

# Guía de Gobierno Abierto

IV Plan de  
Gobierno Abierto

España

2020-2024



CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES



ISAAC MARTÍN DELGADO (COORDINADOR)

CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA  
CECILIA GÜEMES  
MANUEL VILLORIA MENDIETA

PRESENTACIÓN  
YOLANDA GÓMEZ SÁNCHEZ  
Directora del CEPC

# GUÍA DE GOBIERNO ABIERTO

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES  
Madrid, 2021

*Catálogo general de publicaciones oficiales*

<https://cpage.mpr.gob.es/>

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

De esta edición, 2021:

© Isaac Martín Delgado (Coordinador)

© Concepción Campos Acuña

© Cecilia Güemes

© Manuel Villoria Mendieta

© CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES

Plaza de la Marina Española, 9

28071 Madrid

<http://www.cepc.gob.es>

Twitter @cepcgob

NIPO EN PDF: 091-21-067-6

Realización: Área de Publicaciones del Centro de Estudios Políticos  
y Constitucionales.

Impreso en España - *Printed in Spain*

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>9</b>
<b>TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>13</b>
<b>RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>51</b>
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>75</b>
<b>INTEGRIDAD Y GOBIERNO ABIERTO .....</b>	<b>95</b>



## PRESENTACIÓN

Esta Guía de Gobierno Abierto es el resultado del compromiso del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) con los principios y valores democráticos que presiden el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024, en el que se materializan los objetivos de la Administración General del Estado, de otras Administraciones públicas y de la propia sociedad civil para consolidar la transparencia y el acceso a la información pública de la ciudadanía.

El CEPC contribuye con esta Guía (compromiso 7.2 del IV Plan de Gobierno Abierto) al conocimiento y a la formación sobre Gobierno Abierto, poniendo al alcance de la ciudadanía y también de sectores profesionales relacionados con el Gobierno Abierto, una información rigurosa y clara sobre esta materia.

Agradecemos sinceramente al profesor Isaac Martín Delgado, que asumió el encargo que le hicimos desde el CEPC, la coordinación de este trabajo, así como a las profesoras Concepción Campos Acuña, Cecilia Güemes y al profesor Manuel Villoria Mendieta su indispensable colaboración en esta Guía.

Esperamos que el resultado que ofrecemos a la sociedad impulse y fortalezca la calidad de la gestión pública y su transparencia, permitiendo una mayor participación de las ciudadanas y ciudadanos en el objetivo de lograr una mayor calidad democrática.

Yolanda GÓMEZ SÁNCHEZ  
Directora del CEPC



## INTRODUCCIÓN

El Gobierno Abierto es una forma de concebir la acción de gobierno y administración del bien común que sitúa a la ciudadanía en el centro y abre con ella un proceso permanente de diálogo a través de tres vías principales: la transparencia y el acceso a la información pública, la participación y la colaboración. Supone, por tanto, un cambio en la forma de gestionar la cosa pública llamado a influir en todas las instituciones del Estado, que se manifiesta particularmente en dos exigencias adicionales: la rendición de cuentas y la integridad.

Aunque no existe un concepto legalmente acuñado de Gobierno Abierto, éste puede definirse, tal y como hace la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017, como *“una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo”*.

Desde esta perspectiva, se espera que el Gobierno Abierto contribuya con carácter general a generar confianza en la ciudadanía y a legitimar ante ella la acción ejercida por los poderes públicos, y traiga consigo un efecto horizontal muy relevante tanto en la elaboración y ejecución de las políticas públicas, como en la forma de legislar y de administrar, generador de innovación, modernización, eficacia y eficiencia y, en definitiva, de mejora en la realización del mandato constitucional de satisfacer el interés general.

La presente Guía tiene como finalidad difundir los valores y los principios básicos del Gobierno Abierto entre la ciudadanía y los empleados públicos. Con ella se da cumplimiento a uno de los compromisos incorporados en el IV Plan de Gobierno Abierto, dentro del objetivo de contribuir al conocimiento y la formación en temas de Gobierno Abierto de la ciudadanía en general. El Plan, aprobado en octubre de 2020 con un horizonte temporal de cuatro años, estructura las iniciativas para potenciar el Gobierno Abierto en torno a cuatro grandes ejes —transparencia y rendición de cuentas, participación, integridad y sensibilización y formación— y diez compromisos. En concreto, dentro del cuarto eje se incorpora como línea de acción la formación y educación en Gobierno Abierto, con diferentes iniciativas, tanto divulgativas como técnicas, para dar a conocer la filosofía del mismo. Y, como complemento

de todas ellas, se prevé la elaboración de una Guía sobre Gobierno Abierto “que sirva para la difusión de los principios básicos que sustentan el Gobierno Abierto, destinada a la ciudadanía en general, pero también a sectores profesionales o representativos de intereses sociales relacionados con el Gobierno Abierto y sus principios”. A través de ella se busca contribuir al conocimiento y la formación en este ámbito y hacer más accesibles los recursos en materia de colaboración, transparencia, participación y rendición de cuentas, sensibilizando a la sociedad y al personal de las Administraciones Públicas sobre los valores del Gobierno Abierto y favoreciendo la participación en la gestión pública.

La Guía ha sido elaborada por un grupo de trabajo coordinado por Isaac Martín, Profesor Titular de Derecho Administrativo y Director del Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez” de la Universidad de Castilla-La Mancha, e integrado por Cecilia Güemes, Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid; Manuel Villoria, Catedrático de Ciencia Política de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid; y Concepción Campos, Doctora en Derecho y Directiva Pública Profesional. Las personas que integran este grupo son expertas en las diferentes materias abordadas en la Guía, con perfiles distintos, pero complementarios, lo que ha hecho posible una visión de conjunto de carácter multidisciplinar.

Conviene aclarar, en este sentido, que no se ha buscado ofrecer una Guía sobre cómo acceder a la información pública, cómo participar en procesos de elaboración de normas, cómo rendir cuentas o cómo asumir las exigencias de la integridad pública. Ya existen instrumentos muy útiles, elaborados por diferentes Administraciones Públicas y otros organismos, con esta finalidad. Por el contrario, trata de presentar un análisis del conjunto del sistema de Gobierno Abierto que estamos construyendo, identificando sus fortalezas, pero también sus debilidades, de cara a su mejora continua. Su enfoque, no meramente descriptivo, se debe a dos circunstancias. De un lado, al hecho de que la Guía ha sido elaborada por personas expertas, buscando, con un lenguaje sencillo, incorporar a los contenidos algunos aspectos de sus investigaciones; de otro, a que tanto la ciudadanía en general como quien, específicamente, presta servicios públicos, son concebidos como agentes imprescindibles en la realización de los valores del Gobierno Abierto. Ello explica que se haya optado por unir elementos de carácter divulgativo con la profundización en alguno de los retos sobre los que se ha de seguir avanzando para poder hablar verdaderamente de Gobierno Abierto.

Sin perjuicio de las particularidades referidas a cada uno de los ejes abordados, se ha buscado la homogeneidad entre todos ellos a través de una estructura común que trata de dar respuesta a tres preguntas principales: qué (concepto), para qué y quién (fines y actores) y cómo (medios), incorporando, con carácter adicional, una visión de carácter prospectivo que pueda ayudar, en el contexto del IV Plan, a la aplicación de algunas otras medidas

en él contenidas. Precisamente por ello, el análisis efectuado permite evidenciar la relevancia de las propuestas contenidas en el Plan y la necesidad de incorporarlas.

En definitiva, con esta Guía se pretende, en coherencia con la acepción principal del término, dirigir y encaminar, mostrar el camino a dirigentes, empleados y empleadas públicos y a la ciudadanía en general para seguir avanzando en la senda de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la integridad.

Confiamos en haber logrado el objetivo.



# TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Isaac MARTÍN DELGADO  
*Profesor Titular de Derecho Administrativo*  
*Universidad de Castilla-La Mancha*

## 1. La transparencia concretizada: del mito a la realidad

### 1.1. Contexto: hacia un nuevo modelo de Administración Pública

La Administración Pública, organización social dirigida por el Gobierno para servir al interés general, está sufriendo en los últimos años un importante proceso de transformación que, aunque posee diversas manifestaciones, tiene una causa común: el uso de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante, TIC). Desde el plano teórico, la digitalización de su organización y de sus procedimientos de actuación nos sitúa ante un eventual cambio de paradigma en la concepción de las relaciones entre ésta y la ciudadanía. Efectivamente, la Administración surgida tras la Revolución Francesa, entendida como organización burocrática fuertemente jerarquizada con la encomienda monopolística de la labor de concretar el interés general y de ejecutar la Ley, está dando paso a una Administración, fruto de la Revolución Tecnológica, cuyas notas características tradicionales se están diluyendo en beneficio de una potencial mayor participación de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública y de una posible flexibilización en la burocracia interna y externa, con el subsiguiente desplazamiento parcial del centro decisorio del Estado a la ciudadanía.

Un paso más en esta dinámica de progresiva incorporación de tecnologías en los procesos decisorios de los poderes públicos es el concepto de Gobierno Abierto, que se entiende como una nueva forma de gobernar e, incluso, como una filosofía acerca del papel del gobierno y de la ciudadanía en la gestión de la cosa pública. Un paso que —en no poca medida y sin desconocer la importante labor llevada a cabo por personas y organizaciones—, debe más a los intentos del poder público de legitimarse ante la

ciudadanía por el incremento de la corrupción y la devaluación del espacio público que a la búsqueda de una democracia participativa real (Hofmann, Ramírez-Alujas y Bojórquez Pereznieto, 2012), pero que supone una evolución en el sistema democrático, pues plantea una eventual transición de la democracia representativa a la democracia abierta. Desde esta lógica, por Gobierno Abierto se entiende comúnmente la política pública —o el conjunto de ellas— que integra y persigue la transparencia en la actividad de los poderes públicos, la participación de la ciudadanía en los procesos decisivos y la colaboración de ésta en el ejercicio del poder. De hecho, se habla de Administración abierta como concreción de la idea anterior, con el fin de conectar transparencia, reutilización de la información y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

En este concepto, la transparencia es premisa fundamental: sin ella, no puede haber ni participación, ni colaboración, ni rendición de cuentas. Precisamente por ello, la transparencia, por todo lo que es e implica, se ha convertido en uno de los valores fundamentales de las democracias del siglo XXI y en una de las imágenes más invocadas por los responsables políticos y más reclamadas por la ciudadanía y los miembros de la sociedad civil organizada.

En este apartado de la guía se buscará dar respuesta a tres grandes preguntas: qué es la transparencia, para qué sirve y cómo se realiza en la práctica. Y se tratará de hacerlo partiendo del análisis de la realidad puesto que, a diferencia de los restantes ejes del Gobierno Abierto, en este caso contamos con una Ley general a nivel estatal —y diversas normas autonómicas inspiradas en ella— que regula la materia y con una experiencia práctica concreta prolongada en el tiempo, con sus aspectos positivos y negativos, lo que permite tener una cierta perspectiva que conviene tomar en consideración para seguir avanzando.

## 1.2. *Concepto: un principio general de la actuación administrativa y un derecho subjetivo de la ciudadanía*

La transparencia es una cualidad de los cuerpos. Transparente es todo aquello que permite ver a través de sí; pero, al mismo tiempo, transparente es igualmente lo que se presenta claro, sin duda ni ambigüedad. Aplicada esta metáfora a la Administración, sugiere la idea y plantea el reto de la apertura de su interior, esto es, permitir ver qué hay dentro de su organización y procedimientos de actuación: cómo y por qué se adoptan las decisiones, cómo se plantean y ejecutan las políticas públicas, en qué se gastan los fondos...; en definitiva, se trata de hacer realidad la máxima de que “allí donde un interés público superior no imponga el secreto para el caso concreto, la casa

de la Administración debería ser una casa de cristal”. La frase es de un Diputado italiano, F. Turati, y fue pronunciada el 17 de junio de 1908. Más de 100 años después, abrir el interior de la Administración sigue siendo un reto. Un reto que han de afrontar sus dirigentes, pero en el que resulta imprescindible la colaboración de los empleados públicos y de la ciudadanía.

La transparencia, conviene reconocerlo, es una moda, un mito y una metáfora. En cuanto moda, aunque ha estado omnipresente en no pocas de las reformas legislativas emprendidas en los últimos años e, incluso, en la agenda política, empieza a perder fuerza y a dejar paso a nuevas prioridades —por definición, igualmente pasajeras— que ocupan su lugar; como mito, tras un tiempo en el que parecía la solución a todos los males que rodeaban a la Administración —corrupción, ineficiencia del gasto público, desapego ciudadano, carencia de legitimidad de las instituciones— comienza a descomponerse a medida que se comprueba que, a pesar de los innegables avances, permanecen algunas de las carencias que se querían erradicar. Sin embargo, la proyección que más interesa del fenómeno —la de su naturaleza jurídica, esto es, transparencia como principio y como derecho— continúa precisando de atención y de profundización, porque es en ella donde radican las posibilidades de éxito de la tarea de implantar una cultura de la transparencia. Efectivamente, la metáfora de la apertura del interior de la Administración, en cuanto persona jurídica, y de la administración, como función que aquélla tiene encomendada para la satisfacción del interés general, debidamente traducida al ámbito jurídico y complementada con políticas públicas adecuadas, sigue vigente. Dicho sencillamente, el reforzamiento de la transparencia en cuanto principio general de la actuación administrativa y como derecho de la ciudadanía continúa siendo imprescindible en el contexto de un Estado Social y Democrático de Derecho como el que consagra nuestra Constitución para que la moda se transforme en costumbre y el mito en realidad.

Desde esta perspectiva se entiende mejor el valor que poseen las diferentes iniciativas normativas y administrativas que adoptan los Parlamentos, Gobiernos y Administraciones, a nivel estatal, autonómico y local, para implantar la transparencia en sus respectivas organizaciones. Y, también, las carencias aún existentes.

Partiendo de una aproximación jurídica, la transparencia es un principio de la actuación administrativa reconocido en nuestro ordenamiento jurídico, que se configura, además, como una exigencia vinculada al buen gobierno y a la buena administración. La idea es sencilla de entender pero complicada de llevar a la práctica en su integridad, pues resulta predicable precisamente de aquellos que tienen la capacidad para implantarla, esto es, los poderes públicos y las personas que dirigen las instituciones y organizaciones públicas.

Ha de ser entendida, pues, como la apertura total de las Administraciones Públicas, de modo tal que su interior sea accesible a la ciudadanía, con la excepción de los supuestos en los que concurran intereses, públicos y privados, tutelados por el ordenamiento jurídico, que hayan de prevalecer en el caso concreto. No es un fin en sí misma; antes al contrario, se trata de un medio para facilitar el control de los poderes públicos, la participación en la toma de decisiones y la colaboración de la sociedad con el Estado en la acción de Gobierno, sin olvidar su uso instrumental para la satisfacción de derechos o intereses privados. Por tal razón, tan importante es la difusión proactiva de la información pública y el acceso individualizado a ésta, como el hecho de que una y otro se produzcan mediante el uso de formatos abiertos y de una forma estructurada. Y, junto con ello, que resulte fácilmente comprensible.

En nuestro país, la difusión y el acceso a la información pública han sido regulados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, LTBG), que no contiene una definición de lo que haya de entenderse por transparencia. En su Exposición de Motivos considera la transparencia como uno de los ejes fundamentales de toda acción política, vinculándola —junto con el acceso a la información pública y el buen gobierno— al control de las decisiones públicas, con especial énfasis en el uso de los fondos públicos. Se configura, pues, como difusión de la información —por la doble vía de la publicidad activa y de la publicidad reactiva— para hacer posible el conocimiento a efectos de control de la actuación pública. En el caso de la difusión proactiva, el mecanismo de control es previo; en el del acceso, posterior. En ambos supuestos, se opta por la apertura de los formatos para favorecer la reutilización.

La mayor parte de las Comunidades Autónomas han legislado sobre esta materia. Aunque alguna de ellas lo hizo con anterioridad a la ley estatal, las aprobadas con posterioridad a la misma han seguido en mayor o menor medida el modelo de regulación estatal, si bien muchas de ellas han incorporado interesantes novedades para reforzar las obligaciones de publicidad activa y para garantizar el cumplimiento de las obligaciones, entre otros extremos.

**TABLA 1. LISTADO DE LEYES AUTONÓMICAS REGULADORAS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

<b>Comunidad Autónoma</b>	<b>Ley</b>
Andalucía	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
Aragón	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón
Asturias	Ley 8/2018, de 14 de septiembre, de Transparencia, Buen Gobierno y Grupos de Interés
Canarias	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Cantabria	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública
Castilla y León	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
Castilla-La Mancha	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Cataluña	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
Comunidad de Madrid	Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid
Comunidad Valenciana	Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana
Extremadura	Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura
Galicia	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno
Islas Baleares	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la Buena Administración y del Buen Gobierno de las Illes Balears
La Rioja	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de la Rioja
Navarra	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno
País Vasco	_____
Región de Murcia	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

Fuente: Elaboración propia

### 1.3. *Transparencia activa vs. transparencia pasiva*

La tarea de facilitar el acceso a la información pública puede abordarse por parte de los poderes públicos de múltiples formas. En el ámbito comparado existen distintas experiencias regulatorias, en algunos casos más enfocadas a la publicidad proactiva de la información y en otros más centradas en el reconocimiento del derecho de acceso.

Lejos de excluirse mutuamente, transparencia activa y transparencia pasiva — o, lo que es lo mismo, publicidad activa y derecho de acceso— se concilian a la perfección, configurando desde perspectivas distintas, pero complementarias, un auténtico derecho a saber en favor de la ciudadanía. De hecho, la LTBG, en su apuesta clara por reforzar la transparencia como principio y como derecho, ha optado por ambas vías para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información pública.

Desde la perspectiva de la transparencia activa, obliga a las Administraciones Públicas a publicar de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y el control de la actuación pública. Junto con ello, concreta tres listados de tipos de información que han de ser objeto de publicidad proactiva sin que ningún ciudadano o ciudadana haya de solicitarlo —información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; e información económica, presupuestaria y estadística—, permitiendo, además, que la normativa autonómica o la normativa sectorial amplíen el mínimo obligatorio que la Ley contempla como, de hecho, ha ocurrido en la práctica.

Sin embargo, las previsiones no se limitan al qué, sino que determinan igualmente el cómo. De este modo, toda la información que haya de ser objeto de publicación será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos. A través de esta previsión la LTBG está introduciendo un derecho a entender que va más allá del simple derecho a saber. Adicionalmente, se proclama el principio de reutilización de la información, que se concreta en el deber de que la información sujeta a las obligaciones de transparencia esté disponible en los portales de transparencia preferiblemente en formatos reutilizables. El deber de reutilización no se limita, por tanto, únicamente a aquella información que pueda suscitar algún tipo de interés comercial en los operadores económicos, sino que ha de abarcar toda ella en general, puesto que toda ella implica la posibilidad de ser aprovechada por la ciudadanía.

El Portal de Transparencia de la Administración General del Estado y los respectivos portales creados por las Comunidades Autónomas en aplicación de sus propias

leyes de transparencia se han convertido en instrumentos centrales de difusión proactiva de información pública, antes difícilmente accesible, al servicio de la ciudadanía. Es evidente que la difusión de la información a través de los mismos implica rendir cuentas ante dicha ciudadanía y genera por sí misma un efecto preventivo frente a eventuales corruptelas. Es más; aunque a veces no se tenga presente, es un principio de buen gobierno, que exige que los servidores públicos actúen con transparencia en la gestión de los asuntos públicos, de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia y con el objetivo de satisfacer el interés general. En este sentido, la transparencia no deja de ser un modo de estar y de ser en la gestión pública (Colás Tenas, 2017).

Sin embargo, la apuesta por la transparencia puede tener un efecto negativo cuya influencia no debe menospreciarse. Cuanto acabamos de exponer implica tratar de corregir —si bien no totalmente— los defectos que latían y laten en nuestro sistema ante la opacidad de la Administración por falta de acceso a la información en su poder; pero sigue pendiente un gran reto (que constituye la otra cara de la misma moneda): el de atajar la opacidad por exceso de información.

Suele citarse, hasta haberlo convertido en lugar común, la famosa frase del Juez Brandeis —abogado en ejercicio cuando escribió la obra en la que se contiene, una colección de ensayos sobre la banca y el mundo empresarial— en el sentido de que “la luz del sol es el mejor de los desinfectantes”; pero se olvida que esa luz, contemplada de cerca o en exceso, posee resultados potencialmente abrasivos y enorme capacidad cegadora: el exceso de transparencia contribuye a la opacidad tanto o más que la falta de la misma. Sin información no podemos saber; pero con información masiva, desestructurada, inconexa, sin posibilidad de análisis, no podremos entender. Y tan oscuro es lo primero como lo segundo, porque ambos extremos nos alejan, hacia polos opuestos, del conocimiento, que es el verdadero y único objeto de la transparencia.

Y es que, como ha sido anticipado, no podemos olvidar que, junto con el derecho a saber, ha de potenciarse igualmente el derecho a entender. Pero no a entender lo que pueden estar insinuando los datos, sino a entender la verdad que encierran los mismos. No podemos olvidar que, aunque los datos no nos digan nada en concreto, siempre sugieren. Y pueden sugerir algo falso. Para entender, se requiere un cierto grado de atención. Hallar las correlaciones entre datos y sus implicaciones precisa de un lapso temporal que no siempre se da en la práctica, lo cual genera interpretaciones defectuosas sistémicas (Lessig, 2009).

En definitiva, no se puede implantar una auténtica cultura de la transparencia centrando el foco únicamente en lo bueno que ésta aporta y dejando de lado lo malo. Ello conduce a una reflexión adicional acerca de quién controla la información y cómo

ésta se presenta a la ciudadanía. No debe desconocerse, en este sentido, que el uso práctico de la información por parte de la ciudadanía se produce más por vía indirecta (a través del empleo de aplicaciones y otras herramientas desarrolladas sobre la base de datos), que por vía directa. Tan importante como la publicación es la difusión. En el caso de la primera, aunque los datos son públicos, la Administración sigue manteniendo un control sobre los mismos. Es gracias a la intermediación de los agentes reutilizadores —en terminología de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público— y de la sociedad civil, en general, y al recurso por parte de la ciudadanía a los productos por estos creados, que esa información se difunde y su uso se disemina. Como consecuencia de ello, la transparencia no ha de verse únicamente como un ejercicio de apertura de los poderes públicos hacia la ciudadanía, sino que la ciudadanía también contribuyen activamente en la generación de transparencia a través de la extensión de la información publicada. Ni las tecnologías, ni la información, ni la forma de hacerla pública ni el lugar en el que queda a disposición de la ciudadanía son neutros. Deben articularse mecanismos para evitar la tentación de manipular el acceso libre a la información eligiendo liberar catálogos de datos más favorables a los intereses de gobierno u ocultando aquellos que lo son menos, sin olvidar la necesidad de estructurar la misma para que resulte accesible y comprensible. Todo lo anteriormente expuesto conduce a mantener que debe avanzarse decididamente hacia la homogeneidad del régimen normativo de la transparencia, reutilización y datos abiertos.

Desde la perspectiva de la transparencia pasiva, la LTBG reconoce el derecho de acceso a la información pública como complemento de la obligación de publicar proactivamente determinada información en poder de las Administraciones Públicas. Y lo hace partiendo del art. 105 b) de la Constitución Española —que remite a la Ley la regulación del derecho de los ciudadanos y ciudadanas a los archivos y registros administrativos—, y reconociendo un derecho subjetivo de titularidad universal invocable ante las Administraciones Públicas. Efectivamente, la LTBG establece que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública; la titularidad del mismo, por tanto, no está asociada ni a la condición de nacional ni a la de ciudadano o ciudadana. Su objeto es toda información pública —obviamente, siempre que no esté afectada por alguno de los límites reconocidos—. A ello ha de añadirse un tercer elemento: no es preciso justificar interés alguno ni añadir motivación a la solicitud por medio de la cual se ejerce el derecho.

Por información pública ha de entenderse los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de las Administraciones Públicas o hayan sido adquiridos por éstas en el ejercicio de sus funciones, con independencia de que se encuentren o no incorporados a un expediente administrativo. A pesar de la referencia a la palabra “documento”, resulta preciso aclarar que la informa-

ción “no documentada” también está amparada por el derecho de acceso, lo cual incluye las bases de datos y, en definitiva, cualquier información que sea susceptible de generar conocimiento. Por ello, ha de considerarse que el objeto del derecho de acceso es cualquier información, entendida como adquisición de conocimientos que permiten ampliar o precisar los que se poseen sobre una materia determinada. Se trata, ciertamente, de un concepto muy amplio, lo que debe ser valorado positivamente; sin embargo, tal amplitud en el concepto de información a la hora de definir el ámbito objetivo del derecho de acceso ha sido compensada, como se verá más adelante, con una amplitud equivalente a la hora de concretar determinados tipos de información que motivarán la inadmisión de la solicitud.

La LTBG ha optado por procedimentalizar el derecho de acceso. De este modo, el procedimiento para el ejercicio del mismo se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante y de la información que se solicita, con indicación de una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de notificaciones y la modalidad que se prefiera para acceder a la información. Tal solicitud deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información requerida y, como ha sido anticipado, no deberá incluir motivación alguna, lo que no impide que el solicitante pueda indicar las razones por las cuales solicita la información, pues podrán influir en la decisión del órgano actuante (que en ningún caso estará facultado para rechazar la misma en ausencia de motivación) a la hora de ponderar los límites que eventualmente pudieran concurrir; en todo caso, en el supuesto de que el solicitante opte por motivar su solicitud, ello deberá ser tenido en cuenta expresamente en la resolución eventualmente desestimatoria, que ha de ser motivada. Finalmente, conviene tener presente que, aunque no puede desconocerse que el procedimiento es la institución jurídica más garantista desde la perspectiva del cumplimiento del principio de legalidad de la actuación administrativa, de la posibilidad de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y como instrumento de protección de los derechos de los interesados (particularmente, el derecho de defensa), no menos cierto es que, cuando no concurren otros derechos o intereses, públicos o privados, afectados por el derecho de acceso, es decir, cuando la información haya de ser facilitada sin necesidad de ponderar límites, podría prescindirse del procedimiento y simplificar la vía de acceso a la misma. El procedimiento y la necesidad de petición de información a la Administración por parte de la ciudadanía tienen pleno sentido en el contexto de las relaciones presenciales de épocas pasadas, donde la información estaba en poder de aquél o de terceros y no de éstas o, incluso en el caso de que fuera al contrario, el intercambio de información resultaba complejo. En cambio, en el contexto de la revolución tecnológica, la información fluye de forma rápida y sencilla y, en la mayor parte de

los casos, se encuentra en poder de la Administración. Ello ha de derivar, necesariamente y allí donde sea posible, en una inversión de los términos y, en consecuencia, debe afectar a la forma en la que la Administración actúa: ha de invertirse la carga de obtención de la información y podrá prescindirse del procedimiento en determinados supuestos (Martín Delgado, 2019).

Frente a toda resolución en materia de acceso a información pública adoptada en aplicación de la LTBG podrá presentarse reclamación potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno u órgano autonómico equivalente o acudir directamente al Juez mediante la interposición de un recurso contencioso-administrativo. Se trata de la principal garantía que tiene reconocido el derecho de acceso en nuestro sistema. También se encomienda a este órgano el control del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa.

La influencia de este modelo regulatorio en nuestro sistema administrativo resulta patente: transcurridos siete años desde la entrada en vigor de la Ley, el desarrollo de las herramientas tecnológicas en ellas previstas y la consolidación del derecho de acceso están teniendo resultados positivos. Los datos así lo demuestran, si bien es cierto que también evidencian posibilidades de mejora.

