

**CITIZENS
ARE
WATCHING YOU**

#RET

Revista Española de la Transparencia

NÚMERO 6 PRIMER SEMESTRE 2018



REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) Nº 6. PRIMER SEMESTRE 2017
ISSN 2444-2607
Nº DEPÓSITO LEGAL MU 533-2015

LA REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA ES UNA PUBLICACIÓN DIGITAL DE PERIODICIDAD SEMESTRAL QUE SIRVE A LA DIVULGACIÓN, ANÁLISIS, DEBATE E INTERCAMBIO PROFESIONAL Y ACADÉMICO EN TORNO A LA TRANSPARENCIA Y CAMPOS CONEXOS COMO LA COLABORACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO Y EL BUEN GOBIERNO.

UN TRABAJO DE:
DMK Consultores y Transparencia Digital



EDITA:

ACREDITRA. Asociación Española de Acreditación de la Transparencia
C/ Portillo de San Antonio, 2, entlo. L - 30005 Murcia. España
Inscrita en el Registro Nacional de Asociaciones: Grupo 1º / Sección 1ª / Número Nacional: 604676 CIF: G73832156 info@acreditra.com

CONSEJO DE TRANSPARENCIA Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA
Plaza Nueva, nº 4, 5º planta, 41001, Sevilla



IMÁGENES:

© Imagen de portada - guy-fawkes-308973.png de Clker-Free-Vector-Images / 29596 imágenes bajo licencia CC0 Creative Commons

Imágenes de los autores cedidas por los mismos y de perfiles públicos de RRSS

Puedes acceder a sus contenidos on line en:

www.acreditra.com/ret
www.revistatransparencia.com

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) no se hace responsable de las opiniones de los colaboradores que las expresarán, en todo momento, de manera individual y en caso alguno representando la opinión de la revista. La opinión de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) sólo se refleja en el Editorial.

La REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA (#RET) está bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-Compartir Igual 4.0 Internacional License



Los artículos publicados pueden ser incluidos en repositorios y difundidos libremente sin restricción alguna.

#RET

Revista Española de la Transparencia

EQUIPO DE DIRECCIÓN Y CONSEJOS DE LA REVISTA

EQUIPO DE DIRECCIÓN

- Dirección Ejecutiva: **Ana López Fernández**. ACREDITRA.
- Subdirección Ejecutiva: **Francisco Delgado Morales**. ACREDITRA.
- Dirección académica: **Luis Alberto Gálvez Muñoz**. Universidad de Murcia.
- Secretaría académica: **Javier Sierra Rodríguez**. Universidad de Murcia.

CONSEJO EDITORIAL

- **Rafael Ayala Conzález**. Gobierno Transparente.
- **Rafael Camacho Muñoz**. Transparencia en España.
- **Pablo Conejo Torres**. Red 2 Red.
- **Joseba Egia Ribero**. Gizarpro.
- **Juan Carlos García**. Melián. Melián Abogados.
- **Francisco Javier López Carvajal**. Colegio Oficial de Ciencias Políticas de la Región de Murcia.
- **Cuca Sacristán Sánchez**. Consultora CIAT.

CONSEJO ASESOR

- **José Manuel Canales Aliende**. Universidad de Alicante.
- **Rosario García Mahamut**. Universidad Jaime I de Castellón.
- **Mariana Moranchel Pocaterra**. Universidad Autónoma Metropolitana de México
- **Joan Oliver Araujo**. Universidad de las Islas Baleares.
- **Fernando Reviriego Picón**. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- **Luis Efrén Ríos Vega**. Universidad Autónoma de Coahuila (México).
- **Catalina Ruíz-Rico Ruíz**. Universidad de Jaén.
- **Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva**. Universidad Complutense de Madrid.
- **Irene Spigno**. Universidad de Siena (Italia)
- **Anna M. Sroka**. Instytut Nauk Polity. Universidad de Varsovia (Polonia).
- **Antonio Torres del Moral**. Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- **Ignacio Torres Muro**. Universidad Complutense de Madrid.

Evaluadores

LISTADO DE EVALUADORES DE LA SECCIÓN ACADEMIA DEL AÑO 2017 (ORDEN ALFABÉTICO DE APELLIDOS)

- Monica Arenas Ramiro. Universidad de Alcalá
- Claudia Elizabeth Ávalos Cedillo. Comisión Estatal de Garantía de Acceso a la Información Pública de San Luis de Potosí.
- Irene Belmonte Martín. Universidad Miguel Hernández
- José Luís Blasco Díaz. Universitat Jaume I.
- José Manuel Canales Aliende. Universidad de Alicante
- Borja Colón de Carvajal. Diputación de Castellón.
- Lorenzo Cotino Hueso. Universidad de Valencia
- Carmen Droguett González. Universidad Andres Bello
- Esperanza Estevez Toledo. Universidad de Granada
- Severiano Fernández Ramos. Universidad de Cádiz
- Juan Carlos García Melián. Melián Abogados
- Claudia Guevara. Universidad Siglo 21
- Beatriz Martínez Isidoro. Universidad Complutense de Madrid
- Esther Martínez Pastor. Universidad Rey Juan Carlos
- María Méndez Rocasolano. Universidad Católica de Murcia
- Juan Víctor Meseguer Sánchez. Universidad Católica de Murcia
- Miguel Molina Picazo. Universidad de Alicante.
- Ángela Moreno Bobadilla. Universidad Central de Chile
- Ivan Ochsenius Robinson. Universidad de Zaragoza
- Marta Oller Rubert. Universitat Jaume I
- José María Pérez Monguió. Universidad de Cádiz
- Patricia Reyes. Universidad de Valparaíso
- Diana Rivas Suárez. Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos
- Jordi Rodríguez Virgili. Universidad de Navarra
- Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva. Universidad Complutense de Madrid
- Isabel Serrano Maillo. Universidad Complutense de Madrid
- Ana Cristina Sierra Rodríguez. Universidad Miguel Hernández
- Ana Cristina Tomás López. Universidad de Castilla La Mancha

#RET

Revista Española de la Transparencia

ÍNDICE

EDITORIAL	7
Administrar el estancamiento Ana López Fernández	9
SOCIEDAD CIVIL	11
“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto Cecilia Güemes	12
Transparencia e incentivos Javier Martín Cavanna	21
Derecho de acceso y brecha de género Francisco Delgado Morales	23
Periodismo, periodistas y transparencia: condenados a entenderse Eva Navarrete Maceas	32
ENFOQUES	35
Transparencia y combate a la corrupción Francisco Javier Acuña Llamas	36
La transparencia y la protección de datos en la encrucijada Manuel Medina Guerrero	38
La transparencia va también de alianzas Aitana Joana Mas Mas	41
El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia Joaquín Meseguer Yebra	43
La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación Enrique Benítez Palma	53
La regla del autor en el acceso a la información pública Severiano Fernández Ramos	61
El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos Emilio Guichot Reina	69
ENTREVISTA	77
Entrevista a Inés Calderón de Anta Periodista Ana López Fernández, Francisco Delgado, Rafael Ayala y Rafael Camacho.	78

CONSULTORÍA	89
Portal de Gobierno Abierto de la Diputación de Cádiz	
Antonio García Vázquez	90
Transparencia de los resultados del control sanitario de los establecimientos de restauración	
Carme Chacón Villanueva	96
Propuesta de reforma democrática; el voto anticipado	
Francisco Tomás González Cabañas	106
ACADEMIA	109
Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina	
Jennifer Isabel Arroyo Chacón	106
Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano	
Marcos Gutierrez Ayala	138
NORMAS EDITORIALES RET	159
NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA	160

#RET

Revista Española de la Transparencia





#RET

Revista Española de la Transparencia

Nº 6. Primer Semestre 2018

ANA LÓPEZ FERNÁNDEZ

Periodista. Directora de la Revista Española de la Transparencia

EDITORIAL: Administrar el estancamiento

Siempre he mantenido que la mejor forma de controlar la información es facilitarla. Esa obsesión de las organizaciones y los gobiernos por reaccionar en contra del acceso a la información cuando es un periodista quien la solicita, como si se viera amenazada su subsistencia, está siendo difícil de romper. Afortunadamente ya no es como antes cuando había que motivar las peticiones de información y, como con cualquier ciudadano, la ley de transparencia ha propiciado que el periodista obtenga los datos sin más, sin olvidar que cuando es un profesional de la comunicación quien pretende el acceso a un documento o un contenido en el marco de la legislación de transparencia, ha de considerarse que está ejercitando el derecho fundamental a la libertad de información. Publicar información sobre lo que los gobiernos y las organizaciones hacen y lo que les queda por hacer, sincerando su desempeño, es señal de honestidad y de confianza. Pero ¿a quién le interesa a promover la confianza en una sociedad que basa el éxito de su sistema político en la desconfianza? Apatía, desafección, desinterés ciudadano ¿siguen estando vigentes o hay señales de cambio en estos 5 años de vigencia de la normativa de transparencia de España?

Señala la periodista Inés Calderón en la entrevista que recogemos en este número, que la inercia de que “las cosas siempre han sido así”, está cambiando gracias a los instrumentos, aún por explotar, que ha traído la transparencia. Al menos ahora los poderes públicos se replantean las decisiones y están dispuestos a dar marcha atrás. Quién sabe qué hubiera pasado si la ley de transparencia hubiera llegado hace unas décadas. Quizá habría evitado los casos de corrupción que abochornan a nuestra democracia.

La transparencia ha cogido velocidad de crucero, pero la forma y grado que tomen las iniciativas depende aún de la decisión política de quien lo impulse y de cómo se defina. Y ese impulso requiere cambiar el chip, movilizar capas tectónicas de la Administración, alterar el núcleo cultural sobre la forma de hacer las cosas.

En este sentido, la agenda del cambio del presidente Sánchez no puede limitarse a administrar la desconfianza en un sistema trufado de casos de corrupción: desconfianza ciudadana en las instituciones que obliga a la vigilancia, control y rendición de cuentas y los responsables políticos -en tanto seres racionales, buscarán comportarse de forma eficientes y transparente si no quieren ser castigados por la ciudadanía en términos electorales, como apunta en su artículo Cecilia Güemmes.

El nuevo Gobierno tiene muchas asignaturas pendientes, heredadas de la época anterior pero también compromisos sobre los que toca ahora rendir cuentas, entre otras, el reglamento de la ley 19/2013 o la ley integral de lucha contra la corrupción, el proyecto

Administrar el estancamiento

de ley orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD), pero también la desigualdad de acceso, de derechos, la asimetría de la información controlada por las partes, y sobre todo, evitar caer en la tentación neoliberal de buscar la legitimación en las estadísticas, los rankings y la autorregulación.

El cambio de época está requiriendo una transformación radical de la política, -como sostiene Innenarity-, que ya no puede limitarse a administrar el estancamiento. La democracia se torna cada vez más compleja por el gran número de actores que participan, las lógicas y los tiempos como el comunicativo, que otorgan legitimidad a la toma de decisiones.

La confianza permite iniciar procesos participativos y colaborativos, que junto con la transparencia son los principios básicos del Gobierno Abierto, cuyo mejor aliado es una prensa libre y vigilante, hoy más que nunca en crisis por las fake news, los pseudo-medios y la infoxicación. A la prensa, verdadero héroe de nuestro tiempo, hacemos un guiño en nuestra portada inspirada en los cómics de Alan Moore, conscientes de que el periodismo tiene ante sí un campo infinito en la transparencia y el análisis de datos para seguir ejerciendo su labor fundamental de vigilancia del poder ahora, además, impulsada por el ciudadano anónimus cuyo papel de vigilante de los vigilantes ya es posible.

#RET

Revista Española de la Transparencia





Recibido: 07/06/2018

Aceptado: 15/06/2018

Resumen

En las políticas públicas el ejercicio de definir un objeto de intervención o un resultado o un impacto es altamente relevante en la medida que marca los límites de lo posible, deseable y realizable. En este trabajo se problematiza el contenido que se da a dos temas que ocupan el centro de atención en las propuestas de revitalización democrática, reforma de la gestión pública y ejercicio de la gobernanza: el gobierno abierto y la confianza. El objetivo es puntualizar por qué la confianza es relevante para impulsar procesos colaborativos y participativos propios del gobierno abierto, a la vez que reflexionar en qué medida las políticas de gobierno abierto pueden ser útiles y eficaces en la creación de la confianza en las instituciones.

Palabras clave: gobierno abierto, cooperación, participación, confianza institucional



“Mi nombre es Alicia, pero...”

—¡Qué nombre más estúpido!— la interrumpió con impaciencia Humpty Dumpty. — ¿Qué significa?

— ¿Es que un nombre tiene que significar algo?— preguntó Alicia tímidamente.

— ¡Claro que sí!— dijo con una risita seca Humpty Dumpty—. Mi nombre significa exactamente la forma que tengo (una forma, por cierto, muy hermosa). Tú en cambio, con un nombre así, podrías tener cualquier forma.

Lewis Carroll (1871),

A través del espejo y lo que Alicia encontró allí.

CONCEPTOS NORMATIVA Y POLÍTICAMENTE INDETERMINADOS

¿Es el Gobierno Abierto un nuevo paradigma en gestión pública o más bien un concepto paraguas que sistematiza preocupaciones reformistas de larga data? ¿Es una propuesta de cambio cultural que afecta las pautas de conducta e interacción hacia dentro y fuera de las organizaciones o más bien una apuesta por el gobierno electrónico y la esfera digital como espacio de comunicación? ¿Es una nueva filosofía que articula propuestas normativas liberales y republicanas o un ecosistema de actores y redes destinado a poner en marcha a la gobernanza? ¿Y la confianza institucional? ¿Es una expresión de la satisfacción ciudadana con los productos y servicios que proveen las organizaciones públicas, o más bien un indicador de aprobación de la gestión po-

lítica de los gobiernos, o quizá una señal de afecto a las organizaciones públicas y de orgullo identitario asentada en imaginarios sociales?

Como suele suceder en ciencias sociales, los conceptos y definiciones nunca son precisas ni logran capturar el hecho o fenómeno social a la perfección, sino que se convierten en herramientas para estudiarlo y teorizarlo. El quid de la cuestión es que al definir se establecen fronteras entre el adentro y afuera y ello condiciona su tratamiento y posibilidades. En el caso que nos ocupa, la indefinición de los conceptos responde al intento de atender problemas diversos y a querer capturar perspectivas que manan de tradiciones normativas diferentes (Wences y Güemes, 2006). En atención al poder performativo de lo social que tiene definir, y por el alcance político y transformador que pueden tener estos conceptos (o no) se vuelve importante explicitar qué queremos decir cuando hablamos de gobierno abierto y confianza, y cómo se conectan estas ideas.

Existe cierto acuerdo en que las iniciativas de gobierno abierto abarcan políticas de transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración que buscan mejorar la eficiencia de los gobiernos a la vez que su legitimidad, y que los planes de acción que presentan los gobiernos deben propender a ello asegurando objetivos y metas "transformadoras". Sin embargo, Ramírez-Alujas suele decirnos que la definición de gobierno abierto es demasiado abierta (2014) y esto puede significar que se convierta el término en una oportunidad para cambiar el modelo y la filosofía de gobierno de lo social, o bien ser aprovechada como una plataforma para renovar cosméticamente la retórica y mientras seguir haciendo lo mismo de siempre. La forma y grado que tomen las iniciativas, como ponía en evidencia Innerarity (2018), se trata de una decisión política de quien lo impulse y de cómo se defina.

En este trabajo entenderemos al Gobierno Abierto como una oportunidad para cambiar el "chip" y regenerar el modo de hacer política en formatos que favorezcan tanto el diálogo como el compromiso (Brugué, 2014); para movilizar las capas tectónicas de las que se conforma la Administración Pública y alterar el núcleo cultural sobre el que se asientan las formas de hacer y relacionarse (Ramió, 2017); como un espacio para fomentar la participación ciudadana en la sociedad de la información y el conocimiento y para acercar las instituciones a la ciudadanía (Oliván, 2018), como un punto de partida más que de llegada para poner en marcha iniciativas que fortalezcan la democracia en términos de eficacia como de legitimidad (Güemes y Ramírez-Alujas, 2013).

LA IMPORTANCIA DE LA CONFIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

En relación a la confianza, no solo su definición es problemática sino también su función o utilidad. ¿Por qué hablar de la creación y promoción de la confianza en sociedades que basan el éxito de su sistema político en la desconfianza? Cada vez que me pronuncio públicamente sobre la importancia de la confianza institucional, alguien con sagacidad (bienintencionada) me sugiere que la desconfianza es importante para que nuestros sistemas de gobierno funcionen.

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Conocedores de los dogmas liberales sobre los que se alzan nuestras democracias, estos comentaristas sustentan su pregunta en dos premisas interrelacionadas. La primera es que la desconfianza ciudadana en las instituciones predice vigilancia, control y rendición de cuentas. La segunda es que, los responsables políticos -en tanto seres racionales-, buscarán comportarse de forma eficientes y transparente si no quieren ser castigados por la ciudadanía en términos electorales.

Ambas premisas merecen ser, cuanto menos, puestas en entredicho. Para que la máxima “desconfianza=vigilancia” se haga realidad se demanda ciudadanos informados, educados y con tiempo suficiente para ejercer labores de control y reclamo además de canales que faciliten el ejercicio de estos derechos. La segunda premisa tampoco es del todo cierta, varias veces hemos sido testigos de cómo las instituciones pueden convertirse en expertas en el arte de evadir controles, cumplir normas de transparencia insignificantes sin por eso ser transparentes en lo significativo, y dibujar imaginativamente rendiciones de cuentas. Por eso, la desconfianza reiterada no garantiza la emergencia de un poder movilizador para reclamar y activar a la ciudadanía en sus labores de control, sino que es más probable conduzca a la apatía, desafección y desinterés ciudadano, a la resignación y la indiferencia.

En otro plano, hay quienes citan y referencian con consternación los altos niveles de confianza de los que gozan ciertos países asiáticos o con raigambre autoritaria, países a los que claramente no queremos asemejarnos. Esta línea argumental obvia una multitud de estudios empíricos rigurosos metodológicamente que prueban cómo mayores niveles de confianza anticipan mejores democracias (Putnam, 1993; Sides, 1999; Herreros, 2002). También se olvida, a su paso, que los países donde mayores niveles de confianza existe son los nórdicos, dudosamente autoritarios o antidemocráticos (Rothstein, y Uslaner, 2005; Rothstein, 2008).

Dicho todo ello, podemos llegar a un acuerdo sobre la necesidad de cierta desconfianza en las instituciones que, articulada a educación y organizaciones/ciudadanía activa, promueva y garantice el control, transparencia o rendición de cuentas. Ahora bien, dos de los pilares del Gobierno Abierto: participación y colaboración público-privada son difíciles de imaginar en escenarios de desconfianza. Si no existe una expectativa positiva de los ciudadanos respecto a las intenciones y comportamiento de los funcionarios públicos y viceversa, la colaboración se antoja improbable, y en el caso de que exista, todo sugiere será episódica o coyuntural no como un elemento que permita pensar en la cogestión de lo público.

Por eso sostendremos que la confianza en las instituciones es una expectativa positiva de los ciudadanos (personas/residentes de una comunidad) respecto a las intenciones y comportamientos de los empleados **públicos** y cargos políticos que integran las instituciones, y la creencia de que éstos se comportarán de modos colaborativos y beneficiosos para el desarrollo de los objetivos propuestos. Esta expectativa descansa en aspectos racionales (información), afectivos (emocionales) y sociales (imaginarios

sociales y rutinas sociales) y tiene la utilidad de facilitar la interacción entre ambos en el desarrollo de procesos colaborativos y participativos (Güemes, 2018).

Por estas razones, y ampliando el foco, la confianza social e institucional es relevante para la democracia por al menos tres razones: en primer lugar, por ser una necesidad social, en tanto que reduce la incertidumbre y garantiza la convivencia en sociedades considerablemente complejas (Giddens, 1999; Luhmann, 1996). En segundo lugar, por constituirse en un elemento que ayuda a predecir la acción colectiva y facilitar la cooperación social (Putnam, 1993; Ostrom y Ahn, 2003). Y, finalmente, porque sirven para hacer operativas dos dimensiones de la legitimación: el consenso social relativo a la aceptación de las normas, y el compromiso moral del deber de acatar la ley (Bergman y Rosenkrantz, 2009; Villoria y Wences, 2010).

De este modo, la confianza se convierte en un indicador de una sociedad cohesionada y saludable, de un sistema político estable y, en consecuencia, en una aspiración para los actores políticos y para la construcción de una sociedad civil y un Estado sólidos a la vez que enraizados. Estas características la conducen a tener importancia clave para el gobierno abierto.

LA IMPORTANCIA DEL GOBIERNO ABIERTO PARA LA CONFIANZA

La pregunta que se instala ahora va en dirección opuesta y se pregunta si las políticas de gobierno abierto son capaces de crear confianza. La respuesta es: depende, las pócmias mágicas solo habitan en las fábulas infantiles.

La confianza institucional tiene una naturaleza compleja y tres dimensiones que la componen, analíticamente diferenciables pero empíricamente difíciles de distinguir y cuantificar. Por un lado, la confianza presupone un ejercicio cognitivo/racional que implica evaluar información pasada y presente del entorno; por otro lado, existe un componente afectivo/emocional vinculado a socialización primaria y secundaria, a las expectativas de futuro y a la suspensión de la duda sobre aquello en lo que se confía, y, por último, la confianza tiene un correlato sociológico/rutinario basado en la presuposición de que los otros actuarán de modos correctos (Güemes, 2018). Dicho eso, es de esperar que, si incrementamos la calidad de los productos y servicios que ofrece el Estado (más cobertura, mejor accesibilidad, mejor trato al ciudadano, etc.) aumentará la satisfacción con los mismos y, por ende, la confianza en el proveedor. Igualmente, si garantizamos un proceso de provisión y acceso de éstos más legítimo, transparente y equitativo (profesionalidad de los funcionarios, digitalización de la Administración Pública, orientación hacia el cliente, etc.); así como, si creamos imágenes y relatos positivos sobre las instituciones que nos afecten emocionalmente, nos llenen de orgullo y nos permitan suponer que los otros y las instituciones se comportan de modos probos y loables (Güemes y Brugué, 2017).

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Hace unas semanas, en el Foro de Transparencia e Innovación Democrática de Aragón¹ Raúl Oliván preguntaba a los ponentes: ¿sirve la transparencia para combatir el descredito institucional, la desafección ciudadana, la postverdad y la demagogia? Yo creo que sí. Publicar información sobre lo que el gobierno hace y lo que queda por hacer, sincerando su desempeño, es señal de honestidad -incluso cuando la *performance* no es la esperada-, tal como demuestran las recientes investigaciones presentadas por Carlos Scartascini (Alessandro, et. al 2018). Pero, además, publicitar lo hecho obliga a los actores públicos a ponerse las pilas para alcanzar mayores niveles de desempeño. Si ese círculo virtuoso se activa, es esperable que aumente la confianza en la institución en tanto se mejora la eficacia de sus bienes y servicios, así como de sus procedimientos. Si la dinámica es continuada y evoluciona, es también previsible que los ciudadanos se sientan orgullosos de la conducta y buen hacer de las instituciones y vayan alterando sus prejuicios o visiones negativas sobre la institución y, el cambio progresivo de unos cuantos vaya irradiando en los imaginarios colectivos y cambiando la ecuación de la desconfianza a la confianza. En otras palabras, y como sostenía el mismo Oliván al inicio del foro: la transparencia no es todo, pero sin la transparencia no hay nada. La transparencia y la rendición de cuentas pueden ser muy transformadoras, preventivas y disuasorias. De modo que la transparencia es necesaria para el desarrollo de la confianza pero no es condición suficiente, especialmente si no es capaz de reconducir bajos rendimientos estatales, eliminar la corrupción y los favoritismos y logra ser una constante en el tiempo.

También cabría esperar que la transparencia o la participación, además de trabajar sobre el aspecto racional y procedimental de la confianza, promuevan valores públicos importantes para regenerar la faceta emocional y contribuir a recrear orgullo y afecto en las instituciones a la vez que recrear sentidos compartidos. El gran desafío para ello es fomentar la dimensión rutinaria de la confianza y ello supone, una vez más, continuidad en el tiempo de las políticas de apertura (lo cual supone una voluntad política continuada) y altas cuotas de paciencia.

¿Y la participación ciudadana y la colaboración? ¿Pueden incrementar la confianza y a partir de eso aceitar el círculo y favorecer más participación y colaboración?

Normalmente solemos preguntarnos cómo estimular la confianza para que la participación y colaboración ocurra, pero tomando en consideración la relación bidireccional entre ambos fenómenos, en los últimos tiempos la literatura ha explorado cómo los procesos de restauración y mantenimiento de confianza mutua pueden iniciarse o potenciarse desde la propia administración, estimulando estrategias que involucren al ciudadano en la gestión de lo público.

¹ Más información en <http://transparencia.aragon.es/ForoTransparencia> (último acceso 31/05/2018)

La confianza de los ciudadanos depende de la confianza recibida. Los ciudadanos no confiarán en los administradores públicos si no sienten que éstos confían en ellos. Actitudes de confianza por parte de los funcionarios y la redistribución de poder, ayudan a reducir la frustración por parte los ciudadanos, disminuyen costos de transacción, envían señales sobre un cambio de actitud; una invitación al reconocimiento mutuo y trabajo colaborativo que permite pensar en identidades sociales y políticas compartidas (Yang, 2005, 2006; Van de Walle y Lahat, 2012).

El trabajo de Berman (1997) analiza el potencial de una serie de estrategias de información, participación y reputación que implementan los gobiernos en relación al cinismo ciudadano, entendido este último como baja confianza, como una incredulidad generalizada en la posibilidad de algo bueno cuando se trata con otros, como un fenómeno que incrementa la distancia social y socava el espíritu público. Sus resultados indican que, la realización de grupos de discusión con ciudadanos, las respuestas inmediatas a preguntas y quejas ciudadanas o las encuestas para identificar preferencias de los ciudadanos y reuniones regulares con activistas son algunas de las estrategias que disminuyen el cinismo. Por el contrario, *mails* informativos sobre lo que se hace, sobre los niveles de desempeño para explicar los balances de cuentas o las campañas mediáticas no son estrategias útiles para atacar el cinismo. Ahora bien, como demuestra el autor, estos resultados están influidos por condiciones sociales y económicas, ciudades con poblaciones más educadas, altos niveles de riqueza y baja delincuencia, tienen menos cinismo. Funcionarios que busquen crear un clima positivo de confianza deben actuar en ambos niveles: mejorar las condiciones comunitarias y usar una pléthora de estrategias de información y principalmente de participación ciudadana importante (Berman, 1997:106, 110).

En esta línea, el trabajo coordinado por Brugué (2018) señala la relevancia para la creación de confianza de procesos participativos que busquen el trabajo conjunto de actores que tradicionalmente habían estado muy distanciados y que, además, tienen visiones e intereses muy dispares. En estos procesos resulta clave: a) el cuidado en el diseño del proceso, esto supone reglas claras y una gestión sincera de las expectativas de los actores, sin despertar falsas esperanzas ni esconder los problemas y limitaciones; b) una dinamización y conducción del proceso capaz de generar relaciones basadas en el respeto mutuo y donde se propicie un acuerdo sobre cómo abordar el desacuerdo y se encontraba la manera de gestionar y vivir con esas diferencias; c) el tiempo dedicado al debate y a la construcción de relaciones y confianzas, esto es, un calendario pausado y con oportunidades para una interacción continua que permita conocer y reconocer al otro; d) la participación de responsables y técnicos con capacidad decisional en los procesos que den credibilidad al proceso y puedan responder a los interrogantes y a las propuestas de los participantes. De esta forma, la confianza se consolida a partir de una doble compatibilidad estratégica y cultural, la de compartir objetivos y estilos de trabajo con la capacidad para desbloquear la política pública.

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

Esto no quiere decir que se generen consensos y acuerdos entre los diferentes actores, (los cuales legítimamente defienden sus posiciones, sus intereses y sus visiones dispares), ni que el gobierno y la administración hayan recuperado la legitimidad perdida, sino que todos los participantes pudieron mantener sus posiciones, pero, al mismo tiempo, se logró escuchar las de los demás con respeto y con una actitud positiva. Así, la confianza no es sólo un *input* de los procesos participativos sino también un *output* y, como tal, debe ser gestionada y producida.

A MODO DE CONCLUSIÓN

No, este no era un artículo de rock argentino como anticipaba el título (referenciando a el trabajo de Divididos), pero su primera línea nos resultaba útil para abrir el debate y recuperar la crítica social que oculta la música para “acariciar lo aspero” que pueden resultar estos temas.

Porque apostamos por la gobernanza como el sistema de gestión social más legítimo y más eficiente en los tiempos que corren, y pretendemos la colaboración entre funcionarios, políticos y ciudadanos sobre vida, la confianza debe entenderse como un elemento clave para que la gobernanza suceda, y el gobierno abierto una oportunidad de instaurar un nuevo paradigma de interacción.

Qué contenido y cómo promover políticas de gobierno abierto, es un tema del que la academia y organismos internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto se vienen ocupando en los últimos años. Evaluar la capacidad transformadora de los objetivos de los planes de acción, promover el intercambio de buenas prácticas en materia de transparencia, datos abiertos o colaboración, desarrollar investigaciones comparadas o incluir a los gobiernos locales en proyectos pilotos, han sido las vías más eficientes en este sentido.

También se empieza a visualizar a la confianza como llave maestra del éxito de políticas de colaboración y participación y a las políticas de gobierno abierto como caldo de cultivo de la confianza (OGP, 2017). Políticas orientadas a promover la transparencia, la digitalización, el uso de nuevas tecnologías y la rendición de cuentas pueden ser muy útiles a la hora de mejorar la competencia de los gobiernos en la provisión de bienes y servicios incrementando la satisfacción ciudadana en tales productos y, por ende, en sus productores, a la vez que volviendo los procesos más equitativos, incorruptibles e imparciales. Pero también las experiencias de colaboración y participación entre ciudadanos y empleados públicos son significativas para generar espacios de interacción basados en el respeto mutuo que alteren las pautas de conducta y formas de trabajar tradicionales y sienten las bases de un nuevo modelo. Todo un reto en contextos complejos pero “remontar el barrilete en esta tempestad, solo hará entender que ayer no es hoy” y hoy toca fomentar el Gobierno Abierto y la Confianza

BIBLIOGRAFÍA

- Alessandro, M. C., & Scartascini, C. y. 2018. Transparency and Confidence in Government. Evidence from a Randomized Survey Experiment. *Ponencia presentada en Congreso Internacional LASA*. Barcelona.
- Bergman, M. 2009. Confianza y Estado de Derecho. En M. Bergman, & C. Rosenkrantz, *Confianza y Derecho en América Latina* (págs. 77-100). México: CIDE-FCE.
- Berman, E. 1997. Dealing With Cynical Citizens. *Public Administration Review* , 57 (2), 105.
- Brugué, Q. 2014. *Es la política, idiotas!* Documenta Universitaria
- Brugué, Q., Feu, J., & Güemes, C. 2018. Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política* vol. 26 n. 67.
- Giddens, A. 1999. *Consecuencias de la Modernidad*. Madrid: Ed. Alianza.
- Güemes, C. 2018. Confianza en la Administración Pública. *Eunomia* , (en prensa para numero de septiembre).
- Güemes, C., & Brugué, Q. 2017. Confianza y Gobierno Abierto en América Latina. En A. Nasser, & A. R. Ramírez- Alujas, *Desde Gobierno Abierto al Estado Abierto en América Latina y el Caribe: hacia una nueva arquitectura para enfrentar los desafíos de la agenda 2013 para el Desarrollo Sostenible* (págs. 253-282). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) .
- Güemes, C., & Ramírez-Alujas. 2013. "Gobierno abierto, reforma del Estado y modernización de la gestión pública: Alcances, obstáculos y perspectivas en clave Latinoamericana" En Andrés Hofmann, José Antonio Bojórquez y Álvaro Ramírez-Alujas (coord.) (2013) *La promesa del Gobierno Abierto*.pp 193-223
- Herreros, F. 2002. *¿Por qué confiar? El problema de la creación de capital social*. Madrid: Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones, CEACS.
- Innerarity, D. 7 de mayo de 2018. Entender la política para poder participar. . *JORNADA: "GOBIERNO ABIERTO, POLITICA Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA"* Instituto Navarro de Administración Pública (INAP) . Pamplona, Navarra.
- Luhmann, N. 1996. *Confianza*. Barcelona: Anthopos.
- Open Government Partnership (OGP). 2017. Trust: the fight to win it back. En <https://www.opengovpartnership.org/trust> (Ultimo acceso 4/6/2018)
- Oliván, R. 2018. "Nace el LAAAB. Un laboratorio para la innovación democrática" Entrada blog <http://www.laaab.es> 27 de abril de 2018 (Ultimo acceso 4/6/2018)
- Ostrom, E., & Ahn, T. 2003 Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* , 1, 155-233.
- Putnam, R. 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramió, C. 2017. *La Administración Pública del Futuro: La Administración 2050*. Tecnos Editorial.
- Ramírez Alujas, A. 2014. Gobierno Abierto. *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad* , 201-216.
- Rothstein, B. 2008. Is the Universal Welfare State a Cause or an Effect of Social Capital? *QOG Working Paper Series 16* .

“¿Qué ves? ¿qué ves cuando me ves?” confianza institucional y gobierno abierto

- Rothstein, B., & Uslaner, E. 2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics* , 58, 41-72.
- Sides, J. 1999. It takes two: The reciprocal relationship between Social Capital and Democracy . *Working Paper Institute of Governmental Studies. University of California*.
- Van de Walle, S., & Lahat, L. 2016. Do Public Officials Trust Citizens? A Welfare State Perspective. . *Social Policy & Administration* , doi: 10.1111/spol.12234.
- Villoria, M. y. 2010. *Cultura de la Legalidad. Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Catarata.
- Wences, I., & Güemes, C. 2016. Democracia republicana y confianza en América latina: la esperanza que no llega, que no alcanza . *Andamios, Revista de Investigación social* , 13 (30), 13-38.
- Yang, K. 2005. Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts. *Public Administration Review* , 65 (3), 273-285.



Recibido: 10/06/2018

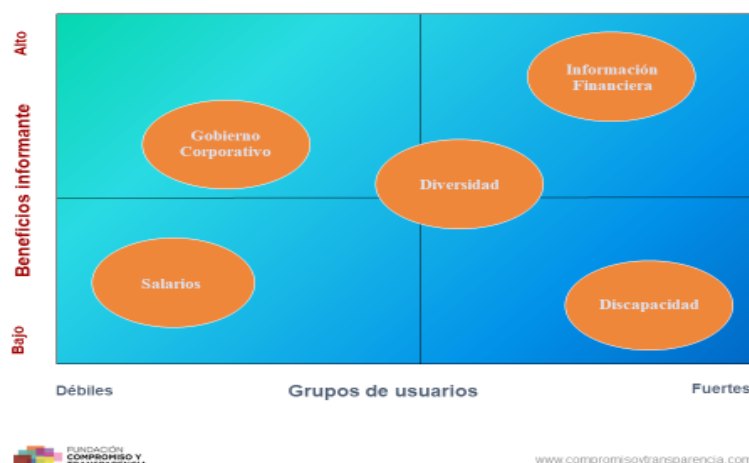
Aceptado: 20/06/2018

La transparencia supone revelar un determinado contenido de información. Esa revelación de información se puede llevar a cabo a iniciativa propia o por imperativo legal. A la primera la denominamos transparencia voluntaria y a la segunda transparencia legal. La revelación voluntaria de información siempre tiene un coste y, por tanto, solo se produce cuando la transparencia genera algún beneficio mayor para el informante que el que le generaría no difundir la información.

La voluntad de poner a disposición determinada información puede partir de la propia institución informante o venir demandada por los usuarios de esa información. En el primer caso, la institución informante es la interesada en publicar la información porque entiende que esa revelación voluntaria puede proporcionarle ciertos beneficios. En el segundo caso, el impulso en favor de la transparencia procede de los "usuarios" de esa información, son ellos quienes presionan para que la institución proporcione esa información y consiguen vencer su resistencia inicial.

Si utilizamos esas dos variables, interés de la institución informante y la presión de los usuarios, podemos construir una matriz que nos ayude a entender por qué determinada información se hace pública y otra no.

En el Gráfico 1 hemos incluido algunos ejemplos sobre determinados contenidos de información financiera y no financiera referidos de las empresas.



Hay supuestos en los que el interés de la empresa y el de los usuarios coinciden. En esos casos la transparencia produce altos beneficios a los informantes y, además, existe un

Transparencia e incentivos

grupo de usuarios que ejerce una presión fuerte. Cuando concurren estas dos variables la calidad de la información suele ser muy alta.

Así sucede, por ejemplo, con la transparencia de la información financiera, que está situada en el cuadrante arriba a la derecha. La revelación de la información financiera interesa tanto a las instituciones informantes (a la empresa le interesa transmitir una imagen fiel de su situación financiera para captar financiación) como a los inversores (a los accionistas y entidades financieras les interesa tener una información veraz sobre la situación financiera y patrimonial de la compañía, pues están arriesgando su dinero).

La información sobre los salarios, sin embargo, es un contenido que, habitualmente, no le interesa revelar a la empresa y tampoco existe un grupo de usuarios fuerte (sindicatos, trabajadores) que presione para que esa información se publique. La transparencia sobre los salarios en la empresa se sitúa en el cuadrante abajo a la izquierda. Esa posición refleja que será difícil que la información sobre esos temas se difunda mientras la empresa no perciba un beneficio claro para comunicarla, bien a iniciativa propia o por presión de algún grupo.

La información sobre los temas de discapacidad (número de personas discapacitadas contratadas), que situamos en el de abajo a la derecha, no es un contenido informativo que produzca beneficios directos para la empresa informante. Sin embargo, si es un contenido del que la empresa suele dar información porque, en este caso, en nuestro país, existe un grupo fuerte de interés (la ONCE) que ha influido para que las empresas asuman el compromiso de informar sobre la contratación o apoyo a la población con discapacidad.

La información sobre gobierno corporativo y la concerniente a los temas de diversidad de género se encuentra situada en el centro de los cuadrantes. En estos casos existe un cierto interés por parte de las empresas en proporcionar esa información y los grupos de usuarios ejercen, igualmente, una presión moderada. Las posiciones en los cuadrantes pueden variar en función de las circunstancias. Así, por ejemplo, una mayor implicación de los inversores institucionales en las áreas de gobierno corporativo puede forzar a las empresas a ser más transparentes en este área. Igualmente, el hecho de que ocupe una mujer la presidencia de una empresa puede incentivar que los temas de género pasen a ser prioritarios en la agenda de la compañía.¹

Los ejemplos anteriores nos muestran el peso que tienen los incentivos a la hora de impulsar la transparencia. Si la empresa percibe que revelar determinada información le puede proporcionar algún beneficio (económico, reputacional, etc.) es probable que la difunda. Si los grupos de usuarios consiguen organizarse y ejercer presión sobre la empresa, situando determinados contenidos en la agenda, la empresa se verá forzada a publicarlo. Entender cómo funcionan estos incentivos puede ayudar a ser más eficaz en los esfuerzos por impulsar la transparencia.

¹ El creciente peso que tienen los *proxy advisors* a la hora de orientar el sentido del voto de los inversores institucionales en las juntas de accionistas presionará cada vez más en favor de la transparencia de los contenidos de gobierno corporativo. Por otra parte, el hecho de que Ana Patricia Botín sea presidenta del Santander ha provocado que los temas de diversidad de género se sitúen en el centro de la agenda del banco español.



Derecho de acceso y brecha de género¹

Recibido: 15/06/2018

Aceptado: 28/06/2018

A estas alturas puede sonar algo *naïf* que algunos aún creamos en el poder de transformación social y política que conlleva la transparencia. La incidencia directa en la rendición de cuentas, las dificultades que impone a la corrupción, así como el efecto que tiene en una ciudadanía vigilante, más informada, y en consecuencia más participativa, conlleva una toma de decisiones más eficientes que repercuten en el diseño de políticas públicas que pueden construir una sociedad más igualitaria y justa. Ese fuerte armazón, que deviene en la esperanza de un futuro más justo, es el embrión de un *poder* revolucionario que se encuentra en la propia esencia de la transparencia.

La base de ese *poder transparente* tiene que ser una sociedad que pueda acceder a la información en situaciones de igualdad. Deben de ser la propia Administración y los poderes políticos los que garanticen las circunstancias de igualdad necesarios para que toda la población pueda ejercer este derecho. Si no fuera así, no solamente se estaría limitando el poder transformador de la transparencia sino que crearía un efecto rebote, contrario a lo que se pretende, generando una discriminación que conllevaría mayor desigualdad entre los ciudadanos y ciudadanas en los ámbitos de la participación pública. Si, además, este hecho se produjera afectando a más de la mitad de población, las mujeres, se podría hablar de una reproducción de los factores de desigualdad social entre sexos que son los que se pretenden combatir con las políticas de género y a favor de la igualdad de hombres y mujeres. Pero ¿se produce esta situación en España?

DATOS DAIP A NIVEL ESTATAL

El Portal de Transparencia del Gobierno de España ha incorporado los datos de solicitudes de derecho de acceso a la información (DAIP) desagregados por sexo² en el informe publicado en el mes de junio de 2018³ que hace referencia a los datos acumulados desde diciembre de 2014 a mayo del presente año. El *Gráfico 1* muestra los datos referentes al mencionado que ofrece el siguiente resultado: Hombres 72,56%, Mujeres 23,16% y Personas Jurídicas 4,28%⁴. Es decir, los hombres presentan algo más del triple de solicitudes de DAIP que las mujeres. Existe, por consiguiente, una diferencia enorme en el ejercicio de este derecho en función del sexo.

¹ Este texto es una ampliación y actualización de datos del artículo "La habitación propia y el derecho de acceso" que publiqué en el Blog Publilitica y al que se puede acceder en el siguiente enlace:

<https://blog.publilitica.es/el-derecho-de-acceso-y-la-habitacion-propia/>

² Los datos generales del Portal Gubernamental pueden verse en este link:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/Datos-derecho-de-acceso.html

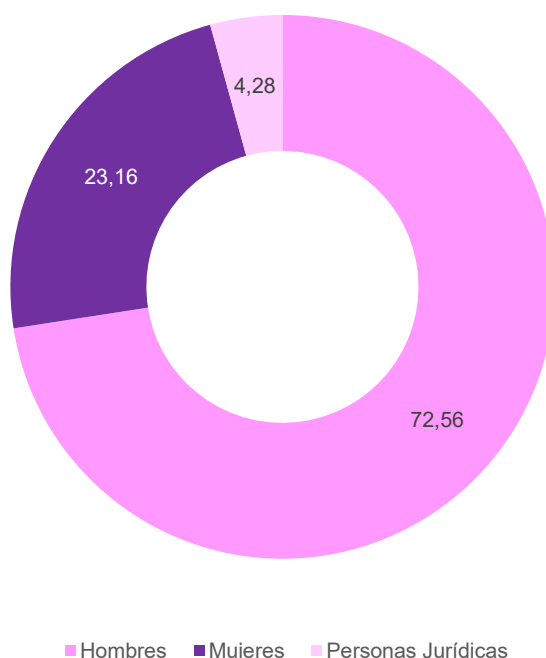
³ Hasta entonces no aparecen estos datos desagregados.

⁴ Puedes acceder a los datos de mayo de 2018 en el Portal en Cifras:

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html

Derecho de acceso y brecha de género

Gráfico 1 Porcentaje de Solicitudes DAIP Estatales- Mayo de 2018



Otro aspecto que añadiría información respecto al ejercicio del *DAIP*, para ver si existen diferencias en relación al sexo no sólo en la cuantía sino también en la manera de hacerlo, podría ser observar las Unidades de Información y Transparencia (*UITs*) a la que se dirigen y sobre que temática de Publicidad Activa realizan consultas.

La *Tabla 1* muestra el número y porcentaje de solicitudes por *UIT* a la que se dirigió desagregados por sexo y estableciendo las diferencias porcentuales entre los mismos⁵. En esta tabla puede verse como existen diferencias sustanciales entre ambos sexos. Así, mientras los hombres realizan solicitudes principalmente a las *UITs* de Interior, Fomento, Hacienda y Función Pública, Presidencia y Justicia –por este orden–, las mujeres lo hacen a las de Hacienda y Función Pública, Interior, Presidencia, Cultura y Deporte y Sanidad Servicios Sociales e Igualdad.

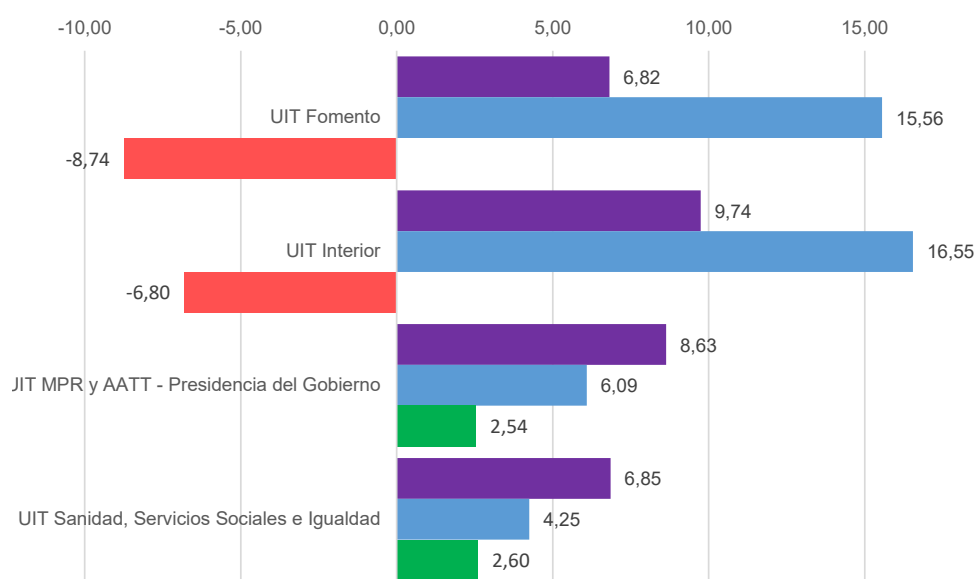
Como se aprecia en el *Gráfico 2* la mayor diferencia de solicitudes entre hombres y mujeres se da en las *UITs* de Fomento e Interior, con 8,74 y 6,80 puntos porcentuales a favor de los hombres, y Presidencia del Gobierno y Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con 2,54 y 2,60 puntos respectivamente a favor de las mujeres. Es decir, la mayor diferencia a favor de los hombres se produce en el número de demandas de información presentadas a la *UIT* de Fomento y en el caso de las mujeres las dirigidas a la *UIT* de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, lo que resulta bastante significativo.

