



# CURSO DE TRANSPARENCIA Y ANTICORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

## Tema 1: Ética y Transparencia en la gestión pública

### Sustentia Innovación Social

*C/ Doña Juana I de Castilla, 60 - Bajo B*  
28027 Madrid  
+ 34 91 743 14 73  
[www.sustentia.com](http://www.sustentia.com)  
[www.institutosustentia.com](http://www.institutosustentia.com)



Este documento ha sido elaborado por *Sustentia Innovación Social*. Su uso es libre, previa cita expresa de la fuente. En caso de ser usado, se solicita que sea comunicado a la fuente ([info@sustentia.com](mailto:info@sustentia.com)).



## ÍNDICE

1. ¿QUÉ ES EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN?.....	4
2. PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL EJERCICIO DE DERECHOS Y LA DEMOCRACIA. ....	8
3. LA TRANSPARENCIA COMO PRINCIPIO DE GESTIÓN PÚBLICA Y COMO REQUISITO EN DEMOCRACIA .....	13
4. TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMUNICACIÓN ....	18
5. DOCUMENTOS DE INTERÉS.....	20

## 1. ¿Qué es el derecho de acceso a la información?

**Los Derechos Humanos (DDHH) son un gran Bien Público Global (BPG)**, que a su vez engloban y condicionan otros Bienes Públicos Globales, como son la libertad, igualdad, la paz, seguridad, la salud, el medioambiente, la justicia, el desarrollo etc. Este BPG es uno de los más legitimados y reconocidos en la arquitectura internacional (normas y organismos) desde después de la Segunda Guerra Mundial, sobre los que los Estados se comprometen a respetar, proteger y promover.

El concepto de DDHH ha ido evolucionando a lo largo del siglo XX, pasando de tener un consenso limitado durante la guerra fría sobre los que se consideran de primera generación (políticos y civiles), hasta los de tercera generación (ambientales, culturales y al desarrollo) reconocidos en la actualidad. Los Derechos Humanos son el **suelo legítimo del consenso internacional**.

El **artículo XIX** de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*<sup>1</sup> consagró el **derecho de la ciudadanía al acceso a la información**. Este derecho se está viendo desarrollado en los últimos años en legislaciones nacionales (en los últimos 15 años 80 países han aprobado leyes al respecto). Por ejemplo, en América Latina la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Claude vs. Chile 2006*<sup>2</sup> marcó un hito. También en recomendaciones, guías, principios y convenios de organismos internacionales como el Consejo de Europa<sup>3</sup>, la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos OCDE<sup>4</sup>, la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>5</sup>, las Naciones Unidas (ONU)<sup>6</sup> y otros muchos.

---

<sup>1</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, Naciones Unidas, París, 1948, <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

<sup>2</sup> Ver referencias al final del documento.

<sup>3</sup> Consejo de Europa, Recomendación 2002(2) sobre el acceso a los documentos oficiales, [https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CofE\\_Rec\\_20022\\_access\\_to\\_docs.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CofE_Rec_20022_access_to_docs.pdf) y Consejo de Europa, Convenio para el Acceso a Documentos Oficiales 2008 [http://exteriors.gencat.cat/web/.content/Enllac/transparencia/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documents\\_CofE\\_es.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/.content/Enllac/transparencia/Convention_on_Access_to_Official_Documents_CofE_es.pdf)

<sup>4</sup> OCDE, Convención para combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en transacciones internacionales, [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_Spanish.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf)

<sup>5</sup> Organización de Estados Americanos, Comité Judicial Inter-Americano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información

Este se ha basado fundamentalmente en **el derecho que tienen todas las personas a acceder a la información** en instituciones públicas, así como en privadas que presten un servicio público o reciban subvenciones de fondos públicos. Pero además este, **se perfila como un derecho instrumental** que les permite defender el resto de derechos, que puedan verse amenazados o impactados por la actuación de las distintas organizaciones o instituciones. Por tanto, la recepción de información por parte de las personas es un derecho en sí mismo, como derecho a conocer y para poder generar su propia opinión y tomar las decisiones que considere oportunas, así como para ejercer adecuadamente su derecho a la libertad de expresión.

En este sentido, y en la medida en que las instituciones públicas toman decisiones y realizan acciones que pueden influir en el ejercicio de alguno o varios de los derechos proclamados internacionalmente, **las personas tienen derecho a conocer:**

- de qué forma las instituciones llevan a cabo sus políticas y prestan sus servicios;
- qué resultados obtienen;
- qué impactos producen;
- y cómo tratan de optimizarlos.

Por tanto, es fácil entender porqué las distintas partes interesadas de una institución quieran ejercer **el derecho de acceso a la información para evaluar** la eficacia en gestión de la misma, el grado de cumplimiento de los compromisos públicos realizados, el grado de probidad en la gestión de lo público, los criterios en la toma de decisiones, así los impactos y los riesgos que su gestión y actividad producen directa o indirectamente a las personas, a la sociedad en su conjunto o algún bien público, global o local.