**TABLA 2. VISITAS AL PORTAL DE TRANSPARENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (DIC. 2014-JULIO 2021)**

	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre	TOTAL
<b>2014</b>												229.508	<b>229.508</b>
<b>2015</b>	44.346	43.938	77.426	44.894	47.682	21.982	35.999	26.717	39.797	44.895	47.449	45.316	<b>520.441</b>
<b>2016</b>	39.121	38.883	36.936	53.812	47.128	45.166	44.569	39.913	64.623	73.309	60.160	51.436	<b>595.056</b>
<b>2017</b>	68.525	71.611	85.417	67.728	81.025	74.467	67.271	51.754	77.772	95.513	71.741	67.860	<b>880.684</b>
<b>2018</b>	93.542	114.230	113.060	131.561	135.566	96.065	89.991	84.502	117.800	141.531	132.761	104.649	<b>1.355.258</b>
<b>2019</b>	129.257	144.022	153.278	133.369	140.113	141.042	133.013	94.602	145.784	176.653	147.704	107.349	<b>1.646.186</b>
<b>2020</b>	167.413	162.196	160.711	159.960	150.499	129.849	106.794	109.110	107.646	170.668	151.432	125.901	<b>1.702.179</b>
<b>2021</b>	129.892	153.863	167.006	150.611	151.232	141.295	126.707						<b>1.020.606</b>

Fuente: Portal de Transparencia <https://transparencia.gob.es>

Aunque, como puede apreciarse, el número de visitas ha ido aumentando paulatinamente, no se ha conseguido superar aún las recibidas durante el primer mes de funcionamiento del Portal. Ni siquiera la pandemia ha servido de revulsivo para convertir el mismo en espacio de referencia. Ello no impide afirmar que constituye una herramienta fundamental —aunque perfectible— para canalizar la difusión de la información en poder de las Administraciones Públicas.

**TABLA 3. SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA DIRIGIDAS A LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO (DIC. 2014-JULIO 2021)**

MES	Nº solicitudes	Acumulado
dic.-14	608	608
ene.-15	331	939
feb.-15	267	1.206
mar.-15	322	1.528
abr.-15	297	1.825
may.-15	251	2.076
jun.-15	263	2.339
jul.-15	225	2.564
ago.-15	154	2.718
sep.-15	246	2.964
oct.-15	327	3.291
nov.-15	235	3.526
dic.-15	233	3.759
ene.-16	201	3.960
feb.-16	320	4.280
mar.-16	290	4.570
abr.-16	311	4.881
may.-16	325	5.206
jun.-16	300	5.506
jul.-16	301	5.807
ago.-16	200	6.007
sep.-16	288	6.295
oct.-16	315	6.610
nov.-16	250	6.860
dic.-16	239	7.099
ene.-17	379	7.478
feb.-17	441	7.919
mar.-17	460	8.379
abr.-17	376	8.755
may.-17	451	9.206
jun.-17	350	9.556
jul.-17	338	9.894
ago.-17	242	10.136
sep.-17	226	10.362
oct.-17	282	10.644
nov.-17	321	10.965
dic.-17	364	11.329
ene.-18	519	11.848
feb.-18	558	12.406
mar.-18	498	12.904
abr.-18	504	13.408
may.-18	486	13.894
jun.-18	404	14.298
jul.-18	581	14.879
ago.-18	532	15.411
sep.-18	419	15.830
oct.-18	533	16.363
nov.-18	482	16.845
dic.-18	439	17.284
ene.-19	711	17.995
feb.-19	627	18.622
mar.-19	669	19.291
abr.-19	556	19.847
may.-19	533	20.380
jun.-19	506	20.886
jul.-19	708	21.594
ago.-19	460	22.054
sep.-19	570	22.624
oct.-19	760	23.384
nov.-19	780	24.164
dic.-19	569	24.733
ene.-20	790	25.523
feb.-20	967	26.490
mar.-20	729	27.219
abr.-20	585	27.804
may.-20	619	28.423
jun.-20	777	29.200
jul.-20	750	29.950
ago.-20	1.655	31.605
sep.-20	1.092	32.697
oct.-20	1.282	33.979
nov.-20	983	34.962
dic.-20	1.217	36.179
ene.-21	1.199	37.378
feb.-21	1.130	38.508
mar.-21	1.212	39.722
abr.-21	865	40.590
may.-21	1.037	41.631
jun.-21	1.021	42.663
jul.-21	913	43.576

Fuente: Portal de Transparencia <https://transparencia.gob.ec>

Desde la perspectiva del derecho de acceso, en cambio, puede apreciarse claramente cómo desde el año 2019 se ha producido un importante incremento del número de solicitudes que, con alguna excepción, se mantiene constante en la serie. A diferencia del caso anterior, se observa que la pandemia ha influido en el interés de la ciudadanía en solicitar acceso a la información pública. Sin duda alguna, el reconocimiento de este derecho está actuando en la práctica como un instrumento poderoso y eficaz al servicio de la transparencia de la actividad pública.

## 2. ¿Para qué sirve la transparencia? Los fines de la apertura del interior de la Administración

Como ha sido señalado, el concepto de Gobierno Abierto se basa en un triple eje —transparencia, participación y colaboración—, al que subyace una triple idea: la transparencia promueve la rendición de cuentas; la participación mejora la eficacia gubernamental y la calidad de la toma de decisiones; y la colaboración incorpora a las ciudadanas y ciudadanos en la acción de gobierno (Villoria, 2012). En este sentido, resulta evidente que sin transparencia no puede haber ni rendición de cuentas, ni participación ni colaboración.

### 2.1. *Premisa de la rendición de cuentas y de la participación*

La transparencia es premisa de la rendición de cuentas y de la participación ciudadana. Sin acceso a información pública —libre, comprensible y en formatos abiertos— no pueden darse en plenitud ni la una ni la otra.

Ahora bien, no sólo se ha de transparentar lo bueno; la transparencia permite también detectar lo malo: incumplimientos, carencias, ineficiencias... Efectivamente, en este contexto es esencial la publicidad y el acceso a la información, puesto que sin una y otro no es posible hablar de transparencia ni resulta factible participar y colaborar activamente. Un acceso que, además, no debe facilitarse de cualquier manera, sino de forma que la información pueda ser reutilizada sin obstáculos, fomentando así la participación y la colaboración y permitiendo generar valor con la misma. Por esta razón, puede afirmarse que el concepto de Gobierno Abierto, aunque la presupone, supera la idea de la transparencia y apunta hacia la creación de nuevos espacios de relación entre Estado y sociedad en los que la participación y la colaboración de los ciudadanos y ciudadanas son claves. De este modo, el proceso de apertura del Gobierno busca mejorar la regulación, rendir cuentas por vía de la transparencia, promover la participación y aumentar la generación del conocimiento.

En definitiva, la difusión y el acceso a la información pública, que se facilitan enormemente a través de las TIC, son premisa y aliciente para hacer posible el Gobierno Abierto; en suma, su base. Pero la finalidad del mismo no es la transparencia en exclusiva, sino también facilitar la participación y la colaboración. Por ello ocupa un lugar central en el marco del Gobierno Abierto la posibilidad de gestionar la información pública en formato libre, de modo tal que ésta sea reutilizada, permitiendo la generación de nuevo conocimiento que revierta tanto a la sociedad como al Estado.

## 2.2. *Transparencia como herramienta de información y control de la actividad pública*

La finalidad de la conjunción transparencia-reutilización-datos abiertos es múltiple: mejorar la eficacia en la prestación de servicios públicos, fomentar la participación de la ciudadanía, prevenir la corrupción y generar beneficio económico. Todo ello, mediante la conexión entre información y conocimiento y la creación de una dinámica en virtud de la cual el conocimiento genera conocimiento. De este modo, la clave de la relación inseparable entre los tres conceptos expuestos se encuentra en la propia definición de dato. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, por tal debe entenderse el “antecedente necesario para llegar al conocimiento exacto de algo o para deducir las consecuencias legítimas de un hecho”, así como “información dispuesta de manera adecuada para su tratamiento por un ordenador”. La mera publicación de datos no garantiza el conocimiento; la posibilidad de disponer de ellos no asegura su tratamiento automático. Sólo cuando los datos en poder de las Administraciones Públicas se ponen a disposición de la ciudadanía para que éstos, de manera sencilla, puedan reutilizarlos, puede hablarse de acceso libre a la información.

Efectivamente, el derecho a saber —satisfecho por la doble vía del acceso a la información pública y de la difusión de ésta por exigencia del ordenamiento jurídico— tiene su ámbito de aplicación en la esfera de la relación entre Administración y ciudadanía; de este modo, aquélla sigue manteniendo cierto control sobre la información, en tanto que le corresponde valorar las solicitudes de acceso y decidir sobre la forma de difusión, dentro de los márgenes que le permite la concreta normativa aplicable. En cambio, el derecho a reutilizar, esto es, a obtener información en formato abierto, permite romper esos límites y multiplicar los efectos diseminadores de la publicidad de la información por la vía de la generación de aplicaciones que convierten datos públicos en conocimiento; en estos supuestos, la información escapa ya del control de la Administración y afecta a toda la sociedad, ofreciendo un valor añadido a ésta que, además, puede retornar en beneficio de la propia Administración. Esta perspectiva debe estar presente en la implementación de

la normativa reguladora de la materia, particularmente en lo relativo a la publicidad activa y al acceso a la información pública a través del ejercicio del derecho consagrado en la LTBG.

### 2.3. *Acceso como instrumento para la satisfacción de otros derechos o intereses: el valor universal de la información pública*

Sin embargo, más allá de los fines declarados como tales en la Ley, el derecho de acceso se ha mostrado en la práctica como una herramienta que va mucho más allá: está siendo ejercido en ámbitos específicos y con finalidades diferentes a las formalmente previstas en la LTBG. Basta con pensar en el acceso por parte de los concejales a la información municipal, en el acceso por parte de representantes de los empleados públicos a información en poder de la Administración como empleadora o, sencillamente, en las solicitudes de información planteadas por parte de investigadores para ser empleada en sus trabajos científicos. En ninguno de estos casos, en puridad, se busca rendir cuentas, participar en la toma de decisiones administrativas, detectar casos de corrupción o controlar al poder público. Simplemente se solicita la información para el ejercicio de otros derechos y para la satisfacción de otros intereses.

Es en relación con este extremo donde puede apreciarse con mayor claridad el importante valor que posee la información que está en poder de las Administraciones Públicas y, precisamente por ello, la necesidad de ampliar los fines de la norma.

En este sentido, ha de tenerse presente, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, que la inmensa mayoría de los solicitantes son nuevos, algo que puede apreciarse con mayor claridad aún en 2020, ante la situación de pandemia. Efectivamente, en 2020, un 85,42% de las solicitudes fueron planteadas por solicitantes que no habían ejercido su derecho con anterioridad. Junto con ello, en la serie histórica, el 66,04% de los solicitantes son únicos, es decir, han planteado una sola solicitud de acceso.

En la siguiente tabla puede apreciarse la evolución desde la puesta en funcionamiento del Portal de Transparencia.

**TABLA 4. SOLICITUDES DIRIGIDAS A LA AGE (2015-2021) [EN NÚMERO]**

Año	Solicitudes	Solicitantes Totales	Solicitantes Nuevos
2014*	608	287	287
2015	3.151	1.119	1.053

Año	Solicitudes	Solicitantes Totales	Solicitantes Nuevos
2016	3.340	1.189	994
2017	4.230	1.507	1.213
2018	5.955	2.013	1.611
2019	7.449	2.759	2.221
2020	11.451	4.553	3.889
2021**	6.479	2.465	1.781
<b>Total</b>	<b>42.663</b>	<b>---</b>	<b>13.049</b>

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE

Ello confirma que el ejercicio del derecho de acceso posee un carácter instrumental no necesariamente vinculado a la lucha contra la corrupción ni al control de la acción administrativa, sino al ejercicio de otros derechos e intereses de los solicitantes, excediendo así los fines formalmente declarados como tales en la LTBG. Aunque no estuviera en los planes iniciales del Legislador, esta realidad pone de manifiesto la necesidad de abrir los fines de la transparencia.

Es claro que las autoridades públicas no pueden convertirse en consultoras ni cabe exigir la elaboración de informes bajo demanda (Fernández Ramos y Pérez Monguí, 2014), pero no menos cierto es que una visión reduccionista de la norma resultaría totalmente contraria al principio de transparencia.

### 3. Implementando la transparencia: instrumentos, garantías, límites

#### 3.1. *Los instrumentos de la transparencia*

El acceso a la información pública se canaliza en nuestro sistema principalmente a través de los llamados portales de transparencia, esto es, portales de internet de titularidad pública, con naturaleza de sede electrónica, en los cuales se ponen a disposición de la ciudadanía la información que ha de ser objeto de publicidad activa y a través de los cuales se presentan y tramitan las solicitudes de acceso a la información pública y, en su caso, notifican las resoluciones a las mismas. Ello, sin perjuicio de la posibilidad de hacer uso de otros medios, tales como los registros convencionales.

También las Comunidades Autónomas han puesto en funcionamiento sus propios portales de transparencia. En algunos casos lo han hecho conectando transparencia y participación; en otros, manteniendo un espacio separado para una y otra.

## IMÁGENES DE ALGUNOS PORTALES DE TRANSPARENCIA



<https://transparencia.gob.es>



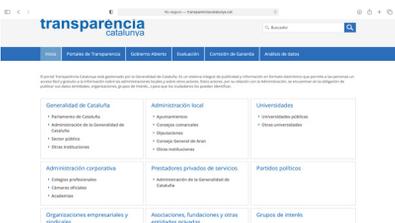
<https://transparencia.castillalamancha.es>



<https://transparencia.aragon.es>



<https://www.euskadi.eus/gobierno-vasco/transparencia/inicio/>



<http://www.transparenciacatalunya.cat/es/inici/>



<https://www.juntadeandalucia.es/organismos/transparencia.html>

Tal información deberá estar disponible, tal y como exige la Ley, de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables, garantizando además la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. Es la forma en que la LTBG reconoce el derecho a entender la información publicada por las Administraciones Públicas. No cumplir con estos condicionantes implica incumplir la Ley y conlleva que estos espacios no sirvan plenamente al fin al que están destinados.

En este sentido, conviene no olvidar que en las Memorias actividad que elabora cada año, el CTBG viene denunciando el incumplimiento de las previsiones de la LTBG sobre el formato de la información objeto de publicación en el Portal de Transparencia, manifestando que mucha información se publica en formato pdf. En su último Informe de evaluación sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, publicado en julio de 2021, también ha detectado algunos aspectos susceptibles de mejora, relacionados con la desestructuración de la información, la dificultad de localizarla o la incompletitud de la publicada, la falta de homogeneidad de los contenidos sobre una materia de publicidad activa cuando proceden de distintos Ministerios, la desactualización de determinada información, la necesidad de mayor sencillez en la presentación de algunas informaciones o, sencillamente, la no publicación de información exigida legalmente. Más en general, recomienda valorar el recurso a fuentes centralizadas para la publicación de diversas informaciones, puesto que los destinatarios del Portal de Transparencia son distintos de los que poseen los espacios de los que procede esa información (por ejemplo, subvenciones o contratación pública); replantear la organización del Portal para que el criterio de búsqueda se ajuste completamente a la estructura de la Ley de Transparencia; y revisar el funcionamiento de determinados enlaces.

Lejos de lo que pudiera parecer, este mecanismo evaluador es la prueba del funcionamiento del sistema de transparencia: la existencia de un órgano que controla el grado de cumplimiento de las obligaciones normativas, evidenciando aquellos aspectos necesitados de mejora, es una premisa necesaria para seguir avanzando en el cumplimiento de los objetivos planteados por la Ley. De hecho, la valoración general es positiva; no en vano, el Consejo señala que el Portal AGE proporciona una visión holística de la transparencia y cubre otros aspectos no expresamente previstos en la ley a la que da cumplimiento, facilitando así a la ciudadanía el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y poniendo a su disposición otra información de relevancia en el ámbito de la transparencia.

Junto con el espacio de difusión de la información, la organización de la transparencia es un aspecto fundamental. Desde la perspectiva organizativa interna, tanto la clasificación de la información como la tramitación de las solicitudes de acceso gestionadas desde el Portal de Transparencia se realizan a través de las respectivas Unidades de Información de Transparencia, a las que la Ley encomienda el papel de recabar y difundir la información objeto de publicidad activa, recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información, realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada y el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información, llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia y mantener

actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano. En definitiva, resultan un instrumento fundamental en la correcta aplicación de las disposiciones de la Ley.

En la Administración General del Estado existen en estos momentos 25 UIT. Como puede verse en la siguiente tabla, la correspondiente al Ministerio de Interior es la que más solicitudes recibe. Durante los meses de pandemia, se han incrementado exponencialmente las solicitudes de las que son responsables las UITs de la Seguridad Social y de Sanidad, poniendo de manifiesto, una vez más, el potencial del derecho de acceso y el efecto expansivo derivado de su amplio reconocimiento.

**TABLA 5. SOLICITUDES EN FUNCIÓN DE UIT A LAS QUE VAN DIRIGIDAS  
(2015-2021) [EN NÚMERO Y PORCENTAJE]**

Unidad de Información de Transparencia	Nº Solicitudes	Porcentaje
UIT Interior	6.385	14,65%
UITs Seguridad Social	4.155	9,53%
UIT Transportes, Movilidad y Agenda Urbana	3.837	8,80%
UIT Hacienda	3.812	8,75%
UIT Política Territorial y Función Pública	3.246	7,45%
UIT Justicia	2.466	5,66%
UIT Sanidad	2.436	5,59%
UIT Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática - Presidencia del Gobierno	2.233	5,12%
UIT Defensa	1.885	4,33%
UIT Trabajo y Economía Social	1.838	4,22%
UIT Asuntos Económicos y Transformación Digital	1.532	3,52%
UIT Educación y Formación Profesional	1.278	2,93%
UIT Agricultura, Pesca y Alimentación	1.199	2,75%
UIT Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación	1.145	2,63%
UIT Transición Ecológica y el Reto Demográfico	1.084	2,49%
UIT Cultura y Deporte	908	2,08%
UIT Industria, Comercio y Turismo	712	1,63%
Casa Real	581	1,33%

Unidad de Información de Transparencia	Nº Solicitudes	Porcentaje
UITS Agencia de Protección de Datos	494	1,13%
UIT Derechos Sociales y Agenda 2030	460	1,06%
UIT Inclusión, Seguridad Social y Migraciones	436	1,00%
UIT Ciencia e Innovación	418	0,96%
UIT Universidades	411	0,94%
UIT Igualdad	387	0,89%
UIT Consumo	240	0,55%
<b>Total</b>	<b>43.578</b>	<b>100%</b>

Fuente: Portal de Transparencia de la AGE

Finalmente, ha de señalarse que la difusión de la información y el ejercicio del derecho de acceso han de ser implementados aprovechando todas las posibilidades que ofrecen las TICs y siempre pensando en el destinatario. Las tecnologías han de ser facilitadoras, no un obstáculo. Por eso debe valorarse favorablemente la iniciativa adoptada por el órgano gestor del Portal de Transparencia, introducida en abril de 2019, de admitir la posibilidad de identificarse por medios electrónicos a través de usuario y contraseña para presentar solicitudes.

### 3.2. *La evaluación de la transparencia*

Toda norma aspira a transformar la realidad que regula en el sentido en ella previsto. Evaluar su cumplimiento es, por tanto, premisa necesaria para verificar hasta qué punto los mandatos normativos están siendo objeto de aplicación en la práctica. Pero también permite detectar fortalezas y debilidades de la regulación, resistencias y obstáculos, inercias positivas.

Existen distintos métodos y mecanismos para evaluar el grado de cumplimiento de la normativa de transparencia, públicos y privados, promovidos por diferentes Administraciones y organizaciones especializadas en la materia. Entre los primeros, destacan particularmente dos: el sistema MESTA y, a nivel autonómico, el Índice de Transparencia de Canarias.

El primero de ellos, elaborado en 2016, es el resultado de la colaboración entre la ya extinta Agencia estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Contiene una metodología

de evaluación del cumplimiento de las obligaciones previstas en la LTBG, tanto desde la perspectiva de la publicidad activa como desde la óptica de la publicidad pasiva, a nivel cuantitativo y cualitativo, que se está aplicando anualmente a través de la Memoria de Actividades que el Consejo remite a las Cortes Generales. Permite identificar las carencias en la aplicación de la Ley y plantear recomendaciones para su corrección.

El segundo, puesto en funcionamiento igualmente en 2016, ha sido promovido por el Comisionado de Transparencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, y mide el grado de transparencia activa, obligatoria y no obligatoria, de una entidad sobre la base de cuatro indicadores: el Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria, el Indicador de Cumplimiento del Soporte web, el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa y el Indicador de Transparencia Voluntaria.



[https://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/Actividad/memorias\\_planes/memoria2020.html](https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2020.html)

<https://transparenciacanarias.org/evaluacion/>

La evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad y acceso es, pues, otro de los pilares fundamentales del sistema de transparencia que estamos construyendo en nuestro país.

### 3.2. *Las garantías de la transparencia*

Como ha sido anticipado, la LTBG opta por la doble fórmula de publicidad activa y publicidad pasiva como herramientas para la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas en nuestro ordenamiento jurídico. Resulta evidente, sin embargo, que apostar por previsiones normativas de obligación de publicar determinada información en páginas web o en sedes electrónicas o por satisfacer el derecho de los ciudadanos al acceso a información específica no bastan por sí mismos, sino que es necesario articular toda una serie de garantías concretas que permitan el cumplimiento de esas obligaciones. Crear una cultura de la transparencia exige, en un primer momento, la implementación de políticas públicas que favorezcan el cumplimiento y, junto con ello, la introducción de instrumentos de corrección de incumplimientos. Todo ello, además, requiere recursos; la transparencia a coste cero no existe.

En el sistema normativo actual, las garantías son varias. Pueden considerarse tales las ya mencionadas unidades de información que han de crear las distintas Administraciones Públicas para la gestión documental desde la perspectiva de la transparencia o los propios sistemas de medición del grado de cumplimiento de la normativa de transparencia a los que acaba de hacerse referencia; la existencia de recomendaciones, criterios, pautas e instrucciones para la aplicación de la misma; las memorias que se presentan anualmente con el grado de cumplimiento de la Ley; y el régimen sancionador respecto de los posibles incumplimientos constitutivos de infracción. Sin embargo, la más importante es la que viene representada por las reclamaciones sustitutivas de los recursos administrativos frente a desestimaciones o estimaciones parciales del derecho de acceso, que constituye la innovación más relevante de la LTBG desde la perspectiva del control.

Un análisis general permite comprender que la mayor parte de estas garantías dependen de un único órgano, el respectivo Consejo de Transparencia —estatal o autonómico—, lo que, en última instancia, conduce a concluir que el control efectivo de la aplicación de la ley pivota sobre este órgano de control y, por ello, en última instancia, la configuración del mismo va a resultar definitiva no solo a la hora de reconocer efectivamente el derecho de acceso, sino también para la aplicación del conjunto de la normativa sobre transparencia. Así, del mismo modo en que puede constatarse que la

labor del CTBG estatal y de algunos homólogos autonómicos está sirviendo de estímulo para el ejercicio del derecho de acceso, puede afirmarse que una mala actuación o una deficiente configuración pueden traer consigo el efecto contrario.

Precisamente por ello, es necesario mantener que no es válido cualquier modelo de control. Y no lo es tanto por razones legales, como por razones puramente materiales. Efectivamente, existen límites constitucionales y límites normativos que afectan a ese margen de opción del Legislador; junto con ello, habrán de darse toda una serie de requisitos materiales para poder hablar de un modelo óptimo de control y de garantía del derecho de acceso. El cumplimiento o no de los mismos será indicativo de la apuesta efectiva por la transparencia a nivel estatal y en cada subordenamiento autonómico (Martín Delgado, 2018). Desde esta lógica, puede afirmarse que para lograr que el derecho de acceso cumpla su finalidad como instrumento de participación y control, es necesario que las garantías del mismo respondan a cuatro principios básicos: inmediatez, asequibilidad, independencia y efectividad (Guichot Reina, 2014). La opción por la implantación de instituciones de garantía independientes y especializadas en el control de legalidad de las actuaciones administrativas en el ámbito del ejercicio del derecho de acceso en sustitución del régimen ordinario de recursos administrativos que se deriva de la LTBG con carácter básico —por otra parte, la solución más extendida en Derecho comparado y totalmente conforme a las exigencias del Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a documentos oficiales— es válida siempre que, en el caso concreto, se den todos ellos.

En aplicación de tal posibilidad, como ha sido anticipado, la LTBG ha incorporado a nuestro ordenamiento jurídico una reclamación ante una entidad de Derecho Público de carácter independiente que sustituye a los recursos administrativos ordinarios en la función de control de la legalidad de las decisiones adoptadas por órganos de naturaleza administrativa —en concreto, Administraciones territoriales y los órganos y organismos adscritos o vinculados a ellas—, en respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en esta norma. Y lo ha hecho otorgando a tal reclamación carácter potestativo (con posibilidad de impugnación directa en vía judicial), encomendando su resolución a un órgano independiente. En el ámbito de la transparencia, pues, no juegan las reglas de agotamiento de la vía administrativa en función del rango jerárquico del órgano que resuelve, sino que la Ley ha querido otorgar a los solicitantes de información pública un acceso directo a la jurisdicción y la posibilidad de una reclamación administrativa ante una autoridad independiente de carácter especializado. Esta opción del Legislador se ha consolidado en la práctica y puede ser calificada de máximo acierto.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en funcionamiento desde diciembre de 2014, cuenta con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, así como

—al menos, en el plano teórico, pues su realización práctica depende de los medios humanos y materiales con los que cuente— con la posibilidad de ejercer con autonomía e independencia las competencias que se le encomiendan para el cumplimiento de los fines legalmente establecidos, que se centran en la promoción de la transparencia de la actividad pública, en velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad y en salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

A nivel autonómico, existen algunas Comunidades Autónomas que —bien por Ley o bien porque así ha sido decidido por parte de sus Gobiernos de manera provisional o definitiva en ausencia de norma propia— han optado por encomendar al Consejo estatal de Transparencia y Buen Gobierno la resolución de las reclamaciones en materia de acceso. Es el caso de Madrid, Ceuta, Melilla, La Rioja, Cantabria, Asturias, Extremadura y Castilla-La Mancha. Otras Comunidades Autónomas han procedido a crear un órgano propio de control. Es el caso de Andalucía, Aragón, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Navarra y la Región de Murcia. Finalmente, algunas Comunidades han preferido atribuir tal competencia a órganos existentes. Así lo han hecho Castilla y León y Galicia, que han encomendado la función de control, respectivamente, al Procurador del Común y al Valedor do Pobo, sus Defensores del Pueblo. Por último, especial mención merecen los casos del País Vasco e Islas Baleares, ciertamente *sui generis*. Como solución provisionalísima, en el caso del País Vasco se ha creado la Comisión de Acceso a la Información Pública, cuya presidencia recae en la persona titular de la Dirección General de Gobierno Abierto (por tanto, integrado en la estructura jerárquica de la Administración autonómica). En el caso de Baleares se ha optado por constituir una Comisión específicamente dedicada a resolver las reclamaciones previstas en la LTBG, la llamada Comisión para las Reclamaciones de Acceso a la Información Pública.

En una valoración de conjunto de las garantías, ha de insistirse en el hecho de que la creación de un sistema integral de transparencia exige la opción por órganos de garantía verdaderamente independientes e imparciales, que no se limiten exclusivamente a controlar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, sino que supervisen igualmente el cumplimiento de los estándares de publicidad activa, incluso ampliando el objeto de la reclamación para incluir también este extremo (labor que, con alguna excepción, está siendo descuidada por los consejos de transparencia de las Comunidades Autónomas). La transparencia no es sólo publicidad de la información; es, ante todo, cambio en la organización y en la forma de ejercer el poder. En esta línea, resulta fundamental que todos ellos exploten las posibilidades que les ofrece el hecho de que, al igual que el CTBG, tengan encomendada no sólo la labor de resolver reclamaciones en materia de acceso, sino también la de impulsar la transparencia.