⁵ Tanto los datos de *UITs* como la clasificada por Temática de Publicidad Activa son de Abril de 2018. Explotación propia a partir de los datos recibidos por una solicitud de *DAIP* realizada en el mes de mayo de 2018

Tabla 1 Solicitudes DAIP enviadas a UITs en función del sexo- Abril 2018

UITs	MUJERES		HOMBRES		DIFERENCIA
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	
UIT Fomento	184	6,82	1321	15,56	-8,74
UIT Interior	263	9,74	1405	16,55	-6,80
UIT Energía, Turismo y Agenda Digital	107	3,96	387	4,56	-0,59
UITs Agencia de Protección de Datos	18	0,67	72	0,85	-0,18
UITs AEAT	9	0,33	33	0,39	-0,06
UIT Justicia	161	5,97	501	5,90	0,06
UIT Defensa	104	3,85	318	3,75	0,11
UITs Seguridad Social	107	3,96	300	3,53	0,43
UIT Asuntos Exteriores y Cooperación	70	2,59	176	2,07	0,52
Casa Real	79	2,93	196	2,31	0,62
UIT Educación, Cultura y Deporte	192	7,11	495	5,83	1,28
UIT Hacienda y Función Pública	459	17,01	1288	15,17	1,84
UIT Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente	182	6,74	412	4,85	1,89
UIT Economía, Industria y Competitividad	174	6,45	367	4,32	2,12
UIT Empleo y Seguridad Social	172	6,37	342	4,03	2,34
UIT MPR y AATT - Presidencia del Gobierno	233	8,63	517	6,09	2,54
UIT Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	185	6,85	361	4,25	2,60
TOTAL	2704	100	8491	100	0

Gráfico 2 Diferencias solicitudes DAIP a UITs en función del sexo. Abril 2018



En la tabla que sigue se exponen las solicitudes de DAIP clasificadas en relación a la *Temática de la Publicidad Activa* de las mismas en función del sexo⁶. Además del "cajón desastre" al que se refiere con "otra información" las mujeres preguntan en mayor

⁶ Explotación propia a partir de los datos recibidos por una solicitud de DAIP realizada en el mes de mayo de 2018

Derecho de acceso y brecha de género

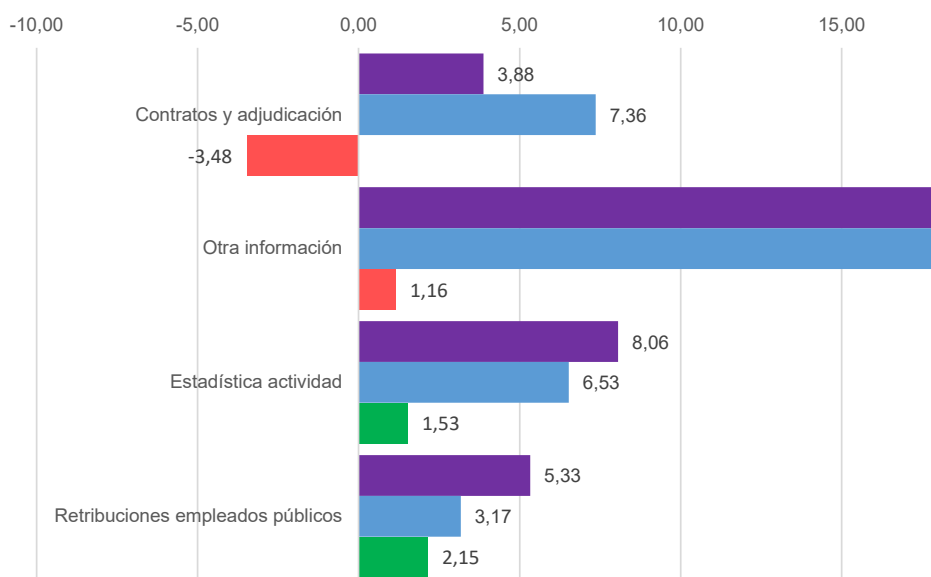
medida sobre asuntos de publicidad activa derivada de *Respuestas a consultas planteadas por particulares u otros órganos* (8,91%), *Actividad Estadística* (8,06%) y sobre las *Retribuciones de los empleados públicos* (5,33%). Por su parte los hombres los hacen sobre temáticas de *Respuestas a consultas planteadas por particulares u otros órganos* (10,05%), *Contratos y adjudicación* (7,36%) y *Actividad Estadística* (6,53%).

La mayor diferencia entre hombres y mujeres desde esta perspectiva se encuentran en el caso de publicidad activa relativa a contratos y adjudicaciones (-3,48% a favor de los hombres) y en las solicitudes sobre retribuciones de empleados públicos (2,15 puntos porcentuales más en el caso de las mujeres)

Tabla 2 Solicitudes clasificadas por Temática de Publicidad Activa en función del sexo- abril 2018

TEMÁTICA PUBLICIDAD ACTIVA	MUJERES		HOMBRES		DIFERENCIA
	NÚMERO	%	NÚMERO	%	
Contratos y adjudicación	105	3,88	627	7,36	-3,48
Otra información	860	31,80	2807	32,97	-1,16
Respuestas a consultas planteadas por particulares u otros órganos.	241	8,91	856	10,05	-1,14
Gastos concretos	123	4,55	479	5,63	-1,08
Resoluciones expedientes	47	1,74	189	2,22	-0,48
Estructura organizativa.	23	0,85	105	1,23	-0,38
Funciones.	101	3,74	349	4,10	-0,36
Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a empleados públicos	8	0,30	38	0,45	-0,15
Proyectos normativos	50	1,85	167	1,96	-0,11
Directrices, instrucciones, circulares.	31	1,15	106	1,25	-0,10
Sistemas de control financiero y contable	5	0,18	22	0,26	-0,07
Otra documentación	109	4,03	349	4,10	-0,07
Convenios de colaboración	25	0,92	79	0,93	0,00
Contratos menores	8	0,30	14	0,16	0,13
Bienes inmuebles y derechos reales	35	1,29	94	1,10	0,19
Subvenciones y ayudas públicas concedidas	81	3,00	237	2,78	0,21
Buen gobierno	34	1,26	88	1,03	0,22
Retribuciones altos cargos y máximos responsables	72	2,66	203	2,38	0,28
Encomiendas de gestión	15	0,55	21	0,25	0,31
Presupuestos	85	3,14	241	2,83	0,31
Planes y programas anuales y plurianuales.	40	1,48	87	1,02	0,46
Perfiles profesionales altos cargos y máximos responsables	38	1,41	56	0,66	0,75
Relaciones de puestos de trabajo	91	3,37	218	2,56	0,80
Informes técnicos	115	4,25	256	3,01	1,25
Estadísticas actividad	218	8,06	556	6,53	1,53
Retribuciones empleados públicos	144	5,33	270	3,17	2,15
TOTAL	2704	100,00	8514	100,00	0,00

Ilustración 3 Diferencias solicitudes clasificadas por Temática de Publicidad Activa en función del sexo- Abril 2018



ALGUNOS DATOS DAIP A NIVEL AUTONÓMICO: CATALUÑA Y ANDALUCÍA

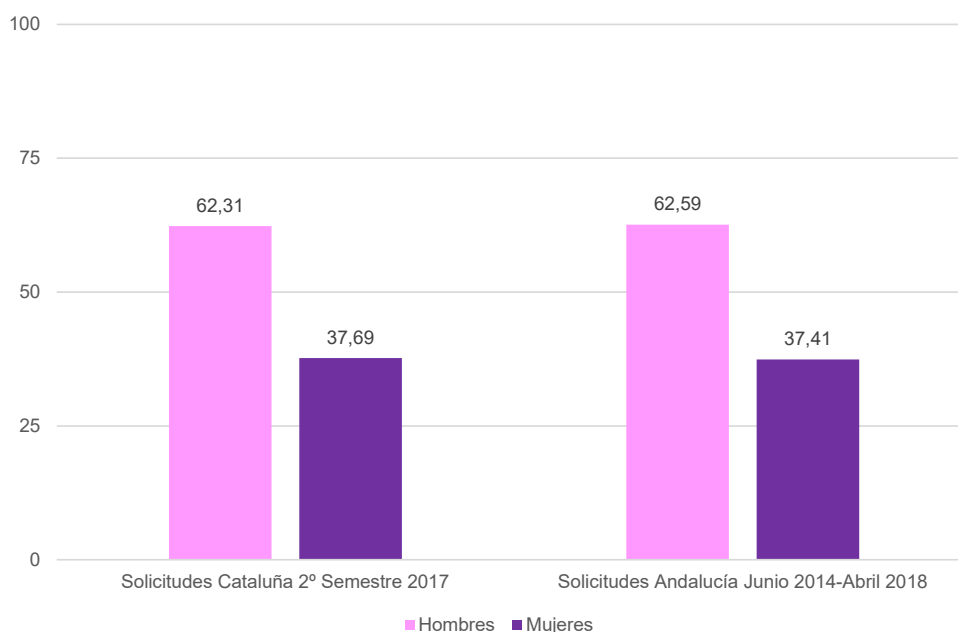
En Cataluña estos los datos sobre las solicitudes de *DAIP* realizadas pueden encontrarse en los *Informes de seguimiento y evaluación del derecho de acceso a la información pública*, que se publican con carácter semestral. Los documentos revelan las asimetrías existentes entre el número de las solicitudes de derecho de acceso a la información realizadas por hombres y mujeres. Así, en el segundo semestre de 2017, mientras el 62,31% de las solicitudes realizadas por personas físicas son hombres, el porcentaje de mujeres sólo alcanza al 37,69%⁷. Se trata de una importante diferencia de casi 25 puntos porcentuales.

En Andalucía esos datos se repiten de forma calcada. Según la respuesta obtenida a una solicitud de *DAIP* realizada, desde la fecha de puesta en marcha del Portal de Transparencia de la Junta de Andalucía (junio 2014) hasta el pasado mes de abril de 2018 las mujeres sólo presentaron el 37,41% del total de las solicitudes recibidas por la Administración Andaluza frente al 62,59% que realizaron los hombres.

⁷ Elaboración propia. La información que se ofrece en el Informe de seguimiento y evaluación del derecho de acceso a la información pública 2º Semestre 2017 diferencia entre hombres (47,27%), mujeres (29,79%) y personas jurídicas (20,94%)

Derecho de acceso y brecha de género

Ilustración 4 Solicitudes de DAIP Autonómicos



RECLAMACIONES ANTE LOS ÓRGANOS DE CONTROL ESTATAL Y ANDALUZ

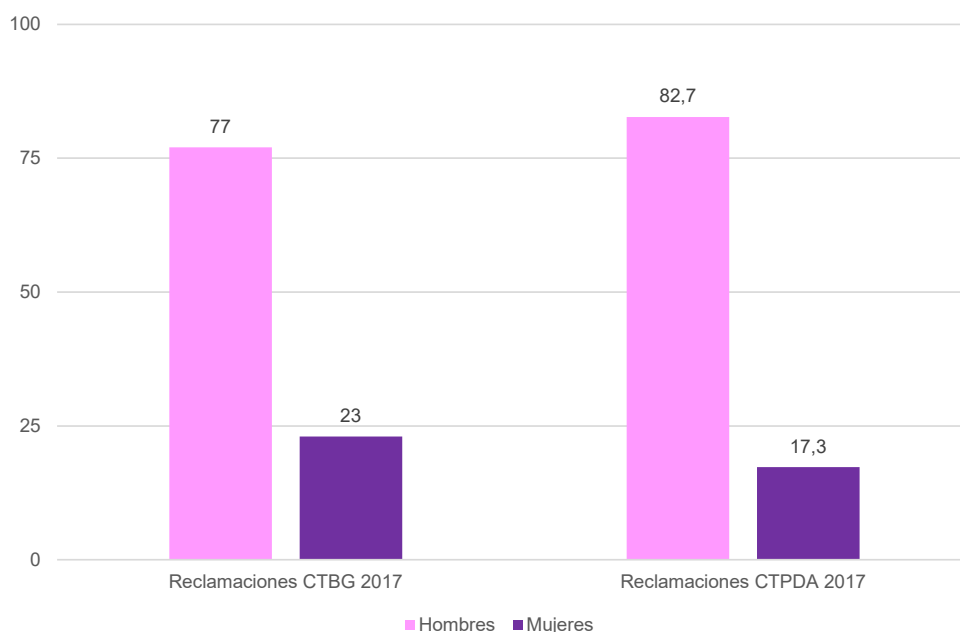
El resultado de este análisis sobre las solicitudes se incrementa sobremanera en otro de los ámbitos en los que se puede medir la participación de la mujer en el DAIP. Es el caso de las reclamaciones a los órganos de control.

A nivel estatal el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) en su documento *Las reclamaciones en tres años de actividad (2015-2017)* muestra de manera clara esta tendencia. Según los datos del CTBG (2017) los hombres reclaman 3 veces más que las mujeres: el 23% de las reclamaciones son presentadas por mujeres frente al 77% que son presentadas hombres⁸.

A nivel autonómico, en Andalucía por seguir con los datos ofrecidos anteriormente, el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA) en su *Informe Anual de Actuación 2017*, muestra como del total de las reclamaciones presentadas por personas físicas sólo el 17,3% son realizadas por mujeres; los hombres son el 82,7% del total (¡cerca de 5 veces más!). Es decir, las mujeres no sólo solicitan menos información pública sino que además ejercen sensiblemente menos las reclamaciones ante los órganos de control.

⁸ Los datos desagregados por sexo relativos a las reclamaciones CTBG están disponibles en el apartado "Datos y Estadísticas de la actividad del Consejo" desde el 21/06/2018 en este enlace: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/Datos_actividades.html

Ilustración 5 Reclamaciones ante Órganos de Control de la Transparencia



ELEMENTOS DE GÉNERO A CONSIDERAR EN EL DAIP

Si se tiene en cuenta que la mayor parte de las solicitudes de *DAIP* se tramitan electrónicamente *on line* (el 87,83% se realizan así a 31 de mayo del presente año⁹) un factor que podría incidir en estas diferencias sería la llamada *brecha digital de género*. El Instituto Nacional de Estadística (INE) la define como “la diferencia, en puntos porcentuales, entre el porcentaje de hombres y el porcentaje de mujeres que han utilizado Internet¹⁰”. Según datos del propio INE la *brecha digital* entre hombres y mujeres se redujo de los 5,3 puntos en el año 2012 a los 1,8 puntos en el año 2017 por lo que, aunque ciertamente puede tener una pequeña incidencia, el uso de internet no parece ser un elemento determinante que explique las diferencias de los datos obtenidos entre los sexos del ejercicio del *DAIP*.

Asimismo, existen estrechos vínculos entre corrupción y transparencia. Por comentar el más evidente: a mayor transparencia, más rendición de cuentas, y siguiendo la ecuación básica de la corrupción de Klitgaard (1988)¹¹ $C = M + D - A$. (en la que corrupción C es igual a monopolio en la toma de decisiones M más discrecionalidad D menos rendición de cuentas A), debería entenderse menor posibilidad de corrupción. Dada esta relación, podría inferirse que aquellas personas a las que les preocupa más la co-

9 Datos de “El portal en cifras”

http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/MasInformacion/El-portal-en-cifras.html

10 Fuente: INE:

http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925528782&p=1254735110672&pagina-me=ProductosYServicios%2FPYSLayou

11 De Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Derecho de acceso y brecha de género

rupción muestran un mayor interés por la transparencia en sus diferentes vertientes, como el *DAIP*. Parecería interesante conocer, por consiguiente, el interés que despierta la corrupción entre hombre y mujeres. En el pasado *Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)* de abril del presente año "*la corrupción y el fraude*" era el segundo problema en importancia para los ciudadanos y ciudadanas (38%)¹². Este dato en la tabulación realizada en función del sexo nos muestra como este problema es importante para el 40,1% de los hombres encuestados y para el 36,7% de las mujeres¹³. La diferencia de 3,4% entre hombres y mujeres respecto a su preocupación por el fraude y la corrupción no parece que pueda ser determinante en el *gap* que mostraban los datos anteriores.

¿A qué se pueden entonces atribuir las causas de las diferencias en el uso del *DAIP* entre mujeres y hombres? Se hace necesario aplicar la perspectiva de género para analizar esta realidad y poner de manifiesto aspectos que, aunque se vayan erradicando, aún están en la base de la desigualdad entre mujeres y hombres, como es caso de la presencia masculina y femenina en el espacio público y privado.

La mujer se ha ido incorporando al espacio público, no sin poca dificultad, pero sin embargo el hombre no lo ha hecho de la misma manera en el espacio privado. Esto se traduce en una inevitable desigualdad en el uso del tiempo, ya que las mujeres dedican 2'13 horas diarias¹⁴ más que los hombres a las tareas de cuidado (labores del hogar, cuidado de menores, mayores y personas dependientes) con lo que se enfrentan en no pocas ocasiones a una doble y triple jornada que, inevitablemente, les resta tiempo para participar y ejercer su derecho a utilizar los mecanismos disponibles propias de una ciudadanía activa, como puede ser el *DAIP*. Consecuentemente, si las mujeres no ocupan el espacio público en igualdad de condiciones, si no están presentes en ámbitos públicos de debates y de toma de decisiones, ¿se puede esperar que asuman el *DAIP* de la misma manera que los hombres?

Indiscutiblemente, a estos elementos deberán añadirse otros específicos como la falta de conocimiento o sensibilización respecto a la transparencia y el *DAIP* y su ejercicio. El *Estudio sobre Calidad de los servicios públicos (X)* del CIS¹⁵ realizado en junio de 2015 nos aporta información en este sentido. Así, sobre el conocimiento sobre la ley de transparencia aparecen diferencias en función del sexo: existe una diferencia del 10%

12 Barómetro CIS abril 2018

http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14391

13 Barómetro CIS abril 2018. Tabulación por sexo

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3200_3219/3210/cru3210sexo.html

14 Datos de la Encuesta de Empleo del Tiempo 2009-2010 elaborada por el INE que puede verse en estos enlaces:

<http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/Conciliacion/UsosdelTiempo.htm>

http://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176815&menu=resultados&idp=1254735976608

15 Datos de elaboración propia obtenidos de los ficheros del Banco de Datos del CIS del Estudio de Calidad de los Servicios Públicos (X). Se tuvo que acudir a estos ficheros y tratarlos porque en los datos que están en acceso abierto las preguntas 25, 26, 27 y 28 no aparecen en los cruces por sexo como puede verse en este enlace:

http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3100_3119/3102/cru3102sexo.html Y las preguntas a las que se referencia en este texto son la Pregunta 25 ¿Podría decirme si conoce o ha oído hablar de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno? y 26 ¿Y conoce o ha oído hablar del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno?

entre hombres y mujeres en el grado de conocimiento de la ley (el 55,9% de hombres afirma conocerla frente al 45,6% de las mujeres). Cuando se pregunta a las personas encuestadas por el conocimiento del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) la diferencia entre los sexos baja hasta el 7,1%, al responder el 26% de las mujeres afirmativamente sobre esta cuestión, porcentaje que se eleva hasta el 33,1% en el caso de los hombres.

A MODO DE BREVE CONCLUSIÓN

Algunos de los datos presentados en el presente texto podrían entenderse reveladores. Se puede afirmar que, con carácter general, las mujeres participan menos del ejercicio del *DAIP* y además lo hacen de manera distinta a los hombres y en este fenómeno juegan influyen de manera fundamental determinantes de género.

Habida cuenta de la situación descrita, el *poder* de la transparencia se ve seriamente afectado sin la participación de las mujeres. Y viceversa. El poder liberador de la información debe de incluir a las mujeres. *Sí o sí*. La ciudadanía está viviendo un periodo en el que el feminismo está irrumpiendo con fuerza en todos los ámbitos; las mujeres están en pleno proceso de empoderamiento y en este sentido, garantizar un *DAIP* equitativo, fomentaría la participación femenina en el control de la actividad de las instituciones públicas. Supondría, en definitiva, otro espacio en el que trabajar para erradicar las desigualdades de género.

Por tanto, es obligación de los poderes públicos desarrollar políticas y acciones que incidan en este hecho ya que no se podrá hablar de transparencia sin la incorporación de las mujeres como sujetos activos y protagonistas de la misma. Políticas de difusión, formativas y de sensibilización específicas devienen, de esta manera, en instrumentos esenciales. Ya se sabe que la siguiente revolución será feminista o no será y para que ésta ocurra es absolutamente necesaria la transparencia. Empezar con el *DAIP* sería un buen inicio para poder edificar los cimientos de ese cambio que lleva la transparencia en su interior y que servirá, sin duda, para construir una sociedad más justa.



Recibido: 17/06/2018

Aceptado: 30/06/2018

Desde la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y de las sucesivas leyes autonómicas, han sido muchos los cambios que han experimentado las administraciones públicas, especialmente las de mayor tamaño, en sus relaciones con la ciudadanía y en el tratamiento de la información pública sometida a ellas.

Desde el punto de vista del periodismo, estas normas deberían haberse considerado como un gran paso y una buena oportunidad para desbloquear el acceso a la información, antes tortuoso y ahora aparentemente abierto; deberían haber sido entendidas como elemento facilitador del conocimiento de cuestiones tan básicas y esenciales como la gestión de la cosa pública en todos y cada uno de sus perfiles, de forma que los datos, en el caso de la publicidad activa, estuvieran permanente actualizados, disponibles para su consulta y explotación, o que fueran fácilmente obtenibles en el ejercicio del derecho de acceso que prevén estas mismas normas.

En el caso de Andalucía, que dispone de Ley propia desde el año 2014 (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía) y autoridad independiente (Consejo de Transparencia y Protección de Datos desde 2015), la entrada en vigor de esta norma no fue acompañada de la necesaria dotación de los recursos mínimos e imprescindibles (formación, herramientas informáticas etc...) para desplegar sus efectos inmediatamente. Seguramente por ello, aun siendo significativa la evolución en este campo, no ha sido prácticamente hasta este año cuando el sistema ha comenzado a funcionar con mayor regularidad. Por ejemplo, hasta 2018 no se ha presentado el Portal de Datos Abiertos; también es reciente la publicación por parte del Consejo en su web de las resoluciones que ha dictado por incumplimiento de publicidad activa (115 a fecha de 15 de junio de 2018, de las cuales, por cierto, el 82% se presentan contra ayuntamientos) y de aquellas que se corresponden a otro tipo de reclamaciones sobre el derecho de acceso, las cuales están disponibles para su consulta en formato pdf desde el segundo trimestre de 2016. En esta misma línea, las estadísticas sobre la aplicación de la Ley comienzan a ofrecerse desde septiembre de 2017 lo que nos permite comprobar cómo existe un incremento paulatino del interés de la ciudadanía por la transparencia, pasando de las 3.372 solicitudes de información tramitadas desde la entrada en vigor de la Ley y hasta el 31 de agosto de 2017, a 4.594 solicitudes tramitadas hasta el 4 de abril de 2018.

Que la información no nos pertenece, debería ser dogma para todas las administraciones públicas y para aquellas entidades privadas que se nutren de forma directa,

en mayor o menor medida, de fondos públicos; de ahí que las leyes de transparencia deberían ser aliadas de los periodistas en su labor de servicio público llamado a garantizar el derecho a la información de la ciudadanía.

Sin embargo, la realidad es bien distinta y lejos de haber generado confianza en los profesionales, los portales de transparencia no han logrado situarse en la agenda de los periodistas como fuentes expertas y fidedignas de información. Aunque el carácter de la norma, que no prevé la identificación de la persona o entidad que realiza la consulta, dificulta la posibilidad de conocer de manera exacta quiénes son los colectivos que mayor uso realizan de las distintas opciones de consulta, esta escasa trascendencia se ha constatado en los diferentes encuentros y jornadas en los que participan estos profesionales de la información.

Esta realidad puede deberse a diversos factores. El primero de ellos, el escaso conocimiento que existe respecto de las posibilidades que ofrecen tanto la normativa como las plataformas. La ingente cantidad de conjuntos de datos que por ejemplo se ofrecen en diferentes portales --hasta 500 en el caso del Portal de Datos Abiertos de la Junta de Andalucía-- no ha sido suficientemente dada a conocer ni está siendo explotada de forma destacada por la ciudadanía en general, pero menos aún por los periodistas. En el reciente encuentro celebrado en Sevilla durante la Semana de la Administración Abierta, fue justamente esta una de las cuestiones que plantearon algunos de los ponentes: se está realizando un notable esfuerzo por parte de algunas administraciones por ofrecer datos en formatos adecuados para su tratamiento y que tienden a cumplir con los principios básicos (datos completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables y estructurados, etc...) que sin embargo no están teniendo prácticamente uso por parte de terceros.

El segundo de los factores que podrían estar contribuyendo a esta desconfianza o falta de uso referencial de los portales de transparencia por parte de los periodistas es la necesidad de formación especializada tanto para la consulta como para la propia explotación, tratamiento y presentación de los datos, de forma que los ceros y unos se conviertan en noticias o información de interés para la ciudadanía. Los planes de estudios de los diferentes grados en periodismo deberían incorporar estos conocimientos de forma inmediata a sus contenidos porque sin duda, deben formar parte de las competencias de los profesionales futuros. Respecto de los actuales, es evidente que los medios deben invertir en formar a sus periodistas (una cuestión complicada dada la situación y las condiciones laborales del sector) de forma que puedan utilizar estos recursos como fuentes y elementos habituales de trabajo.

El tercer elemento a tener en cuenta es que para que el trabajo de consulta y explotación fuera útil y los datos que se nos ofrecen fueran confiables, el acceso a las fuentes debería estar efectivamente abierto; es decir, el hecho de que la propia administración prepare los datos para ofrecerlos a la ciudadanía genera de por sí una desconfianza

Periodismo, periodistas y transparencia: condenados a entenderse

hacia lo que se nos ofrece, quedando bajo la sospecha de la "cocina creativa" a la que los datos pueden estar sometidos.

Por tanto, desinformación, desconocimiento y falta de confianza son elementos que pueden estar detrás del escaso impacto que las novedades que han traído las distintas leyes de transparencia ha tenido entre los periodistas, con carácter general.

La incoherencia que por otra parte supone la ausencia de periodistas al otro lado de la transparencia, es decir, en el ámbito de las administraciones que trabajan esta competencia y desarrollan las obligaciones derivadas de la norma, es sin duda un elemento llamativo. Y ello por distintos motivos: uno básico es que la información que se ofrece en este caso a la ciudadanía ha de ser ante todo entendida por las personas destinatarias. Los periodistas justamente se dedican a esto: a transmitir información de forma que el mensaje sea comprensible. Por tanto, como Colegio Profesional de Periodistas consideramos que las figuras que se están empezando a crear en algunas administraciones de "técnicos de transparencia", guardan una perfecta identidad con las personas tituladas en Periodismo; ello además permitiría ofrecer la información con un enfoque menos administrativista y más cercano a una nueva forma de comunicación entre las administraciones y la ciudadanía, que es algo que se sitúa en la base de los principios de la transparencia. Al mismo tiempo, consideramos que en el ámbito de la participación institucional, los Consejos de Transparencia deben contar entre sus filas con representantes del sector de la información, de forma que esta perspectiva, complementada con la que aportan constitucionalistas y expertos en derecho administrativo o incluso informáticos, que suelen ser los perfiles más habituales en estos órganos, transmitan más garantías a los propios profesionales (en el caso de Andalucía, ninguno de los expertos o miembros efectivos de la Comisión Consultiva representa al sector de la información o tiene un perfil profesional relacionado con éste).

Las administraciones aún deben superar algunos tabúes que se encuentran en los orígenes de la gestión más arcaica de la cosa pública, eludiendo la permanente pregunta de "para qué quiere usted la información" y transformando el lenguaje más allá de los boletines oficiales. El miedo a la pérdida de rigor se supera con expertos en comunicación formados en transparencia e incorporados al otro lado de la ventanilla de cristal hasta conseguir que incluso esta desaparezca.

#RET

Revista Española de la Transparencia





Francisco Javier Acuña Llamas
Comisionado presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y
Protección de Datos Personales (INAI) de México

Transparencia y combate a la corrupción

Recibido: 11/06/2018

Aceptado: 05/07/2018

Abordar la transparencia y el combate a la corrupción implica determinar si entre ellos existen relaciones. De haber vínculos, se debe señalar en qué consisten y, sobre todo, si las relaciones que existan son conceptualmente necesarias o solamente son contingentes.

La transparencia, bajo una perspectiva genérica, es tanto un proceso como un resultado.

La transparencia como proceso o actividad es perenne, es decir, si la actividad gubernamental en sentido muy amplio y, por ende, incluir las labores ejecutiva, legislativa y jurisdiccional, es permanente y, consecuentemente, se está generando constantemente información. La información que se crea continuamente, al estar en posesión de los sujetos obligados, principalmente autoridades, adquiere el carácter de información pública y, debido a este carácter, cualquier persona puede acceder a la misma, salvo que por causa de interés público o de seguridad nacional no sea conveniente darla a conocer. Así, el principio de máxima publicidad única y exclusivamente puede ser derrotado si tiene mayor peso la protección del interés público, dentro del cual se ubican las razones de seguridad nacional.

Esta visión de la transparencia como actividad o proceso se concreta regulativamente en lo que se conoce como obligaciones de transparencia, las cuales implican la exigencia a los sujetos obligados para que pongan a disposición del público y mantengan actualizada la información que generan con motivo del ejercicio de su competencia para el cumplimiento de su finalidad social.

Con base en nuestra Constitución, en la Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública, se regulan dos clases de información: i) información común, es decir, información que cualquier sujeto obligado genera, e ii) información particular o singular que solamente determinados sujetos obligados, por sus peculiaridades, producen, es decir, poseen. (V. gr. Organismos constitucionalmente autónomos e instituciones de educación superior públicas dotadas de autonomía).

De esta manera, vía obligaciones de transparencia, tanto comunes como singulares, se fomenta e impulsa, constantemente, para que los sujetos obligados den a conocer a la sociedad lo que el espacio público tiene como responsabilidad realizar y sobre lo que debe informar.

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS

Así, la transparencia es el antónimo del arcana imperii, es decir, el gobierno críptico, oculto, secreto, del que no se conoce qué hace, cómo lo hace, cuándo lo hace, para qué lo hace, por qué lo hace. Lo que ve la sociedad son acciones gubernamentales inexplicables e incomprensibles.

De esta manera hay una relación entre transparencia y lo oculto: A mayor transparencia menor secrecía o a mayor secrecía menor transparencia.

Ahora bien, la transparencia es una precondition del adecuado funcionamiento de la democracia y los gobiernos crípticos no son afines a ésta. La relación de la transparencia y la democracia no es, por tanto, eventual o contingente, sino necesaria: las auténticas democracias presuponen gobiernos abiertos. Y si los estados constitucionales de derecho están inmersos en los parámetros democráticos entonces deben privilegiar las actividades y procesos de transparencia.

Asimismo, podemos visibilizar la transparencia como resultado o producto, y como tal se conecta directamente con el ejercicio del derecho de acceso a la información: la información pública que no forma parte de los rubros o temas de las obligaciones de transparencia, comunes o singulares, puede ser solicitada por cualquier persona y, prima facie, le debe ser entregada o proporcionada salvo que se actualice una causal de reserva.

En países en los cuales prevalece lo secreto, lo críptico y, por ende, no hay transparencia, la posibilidad de actos de corrupción se incrementa, se potencia. En efecto, es evidente que en cualquier país en el que no existe información sobre obra pública, por referir un rubro sensible, es altamente probable que existan actos de corrupción.

En nuestro país hemos hecho que la transparencia y el combate a la corrupción se correlacionen, es decir, se presupongan mutuamente, y para ello se ha creado el Sistema Nacional Anticorrupción¹.

En este sistema, la coordinación de autoridades federales, locales y municipales, es el punto nodal para el combate a la corrupción y éste presupone un alto grado de transparencia. Por ello, en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual forma parte integrante del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, nos corresponde ser la voz primordial para que se respeten, promuevan, protejan y garanticen los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales y, por supuesto, velar por la transparencia, principalmente, para que las obligaciones de transparencia sean una realidad, pues éstas, como se ha señalado y en lo que coinciden los tratadistas, de suyo disminuyen el nivel de corrupción.

¹ Véase: Gutiérrez Parada, Oscar y Muñoz Díaz, Pablo Francisco. Sistema Nacional Anticorrupción. Diseño normativo e institucional, (en prensa). México, 2018.



Recibido: 15/06/2018

Aceptado: 30/06/2018

Cuando estas páginas salgan de la imprenta es de esperar que hayan experimentado un significativo avance dos iniciativas legislativas que están llamadas a marcar el futuro de la transparencia en nuestro país. Por una parte, la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción, que, entre otras innovaciones relevantes, apunta a una notable modificación de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG). De otro lado, el Proyecto de Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal (LOPD), imprescindible para acomodar la normativa española al Reglamento europeo, el cual devino directa e inmediatamente exigible a partir del 25 de mayo, desplazando consecuentemente desde esa fecha a cualquier disposición interna que lo contradiga o no sea susceptible de ser interpretada conforme al mismo. Y no parece preciso insistir en la inseguridad jurídica que genera entre los sujetos obligados el retraso en la adaptación al Reglamento, pese a la excelente labor desempeñada por la Agencia Española de Protección de Datos y las Agencias vasca y catalana a fin de paliar en la medida de lo posible dicha carencia.

Por ceñirnos a los aspectos en que transparencia y protección de datos están más estrechamente involucradas, conviene tener presente que la propuesta de modificación de la LTAIBG conlleva una expansión del ámbito de la publicidad activa tanto en lo concerniente a las entidades obligadas como a la adición de nuevas exigencias (agendas institucionales y de trabajo; personal de confianza o asesoramiento especial; etc.). Y es obvio que esta ampliación de la información que necesariamente ha de estar disponible en las correspondientes sedes electrónicas potencia y multiplica el riesgo de afectación del derecho fundamental a la protección de datos personales [mayor capacidad difusora de las nuevas tecnologías que constituye un factor relevante para resolver los conflictos entre este último derecho y la libertad de información; así, por ejemplo, la STC 58/2018, FJ 7º y, por citar una decisión también reciente del ámbito europeo, la STEDH de 28 de junio de 2018, caso M.L. y W.W. contra Alemania, §§ 91, 97, 102].

Asimismo, entre las propuestas de reforma de la LTAIBG cabe destacar la pretensión de incorporar un régimen sancionador que –como sucede ya en alguna legislación autonómica– incluye entre las infracciones el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Por consiguiente, los sujetos obligados habrán de moverse entre la Escala de sobreproteger la transparencia, aventurándose así a menoscabar el derecho a la protección de datos, y la Caribdis de invertir las preferencias, arrojando el riesgo de incumplir la correspondiente obligación de publicidad activa y ser sancionados por ello. Como sucede siempre cuando de colisión de derechos se trata, la adecuada

solución de la controversia es una cuestión de grado, de proporción; recordemos la famosa máxima de Paracelso: todo es veneno; nada es veneno; sola dosis facit venenum.

Bajo el prisma de la normativa reguladora de la protección de datos personales, parece evidente el empeño por mantener el statu quo preexistente en su relación con la transparencia. Así, el artículo 86 del Reglamento europeo recuerda explícitamente la necesidad de conciliar el acceso del público a los documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos obrantes en los mismos. Por su parte, el Proyecto de LOPD sigue remitiendo en bloque a los artículos 5.3 y 15 de la vigente LTAIBG la regulación de la materia (Disposición adicional segunda).

Continuismo respecto de la derogada Directiva 95/46/CE que se aprecia asimismo en el modo en que el Reglamento aborda la convivencia entre la protección de datos y la libertad de expresión e información. Asunto cuya relevancia es palmaria desde el punto de vista de la transparencia, pues, de acuerdo con la doctrina del TEDH –conforme a la cual hemos de interpretar nuestros derechos fundamentales–, cuando es un profesional de la comunicación quien pretende el acceso a un documento o un contenido en el marco de la legislación de transparencia ha de considerarse que está ejercitando el derecho fundamental a la libertad de información ex art. 20.1 d) CE (así, nuestra Resolución 10/2017, de 1 de enero, FJ 2º). De forma semejante a la Directiva, el artículo 85 del Reglamento, en su primer apartado, impone a los Estados miembros que concilien por ley el derecho a la protección de datos con el derecho a la libertad de expresión e información, “incluido el tratamiento con fines periodísticos”; y su apartado segundo exige a continuación: “Para el tratamiento realizado con fines periodísticos... los Estados miembros establecerán exenciones o excepciones..., si son necesarias para conciliar el derecho a la protección de los datos personales con la libertad de expresión e información”.

Y el Considerando 153 ofrece algunas pautas para interpretar adecuadamente este artículo 85. Tras recordar que el tratamiento de datos personales con fines exclusivamente periodísticos debe estar sujeto a exenciones o excepciones de determinadas disposiciones del Reglamento, precisa a continuación: “Esto debe aplicarse en particular al tratamiento de datos personales en el ámbito audiovisual y en los archivos de noticias y hemerotecas. Por tanto, los Estados miembros deben adoptar medidas legislativas que establezcan las exenciones y excepciones necesarias para equilibrar estos derechos fundamentales”. Y termina el Considerando haciendo un guiño a las hondas transformaciones experimentadas en este ámbito por las nuevas tecnologías, que incluso permiten a cualquier ciudadano jugar un papel en el intercambio de noticias e información: “A fin de tener presente la importancia del derecho a la libertad de expresión en toda sociedad democrática, es necesario que nociones relativas a dicha libertad, como el periodismo, se interpreten en sentido amplio”.

La transparencia y la protección de datos en la encrucijada

En este contexto, adquiere sentido la propuesta de incorporar a la futura LOPD diferentes disposiciones referentes a los servicios de internet, y más específicamente a regular la libertad de expresión en redes sociales, plataformas digitales y servicios equivalentes de la sociedad de la información. A este respecto, la enmienda núm. 311 presentada por el Grupo Parlamentario Socialista propone la adición de un nuevo artículo 91, que impone a los responsables de dichos servicios el establecimiento de los protocolos necesarios para asegurar tanto la veracidad informativa, como los derechos de las personas afectadas por la información. Asimismo, la enmienda contempla la obligación de los medios de comunicación digitales de publicar, a petición del interesado, un aviso aclaratorio sobre noticias que no reflejen su situación actual y le causen perjuicio.

Baste esta enmienda -entre otras muchas que podrían citarse- como muestra de la enjundiosa y compleja tarea que aún resta por hacer al legislador orgánico.



La transparencia va también de alianzas

Recibido: 15/06/2018

Aceptado: 30/06/2018

No quería comenzar un artículo sobre algo tan bonito como la transparencia diciendo que estoy preocupada, pero lo tengo que reconocer y me veo en la obligación de compartirlo.

Hace ya tres años que en la Comunitat Valenciana creamos una conselleria expresamente para los "intangibles": la transparencia y la participación. No voy a decir que fue algo fácil, ni que estos tres años hayan sido un camino de rosas pero sí tengo que reconocer que fuimos pioneros y que a día de hoy puedo confirmar que acertamos de lleno. Lo hicimos porque conseguimos poner en el centro del debate esos intangibles tan necesarios para la reflexión y la acción futura aunque, por desgracia, sean palabras manidas en el discurso político.

El oscuro pasado del anterior gobierno de la comunidad marcaba claramente la necesidad de dar un vuelco no solo a las rutinas, prácticas y/o metodologías utilizadas en el quehacer diario de la administración sino también a las actitudes y la manera de hacer política de los nuevos altos cargos del gobierno.

Para el gobierno del Botànic hubo una prioridad desde el minuto uno: apostar por la ética y la integridad como pilares fundamentales de la reconstrucción de la imagen de la Comunitat Valenciana. La vergüenza de lo acontecido en el pasado no podía suponer sino un revulsivo para recuperar la confianza de la ciudadanía y la dignidad de una institución de casi 600 años.

Dentro de nuestra estrategia, uno de los puntos necesarios para aprender y poder adquirir el tan famoso know how era el de poder establecer redes de colaboración con otros territorios y con agentes expertos en la materia. Así llegaron las alianzas con:

- ONG's del sector con las que nos comprometimos a una serie de ítems tales como, por ejemplo, la realización de un **protocolo de actuación transparente ante posibles catástrofes naturales** o el poner en marcha el proyecto piloto de control de la sociedad civil en la contratación pública conocido como **Pactos de Integridad**.
- A su vez la creación de una **red autonómica** de transparencia que sirviese como intercambio de experiencias, primeros pasos, errores cometidos y futuros proyectos.
- Una coordinación con las **Diputaciones** de la Comunitat así como con la FEMP a modo de observadores dentro de su Red por la transparencia y la participación.

La transparencia va también de alianzas

- Y, por último, la colaboración con las **universidades públicas valencianas** en la realización de jornadas, seminarios, publicaciones, etc. dirigidos a la divulgación de la cultura de la transparencia.

Detallo las alianzas para poder subrayar la ausencia de uno esencialmente: el propio Gobierno del Estado. Si bien la mayoría de gobiernos regionales se conformaron en junio del 2015, el del Estado no llegó hasta un año después. Para aquel entonces las CCAA ya habíamos recorrido trayecto e íbamos muy avanzadas. No obstante, nunca es tarde.

Confieso que teníamos puestas bastantes esperanzas en poder conseguir una interlocución clara y seria con el gobierno central que sirviese para construir un relato de país que afanzara las políticas públicas de gobierno abierto y que eso ayudara a paliar la desafección y rechazo hacia las instituciones. Podría resumirlo todo a partir de ahora como un: "tuvimos esperanzas y...fin de la cita".

El primer impedimento fue el situar estos temas dentro de un macroministerio como es el de Administración Pública y Hacienda, nada más y nada menos. El segundo fue el pensar en una relación Estado-CCAA unidireccional en la que no existiera un debate político de alto nivel en el que se decidiese entre todos y todas hacia donde debíamos remar conjuntamente, por qué cuestiones estratégicas debíamos apostar o cómo lo íbamos a hacer. El tercero fue, sin duda, el tener al frente de estos temas a un ministro que no sabía ni lo que quería decir aquello de Gobierno Abierto.

En estas semanas se inicia otra época de esperanza. Desde la Comunitat Valenciana deseamos que el cambio de gobierno comporte a su vez un cambio de perspectiva en estos temas porque si queremos avanzar en transparencia, en participación, en integridad o en buen gobierno, debemos tomarnos en serio la construcción de una estrategia de Estado en la que todas y todos estemos cómodas y cómodos.

Debemos abordar cuestiones cómo la desafección política y la falta de confianza en las instituciones, ver la transparencia como la retaguardia de las políticas públicas, la necesaria inversión en medios humanos y materiales para desarrollar las políticas de gobierno abierto, la apuesta por la inteligencia artificial como instrumento de ayuda en la prevención de la corrupción y como no, la generación de empleo a partir del Big Data.

Muchos hemos avanzado a pasos agigantados, de eso no hay duda, pero todavía nos queda mucho por recorrer para poder llegar a donde nos gustaría y nos merecemos estar. Decía al principio que estaba preocupada quizás porque me creo esto de la transparencia y no quisiera que quedara en una moda, en un estorbo o en algo pasajero. Necesitamos urgentemente una apuesta clara y firme, espero que así sea muy pronto. En lo que sí estoy muy tranquila es que en nuestra comunidad siempre van a encontrar una aliada, siempre.



El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia¹

Recibido: 28/05/2018

Aceptado: 30/06/2018

1. Introducción: los regímenes específicos de acceso.

Mucho y bien se ha escrito ya sobre la discutida supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG) con respecto a los regímenes jurídicos específicos de acceso a que se refiere el apartado 2 de la disposición adicional primera de la ley y que ejemplifica su apartado 3 citando la información medioambiental y la reutilización. Con independencia de las posturas que se defiendan², argumentos fundados y suficientes hay para poder sostener la posibilidad de ejercitar la reclamación previa regulada en los artículos 23 y 24 de la LTBG, al menos cuando en aquellos regímenes no exista una vía de impugnación ad hoc o se dé una remisión expresa en bloque al sistema general de revisión de actos administrativos dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC). Y esto último, por el juego del principio de supletoriedad que expresamente enuncia la LTBG con respecto a estos regímenes y el carácter sustitutivo de la reclamación previa con respecto a los recursos administrativos de la LPAC.

El apartado 2 de la disposición adicional primera habla de la supletoriedad de la ley –en concreto, de la regulación sobre derecho de acceso a información pública si atendemos al título de la disposición adicional–, y, por tanto, no solo de la regulación del derecho (sección 2ª del capítulo III del título I), sino también del régimen de impugnaciones (sección 3ª). Esta interpretación de que se aplica este último régimen, más cercana a la literalidad de la ley, sin embargo, se aleja en parte de la que tradicionalmente ha sostenido la jurisprudencia, que ha venido calificando la vía revisora como un procedimiento diferente, con una regulación específica, y no como una prolongación del procedimiento que da lugar a la resolución impugnada.

En mi opinión, las dudas pueden generarse a lo sumo con aquellos regímenes que tácitamente se han venido considerando como específicos de acceso y que, a la vista del tenor del apartado 2 al que estamos aludiendo, no lo son *strictu sensu* por no recaer sobre materias concretas. Me refiero al acceso por parte de los concejales al amparo

¹ Este breve artículo recoge algunas reflexiones compartidas en las ponencias presentadas en el Congreso Internacional sobre Contratación Pública celebrado en Cuenca en enero de 2018, organizado por la Universidad de Castilla-La Mancha, el Observatorio de la Contratación Pública y Wolters Kluwer, y en las Jornadas “Retos jurídicos para la Ciudad de Madrid”, organizadas por el Ayuntamiento de Madrid y el Consejo General del Poder Judicial en mayo de 2018.

² Ya conocemos la postura que sostienen, por un lado, aunque con matices singulares, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (CTPDA), y por otro y esencialmente pero no solo, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso de Cataluña (GAIP), el Consejo de Transparencia de Aragón (CTAr) y el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad valenciana (CTCV).

El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia

del artículo 77 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, ya que la especialidad de este régimen viene dada por la condición subjetiva del titular del derecho, que aquí, además, goza de la condición de fundamental y, por tanto, más allá del debate vivo sobre la verdadera naturaleza del derecho "común" de acceso, señala a un aspecto cualitativo, no un mero matiz, que sin duda alguna distancia marca entre ambos derechos.

La misma opinión debería merecer el régimen de la reutilización, si no fuera porque el apartado 3 de la disposición adicional primera lo etiqueta expresamente como régimen específico de acceso. Como acertadamente dice Guichot, la LTBG muestra aquí un entendimiento lato del término "materia" –yo creo que más bien, irreflexivo o casual-, dado que este régimen tampoco recae sobre una materia concreta –no existe un catálogo de materias reutilizables- sino que atiende a la utilidad o finalidad de la información. Para este autor, esta circunstancia permitiría colegir que la regulación (sustantiva, material, de garantías) de la LTBG se aplica al acceso por los representantes políticos a la información³, lo que en mi opinión resulta menos obvio ya que no reúne ninguna de las características que hemos barajado: ni carácter material ni referencia legal expresa. Esto no impediría, claro está, que barajando otros argumentos más de fondo sí se pudiera llegar a la misma conclusión.

El asunto, en conclusión, es si siempre que estamos ante un debate sobre acceso a información pública la LTBG debe ser norma aplicable, ya sea directa o supletoriamente, exista o no régimen específico de acceso, ejerza quien ejerza el derecho y el momento en el que decida hacerlo.

2. Una especialidad del acceso: los interesados.

Y a esta altura es donde me gustaría exponer, siquiera brevemente, las diferentes interpretaciones que existen cuando hablamos del acceso de los interesados a la información obrante en los procedimientos en los que gozan de esta condición jurídica, *mientras están en curso*. Bien es cierto que siempre he sostenido que este detalle temporal no debería ser trascendente, por cuanto la condición de interesado no se evapora o esfuma por el hecho de que el procedimiento haya concluido, razón por la cual la Ordenanza de Transparencia de la Ciudad de Madrid no hace distingo alguno por razón del estado de tramitación del procedimiento cuando del acceso por el interesado se trata⁴.

3 GUICHOT REINA, Emilio. "El acceso de los representantes políticos a la información y la nueva normativa sobre transparencia y acceso a la información pública. En especial, la posibilidad de presentar reclamaciones ante las Autoridades de transparencia". REALA. Nueva Época – nº 8, noviembre 2017.

4 La GAIP en su resolución a la Reclamación 17/2015, considera que a una persona interesada en un procedimiento ya cerrado se le puede "reconocer la misma intensidad de acceso establecida por la legislación de procedimiento administrativo a favor las personas interesadas en un procedimiento en curso, ya que mantiene la condición de interesado y solicita el acceso con el fin de ejercer su derecho de defensa".

Quiero hacer alusión aquí, por tanto, al régimen de acceso que la LTBG dibuja en el apartado 1 de su disposición adicional primera, al que algunos autores han querido equiparar al de los regímenes jurídicos específicos de acceso del apartado 2.

En primer lugar, la disposición adicional primera se titula "regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública" y bajo ese paraguas no solo se regulan los regímenes jurídicos específicos de acceso, sino una especialidad en concreto: el acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos obrantes en él. Del tenor literal de esta disposición no se deduce que esta situación descrita tenga que tener encaje en la categoría de regímenes específicos, aunque sí pueda ser calificada como especialidad y, por ello, no pueda sostenerse de manera indubitada la aplicación supletoria de la reclamación previa ante el comisionado de transparencia que corresponda.

Así lo viene interpretando el CTBG en numerosas resoluciones⁵, considerando que en estos supuestos no tiene competencia para pronunciarse sobre el acceso si el solicitante es interesado y mientras el procedimiento esté abierto (en similares términos, el CTPDA en su resolución 107/2017, de 2 de agosto)⁶.