El acceso a la información supone una herramienta de rendición de cuentas a partir de la **cual los ciudadanos y los distintos actores de la sociedad pueden tomar decisiones bien informados.**

---

[https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CJI-RES\\_147\\_LXXIII-O-08\\_eng.pdf](https://www.access-info.org/wp-content/uploads/CJI-RES_147_LXXIII-O-08_eng.pdf) y

Guía y Ley Modelo sobre Acceso a la Información Pública. Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos (OEA)

[http://www.oas.org/juridico/english/ley\\_modelo\\_acceso.pdf](http://www.oas.org/juridico/english/ley_modelo_acceso.pdf)

<sup>6</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción 2003

[http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)

Se puede concluir que el ejercicio del derecho de acceso a la información lleva asociados una serie de **beneficios sociales**:

- ❖ Facilita la defensa de otros derechos, es un derecho instrumental de gran valor para el ejercicio de derechos y desempeño profesional de la ciudadanía, asociaciones de la sociedad civil, empresas, periodistas y medios de comunicación, abogados y clase política en general.
- ❖ Permite incrementar el conocimiento ciudadano de los asuntos públicos, promoviendo la participación informada en la toma de decisiones que afectan al interés común.
- ❖ Incrementa transparencia y la credibilidad de las instituciones públicas, y por tanto estimula la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, reforzando su pertenencia y responsabilidad respecto del grupo.
- ❖ Promueve la eficacia y eficiencia en las instituciones públicas, que habrán de establecer unos procesos internos para facilitar la información solicitada, que le permitan cumplir con los requisitos legales establecidos.
- ❖ Ayuda a evitar malas prácticas en la Administración y permite a los ciudadanos controlar la integridad de los funcionarios públicos promoviendo la transparencia y dificultando el camino a la corrupción.

Cualquier tipo de iniciativa legislativa sobre el derecho de acceso a la información debe contemplar al menos los siguientes **principios**, para que realmente sea eficaz<sup>7</sup>:

- **El acceso a la información es un derecho de todos** Es un derecho universal, por tanto no pueden restringirse por ningún motivo (naturaleza del solicitante, nacionalidad o profesión), ni tampoco justificar las razones por las que se está buscando la información.
- **El derecho se aplica a todas las entidades que desarrollen funciones públicas**

---

<sup>7</sup> Estos 10 Principios fueron definidos por la “Coalición Pro Acceso”, plataforma formada por organizaciones de la sociedad civil e individuos constituida en octubre de 2006 con el fin de promover la adopción e implementación de una Ley de Acceso a la Información en España. Los Principios se han derivado de un estudio comparativo de la legislación y la práctica en más de 80 países del mundo así como de la Convención del Consejo de Europa sobre el acceso a documentos públicos (2008).

El público tiene el derecho a recibir información en posesión de cualquier institución, lo cual incluye a aquellas que presten servicios públicos,, políticas públicas, reciban financiación pública, o que afecten o incidan sobre bienes públicos.

- **Toda la información elaborada, recibida o en posesión de las entidades públicas**, sin importar cómo esté almacenada está afectada por el derecho de acceso a la información, y en el caso de que este en formato electrónico debe ser entregada a quienes la soliciten.
- **Realizar solicitudes debe ser sencillo, rápido y gratuito.**

Sencillo: la solicitud puede ser realizada de forma escrita u oral. El único requisito debe ser proporcionar nombre, domicilio y la descripción de la información buscada.

Rápido: La información debe ser entregada inmediatamente o en corto espacio de tiempo (se considera razonable dentro un plazo de 15 días hábiles). En casos excepcionales, la entidad pública puede ampliar este plazo por una sola vez (normalmente por 10 días hábiles).

Gratuito: Sólo se podrá cobrar una tasa al solicitante por copias de documentos, la cual deberá de ser razonable y no exceder el coste real incurrido por la autoridad pública. Para información entregada en otros formatos (CDs, cintas de audio y/o video, etc.) se puede cobrar únicamente el coste del soporte.

- **Los funcionarios tienen la obligación de ayudar a los solicitantes.**

Las entidades públicas y privadas deben contar con responsables de información. Si una solicitud está dirigida a una institución pública que no es competente, los funcionarios deben transferir la solicitud al organismo correspondiente.

- **La publicidad e interés público es la regla, y el secreto es la excepción.**

La información sólo puede ser reservada por un estrecho conjunto de razones legítimas establecidas en el derecho internacional, recogidas y definidas en la ley nacional, sujeto a una prueba de interés público, En casos en que prevalezca el intereses público la información no puede ser reservada.

- **Las negativas deben estar justificadas y limitadas, y declaradas por la autoridad competente** según el procedimiento legal previsto, de acuerdo a la protección de la intimidad de las personas, seguridad nacional, u o otros motivos establecidos por ley. También se debe establecer el principio de acceso parcial a la información, cuando una

parte este limitada por ley, la entidad debe entregarle la que estima como no reservada.

- **Todas las personas tienen el derecho de apelar una decisión adversa**, y así ejercer su derecho de tutela judicial efectiva.
- **Los organismos públicos deben poner a disposición del público la información esencial y trascendente que les corresponde**, a través de un registro donde consten todos los documentos que poseen, que debe estar a la disposición del público, de acceso fácil y gratuito, y publicar los nombres de los funcionarios responsables de información, sus datos de contacto, así como información y detalles sobre los mecanismos para hacer una solicitud.
- **El derecho debe ser garantizado por un órgano independiente**. Es necesario un órgano que revise las negativas de acceso a la información, y promueva el respeto y desarrollo de este derecho.

## 2. Principios de la gestión pública para el ejercicio de derechos y la democracia.

La gestión pública tiene un objetivo ético que es el **servicio al interés general**, que proporciona a la ciudadanía el ejercicio de derechos y oportunidades. Esto tiene un peso en cargos elegidos en procesos democráticos por la ciudadanía. A su vez, uno de sus grandes riesgos, es el **desapego** que pueda desarrollarse entre la ciudadanía y estas instituciones en relación con la gestión y el manejo de lo público, y el impacto sobre sus derechos y oportunidades. Todo esto genera una **brecha** entre instituciones y ciudadanía, que no permitirá que las políticas implantadas tengan éxito, lo que pone en peligro la legitimación social, y le resta eficacia a las instituciones.