En términos generales, puede afirmarse que los órganos de control están entendiendo su función de promover la transparencia de la actividad pública como su fin

principal, que tratan de cumplir a través de las resoluciones a las reclamaciones que le son presentadas y, en algunos casos, por medio de los criterios interpretativos de la Ley que van publicando periódicamente. Dicho en otras palabras, sus resoluciones son vía no sólo para tratar de salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso, sino también para ir creando una auténtica cultura de la transparencia, lo cual queda patente en algunas afirmaciones que pueden encontrarse en no pocas de ellas, en las que, más allá de ofrecer su visión sobre el concreto fondo del asunto, orientan, aperciben, establecen cómo hubiera debido tratarse debidamente la solicitud.

Sin embargo, aun reconociendo estos efectos positivos, debe afirmarse que el órgano de control es la principal garantía del derecho de acceso, a través de la competencia para resolver las reclamaciones presentadas por quienes han visto negado o limitado el ejercicio del mismo. El contexto económico en el que las leyes de transparencia —estatal y autonómica— están siendo aplicadas no puede ser excusa para la creación de órganos débiles en una materia tan importante como es la transparencia y que ejercen una función de carácter cuasijudicial. Resulta conveniente no sólo mantener las inercias positivas generadas por los órganos recientemente creados a través de sus diferentes actuaciones, sino también reforzar los aspectos mejorables para crear un auténtico sistema de garantías, incluyendo el plano normativo.

### 3.3. *Los límites a la transparencia*

En un Estado Social y Democrático de Derecho como el nuestro, ningún derecho puede ser ilimitado. El derecho a saber, en su doble manifestación de publicidad activa y acceso a la información pública, tampoco lo es. A efectos prácticos, los límites pueden clasificarse en tres tipos: materiales, formales y legales.

En primer lugar, la LTBG contempla toda una serie de límites sustantivos o materiales a la transparencia, aplicables tanto a las obligaciones de publicidad activa como al ejercicio del derecho de acceso. Lo hace claramente inspirada en el Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos, sobre la base de toda una serie de derechos e intereses, de bienes públicos y privados, que considera dignos de protección jurídica. Todos ellos se contemplan en abstracto, y su concurrencia en el caso concreto no implica directamente la desestimación de la solicitud de acceso o la imposibilidad de publicar la información por ellos afectada, sino que requiere ponderación. Por ello, la aplicación de estos será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso.

Son los siguientes: la seguridad nacional; la defensa; las relaciones exteriores; la seguridad pública; la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente. A todos ellos ha de añadirse como límite específico el relativo a la protección de datos de carácter personal, distinguiendo entre datos particularmente sensibles, en cuyo caso se requerirá el consentimiento; datos relativos a la organización, respecto de los cuales podrá difundirse la información; y datos que no sean especialmente protegidos, supuesto en el que el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del 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 segundo lugar, la LTBG contempla una serie de límites formales o causas de inadmisión a trámite de la solicitud de acceso a la información que suponen de facto una limitación al objeto del derecho de acceso, al no quedar amparada por el mismo la información que incurre en alguno de ellos. De este modo, serán inadmitidas las solicitudes que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general, a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo y a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración, así como aquellas que vayan dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente, que sean manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley.

Dado que son causas limitativas del ejercicio de un derecho reconocido en la Constitución y desarrollado por la LTBG como derecho subjetivo, habrán de ser todas ellas interpretadas restrictivamente, sin que quepan aplicaciones extensivas, que resultarían contrarias al mismo; más aún, si se tiene en cuenta que la resolución de inadmisión ni siquiera deberá contener un juicio de ponderación entre los intereses concurrentes, pues implica que la solicitud no es valorada en cuanto al fondo. Además, resultará aplicable la posibilidad de acceso parcial si la causa de inadmisión sólo afecta a parte de la información solicitada y habrán de tomarse en consideración los criterios interpretativos que están adoptando los órganos de control —estatal y autonómicos, no siempre coincidentes— y, en última instancia, la jurisprudencia, que han buscado acotar las mismas. Ello es fundamental sobre todo si se tiene presente que, de conformidad con los datos que se ofrecen en el Portal de Transparencia, un porcentaje muy significativo de solicitudes son rechazadas formalmente por la concurrencia de alguna de estas causas.

Finalmente, en tercer lugar, la LTBG, como manifestación de lo que hemos denominado límites legales, se remite en determinados casos a la normativa reguladora del procedimiento administrativo común y a la normativa específica que pudiera existir la regulación del derecho de acceso, resultando de aplicación supletoria en tales supuestos. Efectivamente, la normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo; además, se regirán por su normativa específica aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información —sea o no más favorable que el previsto en la LTBG—, entre las que se encuentran, entre otros, el acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización. Ciertamente, esta previsión supone, en la práctica, el riesgo de que la LTBG quede reducida a la supletoriedad. Por esta razón, resulta imprescindible delimitar su alcance de manera adecuada. El Tribunal Supremo ha señalado que la LTBG, por lo que respecta al acceso a la información pública, se constituye como la normativa básica transversal que regula esta materia y crea un marco jurídico que complementa al resto de las normas; de este modo, sus previsiones tan solo quedan desplazadas, actuando en este caso como supletorias, cuando otra norma legal haya dispuesto un régimen jurídico propio y específico de acceso a la información en un ámbito determinado. Es por ello que ha de considerarse que tal desplazamiento y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al derecho a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada.

La aplicación en la práctica de estos tres tipos de límites puede observarse en las siguientes tablas:

**TABLA 6. FORMA DE RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE ACCESO (DICIEMBRE 2014-JUNIO 2021)**

Tipos de resolución	Porcentaje	
Concesión	25.306	59,68%
Inadmisión	8.945	21,09%
Denegación	1.229	2,90%
Desistimiento y otras formas de finalización	6.926	16,33%
<b>Total expedientes finalizados</b>	<b>42.406</b>	<b>100%</b>

Fuente: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado

**TABLA 7. CAUSA DE LA INADMISIÓN (DICIEMBRE 2014-JUNIO 2021)**

Inadmisiones por causa	Número	Porcentaje
Varias causas de inadmisión conjuntamente	475	5,31%
Información en curso de elaboración o publicación	601	6,72%
Información de carácter auxiliar o de apoyo	299	3,34%
Información necesitada de reelaboración	1.023	11,44%
Información que no posee el órgano al que se ha dirigido la solicitud	1.966	21,98%
Solicitud manifiestamente repetitiva o abusiva	1.455	16,27%
Solicitud de interesado en procedimiento administrativo abierto	1.146	12,81%
Solicitud con régimen específico de acceso	1.846	20,64%
<b>Otros</b>	134	1,50%
<b>Total</b>	<b>8.945</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado

**TABLA 8. CAUSAS DE LA DENEGACIÓN (JUNIO 2021)**

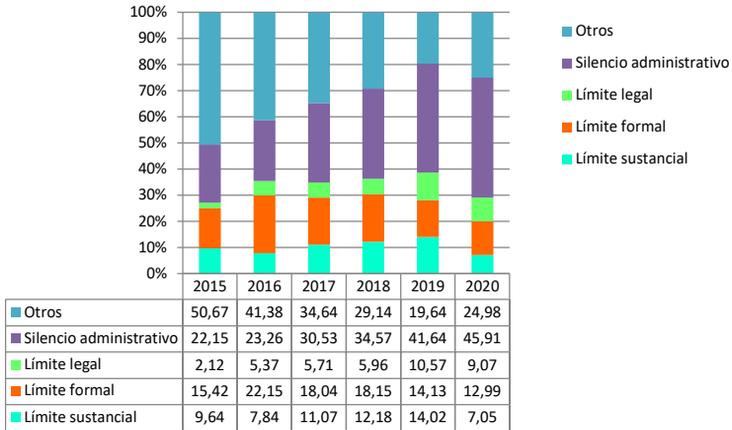
Denegaciones por artículo	Número	Porcentaje
Límites sustanciales (art. 14)	870	73,85%
Protección de datos (art. 15)	210	17,83%
Información generada por otro sujeto (art. 19.4)	98	8,32%
<b>Total</b>	<b>1.178</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Portal de Transparencia de la Administración General del Estado

No obstante lo anterior, aun siendo cierto que ningún derecho puede ser ilimitado, no menos cierto es que los derechos, cuando son verdaderamente tales, poseen vocación de realización en la práctica. Es por ello que, junto a los límites materiales, legales y formales, han de superarse los límites efectivos al derecho de acceso que pueden detectarse en nuestro sistema (Martín Delgado, 2021).

Efectivamente, tal y como destaca el CTBG en sus últimas Memorias anuales, en los últimos años se ha producido un incremento considerable en la aplicación de dos causas de rechazo del acceso: de un lado, los límites formales; de otro, el silencio administrativo.

**FIGURA 1. CAUSA DE RECHAZO DE LA SOLICITUD DE ACCESO POR EL ÓRGANO ADMINISTRATIVO CORRESPONDIENTE EN EL CASO DE RECLAMACIONES FRENTE A LA AGE (2015-2020) [EN PORCENTAJE]**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos sobre resoluciones ofrecidos por el CTBG

Nota metodológica: Más allá de la clasificación propuesta (límites sustanciales, formales y legales), se sigue la forma de categorizar las reclamaciones por causa de impugnación del CTBG.

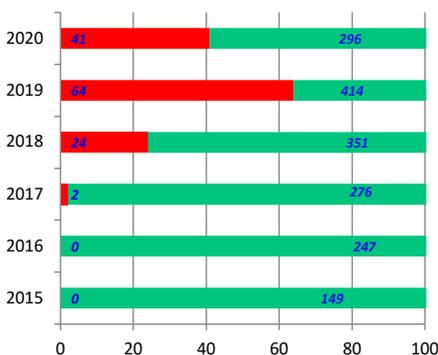
Cuando ésta es “información parcial” (esto es, sólo se da una parte de toda la información solicitada) se computa en otros. En “límite legal” se incluyen tres tipos de casos: los casos de aplicación de la DA 1ª, los supuestos en los que lo solicitado no entra dentro del concepto de información de la LTBG y aquellos otros en los que el órgano que ha recibido la solicitud no posee la información planteada.

Tal y como puede observarse, existen ciertas oscilaciones entre los diferentes límites en función del año considerado, pero puede concluirse claramente que el silencio administrativo gana peso como causa de rechazo que motiva la impugnación, hasta convertirse en la primera de las causas. También que se consolida la tendencia hacia una mayor relevancia de los límites legales y formales respecto de los sustanciales, que conduce a la necesidad de matizar las causas de inadmisión en una eventual reforma de la LTBG. Tan es así, que el propio Consejo de Transparencia, en su Memoria de Actividades correspondiente a 2020, ha destacado en sus conclusiones el “escaso peso de los motivos sustantivos en la denegación de las SAIP por parte de los órganos gestores”, manifestando que “podría estarse, a juicio de este CTBG, en presencia de una tendencia a la resolución por vía formal de las solicitudes sin un estudio sustantivo del contenido del derecho y de la concurrencia o no de las limitaciones materiales al mismo, que podría suponer una interpretación extensiva de los requisitos formales y una restricción indebida del derecho de acceso a la información”.

La no respuesta en plazo a la solicitud de acceso es la principal debilidad del sistema desde la perspectiva de la configuración de la transparencia pasiva. De muy poco sirve una regulación avanzada del derecho de acceso a la información pública, con un procedimiento tasado y plazos de resolución breves, si la reacción de la Administración a la que se pide información es, sencillamente, no responder, haciendo un uso “táctico” de la misma (Gui-chot Reina, 2017). Se pone, así, de manifiesto la necesidad de articular mecanismos que fuercen a los órganos administrativos encargados de tramitar las solicitudes de acceso a resolver en plazo. Al mismo tiempo, no puede ser la única medida. Existe una relación directa entre imposición de nuevas obligaciones y falta de medios para asumirlas. En consecuencia, la afirmación anterior ha de ser completada en el sentido de que resultan igualmente necesarios medios humanos y materiales para dotar a las Unidades de Transparencia de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de los entes locales —así como sus respectivos sectores públicos— de capacidad para responder al ejercicio del derecho de acceso con pleno cumplimiento de las exigencias de la Ley.

Por último, otro de los límites efectivos al derecho de acceso es el relativo al incumplimiento de las resoluciones de los órganos de control. En general, puede observarse que, aunque en los primeros años el número de incumplimientos en relación con las reclamaciones AGE era más bien bajo, en 2018 se produjo una considerable subida, incrementada en 2019 y en 2020, que confirma una tendencia ciertamente preocupante.

**FIGURA 2. RESOLUCIONES DEL CTBG FRENTE A LA AGE RESPECTO DE LA QUE NO CONSTA EL CUMPLIMIENTO (POR AÑO DE ADOPCIÓN DE RESOLUCIÓN) [EN NÚMERO]**



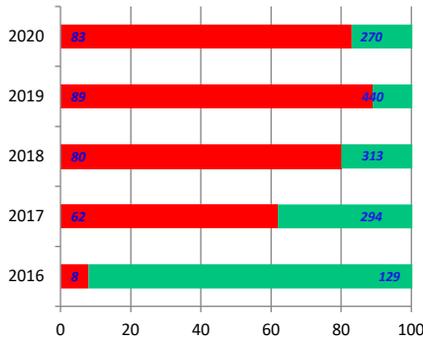
Fuente: Web del CTBG

Nota metodológica: El número que aparece en cada anualidad se corresponde con las resoluciones cuyo cumplimiento no consta al Consejo, lo cual no significa en todos los casos que se trate de incumplimientos materialmente producidos.

Nota explicativa: Datos actualizados a fecha de febrero de 2021

Mayor gravedad reviste aún en el caso de las Comunidades Autónomas y, sobre todo, de los entes locales.

**FIGURA 3. RESOLUCIONES DEL CTBG FRENTE A ADMINISTRACIONES TERRITORIALES RESPECTO DE LA QUE NO CONSTA EL CUMPLIMIENTO (POR AÑO DE ADOPCIÓN DE RESOLUCIÓN) [EN NÚMERO]**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la web del CTBG.

Nota metodológica: El número que aparece en cada anualidad se corresponde con las resoluciones cuyo cumplimiento no consta al Consejo, lo cual no significa en todos los casos que se trate de incumplimientos materialmente producidos.

Nota explicativa: Datos actualizados a fecha de febrero de 2021.

Aun cuando no todos los supuestos deban ser considerados incumplimiento en sentido estricto, puesto que se trata de casos en los que el cumplimiento de la resolución no ha sido comunicado en tiempo y forma al Consejo, son dos las conclusiones claras que pueden extraerse: de un lado, la carencia de medios técnicos y materiales para hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento impide conocer la realidad relativa al grado de ejecución de sus resoluciones; de otro, la ausencia de instrumentos coercitivos para obligar a adoptar las medidas necesarias para acatar las mismas está teniendo consecuencias desfavorables que afectan negativamente a la solidez del sistema de control. El sistema en su conjunto queda en entredicho.

Todo ello evidencia la necesidad de aumentar los medios del Consejo y, junto con ello, de dotarle de poderes coercitivos para forzar la ejecución de sus resoluciones en los casos en los que ésta no se produzca de forma voluntaria por las entidades concernidas.

### 3.4. *La importancia de los agentes de la transparencia: algunas buenas prácticas*

Hay muchas formas de cumplir la Ley, pero no todas ellas son las más idóneas desde la perspectiva del destinatario de la información pública. Por ejemplo, en los casos en los que la información solicitada se encuentre disponible en internet, la LTBG permite dar respuesta a la respectiva solicitud de acceso mediante remisión al correspondiente enlace; sin embargo, remitirse a un portal de internet genérico, trasladando al interesado la carga de buscar tal información, no satisface materialmente el derecho aunque, teóricamente, esté legalmente permitido. Al mismo tiempo, hay muchas formas de ejercer los derechos previstos legalmente, pero no todas ellas son manifestación de la lealtad, buena fe y responsabilidad predicables de los ciudadanos y ciudadanas. Por ejemplo, aunque la LTBG permite solicitar cualquier tipo de información a cualquier órgano sin necesidad de motivación, identificar suficientemente la información requerida y ofrecer, si bien de forma sucinta, los elementos necesarios que permitan al órgano ponderar suficientemente los intereses en juego para valorar si corresponde o no reconocer el derecho de acceso facilita la tarea que éste debe llevar a cabo.

Por esta razón, un elemento fundamental para la implantación de la cultura de la transparencia es la forma en la que esta sea puesta en práctica por los distintos agentes que intervienen en su realización. Efectivamente, se trata de una tarea que no incumbe únicamente a los poderes públicos y a las personas que prestan servicios en ellos; antes al contrario, es igualmente responsabilidad de la ciudadanía y las organizaciones y entidades integrantes de la sociedad civil organizada. Desde esta perspectiva, tan importante como tomarse el Derecho en serio, esto es, cumplir con las obligaciones y dar satisfacción a los derechos previstos en la norma, es implantar políticas públicas y llevar a cabo iniciativas que, sin estar legalmente exigidas, coadyuvan al cumplimiento de los fines propios de la transparencia. Facilitar el ejercicio del derecho en lugar de obstaculizarlo; fomentar la publicidad de la información aunque no esté previsto expresamente en la norma, sin limitarse a un cumplimiento de mínimos; formar y capacitar a los empleados públicos, particularmente a aquellos que se encargan de tramitar y resolver las solicitudes de acceso y difundir la información a través de los portales de transparencia; fomentar el conocimiento de los portales de transparencia y de la posibilidad de ejercer el derecho de acceso por parte de la ciudadanía; o ejercer responsablemente el derecho de acceso son buenas prácticas que ayudan eficazmente a la realización de los fines previstos en la LTBG.

No son pocas las iniciativas de interés que pueden destacarse en este sentido. Se han seleccionado algunas de ellas no por ser las más relevantes en términos cuantita-

tivos o cualitativos, sino por representar bien las ideas que subyacen en la afirmación que acaba de formularse.

### *Caso 1. Acceso sin identificación*

Uno de los aspectos más discutidos de la LTBG es la necesidad de identificarse para ejercer el derecho de acceso. La norma requiere acreditar la identidad del solicitante —también cuando presenta su solicitud por medios electrónicos—, en coherencia con el hecho de que se trata de un derecho de ejercicio procedimentalizado.

La Ordenanza Municipal de Transparencia de la Ciudad de Madrid, aprobada el 27 de julio de 2016, incorporó una novedad muy interesante, destinada, como se explica en su Exposición de Motivos, “a garantizar la mayor efectividad de este derecho, partiendo de un principio general favorable al acceso”. Con esta finalidad, introduce una vía de acceso sin necesidad de identificación previa, con compromiso de respuesta en un plazo máximo de veinte días, que resulta aplicable en aquellos supuestos en los que la información solicitada no está afectada por alguno de los límites —materiales, legales o formales— contemplados en la normativa. A tal fin, basta con cumplir el apartado relativo al correo electrónico en el que se desee recibir la respuesta, simplemente. Se trata, pues, de una vía de acceso alternativa para aquella información pública de relevancia e interés general cuya difusión no conlleve perjuicios de ninguna naturaleza.

De conformidad con los datos que aparecen en el Portal de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid, en el primer año de funcionamiento (diciembre de 2015-diciembre de 2016), de las 723 solicitudes recibidas por el Ayuntamiento, 240 se presentaron sin identificación, esto es, un 33,20%. En 2017 el porcentaje fue menor: de 1.026 solicitudes, 230 se presentaron sin identificación, un 22,42%. En 2018, de las 1.090 solicitudes que se plantearon, 137 lo fueron sin identificación, el 12,56%. En 2019, año en el que más solicitudes acumuladas se han registrado (un total de 1.241), 164 se presentaron sin identificación, esto es, un 13,21%. Finalmente, en 2020, de las 1.006 solicitudes presentadas, 89 se han registrado sin identificación, lo que representa un 8,85 %. En cómputo global, los datos acumulados de solicitudes sin identificación entre diciembre de 2015 y diciembre de 2020 se sitúan en el 16,90%. En definitiva, aunque decrecer el interés por esta vía de acceso respecto de la formalizada a medida que se ha ido consolidando la aplicación

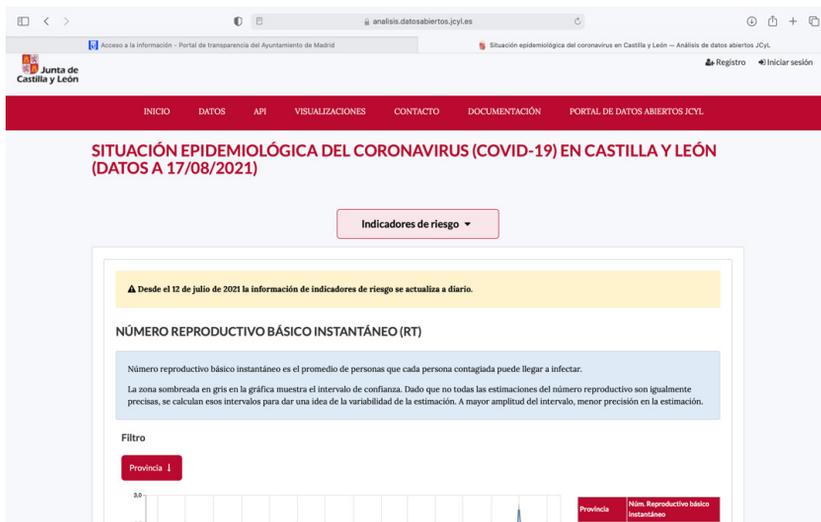
de la Ordenanza de Transparencia, puede considerarse relevante el número de casos en los que se hace uso de este mecanismo, lo que lo convierte en una buena opción para el solicitante, que se une a otras novedades de la propia Ordenanza, como el hecho de que el cómputo del plazo para resolver se inicie desde la entrada de la solicitud en el registro municipal general (el Portal de Transparencia en el caso de solicitudes electrónicas planteadas por esa vía), y no en el específico del órgano competente para resolver, de modo tal que el tiempo real máximo para resolver es de un mes y no cabe usar fraudulentamente, como ocurre en no pocos casos en otras Administraciones, el margen entre registro de la solicitud y remisión por el órgano gestor del respectivo Portal de Transparencia al órgano competente para resolver.

Fuente de la imagen: [https://www.s.munimadrid.es/LETRA\\_WBPROCINTER/peticionInformacion.htm](https://www.s.munimadrid.es/LETRA_WBPROCINTER/peticionInformacion.htm)

### Caso 2. Transparencia en tiempos de COVID

La gestión pública de la pandemia que estamos sufriendo como consecuencia del Covid-19 ha evidenciado no pocas carencias en nuestras Administraciones Públicas y ha tensionado el sistema de transparencia. Basta con pensar en el hecho de que, cuando más necesaria era la información relativa a la gestión sanitaria, se optó por suspender los plazos administrativos para la tramitación de solicitudes, incluso aunque ésta fuera electrónica. En cualquier

caso, esta situación también ha permitido que destaquen algunas iniciativas pro-transparencia. Es el caso de la información sobre el coronavirus que ha ido ofreciendo —y continúa haciéndolo— el Gobierno de Castilla y León desde el inicio de la pandemia. No se ha limitado a hacer constar los datos, sino que toda la información se ofrece en formato abierto. Tampoco se ha centrado única y exclusivamente en un Portal web, sino que se hace uso de otros canales, incluyendo redes sociales, lo cual permite llegar a más personas. Junto con ello, la actualización es diaria y la información se comunica de forma clara y sencilla, fácilmente comprensible. Se trata, en definitiva, de una buena práctica de referencia sobre cómo ofrecer información pensando en los destinatarios.



Fuente de la imagen: <https:// analisis.datosabiertos.jcyl.es/pages/coronavirus/>

### *Caso 3. La importancia de la sociedad civil organizada*

A nivel particular, existen no pocas organizaciones que están llevando a cabo una importante labor de promoción de la cultura de la transparencia, con anterioridad incluso a la aprobación de la LTBG. Acces Info, Civio o Transparencia Internacional España, por citar algunas de ellas, son instituciones de referencia en este ámbito. Algunas de ellas, de hecho, jugaron un papel muy relevante a la hora de impulsar la existencia de una Ley de Transparencia en nuestro país.

La organización Civio ha sido una de las entidades más activas en el ámbito de la transparencia, no sólo ejerciendo responsablemente el derecho de acceso a la información pública —lo que ha dado lugar a algunos casos decisivos a la hora de consolidar los criterios de interpretación de la Ley—, sino también analizando los datos disponibles en los Portales de Transparencia para detectar anomalías, evidenciar irregularidades o, sencillamente, generar nueva información de interés para la ciudadanía. Particularmente importante es la tarea de búsqueda de información en diferentes espacios web sobre contratación pública, bajo la significativa rúbrica de “Quién cobra la obra”, que pretende ofrecer un mapa general de la contratación pública en España haciendo uso de datos libremente accesibles y, sobre todo, detectar y denunciar irregularidades e incumplimientos normativos.



Fuente de la imagen: <https://civio.es/quien-cobra-la-obra/>

## 4. A modo de conclusión

### 4.1. La transparencia en el IV Plan de Gobierno Abierto

Uno de los ejes fundamentales del IV Plan de Gobierno Abierto es el relativo a la Transparencia, con tres vías de actuación: mejorar el marco regulatorio; capacitar para un ejercicio responsable; y fortalecer las garantías.

La mejora del marco regulatorio incluye la aprobación del reglamento de desarrollo de la LTBG —aún pendiente— con el fin de completar la regulación de la misma en

relación con las obligaciones de publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso, así como la ratificación por el Reino de España del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos, que ha ya sido aprobada por el Consejo de Ministros. Junto con ello, como principal propuesta, plantea la reforma de la actual Ley de Transparencia, acompañada de un proceso participativo, que permita integrar las demandas de la ciudadanía. En relación con el fortalecimiento de las garantías, se contempla la aprobación de un plan de mejora y refuerzo de la transparencia; la elaboración de un sistema de acreditación de la transparencia de las entidades públicas y privadas, fruto de la colaboración del CTBG y los órganos de control autonómicos, que corrija la heterogeneidad actualmente existente; y la mejora del Portal de Transparencia para facilitar el seguimiento y la visualización de la información en él disponible y potenciar la apertura de datos. Finalmente, se incorpora la promoción de buenas prácticas en ámbitos sectoriales para involucrar a los actores públicos en la implementación del Gobierno Abierto.

Todo ello permitirá corregir algunas de las carencias detectadas.

#### 4.2. *El reto permanente de la transparencia*

Todo proceso de cambio es lento. Apenas han transcurrido 7 años desde la aprobación de la Ley estatal de transparencia y, en la inmensa mayoría de los casos, la normativa autonómica es aún más joven. No contamos aún con una Ley de participación a nivel del Estado. Aunque se ha avanzado considerablemente en la creación de un sistema integral de transparencia en nuestro país, se observa claramente que la cultura de la transparencia aún no ha calado ni en las ciudadanas y ciudadanos ni en las propias organizaciones públicas en los términos que serían deseables.

Cuando la transparencia se presenta como un mito, el riesgo de decepción por la no realización del mismo es grande; por el contrario, cuando se presenta como un reto que se ha de ir abordando paulatinamente desde el Derecho y la política, en colaboración corresponsable con la ciudadanía, el camino quizás sea más lento, pero es más seguro. Los mitos generan escepticismo; la realidad, confianza, incluso en aquellos casos en los que a través de ella se identifiquen aspectos susceptibles de mejora.