La opción legal de remitir para resolver sobre el acceso de los interesados a lo que disponga la norma reguladora del procedimiento de que se trate parece del todo lógica, dado que el acceso del interesado a los expedientes en los que ostenta tal condición debe tener otra amplitud, mayor que la que la LTBG garantiza y, en mi opinión, plena⁷.

5 Resoluciones 505/2015, de 8 de febrero de 2016, 367/2016, de 3 de noviembre, RT/192/2016, de 5 de diciembre, RT/180/2017, de 31 de julio y 309/2017. Son habituales estas reclamaciones en el caso de aspirantes o concursantes en procesos selectivos o de provisión de puestos de trabajo (Resoluciones 271/2017, de 4 de septiembre y 325/2017, de 30 de agosto).

6 En cambio, sí se considera competente cuando el procedimiento estuviera finalizado a la fecha de presentación de la solicitud (Resoluciones CTBG 290/2015, de 27 de noviembre y 407/2017, de 27 de noviembre).

7 Vid. la interesantísima resolución CTBG 4/2016, de 17 de marzo. Este carácter privilegiado del interesado al expediente como justificación de un tratamiento diferente al que con carácter general prevé la LTBG para el acceso a la información pública se reconoce también en las Resoluciones CTCV 2/2016, de 28 de abril y 23/2017, de 10 de marzo.

La GAIP justifica este diferente tratamiento en la voluntad del legislador de que el acceso no altere el procedimiento en curso. Para la Comisión, esta es seguramente la principal razón de ser de fondo del apartado 1 de la disposición adicional primera: evitar que el ejercicio del derecho de acceso regulado por el LTBG pueda alterar la posición jurídica de las personas interesadas en un procedimiento abierto o aspectos de la tramitación del mismo, tales como plazos e incluso pueda afectar a la validez de la resolución final del procedimiento en cuestión. Es por ello que la legislación de procedimiento administrativo sitúa el ejercicio del derecho de acceso a momentos determinados del procedimiento (artículo 82.1 de la LPAC) e impide la impugnación autónoma de las actuaciones administrativas producidas eventualmente en respuesta a este ejercicio (artículos 112.1 de la LPAC y, en el mismo sentido, 25 de la Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contenciosa administrativa).

Es en esta perspectiva que tiene su sentido el apartado 1 de la disposición adicional de la LTBG. En la medida en que la actuación de los interesados puede incidir en el procedimiento correspondiente (no es el caso de los no interesados, que no tienen la capacidad de participar, ni de hacer alegaciones o participar en el trámite de audiencia), y que una solicitud de documentación se debe considerar una actuación de este tipo, es coherente integrar en la regulación del procedimiento administrativo el ejercicio del derecho de acceso y de esta manera evitar que las previsiones de el LTBG puedan causar interferencias en la conducción del procedimiento principal. De todos modos, también se podría alcanzar este objetivo con la mera previsión de un principio general de no interferencia del ejercicio del derecho de acceso regulado por el LTBG en la tramitación de los procedimientos en trámite, que deberían seguir su curso con independencia de las actuaciones efectuadas al amparo de la legislación de transparencia. Y en cualquier caso, al margen de donde pueda llevar el apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTBG, ésta es una cuestión que deben tener presente tanto los responsables de hacer efectivo el acceso amparado en la legislación de transparencia, como los de los procedimientos administrativos en curso que resulten afectados: la tramitación del procedimiento administrativo, dice la GAIP, no puede verse afectada por el ejercicio del derecho de acceso regulado por el LTBG en relación con la documentación que lo integra.

El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia

Entre otras razones, por una obvia, y es por la necesidad de garantizar la defensa del interesado dentro del propio procedimiento y de su derecho fundamental, este sí expresamente reconocido en la Constitución, a la tutela judicial efectiva, con la extensión que el Tribunal Constitucional le atribuye. Por este motivo, sorprende sobremanera la previsión del artículo 82.1 de la LPAC⁸ cuando manifiesta que en la puesta a disposición de los interesados de lo instruido en el procedimiento para la celebración del trámite de audiencia se tendrán en cuenta las limitaciones previstas en la LTBG. ¿Es razonable que la LPAC haya pensado en un acceso de igual intensidad para un interesado que para un tercero?

La GAIP "salva" la extravagancia de este precepto interpretando que, aunque los límites son sustancialmente los mismos, no se debe deducir que la posición jurídica de uno y otro tipo de personas –interesados y terceros– sea la misma (dictamen 7/2016, de 30 de noviembre). Los interesados ostentan una especie de derecho de acceso reforzado a la información incluida en el procedimiento correspondiente, tal como se puede deducir del artículo 53.1 de la LPAC. Ahora bien, para la Comisión, esta mayor intensidad de acceso no consiste en que les sean aplicables menos límites legales, sino que al ponderar la aplicación de los límites que concurran al caso, la condición de interesado será un elemento que se suma al interés público favorable al acceso que deriva de la legislación de transparencia, con el resultado de contribuir a imponerse con más probabilidad a los derechos o intereses favorables a la protección o reserva de la información afectada.

Este planteamiento, según la Comisión, deriva de las leyes estatal y catalana de transparencia. La aplicación de los límites al derecho de acceso a la información establecidos por las leyes debe hacerse teniendo en cuenta la concurrencia de intereses públicos o privados que justifiquen el acceso. En este contexto, los interesados tienen un interés privado evidente en obtener la información de su expediente, que se ampara también en su derecho de defensa, que se sumará al interés público derivado de la legislación de transparencia, para desequilibrar con mayor probabilidad a favor la ponderación con los intereses protegidos por los límites que sean aplicables.

De este modo, un mismo límite aplicable al acceso a la documentación que forma parte de un procedimiento en trámite puede llevar a soluciones diferentes en su aplicación, según si quien ejerce el derecho de acceso es una persona interesada o no. Es muy probable que las personas que participan en un proceso de concurrencia competitiva, ya sea en materia de contratación pública, selección o promoción de funcionarios u otorgamiento de subvenciones, por poner algunos ejemplos, seguro que tendrán una posición reforzada para obtener la documentación del procedimiento afectada por límites legales al acceso que las personas que no tienen la condición de interesadas y que amparan su solicitud únicamente en la legislación de transparencia, y esta diferente posición jurídica obedece no tanto a que no les sean aplicables límites

⁸ Esta sería la norma de aplicación supletoria a falta de previsión expresa sobre acceso de los interesados en la "normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo". No sería la LTBG de acuerdo con la literalidad del apartado 1 de su disposición adicional primera.

a el acceso, que no es el caso, sino a que la ponderación necesaria para su aplicación les será más favorable.

Una interpretación la de la GAIP impecable, que dudo mucho coincida con la que manejaba el legislador estatal cuando aprobó el artículo 82.1 de la LPAC. Y además esta interpretación no ampararía el acceso por el interesado a datos especialmente protegidos de otros interesados en el procedimiento cuando tales datos hubieran sido decisivos en la resolución final, ya que en aplicación de la LTBG se seguiría exigiendo el consentimiento del titular del dato. Esto podría conducir a que, en un debate, por ejemplo, sobre una cuestión relativa a la salud en una convocatoria de subvenciones en la que hubiera que baremar las condiciones de discapacidad de los solicitantes, el derecho a la protección de datos prevaleciera automáticamente sobre el de tutela judicial efectiva.

3. La interpretación de los comisionados de transparencia.

La onda expansiva de esa gran *vis atractiva* competencial de algunos comisionados les lleva a entrar a conocer sobre cualquier reclamación en la que se dilucide alguna cuestión sobre acceso. Así, podemos citar numerosas resoluciones dictadas por diferentes órganos de control cuando el reclamante era interesado y el procedimiento al que afectaba su pretensión estaba en curso. Así podemos citar a título de ejemplo, las resoluciones GAIP 90/2017, de 21 de marzo; CTAr 23/2017, de 18 de septiembre; 46/2016, de 11 de noviembre y 40/2017, de 4 de mayo, de la Comisión de Transparencia de Castilla y León y, tras un cambio de criterio inicial, el Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana, en su resolución 3/2017, de 19 de enero.

La GAIP, en concreto, en su resolución 152/2016, de 19 de octubre, manifiesta que la garantía de la reclamación ante la Comisión, que protege mediante un procedimiento breve y gratuito ante un órgano independiente el derecho general de acceso a la información pública de cualquier ciudadano o ciudadana, con tanta o más razón debe amparar el derecho de las personas interesadas en obtener la información incluida en los procedimientos administrativos que les afectan, y nada hay en la disposición adicional primera de la LTBG que lo impida. Todo lo contrario: lo establecido en esta disposición es que la posición jurídica que corresponde a las personas interesadas en un procedimiento administrativo, en relación con el acceso a la información pública que lo integra, se define no tanto por el régimen jurídico aplicable al derecho de acceso a la información pública, sino por los derechos de mayor intensidad de acceso al expediente que les reconoce la legislación de procedimiento administrativo, y todo con independencia de si quien resuelve las solicitudes de acceso es la Administración responsable de tramitar el procedimiento concernido o, en vía de reclamación, la GAIP o el juez o tribunal que deba resolver el eventual recurso jurisdiccional.

El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia

En consecuencia, para la GAIP cabe concluir que la condición de interesado concurrente en la persona reclamante no cuestiona su competencia para resolver la reclamación, y que incluso si el procedimiento en el que se pide el acceso ya hubiera finalizado en el momento de la reclamación, la Comisión tendrá en cuenta este plus de legitimidad que supone la condición de interesado que pide acceder a una información necesaria para ejercer su derecho de defensa en la ponderación de los límites que eventualmente puedan concurrir a su derecho de acceso.

En este caso, se reclamaban unas actas de un proceso selectivo. En ellas se contienen datos de carácter personal, pero el acceso a esta la Comisión lo considera idóneo, necesario y proporcionado dada la condición de interesado en el proceso de selección de la persona reclamante, y la necesidad que argumenta de acceder a esta información en relación con las dos personas mejor calificadas para evaluar si quiere llevar a cabo acciones en defensa de sus derechos consistentes en pedir la revisión de aquellas valoraciones. De acuerdo con ello, la GAIP estima el derecho a acceder a las valoraciones que estas actas contengan en relación con los candidatos mejor posicionados que la persona reclamante, si bien limita el acceso a información relativa a datos especialmente protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal, como serían datos relacionados con la salud, por ejemplo, si constaran en las actas. En cuanto a candidatos que hubieran quedado en peor posición que la persona reclamante, ordena anonimizar sus datos identificativos ya que no resultan necesarias para la finalidad del acceso.

Para Fernández Ramos, por encima de interpretaciones literales de la ley, si se admite como parece lógico que el reenvío de la legislación de procedimiento no afecta a las peticiones de acceso a la información pública por parte de terceros, no tiene sentido que el interesado sea tratado de peor condición que el tercero. El razonamiento de la GAIP, según él, es impecable: si las personas que no tienen la condición de interesados pueden solicitar acceder a la información relativa a un procedimiento en curso y, en su caso, reclamar ante el órgano independiente, con mayor motivo han de poder hacerlo los interesados, que gozan de un derecho de acceso al expediente reforzado por su derecho a la defensa⁹.

Sostener la competencia de los comisionados de transparencia en estos casos, de dudoso reconocimiento legal, exige poner a prueba este criterio en todo tipo de procedimientos, especialmente en aquellos en los que pueda existir ya una vía administrativa especial de revisión, sustitutiva de los recursos administrativos ordinarios. Un caso sería el de la contratación administrativa¹⁰. Veámoslo.

9 FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. “La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45 (2017).

10 Vid. MESEGUER YEBRA, Joaquín. “El derecho de acceso a la información pública en materia de contratación”. Capítulo de la obra “Contratación pública local electrónica y transparente”, coordinada por Concepción Campos Acuña. Wolters-Kluwer (enero, 2018).

4. Un caso concreto: el acceso a la información contractual por los licitadores.

Merece la pena aclarar que en opinión del CTBG la normativa contractual no contempla un régimen específico de acceso en los términos del apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTBG. El régimen de contratación que preveía el ya derogado texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLCSP), en el que se determinaban los actos preparatorios y de adjudicación de contratos que en cada procedimiento habían de ser objeto de publicidad, así como los lugares en los que había de tener lugar la misma, entre otros requisitos, no participaba de la condición de régimen específico de acceso a la información pública. "La publicidad de la adjudicación de contratos, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento de contratación, no suple a la LTBG, que debe considerarse de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho derecho de acceso a la información". Esto es lo que afirmaba el CTBG en su resolución 507/2015, de 24 de febrero de 2016, lo que no era sino aplicación de su criterio interpretativo CI/008/2015, de 12 de noviembre, que considera que "solo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, puede entenderse que las normas de la LTBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. Fuera de este supuesto, la normativa en materia de acceso a la información de la LTBG es siempre de aplicación directa, incluido en el caso de un procedimiento especial, regulado en una norma estatal de carácter sectorial, distinta y diversa por razón de la materia, o en una norma autonómica o local. Si la norma en cuestión no contiene una regulación específica del acceso a la información, por más que regule exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, habrá que considerar a la LTBG de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso". Como parece obvio, este criterio solo resultará aplicable siempre que no concurren las tres premisas del apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTBG: que el procedimiento esté en curso, que el acceso sea solicitado por un interesado en él y que la información se refiera a ese procedimiento. No habiendo cambios sustanciales sobre esta cuestión en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), cabe imaginar que el CTBG sigue sosteniendo esta misma posición.

En coherencia con el criterio sostenido por la GAIP al que ya hemos hecho referencia, su Resolución 21/2017, de 1 de febrero, aborda una reclamación en materia de acceso a la información pública interpuesta por un licitador frente a la denegación de acceso a información contractual acordada por la mesa de contratación del correspondiente procedimiento, aún en curso. Como ya hemos expuesto, este órgano se considera competente en estos casos, a diferencia del criterio sostenido por el comisionado estatal, lo que le lleva a efectuar pronunciamientos de signo contrario en algunos aspectos a la doctrina de los tribunales administrativos en materia de contratación. La generación de esta dispar doctrina es más que un riesgo potencial, más aún cuando la LCSP sigue regulando el recurso especial en materia de contratación sin hacer ninguna llamada ni remisión a la reclamación regulada en la LTBG o en sus normas autonó-

El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia

micas de desarrollo, dato especialmente significativo ahora que la nueva normativa de contratos es de fecha posterior a aquella. Hasta ahora, aún podía hacerse una interpretación integradora teniendo en cuenta las fechas de aprobación de ambas normativas, pero ese argumento queda ahora fuera de juego.

Por ejemplo, la GAIP se aparta de la doctrina de los órganos revisores en esta materia cuando niega, en cuanto al momento de acceso, que este no pueda producirse en un momento previo a la adjudicación del contrato, ya que supone confundir la obligación de publicidad activa con el derecho de acceso al expediente por parte de los interesados. Si bien comparto esta conclusión con los condicionantes que pueden venir impuestos por el límite de la confidencialidad o secretos comerciales, lo idóneo sería que este pronunciamiento empezaran a hacerlo suyo los órganos especiales de revisión en materia de contratación si se sigue respetando su "jurisdicción" administrativa en esta materia. En cambio, aunque sea por motivos diferentes (naturaleza de la información, volumen y riesgo de que se facilite por error información empresarial que no proceda), la Comisión catalana comparte la postura relativa a que el acceso a la documentación sea presencial sin obtención de copias ni la posibilidad de fotografiar o grabar la documentación consultada.

Pero la Resolución GAIP 299/2017, de 8 de septiembre, da un paso más. En este caso se cuestionaba ya la competencia de la Comisión para resolver esta reclamación, en vez de la del Tribunal de recursos contractuales, de conformidad con lo previsto por el Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual, y por la disposición adicional primera de la LTBG. El artículo 16 de este real decreto dispone que si una persona interesada quiere consultar el expediente previamente a la interposición del recurso especial, lo tiene que pedir al órgano de contratación y si este se lo deniega no por ello puede dejar de presentar el recurso especial dentro del plazo previsto legalmente, sin perjuicio de que pueda alegar en este recurso la falta de acceso al expediente, con las consecuencias que procedan.

La GAIP en cambio se considera competente en el caso presente, ya no ahora por aplicación del apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTBG, tal como defendía en su Resolución 21/2017, de 1 de febrero¹¹, antes citada, sino del apartado 2, al consi-

11 "...esta reclamación tiene por objeto el acceso por un licitador a determinados documentos integrantes de un expediente de contratación en que participa antes de su adjudicación. Se trata, por tanto, de un interesado que quiere acceder al expediente de un procedimiento en trámite.

Esto puede suscitar alguna duda sobre la admisibilidad de la reclamación y la competencia de la GAIP por resolverla, dado que la disposición adicional primera, apartado primero [la negrita es nuestra], tanto del LTAIPBG, como de la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIPBGE), remiten en estos casos, a la "legislación sobre régimen jurídico y procedimiento administrativo" y a "la normativa reguladora del procedimiento administrativo correspondiente", sin prever expresamente la aplicación supletoria de la legislación de transparencia y el régimen de garantías que ésta conlleva, régimen de garantías del que forma parte la reclamación ante la GAIP.

Sin embargo, como esta Comisión ya ha señalado en ocasiones anteriores con más detenimiento (Resoluciones sobre las Reclamaciones 17/2015, 19/2015 y 24/2015, entre otros), la GAIP es competente para conocer de las reclamaciones que puedan presentar los interesados en procedimientos abiertos cuando la Administración los deniegue el acceso al expediente. Si las personas que no tienen la condición de interesadas pueden solicitar el acceso a la información pública relativa a un procedimiento en curso y reclamar, en caso de que se les deniegue, ante la GAIP, con más motivo lo tienen que poder hacer los interesados, que gozan de un derecho de acceso al expediente reforza-

derar en este caso, en contra del criterio del CTBG antes expuesto, que estamos ante un régimen específico de acceso, cuando en realidad ni el TRLCSP ni la LCSP regulan un régimen especial de acceso a la información contractual para terceros.

Recordemos que lo que caracteriza a un régimen específico de acceso no es precisamente el acceso especial que puedan tener los interesados a la información obrante en un procedimiento –lo que es natural y comprensible–, sino el acceso que pueda ejercer cualquier persona en la que no concurra aquella condición. Esto es, sin duda, lo que confiere al acceso regulado en una norma la peculiaridad suficiente para ser calificado como régimen específico. Solo pueden considerarse, por tanto, regímenes de este tipo aquellos previstos en normas que contemplan reglas singulares de acceso a la información pública para cualquier persona –no exclusivamente para los interesados en el procedimiento–. Para garantizar la especial intensidad del acceso por parte de interesados ya está el apartado 1 de la disposición adicional primera de la LTBG, que remite a la norma reguladora de cada procedimiento la decisión sobre el acceso de los interesados a la información obrante en ellos mientras estén en curso.

De una forma llamativa, la GAIP cambia su fundamentación e invoca en este caso el apartado 2 y no el 1, como en ocasiones anteriores, para reivindicar su competencia, consciente tal vez de la mayor fortaleza que supone anclarla en la supletoriedad de la LTBG con respecto a los regímenes específicos de acceso y no en el supuesto del apartado 1.

Y sigue: cuando el artículo 16.2 del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, habla de la posibilidad de alegar en el recurso especial el incumplimiento del derecho de acceso, lo hace en términos plenamente potestativos y abiertos, sin excluir otras posibles reacciones. En consecuencia, continúa diciendo la Comisión, este precepto no excluye que, en aplicación del apartado 2 de la disposición adicional primera de la LTBG, se pueda interpretar que la vía de reclamación ante la GAIP forma parte precisamente de la supletoriedad de esta ley en relación con los regímenes especiales de acceso a la información. En estos casos, la GAIP debe resolver aplicando preferentemente el contenido del régimen especial de acceso (la legislación de contratos, en este caso) y supletoriamente el régimen material de la LTBG. Y añade que, naturalmente, la interposición de la reclamación ante la GAIP no tiene ningún tipo de efecto en relación con los procedimientos de contratación y su eventual revisión, que se desarrollarán según su normativa y con el ritmo que proceda, y no puede ser simultánea a la impugnación de los mismos hechos, en atención a la misma motivación y con idéntica pretensión, ante otra instancia, como podría ser el caso del recurso especial de contratación, ya

do por las exigencias de su derecho a defensa, tal como ha reconocido¹⁰ tradicionalmente la normativa de procedimiento administrativo, a la que remite la citada disposición adicional primera del LTBG.

En estos casos, la GAIP aplica preferentemente la regulación del derecho de acceso al expediente de los interesados propia de la normativa de procedimiento administrativo, que a su vez remite a la legislación de transparencia en cuanto a los límites del acceso (artículos 35 a), 37 y 84.1 LRJPAC y, en la actualidad, artículos 13 d), 27.4, 53 a) y 82.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas -LPAC-)."

El acceso al expediente por parte de los interesados y la reclamación ante los comisionados de transparencia

que en este caso la GAIP debería inhibirse en beneficio del Tribunal de contratos del sector público, por su mayor especialidad en la materia.

Apunta la GAIP, pues, a la posibilidad de que pueda ejercitarse más de una vía especial de revisión con respecto al debate sobre el acceso, previsión esta que no podemos pensar que estuviera en la mente del legislador ni este la haya promovido deliberadamente, con independencia de que dada la circunstancia pudieran arbitrarse soluciones más o menos factibles -como la inhibición que plantea la GAIP- para resolver eventuales conflictos de atribuciones. Pero esta solución solo cabe aceptarla desde la constatación de que existe un deslinde competencial deficitario -no poco habitual, por desgracia- o de la necesidad de una interpretación apurada de la competencia.

Mejor que la inhibición podría también haberse planteado la posibilidad de que el órgano revisor en materia contractual recabase un informe preceptivo del comisionado de transparencia, o viceversa, tal como prevé el artículo 42.8 de la Ley catalana 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuando la denegación de acceso se hubiera fundamentado en la protección de datos personales. En estos casos, la GAIP debe solicitar, previamente al dictado de su resolución, informe a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, que deberá ser emitido en el plazo de quince días. Sin plantear más objeciones que la posible mayor dilación del procedimiento revisor, esta solución en mi opinión goza de mayor coherencia aunque carece de soporte normativo más allá de poder ser un informe facultativo.

Dejo planteado aquí este debate, otro más de los muchos apasionantes que está generando la puesta en marcha de este "nuevo" derecho en nuestro país.



RESUMEN

La Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, cumplirá a finales de 2018 cinco años desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado. El balance sobre su eficacia y su aplicación no debe realizarse sólo a través de la medición acritica de páginas vistas, solicitudes realizadas o documentos publicados por el conjunto de administraciones públicas de este país. El aniversario supone una buena oportunidad para reflexionar con objetividad y rigor sobre otras cuestiones no siempre visibles, pero igualmente importantes.

PALABRAS CLAVE

transparencia, libertad de información, gobierno abierto, evaluación, políticas públicas.

ABSTRACT

By the end of 2018 it will be five years since the Law 19/2013, of Transparency and Access to Public Information and Good Government was published in the Spanish Official State Gazette. Its implementation and effectiveness should not be analyzed by an uncritical measure of the number of pages visited, applications made or documents published by all the Spanish public administrations. The anniversary is a good opportunity to reflect on other issues not always visible but also very important.

KEY WORDS

transparency, freedom of information, open government, evaluation, public policies.

En el próximo mes de diciembre se cumplirán cinco años desde la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. La Ley llegó a España en pleno debate público sobre la llamada "Gran Recesión", la crisis financiera y sus negativas consecuencias para la economía productiva y la cohesión social de España. En un momento de creciente desconfianza colectiva hacia las instituciones públicas, derivada sobre todo de la gestión de la crisis financiera y la percepción de un desigual reparto de sus costes, el concepto de transparencia aterrizó en el derecho administrativo español como una solución de urgencia, como una fórmula mágica para evitar en lo sucesivo problemas similares de mala gestión y de opacidad en la actuación de los gestores de lo público.

La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación

Cinco años después, el primer balance presenta, como suele ocurrir, luces y sombras. La tentación de recurrir a las estadísticas del Portal de la Transparencia o del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es demasiado simple. De la misma manera que el éxito de un museo no puede evaluarse exclusivamente en función del número de visitas al mismo, sino que hay que ir más allá y tratar de descubrir y valorar elementos más sutiles, como el impacto en el consumo cultural o la influencia en los estudiantes de la zona, a través de sus políticas de creación de nuevos públicos, de la pedagogía de sus muestras y exposiciones, la valoración de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia debe tener en cuenta múltiples factores, entre los que deberíamos incluir el cambio cultural –si es que se ha producido–, los avances indirectos que ha conseguido o la efectiva mejora de la toma de decisiones a raíz de la colaboración que debe establecerse entre administración y administrados, fruto de la información compartida.

Entre las primeras sombras que pueden mencionarse, destacan al menos dos: en primer lugar, a fecha de hoy aún no se ha aprobado y publicado el Reglamento de desarrollo de la Ley, pese a que existe un Real Decreto que aparece y desaparece en función de variables inexplicadas, cuya última versión está disponible en la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública con fecha aparente de publicación y entrada en vigor de 1 de julio de 2018. El reciente e inesperado cambio de gobierno ha introducido una nueva incertidumbre en la tramitación definitiva de un Real Decreto que lleva elaborado al menos tres años, sin que haya podido llegar a su punto final.

En segundo lugar, si bien es cierto que se creó en su momento el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), impulsado con talento y firmeza por la inolvidada Esther Arizmendi hasta su triste y llorado fallecimiento, no es menos cierto que la faceta de Buen Gobierno que forma parte del título de la propia Ley y del nombre del Consejo no ha tenido ni la atención ni el desarrollo necesarios.

Las cifras disponibles son relevantes. Respecto al Portal de Transparencia, los datos acumulados desde su creación y actualizados a 31 de mayo de 2018 son concluyentes: 10'5 millones de páginas vistas, casi 3 millones de visitas, y cerca de 14.000 solicitudes de acceso a la información pública. Considerando la población residente en España y el número de medios de comunicación tradicionales y digitales en activo, no parecen cantidades especialmente destacables. A estos datos habría que sumar los correspondientes a los portales autonómicos de transparencia, lógicamente. Por su parte, las estadísticas ofrecidas por el CTBG, igualmente acumuladas desde 2015 y actualizadas a 31 de mayo de 2018, indican un total de 5.837 entradas (3.053 reclamaciones, 177 denuncias, 42 quejas y sugerencias, 389 consultas y 2.162 peticiones de información), una cantidad cuya valoración en función de la población española y los medios existentes es similar a la realizada con respecto al Portal de la Transparencia. De la misma manera, habría que sumar los datos de los organismos autonómicos homólogos al CTBG.

Más allá de las cifras, manifiestamente mejorables, parece claro que en las administraciones públicas se ha asumido la necesidad de cumplir con la Ley. La disponibilidad de información en el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales se ha multiplicado, y se puede constatar una voluntad firme de cumplir con lo estipulado por la Ley, pese a la ausencia de desarrollo reglamentario. Otra cuestión diferente tiene que ver con la utilidad de la información hecha pública, y con el uso efectivo que la sociedad española y los contrapesos del poder están haciendo de la misma.

En este sentido, puede ser oportuno abordar una reflexión sobre diversas cuestiones pendientes y que pueden provocar un debate profundo sobre las medidas a tomar para garantizar que la Ley cumple con sus objetivos. A ello se dedican los siguientes apartados.

I. EL “ATERRIZAJE FORZOSO” DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

Una de las cuestiones más relevantes sobre la aceptación de las leyes de transparencia en España tiene que ver con los motivos de su aprobación. Al igual que ha ocurrido con la reciente y polémica Ley de Contratos del Sector Público, redactada desde la sospecha y la desconfianza, la transparencia como idea y concepto se utilizó en el año 2013 como una suerte de “solución” a la crisis de confianza en las instituciones, en un contexto de crisis económica y social en España y en todo el mundo.

Como resultado de esta implantación acelerada, da la impresión de que en España la Ley aterrizó sin el proceso previo de maduración que sí se pudo observar en otros países, muy especialmente en los Estados Unidos, país del que proceden muchas de las ideas y propuestas que se están introduciendo en la normativa europea, a menudo sin la necesaria reflexión sobre la idoneidad de su traslación directa. En los Estados Unidos la transparencia deriva de las leyes de Libertad de Información (*Freedom of Information Act*) y su encaje corresponde más al ámbito constitucional que al del derecho administrativo propio de la gestión pública continental. No podemos olvidar que fue en 1966 cuando se aprobó esta decisiva ley en los Estados Unidos.

Autores como Berliner (2014) o Ponzen (2017, 2018) han escrito interesantes artículos sobre los orígenes políticos de la transparencia y sobre su evolución histórica. Por supuesto, la consideración de la transparencia y del acceso a la información pública como un hecho positivo está fuera de toda duda. Sin embargo, la copia mimética de un ordenamiento jurídico de un país con una tradición de escrutinio público más asentada y objetiva –los medios de comunicación americanos marcan la pauta en el terreno del uso del periodismo como verdadero cuarto poder frente a los desmanes y mentiras de la administración– no siempre tiene por qué ser una buena idea.

Berliner (2014, 479) destaca que, precisamente por la capacidad de la transparencia de empoderar a los ciudadanos y periodistas, constreñir la acción de los políticos y exponer los riesgos de corrupción, “la transparencia es altamente política”. Fenster (2015)

La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación

alerta sobre la compleja relación que existe en el mundo contemporáneo entre la gestión de la información por parte del gobierno y el público, algo que no conviene simplificar. Por su parte Pozen (2018), en un artículo tan sugestivo como discutible, pone el énfasis en la "deriva ideológica de la transparencia", que según él tuvo su origen en planteamientos progresistas –sobre todo gracias a los periodistas norteamericanos llamados *muckrakers* que a principios del siglo XX revelaron los abusos y desmanes del capitalismo salvaje que se había apropiado del gobierno federal de los Estados Unidos- y que ahora corre el riesgo de ser utilizada por ideólogos y ciudadanos ultraliberales (*libertarians* sería la etiqueta correcta) para tratar de sustituir la necesaria regulación estatal por la aplicación amplia y masiva del principio de transparencia, confiando de manera ciega en la autorregulación.

Pozen (2018, 41) cita a la investigadora mexicana Irma Sandoval Ballesteros para poner de manifiesto un peligro tan real como evidente: la "tendencia aparente" en el periodismo de investigación de las últimas décadas, que ha pasado de luchar contra el poder de las grandes corporaciones a utilizar la transparencia para luchar contra lo que consideran el excesivo poder del gobierno. Una llamada de atención que merece ser tomada en consideración, a la vista de muchos acontecimientos no siempre desconectados entre sí.

II. LA RECONSTRUCCIÓN DEL ENLACE CON EL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO

La transparencia es una de las facetas más relevantes de un concepto mucho más amplio, que es el de Gobierno Abierto (*Open Government*). Sin embargo, la impresión existente en España es que esta relación no siempre se ha explicado bien, utilizándose muchos conceptos de regeneración y reforma del sector público de manera aleatoria y confusa, con estrategias diferenciadas y enfoques no siempre coordinados. España forma parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, y existe el III Plan de Acción de España, cuyo horizonte abarca desde 2017 hasta 2019.

Meijer et alia (2012, 14) han resumido en un gráfico muy visual las relaciones existentes entre varios conceptos que forman parte de la misma idea compartida de abrir el acceso a la información a la ciudadanía con el objetivo de enriquecer el debate público y la toma de decisiones. El concepto de Gobierno Abierto tendría, según estos autores, dos patas: la de la visibilidad (transparencia), a través del acceso abierto a la información pública, y la de la voz (participación), a través de la apertura pública del debate para tomar decisiones por parte de los gestores gubernamentales. Sin acceso adecuado a la información idónea, la participación sería desigual debido a la asimetría en la información manejada por las partes.

No siempre los buenos diseños institucionales son aprovechados por quienes tienen a su disposición las herramientas para mejorar el debate público y la toma de decisiones. Worthy y Hazell (2016) son críticos respecto al balance de los diez primeros años de aplicación de la *Freedom Information Act* en el Reino Unido. Los autores señalan

en primer lugar la falta de convicción del propio Tony Blair, Primer Ministro cuando se aprobó la Ley, y también la resistencia política encontrada. Pero tampoco dudan en señalar que suelen ser cuestiones anecdóticas las que más atraen la atención de los medios. En España, a menudo el acceso a los Portales de Transparencia apenas se detiene en las retribuciones de los cargos públicos, lo que demuestra que la transparencia, por sí misma, no supone una solución mágica para conseguir de golpe la difusión de información relevante o la animación a la participación ciudadana seria y responsable en asuntos de interés colectivo.

III. LA EVALUACIÓN DE SU EFICACIA.

De nuevo el aniversario de la publicación de una Ley puede servir para reflexionar con cierto rigor sobre el cumplimiento de los objetivos previstos. Para ello, habría sido necesaria la elaboración con anterioridad de una mínima planificación, con sus correspondientes objetivos e indicadores. De lo contrario, la evaluación del éxito se basará en estadísticas que no siempre son capaces de medir el éxito o el fracaso de una medida (como las mostradas en el Portal de Transparencia o en el CTBG), por no hablar de la difícil valoración del necesario cambio de cultura que debería conseguir la Ley de Transparencia.

Buijze (2013) define la transparencia como un "valor instrumental" y agrupa en dos grandes funciones lo que se puede esperar de ella: "facilitar la toma de decisiones" y "permitir a los observadores externos ver lo que está haciendo una organización transparente" (Buijze, 2013, 9). Desde su punto de vista, la transparencia "fortalece la democracia", "incrementa la confianza en las instituciones y su legitimidad", "mejora la calidad del gobierno" (concepto muy trabajado por Bo Rothstein, creador del *Quality of Government Institute*, con sede en la Universidad de Goteborg), "aumenta la eficiencia del mercado y el comportamiento económico", y también permite la "realización de muchos derechos individuales". A la vista de tantas y tan importantes aportaciones al bienestar colectivo, es lógico pensar que habría que prestar mucha más atención a la evaluación de su eficacia.

La revista *Dilémata* (Revista Internacional de Éticas Aplicadas) incluye en su último número (27, 2018) al menos tres artículos relevantes sobre la cuestión planteada, firmados por Manuel Villoria, María Estrella Gutiérrez David y Thomas Klink.

Villoria (2018, 14) propone los siguientes "estándares de calidad de una política de transparencia", esenciales para evaluar su correcto funcionamiento y su eficacia:

1. *Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.*
2. *Una simplificación exigente de normas y procedimientos.*

La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación

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 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. Protección a los denunciantes.
15. Un sistema que dé información de los inputs, outputs y outcomes, así como de los procesos para alcanzarlos.
16. Un sistema de regulación del lobby que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.

La aceptación de estos estándares, su definición y concreción a través de pautas comunes e indicadores de resultados, permitiría establecer una metodología común de medición del desempeño de la normativa existente.

Por su parte, Gutiérrez David (2018) aporta evidencia interesante sobre los costes de la transparencia, que no puede ser nunca gratis ya que tanto el gobierno como los administrados deben destinar recursos a proporcionar información y a manejarla, respectivamente. En Australia, por ejemplo, el coste medio de respuesta por solicitud ascendió

a 1.799 dólares australianos en el año 2010/11, mientras que ha bajado hasta los 1.316 dólares en el año 2016/17. Los costes totales en este último ejercicio han alcanzado los 44'8 millones de dólares, con un total de casi 671.000 horas dedicadas a la tramitación de solicitudes. En los Estados Unidos, los costes de tramitación calculados para el año fiscal 2016 superan los 478 millones de dólares, lo que supone una magnitud realmente considerable. A la vista de estos datos, es pertinente preguntarse cuándo podremos contar en España con medidas similares de coste y beneficio del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Finalmente, la lectura del trabajo de Klink (2018) sobre la situación en Alemania conduce inevitablemente a la melancolía. La aplicación del Registro de transparencia para "seguir el rastro del dinero en sociedades", tras el escándalo de los "papeles de Panamá", o la alineación de los objetivos de la transparencia con la Directiva europea anti-blanqueo de capitales muestran que queda mucho camino por recorrer en España.

IV. EL RIESGO DE "SOBRE-VIGILANCIA".

Gersen y Stephenson (2014) han descrito un concepto muy novedoso e interesante, al que han llamado "*Over-Accountability*", de difícil traducción al castellano ("sobre-rendición de cuentas"). Se preguntan los autores si un exceso de rendición de cuentas puede llevar a las instituciones a no tomar las decisiones efectivamente correctas. No es un debate menor, ni baladí. Con una ciudadanía mejor informada pero que puede basar sus decisiones y su evaluación de las decisiones públicas en sus propios mecanismos de interés individual, los incentivos a tomar decisiones necesarias pero dolorosas, o con un alto coste político (pensemos en el debate actual sobre la sostenibilidad de las pensiones en España) pueden acabar sesgados negativamente por el riesgo de evitar problemas sociales.

En este sentido, la transparencia debe considerarse siempre como una herramienta que debe contribuir al debate público constructivo, dirigido a la consecución de objetivos de interés general. La parcelación del debate público en función de intereses localistas, tribales o puramente ideológicos puede acabar haciendo un flaco favor a los valores subyacentes al concepto de gobierno abierto del que forman parte las políticas de transparencia.

La Ley de Transparencia, camino de su quinto aniversario. Reflexiones sobre su eficacia y aplicación

BIBLIOGRAFÍA

- Berliner, D. 2014. "The Political Origins of Transparency". *The Journal of Politics*, vol. 76, nº 2, April, pp. 479-491.
- Buijze, A. 2013. "The Six Faces of Transparency". *Utrecht Law Review*, vol. 9, Issue 3 (July).
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: Datos sobre reclamaciones del año 2018 (acumulado a 31 de mayo).
- Fenster, M. 2015. "Transparency in search of a theory". *European Journal of Social Theory*, vol. 18(2), pp. 150-167.
- Gersen, J. E. y Stephenson, M. C. 2015. "Over-accountability". Published by Oxford University Press.
- Gutiérrez David, M. E. 2018. "El coste de la transparencia y del derecho de acceso. Lecciones desde el ámbito anglosajón". *Dilémata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, pp. 167-182.
- Klink, T. 2018. "El nuevo Registro de transparencia alemán y otras cuestiones actuales de transparencia en Alemania". *Dilémata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, pp. 149-165.
- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. 2012. "Open government: connecting vision and voice". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 78(1), pp. 10-29.
- Portal de la Transparencia: Estadísticas actualizadas a 31 de mayo de 2018.
- Pozen, D. E. 2017. "Freedom of Information beyond the Freedom of Information Act". *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 165, pp. 1097-1158.
- Pozen, D. E. 2018. "Transparency's Ideological Drift". *Yale Law Journal* (forthcoming 2018, Draft of June, 8).
- Villoria, M. 2018. "La transparencia, la imparcialidad y la calidad de la democracia". *Dilémata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, nº 27, pp. 1-16.
- Worthy, B. y Hazell, R. 2016. "Disruptive, Dynamic and Democratic? Ten Years of FOI in the UK". Draft for Parliamentary Affairs.



Recibido: 03/06/2018

Aceptado: 07/06/2018

1. Introducción

Como es sabido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG), anuda al simple hecho de la *posesión de la información* por uno de los sujetos obligados por la Ley la consecuencia de que una información adquiera la naturaleza de *información pública* –art. 13-. Adicionalmente, el hecho de la posesión de la información es también la circunstancia que determina la *competencia* para tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información pública. En tal sentido, la LTAIBG –art. 17.1- establece que la solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que *posea la información*. Y añade la Ley –art. 19.1- que «Si la solicitud se refiere a información que *no obre en poder* del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante», debiendo inadmitir la solicitud cuando se desconozca el competente –art. 18.1.d)-.

Sin embargo, la LTAIBG –art. 19.4- añade el siguiente precepto: «Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso».

En contra de lo que se ha dicho en alguna ocasión, este precepto no es contradictorio con la noción de información pública del artículo 13 de la Ley. Por el contrario, el artículo 19.4 se limita a establecer una *regla competencial*, que no afecta a la noción misma de información pública, en el sentido de que la posesión de la información pública es, como se ha señalado, condición necesaria para resolver las solicitudes de acceso, pero no suficiente. De acuerdo con la LTAIBG, es preciso que, además de detentar la información, el órgano o sujeto sea, al menos, el autor principal de la información. Se trata, así, de la llamada en Derecho Comunitario «regla del autor». Pero, ¿es una regla necesaria o, al menos, común al régimen del derecho de acceso?

2. La regla del autor no es necesariamente inherente al derecho de acceso

La regla del autor está explicitada en algunas leyes comparadas, como en Canadá¹. Pero no es menos cierto que en otros países se ha descartado expresamente. Así, en Francia, la Ley 2000-321 dejó terminantemente claro que las autoridades sujetas a la Ley 78-753 están obligadas a comunicar los documentos administrativos que *poseen*

¹ Así, la Ley de Acceso a la Información de Canadá prevé este supuesto en los términos siguientes: «*est à l'origine du document, soit qu'elle l'ait préparé elle-même ou qu'il ait été d'abord préparé à son intention*» -art. 8-.

La regla del autor en el acceso a la información pública

a las personas que los solicitan, de tal modo que las autoridades administrativas no pueden desde entonces escudarse en la circunstancia de que el documento ha sido generado y transmitido por otra entidad pública².

Por su parte, en el Derecho Comunitario se pasó de la restricción de las normas de los años 90, según las cuales sólo se permitía el acceso a los documentos producidos por las Instituciones Comunitarias, pero no a los producidos por los Estados miembros en poder de aquéllas –los llamados «documentos procedentes de fuentes secundarias»–, a la regla del Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 mayo, según la cual en el caso de *documentos de terceros* (incluidos en esta noción los Estados miembros, las demás instituciones y órganos comunitarios o no comunitarios, y terceros países), la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en la norma, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos (art. 4.4)³.

Con todo, el propio Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 mayo, da pie a la introducción de esta regla en los ordenamientos de los Estados miembros, al establecer que «Cuando un Estado miembro reciba una solicitud de un documento que obre en su poder y que tenga su origen en una institución, consultará a la institución de que se trate para tomar una decisión que no ponga en peligro la consecución de los objetivos del presente Reglamento, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de dicho documento». Hasta aquí la misma regla antes reseñada para las instituciones comunitarias, pero de inmediato el Reglamento –art. 5– añade: «*Alternativamente, el Estado miembro podrá remitir la solicitud a la institución*».

Asimismo, la regla del autor cuenta cierto apoyo en el Convenio núm. 205 del Consejo de Europa, según el cual: «Una petición para acceder a un documento oficial será atendida por cualquier autoridad pública poseedora del documento. Si la autoridad pública no tiene el documento público solicitado *o si no está autorizada para tramitar esa petición*, tendrá, cuando sea posible, que remitir la petición del solicitante a la autoridad pública competente» –art. 5.2-⁴.

Por tanto, puede señalarse que la regla del autor no es necesaria y ni siquiera común en el régimen del derecho de acceso, si bien el Convenio núm. 205 la admite, aunque debe recordarse que se trata de una norma de mínimos. Por su parte, en el caso de documentos emanados de las instituciones comunitarias y en poder de los Estados

2 La utilización de la Ley 78-753 del verbo “emanar” condujo a algunas interpretaciones restrictivas. Así, mientras la CADA consideraba que, salvo excepción, la obligación de comunicar pesa no sólo sobre los servicios que emanaron originalmente el documento, sino también sobre cualquier otra Administración que los detente, el Consejo de Estado (*arrêt* 26-9-1986, *Union des caisses centrales de la mutualité agricole*) entendía, por el contrario, que cuando una autoridad posee un documento emanado por una entidad pública distinta, la primera no está autorizada para disponer del documento ante terceros, salvo acuerdo específico. Asimismo, la CADA había considerado que los Prefectos y las Cámaras de Cuentas regionales no podían comunicar documentos de las Colectividades Territoriales que detentaban en ejercicio de sus funciones de control, por reputar que los poseen como meros depositarios (CADA, 23-11-1989, *Perny*).

3 Véase E. GUICHOT (2011: 113 y ss.).

4 En este punto el Convenio de 2008 se separó de la Recomendación de 2002, la cual declaraba que la solicitud de acceso a un documento debe ser instruida por toda autoridad pública que posea el documento.

miembros, el Reglamento (CE) núm. 1049/2001 tampoco impone la regla del autor, pues bastaría introducir en la Ley interna un trámite de consulta a la institución correspondiente, si bien el Reglamento también permite que se pueda introducir la regla del autor, limitándose en tal caso la autoridad nacional a remitir la solicitud a la institución de la que emanó.

En España, ya en aplicación de la Ley 30/1992 se había planteado en alguna ocasión si una Administración que posee materialmente un documento puede negarse a facilitarlo a un tercero por entender que ha sido producido por otra Administración⁵. Por su parte, el artículo 19.4 de la LTAIBG tiene origen, como otras reglas, en la Proposición de Ley del Grupo Popular de 28 de junio de 2011⁶, y fue objeto de diversas enmiendas orientadas a su supresión⁷. Asimismo, la valoración doctrinal de esta regla es controvertida⁸.

3. La interpretación del apartado 4º del artículo 19 LTAIBG

De entrada, la ubicación de este precepto en el artículo 19 relativo a la tramitación de las solicitudes es equívoca, pues con toda evidencia no se regula en el apartado 4º la tramitación de las solicitudes, sino al igual que en el apartado 1º del mismo artículo 19, lo que se ordena es una actuación de *derivación* o *remisión* de la solicitud a la entidad u órgano que se estima competente, de tal modo que estas actuaciones no inician el cómputo del plazo para la resolución –art. 20.1 LTAIBG–⁹.

5 Este sería el caso planteado en la STSJ Canarias (Tenerife) 17-9-2001, RJCA 2002\100, en relación con expedientes de adjudicación de viviendas de promoción pública, pues, aun cuando las solicitudes se presentan en el Ayuntamiento, son tramitados y resueltos por la Administración de la Comunidad Autónoma.

6 El art. 20.2 de la Proposición de Ley del Grupo Popular de 28 de junio de 2011 dispuso: «Cuando la información interesada obre en poder de la Administración ante la que se solicita la misma, por haber sido remitida por otra Administración Pública, autora o generadora de dicha información, la solicitud se remitirá a esta última para que resuelva sobre el acceso. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia». Por su parte, la Proposición de Ley del Grupo Socialista de 13 de diciembre de 2011 era parcialmente diversa: «Cuando un órgano o entidad administrativa reciba una solicitud que tenga por objeto información que, obrando en su poder, haya sido elaborada o generada por otra Administración pública, consultará a esta sobre el acceso. No obstante, si considera que la solicitud ha de ser resuelta por la autora de la información, se la remitirá para que decida, dando cuenta de ello al solicitante» –art. 12–.

7 El Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso formuló una enmienda (núm. 413) de supresión de este precepto, por entender que no debe limitarse el derecho de acceso a la información en función del órgano que haya elaborado la misma o que la haya generado. «El acceso debe poderse realizar a toda la información que disponga el organismo en cuestión con independencia de su origen». Y, en el mismo sentido, se orientaron las enmiendas en el Congreso núm. 240 del Grupo Parlamentario La Izquierda Plural y núm. 340 del Grupo Parlamentario UPyD. BOCG, Congreso, Serie A Núm. 19-3 2 de julio de 2013, pp. 128, 180 y 222.

8 J. L. PIÑAR MAÑAS (2014), p. 44, critica la recepción de esta regla. Asimismo, L. RAMS RAMOS (2016: 33), considera que no tiene mucho sentido una previsión que establezca la regla de autor en nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto a que parece totalmente contraria al espíritu de una Ley que se fundamenta en el principio de transparencia. En cambio, E. GUICHOT (2014: 71), entiende que esta regla puede tener como ventaja que el sujeto que resuelve está en mejores condiciones para ponderar, evitando respuestas contradictorias. Más aún, M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2014: 309), considera que es una regla de sentido común, que introduce un elemento de flexibilidad al criterio de la posesión. Por su parte, J. MESEGUER YEBRA (2014: 341), apunta otra posible razón, si bien aclara que no comparte: «puede estar en la precaución que deriva de los diferentes estándares de publicidad e interpretación de los límites para el acceso a la información que pueden poseer los diferentes sujetos obligados por la ley, y que pueden hacer aconsejable en un momento determinado que cada uno decida sobre el acceso a la información que ha generado».