Las estrategias y planes deben basarse en información actualizada sobre problemas, dilemas y oportunidades de la ciudadanía, para entender y satisfacer las necesidades que esta tiene y los retos que afronta, ante los cambios sociales, económicos y sociales, así como también en las expectativas y necesidades de la ciudadanía. Estas estrategias y planes deben ser desarrollados de forma coherente, lo que permitirá generar confianza por parte de la ciudadanía en la eficacia y rigurosidad de la gestión pública, con mecanismos que permitan evaluar el grado de cumplimiento, con el riesgo de que no hacerlo, se perderá la confianza, eficacia y profesionalidad de la institución.

Ante situaciones de riesgo que se pueden presentar en la gestión pública conviene actuar bajo un **esquema de principios** que conformarían conjuntamente con otros el **perfil ético de la institución**, en el ámbito de la gestión y su modelo. Estos buscan **reforzar la coherencia institucional, y un**

**modelo de gestión eficaz.** Esto no es limitativo a planteamientos políticos de los cargos electos en sistemas democráticos, sino como un marco de principios transversales a cualquier posicionamiento de partido o ideológico, anclado en la misión de las administraciones públicas, como instituciones gestoras de la cosa pública y garantes de derechos y proveedora de oportunidades a la ciudadanía.

Podemos así hablar de **12 principios generales** en el ámbito de la gestión pública:

Principio 1. Orientación a derechos de las personas: Las administraciones públicas tienen como misión principal el **garantizar y promover el ejercicio de los derechos de la ciudadanía**, así como propiciar oportunidades para su desarrollo, a través de la definición de estrategias, planes, políticas y normas de actuación, así como la gestión de servicios públicos eficaces y orientados a sus necesidades y expectativas.

Principio 2. Interés Público o General: El interés público o general debe ser entendido como **la forma más eficaz y amplia para garantizar el ejercicio real de los derechos de la ciudadanía en general**, por tanto la definición de las estrategias, políticas y fijación de objetivos, como en la toma de decisiones, debe pesar fundamentalmente el interés público o general sobre otros intereses particulares, por legítimos que estos sean. Principio 3. Institucionalidad: Como un instrumento sostenible para la gestión pública, que permita **mantener las líneas estratégicas de actuación públicas** con el fin de obtener resultados en el largo plazo en la promoción y garantía de derechos., con independencia adscripciones políticas o personas ante el traspaso de poderes o cargos, con el fin de que se asegure la eficacia de la gestión pública en el tiempo.

Ante políticas públicas desarrolladas a largo plazo, la institución debe **preservar sus capacidades institucionales** para hacer más eficaz su gestión, con independencia de los cambios de gobiernos electos. Para ello se debe tener en cuenta el principio de eficacia y eficiencia, el de profesionalidad, legalidad y sostenibilidad. El principio de institucionalidad también incorpora el de **lealtad institucional**, por el que la gestión pública de la institución se busque la **coordinación y colaboración leal con otras instituciones** (locales, regionales, centrales, internacionales) con el fin de asegurar la coherencia y mejorar la eficacia de las políticas y servicios públicos.

Principio 4. Legalidad: La gestión pública debe desarrollarse, ajustarse, respetar y asegurar el **marco normativo local, nacional e internacional**, en especial en lo relativo a normas que afectan a los derechos de las personas y la ciudadanía. La gestión pública debe estar enmarcada en un concepto amplio de estado de derecho, donde **las normas definen derechos y responsabilidades, limitando la arbitrariedad** de los actores que participan la gestión pública, y ejercer su función como **reguladoras, supervisoras y**

**promotoras de marcos normativos** en su competencia asignada. También deben posibilitar el **acceso a la justicia** por parte de la ciudadanía que se sienta perjudicada en sus derechos por la misma, con una estrecha relación entre el di-jure (lo regulado) del di-facto (la realidad) que permitirá más **confianza en las instituciones** y se identificará más con las mismas, así como con las normas que las regulan.

Principio 5. Eficacia: La gestión pública, como cualquier otro tipo de gestión, se valorará y por tanto se confiará en ella en la medida en que sea capaz de **alcanzar los objetivos que se marque**, con base en las expectativas y necesidades de la ciudadanía, en especial en cuanto al ejercicio de sus derechos y proveerles oportunidades.

**La prestación de servicios públicos**, éstos deben ser definidos bajo **compromisos de calidad** de los mismos, sobre los que se pueda **rendir cuentas a la ciudadanía**.

Por ello la gestión pública debe **dotarse de capacidades profesionales**, tanto en conocimiento, recursos y herramientas, que le permitan trabajar bajo el principio de mejora continua.

Principio 6. Eficiencia: La gestión pública, como cualquier otra, dispone de recursos limitados para desarrollar las políticas y alcanzar los objetivos, por lo que la **optimización de resultados con los mismos recursos** debe ser un principio en sí mismo. Pero especialmente en el caso de la gestión pública por dos motivos: por estar enfocada a incrementar el ejercicio de los derechos y oportunidades de las personas; y por estar utilizando recursos públicos que proceden de la ciudadanía, ya sea vía impuestos o por explotación recursos y bienes públicos.