Precisamente por ello, ni los Parlamentos, ni los Gobiernos, ni los empleados públicos, ni la ciudadanía podemos conformarnos con el actual marco jurídico y administrativo de la transparencia en nuestro país. Dado que se ha avanzado tanto en tan poco tiempo, resulta necesario ser más ambiciosos. Ser transparentes exige

implantar un estado permanente de actualización de los medios, los instrumentos y los fines de la transparencia. La transparencia es un reto permanente.

Como ha sido señalado en las páginas precedentes, la transparencia no es en ningún caso un fin en sí misma. Como elemento integrante del concepto de Gobierno Abierto, se trata de una premisa que busca fomentar la participación y la colaboración de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

A lo largo de estas páginas se han identificado algunas carencias que deben ser subsanadas. Un sistema de transparencia que aspire a ser verdaderamente tal habrá de tomarlas en consideración. Las iniciativas contempladas en el IV Plan de Gobierno Abierto y, en particular, la elaboración de una nueva Ley, constituyen una excelente oportunidad para continuar avanzando en la senda de la transparencia.

## Bibliografía

- Colás Tenas, J. (2017): “La contratación pública en relación con el ámbito básico de la transparencia”, en VILLORIA MENDIETA, FORCADELL ESTELLER y BAENA GARCÍA (Coords.), *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*, Tecnos, Madrid.
- Fernández Ramos, S.; Pérez Monguió, J.M. (2014): *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor.
- Guichot Reina, E.: (2014): “Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones”, Wences; Kölling; Ragone (Coords.), *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, págs. 61-79.
- (2017): “Las resoluciones en materia de acceso a la información”, en Troncoso Reigada (Dir.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, Thomson Reuters Civitas, Cizur Menor.
- Hofmann, A.; Ramírez-Alujas, A; Y Bojórquez Perezniето, J.A., Coord. (2012): *La promesa del Gobierno Abierto*, disponible en [https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La\\_promesa\\_del\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/2016/04/La_promesa_del_Gobierno_Abierto.pdf)
- Lessig, L. (2009) “Against Transparency”, *The New Republic*, 9 de octubre de 2009, disponible en <https://newrepublic.com/article/70097/against-transparency>
- Martín Delgado, I. (2018): “La configuración legal de los consejos autonómicos de

transparencia: algunos riesgos para el ejercicio de su función de control”, *Dilemata*, núm. 27.

- (2019): *Transparencia y acceso a la información pública: de la teoría a la práctica*, Iustel, Madrid.
- (2021): “Los límites efectivos al derecho de acceso”, En Cotino Hueso, L.; Boix Palop. A.: *Los límites al derecho de acceso a la información pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2021 (págs. 65-98).

# RENDICIÓN DE CUENTAS Y GOBIERNO ABIERTO

Concepción CAMPOS ACUÑA

*Doctora en Derecho y Directiva Pública Profesional*

El artículo 1.1 de la Constitución Española ofrece una visión clara del modelo de Estado, un Estado Social y Democrático de Derecho, definición que debe conectarse con un Estado en el que los poderes públicos rinden cuentas de la acción de gobierno y por extensión, de la gestión pública, en el marco de las políticas públicas de gobierno abierto. Se integra así la rendición de cuentas en la esencia misma de la calidad democrática de las instituciones que conforman el Estado, configurándose como una premisa necesaria y que se articula en el marco de las políticas públicas de gobierno abierto.

Para conocer con detalle qué es y para qué sirve la rendición de cuentas y su proyección como uno de los pilares necesarios para alcanzar el gobierno abierto, y en particular, cómo la ciudadanía puede utilizar los mecanismos que ofrece el sistema actual para la mejora de la calidad democrática y los poderes públicos pueden mejorar la percepción de la ciudadanía sobre los mismos y acabar así con la desafección política, analizamos a continuación el concepto, las clases y cómo las nuevas tecnologías constituyen una valiosa herramienta para facilitar, en plena cuarta revolución industrial, el conocimiento, seguimiento y evaluación de las decisiones que adoptan los poderes públicos y sus impactos en la construcción de una sociedad justa, inclusiva e igualitaria.

Por eso para aproximarnos a la rendición de cuentas como uno de los ejes del gobierno abierto vamos a intentar responder a tres cuestiones básicas: qué es, para qué sirve y cómo se ejerce.

## 1. ¿Qué es la rendición de cuentas?

Con permiso de la antigua Grecia, podemos encontrar el origen formal de la rendición de cuentas en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano,

adoptada en Francia el 26 de agosto de 1789, que lleva a cabo un doble reconocimiento del derecho a la rendición de cuentas por la ciudadanía. Por una parte, de carácter general, al contemplar en su artículo 15 que *“la sociedad tiene derecho de pedir cuentas a todo agente público sobre su administración”*, derecho que se desgrana en el artículo 14 al disponer que *“Todos los ciudadanos tienen el derecho de verificar por sí mismos, por sus representantes la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente, de vigilar su empleo, y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”*. Es decir, no sólo una formulación genérica sino concretando los resultados de la gestión y confiriendo a toda la ciudadanía el derecho a exigir la rendición de cuentas, en una visión adelantada a la rendición de cuentas. Más de 230 años después este derecho debe formar parte del ADN del sector público<sup>1</sup>.

### 1.1. *Un abordaje desde la conexión con la transparencia efectiva en su doble dimensión*

Para responder a la pregunta sobre qué es la rendición de cuentas puede entenderse<sup>2</sup> como una virtud que tienen determinados agentes que, gracias a rasgos de su personalidad y a su desarrollo moral, asumen que dar cuentas a sus principales (y a las personas con un interés legítimo en la buena administración del bien cedido o *stakeholders*) es ineludible y que ocultar datos o mentir sobre su labor fideicomisaria es algo a evitar.

Pero la rendición de cuentas presenta otra dimensión, pues también es un mecanismo. En este caso, como la variable independiente que permite que se produzcan resultados positivos tanto para los principales como para los *stakeholders*, y resultados tales como el desarrollo económico o la seguridad jurídica, entre otros<sup>3</sup>.

Como una aproximación directa podría definirse a la rendición de cuentas como “un proceso a través del cual los gobernantes, los representantes y los servidores públicos informan, responden y justifican sus actos, sus decisiones y sus planes de acción a los

---

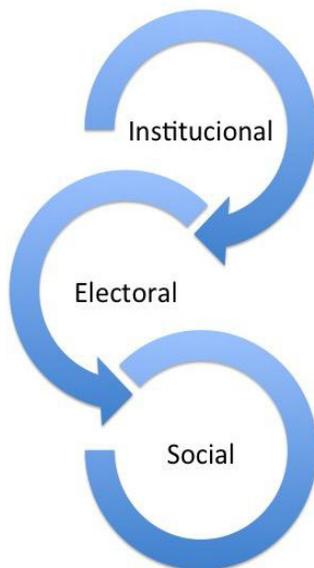
<sup>1</sup> Los orígenes del modelo de gobierno transparente que rinde sitúa sus ideas clave en la Ilustración y, posteriormente, en los debates de los fundadores de la democracia estadounidense (Villoria y Jiménez, 2010).

<sup>2</sup> Bovens, M., et al., eds.: *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

<sup>3</sup> Para una aproximación conceptual de carácter académico se recomienda la consulta de la voz “Rendición de cuentas” (Villoria, 2020), de la Enciclopedia de las Ciencias Morales y Políticas para el siglo XXI”.

governados y se sujetan a las sanciones y recompensas procedentes<sup>4</sup>; de este modo, incluiría tres dimensiones: el control institucional, el electoral y el social<sup>5</sup>.

### DIMENSIONES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



Fuente: elaboración propia

Para que exista rendición de cuentas en los términos expuestos es necesario que se den una serie de presupuestos de partida<sup>6</sup>:

- En primer lugar, que exista transparencia y se ofrezca información por los agentes públicos sobre los procedimientos usados, los productos conseguidos y los impactos estimados; al tiempo que se ofrezca un relato consistente de la medida, política, programa o plan ejecutado.

<sup>4</sup> Wences, I. : “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en Villoria, M. y Wences, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010

<sup>5</sup> Villoria Mendieta, M. y Jiménez Sánchez, F. “Estado de derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza”, en Villoria, M. y Wences, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010

<sup>6</sup> Bovens, M., et al., eds.: *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014

- En segundo lugar, el agente debe justificar sólidamente sus acciones ante las preguntas o requerimientos del principal, es decir, debe someterse a la auditoría y explicar los desajustes, en el caso de producirse.
- Y, por último, en tercer lugar, es necesario que asuma las consecuencias, con independencia de que sean buenas o sean malas, de los resultados de su actuación. La existencia de mecanismos de exigencia de responsabilidad y, en su caso, imposición de sanción forma parte fundamental del sistema; evitar la impunidad por las malas decisiones es esencial para que el sistema funcione.

Como hemos visto, la transparencia se perfila como un presupuesto fundamental para la rendición de cuentas, de tal modo que ambos pilares se complementan para poder obtener la información que permita un análisis y juicio crítico sobre la gestión. Sin embargo, un análisis en perspectiva permite observar una clara asimetría entre la interiorización de la transparencia (formalmente, al menos) y la de la rendición de cuentas<sup>7</sup>.

La razón puede encontrarse en que la transparencia alcanzaba un reconocimiento formal en el año 2013, con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En cambio, no hay en el ordenamiento jurídico español un reconocimiento expreso del derecho-deber a la rendición de cuentas, más allá de su vinculación a través de las políticas públicas de gobierno abierto y, cómo se verá en el siguiente apartado, mediante una construcción con los elementos base que ya tenemos, como es la planificación y la evaluación de las políticas públicas.

A efectos de la mejor delimitación del concepto es preciso realizar una puntualización sobre el alcance de la rendición de cuentas, expresión comúnmente utilizada en el ordenamiento jurídico con carácter limitado para hacer referencia a las obligaciones del sector público de rendir cuentas en el ámbito de la gestión económico-financiera ante los órganos externos de fiscalización (en España, el Tribunal de Cuentas y las distintas Cámaras de Cuentas autonómicas), que han desarrollado incluso una iniciativa para facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada<sup>8</sup>, con elementos tales como un Observatorio de Rendición.

---

<sup>7</sup> Para profundizar en la transparencia, y en sus dimensiones de publicidad activa y pasiva nos remitimos al capítulo anterior de la presente guía.

<sup>8</sup> Tal y como puede examinarse en el siguiente enlace <https://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html>

Idioma: Castellano

rendiciondecuentas.es  INFORMACIÓN GENERAL CONSULTA DE ENTIDADES Y CUENTAS ÁREA PRIVADA ENLACES

**transparencia con la voluntad de informar y generar confianza**

El Portal Rendición de Cuentas es una iniciativa liderada por el Tribunal de Cuentas y con la participación de la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, la Audiencia de Cuentas de Canarias, la Cámara de Cuentas de Madrid, la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Sindicatura de Cuentas del Principado de Asturias, la Cámara de Cuentas de Aragón, el Consejo de Contas de Galicia y la Cámara de Cuentas de Andalucía para facilitar la rendición de cuentas de las Entidades Locales y permitir a los ciudadanos tener acceso a la información y conocer la gestión desarrollada.

En todo caso, la rendición de cuentas, como pilar del gobierno abierto, es exigible al conjunto de las actuaciones de las instituciones públicas, con independencia de cuál sea su forma: política, plan, programa o medida; tan sólo es necesario integrarla en cada una de ellas.

## 1.2. Tipología de la rendición de cuentas

La construcción del Estado de Derecho y la separación de poderes han ido haciendo aflorar distintos mecanismos de rendición de cuentas, mecanismos que, gracias a las nuevas tecnologías —pero, sobre todo, a las políticas de gobierno abierto y a la democratización del acceso a la información— están en permanente evolución. En primer lugar, deben identificarse las diferentes tipologías en su ejercicio, tipologías que también se clasifican en función de los actores implicados, partiendo del control tradicional y político al más innovador, al control social, gracias, en gran medida, al impacto de las nuevas tecnologías y a la proyección de la disrupción tecnológica, que permiten a una ciudadanía activa e interesada en la gestión pública dicho control, integrado en el marco del gobierno abierto. A efectos de delimitar claramente el concepto podemos distinguir, básicamente, la siguiente tipología.

### 1.2.1. Rendición de cuentas vertical (*Vertical Accountability*)

En el ámbito político de la rendición de cuentas, la técnica tradicional es la electoral, esto es, los procesos de elección a que se someten periódicamente los gobernantes se-

gún el modelo político, en el que los votantes libremente ejercen su derecho, premiando o castigando la acción de gobierno en función del cumplimiento de sus promesas y del resultado de su acción, control que está muy asentado institucionalmente pero que no resulta suficiente ante los ciclos políticos actuales y las dinámicas de relación con la demanda de una ciudadanía informada y con elevados estándares de demanda social.

También como un control de carácter político puede identificarse el control parlamentario que se ejerce sobre el gobierno y su sector público, con sus diferentes instrumentos: comisiones de investigación, preguntas, interpelaciones, comparencias, moción de censura, etc. En España, por ejemplo, las Comisiones de Investigación se encuentran recogidas en la estructura organizativa de las dos Cámaras de representantes, por un lado en los arts. 40 a 53 del Reglamento del Congreso de los Diputados y, por otro, en los arts. 59 a 60 del Reglamento del Senado.

A éstos debe sumarse aún el control político que realiza la dirección del partido sobre sus representantes en los distintos puestos públicos, máxime en un contexto en el que los partidos políticos han asumido la necesidad de convertirse en organizaciones íntegras y transparentes a través de sus respectivos códigos éticos y políticas de integridad, con el fuerte incentivo de estar sujetos a responsabilidad penal, lo que conduce a la introducción de políticas de *Compliance*.

En el ámbito de los niveles directivos, la rendición de cuentas se produce internamente en relación a la estructura jerárquica de mando, y externamente a través de los sistemas que haya establecido la organización. Finalmente, en cuanto a los empleados públicos, la rendición de cuentas se produce también internamente según los niveles de organización, sin perjuicio en todos estos casos de la exigencia de responsabilidad por las vías legalmente establecidas (disciplinaria, civil, patrimonial o penal).

Todavía en el marco de los sistemas de rendición de cuentas vertical, puede identificarse la **rendición de cuentas social**, que ha supuesto una democratización del control vertical, frente al automatismo del control electoral, en cuanto permite que tanto la sociedad civil organizada, como distintos movimientos ciudadanos, los medios de comunicación, en especial, los de investigación y la comunidad de expertos puedan llevarlo a cabo en cualquier momento y sobre cualquier ámbito de la acción de gobierno, generando también demanda social.

### 1.2.2.- Rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas de carácter horizontal se proyecta a la idea de control o equilibrio entre los poderes del Estado; en concreto, remite a “la existencia de agen-

cias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”<sup>9</sup>.

En este tipo de control se pueden distinguir dos tipos: de balance y asignadas. Las de balance están integradas por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuya existencia responde a la búsqueda de equilibrios dentro del poder político, siguiendo la doctrina de la división de poderes, y situada en el ámbito político. Por su parte, las asignadas se referencian a los órganos de control independientes o con autonomía de actuación que ejercen su acción en base a criterios técnicos y profesionales.

En España resultaría extremadamente extenso proceder a una descripción de todos ellos, pero en el heterogéneo mapa podría realizarse la siguiente clasificación, sin ánimo de exhaustividad, y con un importante matiz en su configuración: que, muchos de estos órganos carecen de potestad sancionadora, una debilidad que no contribuye a la eficacia de su acción.

Agencias asignadas en España
— Órganos de control externo. Tribunal de Cuentas y homólogos autonómicos
— Defensor del Pueblo y homólogos autonómicos
— Órganos garantes en materia de transparencia: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y homólogos autonómicos
— Órganos de prevención y lucha contra el fraude: Cataluña, Valencia, Islas Baleares, Andalucía, Castilla y León, y a nivel local, Madrid y Área Metropolitana de Barcelona
— Órganos sectoriales: en determinados ámbitos sectoriales se ha optado por la creación de órganos independientes y de carácter sectorial, como sucede en materia fiscal, con la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF), o en materia de contratación con la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación y OIREscon

Igualmente y proyectado sobre la exigencia de responsabilidad podemos hablar de la rendición de cuentas colectiva, la que da toda una organización pública a sus principales y la responsabilidad individual, en la que cada miembro de la organización debe dar cuenta del cumplimiento de sus funciones, tareas y responsabilidades, del cumplimiento de sus objetivos, respetando los valores del servicio público y la cultura de la organización.

<sup>9</sup> O’Donnell, G.: “Accountability horizontal”, en *La Política*, 4 (1998)

## 2. La relevancia de la planificación y la evaluación de las políticas públicas

La relevancia de la planificación y la evaluación de las políticas públicas en el ejercicio de la rendición de cuentas es fundamental para permitir extraer conclusiones e información concreta sobre la definición de los objetivos establecidos, la correcta (o incorrecta) asignación y aplicación de los recursos públicos, el grado de cumplimiento de esos objetivos y la adecuación, en su caso, de las medidas correctoras adoptadas. Información que, en último término, será de gran utilidad para adoptar las decisiones futuras.

En primer lugar, debemos aclarar si la planificación y evaluación de las políticas públicas se configura, en el momento actual, como un deber de origen legal o si se trata de un mecanismo de autorregulación que se imponen los distintos actores en el marco de las buenas prácticas en la gestión pública.

Sobre esta cuestión, podemos afirmar que, en la actualidad, no existe en el ordenamiento jurídico una obligación general de planificación y evaluación de políticas públicas, más allá de determinados ámbitos sectoriales, pero en un ejercicio de revisión general, pueden encontrarse en el ordenamiento jurídico algunos elementos informadores, básicamente por la conexión expuesta, en la normativa reguladora en materia de transparencia:

### **Artículo 6 LTAIBG. Información institucional, organizativa y de planificación.**

*2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.*

*En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.*

La inexistencia de un ejercicio sistemático de evaluación y seguimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa por parte de las instituciones públicas (y el incumplimiento generalizado y no sancionado de estas obligaciones) y del derecho de acceso a la información pública supone un grave obstáculo al ejercicio de la rendición de cuentas social, frente al que deben adoptarse medidas dirigidas a la institucionalización de las mejores prácticas en la materia. En este caso, la asignación orgánica de la responsabilidad de evaluación puede facilitar una sustancial mejora de los niveles de rendición de cuentas.

Precisamente en relación con esa institucionalización, tras la desaparición de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas Públicas, debe ponerse en valor la creación de una División de Evaluación del Gasto Público en la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, a través del Real Decreto 793/2021, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Estatuto Orgánico de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. La División, que se crea con el nivel de Subdirección General, pretende reforzar las capacidades de evaluación permanentes de la institución, en la línea recogida en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, en su componente 29 y asociado a la reforma 1.3, y para ello se dotará de todos los recursos necesarios para que lleve a cabo su labor de revisión del gasto de manera sistemática, lo que permitirá afrontar con garantías de calidad el reto de las nuevas fases de *Spending Review*. Además, la nueva División establecerá canales estables de interconexión con las administraciones para proveerlas de información sobre sus evaluaciones y recomendaciones, facilitando el proceso de implementación de las propuestas y el seguimiento de estas.

La evaluación de políticas públicas se presenta como un proceso sistemático y razonado de generación de conocimiento, a partir de la recopilación, análisis e interpretación de información, encaminado a la comprensión global de una intervención pública —sea ésta una política, plan, programa o norma—, para alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica y efectos (resultados e impactos), con la finalidad de:

- Promover la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía y contribuir a la mejora de la calidad democrática.
- Ayudar a la toma de decisiones basada en evidencias.
- Favorecer la eficacia y la eficiencia en la actuación pública, promoviendo una mayor racionalidad del gasto público.
- Constituir una herramienta de aprendizaje y contribuir a la mejora de la dimensión estratégica y operativa de la acción pública.
- Fomentar la participación en la acción pública.

Planificación y evaluación son así dos elementos claves para la eficacia en los procesos de rendición de cuentas, por lo que resulta necesario reforzar su integración en el ciclo de las políticas públicas y la transparencia en torno a ambas fases del mismo.

### 3. ¿Para qué sirve la rendición de cuentas?

Desde la crisis aparecida en el año 2008, las instituciones públicas han experimentado una fuerte disminución en su legitimidad, también en las democracias representativas, que se traduce en una clara desafección política y una pérdida de confianza hacia la gestión pública, confianza que constituye la base de las relaciones en un Estado Social y Democrático de Derecho, por lo que resulta urgente abordar medidas para recuperar la confianza y reforzar la legitimidad de las instituciones públicas, finalidad que, gracias a una gestión transparente y que rinde cuentas de su acción y resultados, puede alcanzarse, tal y como examinamos a continuación.

#### 3.1. *Una revisión a la rendición de cuentas y a su necesidad: la legitimidad democrática de las instituciones frente a la desafección política*

Puede afirmarse que “una democracia de calidad es una buena democracia, partiendo de la premisa de un ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente consigue la libertad y la igualdad de los ciudadanos... un régimen muy legitimado y, por tanto, estable, que satisface completamente a los ciudadanos”<sup>10</sup>. Para llegar a esta conclusión adapta su modelo a los controles de calidad de los productos en el diseño industrial, basados en tres pilares de calidad:

Proceso de producción	Procedimientos Procedimientos normativos e institucionales de adopción de decisiones y producción de políticas
Cualidades del producto	Contenido Resultados y rendimiento institucional
Satisfacción de compradores, consumidores o clientes	Resultado Satisfacciones

Los poderes públicos deben, de conformidad con las necesidades detectadas en cada momento de la ciudadanía, ofrecer respuesta a preguntas como las relativas a la forma en que se gastan el presupuesto público, el cumplimiento de las leyes y procedi-

<sup>10</sup> Morlino, L.: *Democracias y democratizaciones*. Madrid, CIS, 2009

mientos, la eficacia en la satisfacción de los objetivos, la transparencia con la que actúan, o la integridad con la que trabajan sus representantes y empleados, de este modo se aborda un aspecto esencial de la rendición de cuentas como es la “eficacia política”.

Pueden distinguirse distintos niveles de desarrollo de la rendición de cuentas como valor del gobierno abierto

<b>Primer estadio Básico</b>	Informan de su proceder
<b>Segundo estadio Intermedio</b>	Responden de sus actos y justifican su proceder
<b>Tercer estadio Avanzado</b>	Sistema transparente y abierto que asigna responsabilidades y establece sanciones en caso de incumplimiento o recompensas en su caso

Fuente (Cruz-Rubio, 2014)

El primero de estos niveles estaría directamente relacionado con los niveles de transparencia de la acción de gobierno y administración, siendo necesario garantizar una transparencia real y efectiva. En el segundo de ellos, la rendición de cuentas da un salto cualitativo al pasar de una formulación meramente expositiva a requerir una acción concreta de explicación, de justificación, en primer lugar, del proceso de toma de decisión y en segundo lugar, de su ejecución y resultado, para cerrar en el nivel avanzado con la asignación de consecuencias, con la reacción a la exposición y a la acción de explicación, estableciendo un sistema de evaluación de resultados que premia o castiga en función de los mismos.

### 3.2. La rendición de cuentas en el IV Plan de Gobierno Abierto

La aprobación del IV Plan de Gobierno Abierto exige revisar las referencias al pilar rendición de cuentas que se encuentra recogido en el “Eje 1: Transparencia y Rendición de cuentas”, pero también el “Eje 3: Integridad”.

Observamos así que la rendición de cuentas no se contempla en el IV Plan de un modo independiente, sino, como hemos visto, de modo complementario a la transparencia por la conexión ante ambos pilares, si bien sería recomendable dotar a la rendición de cuentas de mayor autonomía para permitir la identificación concreta de las líneas de acción dirigidas a reforzar esta dimensión del gobierno abierto.

### Eje 1: Transparencia y Rendición de cuentas

Por una parte, se pone en valor la importancia de contar con información clara, accesible, que genere conocimiento y no sólo volumen de datos desestructurados, lo que exige una revisión continua y actualización de los Portales de Transparencia, de ahí que el Plan incluya un proyecto de mejora del Portal de la Transparencia partiendo de ampliación de la publicidad activa y la mejora en la rendición de cuentas a la ciudadanía, facilitando el seguimiento de planes públicos e informando periódicamente a la ciudadanía sobre su cumplimiento, mejora que requiere también de una importante acción para avanzar en el cambio de cultura en las organizaciones respecto al valor de la transparencia en la gestión pública.

Igualmente, este eje pretende impulsar la apertura de datos mediante la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1024, relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público. También refleja buenas prácticas en ámbitos sectoriales, como el económico presupuestario o el empleo público y recoge entre estas iniciativas, la trasposición de la Directiva UE 2019/1151 conocida como “directiva de digitalización de sociedades”, de elevada importancia en relación a la rendición de cuentas por cuanto permitirá una clara mejora en el acceso a los datos del Registro Mercantil, como herramienta de mejora para la prevención y detección del fraude y la corrupción mediante el acceso a los datos de empresas y autónomos, línea en la que podría incluirse un diario electrónico de operaciones mercantiles totalmente abierto para su descarga en forma estructurada y de carácter gratuito, facilitando así su consulta libre.

### Eje 3: Integridad

Todo sistema de integridad institucional debe contar con la debida rendición de cuentas. Así lo afirma el propio Plan, afirmación que se conecta con el compromiso de implantar Sistemas de Integridad Pública para fortalecer los sistemas preventivos de integridad pública desde distintas perspectivas, como respuesta a una elevada demanda de la sociedad, a través de la definición de nuevos principios y pautas que guíen el ejercicio de las responsabilidades públicas, con normas más acordes a la sociedad actual, códigos de conducta, líneas de actuación concretas, programas de formación y mecanismos de rendición de cuentas.

Este eje contempla el refuerzo de la integridad en ámbitos específicos que pueden ayudar a alcanzar una efectiva rendición de cuentas de la gestión pública; en particular, en el ámbito de la Inteligencia Artificial se prevé la creación del centro del dato y de ética en la innovación, la elaboración de una guía de uso de la inteligencia artificial para el sector público, una metodología para abordar un proyecto de inteli-

gencia artificial, un cuestionario para la evaluación y acciones divulgativas. En el marco de las propuestas normativas europeas, recordemos la propuesta de la UE de aprobación de un Reglamento europeo sobre Inteligencia Artificial, que exige plantearse el debate de la responsabilidad y de la ética (siguiendo las Directrices éticas para una IA fiable, elaboradas por el Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial).

Finalmente, es fundamental la actividad divulgativa de formación, destinada a la ciudadanía en general; y otra, de carácter más técnico, destinada a operadores como personas expertas y del mundo académico. Junto con la presente guía, la formación pretende contribuir de un modo activo a empoderar a ciudadanía y expertos en el gobierno abierto y, en consecuencia, en un mejor conocimiento de la rendición de cuentas como línea de acción para fortalecer las capacidades que permitan su exigencia por parte de los responsables públicos.

### 3.3. *Instituciones sólidas en la Agenda 2030: una mirada a la rendición de cuentas en el ODS 16*

Las leyes y un sistema de sanciones son necesarios para implementar una efectiva rendición de cuentas pero resulta preciso avanzar hacia un cambio cultural, que exige educación y conciencia cívica a la ciudadanía para ejercer el derecho a exigir rendición de cuentas y las responsabilidades que se puedan derivar del resultado de la evaluación; en ese contexto debe conectarse con la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

En el marco de las políticas de gobierno abierto e integridad debe señalarse la relevancia del **ODS 16 “Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas”**, respecto al cual la ONU ha señalado que *“necesitamos instituciones públicas eficaces e inclusivas que puedan proporcionar educación y asistencia sanitaria de calidad, aplicar políticas económicas justas y brindar una oportunidad una protección inclusiva del medioambiente”*. Para alcanzar dicho objetivo específicamente contempla la meta 16.6 *“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”*<sup>11</sup>, estableciendo, específicamente, como indicadores de la misma:

---

<sup>11</sup> El INE ofrece información sobre los indicadores de seguimiento de los ODS, si bien, como sucede en este caso, algunos de ellos no se encuentran disponibles o no están actualizados; pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/objetivo.htm?id=5252>

- 16.6.1 Gastos primarios del gobierno en proporción al presupuesto aprobado originalmente, desglosados por sector (o por códigos presupuestarios o elementos similares)
- 16.6.2 Proporción de la población que se siente satisfecha con su última experiencia de los servicios públicos.

