, convenios, encomiendas de gestión, presupuestos, etc.) persiste un incumplimiento generalizado de las obligaciones de transparencia.

b) Solo 2 grandes empresas cotizadas (las mismas que en el primer informe) cumplen de manera significativa, aunque no a cabalidad, con sus obligaciones de publicidad activa.

c) En cuanto a la publicidad de información asociada a la normativa que es de aplicación sobre contratos y convenios celebrados con una administración pública, sobre encomiendas de gestión, sobre subvenciones y ayudas públicas concedidas y sobre presupuestos, que son, en definitiva, las obligaciones de publicidad activa directamente ligadas a la Ley 19/2013, se observa un claro incumplimiento.

4
Propuestas

Tras este repaso de temas que entendemos relevantes, podríamos concluir con que una completa evaluación de la transparencia requiere un modelo bastante sofisticado; a pesar de los evidentes avances que hemos visto últimamente, existe todavía campo de mejora en las dimensiones de evaluación y en la metodología de recogida y análisis de datos. Por ejemplo, es cierto que la evaluación que hacemos en equipo para el Síndic de Greuges de la Ley catalana es bastante completa e intenta tener carácter holístico, pero todavía podría mejorarse con algunos datos técnicos y con la incorporación de aspectos como la protección a los denunciantes, los niveles de libertad de prensa y la calidad de la sociedad civil implicada en la promoción de estos valores de buen gobierno. Este es el reto metodológico, pero el reto real es conseguir que la verdadera transparencia llegue a las organizaciones públicas y que vayamos viendo cómo mejora la rendición de cuentas, la participación, la integridad y, en definitiva, la legitimidad de las instituciones clave de la democracia representativa. En suma, se trata de pasar de la *brumosidad* a la verdadera transparencia.

Para que estas mejoras sean reales es muy importante, además de voluntad política, mejorar las estrategias de diseño institucional (ver Banco Mundial,

2017). Esto implica ser más conscientes de la importancia de impulsar la coherencia, la coordinación, la cooperación y el compromiso de todos los actores relevantes. Falta muchas veces trabajo de coordinación interna y externa, se presume que esta llegará, pero nunca llega si no se trabaja por alcanzarla. Lo mismo pasa con la coherencia, las unidades no pueden tener criterios contradictorios en función del responsable correspondiente. La cooperación exige un ejercicio de estimulación de la confianza muy riguroso, un trabajo desde las bases para articular objetivos dispares. Y desde luego el compromiso de todos requiere una cultura corporativa que ponga en primer lugar los elementos actitudinales sobre los más técnicos y jurídicos, sin despreciar estos, por supuesto.

Cuanto más clientelismo se hereda de las direcciones de los partidos o los Gobiernos previos más difícil es implantar la transparencia; del mismo modo que cuanto más poderosos son los *lobbies* y más desregulados están, más capacidad tienen de capturar decisiones y, con ello, más complicado es alcanzar verdadera transparencia. La lucha por la transparencia es una lucha también contra el clientelismo y la captura de políticas por operadores económicos poderosos. Esta lucha se favorece cuando se da voz a los que no la tienen o se incentiva que la usen los más desfavorecidos. Es desde la contestación desde donde se consiguen los avances sociales; pero esta contestación en ocasiones es necesario incentivarla. Los Gobiernos honestos necesitan coaliciones promotoras de más integridad, aunque en ocasiones sean injustas con ellos. La clave puede estar en descubrir los incentivos adecuados para que cada uno de los actores interesados en mejor y más honesto Gobierno se movilice. También en usar inteligentemente los desincentivos para que los opacos ofrezcan más información. Todo ello requiere mucha formación, reciclaje, comunicación para cambiar el sistema de creencias. En definitiva, una adecuada política de transparencia es parte de una adecuada política de buen gobierno, y su generación y éxito demandan una coalición promotora (Sabatier, 1998) suficientemente fuerte, activa y flexible como para superar las inevitables resistencias.

Como indicamos previamente, una forma de conectar eficazmente transparencia con buen gobierno es insertarla en las políticas de gobierno abierto (GA). Dichas políticas requieren también estrategias de implementación más sólidas que las existentes hasta el momento. Para mejorar en la estrategia de GA España debería aprender de las mejores experiencias internacionales, aquellas pocas que realmente consiguen la mejora de los servicios públicos, una mejor y mayor participación, ahorro de gastos innecesarios y reducción de la corrupción. Estas estrategias se basan en lo siguiente (Williamson y Eisen, 2016): 1. Inclusión: identificar claramente los principales a servir. Esto no es sencillo cuando las mejoras son procedimentales y no generan productos