Por un lado, en la gestión pública, al estar ésta orientada a generar impactos positivos en el ejercicio de los derechos de las personas, así como facilitarles oportunidades para su desarrollo e incremento de su calidad de vida, **cualquier ineficiencia o costes ocultos priva de mayores resultados, impactos y alcance** en estos objetivos. Pero también **por el origen de dichos recursos públicos**, destinados a desarrollar estas políticas, requiere una búsqueda mayor de eficiencia en la aplicación y uso de los mismos. No obstante este principio debe siempre ser coherente con el de eficacia en resultados, y el plazo esperado de los mismos, ya que muchas políticas (educación, salud, innovación, desarrollo, integración...) buscan transformaciones sociales que en plazos cortos no pueden ser alcanzadas.

Principio 7. Sostenibilidad: La gestión pública debe buscar la sostenibilidad en sus políticas públicas estructurales y servicios públicos, desde su definición. Por ello, debe planificar el desarrollo de políticas y servicios públicos acordes a sus recursos y capacidades financieras en los distintos plazos. La gestión pública debe velar y asegurar la **sostenibilidad de la institución, y de sus**

**políticas públicas** como instrumentos necesarios para garantizar los derechos y promover las oportunidades de la ciudadanía.

La sostenibilidad debe ser entendida también desde un punto de vista **intergeneracional**, como el principio de satisfacer el ejercicio de los derechos de la generación actual, sin poner en peligro la satisfacción de los derechos de las siguientes generaciones. Este principio no debe ser interpretado como únicamente relacionado con el medioambiente, sino a la hora de estimar un análisis de coste/beneficio de las decisiones estas deben incluir las estimaciones de todo tipo de beneficios y externalidades o costes, en los distintos plazos: corto, medio y largo. Este análisis de sostenibilidad debe ser realizado en especial en los casos que las decisiones de un momento condicionarán las capacidades del futuro, como por ejemplo: la explotación intensiva de recursos de la comunidad, el uso de bienes públicos, el endeudamiento intergeneracional de la institución, así como la generación de cualquier tipo de compromisos o pasivos diferidos a un tiempo distintos de los que disfrutaron los beneficios.

Este principio debe ser entendido como la **necesidad gestionar con responsabilidad y prudencia** debido a la naturaleza de las políticas públicas, en las que algunas veces los resultados e impactos de inversiones en capital social se observan en el largo plazo, y otras, en las que los costes de las inversiones materiales se difieren creando pasivos a heredar por otros gobiernos o incluso generaciones. Con el fin de que la gestión pública no se vea limitada por el oportunismo, al no coincidir los tiempos de los mandatos con los resultados y los desembolsos, las estrategias deben integrar el principio de sostenibilidad y responsabilidad para asegurar la eficacia en la gestión y el interés general e intergeneracional, sobre el ejercicio de derechos y la creación de oportunidades a las personas. Este principio debe ser interpretado muy estrechamente con el de **institucionalidad**.

Principio 8. Transparencia y derecho de acceso a la información: La transparencia, junto a la coherencia, es la base de la **generación de confianza de las personas sobre las instituciones**, sean públicas o privadas. Esto hace que en el caso de la gestión pública sea una de las piedras angulares para reforzar no sólo su legitimidad social (que no legal), sino también la identificación con la misma por parte de las personas y la ciudadanía en general.

La transparencia se basa fundamentalmente en el **derecho de acceso a la información pública** de cualquier persona (como reconoce la el artículo XIX de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), o derecho a saber. El derecho a la información como derecho humano, es intrínseco a la persona, por lo tanto no requiere demostración de interés legítimo o ser parte. La transparencia incluye tanto el **ejercicio de publicación o información proactiva** sobre la gestión pública, así como el de **contestar a las solicitudes**

**de información** de las personas sobre la misma. En los últimos años vienen cobrando cada vez mayor importancia dos herramientas o tendencias, muy relacionadas con la transformación digital que afecta a todos los sectores de la vida pública y privada: el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos<sup>8</sup>.

Toda la información que gestiona, una institución pública, es pública, y por tanto puede ser publicada o transmitida, excepto en los casos que pueda ser clasificada como confidencial o reservada por ley (seguridad, datos personales, privacidad...) debido a que afecta otros derechos fundamentales. La transparencia sobre la información más relevante (que permita entender los recursos aplicados, las decisiones tomadas, así como los resultados obtenidos en la gestión pública en un periodo) es un ejercicio imprescindible para la **rendición de cuentas** de las instituciones públicas a la ciudadanía.

Principio 9. Probidad: La institución pública debe asegurar el principio de probidad y honestidad en su gestión, no sólo asegurando que tales **principios** son respetados y marcan las decisiones de los cargos electos y funcionarios, sino estableciendo **procedimientos** que aseguren esto mismo en el desarrollo de políticas públicas y en la prestación de los servicios. Para ello a parte de definir principios, códigos y criterios éticos a respetar, deben existir procedimientos eficaces, para la identificación, análisis y decisión, y si fuera necesario **penalización de incumplimientos** de los mismos.

Esto debe ser reforzado en especial en los casos de **prevención de corrupción**, al ser ésta una de las faltas de deslealtad a la función pública que más alejan a la ciudadanía de las instituciones, al utilizar los recursos y la confianza de la ciudadanía en beneficio particular, y va en contra del resto de todos los principios de la gestión pública: interés general, enfoque a derechos, institucionalidad, eficacia, eficiencia, etc.