De este modo, el adecuado ejercicio de rendición de cuentas contribuirá de un modo activo a la consecución de los ODS, siendo necesario reforzar esta dimensión en las políticas públicas relativas a la Agenda 2030 y a las medidas transformadoras asociadas a la misma en el desarrollo de la acción de gobierno vinculada a los ODS.

Para ello, es preciso recordar que el proceso de localización de los ODS el PNUD fija una serie de condicionantes que debemos situar en el contexto del IV Plan de Gobierno Abierto:

1. Un entorno político e institucional adecuado que apruebe normas que promuevan la coherencia y la cohesión, así como la coordinación y la cooperación en materia de políticas entre todas las partes interesadas; además, deben incluir instituciones nacionales y locales de supervisión que controlen la aplicación de estrategias relacionadas con los ODS y que garanticen la rendición de cuentas
2. La implicación de los interesados, para lo que deberán apoyar el desarrollo de la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil creando plataformas de participación que fomenten la innovación y el intercambio de habilidades
3. Contar con un ecosistema de datos fiables desglosados y compartidos a nivel nacional y local que permitan el seguimiento, la evaluación y la elaboración de informes sobre los indicadores de los ODS y que apoyen a otros actores para la utilización de estos datos en cumplimiento de sus funciones

#### **4. ¿Cómo se ejerce la rendición de cuentas? Mecanismos y experiencias en la materia**

Vivimos tiempos complejos en los que interactúan un amplio conjunto de actores, por lo que, para seguir avanzando en la rendición de cuentas, es necesario dar respuesta a una pregunta clave ¿Cómo se ejerce? La Recomendación sobre Gobierno

Abierto de la OCDE (2017) nos ofrece algunas pistas sobre cómo abordar en pleno siglo XXI la rendición de cuentas al recomendar:

6. *Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multi-canal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas*
7. *Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto al:*
  - a. *(i) Identificar a los actores institucionales que se encargarán de recolectar y difundir información y datos actualizados y fiables en un formato abierto;*
  - b. *(ii) Desarrollar indicadores comparables para medir procesos, rendimientos, resultados e impactos en colaboración con las partes interesadas, y;*
  - c. *(iii) Fomentar una cultura de monitoreo, evaluación y aprendizaje entre los funcionarios públicos aumentando su capacidad para llevar a cabo regularmente ejercicios a tales efectos en colaboración con las partes interesadas pertinentes.*

Fija así el elemento tecnológico, que en la era del dato es obligado; no obstante, no basta sólo la exhibición de datos masivos, sino que es necesario transformar el dato en información y la información en conocimiento, para facilitar así el monitoreo, evaluación y aprendizaje ciudadano que permitirá la efectiva rendición de cuentas mediante el binomio tecnología-ciudadanía, como examinamos a continuación.

#### 4.1. *Evaluación de las políticas públicas Vs conocimiento ciudadano de la gestión pública*

La distancia social entre gobernantes y gobernados, entre política y ciudadanía, puede reducirse mediante un mayor conocimiento de la gestión por aquélla, no sólo facilitando información de un modo estático a través de los portales de transparencia, sino mediante una articulación activa y dinámica en distintos niveles y a través de mecanismos que así lo faciliten.

Debe tenerse en consideración que no existe un deber legal de llevar a cabo ejercicios concretos de evaluación asociados a la rendición de cuentas, pero una sociedad

cada vez más informada y una clase política fuertemente afectada por una progresiva pérdida de legitimación exigen encontrar los anclajes necesarios para garantizar que la rendición de cuentas se integra de forma natural en todos los procesos de gobierno y garantiza así los objetivos del gobierno abierto.

La evaluación de políticas públicas debe dar un salto hacia la sociedad, pasando de ser una mera exposición de datos que a modo de escaparate se ofrezcan a la ciudadanía para el conocimiento de las políticas públicas a convertirse en una herramienta que facilite los procesos de seguimiento y monitoreo ciudadano con capacidad de intervención, de participación en el proceso. A estos efectos, la evaluación, tanto por su impacto en la generación de datos e información, como en la justificación de las decisiones y acciones públicas debe contribuir a una mejora en la rendición de cuentas frente a la ciudadanía.

Pero para que la evaluación tenga esta proyección es necesario el conocimiento ciudadano de la gestión pública, que se presenta como una técnica complementaria para una debida rendición de cuentas. Siguiendo algunas de las técnicas establecidas por la OCDE (2017) podemos distinguir:

#### ◊ **Rendición de cuentas en el proceso de políticas: generadora de confianza**

La rendición de cuentas juega un papel importante en la determinación de la confianza pública en los procesos de formulación de políticas. En este ámbito la rendición de cuentas puede contribuir a generar incentivos para que las partes interesadas participen en el seguimiento y la evaluación de la toma de decisiones del gobierno, involucrando a la ciudadanía interesada, en particular y a la sociedad en general a participar de un modo activo en el proceso de políticas públicas desde el primer instante del proceso de deliberación para la toma de decisiones.

La rendición de cuentas en la formulación de políticas se puede lograr a través de diferentes tipos, formas y mecanismos, básicamente, siguiendo la clasificación que hemos visto y que nos permite distinguir entre la rendición de cuentas horizontal, a través de la relación entre los poderes públicos, y vertical, mediante la participación ciudadana desde el inicio del proceso de formulación de políticas públicas.

#### ◊ **Rendición de cuentas en la prestación de servicios públicos**

Descendiendo de lo macro a lo micro, de lo general a lo particular, la formulación de las políticas públicas y su implantación debe conducir a resultados, que en gran medida se producen en términos de prestación de servicios públicos. El adecuado conocimiento sobre el diseño de los servicios públicos y su entrega a la ciudadanía puede permitir una

elevada mejora en términos de control de calidad ciudadana de los servicios y la retroalimentación para su mejora. A dichos efectos, la rendición de cuentas para una mejor eficacia y eficiencia y aseguramiento de la calidad en términos de control ciudadano se proyecta a través de una doble dimensión: económico-presupuestaria y de calidad de los servicios públicos, y puede plantearse mediante los siguientes hitos de información:

### Gasto en servicios públicos

- ¿Cuánto se gasta y en qué actividades?
- ¿El presupuesto asignado se ajusta a la demanda ciudadana e intereses de las partes?
- ¿Los procesos cumplen con el marco legal?

### Sobre el desempeño

- ¿Está logrando el resultado previsto?
- ¿Cómo se presta el servicio público?
- ¿Cómo se percibe y evalúa el desempeño por las personas usuarias?

El ejercicio de la rendición de cuentas debe permitir a la ciudadanía una respuesta completa a dichas preguntas que haga posible formar un estado de opinión y un juicio crítico en relación con la acción de gobierno desarrollada, en el marco de una gestión inteligente.

#### 4.2. *Desde dentro hacia fuera y de fuera hacia adentro: el papel del gobierno y administración y de la sociedad y ciudadanía y la comunidad experta*

Sin información (de calidad) no hay rendición de cuentas. De ahí la conexión expuesta con el pilar de la transparencia. Pero es necesaria información de calidad, información que sólo puede ofrecer, no gestionar, la propia administración pública, desde el gobierno para permitir as la segunda fase, en la que el monitoreo social, el periodis-

mo de investigación y la comunidad académica toman la palabra y ejercen su derecho al control social.

Como ejemplo de esta combinación puede citarse el informe del Gobierno de España, cuya denominación resulta ya significativa en relación a su objeto: “Cumpliendo”. Con este documento se pretende exponer la evolución del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España a lo largo de 2020 y la previsión para el primer semestre de 2021. Se presenta como el primer resultado de un trabajo de seguimiento y análisis, novedoso en nuestro país, y que cuenta con una metodología que ha sido validada por un grupo de expertos y expertas independiente, y que se encuentra inmerso, por tanto, en un proceso de mejora continua. Los objetivos del Informe encajan en el pilar de rendición de cuentas, por cuanto su finalidad se articula en torno a los siguientes ejes:

- Avanzar en términos de calidad democrática;
- Combatir la desafección política, sometiendo la acción de gobierno al escrutinio de la ciudadanía; y
- Desarrollar un proceso de aprendizaje institucional enriquecido por el debate público.

Con ello no sólo se busca el escrutinio público del cumplimiento de su programa de gobierno, sino que se implementa un sistema de verificación externa e independiente, que confirmará la calidad y la veracidad de la rendición de cuentas presentada ante la ciudadanía.

Pero más allá de esta fórmula u otras que puedan establecerse institucionalmente, las buenas políticas en materia de transparencia permiten **articular modelos ciudadanos de rendición de cuentas**, entre los que podemos encontrar:

— *Las auditorías sociales*

Las auditorías sociales también pueden desempeñar un papel fundamental para mantener informada a la comunidad sobre la acción de gobierno y permitir que la ciudadanía les exijan rendir cuentas. Pueden funcionar como una vía de comunicación para garantizar el conocimiento de las demandas ciudadanas en relación a la formulación de las políticas públicas y la prestación de servicios públicos, en términos de resultados y la medición de su impacto.

— *Monitoreo y evaluación basados en la comunidad*

En este caso, las actividades de seguimiento y evaluación basados en la comunidad representan la participación de ciudadanos y ciudadanas —con conocimientos y experiencia en los servicios públicos de su zona— en el proceso de formulación de políticas y los resultados de los proyectos, con el fin de medir su éxito y analizar su impacto.

— *Mecanismos de denuncia ciudadana*

Existen distintos y muy variados mecanismos de denuncia ciudadana. En su versión institucional nos encontramos con órganos como el Defensor del Pueblo o las Entidades Fiscalizadoras Superiores, y también, a menor escala, con los buzones de quejas y sugerencias, fórmula habitual en cualquier institución. Pero la importancia de la denuncia ciudadana y la aparición de las nuevas tecnologías exigen reforzar esta dimensión. En particular, el papel de los alertadores para el conocimiento de presuntas irregularidades ha sido ya contemplado a nivel europeo con la aprobación de la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión, cuya transposición al ordenamiento jurídico interno debe garantizar la eficacia del mecanismo y la protección del denunciante para involucrar a la ciudadanía en el fortalecimiento de la integridad en el sector público.

### *Algunos ejemplos*

#### ◊ **Rendición de cuentas a través de planes de mandato. OGP Euskadi**

Euskadi ha sido seleccionada como uno de los 5 nuevos participantes en el programa de Gobiernos Locales de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) que asume el compromiso de Rendición de cuentas a través de planes de mandato con el objetivo de construir de forma consensuada un estándar básico y avanzado de publicación de información sobre los compromisos de mandato para las instituciones vascas (niveles autonómico, foral y local), con un método de seguimiento que conlleve: informes de seguimiento, publicación de datasets sobre indicadores de seguimiento y visualizaciones de cumplimiento comprensibles por la ciudadanía; y con un plan de participación/comunicación en clave de auditoría social, que permite integrarse en los Grupos de Trabajo del compromiso y ofreciendo los avances del mismo.

#### ◊ **Rendición de cuentas del Plan Ahora Vitoria. Orain Gasteiz**

El Plan Ahora Vitoria. Orain Gasteiz del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz articula una serie de medidas para reactivar la ciudad y hacer frente a las consecuencias de la pandemia. Este Plan se materializa en 30 compromisos, agrupados en 8 líneas estratégicas que se agrupan, a su vez, en 3 grandes ejes. La metodología diseñada para la rendición de cuentas permite comprobar el porcentaje de ejecución de cada uno de los compromisos de forma individualizada, con acceso a aquellas evidencias que constatan dicho grado de cumplimiento.

### 4.3. *La conexión de la administración electrónica y las tecnologías disruptivas con la información*

La generación de valor público que se alcanza a través de los datos abiertos y la reutilización de la información, posible gracias al formato electrónico en el que se lleva a cabo la gestión (obligatorio tanto por la aplicación de la normativa sobre administración electrónica, como sobre transparencia), es una herramienta clave para alcanzar los objetivos del gobierno abierto y, en particular, para facilitar una debida rendición de cuentas, dadas las posibilidades que ofrece la tecnología. El uso masivo de los *big data*, la inteligencia artificial y el acceso a todo tipo de datos en la nube permitirán progresos positivos en la materia, pero siempre sometidos a un control ético y a una supervisión técnica imparcial.

Para ello además de permitir el acceso a las bases de datos en formatos reutilizables y habilitar potentes herramientas de búsqueda, resulta imprescindible estructurar la información y organizarla de acuerdo con criterios significativos, utilizar términos precisos y hacerlos comprensibles a la ciudadanía usando glosarios o incluyendo definiciones, actualizar su suministro y, en definitiva, presentar los datos de forma que permitan una lectura sencilla.

A estos efectos, para la consideración de los datos abiertos, se pueden utilizar los parámetros identificados por la *Sunlight Foundation*, según la cual deben ser: completos, primarios, oportunos, accesibles, procesables electrónicamente, no discriminatorios, publicados usando estándares abiertos y sin licencia, ni permanencia, ni costes<sup>12</sup>, y seguir algunas de sus recomendaciones:

- Desarrollo de sistemas para recolectar, administrar, simplificar y publicar datos referidos a la celebración, adjudicación, cumplimiento y terminación de contratos públicos en un formato abierto y estructurado, que presente los datos de forma amigable y que facilite su búsqueda.
- Fomento de un entorno favorable que reconozca, fomente, promocióne, proteja y genere oportunidades de consulta y monitoreo por parte de la ciudadanía en relación con las contrataciones públicas.
- Fortalecimiento de las capacidades de todos estos actores, para comprender, monitorear y mejorar el desempeño de las contrataciones públicas, así como para crear mecanismos de financiación sostenibles que apoyen la participación en las contrataciones públicas.

---

<sup>12</sup> Procurement Open Data Guidelines

- Obligación de asegurar a las agencias de control y a las entidades ejecutoras, formas de acceso y uso de la información divulgada. Las entidades deben recibir la retroalimentación de la ciudadanía, actúan con base en ella y fomentan el diálogo y consulta entre las partes contratantes y las organizaciones de sociedad civil a fin de mejorar la calidad de los resultados de las contrataciones.

En este sentido, no puede omitirse el importante papel que tienen las redes sociales como canal de comunicación directo y masivo a la ciudadanía y la conveniencia de incorporar la política de comunicación a la rendición de cuentas como una herramienta dinámica que permite una interacción ágil y clara con el conjunto de la sociedad.

## 5. Epílogo: Recomendaciones para una visión de futuro de la rendición de cuentas a través del IV Plan de Gobierno Abierto

Para concluir, debemos señalar las principales líneas para que los objetivos fijados en el IV Plan en relación con la dimensión de la rendición de cuentas del gobierno abierto se hagan realidad, facilitando su conocimiento por la ciudadanía y su práctica por las administraciones públicas.

Partiendo de la absoluta interacción entre los cuatro pilares analizados en esta guía: transparencia, integridad, participación y rendición de cuentas, la sistematización de los compromisos del IV Plan directamente relacionados con la rendición de cuentas puede resumirse en las siguientes acciones:

1.- Mejora del Portal de Transparencia (Eje 1 Transparencia y Rendición de cuentas): con información clara, accesible, que genere conocimiento y facilite su comprensión, para lo cual se plantea mejorar los estándares de publicidad activa contemplados en la normativa. El marco legal es sólo un estándar de mínimos que seguir y nada impide incluir nuevos indicadores de publicidad con la información de mayor valor para la ciudadanía, prestando especial atención a la coyuntura de demanda en cada momento, como por ejemplo, con la relativa a la pandemia por el Covid-19.

2.- Impulso de la apertura de datos (Eje 1 Transparencia y Rendición de cuentas): alineando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías; para ello se plantea

- Reforzar el acceso a la información pública, simplificando la tramitación de los procedimientos y generando accesos automatizados a la información pública que permitan el conocimiento directo de la información.
- Generar un ecosistema de datos de calidad, fiables, estructurado y de fácil acceso para la ciudadanía, pero también internamente, para promover ejercicios proactivos de rendición de cuentas.

### 3.- Implantación de sistemas de integridad institucional (Eje 3: Integridad)

Claramente conectado con los marcos de integridad institucional de la OCDE, consiste en crear y desarrollar sistemas que fortalezcan la obligación de rendición de cuentas estableciendo obligaciones legales concretas que aseguren su ejercicio más allá del control en ciclos electorales y fijando procedimientos de exigencia de responsabilidad y sanción ante el incumplimiento.

Porque como nos recuerda la OCDE **la transparencia no es suficiente**. Poner información a disposición del público no es suficiente y debe ir de la mano de mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas.

4.- Actividad divulgativa de formación, tanto a la ciudadanía como dirigida a personas expertas y académicas (Eje 3: Integridad). La capacitación de la ciudadanía y demás actores implicados se presenta como una acción nuclear del IV Plan que, en esta dimensión, debe orientarse a

- Reforzar los marcos de conocimiento en materia de rendición de cuentas tanto por los empleados públicos como por los responsables políticos para fomentar el cambio cultural en las instituciones públicas con actuaciones como la presente Guía con la que se pretende acercar el IV Plan a la sociedad para dotarles de herramientas y habilidades que faciliten la realidad del gobierno abierto.
- Capacitar a la ciudadanía en el marco del Plan de Competencias Digitales para la utilización de las herramientas tecnológicas para el ejercicio de la rendición de cuentas, fomentando la innovación social en su utilización y la generación de valor público mediante su reutilización que permitan el establecimiento de mecanismos de auditoría y control social.

En definitiva, con el IV Plan se pretende institucionalizar la rendición de cuentas, no como una buena práctica, sino como un mecanismo de Estado para recuperar la confianza de la ciudadanía y la legitimidad y calidad democrática de las instituciones, estableciendo una posición activa del control social en los resultados de la acción de gobierno en la exigencia de responsabilidad sobre la formulación y ejecución de las políticas públicas y la calidad en la prestación de servicios públicos.

## Bibliografía

- Bolaños González, J. “Bases conceptuales de la rendición de cuentas y el rol de las entidades de fiscalización superior”, *Revista Nacional de Administración*, Enero-Junio, 2010
- Bovens, M., et al., eds.: *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Gris-Legorreta, P. “La Evaluación de Políticas Públicas como Instrumento para la Rendición de Cuentas”, 2010
- Labeaga, J.M. y Ramiro, A.. “Rendición de cuentas con transparencia en el sector público: ¿otra vez lo que el viento se llevó?”, *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 1, 2013
- Llera Ramo, F. Voz: “Calidad democrática (análisis empíricos)”, en *Enciclopedia de ciencias morales y políticas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, BOE, 2020
- Morlino, L.: *Democracias y democratizaciones*. Madrid, CIS, 2009
- O’Donnell, G.: “Accountability horizontal”, en *La Política*, 4, 1998
- Transparencia Internacional (2021). “Hacer que el poder rinda cuentas. Una estrategia global contra la corrupción 2021-2030”
- Villoria Mendieta, M. Voz: Rendición de cuentas, en *Enciclopedia de ciencias morales y políticas*, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, BOE, 2020
- Villoria Mendieta, M. y Jiménez Sánchez, F. “Estado de derecho, cultura de la legalidad, y buena gobernanza”, en Villoria, M. y Wences, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010
- Wences, I. : “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en Villoria, M. y Wences, I. (2010): *Cultura de la legalidad: instituciones, procesos y estructuras*, Los libros de la Catarata, Madrid, 2010

## Otros documentos consultados

Ayuntamiento de Vitoria. Rendición de cuentas del Plan Ahora Vitoria. Orain Gasteiz - Metodología, recuperado de [https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u4e161b67\\_17254600d92\\_7f09](https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u4e161b67_17254600d92_7f09)

### Gobierno de España

- IV Plan de Gobierno Abierto, 2020, recuperado de [https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e10d/IVPlan-GobiernoAbierto-ES\\_2020-2024.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:d306cd62-cc0f-40a1-9be8-fe24e10d/IVPlan-GobiernoAbierto-ES_2020-2024.pdf)
- Informe “Cumpliendo”, 2021, recuperado de <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/rendicion-de-cuentas.aspx>

### OCDE

- Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, 2017 <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- Guía de Gobierno Abierto para funcionarios públicos peruanos, 2021. recuperado de [https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr8d8a968f-54fd-49da-9688-0325d3f479a6/GuiaOCDE\\_GobiernoAbierto\\_funcionarios\\_peruanos2021.pdf](https://transparencia.gob.es/transparencia/ca/dam/jcr8d8a968f-54fd-49da-9688-0325d3f479a6/GuiaOCDE_GobiernoAbierto_funcionarios_peruanos2021.pdf)

OGP Euskadi. Rendición de cuentas a través de planes de mandato, recuperado de <https://www.ogp.euskadi.eus/ogp-compromisos/-/rendicion-de-cuentas-a-traves-de-planes-de-mandato/>

Cecilia GÜEMES

*Profesora Ayudante Doctora de Ciencia Política  
Universidad Autónoma de Madrid*

## 1. Introducción, el por qué y el para qué de la participación

El gobierno abierto puede entenderse como un paradigma a la vez que como una oportunidad política.

Gobierno Abierto como un paradigma donde se articulan de modo consistente ideas, soluciones y problemas en un espacio-tiempo determinado. Marco general con nociones sobre cómo ejercer el gobierno de lo social democráticamente en tiempos donde los recursos y capacidades cognoscitivas, económicas, políticas, tecnológicas y morales no están concentradas en un solo actor. Dentro de este paradigma se articulan valores liberales como la transparencia, la rendición de cuentas y el control con principios republicanos como la colaboración, la participación y la virtud cívica.

Gobierno abierto como una oportunidad política de emprender reformas en las estructuras estatales, tantas veces mentadas pero postergadas. Incrementar la *responsividad* de los gobiernos ante la ciudadanía, abrir puertas y ventanas para que su quehacer pueda monitorizarse y vigilarse, crear oportunidades de colaboración entre el funcionariado y la ciudadanía, asumir que la participación ciudadana no debe limitarse a emitir el voto una vez cada “x” años.

Así las cosas, el gobierno abierto puede considerarse una moda terminológica destinada a renovaciones cosméticas y publicitarias por parte de los gobiernos o bien

una oportunidad de transformar la forma de gobernar lo social y revolucionar la cultura de lo público. Ello depende de: las medidas concretas que acompañan a la retórica, la ambición de los planes de acción que se propongan, la diversidad de actores que se involucren, la implementación real de las iniciativas y la capacidad de impacto y transformación que a corto, mediano y largo plazo tengan dichas acciones.

La participación ciudadana es uno de sus pilares sustantivos. Se ha dicho en el primer capítulo de esta guía que la transparencia puede entenderse como una moda, un mito y una metáfora. Con la participación pasa algo parecido; a veces se plantea como algo que todos están haciendo y entonces toca más o menos hacer, otras como un objeto de deseo o faro que guía hacia modelos de democracia superior sin tener muy claro cómo se aterriza, ni tampoco cómo medir su impacto social, político y económico, otras como un medio necesario para alcanzar mejores soluciones a los problemas públicos. En resumidas cuentas, diremos que la participación es fin, medio y meta política.

La participación puede entenderse como un fin en sí mismo que hace mejores a los ciudadanos y ciudadanas inculcando valores y disposiciones actitudinales claves para la convivencia social. Esta perspectiva nos conduce a revisar el andamiaje sobre el que se asienta nuestro modelo de organización de lo social, reflexionar en qué medida es importante la participación de la ciudadanía como mecanismo de regeneración democrática, no de impugnación al sistema sino de actualización (Wences y Güemes, 2016).

La participación también puede entenderse como un medio para crear confianza y virtud cívica, ganar legitimidad y eficiencia política en la resolución de asuntos públicos, como una herramienta que nos permite resolver innovadoramente y de forma más justa asuntos complejos en sociedades posmodernas (o de modernización radicalizada). En este sentido, la literatura sugiere que los problemas públicos a los que se enfrentan los gobiernos son en gran medida endemoniados o malditos (*wicked problem*) y/o “super-malditos” (Lazarus, 2009). Asuntos como el cambio climático, la transición energética, la desigualdad, los cambios de sistemas de producción agrícola e industrial o las relaciones internacionales que toca enfrentar y resolver en la actualidad son complejos, difíciles de definir, se interrelacionan con otros problemas, tienen causas múltiples, se desarrollan en escenarios cambiantes y son contradictorios. Su dificultad aumenta si se tiene en cuenta que, quienes tienen que resolverlos, son también quienes los están causando y las soluciones que demandan son inter-temporales (deben ser continuadas y sostenidas en varias generaciones). Este tipo de problema requiere aplicación de saberes, recursos y capacidades que no están en poder de los Estados sino distribuidas entre múltiples actores. Su participación se hace necesaria en el diseño e implementación para ganar más precisión, más originalidad, más ajuste a la realidad, más apoyo y consenso en las soluciones.

Por último, la participación también es una meta política a la que se han comprometido nuestros gobiernos. Evidencia de ello son dos de los objetivos de La Agenda 2030 que reclaman incorporarse en agendas nacionales, regionales y locales: el ODS 17, alianzas para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, y el ODS16, instituciones sólidas para la paz. Ambos se caracterizan por ser transversales. Apuestan a desarrollar herramientas, medios y capacidades que hagan posible elaborar y poner en marcha políticas públicas para alcanzar los otros 15 ODS. En el caso del ODS 17 se enfatiza la importancia de la cooperación internacional pero también la promoción de coherencia normativa e institucional y las alianzas entre esferas pública, privada y sociedad civil que aprovechen la experiencia de cada una. El ODS 16 refiere la importancia de instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas y garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades.

Sistematizando, se afirma la participación contribuye a la democracia de diversas formas (Robert, 2004):

- sirve para el desarrollo de las capacidades humanas y reforzar el compromiso moral de la ciudadanía con lo público,
- educa en valores desde la propia praxis,
- tiene efectos psicosociales en los participantes (se sientan relevantes, con control de sus vidas, con sentimiento de eficacia política y sentido de comunidad),
- contribuye a la legitimidad del sistema democrático y su estabilidad y
- redistribuye poder en quienes no lo tienen formalmente.

Desde el punto de vista de los hacedores de políticas, la participación es relevante en tanto y en cuanto (Brugué, Font y Gomá, 2003; Güemes, 2020):

- responde a la realidad de la gobernanza de sociedades posmodernas extremadamente complejas y atiborradas de problemas malditos,
- incrementa la eficacia y legitimidad de las decisiones públicas,
- permite construir las bases para el desarrollo de confianzas mutuas entre ciudadanía e instituciones públicas

Dada la relevancia de la participación, en los próximos apartados se ofrecerán nociones que a modo de guía sirvan a planificadores públicos tanto a reflexionar como para desarrollar y evaluar mecanismos de participación en el marco de sus planes de gobierno abierto. Para ello, primeramente, se procederá a conceptualizar la participación ciudadana diferenciando tipos que puede asumir y formas en las que se puede instrumentar. En segundo lugar, se enlistan elementos y “puntos calientes” a tener en cuenta a la hora de diseñar un proceso participativo para que sea inclusivo y democrático. Concluimos el trabajo sistematizando los retos a futuro de la participación.

## 2. Participación ciudadana: ¿qué es? ¿qué tipos hay? ¿cómo se instrumenta?

### 2.1. Definición y operacionalización del concepto de participación

Desde hace más de 50 años la participación ciudadana dejó de ser una aspiración teórica y se convirtió en una realidad y mandato para los funcionarios y funcionarias públicos en todos los niveles de gobierno (aunque predomine en el local), en todas las fases del ciclo de las políticas (aunque al principio solo se enfocaba en la implementación) y en múltiples áreas de política pública (aunque usualmente se ocupe en temas urbanos) (Roberts, 2004).