visibles. En todo caso, es importante no olvidar que los participantes en actividades cívicas son normalmente personas con mejor educación e ingresos, más conectadas políticamente y mayormente varones. Es fundamental incluir a los que tiene mayores desventajas frente al resto. Si no, podemos estar configurando sistemas de participación que refuerzan el poder de las élites. 2. Relevancia: hay que considerar seriamente si la información que se da es de utilidad a quienes la reciben. Es preciso considerar las necesidades y prioridades locales, no pensar solo desde los intereses académicos o partidistas. Y hay que enmarcar bien las informaciones, tener un enfoque positivo, más que negativo. 3. Accesibilidad y claridad: la forma en que se da la información es clave para conseguir impactos positivos. Además de la transparencia activa que viene de arriba hacia abajo, cada vez es más importante la transparencia colaborativa, en la que los ciudadanos, autoorganizados y equipados con las nuevas tecnologías, producen, distribuyen e intercambian información detallada y abundante sobre la calidad de innumerables bienes y servicios… Esto genera una presión efectiva para que las empresas y el Gobierno se adapten y respondan mejor a las necesidades del público (Guerrero, 2012). Para que esto sea posible se necesita información comprensible, reutilizable, agregable, comparable, gratuita. 4. Reactividad: los principales pueden responder con sentido y eficacia a la demanda de participación y a la recepción de la información. Quienes reciben la información o quienes son llamados a participar pueden hacer elecciones significativas, generando impacto en la mejora de los servicios o la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, eligiendo realmente las mejores escuelas, pudiendo implicarse en la mejora de la enseñanza de sus hijos, denunciando los malos servicios sin miedo a represalias. 5. Implicación y apoyo de los empleados públicos: los empleados públicos tienen que creerse el proyecto, interiorizarlo y hacerlo suyo. Si no, por más controles que se pongan, al final siempre habrá eficaces estrategias de engaño y distorsión de incentivos. 6. Acción colectiva para cambiar los incentivos de los representantes: superar los dilemas de acción colectiva y generar confianza entre los ciudadanos es esencial para el éxito final de los proyectos; ello exige que los ciudadanos crean en su poder y sus capacidades para cambiar la situación en una preferida, que se consiga un *quorum* adecuado porque participan los suficientes como para incidir sustancialmente, que la ciudadanía asuma la creencia de que debe participar. Cuando la ciudadanía se implica y exige, los impactos están más cerca.

Llegados a este punto podemos concluir con tres ideas que tratan de resumir lo aquí expuesto. La primera es que la transparencia, cuando se inserta en un entorno de desconfianza, no puede producir mejoras de legitimidad a corto plazo; más aún, puede producir lo contrario si no va acompañada de

rendición de cuentas rigurosa y asunción de responsabilidades coherente. La transparencia que activa ciudadanía introduce controles y consecuencias, reduciendo abusos poco a poco y promoviendo mayor confianza. La segunda, que la transparencia solo despliega todos sus positivos efectos en un marco global en el que los componentes básicos de la política de buen gobierno son impulsados para su efectividad y, a su vez, impulsan la realización práctica de la transparencia. Trabajar con solo parte de las variables y desarrollar estrategias parciales de implementación no permite a este valor ser efectivo. Finalmente, dicho todo esto, conocer la verdadera implementación y desarrollo de la transparencia en España requiere diseñar nuevos modelos de evaluación y puntuación más exigentes y sofisticados que los existentes. En cualquier caso, se va avanzando, más lentamente de lo que querríamos muchos, más rápido tal vez de lo que querrían los corruptos.

5
Bibliografía

Banco Mundial (2017): *Governance and the Law*. *World Development Report 2017*. Washington D.C.: Banco Mundial.

Bauhr, M. y Grimes, M. (2012): "What is government transparency? New measures and relevance for quality of government". The Quality of Government Institute. University of Gothenburg. Working paper 2012:16.

Bauhr, M. y Grimes, M. (2013): "Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability". *Governance*, Volume 27, Issue 2: 291–320.

Bellver, A. y Kaufmann, D. (2005): "'Transparenting Transparency': Initial Empirics and Policy Applications". Banco Mundial. Policy Research Working Paper.

Comisionado de Transparencia de Canarias (2018): *Informe anual 2017. Evaluación del cumplimiento de la Ley 12/2014, de Transparencia de Canarias en 2017.* Santa Cruz de Tenerife: Comisionado de Transparencia de Canarias.

Cruz-Rubio, C. (2014): Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington, Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: http://goo.gl/yxP8CY [Consulta: 9 de diciembre de 2016].

Cruz-Rubio, C. (2018): *Ley de transparencia y grandes empresas en España 2018.* Madrid: Transparencia Internacional España.

Dahl, R. (1999): *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus.

Etzioni, A. (2010): "Is Transparency the Best Disinfectant?". *Journal of Political Philosophy*, 18 (4), 389-404.

Han, B.-C. (2013): *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder Editorial.

Heald, D. (2006): "Varieties of Transparency". *Proceedings of the British Academy*, 135, 25–43.

Hood, C. y Heald, D. (eds.) (2006): *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.

Hood, C. y Jackson, M. (1997): *La Argumentación Administrativa*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.

North, D. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.

Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2010): "The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem". The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Working Paper 2010:19.

Sabatier, P. (1998): "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy* 5 (1), 93-130.

Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. (2017): "Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual", en Villoria, M. (dir.): *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos.

Williamson, V. y Eisen, N. (2016): "The impact of open government: Assessing the evidence". Working Paper: December 2016. Center for Effective Public Management at Brookings. Washington D.C.: Brookings Institution.