Principio 10. Participación: La gestión pública debe establecer procedimientos **apropiados** que faciliten una **participación** real de las partes interesadas, y en general de la ciudadanía, **en la definición, ejecución y evaluación de las políticas públicas** con el fin de asegurarse por un lado que están orientadas realmente a sus necesidades, y expectativas y para garantizar su derecho de ser **protagonistas de su propio desarrollo**

Principio 11. Rendición de cuentas: La gestión pública al ser orientada a los derechos de las personas, al sustentarse sobre el esfuerzo colectivo y recursos públicos, al ser un otorgamiento de autoridad y poder con el fin de trabajar por el interés general. La rendición de cuentas se basa en los principios de:

- transparencia;
- apertura y participación para alcanzar compromisos orientados a las necesidades y expectativas de la ciudadanía;

---

<sup>8</sup> Open Government y Open Data por sus siglas en inglés.

- alineación del sistema de gestión pública para alcanzar dichos compromisos;
- retroalimentación e información a la ciudadanía sobre las actividades desarrolladas, los recursos empleados y de los resultados alcanzados frente a los compromisos y objetivos.

La rendición de cuentas debe fundamentarse **sobre las políticas y servicios públicos que desarrolla la institución y** debe estar basada en **información y datos relevantes** sobre medidas y decisiones que se han tomado, así como resultados obtenidos) frente a los objetivos, planes y compromisos del mismo periodo.. Debe ser coherente con las expectativas y necesidades de la ciudadanía.

Principio 12. Inclusiva y no discriminatoria: Con independencia de las características, capacidades, raza, lengua, religión, sexo, ideología, de las personas que se puedan beneficiar. La gestión pública velar en especial porque **sus políticas consideren este principio en lo que se refiere a colectivos vulnerables o con riesgo de exclusión social, y el ejercicio de sus derechos.** No deben interpretarse los derechos o el acceso a beneficios de servicios y políticas públicas de forma discriminatoria. Este principio debe ser tenido en cuenta en relación al principio de **institucionalidad**, al esperarse que la gestión pública se aplique con independencia de la adscripción de las preferencias políticas.

### 3. La transparencia como principio de gestión pública y como requisito en democracia

En momentos en que los sistemas y estructuras son cuestionados, en los que la incertidumbre es una variable intrínseca de los entornos, donde las sociedades se mueven, donde existe una tendencia de redescubrir y desmitificar los modelos que explican la realidad, **la confianza es uno de los valores más apreciados por los individuos.** La inestabilidad y la crisis de credibilidad de los modelos, en otros tiempos considerados como absolutos e incluso idolatrados, hace que los individuos y las sociedades en su conjunto, busquen una información más directa de los agentes políticos, económicos y sociales, con el fin de poder establecer su propio criterio, que les permita confiar en el sistema y sus agentes.

Las crisis intrínsecas de los modelos políticos, económicos y sociales, son las que han desatado la desconfianza en los mismos, no sólo de los que ya se oponían a ellos, si no de otros que confiaban, soportaban y promovían los propios modelos y sistemas. Probablemente, la simplificación y la tendencia al dogmatismo de algunos modelos, presentándolos como la panacea social y el único camino posible, hizo que no se fraguara una **visión crítica**, que avisara

sobre los riesgos y crisis potenciales, y que por tanto permitiera correcciones, **mejoras o cambios de rumbo**. Puede que esto explicase que las crisis puedan tener tanto o más impacto en los agentes internos, que se sentían seguros dentro de ellos, que los externos a los modelos, que ya se oponían a sus fundamentos. En la mayoría de los casos esto creó desconfianza y sensación de gran incertidumbre entre los agentes que soportaban los modelos, poniendo en duda la eficacia y transparencia de los mismos.

Debido a ello **la transparencia se ha convertido en un valor imprescindible** para generar la confianza de los individuos y las organizaciones en los modelos, sistemas e instituciones en los que se mueven y actúan. También la transparencia se ha integrado como una necesidad en las relaciones entre los distintos agentes que conviven en los sistemas.

En este sentido, los ciudadanos como individuos esperan y exigen transparencia en las organizaciones e instituciones que los representan, los inversionistas demandan transparencia a los gestores de sus inversiones, los consumidores y compradores solicitan mayor transparencia respecto a la información ligada al producto o servicio, los empleados exigen y valoran la transparencia de la gestión de las instituciones públicas, organizaciones y empresas que conforman, y la sociedad en general exige más información sobre las actuaciones, decisiones, comportamientos e impactos (económicos, sociales y ambientales) de los distintos actores que inciden en la misma.

Por todos es sabido que **una de las bases de la democracia es la participación** de los ciudadanos en la gestión de lo público, consiguiendo que las **instituciones y administraciones** que en realidad desarrollan las funciones más operativas en esta misión sean consideradas **como propias, cercanas y abiertas** a sus expectativas, necesidades y percepciones. Por tanto los sistemas de gestión de las instituciones que gestionan los bienes y servicios públicos que consiguen una identificación e involucración de los ciudadanos, son los que a la postre ayudarán a la **legitimación social de su gestión**, al considerarla como de propia responsabilidad.

Para ello es necesario establecer **sistemas que faciliten la apertura de las instituciones a sus partes interesadas**, en especial a la ciudadanía, así como la integración de sus expectativas y necesidades en las estrategias y objetivos que desarrolla, con el fin de cumplir eficaz y eficientemente la función y misión por la que existen.