Eludiendo estériles dicotomías que enfrentan a la democracia participativa a la democracia representativa, entenderemos que la participación puede y efectivamente se implementa en modelos de democracia representativa.

Conceptualmente, hay quienes abordan la participación como un asunto legal que confiere a la ciudadanía un *status* político. Otros se centran en su aspecto sustancialmente ético y sociológico y en el potencial de la participación como camino de construcción de civismo.

La participación se basa en la convicción de que aquellos que son afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso de conformación de esta e incluye la promesa de que la contribución del público influirá en la decisión. Mediante la participación el poder se comparte y la ciudadanía adquieren la capacidad de formar parte de decisiones que les afectan sustancialmente.

La Alianza para el Gobierno abierto incluye participación como un pilar básico a promover. La participación potencia la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes y facilitando la entra-

da de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella. Esto último presupone que las autoridades se comprometen a: seleccionar mecanismos de participación pensando en los destinatarios, ofrecer a los participantes la información que requieren para poder participar de forma significativa y comunicarles de qué forma sus aportaciones afectaron la decisión (Alianza para el Gobierno Abierto, 2020).

Ahora bien, no todo lo que se dice participación lo es. Para que la participación aporte a la convivencia social y enriquezca políticas públicas es preciso orientar las iniciativas sobre la base de principios y valores democráticos. Los acuerdos del Consejo de Europa acuerdan el “respeto” como regla que debe guiar las iniciativas de participación y elaboran una lista de principios orientadores:

1. Respeto mutuo entre actores, sobre la base de interacciones honestas.
2. Respeto a la independencia de las asociaciones e interlocutores y sus opiniones, independientemente de que coincidan o no con las opiniones de las autoridades públicas.
3. Respeto de las posiciones de las autoridades públicas que son quienes tienen la responsabilidad de tomar las decisiones.
4. Apertura, transparencia y rendición de cuentas.
5. Responsabilidad de escuchar e interactuar con todos los actores (*appropriate feedback*).
6. No discriminación e inclusión de todas las voces, incluyendo a los menos privilegiados.
7. Equidad de género y participación equilibrada de todos los grupos con particulares intereses y necesidades (jóvenes, mayores, personas con discapacidad y minorías).
8. Accesibilidad a partir del uso de un lenguaje claro y medios apropiados para garantizar la participación presencial y virtual.

## 2.2. Grados de participación

Delineado el concepto de participación, toca ahora precisar las gradaciones que puede asumir cuando se traslada a iniciativas o programas concretos. La escalera de la participación de Arstein (1969) pioneramente llamó atención sobre los niveles de la

participación. En dicho esfuerzo se remarcaba cómo ciertas experiencias que a priori se consideran participativas son ejercicios de manipulación donde se convoca a la ciudadanía teniendo las decisiones tomadas o sirven como escenarios de catarsis o terapia colectiva.

Focalizando en los ejercicios que sí caben considerarse participativos, la intensidad que puede asumir la redistribución de poder varía. Ofrecer información sería un primer peldaño. Aquí la unidireccionalidad asemeja la participación a la rendición de cuentas y la apertura de datos que son otros de los pilares del gobierno abierto.

Consultar opinión sería un segundo peldaño que otorga voz. Dentro de este hay subgrados; no es igual implementar un buzón de quejas o comentarios que un proceso de consulta electrónico para conocer preferencias, seleccionar y jerarquizar los asuntos a introducir en la agenda de gobierno.

Estimular el diálogo y deliberación para toma de decisiones es un tercer peldaño. Los foros locales y diálogos nacionales donde se crea espacio para conformar preferencias aportan sustancialmente a la regeneración democrática y cohesión social, si se implementan y gestionan adecuadamente.

La toma de decisiones sería un cuarto peldaño donde ya no sólo se expresa la opinión o preferencia sino que se toma parte de la decisión. La co-producción activa de la política arrancando con el diseño, pasando por la implementación y finalizando con la evaluación sería el último peldaño y el mayor grado de participación esperable.

### DIAGRAMA 1: GRADOS DE PARTICIPACIÓN

#### Participación: grados



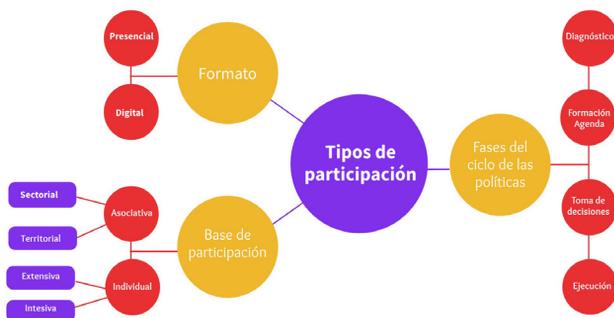
Fuente: elaboración propia en base a Arstein (1969)

En este sentido, puede hablarse de participación consultiva, decisoria, deliberativa o de co-creación. Cada una de ellas no solo tiene un objetivo diferente, sino que parten de perspectivas teóricas dispares y diferentes expectativas de los gobiernos y administraciones que convocan: escuchar, co-diseñar, decidir, co-responsabilizar, jerarquizar asuntos, aprender o receptionar recursos cognitivos o económicos o innovar.

### 2.3. Tipos de participación

En cuanto a los tipos, la participación puede estructurarse por diferentes vías y canales, afectar a un número dispar de personas y aplicarse en diversas fases del ciclo de políticas públicas.

DIAGRAMA 2: TIPOS DE PARTICIPACIÓN



Fuente: elaboración propia

La primera gran distinción es si se desarrolla de modo presencial (cara a cara) o virtual (online). En la escala local y regional la más común ha sido la presencial. Las ventajas de este tipo de participación radican en que, si la convocatoria y dinamización de la misma está bien diseñada, favorece el encuentro entre diferentes étnica, socio-económica, disciplinaria o generacionalmente y, de especial interés, entre quienes ocupan roles diferentes: la ciudadanía y el funcionariado. Cuando un espacio así nace, y la escucha activa se cuida, aumentan las probabilidades de que unos y otros deconstruyan o al menos pongan entre paréntesis los prejuicios que tienen respecto de los otros, que se genere familiaridad y se avizore un colectivo o comunidad en términos normativos. Las ciudadanas y los ciudadanos tienen además la posibilidad de observar en estas interac-

ciones los puntos problemáticos y limitaciones del otro y esto conduce a la empatía como al desarrollo de estrategias más eficaces para lidiar con el conflicto. En términos simbólicos se envía desde las administraciones una señal de confianza, del deseo de escuchar, de compartir el diseño de soluciones. Todo ello, más allá de los resultados concretos que se propusieron, tiene impactos destacables en términos de cohesión social, civismo y confianza (Güemes y Resina, 2019; Schmidhuber, et. al. 2020).

Por su parte, la participación articulada por mecanismos digitales tiene la virtud de incluir a mayor número de personas, de convocar al público no organizado y ser menos costosa a mediano plazo. Otra gran ventaja es que su implementación genera nuevos canales de diálogo con la ciudadanía a la vez que fuerza a las administraciones a implementar mecanismos de digitalización de la administración, simplificando las interacciones, reduciendo al mínimo las probabilidades de favoritismo o prebendas y modernizando a las propias instituciones. Lograr que los jóvenes participen en procesos de planificación, por ejemplo, es una tarea pendiente que probablemente encuentre una respuesta en el uso de redes sociales y plataformas móviles como vía de acceso y compromiso en los propios términos de los jóvenes y atendiendo a sus modos de interacción en vez de insistir en mecanismos con los que dicha generación no se siente vinculada (Mittal, 2014). Las brechas digitales son su kriptonita.

Por su parte, Brugué, Font y Gomá, (2003) ofrecen una tipología de la participación que toma en consideración la base de participación (quién) y la fase de proceso de actuación pública en la que se inserta (cómo). En relación a lo primero distinguiremos la que se canaliza en grupos organizados y asociaciones y que se puede a su vez subdividir en sectorial o en territoriales (las mesas sectoriales, son ejemplo de la primera; los consejos consultivos o foros de barrio o distrito, ejemplos de la segunda). En segundo lugar, está la participación de base personal o individual, que a su vez puede ser intensiva como las asambleas o jurados, y demandar mucho tiempo, o extensiva e involucrar a un gran número de personas y no demandar tanta intensidad como las consultivas que se canalizan vía electrónica. En tercer lugar, están los tipos de participación mixta, que combinan la primera y la segunda, como son los planes estratégicos. Con relación a lo segundo se diferencian: participación en el diagnóstico de los problemas, en la formación de agenda local, en la toma de decisiones y formulación de políticas, en la gestión e implementación o en la evaluación.

La tercer tipología se enfoca en el momento en que la participación se abre en relación al ciclo de políticas públicas, si se usa para identificar y definir un problema público (por ejemplo los foros locales o barriales), si se proyecta la participación para decidir qué temas entran en la agenda de gobierno (por ejemplo los foros virtuales donde la ciudadanía propone, apoya y vota los temas que quiere se discutan o abor-

den en las asambleas o parlamentos), si se busca la participación para co-crear respuestas o decidir alternativas de acción (por ejemplo, los laboratorios de innovación o los presupuestos participativos), o si se aspira que la participación contribuya a la implementación de iniciativas públicas (por ejemplo en la ejecución o co-producción de planes urbanos o políticas culturales) o evalúe las políticas públicas (cuando existen mecanismos de seguimiento y monitorización de las acciones de gobierno que se asocian a canales donde reclamar, felicitar, preguntar o exigir, se puede contribuir desde la ciudadanía en el examen y reajuste de las políticas públicas).

Sea cual sea el formato que asuma la participación es importante que quienes participan visualicen cómo su aporte incide en las medidas que se toman, cómo su voz se traduce en acción. Ello es importante en términos de transparencia y rendición de cuentas pero también de justicia para con quienes invierten energía, tiempo e ilusión en ser parte de una iniciativa. Si quienes participan de un proceso creen que su inclusión es superficial o no se comprenden las decisiones que se toman una vez concluido el proceso, sus expectativas se ven defraudadas y es probable se sientan utilizados. Por ello, es importante que quienes convocan expliquen y comuniquen de modo claro cómo se receptionan los aportes, cómo se resuelven las contradicciones, cómo se gestionan las divergencias y hasta qué punto se puede o no hacer realidad lo decidido en función de las capacidades y competencias disponibles.

La celebración acrítica de las iniciativas planteadas para desarrollar la democracia participativa (especialmente la digital) genera muchas expectativas que no se corresponden con la realidad (García Guitián, 2016). Por ello, un buen diseño y evaluación de los mecanismos de participación se vuelve vital para quienes desean reforzar e integrar la participación en las instituciones representativas. De eso se ocupa la próxima sección.

### 3. Diseñar procesos de participación ciudadana

Para un buen diseño de un proceso participativo, antes que crear una receta o aportar un repositorio de buenas prácticas a emular, resulta más interesante y oportuno facilitar a quienes tienen que abordar esta tarea una serie de puntos calientes a los que es conveniente prestar atención eludiendo la ingenuidad o el entusiasmo acrítico.

Las listas de buenas prácticas o catálogos de éxitos son una navaja de doble filo. Por un lado, tienen utilidad para inspirarnos e interpelar nuestra realidad ofreciendo alternativas y vías de cambio.<sup>13</sup> Por otro lado, son peligrosas si se traducen en el “copy

---

<sup>13</sup> Un buen repositorio a nivel mundial de experiencias de participación es Participedia <https://participedia.net/> fundado por Archon Fung (Kennedy School of Government, Harvard Uni-

& paste” sin prestar debida atención a los contextos y variables ocultas del éxito de los triunfadores y los legados e historia propia de los lugares de destinos. El trasplante de experiencias, que tanto gusta a consultores, desperdicia el talento y los conocimientos de quienes experimentan de cerca el problema y suele ser ineficaz en la solución. Por ello es importante inspirarse en experiencias comparadas pero desde un diagnóstico situado que atienda al contexto y se inserte en un proyecto de cambio y transformación donde se involucre a los actores locales.

Por ello, en vez de presentar experiencias que animamos a que se seleccionen en función del problema que se tenga que abordar y la realidad contextual de destino, proponemos una lista que puede servir como “*checklist*” que anime a diseñar un camino propio para cada situación. Se elabora tomando como referencia las enseñanzas que nos dejan investigaciones, estudios empíricos y críticas que se le han formulado al uso plebiscitario de la participación. De lo que se trata es de cartografiar las dificultades y de construir espacios reales participación.

### 3.1. Claridad en los objetivos y reglas del juego

En este punto es preciso destacar tres asuntos. El primero es la importancia del lenguaje claro, de la sencillez a la hora de expresarse (eludir lenguaje jurídico o solo para entendidos) por parte de los convocantes desde el inicio y en todo momento.

Lo segundo supone tener reglas claras y visibles sobre el proceso:

- a) meta y objetivos,
- b) duración y fases,
- c) qué NO se puede lograr, qué esta fuera del alcance, competencias o va más allá de lo posible,
- d) cómo se incorporarán los resultados de la participación en el proceso de toma de decisiones políticas y procesos burocráticos.

---

iversity) y Mark E. Warren (Department of Political Science, University of British Columbia). En el ámbito latinoamericano cabe destacarse el esfuerzo de Lattino Project <https://www.latinno.net/>, base de datos completa y sistemática sobre las nuevas formas de participación ciudadana que se están desarrollando en América Latina coordinado por Thamy Pogrebinski en el Departamento de Democracia y Democratización del WZB Berlin Social Science Center y financiado por la Open Society Foundations.

Un *feedback* público sobre los avances en cada etapa de modo regular y en lenguaje claro y accesible es una forma de fortalecer el compromiso con el proceso y evitar el desenganche/abandono de los participantes a la vez que resulta clave en la gestión de expectativas (Brugué, et. al 2018).

Lo tercero son los temas o materia de la convocatoria, cuando más complejo o polémicos es un asunto más difícil de instrumentar y probablemente más tiempo y recursos insuma. Ahora, para que no sea instrumental o un ejercicio de tokenismo, la participación no puede ni debe centrarse sobre asuntos intrascendentes. Si los ciudadanos creen que la invitación a participar no es genuina, no acceden con claridad a datos y mecanismos para expresar sus puntos de vista y hacer posible su contribución, la participación no tendrá impacto sustancial en la democracia y pasará sin pena ni gloria ante el desinterés de la ciudadanía (o peor aún, despertará enojo por entenderse dilapidan recursos en cuestiones intrascendentes y se subestima la inteligencia de la ciudadanía).

### 3.2. *Destinatarios de la participación*

Aquí hay tres cuestiones a las que prestar atención. La primera es que exista coherencia entre el tamaño deseado de participantes al que se aspira y el tipo de participación a desarrollar. ¿Se desea una participación extensiva o intensiva?, ¿se busca sea organizada o individual?, ¿digital o presencial?

Lo segundo es tomar conciencia de los sesgos comunes de quiénes participan (clase media educada, residentes del centro de las grandes urbes, excesivamente motivados, etc.) y quiénes queremos estén incluidos (las minorías, los mayores, los jóvenes, las generaciones futuras, etc). El modo en que se formula la convocatoria (tiempos y mecanismos de participación) y las vías por las que se difunde (digital, personal, sectorialmente, en medios de comunicación masiva, con mensajeros) es definitorio para que la participación no sea un ejercicio de expresión de los sospechosos de siempre. También es importante generar incentivos positivos en aquellos colectivos más reticentes a participar, sean estas recompensas sociales (reconocimientos), profesionales (certificados, formación, etc.) o económicas (por el tiempo al que deben renunciar o el trabajo que dejan de hacer). El mapeo inclusivo es clave para no dejarse actores fuera. En este sentido las preguntas a formularse son ¿en qué horarios convoco a las personas a participar (laborales, festivos)?, ¿publicito la convocatoria en el BOE, la web del organismo o listas de email que llegan solo a quienes se suscriben?, ¿utilizo las redes sociales, sean virtuales (Facebook, twtter, Instagram) o personales (redes de co-

municación con asociaciones u organizaciones de base)?, ¿qué lenguaje y forma de expresarme uso (textual, visual, interactiva)?, ¿interesa, afecta o preocupa el tema sobre el que convoco a quienes busco que participen?

Lo tercero es ser transparentes en relación con los roles que tiene cada parte, quienes convocan, quiénes facilitan, quiénes median, quienes financian, quienes deciden en última instancia, quiénes lideran. Claridad en las responsabilidades, funciones y recursos que utiliza o gestiona cada actor es clave a la par que especificar cómo se gestionarán los resultados, conocimientos y productos que deriven de la participación.

### 3.3. *Espacio de celebración*

El lugar donde se celebra no es indiferente y puede condicionar los resultados cuando la participación es presencial. En este punto es importante que los actores se encuentren en un espacio que vivan como neutral, confortable, donde las pautas de interacción sean flexibles y no rígidas. Si el encuentro se hace en dependencias u oficinas públicas, las reglas del juego se palpan en el ambiente, las pautas de interacción tradicionales de “ventanilla” se imponen. Igual en sentido contrario, si se celebra en un espacio social simbólicamente comprometido o definido donde haya quienes no se sientan en casa sino jugando de visitantes.

Si se trata de participación presencial también es relevante pensar a la hora de diseñar el proceso en la arquitectura y el mobiliario en donde las personas se reúnen, si favorece las relaciones horizontales, los encuentros informales: ¿pueden las mesas y sillas moverse?, ¿hay algún espacio donde las personas puedan conversar o tomarse algo de modo distendido?, ¿se cuenta con una pizarra o espacio informativo donde canalizar dudas?, ¿es accesible para personas con diversidad funcional?.

En igual sentido si lo que se diseña es una plataforma web, la amigabilidad, accesibilidad, sencillez y seguridad del sitio debe ser una prioridad si se busca integrar a un amplio número de personas diversas.

### 3.4. *Duración*

Si con la participación se quieren generar confianzas mutuas o lazos de innovación y retroalimentación sostenibles en el tiempo, desarrollar iniciativas episódicas o fruga-

les no sirve. Tampoco si se trata de abordar un tema polémico en el que estén involucrados actores con intereses conflictivos o si existen intereses sectoriales con posiciones encontradas. La gestión de conflictos, la construcción de consensos, así como el desarrollo de lenguajes comunes y la disponibilidad/predisposición a compartir información y recursos para co-producir con otros demanda coacción lenta. Se necesitan tiempos para entender al otro, sus posiciones, intereses, para desarrollar puntos de encuentro y renuncias. En estos casos, la participación debe diseñarse con fases y plazos que animen la deliberación y negociación.

En cambio, si de lo que se trata es de sondear los intereses ciudadanos o tomar decisiones dentro de un marco de opciones predefinidas, la participación puede ser de corta duración. Los objetivos y metas del programa de participación (y recursos disponibles) son los que deben definir los tiempos.

### 3.5. *Mediación*

Cuando el modelo de participación por el que se apuesta es de tipo individual y consiste en agregar preferencias, el conflicto es poco probable emerja durante el proceso, aunque puede hacerlo al final a la hora de traducir lo decidido en acción. En cambio, cuando en la participación se busca generar deliberación, co-gestión o co-diseño es normal y esperable el conflicto se haga visible desde el inicio y por ello es importante estar preparados para gestionarlo.

Estar preparados nos remite al punto 1: reglas claras. Pero va más allá de eso y destaca la importancia de personal capacitado en habilidades relacionales que sepa articular la conversación, dar espacio para expresarse a quienes no lo tienen, equilibrar las diferencias y brechas de poder (Escobar, 2011).

No se busca el consenso ni la unanimidad, sino que se aspira a “ensamblar la diferencia” tratar el conflicto, enseñar a escuchar y garantizar el respeto mutuo. Los motivos por los cuales las personas participan pueden ser de lo más sublime y altruista o de lo más terrenal y personal (egoísmo, desconfianza, interés económico), todos son igualmente válidos. Lo importante es que todos y todas las participantes tengan igual chance de hacerse oír y tomar decisiones. Las distancias de poder y fronteras deben identificarse y abordarse adecuadamente (Medialab, 2019).

### 3.6. Resultados e impactos

Visibilizar, transparentar, explicar y socializar los frutos de la participación es clave para recargar las pilas entre quienes estuvieron aportando y un deber de rendición de cuentas para quienes convocan.

Por resultados nos referimos a las consecuencias inmediatas, predecibles y buscadas en función de los objetivos de la iniciativa y que son aquellos que se verifican durante o al finalizar el proceso. Se trata de contar qué se obtuvo y qué no, quiénes participan y quiénes no, quienes se quedaron atrás, qué recursos se utilizaron y cómo, y de qué manera se trasladará lo acordado o decidido al sistema burocrático y al gobierno.

Con impactos aludimos a los efectos no mentados o inesperados que se manifiestan a corto, mediano o largo plazo y pueden ser sociales, económicos o políticos. Se trata de identificar si la cohesión social, la confianza o el desarrollo se han hecho presente y calibrar: ¿se han creado canales de diálogo o trabajo por fuera de la iniciativa y para otros fines entre los participantes?, ¿se ha incrementado el bienestar personal de los participantes?, ¿y el comunitario? ¿se han sentido respetados, apreciados, valorados quienes participan? ¿se han cuestionado estereotipos?, ¿se han generado nuevas imágenes y sentidos de pertenencia?, ¿se proyecta hacia futuro nuevas acciones? (Güemes y Resina, 2020).

Para conocer lo anterior es preciso que se diseñen mecanismos de evaluación de la participación desde el principio, que se asignen responsabilidades y recursos a tales efectos, que se planifique una recolección de información cuantitativa pero especialmente cualitativa de resultados, impactos y procesos.

Mas allá de contar participantes o sumar resultados, deben tomarse en consideración la satisfacción, emocionalidad y percepciones de los participantes para reajustar estrategias e incrementar cualitativamente su componente democrático.

**DIAGRAMA 3: PUNTOS CALIENTES A CONSIDERAR**



Fuente: elaboración propia

#### 4. La participación en el IV Plan de Gobierno abierto de España: reflexiones finales

La participación en la gestión pública es uno de los cuatro grandes objetivos acordados por la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto y la Comisión Permanente de Gobierno Abierto de España. Este objetivo se vincula especialmente con uno de los ejes transversales sobre los que el IV Plan de Gobierno Abierto de España pivota y que es la promoción de acciones que favorezcan la inclusión social, la igualdad, y la accesibilidad universal enfocadas a colectivos que se encuentran en situación de pobreza, en riesgo de exclusión social o vulnerabilidad. Participación e inclusión van de la mano y entretienen objetivos propios de un plan de acción con metas sustanciales presentes en la Agenda 2030.

En el caso español, se aterriza dicho objetivo en cuatro acciones:

1º. Implantación de la Huella normativa. Teniendo en cuenta las debilidades detectadas en los procesos de participación normativa, donde muchas veces quienes participan no tienen claro en qué medida su aporte se tuvo en cuenta o no, se aspira a generar claridad, visibilidad y rendición de cuentas que ataje potenciales frustraciones y desilusiones. Los objetivos de la huella normativa son: a) facilitar la homogeneidad de la información publicada sobre el proceso de elaboración normativa; b) garantizar la trazabilidad que permita conocer las aportaciones recibidas y la forma en la que han influido en el texto; c) Incentivar la participación en el proceso de elaboración normativa; d) mejorar la gestión documental, la edición de textos en formatos estructurados, la tramitación digital del proceso de extremo a extremo y facilitar el seguimiento global con los hitos más relevantes del ciclo de vida de la norma.

2º. Implantación de Laboratorios de Innovación. Espacios de encuentro, experimentación y co-creación, los laboratorios de innovación ciudadana como los de gobierno son estructuras anfíbias que posibilitan la inteligencia colectiva y el aprendizaje desde la praxis. Aunque en ellos se aprende, descubre y crea, no son escuelas, ni espacios de formación, ni cantera de expertos ni incubadoras de empresas. Escenarios de hibridación de saberes y de integración de diferentes, son lugares donde la participación puede florecer y dinamizarse en aras a identificar y definir problemas públicos; diseñar, testear y poner a prueba soluciones; evaluar resultados e impactos de iniciativas y recalibrar programas públicos. Por todo ello son claves para iniciar, sostener y reajustar proceso de participación ciudadana.

3º. Desarrollo de una plataforma Digital de Participación Ciudadana. El objetivo en este caso es centralizar esfuerzos dispersos y mejorar la comunicación de los procesos. Uno de los problemas identificados en los foros de gobierno abierto es la falta de claridad en los procesos de participación, en otras palabras, sobre cómo, dónde y cuándo participar. El objetivo directo es simplificar a la vez que visibilizar los diferentes esfuerzos existentes. El objetivo indirecto es sensibilizar sobre la participación pública y actuaciones para difundir entre las personas que trabajan en la Administración valores democráticos y, en concreto, el de la participación.

4º. Regulación normativa de la participación en asuntos públicos. Articulado a los otros objetivos, se trata en este caso de revisar y mejorar el andamiaje jurídico sobre el que se ordena la participación.

De los cuatro objetivos probablemente los dos primeros sean los más destacables en tanto y en cuanto apuestan por transformar lo que hemos denominado el núcleo de la geología del Gobierno abierto, esto es la cultura de gestión y gobierno de lo social. En contextos en donde la desconfianza mutua es común entre el funcionariado y ciudadanía, y el modo tradicional de abordar y resolver los problemas públicos no es eficiente, deben probarse espacios como los laboratorios donde los modos de proyectar, pensar y hacer sean experimentales, donde se incluyan a quienes normalmente están olvidados o ausentes y se creen nuevas maneras de interacción y planificación más horizontales y abiertas (Güemes y Brugué, 2017).

En sentido similar, la trazabilidad que la huella normativa genera es clave para prevenir frustraciones o el desenganche de aquellos ciudadanos y ciudadanas que deciden invertir su tiempo, energía y confianza en procesos de participación. En el capítulo sobre rendición de cuentas de esta guía se plantea que la evaluación es clave dentro del gobierno abierto, y debería convertirse en un ejercicio sistemático y continuo dentro del quehacer de los gobiernos y administraciones. Este objetivo de trazabilidad avanza también en este sentido y permite visualizar y transparentar cuánto de lo que se aporta desde la ciudadanía se toma en consideración y el porqué sí o no se toma en cuenta, a la vez que visibiliza potenciales conflictos de aportes en una sociedad plural, demostrando la importancia de que los poderes públicos asuman y gestionen el mismo explicando adecuadamente las opciones que se toman.

Sistematizando, el problema al que se enfrentan las democracias contemporáneas no es simplemente que las personas más pobres no eligen participar en la política. Es que los estados democráticos contemporáneos se han reconfigurado de manera que excluyen a los pobres. Como resultado, nuestra ciudadanía están perdiendo tanto

el deseo de participar como la capacidad de participación política efectiva o informada. Las razones que los ciudadanos y ciudadanas dan para no involucrarse en política es que la consideran alejada de sus problemas y vidas. La habilidad de participar en política y el deseo de hacerlo depende no solo de la posesión de ciertos bienes o el rango de opciones participativas, sino también de ciertas normas, hábitos mentales y de la identificación como parte de un tejido asociativo con lazos que involucren a otros, una comunidad normativa (Parvin, 2018).

Cuanto mayor es la desafección ciudadana en un dominio de política pública más necesaria se hace la participación ciudadana. Ahora bien, las personas son receptivas a la participación cuando se las convoca a participar en temas sustanciales, se crean condiciones para el diálogo real con el otro y los mecanismos son apropiados para canalizar la participación. Solo de esta forma vamos reconfigurando los espacios para crear sentidos, solidaridades y responsabilidades compartidos.

En el capítulo de esta guía sobre la integridad, ésta se presenta como una virtud-racimo que incluye diferentes virtudes internamente que generan diversos tipos de prioridades en función del ámbito de aplicación. La participación puede quizá pensarse como un mecanismo-racimo que busca promover no solo nuevos modos de tomar decisiones, diseñar respuestas o implementar acciones, sino también como un espacio donde pueden sentarse las bases para la creación de la confianza, intangible clave para el funcionamiento de nuestras sociedades y para alcanzar los ODS de la Agenda 2030.