9 Así lo señalamos en S. FERNÁNDEZ RAMOS. - J. Mª PÉREZ MONGUIÓ (2017: 259). Y en este sentido, la reciente Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, sitúa este supuesto entre los de derivación de solicitudes (art. 38).

La regla del autor en el acceso a la información pública

En cuanto a la interpretación del precepto recordemos su tenor literal: «Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal *por otro*, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso».

Conviene aclarar que cuando la Ley –art. 19.4– se refiere a información que haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal «*por otro*», este «otro» no puede ser evidentemente un sujeto privado no obligado por la Ley, pues en tal caso se vaciaría la noción de información pública establecida en la propia LTAIBG como aquella que obre en poder de alguno de los sujetos obligados, ya sea elaborada o *adquirida* por éstos en ejercicio de sus funciones –art. 13–. Muy al contrario, la función del artículo 19.4 únicamente es –como se ha dicho– establecer una regla competencial, pero no alterar (y menos aún, desvirtuar) la noción de información pública del artículo 13.

Más aún, para evitar incoherencias, debe entenderse que esta regla del artículo 19.4 sólo es de aplicación en el caso de que la información haya sido elaborada por un sujeto del artículo 2.1 LTAIBG¹⁰, pero no es de aplicación cuando se trate de información en posesión de sujetos del artículo 4 LTAIBG, esto es personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas. En este caso el supuesto de hecho es precisamente una información elaborada por un sujeto obligado al cual la LTAIBG –art. 17.1– no atribuye la competencia para decidir sobre su accesibilidad, competencia que atribuye a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentre vinculado¹¹.

Hechas estas aclaraciones, debe señalarse que el criterio contenido en la LTAIBG para delimitar la competencia puede ser problemático en la práctica. Así, el legislador no ha tenido en cuenta dos supuestos. De un lado, la posibilidad de que la autoridad que elaboró la información, incluso en su integridad, no la posea ya por cualquier circunstancia y sí la autoridad a la que se dirigió la solicitud. En tal caso, la convergencia de las reglas de los apartados 1º y 4º del artículo 19 podría llevar a la conculcación del derecho del ciudadano. Para evitar esta situación, debería habilitarse un trámite de consulta a la autoridad que elaboró la información, y mantener la competencia en la autoridad que la posee. De otro lado, puede suceder que el órgano o sujeto que elaboró la información haya sido suprimido o extinguido, debiendo en tal caso entenderse que la competencia corresponde al órgano sucesor que detente la información y, en caso de duda, al órgano que efectivamente la posee.

Pero, aun admitiendo la regla del autor, la Ley pudo optar por un criterio más flexible, en el sentido de asignar la competencia al autor de la información si éste es único, pero admitir una competencia indistinta en el caso de que la información haya sido elaborada por dos sujetos del artículo 2.1. Sin embargo, al ordenar el reenvío de la solicitud al sujeto que haya elaborado la información en su «integridad o *parte principal*», no es

10 Así, L. RAMS RAMOS (2015: 655); y de la misma autora L. RAMS RAMOS (2016: 33).

11 Así, L. RAMS RAMOS (2016:38).

suficiente que el sujeto en cuyo poder se encuentre la información haya participado en su elaboración, si esta intervención no se considera que alcanza a la «parte principal».

De este modo, de la Ley parece desprenderse que en caso elaboración conjunta de la información por dos órganos o sujetos, no corresponde a cada órgano resolver de forma autónoma en relación con la parte elaborada por el mismo (salvo, tal vez, en la hipótesis académica de una autoría al cincuenta por ciento), sino que la resolución es única y compete al autor principal¹². Ahora bien, la determinación de quién sea el autor principal puede no ser fácil de discernir en la práctica (y menos aún para el solicitante que, por principio, desconoce el contenido de la información a la que solicita acceder), y puede dar lugar a conflictos negativos de competencia (incluso «pactados» en el caso de entidades vinculadas o dependientes, en evidente fraude de ley), con las consiguientes demoras en el ejercicio del derecho¹³. Por todo ello, se propugna que en caso de reforma de la LTAIBG se suprima la regla del autor o, al menos, se restrinja al supuesto de autoría exclusiva por parte de un sujeto tercero.

Por lo demás, por analogía al supuesto del apartado 1º del artículo 19 de remisión de la solicitud al sujeto que la posee –art. 19.1–, debe entenderse que también en este caso habrá que informar de esta circunstancia al solicitante¹⁴. Más aún, entiendo que habría que emitir una resolución de inadmisión motivada y notificarla al solicitante, pues esta decisión puede ser también objeto de controversia. Por la misma razón, debió fijarse un plazo máximo de remisión de la solicitud¹⁵.

4. La vinculación de Derecho autonómico

Dado que el sujeto que detenta la información no está meramente facultado para derivar la solicitud al autor principal, sino que está obligado a ello («se le remitirá»), de aquí parece desprenderse que la LTAIBG impone esta regla competencial con el carácter de *norma básica*, en la medida en que puede afectar a cualquier Administración o sujeto del Estado español, por lo que estimamos esta regla no puede ser ignorada por las leyes autonómicas.

Por su parte, en general, la legislación autonómica o bien omite cualquier referencia a esta regla o se limita a añadir precisiones secundarias. Así, la Ley 12/2014 de Canarias –art. 44.3– se limita ordenar informar al solicitante de la remisión, tal como se ha defendido antes aun sin determinación legal expresa. Y el Decreto 7/2016 Castilla y León –art. 4.2– y el Decreto 105/2017 de la Generalitat Valenciana –art. 50–, fijan un plazo de 10 días para este reenvío¹⁶.

12 En cambio, la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, dispone que si la entidad u órgano al que se dirigió la solicitud resultara competente para satisfacer parcialmente la demanda de acceso a la información, deberá responder en relación con dicha parte (art. 38.3).

13 Así, C. BARRERO RODRÍGUEZ (2014: 219); M. FERNÁNDEZ SALMERÓN (2014: 309).

14 En el mismo sentido, L. RAMS RAMOS (2015), p. 659; y de la misma autora L. RAMS RAMOS (2016: 39).

15 Como así sugirió la Asociación de Archiveros Españoles de la Función Pública. Así, el Borrador de Real Decreto de desarrollo de la LTAIBG (Versión 6-2-18) sí contempla un plazo de 10 días (art. 16.4).

16 El Decreto 105/2017 de la Generalitat Valenciana –art. 50.2– añade que el órgano que ha recibido la solicitud de acceso será el encargado de centralizar la información y coordinar a los posibles implicados. En todo caso, habrá una única resolución que decidirá conjun-

La regla del autor en el acceso a la información pública

La excepción la constituye la Ley 19/2014 Cataluña, la cual no recoge una regla similar a la contenida en art. 19.4 LTAIBG. A partir de esta omisión, la GAIP entiende que en Cataluña las Administraciones que reciben una solicitud de acceso a información pública que se encuentre en su poder, están obligadas a tramitarla y resolverla, aun cuando se refiera a información elaborada en su integridad o parte principal por otra Administración. Este planteamiento, además de más coherente con la noción de información pública, presenta la virtualidad de posibilitar solicitudes paralelas o sucesivas de la misma información a diferentes Administraciones, con la finalidad de completar o contrastar la información recibida, garantizando así un mayor control ciudadano de la actividad administrativa¹⁷. Sin embargo, como se ha señalado antes, es dudoso que una ley autonómica pueda ignorar el criterio competencial establecido en la LTAIBG, pues podría suponer la comunicación a terceros por una autoridad autonómica o local de información pública elaborada por la Administración General del Estado.

5. Ámbitos en los cuales no es aplicable la regla de autor

En virtud de la disposición adicional primera de la LTAIBG, debe entenderse que la regla del autor no rige en materia de acceso a la *información ambiental*, pues la Ley 27/2006, de 18 de julio, declara que se entenderá por autoridad pública competente para resolver una solicitud de información ambiental, aquella en cuyo poder obra la información solicitada, directamente o a través de otros sujetos que la posean en su nombre –art. 10.1–

Asimismo, también en aplicación de la disposición adicional primera de la LTAIBG, debe entenderse que la regla del autor no es de aplicación en relación con la *información depositada en los archivos públicos*, pues su finalidad institucional es precisamente preservar la documentación y facilitar si acceso al público, con independencia de cuál fue la autoridad que la transfirió¹⁸. La única excepción legalmente prevista a la competencia de los órganos directivos de los archivos para decidir sobre las solicitudes de acceso a la documentación depositada en los mismos es la relativa a los *documentos clasificados*, pues el acceso requiere la previa desclasificación¹⁹.

tamente sobre el derecho de acceso.

17 GAIP, Dictamen núm. 3/2016, Consulta general relativa a la inclusió d'altres administracions dins el concepte de tercer afectat als efectes de l'aplicació de l'article 31 de la Llei 19/2014. «*També facilita la formulació de les sol·licituds d'informació per part de la ciutadania, així com la seva tramitació per part de les administracions que les reben, ja que sovint la informació demanada té procedències diverses i no és senzill ni raonable destriar-la en funció del seu origen*».

18 El Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso, dispone que el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado tiene la finalidad de garantizar la correcta gestión de los fondos, colecciones, documentos y otras agrupaciones documentales producidos o reunidos en el ejercicio de sus competencias y facilitar el acceso de los ciudadanos a los mismos (art. 6). Y establece que, con carácter general, la primera función de los archivos integrados en el Sistema, en todas las fases del ciclo vital de los documentos, es garantizar el acceso de los ciudadanos a los documentos públicos (art. 14.a).

19 Los documentos clasificados de conformidad con lo previsto en la normativa sobre secretos oficiales del Estado estarán excluidos de la consulta pública, sin que pueda concederse autorización para el acceso en tanto no recaiga una decisión de desclasificación por el órgano competente para realizarla (art. 27 Real Decreto 1708/2011).

6. El supuesto inverso no previsto por el legislador: información elaborada por cuenta de otro sujeto

La LTAIBG no contempla un supuesto que sería justamente el inverso al tratado en el artículo 19.4: esto es, información producida por un sujeto obligado, incluso en su integridad, pero por encargo y a cuenta de otro sujeto obligado, pudiendo incluso mediar cláusulas de confidencialidad. Así, por ej., las Universidades públicas realizan estudios por encargos de una Administración o entidad del sector público²⁰. En estos casos, ¿puede el sujeto autor de la información reenviar la petición al sujeto que la encargó y por cuya cuenta se elaboró? Dada la ausencia de previsión legal, parece como mínimo cuestionable. Ahora bien, lo que no sería atendible en ningún caso es que el sujeto que encargó y financió la información que, además, detenta en su poder, pretenda acogerse a la regla del artículo 19.4, alegando que no es el autor de la información.

²⁰ Este es el caso que se suscitó en la siguiente queja ante el Defensor del Pueblo (*Informe a las Cortes Generales 2006*, pp. 889): Unos estudios climáticos referidos a las condiciones de viento reinantes en un aeropuerto, son elaborados por un profesor en virtud de contrato entre su universidad y la mercantil titular del aeropuerto (el artículo 83 de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, (...)) Con esta premisa, la Universidad deniega pura y simplemente los datos ambientales requeridos. (...), a juicio de esta Institución no es fundamento para denegar información que obre en poder de las administraciones públicas el que tal información sea obtenida por medio de acuerdo que no tiene carácter administrativo, que la información o el medio de obtenerla no tienda a satisfacer un interés público y general, sino particular o privado, ni que el investigador sea un mero contratista que realiza trabajos técnicos o científicos a cambio de un precio. Sí lo puede ser que la propiedad de los resultados de la investigación (los datos) pertenezcan a la empresa contratista y que la Administración, en este caso la Universidad, no pueda hacerlos suyos, o que haya cláusulas de contratación sobre el carácter confidencial de la información. (...) En este sentido, cabía aceptar que la Universidad no tenía posibilidad legal de facilitar la información, pero debió haberlo indicado así al solicitante (...)."

La regla del autor en el acceso a la información pública

BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, C. (2014): «El derecho de acceso a la información: publicidad pasiva», en VV AA, Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno, Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, Ed. Tecnos, Madrid, pp. 199-246.
- DE LA SERNA BILBAO, M^a N. (2017): «Art. 19», en Troncoso Reigada, A. (dir.), Comentarios a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Civitas Thomson Reuters.
- FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. (2014): "Procedimiento administrativo e información del sector público", VV., Régimen jurídico de la transparencia en el sector público, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. - PÉREZ MONGUIÓ, J. M^a (2017): El derecho de acceso a la Información Pública en España, Aranzadi-Thomson, Cizur Menor.
- GUICHOT, E. (2014): «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones», en VV. AA, La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Una perspectiva académica, CEPC, Madrid, pp. 61 y ss.
- Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo (2011), Sevilla, Editorial Derecho Global.
- MESEGUER YEBRA, J. (2014): «Las "mejoras" autonómicas en la regulación del derecho de acceso a la información pública», Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 90, pp. 337 y ss.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2014): «Derecho de acceso a la información pública. Régimen general», en VV. AA, La Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Una perspectiva académica, CEPC, Madrid.
- RAMS RAMOS, L. (2016): «El procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública», Revista General de Derecho Administrativo, núm. 41.
- (2015): «Cuestiones problemáticas en el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas, Libro homenaje a Luis Cosculluela, Iustel, Madrid, pp. 639 y ss.



El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos

Recibido: 01/06/2018

Aceptado: 10/06/2018

Como es sabido, pese a aprobarse ambas en 1992 y casi al unísono, las anteriores Leyes de procedimiento administrativo¹, que reguló en su artículo 37 el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, y de protección de datos², carecieron de cualquier referencia mutua³. Lo mismo ocurrió cuando, en 1999, la primera fue reformada⁴ y la segunda sustituida por una nueva Ley⁵ –que, en realidad, era más bien, también ella, una mera reforma.

Por una parte, la LRJAP-PAC consideró que la información relacionada con expedientes sancionadores y disciplinarios, sin ser íntima, había de ser equiparada, en su tratamiento en relación con el acceso por terceros, a la información íntima, y, por ende, ser vedada a éstos. Por otra, la LORTAD estableció, crípticamente, que los datos de carácter personal relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas sólo podrán ser incluidos en ficheros automatizados de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras⁶.

La Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DPD), aprobada como puede notarse con posterioridad a la LORTAD, estableció que el tratamiento de datos relativos a infracciones, condenas penales o medidas de seguridad solo podría efectuarse bajo el control de la autoridad pública o si hay previstas garantías específicas en el Derecho nacional, sin perjuicio de las excepciones que podía establecer el Estado miembro basándose en disposiciones nacionales que previeran garantías apropiadas y específicas. Sin embargo, solo podría llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de los poderes públicos⁷. A la vez, abrió la puerta a que los Estados miembros pudieran establecer que el tratamiento de datos relativos a sanciones administrativas o procesos civiles se realizaran asimismo bajo el control de los poderes públicos. Esta posibilidad –que no obligación– permitió que la “nueva” LOPD

1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

2 Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de Regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal (LORTAD).

3 Falta de la necesaria conexión ésta pese a la contemporaneidad en la aprobación de estas regulaciones que ha sido constatada por el propio Tribunal Supremo, en la STS de 31 de octubre de 2000, Ar. 9119 (Ponente: González Navarro): “Por lo pronto hay que decir que el artículo 37.7 LRJ-PAC que considera infringido la sociedad anónima recurrente hay que ponerlo en relación con el artículo 11, LORTAD, en el que se trata de lo que esa ley llama –con terminología criticable, y criticada– «cesión de datos», y que la nueva LORTAD de 13 de diciembre de 1999 prefiere denominar «comunicación de datos», regulada en el que es también el artículo 11 de esta otra ley. Conectar la LRJ-PAC con la LORTAD es sin duda conveniente porque ese artículo 37 LRJ-PAC que invoca el recurrente trata de Registros (públicos) y el de vehículos de la Dirección General de tráfico tiene esa condición; y no sólo es conveniente sino también necesaria porque una y otra ley, aun habiendo sido tramitadas casi al mismo tiempo (la LORTAD se publicó en el BOE de 31 de octubre de 1992, y la LRJ-PAC en el BOE de 27 de noviembre de 1992) se desconocieron reciprocamente.”

4 Ley 4/1999, de 13 de enero.

5 Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de datos de carácter personal (LOPD).

6 Artículo 7.5 LORTAD.

7 Artículo 8.5 DPD.

El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos

mantuviera la fórmula de la LORTAD (ya sin la referencia exclusiva a los ficheros automatizados)⁸.

Como puede observarse, en realidad, lo único que prohibía y prohíbe la DPD sobre protección de datos es la creación de registros privados cuya finalidad fuera acumular información sobre sanciones penales, *posibilidad* que podía extenderse por la normativa estatal a las administrativas, como ya había hecho la LORTAD e hizo después la LOPD. No seguían los datos sobre sanciones el régimen del resto de datos sensibles o especialmente protegidos, esto es, los relacionados con la ideología, afiliación sindical, religión y creencias, de una parte, y los de origen racial, salud y vida sexual, de otra, cuyo tratamiento se supeditaba al consentimiento expreso y por escrito, en el primer caso, o expreso, por escrito o de cualquier otra forma, en el segundo. No era ésa la protección prevista para los datos sobre infracciones (en cuyo tratamiento el consentimiento no tenía de hecho juego, nadie pide que le sancionen), sino que, en el diseño de la normativa europea y nacional, su protección añadida respecto a la generalidad de los datos personales era tan solo la exclusión de ficheros privados con la finalidad de almacenar este tipo de datos. *Fue, pues, la regulación del derecho de acceso a archivos y registros en la normativa sobre procedimiento la que decidió, libremente, establecer el principio de la no comunicación a terceros de información referida a procedimientos administrativos sancionadores o disciplinarios.*

El planteamiento de la LRJAP-PAC provocó una severa crítica doctrinal en relación con los expedientes administrativos sancionadores y disciplinarios. Se dijo que con ello se añadía un límite al acceso no contemplado en el artículo 105.b) de la Constitución, y, por ende, se incurría en inconstitucionalidad⁹. Se puso de relieve que la consiguiente falta de conocimiento público de los procedimientos administrativos sancionadores y disciplinarios se contraponen con el principio general de publicidad del proceso penal, llegando a insinuarse que en realidad esta restricción pretendía evitar el control público sobre la potestad sancionadora y disciplinaria de la Administración¹⁰. Incluso los autores que consideraron justificada una cierta restricción al acceso en estos supuestos apuntaron unos límites necesarios: sea el acceso al menos a la resolución, previa omisión de los datos personales¹¹; sea el acceso a los que tienen la consideración de parte en el procedimiento o incluso de todos los ciudadanos en los sectores en que se reconoce la acción popular o en que se prevé la posibilidad de publicar las sanciones¹²;

8 Artículo 7.5 LOPD.

9 L. A. POMED SÁNCHEZ, "El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 142, 1997, p. 467).

10 R. PARADA VÁZQUEZ (*Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo común*, Marcial Pons, Madrid, 1999, pp. 165-166) estima que los datos referidos a expedientes sancionadores y disciplinarios no están cubiertos por el concepto de intimidad. La razón de su exclusión no es la naturaleza punitiva, porque en el proceso judicial las partes conocen los datos personales y de este modo llegan a la opinión pública, de modo que: "Puede caber la sospecha de que con esta limitación no se está protegiendo al sancionado, cuyo interés en el secreto no debe ser superior al interés público de la transparencia informativa, sino más bien defendiendo del conocimiento público actuaciones administrativas poco claras, sobre todo cuando son negligentes e indulgentes con los hechos investigados".

11 Así, para C. GAY FUENTES (*Intimidad y tratamiento de datos en las Administraciones Públicas*, Complutense, Madrid, 1995), debería posibilitarse el acceso a la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento, al menos previa omisión de los datos personales, como ocurre en los casos de las sentencias penales. En los demás casos, habría de excluirse el acceso.

12 Para S. FERNÁNDEZ RAMOS (*El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997), el legislador consideró que la información contenida en expedientes sancionadores afectan a la intimidad de los sujetos, lo cual se justificaría en que

o a los interesados (enlazando, así, en realidad, con el régimen de los documentos nominativos en una interpretación *contra legem*)¹³.

Sin embargo, cuando en 2013 el Legislador se decidió a sustituir el artículo 37 LRJAP-PAC por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), acogió la redacción del artículo sobre la protección de datos como límite a la transparencia y el acceso a la información propuesta del Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, que quedó con el siguiente tenor:

"Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevaran la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley."

Es decir, la LTBG consagró una interpretación que en realidad no se derivaba de la normativa europea ni nacional sobre protección de datos, equiparando a los efectos de la transparencia a los datos de infracciones penales y administrativas a los datos de origen racial, salud, vida sexual. De esta forma, toda una actividad esencial de la Administración, la sancionadora y disciplinaria, siguió cubierta por un manto de secretismo automático, fuera de la lógica general de la ponderación a la que responde la relación transparencia y privacidad respecto del común de los datos personales. Pese a la eclosión del paradigma de la transparencia, siguió, pues, operando la misma lógica de la LRJAP-PAC que había sido objeto de profundas y razonadas críticas.

Pues bien, lo cierto es que el nuevo Reglamento general de protección de datos (RGPD)¹⁴ ya no otorga ningún régimen especial, más garantista, a los datos relativos a sanciones administrativas, ni deja margen para ello al Estado, a diferencia de la DPD¹⁵. Sólo

dicha información implica la valoración de un comportamiento o conducta personal, y se trata de datos con una protección reforzada en la Ley de protección de datos. En todo caso, apunta dos importantes matizaciones. En primer lugar, la limitación al acceso no debe afectar a los que fueron parte en el procedimiento (en coherencia con lo dispuesto en el artículo 3.1 del Reglamento regulador del procedimiento sancionador, RD 1398/1993, de 4 de agosto), ni al denunciante, si concurrían algunas de las circunstancias del artículo 31 LRJAP-PAC, e incluso, señalaba, por alguna doctrina ya se había defendido que se presuma la legitimación allí donde se reconoce la acción popular. En segundo lugar, ha de tenerse en cuenta que algunas sanciones son públicas, y en determinados casos de infracciones graves la publicidad constituye propiamente una medida sancionadora, necesaria o eventual. Si en estos casos el legislador considera que la intimidad debe ceder, el acceso debería garantizarse incluso si en el ejercicio de su discrecionalidad en materia sancionadora decide no publicar la sanción.

13 J. F. MESTRE DELGADO (*El derecho de acceso a Archivos y Registros administrativos (Análisis del art. 105.b) de la Constitución*), Madrid, 1998), apunta que en el caso de los datos obrantes en expedientes sancionadores o disciplinarios debería permitirse al menos el acceso a los terceros interesados, como por ejemplo, los licitadores públicos a los efectos de conocer si uno de los sujetos concurrentes han sido sancionados con una incapacidad para contratar.

14 Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE

15 Se limita a incluir en su ámbito de aplicación a los datos a las sanciones penales cuando los datos son tratados con fines distintos a los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a las amenazas a la seguridad pública y su prevención (artículo 2.2.d RGPD). Su tratamiento por las autoridades competentes a efectos de la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de la ejecución de sanciones penales, incluida la protección frente a las amenazas contra la seguridad pública y la libre circulación de estos datos y su prevención, es objeto de un acto jurídico específico a nivel de la Unión, la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre

El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos

a estos datos de sanciones penales cuando su tratamiento no se rige por la normativa específica sino general se le aplica una garantía adicional que consiste, como en la anterior DPD, en que sólo cabe su tratamiento bajo la supervisión de autoridades públicas o cuando lo autorice el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que establezca garantías adecuadas para los derechos y libertades de los interesados, pudiendo solo podrá llevarse un registro completo de condenas penales bajo el control de las autoridades públicas. Por lo demás, el RGPD es más claro aún en su separación entre las categorías especiales de datos, establecidas en su artículo 9 y que no incluyen los datos de condenas e infracciones penales ("tratamiento de categorías especiales de datos personales"), sometidos a un principio de prohibición de tratamiento con una serie de excepciones tasadas, de una parte; y la garantía mencionada otorgada a los datos sobre sanciones penales, recogida en su artículo 10 ("tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales"), y la licitud de cuyo tratamiento se rige por las reglas generales establecidas en el artículo 6.1, de otra. Y a lo largo de su articulado, cuando confiere determinadas garantías adicionales tanto a las categorías especiales de datos como a los datos sobre condenas e infracciones penales lo hace, invariablemente, distinguiendo unos y otros¹⁶. En la misma línea se sitúa el Proyecto de Ley de LOPD¹⁷.

En conclusión, con el RGPD (y con la nueva LOPD cuando se apruebe) los datos sobre sanciones penales tienen una garantía específica respecto del tipo de ficheros al que pueden incorporarse pero su tratamiento (que incluye su comunicación a terceros) se somete a las mismas reglas que el resto de los datos personales, y no a las peculiares y más exigentes de las categorías especiales de datos. Lo que, en realidad, era también lo que se derivaba también de la LORTAD, de la DPD y de la LOPD. Y, aquí si se produce un cambio trascendental respecto de la LORTAD y la LOPD, los datos sobre sanciones administrativas no tienen un tratamiento específico y se someten, por ende, a las normas generales, pudiendo recogerse, almacenarse y comunicarse en los términos del artículo 6.1, que incluye los tratamientos necesarios para cumplir con una obligación legal del responsable (como lo es la derivada de la normativa sobre transparencia y acceso a la información), o para el cumplimiento de una misión realizada en interés público o en el ejercicio de poderes públicos conferidos al responsable del tratamiento. Por si alguna duda cupiera, tanto el RGPD como el Proyecto de LOPD actualmente en tramitación parlamentaria sientan el principio, firmemente establecido en el Derecho europeo, comparado y español previo a ambas normas, según el cual la publicidad activa y el derecho de acceso a la información relacionada con personas físicas se rige

circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

16 Así, artículo 6.4.c), en relación con los criterios para dirimir si una finalidad es incompatible con la original para la que los datos fueron recogidos; artículo 35, respecto de la obligación de llevar a cabo una evaluación de impacto; o artículo 37, sobre la designación del delegado de protección de datos.

17 Artículo 10. Tratamiento de datos de naturaleza penal. "1. El tratamiento de datos personales relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas, para fines distintos de los de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, sólo podrá llevarse a cabo cuando se encuentre amparado en una norma de Derecho de la Unión, en esta ley orgánica o en otras normas de rango legal. 2. Corresponde al Ministerio de Justicia la gestión de los sistemas de información en que se recoja la totalidad de los datos relativos a condenas e infracciones penales, así como a procedimientos y medidas cautelares y de seguridad conexas."

por lo establecido en las condiciones establecidas en la normativa sobre transparencia y acceso a la información¹⁸.

Si acudimos ahora al artículo 15.1 LTBG, observamos, de esta forma, que su tenor no está acompasado con la normativa sobre protección de datos. No lo está con la actual LOPD, por cuanto, como hemos expuesto, en realidad los datos sobre sanciones penales, administrativas o disciplinarias no tienen en ella peculiaridades respecto de su comunicación y por ello el enfoque del precepto es en este punto equivocado. Pero lo está aún menos con el nuevo RGPD y con el Proyecto de nueva LOPD, porque, en ellos, los datos sobre sanciones administrativas y disciplinarias no tienen ningún régimen diferente al del resto de datos personales. Por ello mismo, debieran seguir el régimen común establecido el artículo 15.3, que no es sino una llamada a ponderar razonadamente, en cada caso, "el interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal."

En esta ponderación, parece evidente que la regla ya no será ni la prevalencia siempre de la transparencia ni de la privacidad, como no lo es para el resto de los datos personales. Aún más, teniendo en cuenta que el conocimiento de que una persona ha sido o es objeto de un procedimiento sancionador o disciplinario tiene una clara connotación negativa para ella, tendrá que concurrir un claro interés público en la divulgación que entronque directamente con los fines a los que sirve la transparencia tal y como aparecen reflejados en el Preámbulo de la LTBG, al que acuden tan a menudo los Consejos de transparencia para realizar ese juicio ponderativo. "Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos."

18 Así, conforme al artículo 86 RGPD, rotulado Tratamiento y acceso del público a documentos oficiales: «Los datos personales de documentos oficiales en posesión de alguna autoridad pública o u organismo público o una entidad privada para la realización de una misión en interés público podrán ser comunicados por dicha autoridad, organismo o entidad de conformidad con el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se les aplique a fin de conciliar el acceso del público a documentos oficiales con el derecho a la protección de los datos personales en virtud del presente Reglamento.» Y según la disposición adicional segunda del Proyecto de LOPD, titulada Protección de datos y transparencia y acceso a la información pública, «La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno se someterán, cuando la información contenga datos de carácter personal, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica.» Se han planteado las siguientes enmiendas en el Congreso de los Diputados. La núm. 171 del Grupo Parlamentario Mixto y la 240 del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana son coincidentes, de supresión, justificada del siguiente modo: "El contenido de esta disposición no parece que aporte ningún elemento a lo que ya se deriva directamente de los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013. En cambio, produce un efecto perturbador puesto que en materia de transparencia además de la Ley 19/2013 existen leyes autonómicas de transparencia, a las cuales debería hacer referencia también esta disposición adicional, en el caso que se mantenga." La enmienda núm. 315 del Grupo Parlamentario Socialista, de modificación, en la misma línea argumental, propone la siguiente redacción: "La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, así como las obligaciones de publicidad activa establecidas por la legislación autonómica, se someterán, cuando la información contenga datos de carácter personal, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica", justificada por la necesidad de "suplir una omisión del Proyecto." Podríamos añadir que de aprobarse esta enmienda, seguiría habiendo una omisión respecto de la publicidad activa adicional que puede incorporar la normativa local...

El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos

Pues bien, como ocurre en el resto de casos de ponderación entre transparencia y protección de datos, habrá que analizar en primer lugar si estos fines se cumplen en igual medida previa anonimización de la información, y si ésta es posible o la solicitud presupone que se conoce o puede conocer la identidad del afectado. Posteriormente habrá que dar trámite de alegaciones al mismo, para que razone en qué medida la posible divulgación afectaría negativamente a sus intereses. Pero, cuando no sea posible la anonimización y el afectado alegue perjuicios, quedará aún la responsabilidad final del sujeto obligado de adoptar la decisión. Y al respecto, habrá de tener en cuenta toda una serie de factores.

-Por supuesto, en el caso de que la infracción conlleve la amonestación pública del infractor o la publicidad esté prevista en una norma legal prevalecerá la transparencia, tal y como ya se dispone en la actualidad, porque carecería de sentido negar individualmente lo que ya ha sido objeto de publicación general¹⁹.

-También parece que podría acogerse un principio conforme al cual en aquellos sectores en que se reconoce la acción pública, por cuanto se considera que es del interés del conjunto de los ciudadanos participar y controlar la actuación administrativa (medio ambiente, urbanismo, patrimonio histórico, costas...), ese mismo interés se extiende a conocer si la Administración ejerce de forma efectiva su potestad sancionadora. Ya los Consejos de Transparencia están considerando con carácter general que en estos casos ha de prevalecer la transparencia sobre la protección de datos, y liberados del tratamiento de los datos sancionadores como datos especialmente protegidos y sometidos al régimen común, parece que debiera extenderse también a ellos este principio²⁰. No creemos que la reserva de la potestad sancionadora a la

19 Puede encontrarse un elenco de supuestos en FERNÁNDEZ RAMOS, S. y PÉREZ MONGUIÓ, J. M., *El derecho al acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Cizur Menor, 2017, pp. 206 y 207, notas al pie 150 y 151.

20 Así, para el Comisionado de Transparencia de Castilla y León, en relación con expedientes de concesión de licencias y de restauración de la legalidad, prevalece el acceso, si bien dando plazo de alegaciones al afectado y previa disociación de los datos personales (R 19/2016, de 8 de julio, *Ayuntamiento de Fuentespina*, en que se solicita acceder a un expediente de instalación eléctrica; R 51/2016, de 1 de diciembre, *Ayuntamiento de Arganza*, en que se solicita a un Ayuntamiento información sobre licencias de obra para determinar si existen posibles infracciones; R 52/2016, de 1 de diciembre, *Ayuntamiento de Villanueva del Campillo*; R 66/2016, de 20 de diciembre, *Ayuntamiento de Palacios del Sil*, en que se solicita información sobre una licencia de obras; R 19/2017, de 15 de marzo, *Ayuntamiento de Frechilla de Campos*, en que no obstante concede el acceso sin que hubiera habido fase de alegaciones; R 53/2017, de 31 de mayo, *Ayuntamiento de Bustillo del Oro*, en que un concejal solicita de un Ayuntamiento copia de la documentación presentada por un tercero ante un requerimiento municipal en un expediente de restauración de la legalidad urbanística; R 74/2017, de 19 de julio, *Ayuntamiento de Morille*, en que se solicita información sobre una licencia urbanística; R 107/2017, de 16 de octubre, *Ayuntamiento de San Emiliano*, en que un copropietario solicita de un Ayuntamiento copia de un expediente de autorización a un tercero de un vallado). Para la GAIP, el principio general de publicidad de las actuaciones urbanísticas refuerza el derecho de acceso a las licencias, que se presumirá, sin perjuicio de los límites legales que puedan concurrir. Si los nombres solicitados son de personal municipal, se trata de datos meramente identificativos relacionados con la organización de la Administración y se les debe dar acceso, salvo que concurran circunstancias excepcionales que hagan prevalecer su protección. Después de ponderar los derechos e intereses favorables y contrarios a la difusión del nombre de los arquitectos que suscriben los proyectos que deben acompañar a las solicitudes de licencias o que dirigen las obras correspondientes, se constata que la incidencia pública de la actividad constructiva y la responsabilidad que tienen estos profesionales, añadida a la necesidad de garantizar la independencia entre los responsables de las obras privadas y del control municipal sobre ellas, son factores que conllevan la prevalencia del acceso a estos datos, y más si se tiene en cuenta que su difusión previsiblemente no causa ningún tipo de perjuicio a las personas afectadas, salvo que excepcionalmente se detecte lo contrario después de darles traslado de la Reclamación (R de 7 de julio de 2016, de finalización de la reclamación 17/2016, *Ayuntamiento de La Roca del Vallès*, en que se solicita copia de las licencias de obras otorgadas en 2007 y 2008 y nombre de los arquitectos responsables). Para la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, si en una licencia de obras figuran datos personales serían meramente identificativos del propietario o del personal de la Administración que ha participado en la tramitación, por lo que no constituirían un límite al acceso. La acción pública en materia urbanística y los principios de acceso y transparencia que deben primar en el urbanismo, y el dato de que la solicitud se efectúa para ejercer el derecho a la defensa hacen

iniciación de oficio del procedimiento por parte de la Administración sea un argumento de peso, pues no se trata aquí de ejercer la acción sancionadora, sino de controlar y pedir rendición de cuentas de su ejercicio por la vía del acceso a la información²¹.

-Habrán asimismo casos en que por la trascendencia social del asunto, habrá de prevalecer la publicidad, notablemente, consideramos, en el caso de que las sanciones administrativas o disciplinarias afecten a cargos políticos y a responsables administrativos y se refieran al ejercicio de su cargo o a actividades directamente conectadas con él. Al respecto, la definición de qué sujetos tienen éstas responsabilidad contenidas en el Criterio Interpretativo 1/2015, en relación con la publicidad de la identidad y remuneración de cargos y empleados públicos puede constituir una primera guía de la que partir. Puede prevalecer, por ejemplo, a la vista del caso, el interés social en conocer si el Director General de Tráfico ha sido o no sancionado administrativamente por exceso de velocidad, o si un funcionario público de nivel 28 que ocupa el puesto por libre designación y asume una jefatura de servicio ha sido sancionado disciplinariamente, por ejemplo, por incumplimiento de la normativa sobre incompatibilidad o si por el contrario, la Administración ha dimitido del ejercicio de su potestad sancionadora y disciplinaria²².

que prevalezca el acceso (R 1/2016, de 1 de diciembre, *Ayuntamiento de Balmaseda*, en que se solicita de un Ayuntamiento información sobre una licencia de obras en una parcela de una unidad de actuación por parte de otro propietario).

21 En efecto, para el Comisionado de Transparencia de Castilla-León, la acción pública se puede ejercer en el procedimiento de restauración de la legalidad urbanística pero no en el sancionador, por lo que a consecuencia en relación con el acceso de terceros a los expedientes administrativos de protección de la legalidad es que, mientras que para acceder a un expediente de restauración de la legalidad urbanística no se precisa –con carácter general– la obtención del consentimiento expreso del afectado por encontrarse ese acceso amparado por una norma con rango de ley (la que reconoce la acción pública en el ámbito urbanístico), el mismo consentimiento sí es necesario para acceder a un expediente sancionador. Todo ello sin perjuicio de que se pueda dar la información de forma disociada conforme al artículo 15.4 LTBG, si bien no en los casos en que el solicitante puede identificar al infractor, como era el caso en que el solicitante había identificado al infractor (R 11/2016, de 7 de junio, *Ayuntamiento de Benavente*, en que se solicita acceso a un expediente sancionador). Por el contrario, para la Comisión de Transparencia de Galicia, en materia de patrimonio histórico se reconoce la acción pública y cuando se solicita el acceso a diligencias informativas a resultados de una denuncia presentada por el propio solicitante por unas obras sin licencia municipal ni autorización del órgano autonómico con competencias en protección del patrimonio basta con la previa disociación de datos personales sin que pueda denegarse invocando la mera existencia de datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas (R 71/2017, *Consejería de Cultura, Educación y Ordenación universitaria*).

22 Un buen ejemplo nos lo muestra la doctrina de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña. En la legislación catalana sobre acceso a la información por parte de los electos locales, el límite es la intimidad, y no la protección de datos. La GAIP considera que los datos sobre sanciones administrativas no son datos íntimos. Desprovista, pues, de esa barrera absoluta, la GAIP ha juzgado que puede facilitarse información, no sobre las concretas infracciones cometidas, pero sí sobre el número de denuncias y sanciones administrativas archivadas en relación con una determinada persona, más aún si esta persona tiene la condición de cargo electo, de alto cargo o de personal directivo de la Administración municipal o de sus entes instrumentales. Considera que existe un interés público evidente en el control del correcto ejercicio de la potestad sancionadora municipal, y el acceso por parte de los concejales de la oposición a la identidad de los cargos públicos municipales a los que se han archivado expedientes sancionadores en un periodo de tiempo determinado es necesario a fin de que aquellos puedan ejercer debidamente su tarea esencial de control y fiscalización de la actividad del consistorio y detecten eventuales negligencias y tratos de favor. Las consecuencias de este acceso se encuentran, además, limitadas por el deber de reserva o confidencialidad impuesto a los concejales y que el propio grupo municipal reclamante se compromete a observar en su escrito de solicitud (R de 14 de septiembre de 2016, de finalización de las reclamaciones 78/2016, 116/2016, 117/2016 y 118/2016, Ayuntamiento de Lérida, en que un concejal de la oposición solicita acceso a las denuncias y sanciones municipales archivadas por prescripción u otras causas durante el periodo 2010-2015 referidas a electos locales). En el mismo sentido, en la R de 23 de noviembre de 2016, de finalización de las reclamaciones 214/2016 y 215/2016, en que se solicita por un Grupo municipal de un Ayuntamiento información sobre los excesos de velocidad entre 50 y 65 km/h detectados por los radares del municipio que no han supuesto un expediente sancionador por la decisión municipal de no sancionarlos, tiene en cuenta que la empresa contratista de los radares había demandado al Ayuntamiento por no abonar la retribución prevista en el contrato por los excesos de velocidad inferiores a 65 km/h y que el grupo municipal fundamentaba su solicitud en la finalidad de comprobar el cumplimiento del contrato. Constata que no es pacífico si un número de matrícula es un dato personal, y que aunque se considerara un dato personal no se trataría de un dato íntimo. Considera que los concejales deben poder acceder al número de matrícula de los vehículos que han sido fotografiados superando los 50 km/h, para que puedan controlar el correcto

El acceso a los datos referidos a expedientes sancionadores o disciplinarios a la luz de la nueva normativa sobre protección de datos

-También puede considerarse si el denunciante, el tercero afectado por la infracción o el denunciante-afectado tienen derecho a acceder a la información, máxime si se tiene en cuenta que, con acierto que puede cuestionarse, teniendo argumentos a favor y en contra, el propio artículo 15.3 ha incluido entre los criterios de ponderación "la justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho" (letra b). Es más, alguna Autoridad de control está ya estableciendo la posibilidad de ponderar en favor del acceso con la condición de no divulgación de la información, tema de nuevo que resulta debatible, con argumentos a favor y en contra, y que carece de apoyo legal expreso, al menos desde la normativa sobre transparencia, pero que podría conectarse con el principio de finalidad de la normativa sobre protección de datos²³.

Vengo propugnando en diversos escritos, anteriores y posteriores a la LTBG, que respecto de los datos sancionadores la relevancia pública que en algunos casos reviste la información sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y disciplinaria y la necesidad de introducir respecto de ella el criterio de ponderación²⁴. Pues bien, eliminada por la normativa sobre protección de datos la consideración de los datos sobre sanciones administrativas y disciplinarias como datos con una protección adicional a la general, la normativa sobre transparencia debería adaptarse a este nuevo enfoque. Idealmente, mediante una reforma legislativa, pues genera inseguridad jurídica tener que interpretar si puede conducirse a ese resultado por la vía de una interpretación integradora de ambos bloques normativos. En todo caso, hay que constar que una vez aprobada la nueva LOPD, las referencias a la anterior incluidas en el artículo 15.1 LTBG quedarán sin sentido.

ejercicio de la potestad sancionadora por parte del Ayuntamiento, y se remite aquí a su R de 14 de septiembre de 2016.

23 En efecto, para la GAIP, cuando la condición de la persona solicitante (interesada, denunciada, electo local, sindicato...) o la finalidad del acceso (derecho de defensa, investigación científica ...) resulten determinantes en la ponderación entre el derecho de acceso y los demás derechos en colisión o límites aplicables, el uso de la información queda condicionado y limitado a aquella condición o finalidad. Si bien el derecho de acceso a la información pública, en principio, conlleva el derecho inherente a hacer el uso o la divulgación que se quiera de esa información –partiendo de la premisa que existe un interés público en la divulgación de la información pública y atendiendo a que no se exige la motivación del interés privado en el acceso–, en los casos en que la finalidad del acceso o la condición de la persona reclamante resulten determinantes del sentido estimatorio del derecho de acceso, el uso de la información quedará condicionado a la motivación o la finalidad alegadas y que han determinado su prevalencia en relación con otros derechos protegidos por límites que concurran (R 45/2018, de 9 de marzo, *Ayuntamiento de Salou*).

24 Así, he sostenido que "parece justificarse una especial cautela en la medida en que incorporan una valoración negativa y tienen, pues, un potencial lesivo para el sujeto. Ello no quiere decir que haya de denegarse el acceso en cualquier caso, pero sí que en estos supuestos debería ponderarse teniendo en cuenta esta consideración, de forma que solo en casos en que su conocimiento sea esencial para el fin de transparencia y control, o bien exista otro derecho o valor constitucional en juego en la demanda de acceso, debería prevalecer la publicidad sobre la reserva" (*Transparencia y acceso a la información en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011, p. 41) y que se trata de "información que no resulta evidente que pertenezca a la intimidad de las personas y cuyo conocimiento en ocasiones es crucial para controlar la efectiva aplicación por igual de la ley a todas las personas. Más aun considerando que incluyen, si se sigue la interpretación que se maneja en el campo de la protección de datos, las sanciones disciplinarias, cuyo conocimiento puede ser de suma relevancia pública para juzgar la actuación administrativa" ("Límites a la transparencia y el acceso a la información", en GUICHOT. E. (coord.), *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Tecnos, Madrid, 2014, p. 132). Juzga también que "puede ser excesivamente rígido" lo previsto actualmente en el artículo 15.1 LTBG, "pues tal vez en determinadas circunstancias tales datos tal vez debieran ser accesibles (p. ej., cuando afectan a un alto cargo y estén relacionados con su cargo o función, pues incluso puede tratarse de infracciones disciplinarias)".

#RET

Revista Española de la Transparencia

Entrevista



INÉS CALDERÓN DE ANTA

PERIODISTA

**“Si hubiera habido ley de transparencia
antaño igual no habríamos visto
determinadas cosas”**

Entrevista a Inés Calderón de Anta



Paciencia infinita y mucho tiempo, precisamente lo que no pueden permitirse los medios de comunicación (llamémosles empresas informativas) es la clave para que periodistas como Inés Calderón (Valladolid, 1981) responsable del espacio “*Sé lo que hicisteis con el último contrato*” en el programa *El Objetivo* de Ana Pastor, hayan mostrado al mundo las enormes posibilidades del periodismo de datos propiciado por la ley de transparencia. En la entrevista, Inés enumera numerosas experiencias y vicisitudes para hacer su trabajo y servir de ejemplo a generaciones de periodistas sobre el potencial de bucear en los datos y usarlos contra la corrupción. A su juicio, si hubiera habido una ley de transparencia antes, tal vez no hubiéramos vivido los casos de la época del boom inmobiliario cuyas causas abarrotan los tribunales. Plantea retos para el futuro y para el actual Gobierno: ser más ambiciosos en publicidad activa; portales más accesibles “*para mi madre*” y homologar los formatos de datos que se publican en los portales de las Comunidades Autónomas para poder compararlos. También reemplazar a la desaparecida presidenta del Consejo de Transparencia y dotar al organismo de presupuesto suficiente. Su percepción es que la sociedad ha cambiado y ya no tolera los excesos, está más vigilante. Gracias a ello, los ojos de los ciudadanos multiplican las posibilidades de que el periodismo sea el verdadero y necesario *watchdog* del poder.

INÉS CALDERÓN DE ANTA

¿Cómo te iniciaste en el periodismo de datos? ¿Qué formación requiere convertirse en un profesional de tu perfil?

Como suele pasar en la vida, las cosas importantes suceden por casualidad. Había hecho prácticas en algunos periódicos, empecé en un medio que se dedicaba únicamente a la economía y comencé a especializarme en eso. Realizaban sobre todo un trabajo muy técnico, había que controlar muy bien los datos -este mundo del Excel y la macroeconomía- y fue como un flechazo. Me enganché a ese mundo en el que

en periodismo de datos y hasta hoy. Por suerte desde entonces han mejorado mucho los medios de que disponemos y también un poco la cultura.

Actualmente ¿en qué proyectos estás involucrada?

Ahora mismo estoy únicamente dedicada al proyecto que tenemos en Newtral, la productora de *El Objetivo* de Ana Pastor donde tengo una sección semanal sobre Gasto Público y otros datos relacionados con la actualidad. Estamos preparando alguna cosa más relaciona-

“Soy la primera que se queja de que tendría que funcionar mejor, pero la ley de transparencia ha marcado un antes y un después en el periodismo.”

había que ser muy habilidosa con los datos, buscar y rebuscar mucho, saber procesar muy bien una gran cantidad de datos.

¿Tuviste que formarte específicamente en tratamiento de datos?

Eso era al principio, cuando era muy joven; por entonces no estaba nada de moda. Aprendí a manejar Excel y poco más. A posteriori me fui especializando en macroeconomía y me metí en el mundo del Gasto Público y ahí fue cuando realicé formación especializada en tratamiento de datos. Tuve un par de jefes que me insistieron mucho porque cuando me daban grandes bases de datos las trabajaba bien, les gustaba cómo lo hacía y me animaron a hacer más formación especializada en información económica y relacionada con el sector público. A partir de ahí me especialicé

da con la transparencia de cara al curso que viene. Estamos currando mucho para intentar hacer algo que sea un poco diferente a lo de otros compañeros, que hacen un trabajo fenomenal. También colaboro en *“El Economista”*, escribiendo de cosas “aburridas” de economía que a mí me gustan mucho.

¿Cómo fue entrar en “El Objetivo” de Ana Pastor?