En este sentido aunque existen distintas formas de integrar a las partes interesadas (en especial a la ciudadanía) en la gestión de las instituciones, pocas suelen incluir procesos de relación sistematizados (información, acceso a la información, así como de participación en la generación y gestión de políticas públicas) basados en el principio de inclusión de las mismas, y que se hayan demostrado eficaces. Es obvio que dependiendo del conocimiento, la

relación histórica, del nivel reconocimiento mutuo alcanzado, entre la institución y sus partes interesadas, los procesos serán más maduros, más abiertos y permitirán mayor eficacia en la aplicación del principio de inclusión. Pero no basta con tener una relación estrecha y de confianza aparente para asegurar esta a lo largo del tiempo, sino que es necesario tener sistemas de gestión eficaces. Estos sistemas de gestión deben estar fundamentados sobre los principios de servicio, orientación a la ciudadanía, rendición de cuentas, transparencia, derecho de acceso a la información, participación, pues la voluntad política o administrativa, aunque es imprescindible, no es suficiente.

La confianza no se compra, ni se crea, si no que se genera en **un proceso que requiere relación y resultados a lo largo del tiempo**. La confianza es un valor frágil que requiere coherencia de las distintas variables que generan la opinión de las personas, y en este caso de las partes interesadas y ciudadanos, tanto entre ellas como a lo largo del tiempo. La única forma eficaz de evidenciar la coherencia, de la organización y de sus estrategias frente a los resultados derivados de su comportamiento, es mediante **sistemas que garanticen** la transparencia, participación y rendición de cuentas con actividades de comunicación.

En este proceso de participación, generación de confianza y legitimidad, **la transparencia es un valor en sí mismo**, y es la clave en las formas de comunicación que emplean, tanto las personas como las organizaciones e instituciones, para relacionarse y generar confianza en los demás. La comunicación no debe ser interpretada como una herramienta unidireccional de transmisión de ideas con las que queremos incidir, sino como un proceso más complejo, normalmente multidireccional, en el que emitimos y recibimos mensajes relacionados, con los que incidimos y nos influyen.

Entender la comunicación únicamente como la acción de propagar un mensaje es tener una visión muy limitada de la realidad del concepto. Es evidente que los procesos de información unidireccional, propaganda, publicidad, marketing, venta, etc., son procesos de comunicación, pero no son los únicos. Todos los procesos relacionados con el ejercicio de la transparencia de la administración pública, el acceso a la información, la rendición de cuentas, las reclamaciones, denuncias, la solicitud de información, la negociación, el diálogo, la participación, entre otros, deben ser considerados comunicación también.

Desde este punto de vista, es fácilmente comprensible entender por qué **la transparencia** es un elemento imprescindible para **garantizar que los procesos de comunicación generan confianza** entre las partes. La transparencia no es el fin de ninguna organización, pero debe ser inherente a la misma, así como a sus procesos de gestión y comunicación, para ser capaz de generar confianza en sus partes interesadas. En el caso de la gestión pública la parte interesada más relevante es la ciudadanía que sustenta el sistema de representativo y democrático, entendida como todas y cada una de las

personas de la sociedad. Esto es especialmente reseñable en el caso de las instituciones públicas.

El valor de la transparencia no es gratuito, si no que es el **resultado de la eficacia de los procesos implantados para asegurarla**. Existen distintos procesos en las organizaciones que pretenden asegurar la transparencia tanto a la organización como a sus partes interesadas.

- Los que pretenden **medir, recolectar, procesar, transmitir, analizar y comunicar** la información que se considera relevante para entender la realidad de la organización y su comportamiento, con el fin de tomar decisiones.

- Otros procesos que lo que buscan es **asegurar el grado de fiabilidad y certidumbre** de la información recibida sobre la que se basan las tomas de decisiones. Estos procesos se les denominan genéricamente de verificación. Los procesos verificación pueden incluir actividades de validación, inspección o auditoría, entre otras, dependiendo de la metodología, alcance, objetivos de contraste de la información que se emplee. Cada uno de estos procesos tiene una certidumbre aparejada al resultado de los mismos, y normalmente se emplean los más adecuados a las necesidades de los receptores objetivos de esta información. Por ello parece lógico que estos procesos de verificación, vayan siempre orientados a las expectativas de los usuarios de la información que de ellos se generan.

En suma, tan importantes son los procesos de generación, captación, procesamiento, análisis y comunicación de la información, como los de verificación de la calidad y coherencia de dicha información, desde un punto de vista de lograr la transparencia, y en último caso la generación de la confianza en la misma.

Por otro lado, la transparencia, la rendición de cuentas y el derecho de acceso a la información son, entre otros, criterios básicos para **prevenir y combatir la corrupción**, como se verá más tarde.

La transparencia, y en especial la garantía del derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos, ayuda también a que la **gestión pública sea más eficaz y eficiente**, al orientar sus objetivos a garantizar el ejercicio real de los derechos de los ciudadanos.

Por último, también enunciar el valor de la transparencia en la protección a las instituciones de los riesgos derivados de errores de su propia gestión, al poder evidenciar y predecir impactos o situaciones de riesgo, tanto por los propios gestores, como por las partes interesadas, en especial la ciudadanía, y así actuar en consecuencia.

Las sociedades realmente abiertas y transparentes demuestran ser más eficaces y eficientes en la gestión de los bienes públicos, garantizando mejor el desarrollo sostenible de sus sociedades, así como las que más eficazmente pueden proteger, garantizar y promover los derechos humanos, a lo largo de su historia. **la transparencia es una herramienta clave, pero no suficiente, para asegurar la higiene democrática**, así como para participación e involucración de las personas en la gestión de lo público; en definitiva en la legitimación real y social del comportamiento de los gobiernos, las instituciones públicas y los políticos.