Crear confianza supone acortar brechas. Reducir incertidumbres, aproximar personas y generar bases para la acción conjunta. Sin confianza la colaboración es improbable. Sin colaboración, la gobernanza es imposible de imaginar. Ahora bien, la creación de la confianza no puede planificarse a voluntad, es algo que se va gestando de modo inadvertido, inductivo, a-teórico y casi accidental. Lo que se puede es crear escenarios donde ella se reproduzca. Las iniciativas de participación ciudadana pueden convertirse en catalizadores de la confianza, si se diseñan adecuadamente. El respeto, la mediación y el tiempo, como explicábamos antes, son la clave (Güemes, 2006; Güemes y Resina, 2020).

Si queremos que la participación no sea solo cumplir el expediente y quedar bien con quienes nos miran de fuera, sino una apuesta democrática seria y comprometida con la inclusión y la Agenda 2030, debemos prestar mayor atención al sentido y al diseño de la participación, ¿por qué y para qué estamos haciendo esto?; pero también a los contextos donde actuamos y a los efectos e impactos de estas iniciativas.

El futuro es un entremedio frágil y en definición, que puede anticiparse pero también construirse en torno a valores y principios que consideramos nodales en demo-

cracia. Si queremos diseñarlo tomando en cuenta la pluralidad de modos de ser y sentir de quienes lo habitamos, a la vez que integrar los derechos de las generaciones futuras, la participación será un elemento fundamental y será preciso que estas experiencias se incardinan en las instituciones representativas y administrativas de nuestras democracias (Güemes, 2021).

## Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2020). *Estándares de Participación y Cocreación de OGP*. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/est-ndares-de-participa-ci-n-y-cocreaci-n-de-ogg>
- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. doi:DOI: 10.1080/01944366908977225
- Brugué, Q., & Feu, J. G. (2018). Del fallo al colapso de las políticas públicas: una cuestión de confianza democrática. *Revista de Sociología e Política (Brazil)*, 26(67), 129-152.
- Brugué, Q., Font, J., & Gomà, R. (2003). Participación y Democracia: asociaciones y poder local. En M. J. Funes Rivas, & R. Adell Argilés, *Movimientos sociales: cambio social y participación* (págs. 109-132). UNED.
- Campos Acuña, C. (2021). En *Guía de Gobierno Abierto*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Council of Europe. (2017). *Guidelines for civil participation in political decision making*. Obtenido de <https://www.coe.int/en/web/good-governance/civil-participation-in-decision-making-processes>
- Escobar, O. (2011). *Public dialogue and deliberation: A communication perspective for public engagement practitioners*. Edinburgh.: UK Beacons for Public Engagement.
- García Guitián, E. (2016). Democracia digital. Discursos sobre participación ciudadana y TIC. *Revista de Estudios Políticos*, 173, 169-193. doi:doi: <http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.05>
- García Guitián, E. (2018). The Concept of “Good Enough” Citizen Revisited: An Exploration of Current Discourses on Political Participation . En C. B. Wiesner, H.-M. Kivistö, & K. R. Mäkinen, *Shaping Citizenship A Political Concept in Theory, Debate and Practice* (págs. 39-54). Routledge.

- Güemes, C. (2020). Del derrotismo a la acción: hoja de ruta para la creación de confianza. *Estudios Políticos*(190). doi:<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.08>
- Güemes, C. (2021). Ni aveztruz ni bombero, instituciones iberoamericanas diseñando futuro. *Análisis Carolina*. doi:[https://doi.org/10.33960/AC\\_17.2021](https://doi.org/10.33960/AC_17.2021)
- 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., & Resina, J. (2019). ‘Come together?’ Citizens and civil servants dialogue and trust. *Aust J Publ Admin*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1467-8500.12377>.
- Güemes, C., & Resina, J. (2020). Procesos colaborativos, creando confianza en y desde la administración pública. En B. A. Pastor, *Democracia, Gobierno y Administración Pública Contemporánea* . Madrid: Tecnos.
- Lazarus, R. (2009). Super Wicked Problems and Climate Change: Restraining the Present to Liberate the Future. *Cornell Law Review*, 94(5), 1153–1234.
- Martin, I. (2021). En *Guía de Gobierno Abierto*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- MEDIALAB PRADO. (2019). *Grupo de Investigación Abierta sobre experimentación en la Administración Pública. Documento Final*. Madrid: Medialab Prado. Obtenido de <https://www.medialab-prado.es/documentos/laboratorio-de-experimentacion-de-la-administracion-publica-documento-final-version>
- Mittal, P. (22 de mayo de 2014). The new generation of participatory planning for today's cities. *The CityFix*. Obtenido de <https://thecityfix.com/blog/new-generation-participatory-planning-todays-cities-social-networks-mobile-applications-prateek-mittal/>
- Parvin, P. (2018). Democracy Without Participation: A New Politics for a Disengaged Era. *Res Publica*, 24, 31–52. doi:<https://doi.org/10.1007/s11158-017-9382-1>
- Roberts, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, 34(4), 315–353. doi:<https://doi.org/10.1177/0275074004269288>
- Schmidhuber, L., Ingrams, A., & Hilgers, D. (2020). Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. *Public Administration Review*, 81, 91-109.

Villoria, M. (2021). En *Guía de Gobierno Abierto*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

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.

Manuel VILLORIA MENDIETA  
*Catedrático de Ciencia Política*  
*Universidad Rey Juan Carlos de Madrid*

## 1. Introducción

El concepto de gobierno abierto no incluyó explícitamente, en sus orígenes, la lucha contra la corrupción o el fomento de la integridad. No obstante, de alguna forma, estas preocupaciones estaban detrás del proyecto, pues parece claro que es el intento de servir mejor al bien común lo que mueve a desarrollar planes de gobierno abierto.

Unos planes que hoy comparten, globalmente, una finalidad compleja pero alcanzable, auxiliar en el logro de la plena consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>1</sup>; un proyecto que permitirá incrementar exponencialmente el bienestar humano y que, por ello, constituye la mejor expresión del bien común que la humanidad y los diferentes Estados pueden tener como referencia.

De acuerdo con diferentes encuestas mundiales, la ciudadanía cree que la corrupción es la principal barrera para alcanzar el bienestar deseado. La transparencia, la rendición de cuentas, la participación y colaboración ciudadanas dificultan la corrup-

---

<sup>1</sup> En 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás. La Agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades. Para más información, ver: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

ción, sobre todo cuando se trabajan sinérgicamente, se generan instituciones bien diseñadas para ello y se implementan las propuestas de forma rigurosa y continua. Pero, además, sólo desde la integridad de las personas y de las organizaciones se pueden llevar adelante las reformas, los cambios culturales y las normas que permitirán hacer realidad el paradigma de un gobierno abierto y el sueño de un desarrollo sostenible, equitativo y basado en el conocimiento.

Por estas razones, la incorporación explícita de la integridad como uno de los cuatro objetivos del IV Plan de Gobierno Abierto no puede sino ser bienvenida. Pasaremos a continuación a reflexionar sobre qué es la integridad, cómo se estructura y cómo se puede conectar a mejoras institucionales útiles y ejecutables.

## 2. La integridad pública

El concepto de integridad es complejo, para empezar, se identifica con un nebuloso concepto del bien y con un no menos ambiguo concepto del mal. Creemos necesario, por ello, comenzar aclarando de qué hablamos cuando hablamos de integridad.

### 2.1. *La integridad personal*

Para empezar, la integridad se conecta con capacidades o virtudes personales. Parece imposible que nada sea íntegro sin personas íntegras. Si decimos que un gobierno es íntegro es porque creemos que las personas que lo componen lo son. Sería imposible tener un gobierno honesto con ministros corruptos. Por esta razón, vamos a comenzar tratando de aclarar qué implica la virtud para las personas en general y, en concreto, para los servidores públicos. Posteriormente, reflexionaremos sobre cómo incentivar la virtud en un ámbito nacional, para finalizar con la organización de sistemas de integridad en las organizaciones.

Una primera aproximación a la integridad individual nos lleva a considerar la integridad como la capacidad de una persona de ser fiel a sus compromisos, de entregarse firmemente a aquello que cree bueno, en lugar de dejarse llevar por deseos diversos e inconsistentes (Williams, 1973). En definitiva, la conectamos con la capacidad de actuar de acuerdo con las propias convicciones (Williams, 1981). Alguien que no tiene claros sus compromisos, los traiciona o se auto-engaña no puede ser íntegra. Pero, al tiempo, para poder actuar de forma consistente con la vida buena elegida necesitamos la integridad, entendida ahora como fuerza de voluntad para seguir aquel sende-

ro que hemos seleccionado. Si no tenemos esa integridad no podremos seguir el camino libremente elegido, nos dejaremos llevar por los deseos, por las pasiones del momento y traicionaremos nuestra elección y nuestra libertad. Esta primera aproximación nos sitúa la integridad como un camino personal para elegir bien y ser capaz de ser coherente con lo elegido. Pero quedarse en esta fase tiene un peligro, que es el del solipsismo o la auto-referencia, ver la integridad desde uno mismo sin situarse en el contexto social. Esta advertencia nos pone en el camino de la siguiente aproximación, que trata de conectar la integridad con la sociedad en la que se habita.

La integridad también puede (y debe) entenderse vinculada a la comunidad y sus procesos de deliberación sobre lo que es valioso y merece la pena perseguir. En ese caso, la integridad implica preocuparse por definir lo que es importante y necesario en nuestra sociedad, ocuparse en defenderlo de forma clara y, al tiempo, ser respetuoso de los argumentos ajenos y capaz de ver su valor y aporte. En esta posición, la integridad se vincula a un compromiso social y a la obligación de defender posiciones en la comunidad, pero, al tiempo, diferencia bien la integridad del integrismo o fanatismo (Calhoun, 1995). Un fanático o un integrista cumplen la primera parte del concepto de integridad, en el sentido de que genera una visión de cómo quiere que la comunidad priorice valores y cómo cree que la sociedad sería mejor, pero fracasa en la segunda, pues no respetan las opiniones ajenas y desmontan el proceso deliberativo.

En todo caso, la integridad implica buscar lo que es mejor moralmente, no puede asumir unos criterios morales inaceptables como guía de conducta. Esta afirmación nos lleva a delimitar unos criterios de integridad necesarios; por ejemplo, ser claro conceptualmente, consistente lógicamente, sostenidas las propuestas por evidencia empírica suficiente y, esencialmente, ser cuidadoso al reconocer y analizar las consideraciones morales relevantes (Halfon, 1989). Un fanático puede reunir muchas de las condiciones de integridad que hemos identificado, tener claros sus compromisos, fuerza de voluntad para llevarlos adelante, una inquebrantable fe en lo que cree y una conducta profundamente coherente con los valores que proclama (por ejemplo, evitar relacionarse con personas de otra religión, ideología o raza), pero no puede ser considerado alguien íntegro. A estas personas les falta razonabilidad a sus propuestas, carecen de empatía y de sensibilidad humana, sus virtudes no permiten generar una sociedad mejor (carecen de prudencia, templanza y de un sentido básico de la justicia).

En suma, podemos ir sumando características y considerar que la integridad exige reflexión personal sobre los principios y el sentido que le quieres dar a tu vida, requiere fuerza de voluntad, dominio de uno mismo para controlar las pasiones que desvían del fin, pero, además, requiere que conectes tus principios y valores con el bien común, con tus obligaciones sociales y no actúes de forma desconectada de tu rol como

ciudadana/o. Y, al crear o asumir tus reglas, principios y valores, tienes que ser riguroso en su selección, priorización, organización, intentando que lo que tú propones sea válido para cualquier persona razonable o, al menos, no pueda ser rechazado razonablemente por nadie que quiera convivir en sociedad.

Cox, La Caze y Levine (2003) consideran la integridad como una virtud compleja, espesa, multifacética. Alguien con integridad debe tener compromisos con los principios y normas relevantes, pero, al tiempo, tiene que ser capaz de evolucionar, adaptarse a los cambios, promover la escucha y no asumir un *statu quo* de forma fanática o ciega. La integridad es enemiga de la arrogancia, del dogmatismo o del fanatismo. Pero, por otra parte, alguien con integridad tiene que ser capaz de mostrar rasgos estables de conducta, tiene que ofrecernos responsabilidad y estabilidad emocional suficiente como para poder relacionarnos con el/ella de forma consistente y previsible. Finalmente, para cerrar esta parte de la guía, podríamos decir que existe una grapa que sujeta las diferentes virtudes en el complejo racimo de la integridad, esa grapa es el ideal de tomarse la vida en serio, tomarse la vida en serio como padres, como compañeros, como profesionales, o como ciudadanas/os. Y tomarse la vida en serio es duro, exige, como indicaba Aristóteles, un esfuerzo en la construcción de ese carácter y una continua introspección.

Al ser una virtud-racimo incluye diferentes virtudes internamente que, posteriormente, generan diversos tipos de priorizaciones en función del ámbito de aplicación. La priorización no será la misma en un ámbito profesional y en un ámbito cívico, del mismo modo que la integridad intelectual nos marca unas exigencias que pueden ser marginalmente distintas de las que la integridad personal (por ejemplo, en las relaciones con nuestras amistades) nos señala como óptimas. En todo caso, esas diversas priorizaciones deben ejercerse con prudencia, evitando extremos que lleven a eliminar virtudes que forman parte del racimo que configura la integridad. Daniel Putnam nos dice que la integridad alcanza su punto más elevado cuando unifica y equilibra las virtudes (1996, 237).

Estas ideas nos acercan a Huberts (2014), quien considera la integridad como una cualidad que poseen aquellas personas que actúan en su día a día de forma coherente con los principios, valores y normas que son relevantes en función del rol que ocupan. Todas las personas actuamos en la vida con diferentes roles —como padres, hijos, compañeros, profesionales, conductores, etc.— y en cada momento, en función del rol, tendremos que ser íntegros. No podemos pensar que la integridad sólo afecta a uno de los roles. De ahí que rechacemos la idea de que alguien puede ser muy íntegro en un aspecto de la vida y muy poco íntegro en otros. La integridad tiene diferentes expresiones, pero dentro de un campo de juego que no puede ser obviado en ciertas

relaciones mientras se mantiene en otras. Alguien que es un funcionario “íntegro” no puede ser un violador y aún así defender su integridad como profesional. Esto no implica que no pueda haber tensiones entre diferentes tipos de integridad. Muchas veces se producen tales tensiones. Un ejemplo típico es la tensión entre integridad profesional burocrática y la integridad personal, entre normas y empatía, de lo que nos escribe recientemente Victoria Camps (2021).

La integridad profesional es, por ello, la traslación a la vida profesional de la integridad personal, aunque evidentemente se tiene que adaptar a las prioridades y contenidos de cada esfera profesional y, en su caso, de la organización donde se ejerce la profesión (Cox et al. 2017). Sin duda, determinadas profesiones reclaman cierto tipo de conductas, deberes, obligaciones y conocimientos que otras no demandan. En algunas, el rigor intelectual es muy importante (como para una profesora o un investigador), mientras que en otras no es tan relevante (como en un limpiador o una mensajera). Pero en todas ellas las diversas demandas encuentran una respuesta tanto más pertinente cuanto mayor es la integridad personal de los actores y cuanto mejor integran en sí los diferentes roles y virtudes.

## 2.2. *La integridad nacional*

Pero, aun aceptando que la integridad es un racimo de virtudes personales, no debemos caer en la tentación de obviar la responsabilidad social y organizativa en la construcción de integridad en nuestras sociedades. La integridad personal no es indiferente al entorno social y organizativo en el que vivimos, no es algo meramente íntimo. Si vivimos en una sociedad donde las prácticas sociales son regidas por el egoísmo, las reglas del juego se rompen y la expectativa que tenemos del comportamiento ajeno es negativa, entonces se nos hace muy difícil ser virtuosos, ser íntegros. No todo el mundo es capaz de asumir el heroísmo de ser íntegro en una sociedad corrupta y sin principios. De ahí que haya dos preguntas que consideramos necesario responder antes de continuar con el texto. La primera es: ¿nuestras sociedades actuales promueven la integridad, tal y como la hemos definido antes? La segunda: ¿nuestras organizaciones permiten el pleno ejercicio de la integridad que promovemos? Si no es así ¿qué deberíamos hacer para construir integridad nacional y organizacional?

Empecemos con la respuesta a la pregunta sobre integridad nacional. Aunque vivamos en una democracia liberal de calidad suficiente, que incentiva virtudes como la autonomía o la tolerancia, vivimos, al tiempo, en un tipo de sociedad que dificulta el pleno despliegue de la integridad con todas sus virtudes, para empezar, por sus ten-

dencias alienantes, que nos dificultan pensar por nosotros mismos. Y, sobre todo, por el individualismo exacerbado, como dice Lapuente: “Todos hemos comprado el argumento de que tenemos que librarnos de los deberes hacia los demás” (2021: 38). A esto debemos añadir elementos coyunturales de nuestro momento presente que desincentivan comportamientos íntegros. Así, la polarización política, que nos hace más difícil estar abiertos a ideas ajenas, comprendernos, deliberar y buscar los mejores argumentos e ideas; la desigualdad, que nos genera desconfianza intersubjetiva y dificulta la empatía y la cooperación; la tensión competitiva, que nos incentiva a mentir y a traicionar, a reforzar nuestro individualismo y obviar nuestro deber hacia la comunidad. Pensar en los incentivos y desincentivos que nuestras sociedades generan para acercar o alejar la integridad es un tema de necesaria reflexión que, por razones de espacio, dejaremos aquí

Crear que se pueden generar sociedades mejores sin personas mejores no deja de ser contradictorio, por más que creamos en el papel de las instituciones y sus benéficos efectos, cuando están bien diseñadas, para sacar lo mejor de nosotros y expulsar lo menos bueno. Para empezar porque, si queremos otro tipo de sociedad, como la que nos dibujan los ODS, necesitamos unas virtudes que nos motiven a alcanzar esos fines (Cortina, 2001), unas virtudes que, además, nos den la fuerza interior para insistir frente a los fracasos y nos permitan aprender de nuestros errores (Camps, 1990). Si queremos una sociedad con desarrollo sostenible, equitativa, con cohesión social y con un estado de derecho fuerte, entonces necesitamos desarrollar unas virtudes ciudadanas que nos permitan llegar a ello y estar a la altura de ese reto, unas virtudes agrupadas en torno a lo que hemos llamado en este texto integridad. De ahí que sólo de las sinergias entre buenas instituciones y desarrollo moral creamos que se puedan alcanzar las metas de integridad nacional que nos permitan construir sociedades justas, sostenibles y seguras. Estas sinergias, en consecuencia, impulsan políticas de fortalecimiento y calidad institucional, en la línea que ahora mostraremos, y políticas públicas finalistas destinadas específicamente a construir integridad y sentido cívico en la ciudadanía. Estas últimas se centrarían, ante todo, en políticas educativas que fomentaran el desarrollo de la integridad en la ciudadanía, pero también políticas sociales que nos liberen de las dominaciones arbitrarias que impiden definir autónomamente nuestros compromisos (Pettit, 1999). En suma, organizaciones públicas y privadas que cumplen su misión, son transparentes (cada una en su ámbito específico), rinden cuentas a sus stakeholders, promueven conductas honestas en el trabajo y luchan contra la corrupción, son organizaciones que generan integridad nacional. Políticas educativas que enseñan a las personas a tomarse su vida en serio, a definir compromisos morales razonables y a ser coherentes con ellos, son instrumentos esenciales para generar, también, integridad nacional.

Pasaremos ahora a analizar la teoría que guía las ideas de reforma institucional pro-integridad que están presentes en el IV Plan de Gobierno Abierto. Para empezar, es importante recordar que las organizaciones tienen una responsabilidad en la promoción o el bloqueo de la integridad. Las organizaciones públicas y privadas, legalmente constituidas, en una sociedad democrática compleja como la que vivimos, son pilares de un sistema social justo si están construidas sobre sólidas bases morales, cooperan y promueven la integridad de sus miembros (esencialmente, la integridad profesional); el resultado de ese esfuerzo redundará en la integridad nacional. Si, por el contrario, promueven el pillaje, incumplen sus misiones o incentivan la visión de silo, el resultado será un país sin futuro y una traición a los objetivos que la humanidad se ha dado en los ODS y que todo país debe contribuir a alcanzar. De ahí la importancia de un diseño holístico en la búsqueda de la integridad como sociedad. Un diseño holístico que debe liderar el ejecutivo, pero que todo el resto de organizaciones, públicas y privadas, deben contribuir a generar y respetar.

Esto nos lleva, en primer lugar, a entender las diferentes organizaciones como dotadas de un valor institucional inserto en su misión, pues cada una de ellas, cumpliendo su auténtica misión, contribuyen al bien común. Las organizaciones, en el sentido definido por Selznick (1949), están influidas e influyen en la consecución de los intereses locales y nacionales y no pueden desentenderse de ese rol y responsabilidad social. Si el poder judicial sirve a su misión, contribuye al buen funcionamiento de la sociedad; si los partidos políticos cumplen su misión, tal y como es establecida en el artículo 6 de la Constitución (*“los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política (...) Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos”*), sirven al buen funcionamiento de la sociedad; si las empresas sirven a su misión en sentido amplio, y no simplemente como generadoras de beneficios cortoplacistas para sus propietarios, sirven a la comunidad.

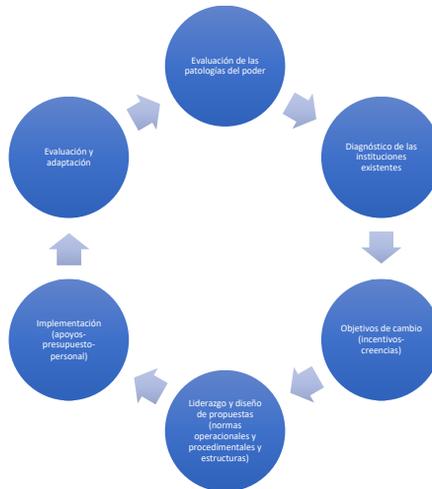
Desde la perspectiva de lo público, esta preocupación por entender y defender la misión social de cada organización es esencial. Si el poder legislativo existe es para cumplir una misión esencial en una democracia. Dedicar toda su energía al cumplimiento de la misión es un factor clave para la construcción de integridad colectiva. Del mismo modo el poder judicial, o los órganos de control, todos ellos deben cumplir su misión, pues cumpliéndola contribuyen al buen funcionamiento de la democracia. De ahí la importancia de liderazgos, individuales o colectivos, que en cada organización pública impulsen el cumplimiento de la misión como criterio esencial de su estrategia. Al final, la integridad de la organización se consigue a través de la integridad de sus miembros y, también, de la integridad que le demanden los otros pilares del sistema.

Es un modelo holístico porque cree que la integridad de la sociedad se alcanza a través de la interacción exógena entre los pilares en su capacidad de demandarse mutuamente eficacia, capacidad y buena gobernanza y a través de la tensión endógena por promover integridad entre sus directivos y empleados. Todo ello al servicio de una sociedad íntegra.

En todo caso, el modelo no puede funcionar desde el aislamiento y la ausencia de reglas del juego que fomenten coordinación (North, 1990; Ostrom, 1990) y lealtad (Hirschman, 1970). Aquí es donde surge el ineludible liderazgo del ejecutivo para llevar adelante un diagnóstico holístico y un plan comprensivo de mejora institucional. La construcción de integridad nacional exige un **plan nacional**, generado de forma cooperativa, pero que necesita el impulso de un gobierno que entienda la importancia de desarrollar un marco de reformas institucionales que potencien en cada organización la capacidad de llevar adelante su misión y promover la integridad entre sus miembros. Este plan, como acabamos de decir, requiere coordinación entre Ministerios, administración instrumental y gobiernos sub-nacionales, demanda cooperación con el mercado y la sociedad civil y sólo será efectivo desde el compromiso entre todas las partes para lograr el máximo rendimiento de las reformas.

De cara a la elaboración del plan de integridad del ejecutivo, es necesario recordar que la formulación de políticas de promoción del buen gobierno y de combate contra la corrupción exige tener un diseño interorganizacional y holístico y una adecuada comprensión del ciclo de cambio institucional (ver figura 1). Un diseño que tiene que partir de un buen diagnóstico de debilidades y fortalezas institucionales en su doble dimensión: la relacionada con las asimetrías de poder existentes y las conectadas con el análisis de la fortaleza o debilidad de los pilares sociales. El plan de cambio continúa con una adecuada comprensión de cómo funcionan las instituciones y cómo se pueden diseñar (Olsen, 2010). Con esto en mente, es preciso saber generar un marco de incentivos y desincentivos adecuado y un cambio en las creencias y preferencias de los actores que habilite el cambio. A partir de ahí, la regulación cumple la función de estructurar todo el plan programado e insertarlo en el sistema jurídico. Pero sin olvidar que todo desarrollo regulativo requiere la presencia de actores políticos que lideren y organizaciones sociales que presionen, en suma, un liderazgo a favor del cambio es imprescindible. Finalmente, es preciso implementar el plan con los presupuestos, personas y organización necesarias. El ciclo concluye con evaluaciones periódicas que nos aseguren una adaptación adecuada a sus éxitos y fracasos.

FIGURA 1. EL CICLO DE CAMBIO INSTITUCIONAL



Fuente: Banco Mundial, 2017

Un marco nacional de integridad incluye en el diseño, además de al ejecutivo, a los poderes legislativo y judicial, e incorpora un programa de desarrollo de la cultura cívica del país correspondiente a través de la formación y socialización ciudadana en integridad. Buen gobierno en sentido amplio implica buen Estado y buena sociedad (Villoria, 2011; Rosanvallon, 2015). Los pilares de un buen sistema nacional de integridad (ver figura 2) son, siguiendo a Pope (2000): la voluntad política en el ejecutivo de promover la integridad interna y externa; un sector público competente, objetivo e imparcial, con adecuados sistemas de contratación y distribución de subvenciones; la existencia de un Parlamento activo en la promoción de buena gobernanza y en el combate contra la corrupción; un eficaz sistema de auditoría y control contable y financiero; partidos políticos comprometidos con la integridad y que se financian limpiamente; un poder judicial independiente e imparcial, además de competente en la lucha anti-corrupción; una defensoría del pueblo y/o varios sistemas de defensa de la ciudadanía frente a abusos y mal funcionamiento del servicio público; una policía y una fiscalía eficaces en la aplicación del derecho; un organismo central en la detección e investigación inicial de la corrupción, así como en la promoción de medidas de prevención de la misma; unos medios de comunicación que se toman en serio las conductas no éticas y las combaten con la investigación y la denuncia; una sociedad civil bien informada e implicada en la lucha contra los abusos de los poderes públicos y privados; y un sector empresarial honesto y responsable. A estos pilares se les pueden añadir otros, vincu-

lados al desarrollo de los organismos de control horizontal cada vez más especializados, como los que controlan la correcta aplicación de la ley y promueven la competencia en la contratación pública (en España, la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación), o las que controlan la sostenibilidad de las finanzas públicas (en España, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal).