Como dije, las cosas importantes siguen siendo por casualidad. Junto a Carles Torrijos había montado unos años antes “Sueldos Públicos”, una web como *hobby*, y en la que buscábamos información curiosa. A raíz de ahí empecé a ir a una tertulia en una radio en Madrid, (*Radio Libertad*). Comentábamos las noticias de la semana y en una de ellas, en pleno mes de agosto, coincidió que había sido el famoso día en el que Ana

Entrevista a Inés Calderón de Anta

“En el Sector Público se han dado cuenta de que es un esfuerzo en balde y que es mejor colaborar y publicar las cosas activamente o enviarlas cuando te las piden, a verte envuelto en quejas o reclamaciones que no llevan a ningún lado.”

Botella había invitado a *café con leche en la Plaza Mayor* a todos los asistentes en Buenos Aires a la elección de la candidatura de Madrid 2020 y se me ocurrió buscar ese día los datos de cuánto había costado Madrid 2020. Encontré datos bastante llamativos y justo en la tertulia una concejal de UPyD en Madrid me pasó unos documentos del ayuntamiento; los datos eran públicos, pero no tan accesibles, y se veía que aquello había sido un despilporre de dinero enorme. Publiqué el artículo justo cuando Madrid no superó la primera votación y Ana Pastor lo vio; supongo que le gustó y me invitó esa semana a “*El Objetivo*”. A partir de ahí iba de colaboradora hasta que decidimos hacer algo realmente en común y hacer una seña del programa el control del dinero público. Con ese espíritu crítico decidimos montar la sección “*Sé lo que hicisteis con el último contrato*”, con un poco de guasa, porque estos temas tan serios y aburridos hay que enfrentarlos con sentido del humor.

¿Hasta qué punto la ley de transparencia se ha convertido en una herramienta para el periodismo de investigación?

Totalmente. Soy la primera que se queja de que tendría que funcionar mejor y haber más datos a disposición, más publicidad activa o que el proceso de las reclamaciones sea más rápido cuando una Administración no te quiere contestar simplemente porque no quiere, pero es cierto que en nuestro campo ha

marcado un antes y un después. Primero, porque ha puesto a disposición de los usuarios y de la gente a la que nos gusta, una cantidad ingente de datos que hasta ahora estaban ocultos para el gran público, lo que nos facilita enormemente la tarea. Y, por supuesto, ha inculcado la cultura de la transparencia en las Administraciones Públicas. No hace tantos años llamabas a un ayuntamiento o a un ministerio para preguntar por cuánto costaba no sé qué o qué había pasado con no sé cuál, y lo primero que te decían es: *¿Esto para qué lo quieres saber?* -y te quedabas perpleja diciendo- “Bueno, ¡qué más da! ¿por qué tengo que dar explicaciones? Soy periodista y quiero saber esto, igual que otras veces pregunto por otras cosas”. Era un tema tabú, en el Sector Público pensaban que estabas controlándoles de más, pero ahora todo el mundo tiene una conciencia de transparencia que antes no existía. Ahora pides las cosas y son conscientes de que no te pueden decir que no; veces tardan tiempo, pero se es mucho más consciente y más ahora que hay un Consejo de Transparencia. Puede costar más o menos meses, pero es muy difícil mantener ocultas determinadas informaciones. Se han dado cuenta de que es un esfuerzo en balde y que es mejor colaborar y publicar las cosas activamente o enviarlas cuando te las piden, a verte envuelto en quejas o reclamaciones que no llevan a ningún lado.

INÉS CALDERÓN DE ANTA

¿Conoce la profesión periodística la importancia del derecho de acceso a la información?

En los últimos tiempos, en los medios nacionales más generalistas sí se ha trabajado mucho. Me sorprende para bien cómo hay más noticias relacionadas con la transparencia, sobre todo en la prensa local. La gente cada vez se preocupa más, lo tiene más en cuenta, lo cual es fantástico porque obliga a las instituciones de todas las provincias y de todas las Comunidades Autónomas también a hacer un esfuerzo por la transparencia. Al margen de los periodistas, la cultura de la transparencia se ha incrustado en toda la sociedad. Por ejemplo, en las redes sociales hay veces que no caigo en preguntar determinadas cosas, pero escribo un tuit y, de repente, alguien me contesta “¿Y eso cuánto cuesta?”, y digo “Voy a preguntarlo, no se me había ocurrido”. La gente tiene también esa curiosidad y esa demanda de información. Es estupendo que ellos mismos hayan

interiorizado que las cosas pueden estar bien o mal dependiendo de lo cuesten. Es un espíritu crítico muy positivo para la sociedad.

¿Has encontrado dificultades en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública para realizar tu labor periodística?

El Portal de Transparencia del Gobierno no es la forma más fácil de acceder: tienes que conseguir una clave; Hacienda tiene que mandarte una carta; poner tu número de cuenta bancaria... son requisitos que me parecen excesivos. Entiendo que quieran poner una clave, incluso que quieran poner un filtro para que no les le lleguen masivamente peticiones, pero el Portal de Transparencia nacional es bastante complicado. Tampoco poner reclamaciones al Consejo de Transparencia es especialmente sencillo. Son procesos un poco complicados, algo tediosos, que están más encaminados a que nos desanimemos antes de tiempo



Entrevista a Inés Calderón de Anta

y lo dejemos pasar. Pero en general no funciona mal. A veces me he vuelto loca y no lo he conseguido: portales de transparencia municipales y autonómicos que te contestan por carta... Una vez que pedí una serie de préstamos del Ayuntamiento de Madrid con la banca y me enviaron un Excel que ocupaba 25 páginas en papel. Obviamente no sirvió de nada porque no iba a picar 25 páginas a mano, ¿por qué a nadie se le ocurrió mandármelo por vía electrónica? Desanima mucho a la hora de hacer solicitudes porque es realmente difícil, al final los tramites son tan tediosos y es tan complicado que a veces desincentivan a la gente. Más allá de eso nunca tuve grandes problemas y, en general, la información que me habían denegado inicialmente, si he puesto reclamación porque pensaba que cumplía la ley de transparencia, en general me han dado la razón y me la han acabado ofreciendo. Es un proceso que exige tener una paciencia infinita y mucho tiempo. Tengo la suerte de que en "*El Objetivo*" puedo dedicarle tiempo, pero todos sabemos cómo está el periodismo actual; en los medios no es fácil que tengas mucho tiempo para seguir determinadas informaciones o tienes que estar en mil quinientas cosas a la vez, y no puedes perder una hora peleándote con el Portal de Transparencia de turno. En general es positiva, pero tiene sus puntos negativos como que no haya habido un catálogo de datos homólogos que publiquen todas las Comunidades Autónomas lo que imposibilita poder realizar comparaciones. Lo he intentado hacer muchas veces con listas de espera de sanidad, profesores por alumno... Es una pena porque hay trabajos realmente interesantes que se podrían hacer de comparar servicios de

Comunidades Autónomas, y no se hacen porque a los Portales nadie les ha exigido un nivel mínimo de homogeneidad para poder trabajar con ellos.

¿A qué crees que se han debido los problemas cuando has solicitado información a la Administración?

En general con la Administración los problemas se deben más a trabas burocráticas que a otra cosa. Están puestas para desincentivar. La Administración, los Gobiernos, saben que menos personas van a solicitar información si lo ponen más difícil que si lo ponen más sencillo. Es así de simple.

¿Cuál ha sido tu experiencia cuando has trabajado solicitando y buscando información de los partidos políticos?

Es curioso ver cómo, a priori, todos los partidos eran defensores de la ley de transparencia y prometían contar cuánto cobraban todos sus diputados o cómo hacían las selecciones de personal y luego se ha quedado en el tintero. La transparencia de los partidos políticos, no tanto cuando están gobernando, en general tienen un nivel aceptable, pero en lo que se refiere a sus propios datos e intereses es en general bastante escasa. Una de las decepciones más grande que me he llevado con la ley de transparencia era saber más cosas sobre determinadas organizaciones como los partidos, pero la ley de transparencia también dice que las instituciones que viven de las subvenciones o que reciben, fundamentalmente, más de 100.000 euros, como los sindicatos, las organizaciones empresariales, las federaciones deportivas... también iban a estar regidas

INÉS CALDERÓN DE ANTA

por la misma, pero te encuentras con un agujero negro. Es prácticamente imposible, no hay derecho de acceso que valga, en el Consejo de Transparencia tampoco te pueden amparar, no hay nadie que te ayude. En ese sentido, veo que determinadas organizaciones son bastante reacias y los partidos políticos están entre ellas. Hemos conseguido que se publiquen las cuentas anuales de los partidos un poco antes que en el Tribunal de Cuentas. Esa apuesta por la transparencia que tanto prometían, sobre todo durante la campaña de 2015 en la que tuvo un papel bastante relevante -tener paredes de cristal- hablaban algunos, no todos la han cumplido y, en general, se ha quedado en el tintero. Publican las cuentas, pero son dos hojas

flagrantes normalmente ligados a la contratación y obra pública. ¿En qué crees que la transparencia puede ayudar a combatir esta corrupción?

Ya ha ayudado, aunque a veces sea un poco aventurado decirlo. Hace unos meses se publicó en un medio de comunicación, porque estaba el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, que un rector de una universidad de Madrid iba a contratar a un chofer por 100.000 euros al año y se levantó tanto revuelo que esa contratación quedó anulada. Este tipo de cosas van más allá de lo opinable y han levantado un importante espíritu crítico que ha frenado determinadas barrabasadas. Hay cosas que ya están comenzadas que no se pueden parar o

“Es un proceso que exige tener una paciencia infinita y mucho tiempo. En el “El Objetivo” puedo dedicarle tiempo pero todos sabemos cómo está el periodismo actual y no puedes perder una hora peleándote con el Portal de Transparencia de turno.”

sin desglosar en la que no sabes qué es de cada federación, qué viene de cada cosa... Los partidos se han quedado muy lejos, son de las organizaciones que tienen pendiente demostrar que su apuesta por la transparencia es real. Cuando gobiernan sí que se lo toman más en serio y han hecho bastantes mejoras, tanto en publicidad activa como pasiva, pero como organizaciones se encuentran en unos estándares bastante bajos, con pocos datos y atrasados. Los partidos como instituciones, al igual que los sindicatos y otras, todavía están muy lejos de apostar por la transparencia.

En tu programa hemos visto ejemplos de despilfarro público y corrupción

que se diseñaron mastodónticamente y ya es muy tarde; cuesta más dejarlo a medias que terminarlo y dices “*Bueno, pues acábalo*”. Son los despilfarros que se cometieron en la época del *boom* inmobiliario cuando las Administraciones Públicas tenían muchísimo dinero de impuestos, recalificaciones, momento en el que todo valía y casi era mejor el que más gastaba, no el que mejor gastaba. Ahora los ciudadanos tenemos un sentido crítico mucho más desarrollado y no sé hasta qué punto si hubiera habido ley de transparencia hace 10 o 15 años habríamos conseguido que algunos despilfarros no se hubieran cometido. Al menos ahora, cuando una cuestión levanta polémica, a los gestores

Entrevista a Inés Calderón de Anta



políticos les hace algo *clic* y deciden, al menos, volver a pensarlo. Si hubiera habido ley de transparencia antaño igual no habríamos visto determinadas cosas. No habríamos visto determinadas cosas, como el contrato que tenía la Generalitat Valenciana con la empresa que organizaba las carreras de Fórmula 1 en Valencia. Esos contratos secretos probablemente no los hubiéramos visto y si no hubieran sido contratos secretos, la gente habría pensado "*Yo quiero Fórmula 1 o yo no*". No sé si se hubiera hecho igual, pero por lo menos habría ayudado un poco a reflexionar más a los políticos sobre lo que estaban haciendo, sobre el coste que eso suponía para la ciudadanía.

¿Refuerza la ley de transparencia la labor de contrapoder o vigilancia del poder que ontológicamente debería realizar el periodismo?

Totalmente. Nos facilita la tarea de ejercer de contrapoder. Muchos ciudadanos

utilizan la ley de transparencia para exigir a los ayuntamientos determinados datos cuando les escama algo y luego nos los mandan a nosotros. -Tenemos un buzón ciudadano para que lo denunciemos o hagamos de altavoz, y eso es fantástico, porque gracias a la ley de transparencia y a esa cultura de transparencia nuestros ojos y nuestras manos se pueden multiplicar. Podemos encargarnos un poco de lo que ocurre en el Gobierno Central, en las Autonomías y como mucho en algún ayuntamiento, pero es muy difícil saber lo que sucede más allá de las grandes corporaciones y, sin embargo, gracias a la colaboración de la gente hemos conseguido encontrar un montón de datos que, por nuestro propio pie, habría sido imposible. Te mandan contratos, un acta de una reunión... que consiguen por su cuenta con lo que nos facilitan enormemente la labor y te ponen sobre la pista de determinadas cuestiones que pueden ser relevantes. Facilita nuestra tarea muchísimo

INÉS CALDERÓN DE ANTA

y amplifica nuestra voz porque permite que lleguemos mucho más lejos.

Trabajaste en Sueldos Públicos. A veces se vincula el que haya corrupción con que los políticos no cobran lo suficiente. ¿Crees que los políticos cobran poco en España? ¿Ayudó la transparencia a conocer estos datos?

Hay de todo. Hay gente que cobra muy poco para el trabajo que hace y hay gente que cobra mucho para el trabajo que hace. Es una cuestión de proporcionali-

parcial del 50% cobran más de 40.000 mil euros al año y eso es mucho dinero. Se premia mucho a personas que probablemente no hagan una labor muy relevante y, sin embargo, para personas que sí la tienen el premio económico es bastante más bajo. No sé hasta qué punto está relacionado esto con la corrupción. Creo que está más relacionado con la tolerancia que hemos tenido los ciudadanos durante un tiempo en que esas cosas sucedieran. Ha habido una tolerancia, no tanto de los ciudadanos como de las propias instituciones, en las

“Los trámites son tan tediosos y es tan complicado encontrar información en los Portales de Transparencia o hacer una petición que desincentivan a la gente”

dad, que es lo más importante. En general, los políticos del Gobierno, presidente y ministros..., tienen una retribución bastante baja. En esas esferas es dónde menos corrupción suele haber o denunciar, porque es mucho más visible que en el ámbito local. En el nivel local se cobra muy bien, sobre todo si se compara con los sueldos que hay fuera de este sector. Especialistas o técnicos de ayuntamientos cobran 100-120.000 euros al año, un sueldo que no es precisamente la media de lo que cobramos los españoles, y su labor, no es que no sea importante pero no es la de un ministro que cobra 30.000 euros menos. Los sueldos en los políticos están mal repartidos. Hay personas con una responsabilidad muy alta, como el presidente o los ministros, que tienen una retribución baja –es fácil compararlo con los países de nuestro entorno– y, sin embargo, hay otros responsables que es al contrario. Personas que tienen una dedicación

que se asumía que eso se había hecho así toda la vida y no pasaba nada. Y de repente hemos abierto los ojos y hemos dicho: “¡Sí que pasa! Da igual que esto se haya hecho siempre así. No puede ser”. Este es el motivo por el que han sucedido estas cosas. No tanto porque los sueldos sean altos o bajos, sino por la forma de hacer las cosas: cuando uno recalificaba se daba X al alcalde y ya está, nadie lo debatía. Son este tipo de cuestiones las que hemos conseguido que bajen con la transparencia, pero no tanto por los sueldos altos o bajos de los políticos sino por la propia cultura crítica de la sociedad.

El periodismo de datos como la transparencia es también visualización, que ayuda a comprender la información. ¿Cómo trabajas ese aspecto?

Trabajamos con bases de datos inmensas y, como siempre les digo a mis

Entrevista a Inés Calderón de Anta

alumnos, lo primero es que nos entiendan y, en este sentido, tenemos una suerte tremenda con el momento tecnológico que estamos viviendo. Cuando empecé hacíamos un gráfico en Excel, ahora hay un montón de herramientas, muchas gratuitas que te permiten hacer unas visualizaciones maravillosas y que ayudan mucho a que el mensaje se entienda. Me da mucha pena de que

que no me las rechacen por incumplir algunas cosas de la ley, pero no conozco a nadie que trabaje en las Unidades de Transparencia. El Consejo, con todos los medios de comunicación en general, que realiza una labor muy positiva y muy agradecida de ayudarnos un poco a saber cómo pedir las cosas para que lo que te envíen sea lo mejor y lo más fácil posible.

“No hace tantos años llamabas a un ayuntamiento o a un ministerio para preguntar por cuánto costaba no sé qué o qué había pasado con no sé cuál, y lo primero que te decían es: ¿esto para qué lo quieres saber? ¡qué más da! ¿por qué tengo que dar explicaciones? Soy periodista y quiero saberlo”

la tele, -todos tenemos Smart TV pero es para ver *Netflix*-, no pueda ser como en la prensa digital que si te interesa un contenido puedes pinchar y ofrecer un gráfico adicional. Tenemos unas herramientas a nivel gráfico que hace media docena de años ni siquiera soñábamos, la visualización mejor porque ayuda mucho a que se entiendan los mensajes, y así llegas a más gente, y eso es fantástico. Estoy segura de que de aquí a 10 años tendremos unas visualizaciones que ahora mismo ni siquiera pensamos. En la prensa digital las mejoras de las visualizaciones han sido brutales en pocos años y estoy segura de que las seguirán siendo próximamente.

¿Cuántas peticiones de información has hecho en estos años?

iUf! ¡Ni idea! 100 o 200. Mi relación con el Consejo de Transparencia es muy buena y a veces les pregunto cómo es más fácil pedir las cosas al Portal para

Y hablando del Consejo de Transparencia, ¿qué te parece que lleve más de ocho meses con un presidente en funciones?

Un desastre auténtico. Es verdad que Esther Arizmendi era una persona difícil de sustituir, en eso coincidimos todos. Era la persona idónea para el puesto en el que estaba, pero no debe ser tan difícil encontrar otra persona, que igual no sea tan idónea pero sí que esté a la altura. Me da mucha pena que el presupuesto del CTBG haya bajado un 20% en los presupuestos generales, lo que es muy significativo en el contexto en el que estamos en el que casi todos los gastos del presupuesto suben. Es bastante significativo. Y tener 8 meses la institución, no voy a decir que abandonada, pero sí sin Presidente da un poco la sensación del escaso interés que, desde luego, el Gobierno anterior tenía en el Consejo de Transparencia. Y veremos lo que hace el

INÉS CALDERÓN DE ANTA

actual Gobierno, pero el nombramiento del presidente del Consejo es una de las cuestiones que deberían de mover pronto, y también, aunque ya no se puede hacer vía enmienda presupuestaria porque están en vigor los presupuestos, de alguna manera reforzar presupuestariamente al Consejo, al menos con el nivel económico que tenía el año pasado o el año anterior. Sería una mínima demostración de su interés por la transparencia, y que ya digo, que en los últimos tiempos no la ha habido.

¿Qué le pedirías o qué esperas de este nuevo ejecutivo en materia de transparencia?

Me gustaría que fuera más proactivo que el anterior. Me da un poco de miedo que se conformen con la publicidad activa que hay actualmente en la página web, en el Portal, que no sean más ambiciosos. Me gustaría muchísimo que la publicidad activa fuera mucho mayor que la que existe y que determinadas cuestiones fueran más fáciles de mejorar a la hora de buscar información dentro, no tanto para los que estamos acostumbrados a buscar información, sino que, por ejemplo, mi madre, que sabe lo justo de internet, fuera capaz de meterse en el Portal de Transparencia si algún día quiere consultar algo y sea capaz de hacerlo. Y un paso adelante fantástico sería pelear porque se homologuen los datos que se publican en los diferentes Portales de Transparencia. Ese sería un esfuerzo que debería hacer el Gobierno: primero ser más proactivo con sus propios datos, publicarlos de una manera más sencilla y luchar porque los datos que se publiquen en todos los Portales

de Transparencia sean más homologables.

¿En qué crees que deberíamos mejorar en transparencia en España en comparación con otros países?

Tenemos un gran margen de mejora en que los datos estén en formatos reutilizables y sencillos. Estoy aburrida de bajarme archivos .CSV de diferentes Administraciones y que estén mal los acentos, mal clasificados, no actualizados. Recientemente he estado buscando una cosa en el Ayuntamiento de Sevilla y los datos son del año 2015. No puede ser que en 2018 estemos encontrando información de hace tres años. Debería de haber un algún tipo de control sobre la información de las obligaciones de publicidad activa y su actualización. En ese ámbito tenemos un margen de mejora inmenso y me encantaría que el Consejo o los Consejos Autonómicos tuvieran capacidad para sancionar a las instituciones que no cumplieran con unos mínimos. Cada vez hay más datos y se agradece, pero me gustaría que fueran en formatos más sencillos para el ciudadano y no los .PDF's escaneados, que es muy habitual encontrarse, o datos totalmente desactualizados que no sirven para mucho. En un paso siguiente, la Administración haría muy bien en intentar homologar los datos que ofrecen los diferentes Portales de Transparencia Autonómicos y Locales para poder permitir a los ciudadanos poder compararse con la Comunidad Autónoma de al lado. Estas serían las grandes mejoras que podríamos hacer en los próximos tiempos.

Entrevista a Inés Calderón de Anta

“Es una pena porque hay trabajos realmente interesantes que se podrían hacer de comparar servicios de Comunidades Autónomas, y no se hacen porque a los Portales nadie les ha exigido un nivel mínimo de homogeneidad para poder trabajar con ellos”

A nivel académico se debate mucho sobre transparencia, pero ¿por qué no se realizan estudios sobre la transparencia en la Universidad?

Como dice mi abuela *“Consejos vendo que para mí no tengo”*. Es absolutamente surrealista que un ámbito en el que se mueve tanto dinero público, como es la Universidad, y que debería ser el que más se pelee por la transparencia, sea uno de los más opacos. Para saber algo hay que recurrir a los Informes del Tribunal de Cuentas o de las Cámaras de Cuentas Autonómicas, con muy poquitos datos, muy opacos, escasísimos controles sobre la gente que se contrata en la Universidad, sobre los criterios para contratar... La Universidad es uno de los campos que, como los partidos, sindicatos o las organizaciones empresariales, se han quedado fuera de la ley de transparencia. A priori el sentido común hace pensar que debería ser uno de los ámbitos en los que hubiera más afán por publicar datos, incluso de los alumnos, de las notas... que les favorecerían para captar alumnado o mejorar la propia Universidad, pero reina la opacidad y es absolutamente increíble. Supongo que hay intereses más importantes de los que yo conozco que hacen que esa apuesta por la transparencia, que parece que sería lógica, hayan decidido aparcarla totalmente y dedicarse a otras cuestiones.

¿Qué planes y proyectos tienes para el futuro?

En Newtral, la productora que hace *“El Objetivo”*, estamos creando una página web y una de las partes más importantes de la misma va a estar relacionada con la transparencia. Espero que sea interesante. Además, en el programa seguiremos investigando muchas cosas que nos quedaron este año en el tintero, como la serie de promesas incumplidas de los alcaldes y los presidentes de Comunidades Autónomas que se enfrentan a unas elecciones en menos de un año. Es muy divertido escuchar a los ciudadanos, ver cómo se quejan de lo que sus alcaldes les prometieron antes de las elecciones de 2015 y ven cómo no se terminan de cumplir. Desde la vuelta del verano prácticamente olerá a campaña electoral y este contacto tan cercano entre los ciudadanos y la Administración Local es muy auténtico.

Entrevista realizada por:

Ana López

Periodista. Directora de #RET

Francisco Delgado

Politólogo

Presidente Acredita

Rafael Ayala

Editor de gobiernotransparente.com

Delegado Castilla La Mancha Acredita

Rafael Camacho

Politólogo. Editor de Transparencia en España

Delegado Andalucía Oriental Acredita

#RET

Revista Española de la Transparencia





Recibido: 16/06/2018

Aceptado: 30/06/2018

El cumplimiento de todo lo relacionado con la **transparencia** supone uno de los grandes retos que la administración local tiene en la actualidad junto con el proceso de transformación digital de la actividad administrativa.

Además de un reto, la transparencia supone una gran oportunidad para acercar la administración a la ciudadanía, mejorar en la gestión y dotar de una mayor legitimidad a la acción política local.

Todo ello se reafirma además por la existencia de una cada vez más insistente **demanda de la ciudadanía** por una mayor apertura de las entidades públicas en general y de las entidades locales en particular por ser las más cercana a ellos.

Pero aparte de ser una oportunidad y un reto, se trata también de una **obligación** legal, y es primordial dar cumplimiento a las obligaciones introducidas en nuestro ordenamiento jurídico por las leyes de transparencia estatal y regional.

Por ello, la Diputación de Cádiz viene trabajando con determinación en su compromiso de mejorar la transparencia de su gestión al frente del gobierno de la provincia, así como propiciar una mayor apertura y participación de la ciudadanía en los asuntos que afecten a la provincia y a sus municipios.

Esta intención se hace efectiva ante la sociedad a través del **Portal de Gobierno Abierto de la Diputación de Cádiz**, aprovechando las potencialidades que ofrecen las Tecnología de la Información y la Comunicación. Gracias a este portal, aprobado por unanimidad por el pleno de la corporación provincial el 23 de septiembre de 2015, se pretende aumentar la cercanía con la ciudadanía y transparencia en la gestión, poner en valor los datos abiertos del sector público de la provincia y así como fomentar la participación ciudadana.

Este portal, cuya dirección es <https://gobiernoabierto.dipucadiz.es>, se articula en tres grandes secciones: Transparencia, Datos Abiertos y Participación.

Transparencia



La sección **Transparencia** aloja los espacios dedicados al cumplimiento de las obligaciones en cuanto a publicidad activa y al ejercicio del derecho de acceso a información pública.

Actualmente son **40 las entidades de la provincia** las que han delegado sus obligaciones de publicidad activa en el Catálogo de Información Pública provincial a través de indicadores agrupados en los siete ámbitos temáticos de la ley andaluza.

Parte de la información publicada a través de los indicadores se encuentra también publicada en formatos reutilizables en la sección de Datos Abiertos, pues consideramos imprescindible ofrecer la información en formatos que permitan su tratamiento para posibilitar la comparación y su reutilización.

Siendo conscientes de la dificultad que supone cumplir con las obligaciones de publicidad activa por parte de los gestores públicos, el pasado mes de diciembre publicamos una **Guía de Publicidad Activa de la Provincia de Cádiz** realizada con la colaboración de una consultora especializada. Esta guía, aparte de estar disponible para su descarga pública desde el portal, se ha integrado informáticamente en el sistema de gestión de indicadores, ayudando de esta manera a los gestores a realizar con mayor

Portal de Gobierno Abierto de la Diputación de Cádiz

seguridad la publicación de los contenidos de cada indicador así como mejorar la calidad de la información publicada.

En cuanto al **ejercicio del derecho de acceso a información pública**, se dispone de un trámite normalizado para ello en la Sede Electrónica de la Diputación de Cádiz mediante el cual las personas interesadas indican cuál es la información que necesitan, en qué formato y cómo quiere que se le entregue. Las solicitudes de información pública se tramitan desde el Área de Coordinación Política y hasta la actualidad se han atendido 62 solicitudes desde la puesta en marcha del trámite normalizado. Por la relación entre las materias, y en sintonía con los ámbitos competenciales del Consejo de Transparencia de Andalucía, se está estudiando la **creación de una unidad de Transparencia y Protección de Datos**, con la suficiente dotación de medios para poder realizar plenamente sus funciones tanto para la Diputación y sus organismos, como de aquellas entidades de la provincia que lo soliciten.

También se encuentran en esta sección las **agendas institucionales** de la presidenta y de los miembros de la Corporación así como el acceso a las retransmisiones en directo de los **plenos**, la consulta del histórico de sesiones, las correspondientes video-actas y la documentación relacionada con los expedientes tratados en las sesiones.

Datos Abiertos



En la sección de **Datos Abiertos** se ofrecen conjuntos de datos relacionados con la transparencia de la actividad pública, pero también otros conjuntos de datos que pueden ser reutilizados para la creación de aplicaciones y servicios de valor añadido.

Actualmente se ofrecen **53 conjuntos de datos a través de 449 distribuciones** en distintos formatos. La mayoría de estos conjuntos tienen un grado de apertura de 4 estrellas sobre 5, que es la máxima consideración en cuanto a posibilidades de reutilización.

La plataforma permite visualizar los datos, descargarlos y ofrece funcionalidades técnicas para que los desarrolladores informáticos puedan conectarse al origen de los datos, con lo cual, los nuevos servicios vinculados tendrán la actualización de los datos en tiempo real.

Se cumplen de esta manera los requisitos de la Norma Técnica de Interoperabilidad de Reutilización de recursos de la información del Esquema Nacional de Interoperabilidad, así como lo recogido en la Ordenanza de Transparencia, Acceso y Reutilización de la Información de la Diputación Provincial de Cádiz.

Por otra parte, el sistema permite recolectar y publicar datos de manera automática desde las distintas fuentes de datos: presupuestos, perfil de contratante, Infraestructura de Datos Espaciales (IDE Cádiz), Encuesta de Infraestructura y Equipamientos Locales (EIEL), así como otros sistemas de gestión corporativos de administración electrónica. Destacar que además, se federa automáticamente con el Portal Nacional de Datos Abiertos y el Portal Europeo de Datos Abiertos.

Aunque la apertura de datos públicos aún no cuenta con una gran acogida en la provincia de Cádiz, pretendemos con esta iniciativa ir avanzando en el conocimiento del paradigma entre los actores sociales involucrados, principalmente de la Universidad de Cádiz con la estamos trabajando distintas líneas de colaboración, e ir progresivamente publicando todas aquellas fuentes de datos de mayor interés público con el objetivo de crear servicios y valor basados en la reutilización de los datos públicos.

Participación

La sección **Participación** aglutina las distintas iniciativas que impulsa la Diputación de Cádiz en cuanto a participación colectiva, y dispone de distintas funcionalidades que permite a la ciudadanía la aportación de ideas que mejoran el funcionamiento del portal, solicitar apertura de datos y aportar ideas que, para mejorar la provincia, o se incluyan las aplicaciones de datos abiertos que hayan podido desarrollar

La Diputación de Cádiz dispone de un Reglamento Provincial de Participación Ciudadana donde se destacan como elementos posibilitadores incluidas en este regla-

Portal de Gobierno Abierto de la Diputación de Cádiz

mento los [Consejos Territoriales de Participación Ciudadana](#) y el [Registro Provincial de Asociaciones](#).

Por otra parte, los [Consejos Territoriales de Participación Ciudadana](#), que están formados por ayuntamientos y ciudadanos de la provincia, disponen de funcionalidades para publicar su actividad en las reuniones periódicas donde se debaten y proponen temas de interés para cada comarca de la provincia.

El [Registro Provincial de Asociaciones](#) pretende dar visibilidad al tejido asociativo de la provincia. Las asociaciones inscritas reciben información sobre participación y asociacionismo a través de un boletín electrónico. También estamos trabajando para que las asociaciones inscritas en el Registro no tengan que aportar la documentación adicional en solicitudes de subvención a la Diputación de Cádiz o a sus entes dependientes.

Recientemente se ha habilitado la sección [Espacio Asociativo](#), con clara orientación a ser un servicio para el tejido asociativo que trabaja en la provincia de Cádiz, donde pueden publicar sus actividades, solicitar acciones de voluntariado así como publicar documentación de interés asociativo. La consulta de esta página está disponible para todas las asociaciones y ciudadanía en general de la provincia, si bien para poder subir contenidos a la misma, tienen que estar registrados previamente en el [Registro de Asociaciones de la provincia de Cádiz](#).

Igualmente, se dispone de un apartado donde se publican los [procesos participativos](#) de la provincia.

Conclusiones

Con esta iniciativa esperamos hacer partícipes a la ciudadanía de las actuaciones desarrolladas por la Diputación, así como mostrar el compromiso con la gestión eficiente de los recursos y reforzando su confianza en esta institución.

En este sentido mencionar los dos reconocimientos de carácter nacional que hemos obtenido con el primer premio en la categoría de "Mejor proyecto de Gobierno Abierto sobre transparencia, participación ciudadana y colaboración" del VII Congreso Nacional de Innovación y Servicios Públicos CNIS 2017 como [mejor iniciativa de datos abiertos](#), y en 2018 el Premio Ciudades Inteligentes como [iniciativa de Gobierno Abierto](#) otorgado por la Asociación Premios Ciudadanos. Aunque sabemos que nos queda un largo camino por recorrer estos reconocimientos nos llenan de orgullo y nos reafirma en el camino a seguir.

De la misma manera, y siendo coherentes con el apoyo a las iniciativas relacionadas con la transparencia en la actividad pública que venimos desarrollando, destacar de

ANTONIO GARCÍA VÁZQUEZ

manera especial la celebración en Cádiz del Congreso Internacional de Transparencia, que organizan la Asociación de Profesionales de la Transparencia ACREDITRA y el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, que tanto está aportando en el desarrollo de la transparencia efectiva en nuestra región y que la Diputación apoya como patrocinadora.

Para concluir, señalar que la Diputación de Cádiz va a seguir trabajando para modernizar esta institución, adaptarla a las demandas de la ciudadanía y transformarla en una institución más transparente y cercana.



Recibido: 06/06/2018

Aceptado: 10/06/2018

¿Por qué en nuestro país no es una práctica habitual que las administraciones den a conocer de manera desagregada y fácil de interpretar los resultados de las inspecciones sanitarias de los establecimientos de restauración?

Matizo “desagregada” para diferenciarla de la información agrupada que sí podemos encontrar públicamente, generalmente en las páginas web o en las memorias de actividades de la mayoría de las administraciones sanitarias en relación a los resultados globales de los programas de inspección.

En cuanto a “fácil de interpretar” me refiero a que cualquier persona consumidora sea capaz de identificar claramente si los establecimientos de restauración han sido inspeccionados y cuál ha sido el resultado del control, en pocas palabras si está limpio, si aplican correctas prácticas de manipulación, si utilizan buenas materias primas, etc... en definitiva si son responsables de preservar nuestra salud además de dar satisfacción a nuestro apetito.

Los ciudadanos de este país disponemos del suficiente marco jurídico que nos ampara (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información **pública y buen gobierno** (Estado Español) y otras leyes autonómicas con similares finalidades). En la ley catalana se define a la transparencia como “La acción proactiva de la administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la manera que resulte más comprensible para las personas y por medio de los instrumentos de difusión que les permitan un acceso amplio y fácil a los datos y les facilite la participación en los asuntos públicos”.

La transparencia y la información al consumidor es uno de los principios en los que se basa la política de seguridad alimentaria de la Unión Europea, de igual manera numerosos países no comunitarios recogen y practican este principio por lo que respecta a la información de las condiciones higiénicas de los establecimientos de restauración e incluso del total de establecimientos alimentarios.

En septiembre del 2016, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña (GAIP) resolvió una reclamación de un medio de comunicación ante una administración local en la cual exigía disponer de información sobre las inspecciones sanitarias en los restaurantes de la ciudad desglosada por nombre del establecimiento, dirección y resultado de las últimas inspecciones de sanidad, la

GAIP dictaminó que la publicación de los resultados de las inspecciones de sanidad es "favorable a la salud pública y a los derechos de los consumidores y usuarios, en la medida que tendrían elementos objetivos para escoger opciones de consumo de servicios de restauración más adecuados desde el punto de vista de la salud pública, estimulando también un mejor cuidado de bares y restaurantes".

¿Qué debe ser transparente para el consumidor?

Pues la información que sea determinante para su toma de decisiones y que está en poder de la administración y los poderes públicos (entro o no entro en un restaurante a comer con garantías),

¿Para qué?

Para dar cuentas a la ciudadanía de las actividades, el ejercicio de sus funciones y la gestión de los recursos públicos (conozco el trabajo de los inspectores para proteger mi salud, se cómo se penaliza a un establecimiento si no actúa correctamente).

¿De qué manera se debe garantizar la transparencia?

Constante, proactiva, actualizada, accesible, comprensible, intuitiva i fácil de localizar (me siento informado y puedo comer tranquilo).

Parece que, a pesar de las leyes, sentencias y el convencimiento que la transparencia puede favorecer a los consumidores y estimular la sana competencia de los propios restauradores por no verse mal puntuado públicamente, existen dificultades para garantizar una información transparente.

Así las administraciones competentes, las locales y las autonómicas, hacen su trabajo, pero deben hacer más esfuerzos para conseguir la mejor y más clara comunicación posible hacia el consumidor ya que Informar al consumidor con datos agregados resulta impreciso, por otro lado, ofrecerle los datos en crudos formatos estadísticos sólo puede ser útiles para personas expertas, pero poco claros e incluso confusos para el consumidor de a pie.

Es necesario poner en práctica en nuestro país los formatos comunicativos de la clasificación de la higiene de los establecimientos de restauración claros y visuales, y que tengan una relación estrecha con el resultado de las inspecciones tal como vienen utilizando desde hace tiempo otros países de nuestro entorno, Dinamarca, Reino Unido, Francia, Nueva York, etc. De manera general los denominamos SICCHER (Sistema de Información al Consumidor sobre la Clasificación de la Higiene de los Establecimientos de Restauración).

Transparencia de los resultados del control sanitario de los establecimientos de restauración

Por su parte, la ciudadanía debe hacer también un importante esfuerzo para una comprensión efectiva de la información que se le ofrece. Debe además ser capaz de interpretarla en su justa medida evitando que, lo que debe ser una información al alcance y en beneficio de todos, acabe siendo un obstáculo debido a percepciones poco realistas de lo que es un establecimiento de restauración. Detectar irregularidades en un establecimiento no siempre indica una pérdida de seguridad para los consumidores. Publicar los datos en este sentido no es más que la evidencia de que las administraciones están cumpliendo su cometido de detectar irregularidades y requerir su corrección al responsable del establecimiento.

¿Sería factible implantar un Sistema de Información Pública de la higiene de los establecimientos de restauración en Cataluña?

Esta fue la pregunta que la Agencia de Salut Pública de Cataluña, se hizo en el 2015, para intentar responder a esta pregunta con rigor, propusimos a dos alumnas del posgrado en Salut Pública e inspectoras municipales de salud que realizaran su Trabajo de post grado para ver cuál podía ser la respuesta.

Aceptaron el reto, así pues, los siguientes datos y tablas que intentan responder a la pregunta formulada pertenecen al Trabajo de Postgrado en Salud Pública de Cataluña "Propuesta de un modelo de sistema de información al consumidor de la higiene de los establecimientos de restauración comercial" 2016-17 de Mercè Almirall y M^a José García.

Algunos antecedentes sobre los modelos SICCHERs:

Existen diferentes modelos para valorar la higiene de los establecimientos de restauración y representar el resultado de manera fácilmente comprensible para los consumidores. De manera general los denominamos sistemas SICCHER (Sistema de Información al Consumidor sobre la Clasificación de la Higiene de los Establecimientos de Restauración).

Dinamarca en 2001 fue el primer país europeo en implantar este tipo de sistema, Reino Unido en el 2004, Francia en 2015, algunas importantes ciudades de EEUUAA como Nueva York y los Ángeles disponen de SICCHER desde 2010.

Estos Sistemas tienen todas unas características comunes:

- Diseño de los cuestionarios de valoración para realizar las inspecciones acordes con los requisitos y normativa sanitaria.
- Diseño del sistema de clasificación visual gráfico de clasificación de los establecimientos inspeccionados con un gradiente de higiene de menos a más (ex. Reino Unido numeración 0,1,2,3,4,5; Dinamarca emoticones con sonrisas, Nueva York A, B, C).

- Publicidad en web oficial e incluso en la puerta del establecimiento de restauración de la clasificación, de igual manera también es público el cuestionario y los criterios de evaluación utilizados.
- Los SICCHERs surgen como iniciativa de las propias administraciones competentes en el control sanitario de los establecimientos bien sean nacionales i/o locales y la mayoría son de implantación obligatoria.

Tabla 1. Características generales de los sistemas de clasificación,

	Dinamarca	Reino Unido	Nueva York	Nueva Gales del Sud
Año implantación del sistema	2001	2004	2010	2011
Organización que lo lidera	Administración pública	Administración pública	Administración pública	Administración pública
Administración pública que elabora el sistema	Administración estatal "Ministry of Environment and Food"	Administración estatal "Food Standards Agency" y administraciones locales	Administración local "NYC DOHMH"	Administración regional "NSW Food Authority"
Administración pública que aplica el sistema	Administración estatal	Administración local	Administración local	Administración local
Adhesión de las empresas al sistema	Obligatoria	Obligatoria	Obligatoria	Voluntaria
Sistema de clasificación y su gradación	"Smiley Scheme"  Sin anotaciones 1 advertencia Requerimientos Denuncia, multa, retirada autorización Elite-smiley 4 caras sonrientes consecutivas y sin observaciones	"Food Hygiene Rating"  Establecimientos nuevos o cambio: Establecimientos exentos: En Escocia: - "Pass" - "Improvement required"	"Restaurant grades" <u>INSPECCIÓN INICIAL</u> - 0 a 13 puntos - Sin anotaciones - 14 a 27 puntos - Ninguna tarjeta - 28 o más puntos - Ninguna tarjeta <u>REINSPECCIÓN (>8 días)</u> - 0 a 13 puntos - Sin anotaciones - 14 a 27 puntos - 28 o más puntos	"Scores on doors program"  Excelente Muy bien Bien

Transparencia de los resultados del control sanitario de los establecimientos de restauración

Tabla 3. Características de los sistemas relacionados con la transparencia y los consumidores

		Dinamarca	Reino Unido	Nueva York	Nueva Gales del Sud
Publicidad de la gradación	En la puerta del establecimiento	Si y el último informe de la inspección	Si - Obligatorio en Gales e Irlanda del Norte - Opcional en Inglaterra y Escocia	Si	Si
	En la web de la empresa alimenticia	Si, obligatorio	No disponemos de información	No disponemos de información	Si
	En la web del sistema	http://www.findsmiley.dk	http://ratings.food.gov.uk/	http://www1.nyc.gov/site/doh/services/restaurant-grades-page	http://www.foodauthority.nsw.gov.au/rp/scoresondoor
	En la web de cada municipio	-	Si	-	Si
	Aplicación por el móvil	No	Si	Si	No
Disponen de una guía para el consumidor en la web del sistema (Cómo acceder a las gradaciones y explicación del proceso de clasificación)		Si	Si	Si	Si

Para conocer la opinión de los sectores y profesionales que estarían implicados en la implantación en Cataluña de los SICCHERs se realizó una **encuesta opinión** con un **cuestionario auto complementado** a partir de Google Drive con 16 preguntas relacionadas con el sistema y las características de los SICCHERs. Se obtuvieron 450 respuestas. La muestra incluye 254 mujeres (57%) y 194 hombres (43%) y la media de edad es de 43 años y las edades están comprendidas entre los 16 y los 70 años.

La población diana pertenecían a los cuatro sectores implicados más directamente:

Sector Administración, formado por los técnicos, inspectores y cargos de mando que trabajan en la administración autonómica, los Departamentos de Salud Pública de los ayuntamientos, y en las cuatro Diputaciones catalanas.

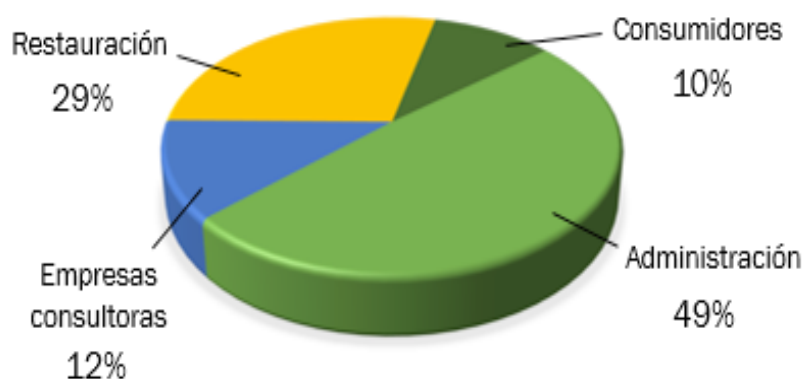
Sector restauración, incluye los restauradores agremiados a los Gremios de restauración y escuelas de hostelería de Cataluña.

Sector de empresas consultoras, formado por empresas privadas consultoras y asesoras en seguridad alimentaria y laboratorios de análisis alimentario.

Sector de los consumidores, formado por las asociaciones de consumidores.

Resultados de la encuesta

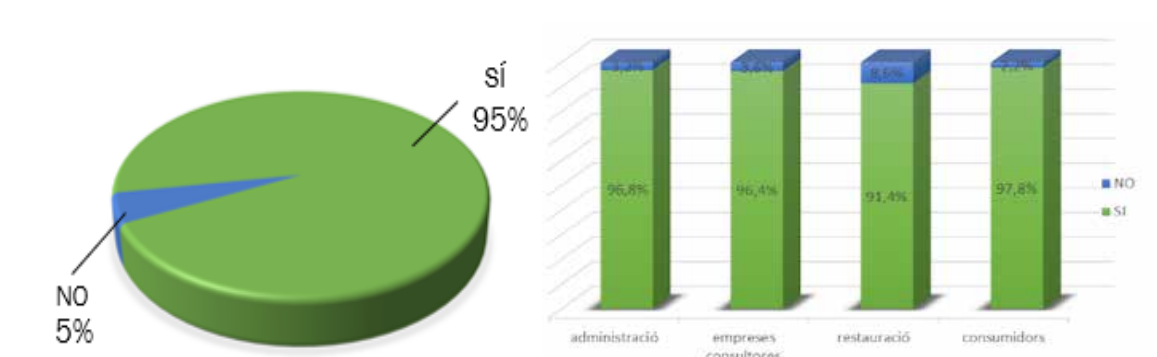
Distribución de las 450 respuestas por sectores



¿Tenéis conocimiento de la existencia de los SICCHERS?



¿Es necesario disponer de un SICCHER?

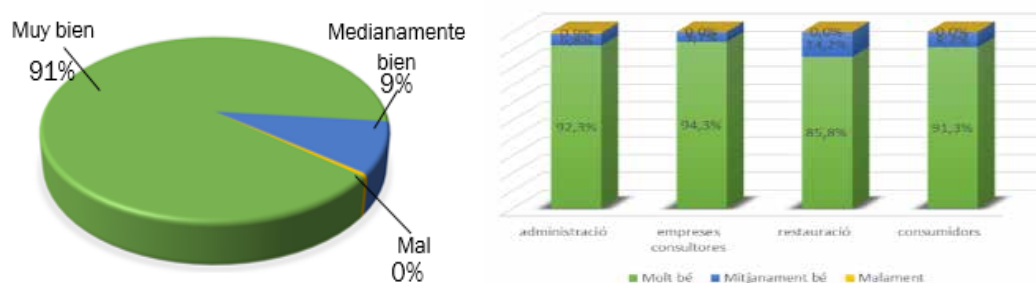


Transparencia de los resultados del control sanitario de los establecimientos de restauración

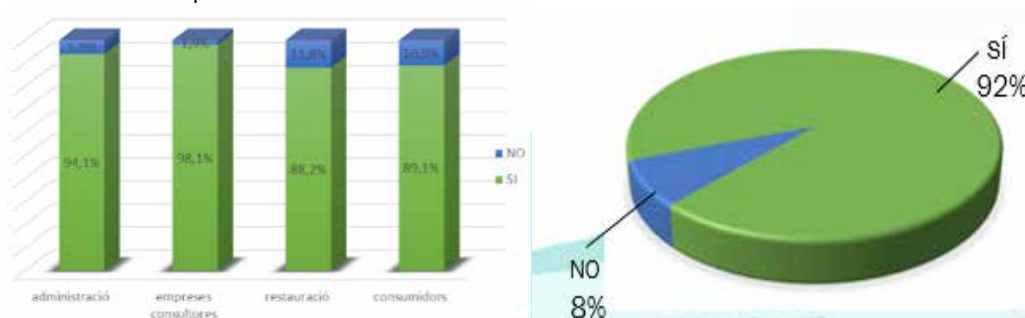
¿Los resultados deberían de ser públicos?