**La democracia no sólo se legitima socialmente a través de los procesos electorales** (por otro lado imprescindibles), sino que esta identificación de la ciudadanía con sus instituciones públicas pasa también por su **percepción cotidiana sobre el grado de transparencia, apertura, eficiencia y participación, que incorporan en realidad sus sistemas y procesos de gestión, decisión y comunicación**. En definitiva, se valorará hasta qué punto se puede participar e influir desde la ciudadanía en la gestión y las políticas públicas, para identificarse con sus instituciones o divorciarse de ellas.

Desde este punto de vista, la transparencia es la base también de que los equilibrios en **los procesos electorales sean más difíciles de condicionar con reglas o prácticas contrarias a la libre y justa competencia política**. Las sociedades con ciudadanos más y mejor informados (derecho de acceso a la información y libertad de expresión) favorecen la creación de sistemas más democráticos, más abiertos, más garantistas en el ejercicio real de los derechos civiles y políticos, así como en derechos sociales, económicos y culturales, por parte de las personas que conforman sus sociedades.

La transparencia se puede considerar una excelente herramienta para evitar malas prácticas de información privilegiada, malas prácticas en la gestión, prevaricación y corrupción, el mal gobierno de las instituciones, entre otras, al aportar herramientas tanto a electores, adversarios políticos, actores sociales, ciudadanía en general, así como a supervisores para detectar indicios de las mismas.

La ciudadanía debe reaccionar e involucrarse en la gestión de lo público. De ahí, la importancia de que esa información no deba ser proporcionada únicamente de manera arbitraria por la institución pública, sino que **deban fijarse unos criterios en los que se establezca qué información** sobre la gestión de la misma debe estar disponible y accesible a la ciudadanía, los usuarios, los electores, contribuyentes, los inversores, cualquier persona en general, así como también **un sistema que genere confianza a las partes interesadas sobre la calidad y veracidad de la información**, para que pueda ser empleada en los procesos de decisión de la ciudadanía, que decidirá premiar o castigar a través de su voto.

En este sentido, la transparencia y el acceso a la información son también instrumentos para que colectivos que trabajan en el seguimiento de la gestión pública y del impacto de esta en la sociedad y la democracia puedan realizar su trabajo de forma eficaz. Tal es el caso de profesionales del derecho, la educación, la salud, la investigación y la academia, la planificación urbana, periodistas, organizaciones de la sociedad civil, y tantos otros cuya base de trabajo es el conocimiento de la realidad pública.

En los últimos años vienen cobrando cada vez mayor importancia dos herramientas o tendencias, muy relacionadas con la transformación digital que afecta a todos los sectores de la vida pública y privada: el Gobierno Abierto y los Datos Abiertos<sup>9</sup>. En la misma línea de empoderamiento de la ciudadanía y distintos colectivos para acceder a información, analizar y participar, ambas proponen una apertura de los esquemas de gobernanza que complete las estrategias y planes de transparencia de las instituciones con el acceso abierto a datos para su aprovechamiento y generación de valor para la sociedad<sup>10</sup>.

#### 4. Transparencia, rendición de cuentas y comunicación

En la actualidad cada vez hay más instituciones públicas que han optado por ampliar su información sobre su gestión pública, a campos distintos a los meramente económicos o financieros en sus informes o memorias anuales. Esta tendencia se debe fundamentalmente a las demandas de los distintos agentes de la sociedad, que cada vez requieren una información más completa que les de una imagen más fiel de la realidad de las organizaciones.

La aparición de información cada vez más frecuente y valiosa de las organizaciones junto a las económicas no debe clasificarse como una

---

<sup>9</sup> Los datos abiertos u *open data* son datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen.

<sup>10</sup>En la actualidad 70 países forman parte de la Alianza Gobierno Abierto, una asociación de gobiernos miembros con la sociedad civil para promover la transparencia, empoderar a sus ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para mejorar la gobernanza de su país.

OGP

[http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP\\_Booklet\\_Spanish\\_Digital.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/OGP_Booklet_Spanish_Digital.pdf)

Los gobiernos se comprometen “a sostener los principios de un gobierno abierto y transparente al suscribir la Declaración de Gobierno Abierto. Al suscribir esta Declaración, los países se comprometen a “fomentar una cultura de gobierno abierto que empodere y brinde resultados a los ciudadanos, y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del Siglo XXI”. La adhesión significa también la presentación y ejecución de un plan de acción.

Ver <https://www.opengovpartnership.org/es/acerca-de/declaraci%C3%B3n-de-gobierno-abierto>

excentricidad coyuntural de las modas del marketing político, pues las variables que más dinamizan este comportamiento no se generan internamente en las instituciones públicas. Si la publicación de esta información sólo se debiera a la voluntad de las organizaciones, sin que existiera demanda externa de sus partes interesadas y de los actores sociales, entonces sí podría considerarse una posible acción de marketing diferenciador con una vida efímera. Pero los hechos, demuestran que no estamos ante una moda pasajera, sino ante **un nuevo paradigma de la visión de las instituciones desde las sociedades**, y, por tanto, desde sus partes interesadas. En este nuevo paradigma la valoración de las instituciones públicas, por la ciudadanía, se basa no sólo en los aspectos económicos, sino también en los sociales y ambientales, como un todo global.

En este sentido, si analizamos la información publicada sobre la gestión de la institución pública hay dos formas de orientar la naturaleza de los documentos que se publican.

La primera busca el **informar o narrar** compromisos y acciones relacionadas con la gestión de las organizaciones informantes, en la que puede predominar un enfoque descriptivo, no siempre estructurado y no necesariamente detallado. Su objetivo principal es transmitir información relacionada sobre aspectos de la gestión mediante narración de hechos, intenciones o acciones reseñables, pero no significativas del conjunto de la gestión pública que desarrolla la institución, por lo que el **riesgo** es o necesariamente esta información va a permitir evaluar el comportamiento y el grado de acierto o coherencia de las estrategias y políticas de la institución pública informante, ya que no abarca todo su alcance ni permite una comparación de evolución temporal, ni de resultados por unidades de actividad, servicios, ni por entidad (el objetivo es transmitir que se está haciendo algo).