FIGURA 2. PILARES DEL MARCO NACIONAL DE INTEGRIDAD



Fuente: Pope-Transparencia Internacional, 2000

Cada uno de los pilares puede ser evaluado teniendo en cuenta tres dimensiones: (1) la *capacidad* general de cumplimiento de su misión por parte de cada organización, (2) su propia *governabilidad* interna, (3) su *papel* en la contribución a la integridad general del sistema de gobernabilidad nacional. Con un poco más de detalle: habría que analizar sus *recursos*, *capacidad de gestión* e *independencia* (o imparcialidad, en su caso) en lo que respecta a la capacidad; *transparencia*, *rendición de cuentas* y sistema interno de *integridad* en lo que respecta a gobernabilidad; y ciertos indicadores específicos del pilar en cuestión en lo que se refiere al rol (por ejemplo, en relación al poder ejecutivo, datos sobre la calidad regulatoria y su papel en la promoción de legislación pro-integridad). La mayoría de los indicadores se dividen en dos aspectos: (a) la situación en cuanto al marco formal que rige a estas organizaciones (“normativa”), y (b) la situación en cuanto a la práctica y el comportamiento real de las organizaciones (“práctica”). Esto permite analizar las posibles brechas entre el marco formal y la práctica real.

La evaluación representa el estado actual de gobernanza y capacidad en los pilares del sistema y entre los pilares del sistema, de acuerdo, eso sí, al paradigma de co-

nocimiento científico existente en ese momento histórico. Una vez realizada la evaluación, conocida la calidad del marco, corresponde empezar a generar el plan de reformas. Un plan que debe incorporar medidas de mejora para cada pilar y que no puede obviar el carácter holístico de la reforma, además de considerar las tres variantes del cambio necesario: la política/legislativa, la conductual y la cognitiva (ver figura 3).

**FIGURA 3. VARIANTES DEL CAMBIO**



Fuente: OCDE, 2020

En todo caso, este modelo nacional no impide el desarrollo de análisis y planes sectoriales, por organizaciones, por niveles de gobierno, etc. Un ejemplo de la cantidad de sectores sobre los que podrían realizarse diagnósticos específicos y, a partir de ahí, planes especiales de acción lo aporta Pyman 2020 (ver figura 4)

**FIGURA 4. LISTADO DE SECTORES GENERADORES DE PLANES DE INTEGRIDAD**

The working list used by CurbingCorruption, from Pyman (2020), is shown in the Table below:

A WORKING LIST OF SECTORS (FROM PYMAN 2020)	
<p><b>EXECUTIVE, LEGISLATURE &amp; POLITICS</b> Office of President, Prime Minister Parliament Elections &amp; Electoral Management Politics Parties Legal Framework</p>	<p><b>UTILITIES</b> Electricity &amp; power Construction &amp; Public Works Telecommunications Water management &amp; supply Sanitation &amp; Waste Aviation Land Transport; Shipping</p>
<p><b>SECURITY, PUBLIC ORDER</b> Judiciary and courts Policing services Law Enforcement Prison Services Prosecution National Security Borders, customs &amp; Immigration</p>	<p><b>OTHER COMMERCIAL</b> Professional services (eg legal) Real estate Retail &amp; Wholesale trade Broadcasting &amp; Media Manufacturing - various</p>
<p><b>PUBLIC SERVICES</b> Education &amp; Higher Education Health Social Protection</p>	<p><b>SPORT</b> Sport associations The Olympics</p>
<p><b>FINANCIAL</b> Public Financial Management Taxation Central Bank operation Financial &amp; fiscal oversight Banking Investment Services Insurance Services Financial Services</p>	<p><b>MILITARY AND DEFENSE</b></p>
<p><b>NATURAL RESOURCES</b> Climate &amp; Environment Agriculture Fisheries; Forestry Land Mining &amp; quarrying Oil &amp; Gas Commodities trading Wildlife</p>	<p><b>OTHER GOVERNMENT</b> Foreign Affairs International &amp; Multilateral aid State Owned Enterprises</p>
	<p><b>RELIGIOUS ORGANISATIONS</b></p>
	<p><b>CULTURE, HERITAGE &amp; TOURISM</b></p>
	<p><b>VOLUNTARY SECTOR</b></p>
	<p><b>HORIZONTAL SECTORS</b> Civil Service Public Procurement Regional &amp; Local Government Oversight Entities (incl. Supreme Audit, Anti-Corruption Agencies, Ombudsman, Civil Society)</p>

Fuente: Pyman, 2020

### 2.3. *Integridad en las organizaciones*

Finalmente, vamos a presentar muy brevemente qué debería incorporar un plan de integridad para una organización. En este caso, pensamos en los distintos ministerios, agencias, organismos autónomos, empresas y fundaciones públicas que asumen su obligación de tratar de alcanzar su misión y, para ello, son conscientes de que necesitan introducir un sistema de integridad en su complejo sistema organizacional. Para ello, seguimos el modelo de la OCDE de 2009.

La razón fundamental de este enfoque es que la implantación real de las medidas e instrumentos de integridad se realiza en cada organización, no en el abstracto sistema. Por ello, la OCDE (Maesschalck & Bertok 2009) ha diseñado un marco que debería ser asumido por todas las organizaciones públicas de un país e implantado de forma coordinada y sistémica. Un marco de integridad implica una gestión de la integridad del marco y una integridad del contexto. La gestión de la integridad del marco de una organización se refiere al conjunto de instrumentos que fomentan la integridad, to-

mando en consideración su interdependencia, así como al conjunto de procesos y órganos que los implantan y actualizan. La integridad del contexto de una organización se refiere al conjunto de los factores, distintos de los propios de la gestión de la integridad, que pueden tener un impacto sobre la integridad de los servidores públicos de la organización. El contexto es interno y externo a la organización, sobre el contexto externo no hay un control por parte de la organización, pero debe ser considerado.

Este marco de integridad implica la capacidad de incluir en el sistema organizativo todos los componentes esenciales del subsistema de integridad y, además, conectar el resto de subsistemas con el de integridad, de manera que la promoción de la ética sea parte de toda la actividad de la organización sin que los diferentes subsistemas se desvíen de sus objetivos específicos. Se trata de fomentar una gestión ética en la organización y hacerlo de forma holística e integrada. La Gestión Ética en la entidad pública implica entender la organización como un sistema que internamente está integrado por subsistemas, que como un todo interactúa con otros sistemas dentro de su entorno inmediato, y que dirige sus acciones hacia la implementación de los principios y valores éticos, con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida de la población y la generación de confianza en todos los públicos con los que se relaciona.

En la Tabla 1 se puede comprobar que entre los elementos esenciales de un marco de integridad se encuentran, como instrumentos clave, los códigos éticos, las evaluaciones de riesgos de integridad, la formación en ética a los servidores públicos de la organización, el establecimiento de un sistema de consultas para problemas o dilemas éticos de los empleados (comités de ética), sistemas de denuncias de casos de corrupción, fraude, abuso o ineficiencias (con sistemas de protección a los denunciantes), sistemas de gestión de los conflictos de interés e incompatibilidades, normas de transparencia, sistemas de detección e investigación de conductas antiproductivas, administración de encuestas de clima ético entre los empleados. Por otra parte, en el área de procesos es importante que todos los elementos del proceso de promoción de la integridad sean considerados y adecuadamente gestionados. Así, hay que determinar y definir integridad, para lo cual los códigos éticos cumplen una labor esencial. Pero también hay que guiar hacia la integridad, lo cual exige la presencia de programas de formación en ética y el establecimiento de sistemas de asesoramiento y apoyo para los empleados públicos. Tampoco puede obviarse la labor de control, que exige generar sistemas de detección e investigación de conductas presuntamente contrarias a los códigos éticos y a las normas de incompatibilidades y conflictos de interés, para abrir, en su caso, los procedimientos correspondientes. Todo ello nos lleva a la ineludible necesidad de sancionar e imponer medidas represivas contra los incumplimientos, de forma que se eviten impunidades y se marquen las líneas rojas que ningún servidor público debe traspasar. Ello exige que las normas generales, los propios códigos y las

normas de conflictos de interés establezcan los procedimientos en caso de incumplimiento y las sanciones. Finalmente, es necesario evaluar el éxito o fracaso en las medidas adoptadas, para lo cual, las encuestas de clima ético, además de otros instrumentos propios de la evaluación, son necesarios. Todos estos procesos requieren, para su seguimiento e implantación, de órganos competentes, suficientemente autónomos y protegidos de las decisiones partidistas. Pueden ser Comités de ética, agentes responsables de la integridad, oficinas de ética...lo importante es que su personal sea seleccionado con criterios de mérito y competencia y que dispongan de medios suficientes para desarrollar su trabajo, además de gozar de una independencia suficiente para garantizar su imparcialidad.

Junto a los elementos esenciales, hay elementos complementarios que coadyuvan al éxito del marco de integridad, aunque sus finalidades exceden el mismo. Así, una política de recursos humanos adecuada es esencial para evitar oportunidades e incentivos a la corrupción. Por una parte, a través de políticas de atracción, selección, evaluación, carrera y disciplina adecuadas, que permitan evitar la llegada y/o permanencia en la Administración de personas con bajo nivel de desarrollo moral. Por otra, con políticas de liderazgo basado en el ejemplo y un riguroso control del comportamiento de los directivos públicos. Cuando las políticas de recursos humanos permiten la percepción de inequidad, o quiebran el contrato psicológico entre empleados y organización los resultados pueden ser muy negativos. También son importantes las normas de contratación pública, las normas de planificación y presupuestarias, los sistemas de control interno y externo, o los modelos de gestión de calidad con sus indicadores y controles propios. Todos ellos ayudan a que los instrumentos específicos de integridad funcionen adecuadamente. En todo caso, estos elementos complementarios deben ser evaluados para comprobar su impacto sobre la integridad y la prevención de corrupción, generando procesos de monitoreo que den inputs apropiados al sistema de integridad strictu sensu. Finalmente, sólo con los órganos adecuados estos instrumentos complementarios podrán cumplir su papel esencial y el complementario. Unos órganos de gestión de recursos humanos y de contratación técnicamente competentes y protegidos de las presiones políticas, o unas oficinas presupuestarias con el rigor y la capacidad adecuada son imprescindibles.

Para completar el cuadro, no podemos obviar, como dijimos antes, que el contexto en el que se sitúa la organización también es importante. El contexto interno se refiere al contexto dentro de la organización. Es decir, todos aquellos actores y factores que pueden afectar a la integridad de los miembros de la organización, pero que no forman parte del aparato de la gestión de la integridad como, por ejemplo, la percepción que los miembros de la organización tengan de la equidad con la que funcione internamente la organización, su nivel de motivación, su percepción de la organización. Por otra

parte, es necesario conocer el contexto externo de los actores y factores del medio ambiente más amplio del sector público en general y que están más allá del ámbito de control de la organización, pero que pueden tener un impacto importante sobre la gestión de integridad y sobre la propia integridad de sus miembros. Algunos ejemplos son las leyes y las prácticas sobre la financiación de los partidos y las elecciones, la regulación de las actividades de lobbying, la implicación de algunos sectores externos interesados (ciudadanía, empresas, medios de comunicación, etc.) en el desarrollo de las medidas de fomento de la integridad, etc. Los actores clave en este caso son los típicos de los sistemas nacionales y locales (véase el epígrafe previo) de integridad.

**TABLA 1. MARCO DE INTEGRIDAD ORGANIZACIONAL DE LA OCDE**

MARCO DE INTEGRIDAD OCDE							
Gestión del Marco de integridad						Contexto de integridad	
Esenciales			Complementarios			Interno	Externo
Instrumentos	Procesos	Estructuras	Instrumentos	Procesos	Estructuras	Clima laboral	Partidos políticos, Parlamento, Sistema judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Policía, Fiscalía, Medios de comunicación, otros gobiernos, instituciones internacionales, sector privado, etc...
Códigos, evaluaciones de riesgos, formación, gestión de los conflictos de interés, consultas de ética, normas de transparencia, inspecciones internas, política de denuncias, encuestas de clima ético, etc...	Determinar y definir integridad Guiar hacia la integridad Controlar Sancionar e imponer Evaluar	Responsables de la gestión de la integridad. Comités u oficinas de ética, inspectores internos...	Evaluación del sistema de RR. HH Procedimientos de contratación Gestión Presupuestaria Gestión de la calidad Control interno y externo	Procesos y medidas implantadas Qué ha pasado Quién evalúa Cómo evaluar Cómo asegurar impacto	Gestores de RR. HH Interventores, etc		

Fuente: OCDE 2009 y elaboración propia

### 3. Los componentes de integridad del IV Plan de Gobierno Abierto.

Según el Documento Marco aprobado en 2019 por el conjunto de Administraciones Públicas y la sociedad civil, en el seno de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto y de la Comisión Sectorial de Gobierno Abierto, el IV Plan debe

orientarse al objetivo de construir un sistema de Integridad pública, fortaleciendo los valores éticos y los mecanismos para afianzar la integridad de las instituciones públicas y reforzar la confianza de la ciudadanía.

El bloque correspondiente a dicho objetivo —bloque 3— contiene, como **primer compromiso**, el de implantar **Sistemas de Integridad Pública**. Este compromiso responde a una estrategia para fortalecer los sistemas preventivos de integridad pública desde distintas perspectivas, teniendo en cuenta las principales aportaciones ciudadanas para la elaboración del IV Plan de Gobierno Abierto.

De acuerdo con el contenido del Plan: “Es preciso en este momento recapacitar sobre las demandas de la sociedad y definir nuevos principios y pautas que guíen el ejercicio de las responsabilidades públicas, con normas más acordes a la sociedad actual, códigos de conductas, líneas de actuación concretas, programas de formación y mecanismos de rendición de cuentas”.

En relación con este compromiso surgen cuatro líneas de acción:

**1. Diagnóstico y mejora de los sistemas preventivos de integridad pública.** Se considera conveniente realizar, en primer lugar, un diagnóstico general de los sistemas preventivos de integridad pública existentes en la Administración General del Estado, a partir del cual poder planificar un marco de actuaciones de mejora en dicho ámbito para las personas responsables y el resto de personal, de acuerdo con los valores de integridad pública, transparencia y responsabilidad, reafirmando con ello la confianza de la ciudadanía en el servicio público. Esto permitirá establecer, en sucesivas fases, sistemas de seguimiento en las organizaciones, mediante el desarrollo de mapas de riesgo y planes de mejora, elaboración de códigos de conducta, realización de encuestas y autoevaluación del clima ético, impulso de los valores de integridad en los modelos de gestión de la calidad de las organizaciones y mejora de la formación y asesoramiento de las empleadas y los empleados públicos en la materia.

**2. Regulación de un registro de lobbies obligatorio** y de las relaciones de los grupos de interés con las y los responsables públicos. Se cubre, así, un vacío normativo en nuestro ordenamiento que ha sido puesto de relieve tanto por organismos internacionales, como por la sociedad civil. La normativa que regule los grupos de interés supondrá un claro fortalecimiento en la calidad en la mejora de la transparencia de la participación de los grupos de interés en la toma de decisiones. Por otro lado, el establecimiento de un código de conducta para quienes representan a estos grupos supondrá una mejora en la prevención de los conflictos de intereses del personal del sector público.

**3. Modificación de la ley de Incompatibilidades** del personal al servicio de las Administraciones públicas. Se pretende una revisión de la actual normativa para establecer un nuevo sistema de prevención de conflictos de intereses más completo y acorde con la Administración actual.

#### **4. Refuerzo de la Integridad en ámbitos específicos.**

El **segundo compromiso** incluido en este bloque dedicado a la Integridad consiste en la **Protección de denunciantes**. Se trata de aprobar un marco jurídico uniforme que garantice la protección de las personas que faciliten información para la detección de infracciones legales en el seno de una organización, ya sea pública o privada, y contribuir de ese modo a una mejor implementación de la Directiva europea. Para ello, se transpondrá al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/1937, de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la UE. Se establecerá una regulación para proteger a todas las personas que informen sobre corrupción o fraudes y violaciones del derecho comunitario, mediante el establecimiento de canales protegidos de denuncias y la prohibición de represalias contra quienes denuncien irregularidades en empresas privadas y organismos públicos.

Finalmente, el IV Plan de Gobierno Abierto también incluye el refuerzo de la Integridad en ámbitos específicos. En concreto, en el ámbito de la Inteligencia Artificial y en respuesta a algunas de las propuestas ciudadanas se prevé la creación del Centro del dato y de ética en la innovación, la elaboración de una guía de uso de la inteligencia artificial para el sector público, una metodología para abordar un proyecto de inteligencia artificial, un cuestionario para la evaluación y acciones divulgativas. La complejidad introducida por algunas de las tecnologías que forman parte del marco de la inteligencia artificial, como la robótica, la toma de decisiones automáticas, el aprendizaje automático o los asistentes virtuales, han abierto el debate de la responsabilidad y de la ética en este ámbito que tanto afecta a derechos y libertades públicas. Los gobiernos se enfrentan a la obligación de fomentar el desarrollo industrial y científico y a su vez de desarrollar un marco que, a la vez que proporcione seguridad jurídica a investigadores y empresarios, fomente el desarrollo tecnológico, garantice un entorno sostenible desde el punto de vista económico, social y respetuoso con nuestro modelo de derechos y libertades.

## 4. Conclusiones

Corresponde ahora, en este apartado de conclusiones, conectar la teoría explicada en el apartado segundo con los contenidos concretos del IV Plan. La primera cuestión que se nos plantea es la de ver en qué medida el IV Plan considera el progreso de la **integridad personal** en su diseño. Es obvio que este objetivo es de una amplitud, dimensión y complejidad extraordinarias. Por ello, indirectamente, todo un bloque — bloque 4— del IV Plan tiene un objetivo de formación y sensibilización en Gobierno Abierto, con lo que ello implica de formación cívica y concienciación de nuestras obligaciones y derechos como ciudadanos/as. Precisamente esta guía se corresponde con dichos objetivos de sensibilización y formación. El compromiso 7.1 se compromete a una formación en gobierno abierto dirigida a la ciudadanía y al público experto. En concreto, pretende desarrollar una actuación formativa sobre Gobierno Abierto (en línea y en abierto) con dos versiones: una, de carácter divulgativo, destinada a la ciudadanía en general; otra, de carácter más técnico, destinada a expertos, académicos, al tercer sector, etc. Se pretende que sirva de experiencia piloto, con posibilidad de ponerla a disposición de otras instituciones si los resultados así lo aconsejan. Muy interesante es ver su justificación para conectar esta labor con el desarrollo de la integridad personal. Así, su fundamento es doble:

1. Impulsa, fortalece y mejora la calidad de la participación en la gestión pública, permitiendo a la ciudadanía y a las organizaciones sociales participar en la toma de decisiones públicas, con el objetivo de lograr mejores resultados, una mayor calidad democrática.

2. Sensibiliza a la sociedad y a los empleados y empleadas públicos sobre los valores del Gobierno Abierto, contribuyendo al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030, para avanzar hacia una sociedad inclusiva, justa y pacífica.

Por otra parte, como vimos, la formación en ética es otro de los objetivos esenciales del Plan para los servidores públicos, dentro de los planes de integridad organizativa. Es obvio que el IV Plan no puede incidir en la formación dentro de las empresas privadas, aun cuando la labor de estas es también esencial para la integridad nacional. En todo caso, permítasenos finalizar este epígrafe con una breve referencia a la importancia de la formación en ética en todas las empresas y, en particular, para los servidores públicos. A veces, damos por supuesto que la formación en ética es como un balón

samo (entre otros) que aplicado a la herida de la inmoralidad contribuiría a sanarla. Los datos nos indican que esta relación no es, ni mucho menos, automática. La pregunta inicial que deberíamos hacernos antes de seguir es la de si realmente la formación en ética puede contribuir al desarrollo moral de los empleados públicos. Si contribuye al desarrollo moral, aportando competencias éticas (conocimientos, habilidades y actitudes), entonces podríamos presumir que dará lugar a comportamientos éticos que antes no se daban y, finalmente, a un impacto sobre la integridad del país o, al menos, de la organización estudiada. Si no lo hace, entonces la formación en ética en estos entornos profesionales sería inútil. Es cierto que la internalización de valores y la construcción de rasgos de personalidad es algo que se produce en fases de desarrollo previas a la adultez. Esto nos llevaría a pensar que formar en ética a alguien que, cuando ya es adulto, tiene un carácter moral pervertido y que no distingue entre el bien y el mal sería perder el tiempo. Pero centrarnos en dar cursos de ética a personas ya naturalmente inclinadas al bien y con un desarrollo moral elevado tal vez sea innecesario. Los estudios empíricos (ver para una metaevaluación muy completa Maesschalck y De Schrijver, 2015) nos indican que los cursos de formación en ética ayudan a las personas a conocer los problemas morales con los que se enfrentan profesionalmente, y bien diseñados permiten generar competencias para hacerlos frente y para elevar el punto de referencia moral. La mayoría de la gente tiene intuiciones morales sobre cómo debe ser su comportamiento y tiende a actuar de acuerdo con su punto de referencia moral. Ese punto representa los niveles de integridad que la gente considera aceptable para juzgar su propia conducta, si su conducta se desvía claramente de ese punto de referencia tiende a cambiar pues la culpa existe. Es lo que se conoce como el equilibrio moral (Carlsmith & Gross, 1969). La identidad moral influencia los pensamientos, emociones y conductas de las personas; la gente tiende a actuar de acuerdo con sus creencias (Paternoster and Simson, 1996; Boudon, 2003). Por ello, en tanto en cuanto para la inmensa mayoría de los empleados públicos la formación puede elevar su punto de referencia moral y mejorar sus competencias éticas, no podemos sino considerarlo un instrumento esencial en la prevención de la corrupción y la generación de integridad organizacional.

Pasemos a ver, ahora, cómo se conecta el IV Plan con el desarrollo de la **integridad nacional** tal y como la planteamos más arriba. El IV Plan, por su propia naturaleza no puede actuar ni sobre el sector privado, ni sobre la sociedad civil, ni sobre los partidos políticos, que son entidades que no son ni sociedad civil ni Estado en sentido estricto, pues, siendo asociaciones privadas, su dimensión política les hace tener una relevancia extraordinaria para el buen gobierno de las sociedades. Más aún, el Plan no puede actuar sobre los otros poderes del Estado y, en relación con los órganos constitucionales, debe tener una autocontención que impida su intromisión en la independencia de

tales órganos. Por ello, en la construcción de integridad nacional el IV Plan se debe centrar en el poder ejecutivo esencialmente. Ello hace que no pueda sustituir a un Plan Nacional de tipo holístico y omnicompreensivo, lo cual no impide que pueda contribuir a generar componentes normativos y estructurales que permitan posteriormente desarrollar tal plan y que consolide integridad dentro del poder Ejecutivo.

En esta línea, la regulación de los grupos de interés, la actualización de la normativa de incompatibilidades y conflictos de interés y la trasposición de la Directiva europea para la protección a los alertadores constituyen avances importantísimos en la construcción de integridad nacional. Conectan plenamente con la estrategia de la OCDE sobre integridad pública (2020) (ver figura 5), pues expresan un compromiso político claro, y establecen responsabilidades precisas en todos los niveles para garantizar la cooperación, evitar superposiciones y prevenir la fragmentación (aun cuando, en este ámbito, es preciso no olvidar que la decisión final sobre las normas corresponde al Parlamento), además de desarrollar un sistema de rendición de cuentas (como se ha visto en esta guía) y afrontar el cambio cultural.

FIGURA 5. ESTRATEGIA OCDE INTEGRIDAD



Fuente: OCDE, 2020

Además, el IV Plan responde esencialmente a los criterios propuestos por la OCDE en materia de estrategia, pues respeta los siguientes pasos, aun cuando, en su desarrollo, algunos habrá que actualizarlos y detallarlos:

- Análisis de problemas: identificación, análisis y atenuación de los riesgos de integridad más perjudiciales para la integridad pública.
- Diseño de estrategias: priorización de objetivos, consulta y coordinación de políticas.
- Elaboración de indicadores con valores iniciales, hitos y metas.
- Redacción del plan de acción, distribución de las responsabilidades y cálculo de los costes de las actividades.
- Implementación, control, evaluación y comunicación de los resultados, incluida la evaluación previa a la implementación.

Finalmente, el IV Plan afronta directamente el desarrollo de los sistemas de integridad organizacional, como se puede comprobar en el primer compromiso, primera línea de acción: **Diagnóstico y mejora de los sistemas preventivos de integridad pública.**

## Bibliografía

- Banco Mundial. 2017. *Governance and the Law. World Development Report 2017*. Washington D.C.: Banco Mundial
- Boudon, R. (2003). Beyond rational choice theory. *Annual Review of Sociology*, 29(1), pp. 1-21.
- Calhoun, Cheshire, 1995. 'Standing for Something,' *Journal of Philosophy*, XCII: 235–260.
- Camps, Victoria, *Virtudes públicas*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990
- Camps, V. (2021) Introducción: la ética del cuidado en la administración pública, en Villoria, M. (2021) (Coord.) *Ética pública en el Siglo XXI* (pp. 19-29). Madrid: INAP
- Carlsmith, J. M., & Gross, A. E. (1969). Some effects of guilt on compliance. *Journal of Personality and Social Psychology*, 11(3), 232–239.

- Cortina, A. *Alianza y contrato*, Trotta, Madrid, 2001
- Cox, Damian, La Caze, Marguerite and Levine, Michael P., 2003. *Integrity and the Fragile Self*, Aldershot: Ashgate.
- Cox, Damian, Marguerite La Caze, and Michael Levine, 2017. "Integrity", *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2017 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2017/entries/integrity/>>.
- Halfon, Mark, 1989. *Integrity: A Philosophical Inquiry*, Philadelphia: Temple University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Huberts, L. (2014) *The integrity of Governance*, IIAS-Palgrave Macmillan, New York.
- Lapuente, V. (2021) *Decálogo del buen ciudadano. Cómo ser mejores personas en un mundo narcisista*. Barcelona: Península
- Maesschalck, J. & Bertok, J. (2009): *Towards a Sound Integrity Framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, OECD, Paris.
- Maesschalck, Jeroen y Annelies De Schrijver, (2015), "Researching and improving the effectiveness of ethics training". En: Lawton, A. van der Wal, Z. & Huberts, L. (Eds.). *Ethics in Public Policy and Management: A global research companion*. New York: Routledge, 198-212.
- North, Douglas. C. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (2020) *Manual de la OCDE sobre Integridad Pública*. París: OCDE
- OCDE (2017) *Recomendación del Consejo sobre Integridad Pública*. Adoptado por el Consejo el 26 de enero de 2017. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0435#mainText>
- Olsen, J.P. (2010) *Governing Through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press
- Ostrom, Elinor. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press
- Paternoster, R. & S. Simpson. (1996). Sanction threats and appeals to morality: Testing a rational choice model of corporate crime. *Law and Society Review*, 30(3), pp. 549-584.

- Pettit, Philip. 1999. *Republicanism*, Barcelona, Paidós.
- Pope, J. (2000): *TI Sourcebook 2000. Confronting Corruption: the Elements of a National Integrity System*, Transparency International, Berlín.
- Putman, Daniel, 1996. 'Integrity and Moral Development,' *The Journal of Value Inquiry*, 30: 237–246.
- Pyman, Mark. 2020. "Redefining sectors: a more focussed approach to tackling corruption." In *Handbook on Corruption, Ethics and Integrity in Public Administration*, edited by Adam Graycar. Cheltenham, UK: Edward Elgar
- Rosanvallón, P. (2015) *Le bon gouvernement*. Ed. Du Seuil, Paris.
- Selznick, Philip. 1949. *TVA and the Grass Roots; A Study in the Sociology of Formal Organization*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Villoria, M. (2011) "¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI". *Reforma y democracia*, No 51, 2011, 12-34.
- Villoria, Manuel (dir.) (2012) *El marco de integridad institucional en España. Situación actual y recomendaciones*. Tirant lo Blanch, Valencia
- Villoria, Manuel e Izquierdo, Agustín. 2020. *Ética pública y buen gobierno. Valores e instituciones para tiempos de incertidumbre*. Madrid: Tecnos.
- Williams, Bernard, 1973. 'Integrity,' in J.J.C. Smart and Bernard Williams, *Utilitarianism: For and Against* New York: Cambridge, 108–117. Williams, Bernard, 1981. *Moral Luck: Philosophical Papers 1973–1980*, Cambridge: Cambridge University Press.