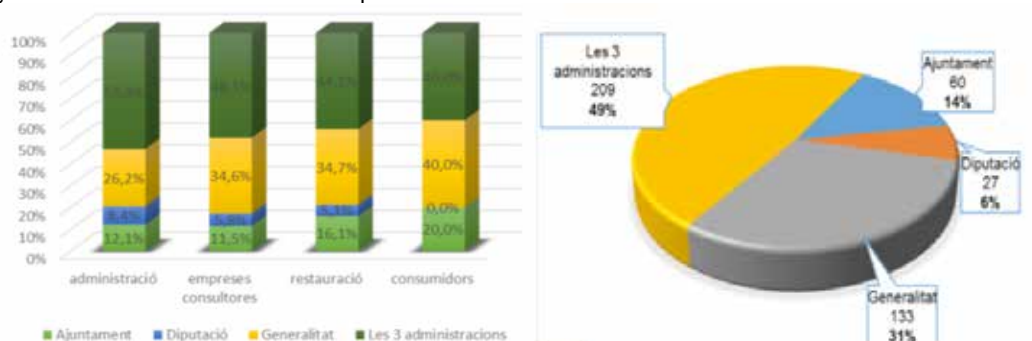
¿Cómo valoraría el consumidor disponer de un SICCHER?



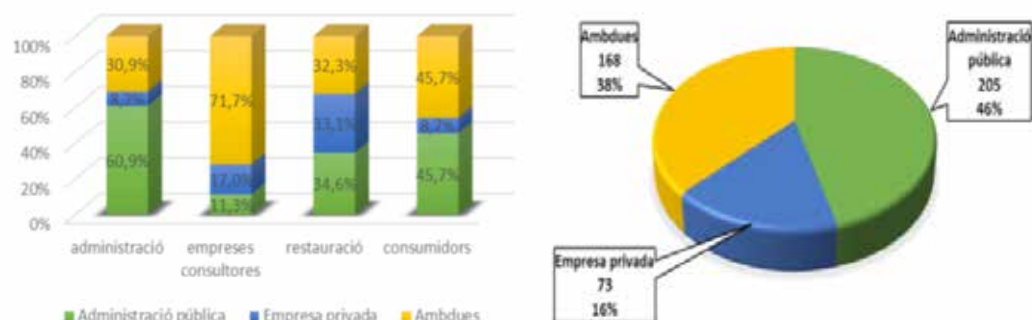
¿Veis factible la implantación de un SICCHER en Cataluña?



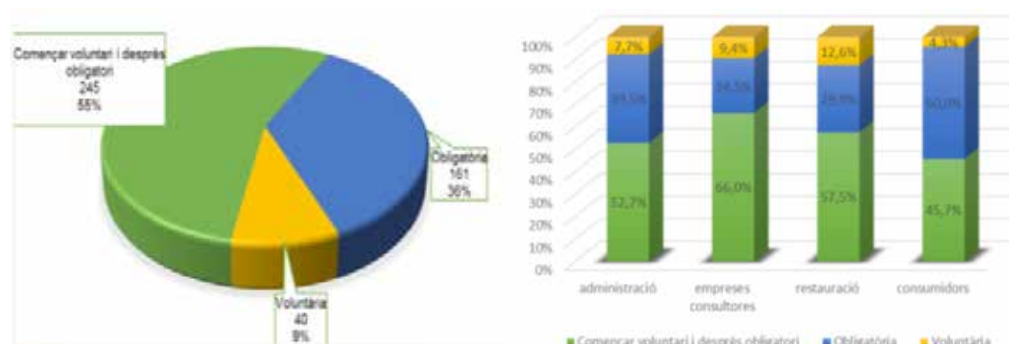
¿Quién debería liderar la implantación?



¿A qué organización debería pertenecer el personal que realizara las visitas de clasificación?

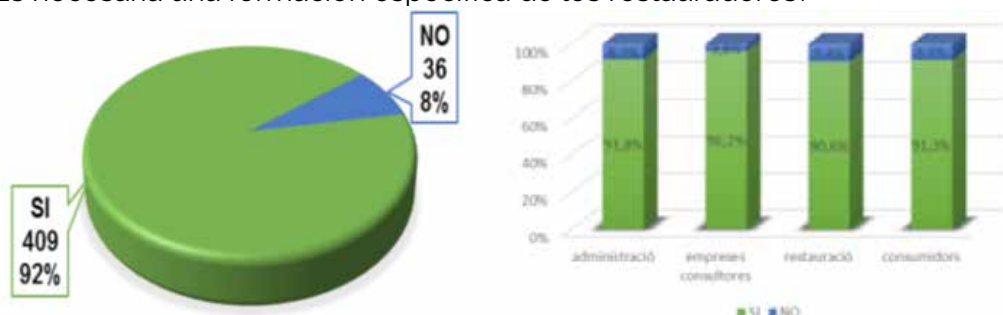


¿Cómo debería ser la forma de implantación de estos sistemas?

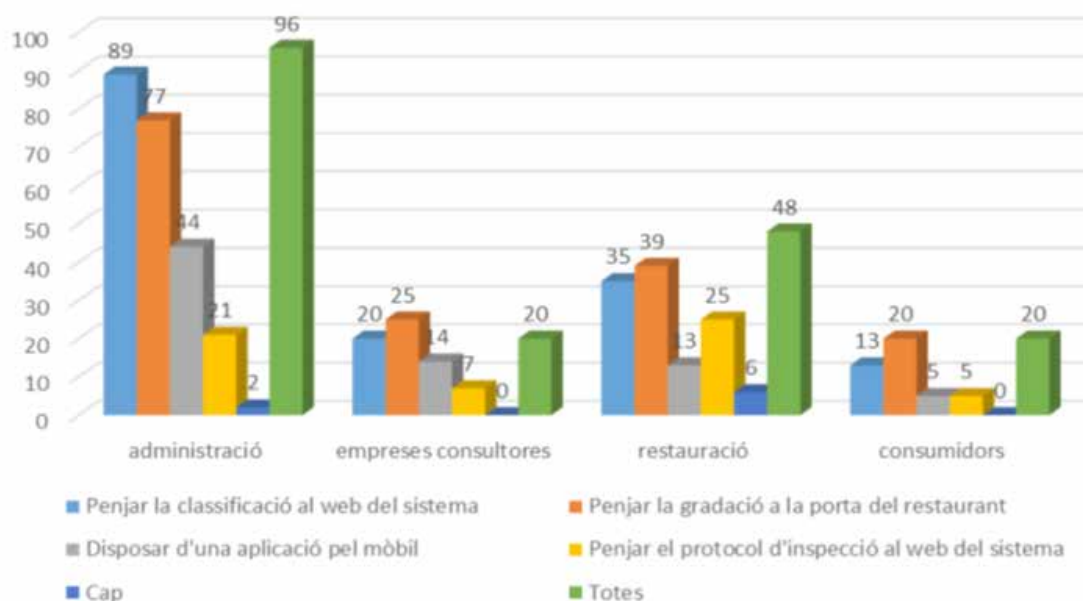


Transparencia de los resultados del control sanitario de los establecimientos de restauración

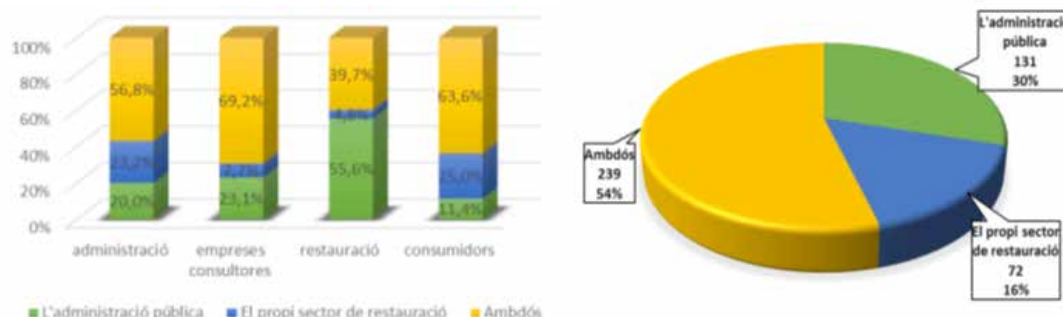
¿Es necesaria una formación específica de los restauradores?



¿Cuáles son los mejores medios para la información pública del sistema?



¿Quién debería financiar el sistema?



Conclusiones principales:

- La implantación de un SICCHER en Cataluña sería factible, necesaria y oportuna.
- Se debería mejorar el conocimiento de estos sistemas por parte de todos los sectores interesados.
- Su implantación debería ser liderada conjuntamente por la administración pública y el sector de la restauración. La administración pública debería estar representada por los Ayuntamientos, la Generalitat de Catalunya y las Diputaciones.
- La implantación debería ser inicialmente voluntaria y posteriormente obligatoria.
- El personal que realiza las visitas de clasificación debería pertenecer a la administración pública según la encuesta, seguido por las empresas consultoras.
- Habría que diseñar información, documentación y formación para que los restauradores comprendieran mejor el sistema cosa que mejoraría su implantación.
- Los mejores medios para hacer pública la clasificación higiénica de los establecimientos de restauración sería colgar la clasificación en la página web del sistema y en la puerta del restaurante.
- Sería interesante que los establecimientos con buena puntuación tuvieran algún tipo de beneficios (disminuir las frecuencias de inspección, reducción de tasas, etc.) para incentivar a los restauradores a adherirse.
- En cuanto a los consumidores, son el grupo que más desconoce el sistema aun siendo el grupo potencialmente con mayor interés con respecto a la transparencia de los resultados del control higiénico de los establecimientos de restauración. Sería necesario mejorar la información sobre los SICCHERs, el propio proceso de clasificación y su significado.
- La implantación de un SICCHER tiene grandes ventajas para todos los sectores interesados: la administración mejoría la gestión de los recursos para clasificar todos los establecimientos, la restauración mejoría las condiciones higiénico-sanitarias de sus establecimientos y, los consumidores tendrían una fuente fiable de información y podrían elegir los mejores establecimientos y mejorar su protección.



Propuesta de reforma democrática; el voto anticipado

Recibido: 27/02/2018

Aceptado: 17/06/2018

El presente instrumento pretende acrecentar la calidad democrática, en tiempos electorales, generando al ciudadano, la posibilidad de que adelante su voto, el sufragio, el pacto tácito que realiza con sus representantes, a los efectos ulteriores de que el sistema político se adapte, se amolde, a las necesidades actuales de la ciudadanía contemporánea, y no en sentido contrario, como se acostumbra que sea el ciudadano el que se vuelva a adaptar a un sistema que cada vez le exige más sí, pervirtiendo de esta manera la razón de ser una forma de gobierno que se define como la que dimana del pueblo mismo, defendiendo los intereses de este.

Al establecer la posibilidad de un voto anticipado, se conseguirían modificaciones sustanciales, giros copernicanos en la política cotidiana que, al constituirse en concomitantes, complementarias o en paralelo, con el voto o sufragio clásico y tradicional, de ningún modo significara una ruptura conflictiva, una instancia revolucionaria traumática, sino simple y llanamente la consolidación de la democracia misma, resignificando, desde lo electoral su definición histórica como etimológica.

El voto anticipado, permitirá que el ciudadano, en los tiempos actuales en donde considera un valor positivo el compartir sus gustos, preferencias y elecciones, ante sus semejantes, por intermedio de plataformas virtuales o de redes, haga lo propio con su preferencia electoral o política. El voto o sufragio clásico que, en varias aldeas occidentales, sigue amparado por ley, para que se lo respete en su condición secreta, fungió con utilidad hace décadas atrás, cuando las realidades sociales y existenciales no habían sido gravitadas por la explosión del mundo digital y de la cada vez más influyente inteligencia artificial. Sería más que una falta de tino el señalar, como se vio modificada la vida diaria del occidental promedio, de dos décadas a esta parte, más bien, es incomprensible como aún no se haya generado, hasta esta oportunidad, la posibilidad para que el ciudadano moderno, pueda hacer visible, pueda exteriorizar sus elecciones políticas, y en el caso de que lo decida que lo comparte y difunda, tal como lo hace con todos los otros (al menos tiene tal posibilidad) aspectos de su vida que no solo son considerados públicos, sino también áreas o zonas privadas.

El voto anticipado se acendra sobre el valor por antonomasia que brindan las democracias, en crisis, actuales. Si algo cumple lo democrático, en todas y cada una de las aldeas occidentales en la que se presenta como tal, es que con cierta, normal y respetada, periodicidad, se vota, para elegir gobernantes o representantes. Esta única certidumbre que brinda la democracia actual llega a tal punto de consecución, que hasta las fechas electorales en muchos distritos se sostienen, totémica como inamoviblemente. Los martes de noviembre, en el norte, como los agosto y octubre en años

FRANCISCO TOMÁS GONZÁLEZ CABAÑAS

impares en Argentina, son citas irrenunciables, que rubricadas por la norma y avaladas por la costumbre, se replican en casi todos los lugares (variando las fechas claro está) en donde la democracia cumple con el único requisito que promete, y mediante tal cumplimiento se sostiene en gran medida como un sistema que respeta y promueve las libertades.

El voto anticipado surge desde la perspectiva ciudadana, como si fuese una flor silvestre es más fruto del azar entendido como necesidad, que producto de un laboratorio académico. A diferencia de teorías y propuestas políticas, realizadas (como pagadas) por intelectuales para el poder reinante, o para la facción pretendiente de tal, el voto anticipado surge a solicitud de la desesperanza y la desazón colectiva que dimana del fenómeno democrático y que paradójicamente nos insta a que democráticamente reformemos la democracia.

El voto anticipado logrará modificar sustancialmente el eje desde el cual se realizan, frustradamente, todos los intentos hasta ahora de dotar de mayor calidad y participación a las democracias actuales.

El voto anticipado permitirá que el tiempo corra del lado, o transcurra en favor del ciudadano y no del sistema, que por más que semánticamente se denomine democrático, atenta contra la democracia ciudadana, tal como está diagramado en la actualidad, en donde se abre, se genera, se insta a una suerte de periodo de caza, en donde la única víctima termina siendo el mismo ciudadano para el que supuestamente se hubo de abrir el periodo electoral que se constituye en la cárcel en donde perece la libertad política ciudadana.

El voto anticipado fungirá en paralelo con el voto tradicional o clásico, es decir que la existencia del mismo no significará, como expresamos la anulación de lo existente, sino que se da, como una instancia democrática más, para que el ciudadano, en caso de que así lo considere, haga uso de ese derecho que le permitirá dar a conocer su preferencia electoral, manejar los tiempos políticos a su buen entendimiento y no quedar preso de las estructuras que determinan lo democrático y lo político, y finalmente, contribuir a que lo electoral sea más transparente a nivel financiamiento como distendido y claro a nivel publicitario.

El voto anticipado, en función de lo expresado en esta suerte de versión sintetizada, funcionaría de la siguiente manera que detallamos.

A los noventa días de finalizada una elección, es decir del último comicio o jornada electoral, se abre un registro, que orbitará dentro del organismo electoral pertinente de cada distrito, en donde los candidatos que pertenezcan a los diversos partidos existentes, como los independientes (es decir, que no están afiliados o anotados a ningún partido) se podrán registrar, en forma voluntaria, en caso de que deseen recibir votos anticipados. Bajo un registro sencillo, los candidatos solo deberán inscribirse en la ca-

Propuesta de reforma democrática; el voto anticipado

tegoría escogida (a diputado, presidente, gobernador) a la que desean presentarse, siendo esta única como inmodificable) y bajo juramento declarar que los gastos que le demanden la campaña jamás podrán superar en total los cien salarios mínimos de un trabajador de su distrito. Al mes de haberse abierto el registro, el mismo se cierra, dando a conocerse el listado final de los que compiten. El período de recepción de voto anticipado se posibilitará hasta cien días antes de las elecciones establecidas, tradicionales y clásicas, en donde podrán sumarse, todos los candidatos que no hayan hecho uso de la opción de recibir los votos anticipados. El cómputo de sufragios o resultados obtenidos del voto anticipado formalizará únicamente como candidatos efectivos, es decir, que puedan conmutar como votos traducibles en la elección final, a todos aquellos que superaron en cantidad el cinco por ciento de los votos totales anticipados emitidos. Los ciudadanos que hayan hecho uso de la opción del voto anticipado, así finalmente sus candidatos no hubieran de lograr el cinco por ciento, no podrán volver a votar, dado que el voto seguirá siendo único, posibilitando solo, el hacerlo tiempo antes de la elección o en el modo tradicional y clásico en el momento mismo.

Todos los ciudadanos que no hayan hecho uso de la opción del voto anticipado, votarán el día de la elección tradicional, en donde podrán votar o sufragar por los candidatos que hubieron de haber superado el porcentual de cinco por ciento, teniendo la cantidad de votos anticipados obtenidos como piso, como por los candidatos que decidieran no hacer uso de esta opción (estará en ellos el de establecer sus respectivas conveniencias, la posibilidad está dada para que elijan desde su buen entendimiento) y en caso de los cargos ejecutivos, ganará quién obtuviese la mayor cantidad de votos sobre los totales, es decir los anticipados y los clásicos. En caso de los cargos o lugares legislativos, se distribuirán las bancas o espacios, por el sistema de representación que impere el distrito (D'Hondt o el que fuese) y la cuestión partidaria o partidocrática, será determinante más luego, en el ejercicio propio de la representación y no antes (es decir se supone que los que se presenten por un mismo partido tendrán una comunión de ideas o empatía que sólo será comprobable en el hipotético ejercicio si es que llegan más de dos de una misma expresión política).

Finalmente y más allá de todas y cada una de las adaptaciones o ajustes que se puedan realizar al voto anticipado, destacamos, finalmente, esta condición de personalización que le brinda al votante esta irrupción del voto anticipado, más allá de todo lo narrado, también podrá votar por la candidatura o el candidato que desee (y no condicionado por listas, por anexos, por decisiones partidarias previas), en una nueva y cabal muestra más, que esta propuesta promueve e insta a que sea el sistema el que se amolde a la decisión del ciudadano y no viceversa, en tren de una restauración de lo democrático, desde su semántica, su etimología, su valoración, su conceptualización, su adaptabilidad y las condiciones de libertad política que debiera generar al solo mencionar su nombre que con propuestas como la presente se consuman en grado sumo.

#RET

Revista Española de la Transparencia





Jennifer Isabel Arroyo Chacón

**Doctoranda en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y Doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
Abogada, Contadora Pública Autorizada (auditora) C.P.A, y Administradora Pública. Costa Rica**

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Recibido: 03/11/2017

Aceptado: 25/01/2018

RESUMEN

El presente documento aborda la ética pública como piedra angular para el adecuado desarrollo de la gestión pública y su vinculación con otras figuras esenciales tales como el acceso a la información pública, el Gobierno Abierto, la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, la innovación colaborativa, la creación de valor público, la lucha contra la corrupción, los objetivos de desarrollo sostenible y finalmente, el derecho al buen gobierno que los engloba, dado que para desarrollar todos éstos aspectos es necesario contar con un marco ético sólido.

Luego del desarrollo de este marco teórico conceptual se procede a diagnosticar la situación actual y los avances alcanzados en materia ética en la región latinoamericana en general, en donde se reconoce en primer lugar las dificultades y limitaciones que se posee en la materia, pero también los esfuerzos y acciones implementadas por los países para alcanzar niveles éticos adecuados.

Finalmente, como tercer acápite se desarrollan los desafíos que en materia ética poseen las instituciones públicas latinoamericanas y la sociedad en general y que deben ser superados para alcanzar niveles éticos que permitan el fortalecimiento del sistema democrático de la región.

PALABRAS CLAVE

ética pública, lucha contra la corrupción, buen gobierno, prevención de la corrupción.

ABSTRACT

This document speaks about public ethics as a cornerstone for the proper development of public management and its connection with other essential figures such as access to public information, Open Government, transparency, accountability, citizen participation, innovation collaborative, the creation of public value, the fight against corruption, the objectives of sustainable development and finally, the right to good governance that encompasses them, given that to develop all these aspects it is necessary to have a solid ethical framework.

After the development of this conceptual, theoretical framework, we proceed to diagnose the current situation and the progress made in ethical matters in the Latin American region in general, where the difficulties and limitations that are possessed in the

matter are recognized first, but also the efforts and actions implemented by countries to achieve adequate ethical levels.

Finally, as a third section, the challenges posed by Latin American public institutions and society in general, which have to be overcome to reach ethical levels that allow the strengthening of the democratic system of the region, are developed in ethical matters.

KEY WORDS

Public ethics, anti-corruption, good governance, prevention of corruption.

INTRODUCCIÓN

La promoción de la ética es una preocupación que carece de fronteras, preocupa en mayor o menor medida, a todas las naciones del mundo, sin embargo, América Latina, dada la diversidad que posee, cuenta con naciones en donde los sistemas democráticos aún son débiles y existe poca confianza en las autoridades gubernamentales.

Las deficiencias de las administraciones públicas latinoamericanas son multicausales y por ende, deben ser abordadas desde diversos frentes, no obstante, la promoción de la ética es el pilar sobre la cual se basa cualquier otra actuación. Los valores y principios que posee el funcionario residen en su fuero interno, y son en última instancia quienes guían las decisiones de los funcionarios públicos.

La ética es el cimiento sobre el cual se deben construir las naciones del futuro, los nuevos paradigmas, y los nuevos roles que va a desempeñar el nuevo ciudadano y que debe ocupar el nuevo servidor público, de tal manera, que hablar de ética ya no solo es adecuado, sino que resulta indispensable de cara a los retos de la sociedad actual.

Tomando en consideración la importancia del tema, el presente texto aborda la ética y su vinculación con otras figuras de la administración pública, como el derecho de acceso a la información pública, la transparencia, el Gobierno Abierto, la creación de valor público.

Se analizan las recomendaciones dadas por diversos organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) que han surgido en la materia, y citando algunos ejemplos concretos de acciones que se han implementado en éstos tópicos.

Seguidamente se realiza una descripción general del estado actual de la ética en América Latina, considerando los avances y pendientes en la materia, dado que si bien es cierto que la región enfrenta problemas de corrupción y ética pública también se deben reconocer las acciones implementadas al respecto.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Finalmente, se estudian los desafíos que aún están pendientes de superar, que tienen de corrupción las administraciones públicas latinoamericanas, y que deben ser consideradas y enlistadas como prioritarias para su atención, con el fin de continuar mejorando en el tema ético regional, por el bien de la ciudadanía y el sistema democrático en general.

I. ÉTICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.1. Ética pública

El impacto negativo de la corrupción en la función pública posee múltiples consecuencias: el despilfarro de los fondos públicos involucrados, el servicio público que no se brindó o se dio de mala calidad, el deterioro a la imagen de la institución pública involucrada y pérdida de credibilidad del aparato estatal de cara a la ciudadanía, en virtud de ello resulta indispensable luchar de forma efectiva contra ella.

Ahora bien, la corrupción es el resultado de la pérdida de valores en la sociedad en general y en el funcionariado público en particular, de allí la necesidad de hablar de ética, pues serán los principios y valores del servidor público lo que, en última instancia, le permitirá actuar de manera correcta, por lo que se debe iniciar con la ética en el recurso humano público.

Para Oscar Diego Bautista (2007) los valores en la son indispensables para conocer la cultura organizativa en la función pública, al ser los centinelas de la buena conducta del funcionariado:

Los valores en la administración pública son indispensables al ser parte de la cultura organizativa, la cual es vital en la conducta del personal, ayudándole a crecer y a desarrollarse en armonía con la institución. Son los centinelas de la política y de la gestión pública. Un gobierno que basa su relación con los ciudadanos en la falsedad construye una relación frágil y endeble. En tanto que si se construye sobre la verdad es una relación fuerte. Los valores dan sentido y orientación hacia lo que es conveniente en un momento preciso. En una organización, adquieren una gran importancia pues son pilar en cualquier esfuerzo por transformar el estilo de gestión en la administración pública. Los valores éticos acompañan en cada actuación que se hace en el trabajo y permiten orientar, no dictar o imponer, el comportamiento. (pág. 6)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) se pronuncia sobre la ética y la relación con el empleo público al definir Función Pública como el conjunto de arreglos institucionales que permiten articularlo y gestionarlo en una realidad administrativa determinada, lo cual comprende normas: escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas

cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

La adecuada gestión del recurso humano es básica, no solo para garantizarle al Estado contar con el personal más idóneo que satisfaga los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos; sino también para velar porque se respeten los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales. Velar por la ética en la función pública es una labor que inicia desde la selección del personal y es un pilar tan relevante que incluso supera la formación técnica del aspirante.

La ética pública es un principio que rige la calidad de los servicios públicos, así reconocido por la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) cuando reconoce la ética pública como principio rector de un sistema de calidad, el cual implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como: la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado.

Dentro de la ética pública se engloban todos los principios y valores que debe respetar el funcionariado en el ejercicio de sus labores, no solo los vinculados a la calidad en el servicio, como los anteriormente señalados, sino también aquellos más generales, como los armonizados en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, que son: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

La actuación ética es una obligación de la administración pública y un derecho del ciudadano, así reconocido por la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013), que lo señala como un principio que rige los derechos de la ciudadanía:

12. Principio de ética, en cuya virtud todas las personas al servicio de la Administración pública deberán actuar con rectitud, lealtad y honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la transparencia, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos así como la primacía del interés general sobre el particular.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Diego Bautista (2008) define la ética como la “*disciplina del conocimiento que estudia las actitudes, hábitos y costumbres del ser humano. Estudia y explica el porqué de la conducta humana y propone formas deseables para actuar. Se posee ética cuando se logra establecer, para uno mismo, un conjunto de virtudes que se tornan principios bajo los cuales se rige la conducta. El ethos del hombre es la tierra fértil de donde brotan todos los actos humanos que dan fundamento a una forma o modo de vida*” (pág., 21-22).

A manera de conclusión se puede afirmar que la ética pública corresponde al conjunto de valores y principios éticos que deben regir el actuar del funcionario, lo cual le otorga un doble carácter: deber del funcionario y derecho de la ciudadanía.

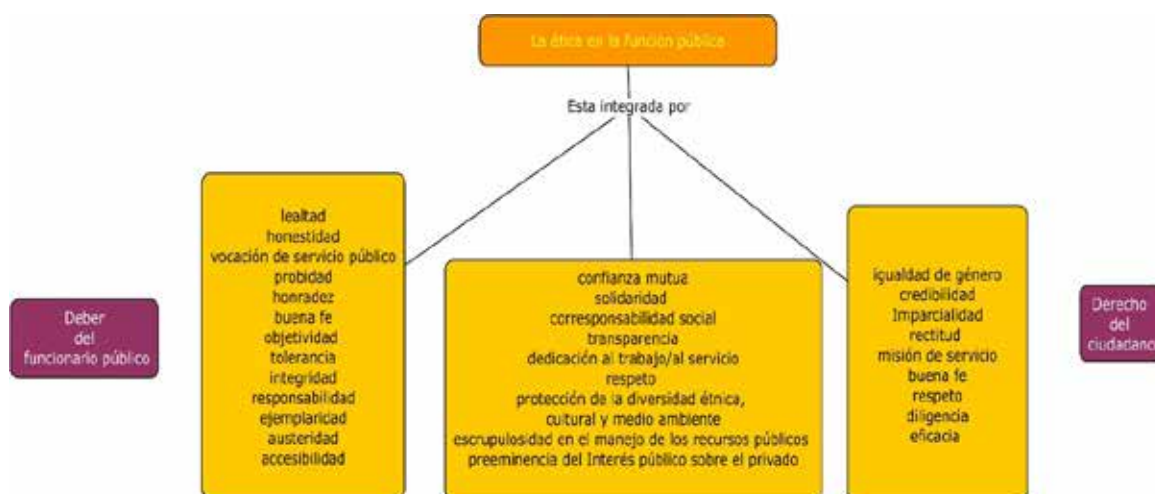


Figura 1 La ética en la función pública

Fuente: Elaboración propia

1.2. La ética y el acceso a la información pública

El acceso a la información pública es un derecho pilar del sistema democrático que le garantiza a la ciudadanía obtener información veraz y oportuna de las decisiones que toman sus gobernantes, en quienes han depositado su confianza; así como fiscalizar la pertinencia de sus decisiones.

Este derecho ha sido ampliamente reconocido por los organismos internacionales, incluso la Organización de los Estados Americanos propuso la Ley Modelo sobre Acceso a la Información y una Guía para su Implementación con el fin de colaborar con los Estados para que aprueben e implementan normativa que garantice el acceso a la información que esté en posesión, custodia o control de cualquier autoridad pública, lo cual a su vez permite ejercer otros derechos.

El derecho de acceso a la información pública se ubica dentro del derecho a la información que se halla implícito en el derecho a la libertad de pensamiento establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, y ampliado posteriormente por la Declaración de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1945 con el concepto de "libertad de información".

Existe un vínculo entre la ética y el acceso a la información pública en dos sentidos: el actuar ético del funcionariado público le permite ser consciente de que se encuentra al servicio de la ciudadanía, por lo que debe brindar toda la información que posea en su poder, le permite dar la información sin objeción alguna, al apegar a los principios éticos y normativa legal vigente.

Como segundo aspecto, el acceso a la información pública le permite a la ciudadanía fiscalizar de manera adecuada las actuaciones del funcionariado público, así como denunciar aquellos actos contrarios a la ética pública.

En consecuencia, la ética promueve el acceso a la información pública, y a su vez este derecho incentiva y fiscaliza la ética pública, manteniendo una relación bilateral sana para la democracia.

1.3. La ética pública y su función en el Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto se presenta como un nuevo paradigma que cambia la relación entre ciudadanía y administración pública, rompe los esquemas de supremacía del Estado y lo coloca al servicio del ciudadano.

El Gobierno Abierto es definido por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016) como:

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (pág. 5)

En la construcción de esta nueva relación, la ética pública recobra una enorme transcendencia, la nueva ciudadanía exige un actuar recto y acorde con los principios que integran la función pública –citados anteriormente–, de tal manera que la citada Carta reconoce expresamente a la ética pública y la integridad como un elemento rector del Gobierno Abierto:

d) Principio de ética pública e integridad: entendido como la observancia de valores y el deber de los servidores públicos de actuar con rectitud, lealtad y

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

honestidad, promoviendo la misión de servicio, la probidad, la honradez, la integridad, la imparcialidad, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad, la corresponsabilidad social, la dedicación al trabajo en el marco de los más altos estándares profesionales, el respeto a los ciudadanos, la diligencia, la austeridad en el manejo de los fondos y recursos públicos, así como la primacía del interés general sobre el particular. (Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD), 2016, pág. 9)

La relación entre apertura gubernamental y ética es simétrica, para construir gobiernos transparentes, que rindan cuentas, que estén abiertos al diálogo con la ciudadanía, necesariamente se requiere un actuar ético de parte de los funcionarios públicos, incluso, esa misma transparencia y accountability permitir una detección, denuncia y sanción efectiva de todas aquellas actuaciones contraria a la ética pública. De allí que la ética pública pasa a ser una prioridad para las administraciones públicas, los estados y la ciudadanía.

1.4. La ética pública, transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana e innovación colaborativa

El Gobierno Abierto propugna la transparencia, rendición de cuentas y su respectiva responsabilización -accountability y answerability¹- y la participación ciudadana que permita la innovación colaborativa, todos estos aspectos que se basan en un actuar ético de parte de los funcionarios y dirigentes públicos.

Bajo este nuevo paradigma la ciudadanía exige cuentas de las decisiones públicas y demanda ser tomada en consideración al momento de la toma de decisiones públicas; es decir, el derecho de participar activamente en los aspectos públicos. Valenzuela Mendoza (2013) señala que la participación cívica en un gobierno abierto se define como la acción pública que mueve a la ciudadanía de forma individual, en grupo o colectivamente a proponer soluciones o problemas que deban ser llevados a la agenda gubernamental para formar parte del proceso decisorio, que junto con el Gobierno se aboca a resolver.

Reconociendo e impulsando esta situación, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009) define participación ciudadana como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (págs. 3-4)

Corresponde a un principio que debe regir todo el actuar público en el cual se reconoce la obligación de los Estados de reconocer formalmente y mediante mecanismos legales y administrativos el derecho del ciudadano de estar presente e influir en todas

¹ Términos utilizados en inglés dado que la traducción al español resulta imprecisa.

las cuestiones de interés general y de controlar las actuaciones administrativas. De igual manera, la administración pública facilitará que los ciudadanos interesados participen, individual o colectivamente, también a través de sus legítimos representantes, en el procedimiento de elaboración de las normas administrativas que puedan afectarles.

Ahora bien, para que dicha participación sea efectiva y la ciudadanía realmente pueda aportar en la toma de decisiones se requiere como primer requisito, el acceso a la información, así lo plasma la citada Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana (2009) al señalar que el sustento de todo sistema democrático es el acceso a la información pública para permitir la participación ciudadana, lo cual deberá estar reconocido y regulado mediante mecanismos legales y administrativos pertinentes.

Principio que se convierte en un derecho en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) cuando demanda que el funcionamiento, actuación y estructura estatal debe ser accesible para toda la ciudadanía, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las instituciones gubernamentales, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por terceros que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública (2013) enlista las condiciones que deben cumplir las administraciones públicas para facilitar esta información a la ciudadanía para que ésta pueda ejercer una participación efectiva:

41. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

- a. Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.
- b. Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.
- c. Ser asistidos en su búsqueda de información.
- d. Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.
- e. Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

f. Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.

Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago. (pág. 12)

Este análisis permite comprender que la ética pública es la base para la construcción de estados cada vez más democráticos, la participación ciudadana es un eje fundamental en la nueva relación Estado-ciudadano, y para ello se requiere que la ciudadanía tenga acceso a la información pública, lo cual implica transparencia y rendición de cuentas, aspectos que solo se logran con una base ética fuerte en el funcionariado público. En síntesis, la ética es la base sobre la cual descansan todas las demandas de la ciudadanía para con las autoridades gubernamentales.

1.5. La ética, la integridad y la creación del valor público

El principal objetivo que debe perseguir en todo momento el aparato estatal es la satisfacción de los intereses de la ciudadanía, mejorar sus condiciones de vida; es decir la creación de valor público. Este término introducido por Mark Moore en 1984 se puede definir como el valor creado por el Estado a través de servicios, leyes, regulaciones y otras acciones, considerando que toda actuación estatal debe estar enfocada en crear valor. Una actividad que no aporte al valor público no posee razón de ser aun cuando cumpla formalmente con sus funciones.

Para Uvalle Berrones (2014) valor público es *“una categoría que permite situar que la democracia, además de su importancia normativa, tiene los elementos para acceder a una etapa de mejor calidad de vida, partiendo de la convivencia, la tolerancia, la equidad, la civilidad y la responsabilidad que, como valores centrales en el comportamiento de las instituciones, abren la oportunidad para pensar en términos de valor público, lo cual implica la posibilidad de alcanzar una forma de vida apegada a formas de diálogo, deliberación y persuasión que son fundamentales para identificar el desempeño de las instituciones responsables de la administración y gobernación.”* (pág. 73)

La Carta Iberoamericana de la Función Pública desde el 2003 señalaba que la gerencia pública profesional debía regirse por un conjunto de valores centrados en la racionalidad en el manejo de los recursos y en la creación del mayor grado de valor público mediante el adecuado uso de aquéllos.

El valor público es el fin primordial de la gestión pública, y para lograrlo el actuar del servidor público debe estar regido en todo momento por el servicio público, tal como lo señala la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008):

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

Principio de servicio público:

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

Se debe implementar un enfoque de evaluación centrado en los resultados que persiga la creación de valor público, lo que se traduce en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Siendo necesario un cambio cultural para lograrlo, lo cual se vincula íntimamente con la ética pública pues se trata de introducir los valores que deben regir el servicio público, como los enlistados anteriormente.

Cambio cultural que fue reconocido inicialmente por Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) y posteriormente, por la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016), la cual reconoce al Gobierno Abierto como un medio para reconfigurar la tarea del Estado hacia el servicio al ciudadano, el bien común, el servicio público, que demanda un cambio cultural y un cambio en la forma de hacer gestión pública prevaleciendo la interacción y el diálogo y en las actitudes de las autoridades y funcionarios públicos frente a los ciudadanos.

Cambio cultural que se basa en la ética pública como eje rector que vincule de manera virtuosa el quehacer de las autoridades y funcionarios públicos para con la ciudadanía, y viceversa, se trata de rediseñar las dinámicas que definen y contribuyen al mejoramiento y profesionalización de la función pública, y su relación de corresponsabilidad con otros actores de la sociedad en la resolución de problemas públicos; es allí donde reside el valor de sensibilizar, comunicar y fomentar este nuevo paradigma, más allá de las fronteras del sector público.

Siendo precisamente el objetivo perseguido por el Gobierno Abierto, que los estados se vuelquen a la creación de valor público teniendo por finalidad la concreción del derecho de los ciudadanos a un buen gobierno, que se traduzca en un mayor bienestar y prosperidad, en mejores servicios públicos y calidad de vida de las personas, para contribuir al fortalecimiento de la democracia, afianzar la confianza del ciudadano en la administración pública y al desarrollo efectivo de las máximas del bien común, el buen vivir, el vivir bien y la felicidad de la ciudadanía bajo una perspectiva de desarrollo sostenible, inclusión y respeto a la dignidad humana y la diversidad cultural.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

1.6. La ética pública en la lucha contra la corrupción en la función pública

La ética pública reviste especial importancia al tratar la lucha contra la corrupción; mal que afecta a casi todos los países de la región y que posee impactos realmente negativos en la gestión pública, y pone en riesgo el sistema democrático.

El actuar ético de los funcionarios es la base para luchar contra la corrupción, dado que si bien, pueden existir otros mecanismos, es finalmente una decisión ética del servidor -en su fuero interno- la que determina si ante una posibilidad actuará de una u otra forma, sea respetando los valores públicos o prefiriendo su bienestar personal sobre ellos.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2003), instrumento de gran relevancia para los países de la región en la lucha contra este mal, reconoce la importancia de implementar mecanismos preventivos de este tipo de actuaciones ilícitas y como primer punto del artículo 5 cita la necesidad de contar con normas éticas, promover la integridad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y demás institutos ya mencionados en este texto bajo los parámetros de ética pública, aspectos en los que coincide la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, instrumento que igualmente reconoce la participación ciudadana como un mecanismo para luchar contra este flagelo -art. 13 y vinculados-.

La necesidad de poner altos estándares de integridad y ética pública en la función pública, para luchar contra la corrupción, de tal manera que se eviten este tipo de actuaciones, y en los supuestos en que se den sean perseguidos y sancionados como corresponde, forma un pilar relevante en la construcción de un Gobierno Abierto.

Para ello los estados deben elaborar políticas, prácticas y mecanismos sólidos que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la Ley en toda su amplitud y medios para combatir la corrupción y otorgar la debida protección a los denunciantes de este tipo de actos; además de incrementar el número de mecanismos disuasorios del soborno y otras formas de corrupción en los sectores público y privado, todo ello de acuerdo con las Cartas Iberoamericanas citadas hasta el momento que recopilan todos estos fines.

La importancia de este tema se evidencia en los resultados de la ponencia Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica (Arroyo, 2016) presentada en el Congreso del CLAD Chile, 2016. Se aplicó un instrumento con seis situaciones hipotéticas tendiente a medir las tendencias éticas de los gerentes, aplicado a 73 personas que ocupan cargos de gerencia -38 participantes del sector privado y 34 del sector público-, quienes debían explicar las razones de su decisión, las cuales posteriormente se clasificaron en 5 categorías: a. deontológico cuando el razonamiento ético utilizado se fundamentaba en deberes legales, sean normas, reglamentos, directrices, y cualquier otra que integra el ordenamiento jurídico;

b. axiológico cuando la actuación se orienta por principios éticos, morales, religiosos, culturales y valores; c. utilitarista cuando la decisión tomada se basó en el beneficio o perjuicio que ésta podría conllevar para sus intereses personales u organizacionales, determina cuál decisión causarían un menor perjuicio a su organización y finalmente, d. relativista cuando la conducta se racionaliza desde una ambigüedad ética, justifica su actuación en el accionar de terceras personas, o dificultades del entorno.

De las respuestas dadas por las 73 personas entrevistadas en cada uno de los seis supuestos, se llegó a la conclusión que el razonamiento axiológico resultaba predominante:

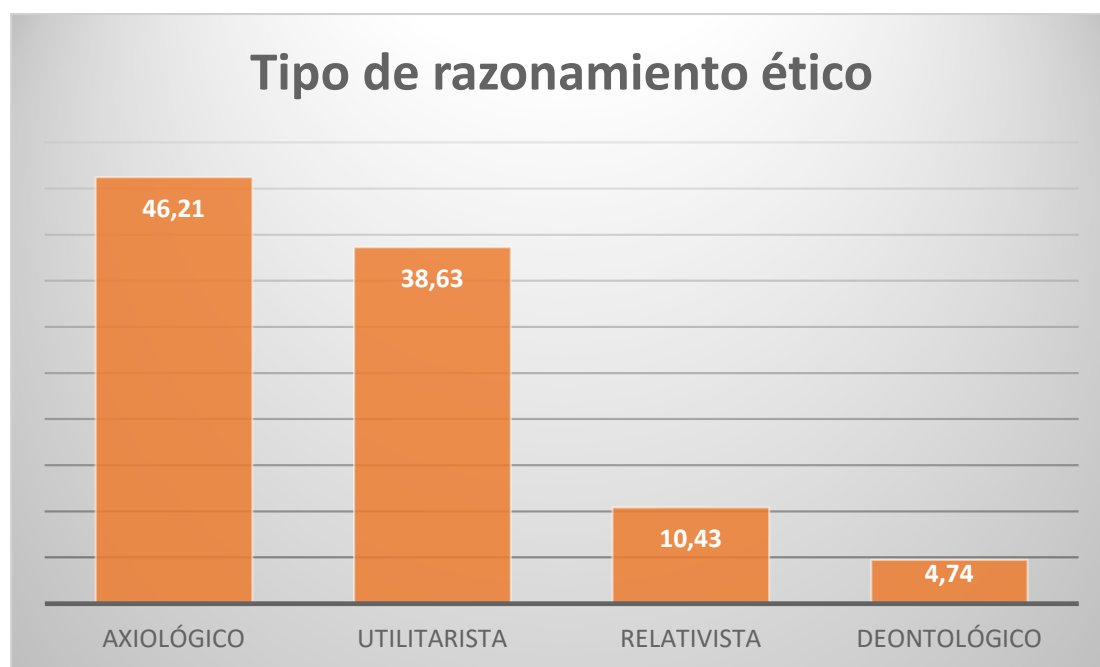


Figura N 2. Tipo de razonamiento ético utilizado por el cuerpo gerencial costarricense
Fuente: Ponencia Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica (Arroyo, 2016)

Los resultados recabados en este estudio determinaron que el razonamiento axiológico, en el cual la conducta se basa en ética y valores, fue el más utilizado, para un 46.21% del total de respuestas dadas, seguido del razonamiento utilitarista en donde la decisión dependerá de las consecuencias positivas o negativas que conlleven a los intereses individuales o empresariales con un 38.63% de los casos, le sigue el pensamiento relativista en el cual se delega la responsabilidad a un tercero para un 10.43% y el razonamiento deontológico relativo a las normas y ordenamiento jurídico sólo fue mencionado en un 4.74% del total de respuestas dadas, lo que permite concluir que al momento de tomar decisiones, el fuero interno, basado en los valores propios de la

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

persona van a predominar sobre los mecanismos de control, las leyes y las sanciones que puedan acarrearle.

Con lo expuesto no se pretende menospreciar la importancia y utilidad de los controles, las normas y las sanciones, pero sí mantener un énfasis en la formación y promoción de los valores individuales y colectivos.

En conclusión, la ética pública sigue siendo el principal mecanismo para luchar contra la corrupción y el inadecuado uso de los fondos públicos, la cual debe materializarse en instrumentos, políticas, códigos de ética, pero también en mecanismos concretos sean preventivos, detectivos y sancionatorios. La ética pública es vital para reducir los niveles de corrupción en la función pública, pero debe pasar del discurso a mecanismos concretos, tales y como los que se pretende exponer en el siguiente acápite de éste documento.

1.7. La ética pública y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son un gran reto para los países de la región latinoamericana, con impactos y condiciones diametralmente desiguales –en varias materias, pero particularmente en los temas de los ODS–.

Los compromisos adquiridos en los ODS son: fin de la pobreza; hambre cero, salud y bienestar; educación de calidad, igualdad de género; agua limpia y saneamiento; energía asequibles y no contaminante; trabajo decente y crecimiento económico; industria, innovación e infraestructura; reducción de las desigualdades; ciudades y comunidades sostenibles; producción y consumo responsables; acción por el clima; vida submarina; vida de ecosistemas terrestres; paz, justicia e instituciones sólidas y alianzas para lograr los objetivos.

Existe una clara vinculación de dichos tópicos con la materia ambiental y el impacto que está posee en todas las demás áreas de la vida en sociedad, problemática que resulta desigual pues la mayoría de los países de la región carece de gran impacto en el deterioro del medio ambiente, pero sí resulta fuertemente afectado por sus consecuencias.

La situación de los países del Caribe y Centroamérica, solo por poner un ejemplo, ponen de manifiesto esta situación, pues se trata de países pequeños con poco impacto ambiental en términos globales pero que pierden entre un 20% y 40% del producto interno bruto anual por desastres naturales, muchos de ellos provocados por el cambio climático.

De tal manera que, aunado a los retos de alcanzar los objetivos previstos, que corresponden a compromisos difíciles para la región como reducción de la pobreza, del hambre, equidad de género, y similares, también hay que agregarle la lucha contra los efectos del cambio climático.

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son esencialmente compromisos éticos, se trata de una conciencia ética de parte de las naciones que se comprometen a cumplirlos, en donde se reconoce que existen condiciones de desigualdad que hay que erradicar, y a su vez demandan una actuación ética de parte del funcionariado público para diseñar, implementar y evaluar de forma adecuada las políticas públicas necesarias para alcanzarlos, unido a un sector privado responsable de su rol en la sociedad, que ante una demanda ética colabora con la administración para cambiar dicha situación.

La ética es el pilar que permite que se firmen este tipo de acuerdos, y que conlleva a los tres sectores: gobierno, administración pública y sector privado a comprometerse a alcanzarlos y es igualmente, el requisito más importante para que finalmente, se logren.



1.8. La ética pública y el derecho al Buen Gobierno

Para culminar, la importancia de la transparencia, rendición de cuentas, Gobierno Abierto y demás aspectos mencionados radica en garantizarle a la ciudadanía el disfrute de su derecho al "Buen Gobierno".

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) define el buen gobierno como:

Aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho. (págs. 3-4)

Igualmente ha sido reconocido como un derecho del ciudadano y un deber de la administración pública. La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano-

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

no en Relación con la Administración Pública (2013) lo reconoce como una obligación inherente a todos los poderes públicos y un derecho que debe exigir el ciudadano.

La buena administración pública debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable.

Adicionalmente, se reconoce como un principio rector de la administración pública y del derecho administrativo; por lo tanto, este carácter tripartito: principio, derecho y obligación deben ser el fin primordial de la función pública, mientras que la ética pública se vincula con ella en la medida en que es la base para la construcción de los elementos que permiten materializarlo; la ética pública es por lo tanto la base que sustenta todos los medios implementados para alcanzar la Buena Administración Pública.



Figura 4 Ética Pública y Buen Gobierno
Fuente: Elaboración propia

II. DIAGNÓSTICO Y AVANCES DE LA SITUACIÓN ÉTICA EN AMÉRICA LATINA

El flagelo de la corrupción ha azotado a la región latinoamericana desde hace ya varios años, los escándalos de corrupción -con mayor o menor dimensión- han surgido en prácticamente todos los países, incluso aquellos que evidencian un problema global, en donde se involucran autoridades de varios países.

El Índice de Percepción de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional ha reflejado esta situación desde sus inicios, y si bien algunos países han realizado esfuerzos por obtener mejores resultados en el ranking, la realidad los supera.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

Lamentablemente, en los resultados del 2016 se manifestó el impacto de los Panamá Papers, Odebrechtel –casos de corrupción globales que involucran autoridades de varios países latinoamericanos–, los casos de corrupción en Chile –país que siempre ha ocupado las mejores posiciones en la región–, la caótica situación de México, la centralización del poder e invisibilización de las instituciones democráticas en Venezuela, entre otras razones que justifican los resultados de la encuesta de ese año.

En términos generales la región sufrió un descenso en su calificación, pues 11 países perdieron posiciones, lo que pone de manifiesto que la corrupción sigue siendo un mal arraigado en América Latina, y que las acciones para combatirla aun resultan insuficientes.