En la segunda su objetivo principal es informar sobre la gestión pública, informando sobre las políticas, acciones, procesos, resultados obtenidos e impactos medidos en un periodo determinado, y cuyo objetivo último es el de **rendición de cuentas ante sus partes interesadas**, y especial a la ciudadanía. Persigue la **rendición de cuentas sobre lo ocurrido**, frente a lo comprometido públicamente, sobre decisiones y acciones tomadas, resultados e impactos de las mismas, así como sobre los elementos del entorno e internos que han condicionado dichos resultados e impactos, con el fin de que el receptor de dicha información pueda evaluar y tomar decisiones con cierta certidumbre.

Este modelo es para las organizaciones que busquen transmitir la información más relevante de forma transparente y en modo adecuado, para que pueda

servir para la toma de decisiones a sus partes interesadas, optarán por la metodología de rendición de cuentas.

La metodología de rendición de cuentas **requiere unos sistemas de medición, recopilación, procesamiento, consolidación y análisis de la información precisos**, robustos y fiables, que aseguren, tanto la certidumbre de los datos como la objetividad, neutralidad y transparencia del proceso. En este sentido se considera necesario también hacer una descripción de las normas o criterios de consolidación de los datos, así como los criterios de niveles de desglose y presentación de la información, coherentes con la realidad de la actividad y alcance de la organización.

Por otra parte, la rendición de cuentas en el ámbito de la gestión de lo público implica que la institución pública informante asume el impacto económico, medioambiental y social de sus actividades y decisiones, y por ello, opta por informar en un **documento público**.

El enfoque multistakeholder en la gestión de lo público precisamente requiere **involucrar y favorecer la participación a las partes interesadas**, en especial la ciudadanía, para que un sistema de rendición de cuentas en este ámbito sea eficaz. Pues las partes interesadas son las que pueden orientar correctamente hacia, sobre qué, cómo, cuándo y hasta cuanta información esperan para poder generar una percepción adecuada sobre el comportamiento de la institución, y así tomar sus decisiones.

## 5. DOCUMENTOS DE INTERÉS

### LECTURAS RECOMENDADAS

#### **Jurisprudencia Interamericana y Acceso a la Información.**

Ambos documentos se refieren al caso Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero, referido a la responsabilidad internacional del Estado de Chile por la negativa de brindar información relacionada a un proyecto de industrialización forestal al señor Marcel Claude Reyes, así como a la falta de un recurso adecuado y efectivo para cuestionar tal decisión, presentado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Este caso y la sentencia marcaron un hito en el desarrollo de legislación específica sobre el derecho de acceso a la información, tras la resolución de la CIDH al respecto.

- Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Fondo, Reparaciones y Costas) sobre el caso Claude vs. Chile, de 19 de septiembre de 2006

[http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha\\_tecnica.cfm?nId\\_Ficha=332&lang=e](http://www.corteidh.or.cr/cf/Jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332&lang=e)

- Intervención de Diego García Sayan en la Conferencia Internacional sobre el Derecho a la Información Pública, celebrada en el Centro Carter, Atlanta, Estados Unidos de América, el 27 de febrero del año 2008

[http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia\\_sayan\\_speech\\_sp.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/garcia_sayan_speech_sp.pdf)

## **ARTÍCULOS**

- De la Fuente, G. (2014). El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política. *Transparencia & Sociedad*, (2), 27-51.

[http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20150109/asocfile/20150109123628/t\\_s\\_n2\\_articulo2.pdf](http://200.91.44.244/consejo/site/artic/20150109/asocfile/20150109123628/t_s_n2_articulo2.pdf)

- Carolina Maturana Zúñiga (2015) – Conocimiento y expectativas ciudadanas en torno al acceso a la información pública: su rol en la confianza en el sector público.

<http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20121213/asocfile/20121213161557/articulo.pdf>

- IV Estudio Nacional de Percepción del Derecho de Acceso a la Información en Funcionarios Públicos (2015)

[http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140911/asocfile/20140911125235/informe\\_final\\_web.pdf](http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/artic/20140911/asocfile/20140911125235/informe_final_web.pdf)

- Transparencia y Silencio. Encuesta sobre Leyes y Prácticas del Acceso a la Información en Catorce Países. Open Society Justice Initiative.

<http://www.ucm.es/info/di/seminario/TS-Spanish-final-WEB.pdf>

## **NOTICIAS TRANSPARENCIA**

- Asden denuncia que no se cumple el derecho de acceso a la información pública por las administraciones en la provincia de Soria

<http://www.desdesoria.es/?p=238481>

- Sin acceso a la información pública no hay democracia



<http://www.periodismoyredes.com/sin-acceso-a-la-informacion-publica-no-hay-democracia/>

- Sueldos públicos, contratos y subvenciones: todo lo que puedes descubrir con la ley de transparencia

<http://www.lavanguardia.com/politica/20170308/42630407239/ley-transparencia-catalunya-espana-ventajas-inconvenientes.html>

- Cómo lograr que España escale puestos en el Índice de Transparencia Presupuestaria 2013

<http://www.civio.es/2013/01/como-lograr-que-espana-escale-puestos-en-el-indice-de-transparencia-presupuestaria-2013/>