Si bien, se trata de una encuesta de percepción, y no en sí misma de corrupción, –la cual es difícil de medir por ser precisamente una actividad que se realiza al margen de la legalidad, evidencia el impacto negativo que ella posee sobre la gestión pública y sobre la credibilidad que posee la ciudadanía en el modelo democrático.

Entre los países con mejores posiciones en dicho ranking de la región destacan: Uruguay, Chile y Costa Rica.

País	2013	2014	2015	2016
Uruguay	19	21	21	21
Chile	22	21	23	24
Costa Rica	47	49	40	41

Tabla 1 Países latinoamericanos con mejores posiciones en el índice de percepción de la corrupción

Fuente: Índices de Percepción de la Corrupción para los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Transparencia Internacional.

Al otro extremo, los países con las peores posiciones han sido Nicaragua, Haití y Venezuela.

País	2013	2014	2015	2016
Nicaragua	127	133	130	145
Haití	163	161	158	159
Venezuela	160	161	158	166

Tabla 2 Países latinoamericanos con peores posiciones en el índice de percepción de la corrupción

Fuente: Índices de Percepción de la Corrupción para los años 2013, 2014, 2015 y 2016. Transparencia Internacional.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Nótese que prácticamente todos los países han perdido posiciones en los últimos años, incluso los países mejor ubicados en la región: Uruguay y Chile, pese a mantener el liderazgo, han perdido posiciones pasando de la 19 y 22 a la 21 y 24.

Se destaca también la situación de México que pasó de la posición 95 en el 2015 a la posición 123 para el 2016; lo cual es una baja importante debido a los serios problemas institucionales, de violencia, crimen organizado y fragilidad democrática que posee el país, y que pese a los esfuerzos que ha realizado no ha logrado cambiar su difícil situación.

Igualmente, Brasil pasó de la posición 76 en el 2015 a 75 en el 2016, país que ha atravesado una fuerte crisis económica y política en los últimos años, con fuertes denuncias de corrupción como el caso PetroBras, el impeachment de Dilma, y las denuncias de corrupción contra las autoridades gubernamentales actuales.

Venezuela, por su parte, casi siempre se ha ubicado en las últimas posiciones del ranking y actualmente atraviesa una difícil situación política y social, que ha terminado con un incremento significativo de la violencia, en donde la corrupción y el debilitamiento de los mecanismos burocráticos han sido notorios.

Lo expuesto refleja que la problemática de la corrupción se encuentra latente en América Latina, que si bien, se han realizado esfuerzos, éstos han resultado insuficientes frente a la magnitud del problema que posee la región y se mantiene un deterioro de la ética pública que atenta contra el derecho de la ciudadanía a un buen gobierno.

Ello ha conllevado a la promoción de la ética pública como un mecanismo necesario para luchar contra dicho flagelo. Incluso se podría asegurar que es el medio más idóneo, pues todos los mecanismos de control poseen un riesgo inherente en su aplicación, y un riesgo de control y detección, que los permite ser vulnerables, ante lo cual, son los valores personales de cada funcionario los que verdaderamente impide que actúen forma incorrecta.

En este sentido los países de la región, reconociendo la necesidad de luchar con la corrupción, que no es más que la evidencia de la ausencia de la ética pública, han aprobado y ratificado importantes instrumentos en la materia.

El Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos en 1996 junto con la Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales fueron los primeros instrumentos emitidos por la Organización de las Naciones Unidas referentes a la buena conducta de los funcionarios públicos; posteriormente, en 2003 los reiterados casos de corrupción conllevan a la necesidad de aprobar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, convirtiéndose en referencia en el tema en la región.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

En su preámbulo expresa la preocupación de las naciones por la gravedad y amenazas que posee la corrupción para la estabilidad y seguridad de los países democráticos, considera necesario reforzar el compromiso con los valores de la democracia, la ética y la justicia, estableciendo en su artículo primero la finalidad de promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Por su parte, la Convención de los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) ante la constante preocupación de la problemática de la corrupción en la región emitió la Convención Interamericana contra la Corrupción procurando fomentar la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción y establecer medidas apropiadas para prevenir y sancionar este tipo de actos.

En este instrumento se retoma la importancia de la ética pública como medio de prevención, en el numeral III denominado "medidas preventivas" se incluye la necesidad de contar con instrumentos que incluyan instrucciones claras respecto al cumplimiento de las normas éticas que rigen sus actividades.

La citada Convención posee un mecanismo de Seguimiento e Información denominado MESICIC que corresponde al instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de sus disposiciones, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances.

Cada país debe presentar un informe de avance del grado de cumplimiento de los compromisos de la Convención, además de otro informe que presenta la sociedad civil organizada que permite verificar y contrarrestar la información suministrada por el gobierno.

La problemática de la corrupción incluye a los países más desarrollados, por ello la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) –organización a la cual ya pertenecen y aspiran adherirse varios países de la región–, promulgó en 1997 la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales.

La Alianza para el Gobierno Abierto es otra organización internacional, a la cual se han integrado varios países latinoamericanos, que se han preocupado por impulsar la ética pública como elemento necesario para la apertura gubernamental.

Finalmente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) ha realizado importantes esfuerzos por promover la ética pública, no solamente para luchar contra corrupción sino como base para el adecuado desarrollo de las funciones públicas, tal como la creación en 1998 de la Red de instituciones de combate a la corrupción y rescate de la ética pública (RICOREP)

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Esta red se integra por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que tienen la función de combatir la corrupción en todas sus manifestaciones, y rescatar los principios éticos en el ejercicio de la función pública; así como estudiosos e investigadores del tema. Busca promover el intercambio de información sobre la estructura y organización de cada una de estas instituciones y la normativa vigente en materia de enfrentamiento a la corrupción, promover eventos relacionados con el tema, el intercambio de profesionales, la realización de actividades de formación, investigación, consultoría técnica y difusión de publicaciones especializadas.

Igualmente, el CLAD ha realizado importantes esfuerzos en la aprobación de instrumentos que tocan los temas éticos, tales como: la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006), la Carta Iberoamericana de la Calidad (2008) y finalmente, en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016).

Se destaca el Código Iberoamericano de Buen Gobierno que posee como pilar fundamental la ética pública como fruto del consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta.

Para ello establece todo un acápite dedicado a las reglas vinculadas a la ética gubernamental, con aspectos básicos como:

- Evitar el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.
- Abstenerse de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
- Someterse a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
- Se les prohíbe a los funcionarios públicos, sin importar su jerarquía, aceptar favores o situaciones que impliquen privilegios o ventajas injustificadas por parte de personas físicas o jurídicas, influir en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.

- Impedirán el tráfico de influencias, además de utilizar en forma indebida la información a la cual tenga acceso en razón de su cargo.
- Deberán rechazar regalos, favores o servicios, personales o familiares, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
- Aceptar la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
- Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público.
- Absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados
- Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

Los instrumentos antes citados establecen la necesidad de contar con actores gubernamentales claves en la promoción de la ética pública, asignar esta labor junto con las competencias para hacerlo a instituciones determinadas, labor que ordinariamente ha recaído en las Entidades de Fiscalización Superior (EFS), Procuradurías de la ética pública, Ministerio público y afines.

La Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) señala, dentro de las medidas preventivas de la corrupción, la necesidad de contar con órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Por su parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción (2004) es clara al demandar que cada Estado Parte cuente con órganos encargados de prevenir la corrupción e implementar todos los mecanismos que enlista la Convención y cualquier otro que consideren pertinentes para cumplir con su labor:

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;

b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida.

Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones. (Organización de las Naciones Unidas, 2004)

Entidades cuya labor se ve complementada por las autoridades especializadas en la persecución, investigación y sanción de actos de corrupción, encargadas de ejercer la función coercitiva, tal y como lo menciona en su artículo 36:

Artículo 36. Autoridades especializadas

Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones. (Organización de las Naciones Unidas, 2003)

Puede afirmarse que la región ha realizado esfuerzos por aprobar e implementar importantes instrumentos que procuran promover la ética pública, tales como:

Instrumentos internacionales vinculados con la ética pública vigentes en la región			
Organización de las Naciones Unidas	Organización de los Estados Americanos	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos	Convención Interamericana contra la Corrupción	Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	Carta Iberoamericana de la Función Pública
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción			Código Iberoamericano de Buen Gobierno
Declaración de las Naciones Unidas sobre la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales			Carta Iberoamericana de la Calidad
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional			Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto

Tabla 3 Instrumentos internacionales referentes a la ética pública

Fuente: Elaboración propia

Ahora bien, el avance en el cumplimiento de los compromisos adquiridos con la firma de cada instrumento es una tarea aún en proceso, la cual se ha dado de manera desigual, algunos países se destacan por los logros alcanzados mientras que en otros los esfuerzos han sido escasos; no obstante, es un reto que poseemos como región.

III. DESAFÍOS PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN ÉTICA E INTEGRIDAD PÚBLICA

La ética es la base sobre la cual se construyen nuestras sociedades e incide en todas las esferas del ámbito público, resulta determinante para realizar cualquier gestión y alcanzar cualquier meta. Toda actuación con impacto en la esfera pública pasa por una decisión, por una conciencia de la clase política, del funcionariado y del sector privado.

Dada su importancia y carácter pragmático, los países latinoamericanos han tomado las acciones citadas en el presente texto; no obstante, resulta claro que existen grandes retos para alcanzar una gestión pública ética en toda la región.

Se pueden citar por su relevancia, los retos vinculados con el Gobierno Abierto, el cual implica la apertura gubernamental: transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana e innovación abierta y colaboración, un mayor acceso a la información pública como un derecho del ciudadano y un pilar para la democracia y una lucha efectiva contra la corrupción.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

El Gobierno Abierto es un cambio de paradigma retador para la mayoría de las administraciones públicas y su complejidad desde de la perspectiva ética es aún mayor, pues implica lograr que tanto el funcionariado como la ciudadanía interioricen los principios éticos que deben regir el servicio público; no obstante, pese al reto que ello implica es también la piedra angular para lograrlo, pues sin estos principios éticos no resulta posible alcanzar la añorada apertura gubernamental.

El funcionariado público debe poseer en su fuero interno una claridad del principio de transparencia y rendición de cuentas a tal nivel que le permita no solo entregar la información que se le solicita sino ofrecerla y ponerla a disposición de la ciudadanía sin necesidad que la misma la demande, lo cual aún se visualiza de forma lejana; además del respeto al derecho ciudadano de acceso a la información pública, que debe ejercer no solo en forma pasiva, sino también activa.

Igualmente, la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en el ámbito público se ha convertido en un obstáculo para la participación ciudadana, en la medida en que la ciudadanía desconfíe del aparato estatal, perciba que no es tomado en cuenta, que sus opiniones no son valoradas, que carece de espacios para participar, y que cuando éstos existen se dan únicamente para justificar una actuación o como mera "propaganda", carecerá de total interés en participar en las decisiones públicas.

Recuperar la credibilidad de la ciudadanía en el aparato estatal es quizás el más importante y difícil obstáculo a superar, el cual resulta fundamental para la construcción del sistema democrático y permitir la innovación abierta y colaboración, en donde se pasa de un aparato estatal dueño de las soluciones de los problemas públicos hacia un modelo en el cual su construcción es colaborativa entre ciudadanía y administración pública.

Ello también demanda apertura de datos, aspecto en el cual se encuentra en estadios iniciales, la disponibilidad de los datos es escasa y el uso de formatos libres es algo que no se logra, situación reflejada en el Open Data Barometer elaborado por la Organización de las Naciones Unidas en los años 2012, 2014 y 2016.

Los resultados del Open Data Barometer del 2016 revela que el 93% de los datos gubernamentales no están abiertos, porcentaje que aplica incluso para los países más desarrollados y con mejores posiciones en el ranking, adicionalmente, releva que los gobiernos no están abriendo los datos que la ciudadanía requiere o demanda, si bien, las autoridades gubernamentales cuentan con portales de datos abiertos, éstos no incluyen los datos más demandados, los cuales aún se encuentran cerrados; por ejemplo, los datos sobre las métricas de rendición de cuentas importantes como el gasto público, los contratos públicos y la propiedad de la empresa son los menos abiertos y de baja calidad, son públicos sólo en el 3% de los países en el mundo. Asimismo, se está dejando por fuera una parte de la población, pues el 71% de los países incluidos en el Open Data Barometer carecen de políticas de inclusión que hagan accesibles dichos datos a toda la ciudadanía.

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

De tal manera, que la apertura de datos es un reto no solo para Latinoamérica sino para el mundo entero, pero particularmente la región debe trabajar no solo en transparentar la información sino aperturarlos para uso colaborativo de los diferentes miembros de la sociedad.

El desarrollo tecnológico si bien es una gran oportunidad para colocar el aparato estatal al servicio público por medio del Gobierno Electrónico, es también un gran reto, al tratar de desarrollar e implementar los servicios públicos de manera abierta, garantizando la cobertura, no discriminatoria e inclusiva, aspectos todos que se basan en los principios éticos de inclusión y no discriminación propios de la ética pública.

Los Objetivos del Desarrollo Sostenible traen consigo grandes retos en materia de ética pública, que pasan desde el reconocimiento de la existencia de problemas concretos que deben ser corregidos hasta la ética que debe guiar las decisiones y actuaciones tendientes a alcanzar dichos objetivos.

La ética está presente en la misma conceptualización de desarrollo sostenible, el cual incluye el desarrollo humano, más allá del crecimiento económico, aspectos que no se pueden medir solo con el ingreso per cápita, sino que cuestiona la distribución de la riqueza y el impacto que genera en la vida de los ciudadanos, para ello se debe incorporar en el fuero interno de todos los actores participantes el principio de desarrollo humano sostenible de tal manera que les permita decidir, diseñar, implementar y actuar para alcanzar las metas propuestas.

Por otra parte, la promoción de la ética pública a lo interno de los aparatos estatales debe superar obstáculos generalmente comunes de la estructura interna de las administraciones públicas, como es: cambiar estructuras gubernamentales burocráticas hacia modelos más flexibles, procesos de reclutamiento y selección que no garantizan el ingreso del personal público más competente para el cargo, sino que muchas veces interfieren razones políticas o nepotismo en su selección; mecanismos de control enfocados en el proceso y no en el resultado, bajos salarios para los funcionarios públicos que se convierte en una oportunidad para la corrupción, los problemas de violencia y crimen organizado que logran corromper, amenazar e incluso asesinar al funcionariado público que se le oponga, entre otras problemáticas sociales.

La promoción de la ética pública responde a una reestructuración a lo interno de las administraciones públicas, y al convencimiento del funcionariado público y demás actores involucrados de la necesidad de lograr dichos cambios, que a su vez permitirán poseer administraciones públicas más eficientes, mejorar el servicio público y garantizarle el derecho a la ciudadanía del buen gobierno.

Como último reto, pero no menos importante, es la ética en la sociedad, cuando se piensa en corrupción se parte del funcionario público corrupto, pero para que esta situación se materialice se requiere de un privado corruptor, por lo que la promoción

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

de la ética debe darse en ambos frentes, en el sector público trabajando con los principios y deberes del funcionariado, pero también con los particulares, por medio de mecanismos de control, sanciones y su formación ética tendientes a reducir situaciones contrarias a la ética pública.

En síntesis, la ética en la administración pública posee un carácter bidireccional, por un lado, el actuar ético de los funcionarios permite consolidar derechos de los ciudadanos como el acceso a la información pública, la transparencia, la rendición de cuentas, incentiva la participación ciudadana y permite la innovación colaborativa, pero igualmente, es un medio para que la ciudadanía le exija a las administraciones públicas cumplir con las demandas de apertura gubernamental, creación de valor público, consolidación y respecto del sistema democrático.

De tal manera, que la ética es un pilar sobre el cual se debe fundamentar la gestión pública latinoamericana, y sin duda es un instrumento que permitirá avanzar en la construcción de administraciones más abiertas y sistemas democráticos más consolidados en beneficio del servicio público.

CONCLUSIONES

La ética es un eje transversal a toda la sociedad, dentro de la cual se encuentra inmersa la administración pública, de tal manera que las debilidades éticas de la sociedad en general repercuten en la ética pública. No obstante, es en este sector en donde adquiere mayor relevancia por los deberes de prestación de servicio público y tutela del bien común que debe cumplir, por un mandato delegado del ciudadano en el funcionariado público y sector político.

El actuar ético de un funcionario no solo impide el uso inadecuado de los fondos públicos, sino que también legitima a los estados democráticos, y garantiza que alcancen su objetivo principal que es crear valor público y garantizarle a la ciudadanía el respeto al derecho al buen gobierno.

Dado su carácter transversal la ética es el sustento de todos los demás pilares sobre los cuales se fundamenta el sistema democrático, como la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la innovación colaborativa, la creación de valor público, entre otros.

Asimismo, es la base para el desarrollo del paradigma de Gobierno Abierto que procura un cambio en la relación entre ciudadanía y Estado, en donde el primero sea partícipe de la toma de decisiones públicas.

La ética pública, por lo tanto, es el presupuesto indispensable para que las anteriores actividades puedan cumplirse cabalmente, y a su vez, es el requerimiento esencial para que los estados cumplan con otros compromisos, como alcanzar los Objetivos

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

de Desarrollo Sostenible y garantizar el derecho al buen gobierno de parte de la ciudadanía.

Se reconocen los avances que ha tenido la región en la materia, principalmente los esfuerzos por cumplir con los compromisos adquiridos con la ratificación de la Convención Interamericana de lucha contra la corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, y demás instrumentos internacionales y recomendaciones técnicas de órganos competentes.

Pese a lo anterior, la región aún posee importantes desafíos como la apertura de datos, mayor utilización de las tecnologías para lograr una mayor cercanía con la ciudadanía, mayor transparencia, aumentar la rendición de cuentas, diseñar mecanismos de participación ciudadana, en donde realmente se tomen en consideración los aportes de la ciudadanía, entre otros.

Se trata de grandes e importantes retos para lograr nuevamente legitimar el sistema democrático y la credibilidad de la ciudadanía, todos ellos basado en la ética pública como pilar fundamental para su desarrollo.

Bibliografía

- Arroyo Chacón, J. I. (2016). Tendencias y tipo de razonamiento ético en el cuerpo gerencial público y privado de Costa Rica. *XXI Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)*. Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Asamblea Legislativa. (2004). *Ley N° 8422 denominada Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública*. San José, Costa Rica: SINALEVI.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado .
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Santiago, Chile: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Portugal: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*. Panamá: CLAD.
- Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Colombia: Centro Latinoamericano de administración para el Desarrollo (CLAD).
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* . Uruguay: CLAD.

Avances y desafíos de la gestión de la ética pública en América Latina

- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. El Salvador: CLAD.
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2016). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
- Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. (2013). *Control Interno-Marco Integrado*. España: Instituto de Auditores Internos.
- Congreso Nacional de la República de Chile. (2014). *Ley N° 20.730 denominada El lobby y las gestiones que representen intereses particulares ante las autoridades y funcionarios*. Santiago, Chile : Secretaría General de la Presidencia.
- Consejo Fiscalizador Regional del Sistema de la Integración Centroamericana CFR-SICA. (2014). *Normas Técnicas de Control Interno aplicables a los Órganos e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana NTCI-SICA*. San Salvador, El Salvador : Centroamérica .
- Contraloría General de la República. (2011). *Resolución R-2-2011-DC-DJ denominado Reglamento de Organización y Servicio de las potestades disciplinaria y anulatoria en Hacienda Pública de la Contraloría General de la República*. San José, Costa Rica : Sistema Nacional de Legislación Vigente .
- Diego Bautista, O (2007) *Los códigos éticos en el marco de las Administraciones Públicas: valores para un buen gobierno*. Revista de las Cortes Generales (65). pp. 123-154. ISSN 0213-0130
- Diego Bautista, O (2008) *Ética pública y buen gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
- División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República. (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Grupo Judicial de Reforzamiento. (2001). *Principios de Bangalore sobre la conducta Judicial*. Bangalore, India: Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Lozano Aguilar , J. F. (2007). *Códigos éticos y auditorías éticas*. España: Universidad Politécnica de Valencia.
- Organización de Estados Americanos. (1996). *Convención Interamericana contra la Corrupción*. Venezuela: Organización de Estados Americanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*. Luxemburgo: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas . (2003). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. México: Organización de las Naciones Unidas .
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (1997). *Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales*. París, Francia: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).

JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN

- Ospina, L. M., & Pérez Pérez, T. (2008). *Manual de ética pública: cómo incorporar la ética pública en la cultura institucional de los organismos y entidades del Estado*. Paraguay: Programa Umbral Paraguay. Eje Lucha contra la Corrupción y la Impunidad.
- Transparencia Internacional. (2014). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparencia Internacional. (2015). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Transparency International. (2016). *Índice Global de percepción de la corrupción*. Berlin: www.transparency.org.
- Uvalle Berrones, R (2014). *La importancia de la ética en la creación de valor público*. Estudios Políticos, novena época, núm. 32 (mayo-agosto, 2014): 59-81
- Valenzuela Mendoza, R. (2013). Delimitar Gobierno Abierto para ampliar la colaboración con una sociedad más abierta. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 127-158.



Marcos Gutiérrez Ayala
Profesor investigador de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
Proyecto financiado por PRODEP.

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

Recibido: 20/12/2017
Aceptado: 04/06/2018

RESUMEN

La transparencia y rendición de cuentas es una obligación y un derecho perenne, pero también un compromiso ético. Es una obligación jurídica del Estado, un derecho de los ciudadanos, pero no una práctica de las instituciones, aun cuando existan ordenamientos constitucionales. La obtención, manejo y aplicación de recursos debe estar fiscalizado de la misma manera que se fiscalizan a los ciudadanos sean estos contribuyentes o no, la transparencia y la revisión gubernamental debe ir más allá de una publicación y revisión contable, documental, sus erogaciones deben someterse a procedimientos de precios comparados, transparentar y comprobar su erogación debe ser estrictamente indispensable.

La transparencia y rendición de cuentas es el derecho de informar y transparentar la aplicación de los recursos económicos, en la lógica que los mismos serán aplicados para el ejercicio de otros derechos sociales, como salud, educación, seguridad, vivienda.

I. INTRODUCCIÓN

Como planteamiento del problema podemos decir que en los tiempos que transcurren en México, la notoria desigualdad económica se ve reflejada en la polarización entre la riqueza y pobreza. La agenda nacional y mundial está saturada de requerimientos de primera solución, sin embargo, resulta notorio sobre todo en materia legal que las preocupaciones se centren esencialmente en la implementación de fórmulas procesales o procedimentales eficientes para hacer frente a la problemática, encontrando falta de respuestas por parte del sistema legal.

Nuestro sistema jurídico mexicano se escinde para responder a intereses funcionales sobre todo en materia administrativa, esto conlleva a una inserción contaminante de un derecho a una buena administración. En la parte orgánica de la Constitución Mexicana quedan establecidas las bases para una buena administración, se norma la administración pública federal, para la mejor organización, estructura y funcionamiento del Estado, precisamente con el ánimo de cumplir con las funciones encomendadas, empero, simple y llanamente la justificación de su creación no se refleja en una eficiente administración, lo cual no es congruente con los fines del sistema jurídico mexicano. La administración del Estado es competencia del poder ejecutivo, pero el término por

sí mismo implica una regulación jurídica, un mandato legítimo, pero también un derecho ciudadano, el derecho a una buena administración.

El objetivo de este trabajo es hacer un análisis crítico sobre la Transparencia y Rendición de Cuentas, (en adelante T y RC) más allá de una descripción de la norma, independiente a la reforma Constitucional sobre el derecho a ser informado por parte de las instituciones cuando así se solicite.

De manera específica y aunada a ello, se agrega la reforma constitucional en materia de derechos humanos, sin embargo, estamos en un ramaje legal, en el que no se filtra posibilidades de comportamiento ético.

En el tema que nos ocupa existen dos situaciones elementales, el derecho a ser informado y por la otra, la obligación del Estado a hacerlo sin perder la sustancia, la conversión de sociedad-Estado de un gobierno abierto.

La justificación de la presente investigación en asumir una posición en materia de T y RC a partir es una visión de conversación entre el Gobierno y Ciudadanos. Entendiendo en su más puro sentido, *Cum, con y Versare*, dar vueltas; dar vueltas con otro. Bajo esta perspectiva, rendir informes es solo una forma de conversar, de dar vueltas entre las instituciones y los ciudadanos.

Así, en esta doble vía, derecho y obligación, en esa conversación se materializa bajo dos vertientes siempre sometidas al ordenamiento Constitucional. Uno de ellos tiene que ver con la transparencia de información; el otro con la rendición de las cuentas, ambas sujetas bajo los principios de publicidad y sujeto a control.

El otro como un derecho a ser informado en un marco de respeto a los derechos humanos, ahora convertido en una positivización de dichos derechos, todo ello, hacia una democratización y un reconocimiento al Estado social, basado en esos derechos.

La T y RC, surge como una necesidad de informar, derivada del ejercicio de la administración pública. Transparentar y rendir cuentas de manera clara, oportuna y fidedigna, no solo permite tomar decisiones eficientes, además da certeza de un gobierno abierto. Todas las actuaciones directas o indirectas de las instituciones del Estado, en sus distintas formas de gobierno y poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial cualquiera que sea su forma, sea administrativa, financiera y de actuación, están obligados a rendir información sobre sus actuaciones, de gobierno, organización, estructura y funcionamiento. Toda la información directa e indirecta en la que intervienen las instituciones del Estado deberá transparentarse, sea esta relativa a su organización, estructura, funcionamiento y a los recursos que obtiene, administra y aplica. En este análisis y como una forma de delimitar este acercamiento, la transparencia de la información que se hará patente será aquella que tiene obligación el Estado y que está vinculado con el derecho.

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

La hipótesis planteada es el compromiso ético de los funcionarios y de las instituciones del Estado, más allá de una relación jurídica, es un compromiso ético institucional en relación con la Transparencia y Rendición de Cuentas.

Como marco teórico en el presente trabajo tenemos que resulta evidente que la T y RC es un derecho y una obligación, es producto de la sociedad. Existe una persona que exige un derecho a otro en quien recae la obligación de cumplirla. Esta dualidad se describe en una relación tanto privada como pública, con la diferencia de quien está obligado a cumplir con la obligación son las instituciones del Estado. Bajo esta perspectiva en el momento en que el Estado funge como administrador de los ciudadanos, estos exigen el derecho de ser informados del estado que guarda la administración, en ejercicio de una buena administración.

Administrar se vincula con la optimización de recursos humanos, financieros y materiales de un Estado, sin duda para una entidad los recursos humanos es la sociedad, el capital social, mientras que los recursos financieros son el capital financiero, que obtiene y aplica en su actividad presupuestaria, finalmente los recursos materiales integrado por todos los bienes con los que posee una nación, que al ser propiedad del Estado están sujetos a la administración de los mismos.

El concepto de administración emana de una acción global, necesidad social, la palabra administración proviene del latín *ad ministrare*, cuyo significado es estar bajo el mando de otro, prestar un servicio. La connotación abarca gobernar un territorio, organizar una economía, en el plano empresarial planear, organizar, dirigir y controlar con un proceso administrativo de observancia elemental. Como sinónimo de administrar resaltan las palabras de gobernar, dirigir, regir, regentar, apoderar, mandar, tutelar, guiar, dar, aplicar, otorgar, conferir, propinar, suministrar, conceder, ofrecer. Los fines de la administración, cuando hablamos de fines debemos entender el término en dos vertientes el final y la finalidad, en este entramado consideremos como fin bajo la perspectiva de finalidad.

Así, está esta dicotomía entre la información pública y privada, no solo puede reducirse a un análisis legal, además debe desmenuzarse en un compromiso ético de las instituciones del Estado. Según Adolfo Sánchez Vázquez (2016) *La ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad*. Evidentemente este comportamiento radica en la obligación moral de las instituciones del Estado en razón de ser administradores de bienes propiedad de una sociedad, con función pública, pero también una respuesta de la sociedad civil, a través de conducta cívica, de justicia distributiva de una moral democrática¹.

En este orden de ideas Janne Haaland (2008) refiere, *en mi lengua materna noruega hay dos términos que connotan la integridad ética: uno es hel ved, >>madera maciza>>, es decir un tronco sin grietas, por tanto, sin puntos débiles. El otro término es aún más*

¹ Concepto utilizado por Cortina Adela. En su obra *Ética Mínima*, en la una Introducción a la Filosofía Practica, Edit. Etnos, séptima edición. Pág. 28

ilustrativo: kjernekar, que literalmente significa un hombre-kar- que tiene un centro kjerne-. Este término suele usarse mucho, pero cuando alguien pregunta en que consiste ese centro, nadie lo sabe. Es una cualidad que todos conocen –integridad. Honestidad, solidez, ética- pero hay pocos que pueden describirlo con otras palabras

En su esencia la información es una necesidad y al estar informados trae como consecuencia la toma de decisiones. No se puede concebir la comunicación entre España y México (Nueva España) en la época de la conquista, esa información que provocaba reformas de aplicación inmediata y que no son ajenos esos tiempos remotos al México de hoy, en esas datas se establecieron tribunales de cuentas, el tribunal de alcabalas, el de composición de tierras, el de montepíos, el de estanco de tabaco, del estanco de pólvora. Además hubo tribunales especiales en materia eclesiástica y monacal, en materia de diezmos, el fuero de la bula de la Santa Cruzada, el fuero de la inquisición, el fuero de minería, tribunal de apelación, el fuero mercantil, el fuero de guerra, el fuero de mostrencos, vacantes e intestados, y, para la represión de los salteadores, el fuero de la Santa hermandad, el Tribunal de la Acordada, tribunal ambulatorio. (Margadant S. Guillermo F. 1982)

Así el establecimiento de tribunales se debió para la vigilancia de actos realizados por los propios miembros de la comunidad, prueba de ello en la Ordenanza de 29 de febrero de 1592, en la cual se regulaba el papel de los interpretes de la Real Audiencia, servir por turnos mensuales en los asuntos de indígenas sin honorarios, de los indios comunes y solo aceptar la mitad de los honorarios de lo que establecía la Real Cedula para los españoles, en las categorías correspondientes. No debían aceptar de nadie presentes de ninguna clase. Había que traducir con exactitud y sin influir sobre los naturales, y tampoco podían auxiliar en la elaboración de documentos o de los manuscritos pictóricos –códice- de uso entre los indios. Los castigos por la transgresión del texto de la Ordenanza serian: pérdida del empleo, exilio de la ciudad, y su territorio, a una distancia de diez leguas y multa del cuádruple del dinero o valor de los presentes o pagos para el Fisco Real. La red de prohibiciones era reforzada por la inclusión de una cláusula que prohibía a todos actuar como solicitadores en los asuntos indígenas. También aquí eran estrictos los castigos por violación de los términos: exilio de diez años del Virreinato novohispano para los españoles; para los mulatos, mestizos, e indios, cien latigazos y exilio de cinco años del distrito. (Salazar Andreu Juan Pablo 1997)

En la relación jurídica y política entre gobernantes y gobernados, existe la administración, la cual se relaciona con los servicios públicos, encontrando que unos de estos servicios (De la Cueva y de la Rosa Mario. 2014) es la organización del ejército, otro es la administración de justicia y un tercero es la conservación del orden. Con la revolución francesa y la económica la perspectiva cambia, se le atribuye más responsabilidad al Estado derivando una mayor intervención, en materia económica, educativa, política, entre otros, son *res publica*.

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

Resulta una ambivalencia de la T y RC cuando se actualizan los datos de corrupción y el fracaso de las instituciones encargadas de imponer castigos contra funcionarios por presunta corrupción y que terminaron sin castigo.

Entre estos hechos existe un planteamiento fuerte con una respuesta débil por parte del Derecho, esperamos no se actualice lo establecido por Tácito, *"cuando es más corrupto el Estado, hay más leyes"*. Según información de la revista proceso, (González de Aragón O Arturo 2014) el último informe de Transparencia Internacional, en los años-entre 1998 y 2014- México cayó 48 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción, al pasar del sitio 55 al 103 entre 175 países evaluados, con una calificación de 35 sobre 100.

De acuerdo con el Semáforo de Corrupción 2013, de Transparencia Internacional, en la encuesta levantada sobre la percepción de la corrupción en México resultó que los partidos políticos, con el 91%; los policías, con el 90%; los políticos y funcionarios con el 87%; y los jueces, con el 80%, son los más corruptos, según la opinión de los mexicanos.

De forma similar, en uno de los reportes presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se informó que en México se cometen 12 millones de delitos al año, de los cuales no se denuncia el 85% y solo terminan en sentencia 120 mil, lo que significa que únicamente se castiga el 1% del total de los delitos cometidos.

En la universidad de Nueva York se presentó en Índice Global 2013 de la Organización The Work Justice Protect, en el que México se ubicó en el lugar 77 entre 99 países, debido a sus niveles de impunidad, narcoviolencia e inseguridad, que lo convierten en una de las naciones más débiles en la implantación de un estado de derecho.

En una sociedad racional, con una estructura de autoridad contemporánea, moderna, caracterizada por una sociedad civil y política que contribuya a crear criterios propios de equilibrio en aras de su libertad y de sus saberes racionales. Una sociedad que descansa sobre los principios de una organización social y experiencia humana, que inicia, funda y consolida sus derechos políticos en el tiempo, cuya relación política se encuentra en un acuerdo de voluntades sociales materializadas en un Estado, cuya relación descansa con los agentes constituyentes de una comunidad. En palabras de Harmut Maurer (2006) *Las leyes sobre acceso a la información deben servir para construir los derechos de participación democrática de los ciudadanos, así como también para fortalecer el control democrático de los poderes públicos.*

Es necesario partir de una igualdad y de identidad dentro de una sociedad, porque es nuestra esencia, con ello se fortalece esa organización y se legitima por su cumplimiento entre los miembros de la sociedad con sus representantes. Este cumplimiento es esencial para no llegar a un Estado impugnado y deberá someterse a una sujeción institucional.

II. LEGALIDAD, PUBLICIDAD Y SUJECCIÓN A CONTROL

Sin duda uno de los pilares de nuestro sistema jurídico es la legalidad, en este ejercicio podemos citar la conclusión a la que llego Bobbio (Bobbio y Bovero 1985) en la que manifestaba *que el mundo occidental progresivamente se ha venido resolviendo el principio de legitimidad en el principio de legalidad. Refiriendo, un poder es legítimo en la medida en que su ejercicio se apega a la ley. Bajo esta perspectiva infiere que la legalidad no es solamente el criterio para distinguir el buen gobierno del mal gobierno sino también la clave para diferenciar el gobierno legítimo del gobierno ilegítimo.*

Así, en esta necesidad de información vinculada con la legalidad y legitimidad de un gobierno, llegamos a inferir que paralelo al derecho de ser informado y a la obligación de hacerlo, está la necesidad y el compromiso ético de aquellos que representan a las instituciones, que juraron servir, que grabaron con cincel sus promesas, sembraron la semilla del buen comportamiento que labraron la tierra para cosechar el fruto del ejercicio de su función.

En este mismo orden de ideas, Amartya Sen (2010) bosqueja, *“los hechos relevantes en la terrible historia social del mundo, es que ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno; y/o con una oposición fuerte e influyente; y/o **con acceso libre a la información**; y/o prensa relativamente libre”.* Énfasis añadido.

Así, las instituciones del Estado están sometidas por disposición legal para proporcionar información a los ciudadanos, el derecho de petición establecido por el artículo 8º Constitucional, el derecho ha existido, ahora es necesario garantizarlo. Estas posturas toman relevancia y se robustecen con la reforma Constitucional en materia de derechos humanos, bajo el principio pro-persona.

Al margen de estas reformas legales, nuestra sociedad avanza, es abierta, lo que motiva a una reinterpretación y replanteamiento de conceptos. La T y RC comprende el ordenar a los gobernantes a cumplir, acatar y otorgar medios para hacerlos valer. El mismo Estado de derecho se ha transformado. Los mismos derechos humanos abandonan la concepción axiológica, dejan de ser derechos subjetivos, para ser sustento y finalidad, con una interpretación abierta, de estudio complejo, creando estructuras alejada del relativismo. En este orden de ideas, es necesario destacar que la información generada por las instituciones del Estado es oficial porque se genera en el seno gubernamental, pero de esencia pública, lo que conlleva a tener acceso a la misma para ser conocida, analizada e interpretada a partir de la óptica ciudadana, como una forma de legitimación. Legitimidad del poder y el Estado, dice Bobbio, (2006) *está dada en función de las relaciones de equilibrio o desequilibrio que establecen entre si gobernantes y gobernados. Sociedad civil significa sociedad civilizada.*

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

En esta misma tesitura la expresión "Estado de Derecho" (Ferrajoli 2000) no ya simple, según el uso alemán (Rechtstaat), en el sentido de "Estado legal" o "regulado por leyes", sino en el sentido más significativo, propio del uso italiano y francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios legalidad, publicidad y sujeción a control.

Bajo este escenario cuando nos referimos al Estado desde la perspectiva económica, generalmente se asocia con la hacienda pública, las finanzas públicas, la actividad financiera, el presupuesto estatal, (ley de ingresos y ley de egresos) las cuentas nacionales (contabilidad), la renta nacional, los gastos públicos, los recursos financieros, deuda pública, la emisión de dinero, la balanza de pagos, los servicios públicos, la obra pública, etc., sin embargo, debe considerarse en esta dinámica todo el comportamiento de las instituciones del Estado, no solo lo referente a los recursos económicos, sino además, a la actuación no económica, lo funcional, eficiente, en aras de legitimarlo. En este sentido la legalidad y la publicidad de la actuación del Estado y sus instituciones basados en la ética legítima y fortalece la esencia de la Constitución y los Derechos Humanos, ello trae como consecuencia una sujeción a control que se asila en una relación de Derecho y no de Poder.

III. LA ACTIVIDAD FINANCIERA Y EL GASTO PÚBLICO

En efecto, una porción de las actividades del Estado están asociadas con la actividad financiera entendiendo como (Corti Horacio 1997) *"la acción que el Estado desarrolla al efecto de procurarle los medios necesarios a los gastos públicos para la satisfacción de las necesidades públicas y, en general, para la satisfacción de sus propios fines"*. La actividad financiera del Estado está regulada jurídica y materialmente, "no hay presupuesto sin Ley", la base es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la rama del derecho es el Derecho Financiero, sus fases, la obtención, manejo y aplicación de recursos. Uno de los rubros susceptibles de información es la forma del manejo de recursos financieros, es necesaria la implementación de un sistema de registro de operaciones, que de manera sistemática, produzcan información cuantitativa expresada en dinero, con la finalidad de tomar decisiones. Griziotti (1997) *consideraba que en la actividad financiera del Estado hay un fundamento jurídico, de orientación política y de contenido económico*. Es muy importante destacar que la T y RC no está limitado a recursos financieros, su concepción es muy amplia.

Bajo la óptica de Griziotti, el recurso financiero es visible en una orientación política, una decisión parlamentaria de aprobación, en una aplicación y destino de los recursos por parte del Ejecutivo, en esta etapa consideramos que existe discrecionalidad, interés e ideología en la aprobación y aplicación de los recursos financieros, en cuanto a la distribución de dichos recursos debe existir una efectividad que va más allá de los registros contables, de la información que se plasma en los estados financieros. La aplicación del recurso financiero debe sujetarse a las necesidades prioritarias del Estado, no debe depender de intereses y decisiones políticas, ni sujetarse a determinados

periodos discrecionales. La aplicación de recursos económicos tiene su justificación al cubrir necesidades sociales, de interés colectivo, y deberá ser eficiente.

La obligación de informar, transparentar las acciones del Estado, de rendir cuentas será independiente, al margen de la doctrina fisiocrática. Es una razón de Estado, como administrador, de sus instituciones de ejercer una buena administración. Adam Smith delimitaba la participación del Estado respecto a la seguridad, justicia, educación, pero aun cuando la actuación de este sea reducida, su obligación de informar y transparentar la situación que guarda la administración, debe prevalecer, como principio de legalidad y legitimidad en el ejercicio del poder derivado del Derecho y que da efectividad a su operatividad. Así las cosas y bajo esta perspectiva, las instituciones del Estado deben informar de todas sus actuaciones financieras y no financieras, por citar un ejemplo, el cuidado y protección del medio ambiente es responsabilidad del Estado, aun cuando no implique ingresos financieros; la asignación de obras; la condonación o cancelación de deudas de particulares, son ejemplos de acciones de Estado que no implican manejo directo de recursos financieros, pero no por ello está exento de transparentar dicha información.

Desde la perspectiva lógica descriptiva de la norma, existen principios Constitucionales que se han reducido a alegatos procesales, sin embargo, en materia de T y RC como acto de autoridad debe observarse el principio de legalidad. Así, el acto administrativo es la exteriorización de la voluntad y obligación por parte de las instituciones del Estado, la obtención, manejo y aplicación de los recursos son actos administrativos que deben estar jurídicamente justificados y transparentados, actos de motivación reforzada. De reserva de Ley.

Bajo la perspectiva del respecto de los Derechos Humanos, estos surgen como una legitimación equilibrio y legitimación del Estado en el ejercicio de su violencia estructural, en su esencia existe responsabilidad de informar sobre la buena administración del Estado, es un derecho de todo ciudadano. Refiere Janne Haaland Matlary (2008) *Los mecanismos de política exterior cada vez se parecen más a los de política interior. Las ONG, los medios de comunicación y los ciudadanos actúan y lanzan iniciativas solicitante que quienes se encargan de la política exterior rindan cuentas. Así, estos deben reaccionar y actuar. Ya no están aislados del proceso de política interior.*

Así, una de las razones de Estado es precisamente velar por los intereses de sus integrantes, con base en ello, y a partir de una visión financiera, los ingresos que por disposición legal tiene facultad de recaudar en su papel de hacienda pública, no solo debe obtenerlos, además, administrar y aplicar dichos recursos. Es decir, una verdadera Hacienda Pública, un Sistema Fiscal, en cualquiera de sus etapas o fases, debe, por obligación informar sobre el estado que guarda el manejo de sus recursos y sus actuaciones. Al Estado se le debe identificar no solo como recaudador, sino, como administrador y proveedor de servicios públicos e información, por estar sujeto a la Ley,

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

a la publicidad y al control², en el entendido que la actuación financiera tiene su fundamento en lo jurídico, con una inclinación política y es eminentemente económico.

IV. DERECHO A UNA BUENA ADMINISTRACION Y UNA OBLIGACIÓN PERENNE

Como idea fundamental sembrada en este documento "pensamos más en leyes que en justicia" y al hablar de justicia advertimos equilibrio social, justicia distributiva, dentro de una perspectiva del Derecho. Cuando hablamos de transparencia nos transportamos inmediatamente a la Ley General y Federal de Transparencia, al acceso a la información pública, a los mecanismos de licitación y fiscalización, que sin duda nos acercan a una mejor practica de gobierno abierto, pero todas estas acciones que nos nutren nuestro desarrollo democrático y legal resultan insuficientes al compararlos con el comportamiento de las instituciones, con las crisis de legalidad y los niveles de corrupción en México.

La transparencia es esencia de una relación de Derecho, como punto intermedio, de equilibrio entre el Estado- Ciudadanos, como vía de conversación, se vincula con intereses y necesidades. No debe ser una norma procedimental, y si sustantiva. Que la transparencia de la información gubernamental sea una obligación y un derecho perenne, característico de una sociedad y gobierno abierto, de una relación jurídico-política, que no debe desplazarse a parcelas meta jurídicas. Ahora bien, es necesario reconocer que existe en nuestro país una crisis de legalidad; los tiempos actuales plantean preguntas fuertes que nuestro sistema jurídico solo han respondido con respuestas débiles, ello, lo podemos observar en nuestro sistema penal, fiscal, la impartición de justicia; por lo que es necesario - como fenómeno jurídico-, que la T y RC sea un derecho, pero al mismo tiempo, una obligación, una norma jurídica que se cumpla de manera eficiente. Que sea capaz de legitimarse en su origen y en el ejercicio, pero también un compromiso ético.

El concepto de administración emana de una acción global, necesidad social, la palabra administración proviene del latín *ad ministrare*, cuyo significado es estar bajo el mando de otro, prestar un servicio. La connotación abarca gobernar un territorio, organizar una economía, en el plano empresarial planear, organizar, dirigir y controlar con un proceso administrativo de observancia elemental. Como sinónimo de administrar resaltan las palabras de gobernar, dirigir, regir, regentar, apoderar, mandar, tutelar, guiar, dar, aplicar, otorgar, conferir, propinar, suministrar, conceder, ofrecer. Los fines de la administración, cuando hablamos de fines debemos entender el término en dos vertientes el final y la finalidad, en este entramado consideremos como fin bajo la perspectiva de finalidad.

Las funciones de las instituciones del Estado son para proporcionar servicios a los ciudadanos, dichos organismos administran bienes ajenos, bajo esa percepción, están legitimados por manifestación expresa de Ley, haciendo una analogía con el derecho canónico y a decir de Federico R. Aznar (2006) *el termino administración tienen en la*

² Actos administrativos jurídicamente justificados, de motivación reforzada y de reserva de Ley.

legislación canónica un doble significado que conviene clarificar: administrar puede significar la función propia de la autoridad eclesiástica, diversa de la de legislar y de juzgar, consiste en realizar actos de gobierno, respetando la Ley. Significado que pertenece al ámbito del poder de jurisdicción. Pero administrar también tienen un significado de tipo económico: es la actividad que tiende a conservar, a hacer fructificar y mejorar un patrimonio.

De manera que en esta relación natural entre el Estado y ciudadanos existen derechos y obligaciones. El Estado a través de sus instituciones generan información propia relativa a su estructura, organización y su funcionamiento, de igual manera, poseen información de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos, fondos públicos etc., así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en sustitución del Estado en su ámbito Federal, Estatal y Municipal.

Ahora bien, ¿existen prácticas respecto a transparencia de información? La respuesta es sí. La T y RC desde la perspectiva legal existe, sin embargo, su existencia yace bajo un velo jurídico, argumentando que la información está reservada, derivando que en dicha transparencia de actos su aplicación es desigual, es decir, existe una serie de normas jurídicas que regulan la transparencia de información generada en el seno ciudadano. De manera que un particular cede su espacio cuando el Estado le solicita información so-pretexto de comprobar el cumplimiento de sus obligaciones, o de llevar a cabo investigaciones, apegándose al procedimiento que establece la norma jurídica, de lo contrario existen las vías legales para que el mismo Estado, a través del Poder Judicial proteja a dicho particular.

En este contexto, el Estado solicita información a los ciudadanos relacionados con el cumplimiento de obligaciones fiscales, es una facultad establecida en la Constitución y en las leyes reglamentarias; prueba de ello, recientemente se expide la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita, en igual circunstancia el envío de la contabilidad electrónica, hechos que son evidencia de que el Estado exige a un particular exhiba la información de manera transparente, demuestre y compruebe el origen de sus recursos operaciones, incluso solicita información a terceras personas relacionadas con el particular. De igual forma en la investigación de un delito, la autoridad así autorizada, solicita que comparezca un ciudadano con el fin de solicitarle información que lleven a esclarecer el acontecimiento. Con plena intención un juez o autoridad judicial, solicita información y obliga a un particular a embargar su salario u otro tipo de bienes por compromisos matrimoniales o deudas particulares o fiscales. En fin, existen prácticas tendientes a la rendición de información, del particular al Estado.

En este mismo orden de ideas, a un particular no solo se solicita información de manera directa, sino además, en caso de no proporcionar esa información será sancionado;

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

ahora bien, si la información se relaciona con el incumplimiento de una obligación sustantiva, es decir el pago de una contribución o una cantidad que tenga derecho a percibir el Estado, esta se cobrará con sus accesorios, actualización, recargos y multas, por su extemporaneidad y por ocasionar un perjuicio al mismo, amén de fincar una responsabilidad penal. En este análisis, surge el siguiente cuestionamiento, ¿El Estado se obliga de igual forma a transparentar la información, como se exige a un ciudadano en materia de T y RC?

La anterior pregunta se responde con esta respuesta y propuesta de análisis. En principio el Estado no está sometido de la misma manera que él somete a los ciudadanos, por el contrario, las instituciones del Estado produce normas tendientes a proteger información reservada, la protege para que esta no se publique de manera inmediata, o fija los términos y condiciones para su publicidad. En relación a la fiscalización de los recursos, no existe norma jurídica que se acerque a homologar las formas de fiscalización e investigación que realiza sobre una persona física o moral, al ciudadano. Respecto a la forma de transparentar y rendir cuentas por parte del Estado, existen normas pero esta se ubican en el plano de la discrecionalidad en la aplicación en el uso de los recursos financieros, que si bien es cierto algunos recursos vienen etiquetados, no menos cierto es, que existen decisiones de los gobiernos municipales, estatales y federales que invaden el terreno de la ineficiencia en la aplicación de tales decisiones y recursos. No existe una forma que permita calificar la eficiencia de los servicios públicos y menos de una fiscalización de los recursos empleados en dichos servicios que los gobernantes proporcionan, adicionalmente a estas preocupaciones que se relacionan con T y RC, es el endeudamiento creciente por parte de los municipios, deudas a cargo de los ciudadanos, en palabras de Salvador Milanes³ *como una extorsión a la sociedad*.

La propuesta ante este análisis radica que la obligación del Estado respecto a la T y R de C tenga la característica perenne que garantice a partir de reducir la brecha entre la crisis de legalidad traducida en una eficiencia de la norma teniendo como base una interpretación coherente con la Constitución, pero además un deber ético, como característica de un compromiso social. En ese mismo sentido, sabemos que todo derecho tiene aparejada una obligación, pero al margen de la normatividad y del procedimiento, sino, por el fin de los recursos financieros que manejan las instituciones del Estado, por la publicidad de su actuación, recordemos que existen rubros por demás importantes, educación, salud, seguridad, etc. ¿cómo y de qué manera serán invertidos los recursos financieros? ¿Están justificados?, ¿son necesidades de la población? Para la T y R de C, no solo debe ser importante el pago, además, la forma en que se pagó y más investigar si la erogación es estrictamente indispensable, justifica y comprobar su necesidad. Es el ejercicio del derecho a la información, pero esa información debe dar evidencia suficiente competente y comprobada del cumplimiento o incumplimiento de otro derecho fundamental, de ahí la importancia sintética de la T y R de C, de manera clara, oportuna, concisa y precisa, con un alcance de compromiso social institucional.

³ Concepto utilizado por Milanes Salvador García, *Extorsión a la Sociedad*, la permanente confusión entre causas y efectos, medios y fines, derechos y privilegios. Edit, Ensayos de tecnos, título de libro, México 1976.

La información sometida a publicidad por parte del Estado, transparentada a la ciudadanía es información oficial por su fuente, mas no por su esencia, en su origen; en el momento de su publicación se transforma para hacer información no oficial, sino, información pública. Todo ello ejerciendo un derecho ciudadano a una buena administración basada en la esencia de una relación de Derecho como punto intermedio entre el deber del Estado y un derecho del ciudadano, basados en una responsabilidad ética y compromiso social.

V. RESPONSABILIDAD ÉTICA Y COMPROMISO SOCIAL. MÁS ALLÁ DE LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS.

Entre lo público y lo privado resulta innegable el derecho al acceso a la información y la obligación de publicitar sus actuaciones en una entidad pública, resulta de vital importancia la revisión de la cuenta pública a través de auditorías; la certificación que obtienen diversos organismos públicos a cerca de la transparencia, rendición de cuentas en la aplicación del gasto público, en este sentido, el acceso a la información es una de las conquistas políticas y legales de los últimos años, importante derecho, sin embargo, en el caso que nos ocupa, el hecho de que el Estado cumpla con transparencia y rendición de cuentas; no se traduce en una eficiencia de la aplicación o en su buen actuar, de gobierno abierto, pero se reconoce.

Así, esta dicotomía entre la información pública y privada, no solo puede reducirse a un análisis legal, además debe desmenuzarse en un compromiso ético de las instituciones del Estado. Según Adolfo Sánchez Vázquez (2016) *La ética es la teoría o ciencia del comportamiento moral de los hombres en sociedad*. En este sentido el comportamiento moral radica en la obligación de las instituciones del Estado en razón de ser administradores de bienes propiedad de una sociedad, con función pública, pero también una respuesta de la sociedad civil, a través de conducta cívica, de justicia distributiva de una "moral democrática"⁴. De igual manera existe un compromiso social, de una sociedad civil habida de conocimiento sobre la actuación de sus administradores, sobre el estado que guardan las cuentas nacionales, estatales o municipales. Pero más allá de una obligación legal existe un compromiso ético social consistente en exigir una buena administración y que el desempeño gubernamental tenga como limite la dignidad de la persona. En este contexto la mala gestión institucional puede llevar a violentar derechos fundamentales a la salud, educación, a la seguridad. No olvidar que nuestros representantes están obligados moralmente a actuar con integridad, honestidad y la sociedad civil exigiendo una actuación Gubernamental en solidaridad con aquellos en donde la T y RC no es esencial pero trascendió en sus vidas por malas o indebidas actuaciones gubernamentales.

En este orden de ideas Janne Haaland (2008) refiere, *en mi lengua materna noruega hay dos términos que connotan la integridad ética: uno es hel ved, >>madera maciza>>, es decir un tronco sin grietas, por tanto, sin puntos débiles. El otro término es aún más*

⁴ Concepto utilizado por Cortina Adela. En su obra *Ética Mínima*, en *Introducción a la Filosofía Práctica*, Edit. Etnos, séptima edición. Pág. 28

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

ilustrativo: kjernekar, que literalmente significa un hombre-kar- que tiene un centro kjerne-. Este término suele usarse mucho, pero cuando alguien pregunta en que consiste ese centro, nadie lo sabe. Es una cualidad que todos conocen -integridad. Honestidad, solidez, ética- pero hay pocos que pueden describirlo con otras palabras

En esta dinámica, la información y la rendición de cuentas respecto de los recursos, es la certeza del cumplimiento de un derecho, -de información- pero hay otros u otros derechos sustantivos que giran en torno del derecho al acceso a la información, es decir, existe gasto público que se ve reflejado en servicios públicos que en su conjunto son la justificación de la transparencia y eficiencia en la aplicación del gasto público. Los derechos que un ciudadano disfruta como consecuencia del pago de contribuciones, va más allá de que el Estado cumpla con proporcionar información en la que de manera clara, precisa y concisa; a la luz de esa información, se observa que el Estado ha destinado recursos en educación, salud, vivienda, el combate a la pobreza, seguridad pública, en la impartición de justicia, etc., áreas prioritarias de acuerdo con sus políticas públicas, pero en contraste, en el ejercicio de la T y RC, en dicha información no se observa que los recursos influyan o se vean reflejados en un bienestar de la población, en la disminución de los índices de pobreza, en la seguridad humana que se traduzca en una vida digna. No hay una eficiencia en la aplicación de los recursos económicos.

En ese sentido la T y RC respecto de la aplicación del gasto público va más allá de la frialdad de cifras plasmadas en presupuestos de ingresos y egresos, de documentos contables que reflejen y justifiquen la aplicación del gasto. La información clara precisa y concisa se refleja en la buena aplicación del recurso y no solo en la comprobación y publicación. Así, es notorio que en los últimos años la información y aplicación de los recursos públicos son auditados por organizaciones privadas, certificados por organismos particulares que acreditan y dan certeza "su certeza" sobre el manejo de las cuentas públicas, origen y aplicación del gasto público; la podemos considerar una revisión mediática, que lo único que verifican es la comprobación de dicho gasto, su justificación contable, evidencia documental, comprobada, mas no se informa si el bien o servicio es indispensable, si se compararon los precios, (precios de transferencia), si se compulsaron a terceros -para verificar la erogación- si los materiales fueron los adecuados, los estudios del terreno y cualesquiera de los requerimientos necesarios que den certeza de que la erogación cumplió todos los requisitos. Lo anterior es una muestra de la debilidad legal. ¿Pero será la Ley la responsable?, No. Son quienes aplican las reglas del juego, realizando argucias legales, exentas de la Ley, sometida a acuerdos políticos en algunos casos, alejados del control legal. En el compendio de Historia Sagrada, quinta época, dominación extranjera capítulo XXXIII, (editorial progreso 2005) en este pasaje refiere a la historia de Ester, reina de Persia:

No todos los judíos que habían ido cautivos a Babilonia se aprovecharon del permiso de volver a su país, pues muchos se habían instalado definitivamente en aquella tierra extranjera. Se contaban entre estos Mardoqueo, de la tribu de Benjamín, y su sobrina Ester, joven huérfana, de bellísimas prendas personales. Habitaban los dos en la ciudad

de Susa, capital de Persia, y eran fieles observantes de la Ley de Moisés. Permitió la Providencia que el rey Asuero, estando para tomar esposa, pusiera los ojos en Ester, cuyo origen ignoraba; y esa elevación vino a ser, como pronto se verá, la salvación de todo el pueblo, judío, -continúa-, en el Decreto de muerte contra los judíos. Se irritó Aman primer ministro y favorito del rey, al saber que Mardoqueo no doblada la rodilla cuando él aparecía en público, y resolvió perderlo con todos los de su nación. Al efecto, hizo creer al rey que los judíos que habitaban aun en Persia eran sus mayores enemigos, y con ello consiguió un decreto que los condenaba a todos a morir en un solo día. Ester exenta de la Ley.- Mardoqueo participó a su sobrina lo que sucedía, rogando que hablara al rey para conjurar la tormenta que amenazaba a sus hermanos, Consintió en ello la reina Ester, a pesar de que la ley prohibía bajo pena de muerte presentarse al rey sin haber sido llamado. Después de fortificar su espíritu con la oración y la penitencia, se introdujo Ester, seguida de sus damas de honor, en la estancia donde Asuero recibía los homenajes de la corte. Un rayo de cólera brilló en los ojos del monarca al ver presentarse a la reina, y como ésta lo notara, cayó desmayada en brazos de sus camareras. Enternecido repentinamente el rey, corrió hacia su esposa y la tranquilizó, diciéndole con el mayor cariño: "¡No temas! Tú no morirás, pues la ley no se ha hecho para tí. ¿Qué es lo que deseas? Habla con confianza, que dispuesto estoy para concederte cuando pidas, aunque sea la mitad de mi reino. "Vuelta en sí Ester, suplico al rey que asistiera al día siguiente, en compañía de Amán, a un convite que tenía preparado, durante el cual le manifestaría lo que deseaba. El rey accedió a su ruego.

Desde tiempos pasados la Ley tiene sus exenciones, y una desigualdad marcada. En este mismo orden de ideas es urgente establecer un compromiso social con la debida aplicación del gasto público, que el pago de servicios o gastos se fiscalicen de manera puntual y precisa, se dé certeza que el actuación de las instituciones del Estado, cumplan con la publicidad y con su actuación justificada y comprobada y que los gastos realizados sean estrictamente indispensables necesarios para la operación, que se materialice en beneficio a la sociedad, que se dirija a generar una vida digna, ya que no debemos olvidar que el centro de análisis y reflexión es el principio Constitucional "Transparencia, Gasto Público", que aunado a la transparencia y rendición de cuentas, responden a una pregunta fuerte del Derecho, que interpretando el sentido de las palabras de Ferrajoli (2000) cuando se expresaba sobre el Estado de Derecho.

"El efecto más relevante del desarrollo del Welfare State sobre las formas institucionales de los estados de capitalismo avanzado ha sido, sin duda, la crisis del modelo liberal clásico del Estado de derecho. Obviamente, entiendo la expresión "Estado de derecho" no ya simple, según el uso alemán (Rechtsstaat), en el sentido de "Estado legal" o "regulado por leyes" sino en el sentido más significativo, propio del uso italiano y francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios que conviene recordar: a. el principio de legalidad de toda actividad del Estado, es decir, de su subordinación a leyes generales y abstractas emanadas de órganos político-representativos y vinculadas, a su vez, al respeto de ciertas garantías fundamentales de libertad y de inmunidad personales así como de ciertos derechos de los ciudadanos

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

procesalmente justiciables; **b. el principio de publicidad de los actos, tanto legislativos como administrativos y judiciales**, que imponen al ejercicio de todos los poderes, sedes, formas y procedimientos visibles, además de normativamente preconstituidos por leyes (el "gobierno del poder público en público", por usar las palabras de Norberto Bobbio); c. la sujeción o control de todas las actividades estatales bajo la doble forma de control jurisdiccional de legitimidad, ejercido por jueces independientes, y de control político, ejercido por el Parlamento sobre los aparatos ejecutivos y administrativos y por los lectores sobre el parlamento".

(Énfasis añadido.)

En este entramado jurídico, consideramos de suma importancia la vigilancia estricta del principio constitucional de la Transparencia y Gasto Público, una responsabilidad ética de las instituciones del Estado, y un compromiso social, que sean razones que garanticen jurídicamente derechos individuales de libertad, que se vinculan con un bienestar, seguridad, solidaridad y dignidad humana, acercándose a una vida digna, lo que pone en crisis al Estado de derecho del Welfare State, en palabras de Ferrajoli (2000) lo atribuye a una reducción al gasto público, pero consideramos que no sólo eso, sino además de una ineficiencia en dicho gasto ocasionado por la discrecionalidad en su aplicación y a la poca publicidad de la información.

*"Esta crisis –debida no sólo a razones económicas, sino también al predominio de estrategias políticas explícitamente regresivas y antisociales– se manifiestan sobre todo en la **reducción del gasto público** destinado a las prestaciones sociales y asistenciales del Estado con respecto a la cantidad por el contrario creciente, de las demandas. Está claro que esta restricción de las prestaciones sociales del Estado tiene el efecto de acentuar el carácter selectivo e inevitablemente discriminatoria de la satisfacción de las demandas y, por ello, de engendrar, a la falta de una sólida estructura normativa y garantista, procesos degenerativos de las instituciones en sentido clientelar y corporativo, bajo el signo de la desigualdad y del privilegio" (Énfasis añadido.)*

En contraste, el Estado año tras año propone la aprobación de un presupuesto de ingresos y gastos precisamente para estimar sus ingresos y la aplicación de los mismos; pero no es suficiente dicha información, consientes estamos que ello requiere de un análisis con ciertas reservas sobre el comportamiento de la economía, situación compleja, difícil; sin embargo, es responsabilidad del Congreso de la Unión establecer de manera eficiente la forma en que se obtendrán los ingresos y la forma en que se aplicarán dichos recursos, pero además, de manera eficiente; equivocarse sería una responsabilidad legal para dicho Congreso, amén de los intereses políticos, ya que no se trata de medir, cuantificar, sino de evaluar y fiscalizar dicho recurso, estos representantes son los responsables de una buena aplicación, y deberían actuar como un órgano de vigilancia institucional.

No es posible que una Secretaría de Estado, órgano centralizado del gobierno y dependiente del Poder Ejecutivo **fiscalice la aplicación y la responsabilidad de los fun-**

cionarios públicos, ya que en la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos, las estimaciones podrían verse envueltas en mecanismos contables adecuados para cubrir ciertas faltantes creando partidas, erogaciones, entidades, sociedades, fideicomisos legalmente justificables y autorizados por el simple hecho de estar autorizadas por el Congreso, o en su defecto endeudarse; de ahí la necesidad no sólo de medir, sino de evaluar el presupuesto de ingresos y egresos, con el objeto de que este estado contable no sólo sea una simple relación bipartita -de ingresos y gastos,- sino sea un trabajo que implique el compromiso ético por parte del Estado al canalizar los recursos de manera eficiente, dirigidos en la aplicación del gasto público; solo así se actualizarían los principios históricos Constitucionales, las demandas, las conquistas de la sociedad y con ello evitar el desvío de recursos extra presupuestales ocultando en términos reales la dimensión del presupuesto.

Observando esta parte de la T y RC se traduce y pone en evidencia no solo la aplicación de la Ley y además a la Economía como ciencia hablando de gasto público, tal como lo establece Mario Bunge (2016) al referir *La economía política está en crisis. Dispone de más datos que nunca y en las ciencias sociales jamás se han usado métodos matemáticos tan poderosos como los que emplean los economistas. Pero apenas hay ideas nuevas en este campo, por lo cual el abismo que separa a la teoría de la realidad, que cambia día a día vertiginosamente, se ensancha progresivamente. Las teorías económicas no resuelven los problemas más urgentes del día ni predicen si no, a cortísimo plazo. Por consiguiente, las políticas son a menudo impotentes y, en ocasiones, contra-productivas.*

En alusión a esto, recordemos el FOBAPROA, ⁵(Fondo de Bancario de Protección al Ahorro), un desvío de recursos para financiar el rescate financiero, los números que integran el presupuesto de ingresos y egresos son manipulables, en particular, no es lo mismo gastar por concepto de gastos médicos como prestación, a destinar cierta cantidad para seguros médicos, hablamos de la misma erogación, el gasto está comprobado, para efectos financieros es la misma cantidad que se eroga, pero no tienen el mismo efecto de eficacia en nuestro país y en el Congreso de la Unión, no se habla de déficit en el presupuesto, lo que conlleva a pensar que dicho Congreso al aprobar el presupuesto no se equivoca, sus estimaciones son perfectas y si lo hubiera, habría una falta a la ley, ¿mandaríamos a nuestros representantes a la cárcel? Finalmente se excedieron en su presupuesto, gastaron de más, hay endeudamiento; aquí toma vigencia la pregunta planteada por Ferdinand Lassalle (2009) en su obra ¿Qué es una Constitución?, en la que sostenía:

*La cuestión, pues, tal como verdaderamente está planteada, la que a nosotros nos interesa, reza así: ¿Cómo imponer y hacer valer **en la realidad** el derecho que asiste al pueblo de denegar por medio de sus diputados las partidas de gastos que no estime suficientemente justificadas en los presupuestos públicos?*

⁵ Ayuda del gobierno mexicano para el rescate a la banca.

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

Ferdinand Lassalle, (2009) vincula de manera categórica la situación política con los elementos reales "factores reales del poder", pero habría que cuestionarse ¿cuál es el caso de nuestra realidad mexicana?, **hoy la falta de argumentación en nuestras leyes (legislativa) repercuten en las decisiones de los jueces (judicial) y la nula aplicación de una buena administración (ejecutiva), nos llevan a que los derechos se reconozcan formalmente, pero en su esencia no se garanticen.**

Con las importantes transformaciones Constitucionales en materia de Transparencia y Acceso a la información y en derechos humanos consideramos coadyuva a la consolidación del Estado Constitucional y Democrático del Derecho. En esta perspectiva la obtención, manejo y aplicación de recursos y la información que se genere por parte de las instituciones del Estado es una visión vertical de los derechos humanos. En una sociedad democrática además de existir consenso, también un estado de necesidad, ¿Qué hacemos sin información?, información en términos generales, pero también específicos. Bobbio (1986) afirma, *El principio de legitimación de la sociedad política ya no es el consenso, sino el estado de necesidad o más simplemente la misma naturaleza social del hombre.*

La transparencia y rendición de cuentas es una obligación sobre la administración del Estado y un derecho humano, ambas anidadas en el consenso social, y en razón a ello, el fin de la obligación y derecho de la T y RC es la legalidad, la democratización y la eficiencia de la información, en su dimensión vertical. El derecho a la información en tanto sean recursos públicos no está sujetos a la ponderación, ya que hay un interés general, social. Existen recursos públicos que son aplicados a entidades privadas, aun cuando, los recursos son destinados a empresas privadas por el hecho de ser de naturaleza pública deben estar sometidos a la fiscalización de las autoridades estatales o bien dichos recursos deben someterse a la fiscalización por parte del Servicio de Administración Tributaria. La T y RC es un mandamiento constitucional basada en principios de preferencia interpretativa, de interpretación amplia, abierta; la negativa a informar no debe frenarse por parte de los tribunales, por el contrario, debe transparentarse su estado procesal, no debe estar sujeto a una interpretación cerrada, evolutiva, una situación contrario limitaría la impartición de la justicia, del derecho, y daría cabida a una violación al principio de legalidad, la democratización y eficiencia en la aplicación de recursos.

La ambivalencia de la T y RC se actualiza, cuando la Secretaría de la Función Pública fracasa una y otra vez en contra de prácticas de presunta corrupción en dependencias gubernamentales como Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Consejo Nacional para la Cultura y Arte, Secretaría de Gobernación, Policía Federal de Caminos. Este es un ejemplo de un planteamiento fuerte con una respuesta débil por parte del derecho, esperamos no se actualice lo establecido por Tácito, "*cuando es más corrupto el Estado, hay más leyes*". Según información de la revista proceso, (González de Aragón O Arturo 2014) el último informe de Transparencia Internacional, en los años- entre 1998 y 2014- México cayó 48 lugares en el Índice de Percepción de la Corrupción, al pasar del sitio 55 al 103 entre 175 países evaluados, con una califica-

ción de 35 sobre 100. Otro dato de Transparencia Internacional a 2017 sobre el Índice de Percepción de Corrupción, según percepción de empresarios y analistas de país, entre 100 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto), México se ubica en el lugar número 135 de 180 países obteniendo una puntuación de IPC 2017 de 29.⁶

De acuerdo con el Semáforo de Corrupción 2013, de Transparencia Internacional, en la encuesta levantada sobre la percepción de la corrupción en México resultó que los partidos políticos, con el 91%; los policías, con el 90%; los políticos y funcionarios con el 87%; y los jueces, con el 80%, y 83% son los más corruptos, según la opinión de los mexicanos. Otros datos (María Amparo Casar 2015)⁷.

	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	E.U.	India	Uruguay
Partidos Políticos	91%	81%	76%	30%	83%	76%	86%	48%
Poder Judicial	83%	72%	68%	18%	67%	61%	65%	38%
Ejercito	42%	30%	36%	17%	19%	30%	20%	34%
Policia	90%	70%	53%	9%	37%	42%	75%	47%
Poder Judicial	80%	50%	67%	5%	51%	42%	45%	39%
Servidores Públicos	87%	46%	58%	11%	42%	55%	65%	40%

Fuente: Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional 2013

De forma similar, en uno de los reportes presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se informó que en México se cometen 12 millones de delitos al año, de los cuales no se denuncia el 85% y solo terminan en sentencia 120 mil, lo que significa que únicamente se castiga el 1% del total de los delitos cometidos.

En la universidad de Nueva York se presentó en Índice Global 2013 de la Organización The Work Justice Protect, en el que México se ubicó en el lugar 77 entre 99 países, debido a sus niveles de impunidad, narcoviolencia e inseguridad, que lo convierten en una de las naciones más débiles en la implantación de un estado de derecho.

Según datos del Diario el Economista el informe de Transparencia Internacional (León Martínez 2017) arroja datos sobre la percepción de los ciudadanos de la región sobre la corrupción. México está entre los cuatro países en los que la corrupción es un problema grave para sus habitantes. De la misma fuente se enfatiza que México cuenta con 4 jueces por cada 100,000 habitantes. En América Latina ocupa la posición más baja: en la región se promedia 8 jueces por cada 100,000. El promedio de inversión del Producto Interno Bruto en justicia y seguridad de los países de la OCDE es de 4 puntos porcentuales. México invierte solo 1 punto del Producto Interno Bruto. En el índice global de impunidad del 2017, el país se situó en el lugar 66 de 69, posición que lo coloca

⁶ Vista el 23 de julio 2018. https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.

⁷ <https://www.tm.org.mx/presentan-barometro-global-de-la-corrupcion-2013/>

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

entre los países en que la impunidad prevalece. La corrupción costo al país 10 puntos del Producto Interno Bruto.

El informe de Transparencia Internacional arroja datos sobre la percepción de los ciudadanos de la región sobre la corrupción. México está entre los cuatro países-los otros son Colombia, Perú y Venezuela- en los que la corrupción es un problema grave para sus habitantes. Los números que presenta el informe sobre la situación del país son preocupantes, infiere la nota.

En teste mismo tenor la OCDE considera además de las cifras de PIB y los datos macroeconómicos que influyen en las condiciones de los habitantes de un país, son determinantes las condiciones de vida, entre las que enumera, salud, balance vida-trabajo, educación y habilidades, contactos sociales, compromiso cívico y gobierno, calidad ambiental, seguridad personal, bienestar subjetivo. Condiciones materiales, ingresos y riqueza, empleos y ganancias, vivienda.

Sin duda la Transparencia y Rendición de Cuentas es un derecho, un compromiso político social de responsabilidad ética. Es un derecho instrumental que está vinculado con otros derechos, es un fenómeno social, político y jurídico que requiere de un análisis epistemológico. La información fidedigna que se transparenta permite el análisis sobre el gasto público y su transparencia la eficiencia del Derecho, eficiencia que se traduce en mejorar los índices de salud, educación, vivienda, y en general a un bienestar individual.

VI. CONCLUSIONES

Entre el Estado y los ciudadanos se gesta una relación natural y de Derecho, sin embargo y por las condiciones políticas llega a convertirse en una relación de poder. En esta conversación de legalidad y legitimidad entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos encontramos a la T y RC como un ensamble jurídico y político. En esta conversación de ida y vuelta las Instituciones del Estado generan información sujeta a publicidad y por la otra información privada sujeta a una publicidad parcial. Ahora bien, el Estado se inclina por tener un control sobre información privada, y no por transparentar la información pública, que se genera en el seno del mismo.

En esta telaraña ponemos como punto intermedio entre lo público y lo privado a la norma jurídica, a través de la cual se genera esta relación de derecho entre el Estado y el ciudadano. En esta lógica, la norma constitucional y los bienes jurídicamente protegidos por ésta deben prevalecer sobre las ordinarias, los derechos y valores garantizados por la Ley fundamental son el estado de derecho.

El papel del Estado y el ciudadano y la información que brota de las entrañas de estos sujetos de derecho es esencia de un Estado Constitucional y democrático de Derecho, el gasto público como información pública y la privada, ambas sujetas a la publicidad y sujeción a control pero limitadas por la norma jurídica y respetando los derechos

humanos. La publicidad de la información es esencia de un estado de derecho y la democracia, pero en materia de información privada debe estar sujeta a la estricta observancia de las normas y derechos humanos relativos a la dignidad, libertad, legalidad, privacidad y restricción de información, garantías mínimas.

La legalidad, publicidad y sujeción a control son elementos básicos en un Estado de Derecho, son esencia para una buena administración, sin embargo, este derecho y obligación se ve exigida por una responsabilidad ética y compromiso social que va más allá de la regulación jurídica de transparentar la información y de un gobierno abierto. La responsabilidad ética es y será un compromiso de las instituciones del Estado, una conducta cívica de quienes protestaron realizar una función pública y que son ellos sobre los que recae esa responsabilidad y compromiso público que genera consecuencias no solo a la institucional a la que pertenece, sino en su entorno privado. El compromiso social debe acuñarse desde el seno de la sociedad civil basado en el principio de solidaridad, la transparencia del gasto público destinado a satisfacer necesidades fundamentales de aquella parte de la sociedad en donde el derecho de transparentar es secundario y las necesidades de subsistir prevalecen por encima de ella. Este compromiso social tiene su esencia en la exigencia de información respecto del estado que guarda los bienes administrados por las instituciones del Estado. Una sociedad en donde la Ley no es capaz de frenar actos de corrupción no es justa, un gobierno no solo debe ser abierto y transparente, además deberá comprobar que es eficiente en su administración.

BIBLIOGRAFÍA

- Aznar Gil Federico, Los bienes temporales de la iglesia, en Derecho Canónico, tomo II. El Derecho en la misión de la iglesia, Profesores de la Universidad de Salamanca, Biblioteca de autores cristianos, Madrid 2006.
- Bobbio Norberto, Bobero Michelangelo, Origen y Fundamentos del Poder Político, Edit, enlace Grijalbo, Mexico 1985.
- Bobbio Norberto, Sociedad y Estado en la Filosofía Moderna, edit. Galache, México 1986.
- Bobbio Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política. Edit. Fondo de Cultura Económica.
- Bunge Mario, Economía y filosofía, Edit. Siglo XXI, editores, México 2016.
- Casar María Amparo. México: Anatomía de la Corrupción, CIDE, Instituto Mexicano de la Competitividad A.C.
- Corti Horacio Guillermo. Derecho Financiero, Edit. Abeledo-Perrot. Buenos Aires, Argentina 1997.
- De la Cueva y de la Rosa Mario. Teoría General del Estado. Edit. Suprema Corte de justicia de La Nación, México 2014.
- El trabajo estadístico de la OCDE 2013-2014

Responsabilidades jurídicas y compromiso ético. El gasto público y la transparencia en el gobierno mexicano

- Ferrajoli Luigi. *El garantismo y la filosofía del derecho*, Traducción de Gerardo Pisarello, Alexei Julio Estrada y José Manuel Díaz Martín, Edit. Universidad Externado de Colombia 2000.
- González de Aragón O Arturo. Análisis Crítico sobre el sistema nacional anticorrupción. Revista Proceso, Semanario de información y análisis número 1988, publicada el 7 de diciembre de 2014. México..
- Haaland Matlary Janne, Derechos Humanos depredados, Edit, colecciones cristianidad, título original when Might Becomes; Human Right, Madrid 2008.
- Hartmut Haurer, derecho Administrativo Alemán, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2006.
- Lassalle Ferdinand. ¿Qué es una Constitución? Edit. Colofón, México 2009.
- Milanés Salvador García, Extorción a la Sociedad, la permanente confusión entre causas y efectos, medios y fines, derechos y privilegios. Edit, Ensayos de tecnos, título de libro, México 1976.
- Salazar Andreu Juan Pablo. El Gobierno de la Nueva España del Virrey Luis de Velasco El Joven (1590-1595) y (1607-1611), Edit. Quiron Ediciones, Valladolid España.
- Sánchez Vázquez Adolfo, Ética, Penguin Random House Grupo Editorial S.A. de C. V., México 2016.

LEGISGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2017

Ley Federal de Acceso a la información publica

Ley General de Acceso a la información publica

HEMEROGRÁFICAS

Diario el Economista del día 14 de octubre de 2017, eleconomista.com.mx.

Revista Proceso, Semanario de información y análisis número 1988, publicada el 7 de diciembre de 2014. México.

#RET

Revista Española de la Transparencia

NORMAS EDITORIALES RET

REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA

La Revista de Transparencia de ACREDITRA es una publicación digital de periodicidad semestral editada por la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia y cuyo campo de actuación se circunscribe a la transparencia, pero también a campos conexos como la colaboración y la participación en el marco del Gobierno Abierto y el Buen Gobierno. Por tanto, sus contenidos giran sobre las siguientes áreas temáticas:

- Buen Gobierno
- Gobierno Abierto
- Transparencia: publicidad activa y derecho de acceso a la información pública
- Participación
- Colaboración

AUTORES Y PARTICIPACIÓN GRATUITA

Puede remitir contribuciones a la revista cualquier persona interesada sin necesidad de vinculación con la entidad editora o la revista. El envío de contribuciones y su publicación, en caso de ser aceptada, no exige ningún pago de cuota y es gratuito.

POLÍTICA DE SECCIONES

La revista se configura como una herramienta de divulgación, análisis y debate, motivo por el que cada colaboración debe estar adaptada al estilo propio que se espera de cada tipo de contribución. En concreto, las colaboraciones deberán enmarcarse en cualquiera de las siguientes categorías:

1. **ARTÍCULOS DE OPINIÓN (ENFOQUES):** contribuciones de análisis y reflexión sin carácter académico que traten una problemática, realidad o propuesta. No precisan referencias bibliográficas. Extensión mínima 750 palabras. Máxima 1.500 palabras.
 - Acceso abierto: SÍ
 - Revisión por el Consejo de Redacción: SÍ
 - Evaluado por pares: NO
2. **CONSULTORÍA:** contribuciones para exponer modelos o alternativas de solución a problemas prácticos de incorporación de la transparencia en organizaciones. Ejm: herramientas telemáticas, modos de presentación de datos, etc. No precisan referencias bibliográficas. Extensión mínima 750 palabras. Máxima 1.500 palabras. Es aconsejable incluir contenidos visuales con imágenes que ilustren las propuestas y soluciones de consultoría.
 - Acceso abierto: SÍ
 - Revisión por el Consejo de Redacción: SÍ
 - Evaluado por pares: NO
3. **ACADEMIA:** contribuciones de contenido académico y/o de investigación que se someten a evaluación por pares y que deben estar adaptadas a unas normas específicas de formato y presentación. Los artículos que se remitan a la sección ACADEMIA se encuadrarán en alguno de los siguientes tipos:
 - Estudios y artículos: trabajos originales de investigación de carácter teórico o empírico con cierta extensión.
 - Notas: trabajos originales de investigación de menor extensión, reportes breves sobre avances y resultados relevantes de investigaciones y estudios, comentarios de normas y análisis de resoluciones relevantes
 - Sistemas nacionales y comparados: estudios y notas centrados en otros países o de comparación de sistemas nacionales.

NORMAS EDITORIALES RET

COLABORACIONES/ENVÍO DE ARTÍCULOS:

Las colaboraciones deben ser originales e inéditas y guardar unos mínimos de calidad en la redacción y formato según las normas establecidas por la revista. El Consejo Editorial velará por la calidad de las mismas y se reserva el derecho de rechazar las contribuciones.

- Las colaboraciones deben tener un título, un subtítulo, un resumen de 50 a 150 palabras y una selección de palabras clave.
- Debe consignarse el nombre completo del autor, su posición, correo electrónico y organización de filiación.
- Se enviará una fotografía reciente del autor para su inclusión junto a la colaboración.
- La publicación en la revista supone la cesión a título gratuito de cualquier derecho que pudiese corresponder.
- Los autores que deseen que sus artículos se incluyan en la sección ACADÉMICA deben indicarlo al remitir su artículo. Se recuerda que dicha sección está sometida a evaluación por pares y que hay una serie de normas de presentación y formato de obligado cumplimiento. Puedes consultar las normas específicas de la Sección Académica en las páginas que sigue a continuación.

NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA

NORMAS GENERALES DE LA SECCIÓN ACADEMIA (Vigentes desde 2017)

- A. Normas de envío. Los artículos enviados a la sección ACADEMIA deberán remitirse a dos correos electrónicos: dircom@acreditra.com y evaluacionret@gmail.com
- B. Aceptación de las normas. La remisión de artículos a la sección ACADEMIA de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA conlleva la aceptación de las presentes normas y no exime de las NORMAS EDITORIALES GENERALES de la Revista.
- C. Tipos de contribución. La sección ACADEMIA acepta contribuciones de contenido académico y/o de investigación y que se encuadren en alguno de los siguientes tipos:
 - Estudios y artículos: trabajos de investigación de carácter teórico o empírico.
 - Notas: trabajos breves de investigación, reportes sobre avances y resultados relevantes de investigaciones y estudios, comentarios de normas y análisis de resoluciones relevantes
 - Sistemas nacionales y comparados: estudios y notas centrados en otros países o de comparación de sistemas nacionales.
- D. Proceso de evaluación: Las contribuciones que se remitan a la sección ACADÉMICA quedarán sometidos a un proceso de evaluación anónima por pares para asegurar la máxima calidad de sus contenidos. Una vez que se reciban los artículos se anonimizarán y se remitirán al Consejo Asesor para que asigne a los evaluadores que procedan con la finalidad de emitir un informe de idoneidad sobre los artículos, por lo que podrán ser aprobados para publicación, condicionados a cambios o rechazados de dicha sección, sin perjuicio de poder ser incluidos en otra sección de la revista no sometida a este tipo de evaluación, siempre que cumplan unos criterios mínimos de calidad.
- E. Trabajos originales: Todos los trabajos serán originales. No se aceptarán escritos que hayan sido publicados en revistas o libros.
- F. Comunicaciones de congresos. Los artículos y notas basados en comunicaciones o ponencias serán susceptibles de publicación en la revista, siempre que tras ser presentadas en Congresos hayan sido debidamente adaptadas.
- G. Cambios de forma. La Dirección Académica de la revista podrá hacer los cambios de forma en los artículos que considere adecuados para su mejor comprensión.
- H. Plagio y malas prácticas asimiladas.
 1. Plagio. La inclusión de textos literales no entrecomillados, ni citados se considerará plagio y conllevará el rechazo de la publicación y también de las contribuciones del autor por un periodo indefinido.
 2. Plagio de Identidad. También se entenderá que un texto está plagiado cuando la estructura y desarrollo del mis-

NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA

mo sea imitación de otro texto y se observe claramente una identidad entre ambos, aunque no utilice las mismas palabras.

3. Abuso en la utilización de textos literales. Se considera una mala práctica la transcripción literal de textos de extensión amplia (más de un párrafo) aunque vayan citados, por lo que deberá reducirse al mínimo necesario para el desarrollo de las ideas del texto. Del mismo modo, un artículo no puede componerse únicamente por una composición de textos de otros autores.
4. Delimitación de los textos de otras obras. Los literales citados, en cualquier caso deben ser identificados con comillas o cursiva para identificar cuando empieza y termina el texto correspondiente a otro autor.
5. Detección posterior del plagio. Si una vez publicada la revista se detecta alguna forma de plagio o mala práctica respecto a un artículo, éste se eliminará de la publicación online sin previo aviso y sin necesidad de comunicarlo al autor.

NORMAS DE FORMATO

I. Extensión: Las contribuciones a la sección ACADEMIA están limitadas a una extensión determinada, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

A continuación se establece la extensión para cada tipo de contribución.

- Estudios: entre 5.000 y 10.000 palabras.
- Notas: entre 2.000 y 4.000 palabras.
- Sistemas nacionales y comparados: entre 2.000 y 10.000 palabras.

J. Tipografía: Se utilizará Times New Roman tamaño 12 y en notas al pie tamaño 10.

K. Títulos: los títulos de los apartados se escribirán en mayúscula e irán con números romanos.

L. Párrafos y viñetas: el cuerpo de los artículos debe estar conformado por párrafos, tablas y gráficos. La utilización de enumeraciones con viñetas debe limitarse al máximo.

M. Formato de párrafo. Sin sangría e interlineado 1,5. Se evitarán los párrafos de menos de tres líneas.

N. Tablas: las tablas deben incluir un título y deberán explicarse o mencionar su contenido principal en el cuerpo del artículo, evitando que su presencia carezca de conexión con la parte del artículo en la que constan.

NORMAS SOBRE CITAS Y BIBLIOGRAFÍA

Citas bibliográficas. Seguirán el modelo que consta a continuación:

- Según Martínez (2016, 15)
- Según algunos autores (Martínez, 2016, 15)

No se incluirán las referencias en notas al pie.

NORMAS GENERALES DE LA SECCIÓN ACADEMIA (Vigentes desde 2017)

A. Normas de envío. Los artículos enviados a la sección ACADEMIA deberán remitirse a dos correos electrónicos: dir-com@acreditra.com y evaluacionret@gmail.com

B. Aceptación de las normas. La remisión de artículos a la sección ACADEMIA de la REVISTA ESPAÑOLA DE LA TRANSPARENCIA conlleva la aceptación de las presentes normas y no exime de las NORMAS EDITORIALES GENERALES de la Revista.

C. Tipos de contribución. La sección ACADEMIA acepta contribuciones de contenido académico y/o de investigación y que se encuadren en alguno de los siguientes tipos:

- Estudios y artículos: trabajos de investigación de carácter teórico o empírico.
- Notas: trabajos breves de investigación, reportes sobre avances y resultados relevantes de investigaciones y estudios, comentarios de normas y análisis de resoluciones relevantes
- Sistemas nacionales y comparados: estudios y notas centrados en otros países o de comparación de sistemas nacionales.

NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA

- D. Proceso de evaluación: Las contribuciones que se remitan a la sección ACADÉMICA quedarán sometidos a un proceso de evaluación anónima por pares para asegurar la máxima calidad de sus contenidos. Una vez que se reciban los artículos se anonimizarán y se remitirán al Consejo Asesor para que asigne a los evaluadores que procedan con la finalidad de emitir un informe de idoneidad sobre los artículos, por lo que podrán ser aprobados para publicación, condicionados a cambios o rechazados de dicha sección, sin perjuicio de poder ser incluidos en otra sección de la revista no sometida a este tipo de evaluación, siempre que cumplan unos criterios mínimos de calidad.
- E. Trabajos originales: Todos los trabajos serán originales. No se aceptarán escritos que hayan sido publicados en revistas o libros.
- F. Comunicaciones de congresos. Los artículos y notas basados en comunicaciones o ponencias serán susceptibles de publicación en la revista, siempre que tras ser presentadas en Congresos hayan sido debidamente adaptadas.
- G. Cambios de forma. La Dirección Académica de la revista podrá hacer los cambios de forma en los artículos que considere adecuados para su mejor comprensión.
- H. Plagio y malas prácticas asimiladas.
1. Plagio. La inclusión de textos literales no entrecomillados, ni citados se considerará plagio y conllevará el rechazo de la publicación y también de las contribuciones del autor por un periodo indefinido.
 2. Plagio de Identidad. También se entenderá que un texto está plagiado cuando la estructura y desarrollo del mismo sea imitación de otro texto y se observe claramente una identidad entre ambos, aunque no utilice las mismas palabras.
 3. Abuso en la utilización de textos literales. Se considera una mala práctica la transcripción literal de textos de extensión amplia (más de un párrafo) aunque vayan citados, por lo que deberá reducirse al mínimo necesario para el desarrollo de las ideas del texto. Del mismo modo, un artículo no puede componerse únicamente por una composición de textos de otros autores.
 4. Delimitación de los textos de otras obras. Los literales citados, en cualquier caso deben ser identificados con comillas o cursiva para identificar cuando empieza y termina el texto correspondiente a otro autor.
 5. Detección posterior del plagio. Si una vez publicada la revista se detecta alguna forma de plagio o mala práctica respecto a un artículo, éste se eliminará de la publicación online sin previo aviso y sin necesidad de comunicarlo al autor.

NORMAS DE FORMATO

I. Extensión: Las contribuciones a la sección ACADEMIA están limitadas a una extensión determinada, incluyendo notas y referencias bibliográficas.

A continuación se establece la extensión para cada tipo de contribución.

- Estudios: entre 5.000 y 10.000 palabras.
- Notas: entre 2.000 y 4.000 palabras.
- Sistemas nacionales y comparados: entre 2.000 y 10.000 palabras.

J. Tipografía: Se utilizará Times New Roman tamaño 12 y en notas al pie tamaño 10.

K. Títulos: los títulos de los apartados se escribirán en mayúscula e irán con números romanos.

L. Párrafos y viñetas: el cuerpo de los artículos debe estar conformado por párrafos, tablas y gráficos. La utilización de enumeraciones con viñetas debe limitarse al máximo.

M. Formato de párrafo. Sin sangría e interlineado 1,5. Se evitarán los párrafos de menos de tres líneas.

N. Tablas: las tablas deben incluir un título y deberán explicarse o mencionar su contenido principal en el cuerpo del artículo, evitando que su presencia carezca de conexión con la parte del artículo en la que constan.

NORMAS SOBRE CITAS Y BIBLIOGRAFÍA

NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA

Citas bibliográficas. Seguirán el modelo que consta a continuación:

- Según Martínez (2016, 15)
- Según algunos autores (Martínez, 2016, 15)

No se incluirán las referencias en notas al pie.

No se permite que las autocitas sobrepasen el 10% de la bibliografía empleada.

Bibliografía final:

- Se incluirá EXCLUSIVAMENTE la bibliografía citada. No se permite incluir bibliografía adicional no citada a lo largo del texto.
- La relación de obras citadas se presentará a final del texto en el apartado BIBLIOGRAFIA, en ningún caso se deben incluir las referencias completas a pie de páginas.
- Por bibliografía se entiende las obras de autores en libros y revistas. Todo lo que no sea considerado bibliografía, como informes y estudios institucionales, normativa, etc. puede ir como notas a pie de página, pero no en el apartado bibliografía.
- La relación de obras citadas se presentará por orden alfabético de apellido y como segundo criterio por año de la publicación. Si coincide una obra del mismo autor y año se incluirá sucesivamente una letra a, b c ... (ejm. 2004a, 2004b, 2004c, ...).
- La presentación de la bibliografía se inspira en las normas APA con algunas variaciones. A continuación se describe el modelo a utilizar para hacer constar las referencias bibliográficas:

LIBROS

APELLIDOS, INICIALES. AÑO. TÍTULO, LUGAR: EDITORIAL.

Cotino Hueso, L. 2003. Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa. Madrid: INAP.

ARTÍCULOS DE REVISTA

APELLIDOS, INICIALES. AÑO. "TÍTULO DEL ARTÍCULO", DENOMINACIÓN DE LA REVISTA, NÚMERO O VOLUMEN:PÁGINA DE INICIO-PÁGINA FINAL.

Delgado Morales, F. 2015. "De qué hablamos cuando hablamos de transparencia", Revista Española de Transparencia, 1:24-30.

CAPÍTULOS DE LIBROS

APELLIDOS, INICIALES. AÑO. "TÍTULO DEL ARTÍCULO", en AUTOR/ES COORDINADOR O EDITORES, DENOMINACIÓN DEL LIBRO. CIUDAD:EDITORIAL, PÁGINA DE INICIO-PÁGINA FINAL DEL CAPÍTULO.

Andreu Robles, R. 2013. "De la opacidad a la transparencia", en Arnaldo Matero, G., La transparencia en el Siglo XXI. Madrid: Akal, 34-40.

- Algunas indicaciones sobre los nombres de los autores en las referencias bibliográficas:

1. No se destacará ninguna referencia en MAYÚSCULA.
2. Los nombres de pila se incluyen abreviados.
3. Se expresará primer y segundo apellido en autores españoles y latinos siempre que sea posible.
4. En caso de existir dos autores, los apellidos se unirán con una "y".

Ejm.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. y Sendin García, M.A. 2014. Transparencia, acceso a la información y Buen Gobierno. Granada: Comares.

5. Se evitará la utilización de la expresión VV AA. En su lugar se empleará la relación nominativa de autores en el formato indicado.

NORMAS EDITORIALES SECCIÓN ACADEMIA

6. Cuando haya más de tres autores se podrá utilizar la expresión latina et al.

- Algunas indicaciones sobre la expresión del año de publicación:
- No se utiliza paréntesis
- El año queda separado del título por un punto.
- Algunas indicaciones sobre el título de la obra citada:

1. Si es del libro, debe ir en cursiva.
2. Si es un artículo o un capítulo de libro, debe ir entre comillas.
3. Si es el título de la Revista, debe ir en cursiva

- Algunas indicaciones sobre el lugar y editorial:

-. Solo aplica en libros (y capítulos de libro).

- Algunas indicaciones sobre la delimitación de las páginas de la obra citada:

-. En los artículos y en capítulos de libro se delimitan las páginas

LISTA DE COMPROBACIÓN PREVIA PARA AUTORES

A continuación se indica una lista de comprobación orientativa para que los autores comprueben sus artículos antes de remitirlos a la revista.

- En la primera página consta el título, nombre del autor, entidad de afiliación, resumen y palabras clave.
- El artículo guarda la extensión establecida.
- Las páginas están numeradas.
- No hay párrafos de menos de tres líneas, ni hay largas enumeraciones con viñetas.
- Cualquier texto literal de otro autor está debidamente referenciado y entrecomillado.
- Todas las citas y la bibliografía final está adaptada al formato que se pide.
- No hay ninguna obra en bibliografía que no se haya citado a lo largo del texto.

#RET

Revista Española de la Transparencia

NÚMERO 6 PRIMER SEMESTRE 2018

CITIZENS ARE WATCHING YOU

ESCRIBEN EN ESTE NÚMERO (por orden alfabético):

FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS
JENNIFER ISABEL ARROYO CHACÓN
RAFAEL AYALA GONZÁLEZ
ENRIQUE BENÍTEZ PALMA
RAFAEL CAMACHO MUÑOZ
CARME CHACÓN VILLANUEVA
FRANCISCO DELGADO MORALES
SEVERIANO FERNÁNDEZ RAMOS
ANTONIO GARCÍA VÁZQUEZ
FRANCISCO TOMÁS GONZÁLEZ CABAÑAS
CELICIA GÜEMES
EMILIO GUICHOT REINA
MARCOS GUTIÉRREZ AYALA
AITANA JOANA MAS MAS
ANA LÓPEZ FERNÁNDEZ
EVA NAVARRETE MACEAS
JAVIER MARTÍN CAVANNA
MANUEL MEDINA GUERRERO
JOAQUÍN MESEGUER YEBRA

La Revista Española de la Transparencia **#RET** es un medio editado
por la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA)