

## **La calidad de las instituciones es muy importante pero ¿cómo diseñar e implementar buenas instituciones? Algunas experiencias sobre el gobierno abierto**

**Manuel Villoria Mendieta**

### **Introducción**

Es ya un casi un tópico afirmar que la calidad de las instituciones es clave para el desarrollo de los países, pero no por repetirlo es menos cierto. En todo caso, las instituciones pueden definirse desde diversos marcos teóricos y los resultados y énfasis derivados de ello no son los mismos (ver Peters, 2012); no obstante, a nivel básico las entendemos como reglas del juego formales e informales que estructuran la interacción social (North, 1990). De forma un poco más compleja las podemos considerar, además, como estructuras y actividades cognitivas, normativas y reguladoras que brindan estabilidad y significado al comportamiento social (Scott, 1995, p. 33).

Estas instituciones a veces están bien diseñadas e implementadas y producen resultados positivos en términos de crecimiento económico y paz social, en otras, sin embargo, son fruto de preferencias e intereses egoístas y cortoplacistas generando conductas que producen daños a la comunidad.

En general, las buenas instituciones son consecuencia del aprendizaje social y de una intencionalidad cooperativa y reúnen rasgos como los de ser productivas (generan equilibrios eficientes), estables, justas y legítimas (North, 2010). Las buenas instituciones incentivan comportamientos eficientes, animan a la gente a invertir, a innovar, a producir bienes públicos (Acemoglu, Johnson y Robinson 2005); además, son equitativas, evitando producir situaciones de injusticia flagrante que reduzca la capacidad cooperativa y de compromiso entre los agentes implicados; son estables, generando con ello previsibilidad y confianza; y, finalmente, son legítimas, pues aportan razones sólidas para la obediencia.

En todo caso, aunque la diversidad de instituciones en nuestras sociedades es inmensa, creemos que existe una unidad subyacente que nos permitirá entenderlas. En general, la clave para entender toda institución es el “espacio de acción” o “campo de fuerzas” en el cual los participantes y la situación propia de la acción interactúan, presionados por variables exógenas, y donde se producen impactos que, a su vez, afectan a los participantes y a la situación; todo ello analizado desde unos criterios de evaluación que son los que juzgan los resultados (Ostrom, 2005, p. 15).

Hechas esta precisiones conceptuales, y tomando como criterio de evaluación la generación de crecimiento económico sostenible, la seguridad integral de las personas (basada en el pleno disfrute de sus derechos humanos) y la equidad, veamos qué impactos generan las buenas instituciones. Si observamos los resultados de algunos de los índices más acreditados y rigurosos sobre bienestar o desarrollo económico hay una serie de países que repetidamente se encuentran en las posiciones superiores (ver tabla 1). Lo que permite a estos países tener esos resultados no es la riqueza natural de sus tierras, sino, de acuerdo a múltiples estudios, la calidad de sus instituciones. Estas instituciones les permiten disponer de crecimiento económico, seguridad integral y equidad.

Tabla 1 aquí.

Si hacemos una comparación de los resultados de esos países con respecto a España, veremos que la diferencia a favor de aquellos es lo suficientemente elevada como para que se comprenda lo que perdemos por no constituir las instituciones que un país con nuestro potencial cultural y económico debería tener (ver tabla 2). España no está en ninguno de los ranking entre los 20 primeros países y en los indicadores sobre buena gobernanza del Banco Mundial nos encontramos con una diferencia de entre el 10% y el 30% de puntuación con respecto a los países centrales de Europa y a Estados Unidos, especialmente en control de la corrupción<sup>1</sup> (ver figura 1); pero lo que es peor es que estas diferencias no se han reducido en los últimos años, especialmente en los indicadores de control de la corrupción y calidad regulatoria, sino que han aumentado.

Tabla 2 y Figura 1 aquí.

En otra de las cuatro ponencias de este panel, Alcalá y Jiménez muestran cómo los resultados del indicador combinado de buena gobernanza y la productividad económica tienen una correlación de 0,68, con correlaciones parciales que van desde 0,44 en Voz y rendición de cuentas a 0,76 para Efectividad gubernamental, pasando por 0,63 en Control de la corrupción. Más adelante, ofrecen una cuantificación del impacto económico agregado que una mejora de la calidad institucional podría tener en España. Partiendo de que la “productividad española por ocupado se sitúa en el percentil 85 de la distribución para el conjunto mundial, consideran como referencia de calidad en la gobernanza a la que, al menos, debería aspirar España, el valor del indicador correspondiente a este mismo percentil 85 en la distribución mundial del indicador de gobernanza.

Considerando estas premisas, los autores concluyen que el incremento en calidad institucional, hasta los niveles que le corresponderían dada su productividad, permitiría incrementar el PIB de España en algo más de un 20% adicional al que se daría en ausencia de tal cambio; es decir, crecimientos anuales adicionales en torno a 1,2-1,5 puntos en 12-15 años. Este incremento, así pues, sería a largo plazo, indirecto, pues lo que generaría sería una mejora en la inversión y la productividad, y exigiría la formulación e implementación de medidas de gran complejidad.

En suma, España se juega mucho en la mejora de su calidad institucional, y no sólo en términos económicos, sino también políticos y sociales. A continuación, describiremos el itinerario que seguiremos en el texto restante; comenzaremos con un breve marco teórico que intenta dar respuesta a la pregunta esencial: ¿cómo se mejora la calidad institucional? En el siguiente epígrafe buscaremos cómo superar las barreras fundamentales para la mejora y, por ello, buscando instituciones adecuadas para ese combate, entraremos en el análisis de qué es la transparencia, cómo se mide, y qué instrumentos, procedimientos y órganos son necesarios para que se avance hacia un gobierno abierto y que rinde cuentas; finalmente, analizaremos la situación en ese ámbito de España y las variables clave que explican los éxitos y fracasos implementadores, para acabar proponiendo algunas reformas basadas en las mejores experiencias internacionales.

---

<sup>1</sup> Siguiendo el modelo de Alcalá y Jiménez (2017) se han seleccionado todos los indicadores, menos el de estabilidad política y no violencia, y se ha construido un índice agregado, re-escalando los datos con un rango de 0 a 10. Los indicadores son: Voz y rendición de cuentas, eficacia gubernamental, calidad regulatoria, Estado de derecho y control de la corrupción. La correlación entre los indicadores va de 0,73 a 0,98. Eliminar el indicador de no violencia ayuda a evitar que indicadores vinculados al terrorismo internacional puedan distorsionar los datos.

## Marco teórico

Sabemos que las instituciones son esenciales y sabemos que los países con buenas instituciones tienen resultados agregados excelentes en calidad de vida, crecimiento, equidad y seguridad. También conocemos que algunas de las instituciones clave con las que cuentan son aquellas que garantizan imparcialidad de la Administración, transparencia y apertura en la acción de gobierno, participación ciudadana inclusiva o sistemas de rendición de cuentas exigentes e integrados. Más en concreto, tienen sistemas de gestión de los recursos humanos en el sector público que equilibran mérito y flexibilidad, normas que aseguran el derecho de acceso a la información pública, apertura de datos públicos en formatos reutilizables, contratación electrónica, mecanismos de participación *on line* en fases muy tempranas de la elaboración normativa, oficinas judiciales bien dotadas y eficientes, protección a los denunciantes de corrupción, etc... Pero lo que no sabemos es cómo adaptar a nuestro país las mejores prácticas institucionales, cómo incorporar efectivamente a nuestro sistema estas medidas que tan buenos impactos generan en esos países.

Para facilitar esa adaptación –nunca una copia, que haría inviable la implementación- debemos entender mejor cómo funcionan las instituciones y cómo se diseñan. El premio Nóbel de economía Herbert Simon (1970) ya indicó que la ciencia de lo artificial se caracterizan por el estudio de fenómenos que surgen de la voluntad y el propósito humano, no estudia fenómenos naturales; y es ciencia que busca la mejora de prácticas profesionales creando y usando artefactos que tratan de solucionar problemas a los que nos enfrentamos los humanos (como el diseño de sistemas novedosos de seguridad aérea o vial, etc. ).

En última instancia pretende transformar situaciones existentes en situaciones preferidas. El diseño de instituciones entraría dentro de esta ciencia. De forma coherente con lo anterior podemos decir que todo diseño de instituciones exige que los diseñadores tengan un conocimiento profundo de (Olsen, 2010: 6): a) El orden institucional en el que se va a intervenir y sus niveles de adaptabilidad. b) Cómo debería ser el orden institucional preferido y si los arreglos institucionales mejores y necesarios serían posibles. c) Cuáles son los arreglos institucionales que permitirían una mejora y cómo diseñarlos para que resuelvan problemas, alcancen objetivos y reduzcan las distancias entre el ser y el deber ser. d) Qué tipo de proceso de diseño preciso sería el que, considerando el entorno, generaría el resultado adecuado.

Un buen diseño exige un conocimiento de las ciencias básicas que fundamentan el trabajo, por ejemplo, un arquitecto debe conocer leyes físicas, resistencia de materiales, etc. Quien diseña instituciones debe ser capaz de integrar en su trabajo conocimientos de ciencia política, sociología, economía, ciencias del comportamiento y organizacionales, etc. Además, debe conocer desde elementos físicos del terreno y condiciones materiales específicas a los atributos de la comunidad donde actúa, por ejemplo, su cultura, pasando por las relaciones de poder existentes (Ostrom, 2005). Por otra parte, no se puede obviar el elemento normativo subyacente. Las condiciones preferidas, los impactos deseados no son fruto de la ciencia, sino de una elección fundada en la selección de unos valores sobre otros, valores que, además, pueden entrar en conflicto entre sí en determinados momentos. Por ejemplo, la equidad y el crecimiento económico. Muchas veces el diseñador pone por delante sus valores sobre los de la comunidad donde actúa, generando con ello rechazos y fracasos en la implantación. Las buenas y malas instituciones lo son en relación a los impactos que producen, pero los impactos deseados no son siempre fruto del consenso. De ahí que conviene dejarlos claros desde el principio y debatirlos para no llevarse sorpresas.

Todo diseño tiene que partir de un diagnóstico de la situación existente y de sus causas, siendo capaces de definir claramente los rendimientos institucionales en su entorno; también requiere una selección de los cambios esenciales y una comprensión de qué mecanismos consiguen cambio. Finalmente, sería conveniente conocer los mecanismos causales de los cambios producidos en el sistema político y económico por los nuevos diseños (Olsen, 2010). En suma, una labor titánica.

En el último informe sobre desarrollo del Banco Mundial (2017) se expresan de forma bastante detallada algunas de estas ideas, contribuyendo al desarrollo del diseño institucional. En principio, el Banco Mundial reconoce un cierto fracaso en la mejora de la gobernanza en el mundo (especialmente en los datos globales vinculados a la mejora de la transparencia y la lucha contra la corrupción, entendiendo por gobernanza el proceso por virtud del cual los actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas en el marco de unas reglas formales e informales que moldean y son moldeadas por el poder (Banco Mundial (BM), 2017: 2-3). Dicho esto, selecciona como impactos deseados de los diseños los siguientes: minimizar los retos de la violencia (seguridad), promover la prosperidad (crecimiento) y asegurar que los productos de la prosperidad son compartidos, todo ello en el marco de un respeto a la sostenibilidad del planeta (BM, 2017: 4). Sorprende que entre los impactos no se encuentre el respeto de los derechos humanos, no obstante los podemos incluir en la seguridad si entendemos que esta también debe protegernos de la violencia estatal y de sus abusos.

Para alcanzar estos objetivos es preciso tener instituciones que funcionen, buenas instituciones; y estas son aquellas que cumplen con tres funciones esenciales: en primer lugar deben promocionar el compromiso; cuando los actores que interactúan en la arena política saben que existe un compromiso mutuo de promoción de unos valores, con sus políticas correspondientes, entonces se genera la confianza que permite la continuidad y la adecuada implementación de las decisiones; por ejemplo, trabajar a largo plazo y evitar el oportunismo de sacar réditos inmediatos exige compromiso. Segundo, deben promover la coordinación; aunque exista compromiso, si no existe coordinación los impactos positivos no llegan, pues los esfuerzos se duplican y las interacciones paralizan. Tercero, deben generar cooperación; los actores deben asumir la voluntad de trabajar por el bien común y evitar el *free-riding*, pagando sus impuestos, por ejemplo (BM, 2017: 5-7).

Ahora bien, para poder generar instituciones que cumplan con estas funciones es indispensable considerar la variable del poder; en el espacio metafórico que denominamos arena de políticas (“espacio de acción” en Ostrom) hay siempre actores diversos con diversos niveles de poder, lo cual genera unos balances o equilibrios. Cambiar instituciones exige cambiar los equilibrios de poder, modificar las asimetrías existentes. No es sencillo que el cambio surja desde los que disfrutan del *statu quo*. Sobre todo, es verdaderamente complicado que surja el cambio cuando se dan tres patologías de las asimetrías de poder (BM, 2017: 7-11). Primero la exclusión; cuando los excluidos son poderosos o están desesperados surge la violencia; en todo caso, la exclusión de sectores importantes de la sociedad impide que las instituciones cumplan sus funciones y se alcancen los impactos deseados. Segundo, la captura; cuando grupos poderosos consiguen que las políticas les beneficien desproporcionadamente gracias a su indebida influencia los resultados son negativos para la competitividad y la eficiente distribución de recursos; además de deslegitimar la democracia, creando gobiernos que no dan respuesta a las demandas colectivas.

Tercero el clientelismo, entendido como el intercambio de privilegios en el acceso a los servicios públicos a cambio del apoyo electoral; en entornos de desigualdad alta estos intercambios generan redes de protección cortoplacista y discrecional para masas de personas que viven en la pobreza, pero en entornos no tan desiguales generan también una doble captura, del patrón político hacia las clientelas y de estas hacia el patrón, que depende para su supervivencia política de ellas; en todo caso, quiebran el principio de imparcialidad y, con ello, la calidad del gobierno (Charron et al. 2015). La exclusión, la captura y el clientelismo son aspectos esenciales de la corrupción, que se convierte por ello en el obstáculo clave al desarrollo institucional.

Cuando las instituciones no funcionan siempre hay alguien que parece que gana y muchos que pierden. Para hacer que las instituciones cumplan con sus funciones es necesario rediseñar la arena de políticas y producir tres tipos de transformaciones. La primera es la generación de contestabilidad, es decir, cambiar las reglas para permitir la incorporación de actores diferentes que puedan enfrentarse al *statu quo* e influir en las decisiones a tomar; con ello se produce legitimidad y cooperación. La segunda exige la capacidad de crear nuevos sistemas de incentivos y desincentivos que transformen la conducta de los actores y les hagan más flexibles frente al cambio. La tercera es el cambio de las creencias y preferencias de los actores, generando cambios en las ideas que guían su conducta y, a ser posible, en los valores. Todo ello se puede hacer a través de nuevas normas formales, del uso de las normas informales o de leyes de procedencia internacional (tras la ratificación de los tratados). En todo caso, los juegos de normas (*rules game*) se producen a un doble nivel, por una parte siguiendo las normas existentes se intenta mejorar el impacto a alcanzar, pero al tiempo los actores están continuamente intentando cambiar las propias normas, de forma que modifiquen las asimetrías de poder (BM, 2007: 12-16). Las normas son de tres tipos, las operacionales, que definen deberes o derechos concretos a los sujetos afectados; las procedimentales, que definen qué sujetos pueden participar en la elaboración de las normas operativas y cómo se deben tomar decisiones en general; y las constitucionales, que definen quiénes pueden tomar decisiones en la elaboración de las leyes y los procedimientos para su adopción o cambio. Cuanto más abstractas y generales son, más difíciles serán de cambiar (Ostrom, 2005, p.58-59).

Ahora bien, la cuestión que surge ahora es ¿quién puede incentivar el cambio? ¿quién lidera el rediseño institucional? En conjunto, podríamos decir que los cambios pueden venir de las negociaciones entre las elites, del compromiso ciudadano y su movilización y de la influencia internacional. En ocasiones puede ocurrir que las propias elites comprendan que es preciso cambiar por su propio interés o el del país, sacrificando incluso sus propios intereses (como ocurrió con las últimas Cortes franquistas). En otras ocasiones, pequeños cambios permiten el surgimiento de órganos de rendición de cuentas horizontal que, una vez constituidos, son potentes fuerzas de cambio en su ámbito de acción (por ejemplo, un Consejo de la Transparencia o una Agencia Fiscal Independiente activos y vigilantes), exigiendo a las elites una *accountability* mayor. Cuando las elites anticipan su pérdida de elecciones están mucho más abiertas a cambios en las instituciones que controlan al poder, pues ello les permitirá a ellas controlar mejor al nuevo gobierno. En todo caso, la sociedad civil organizada en grupos bien estructurados y que aprovechan las nuevas tecnologías de información es un elemento esencial de cambio (Castells, 2012). En ocasiones esa sociedad civil a favor del cambio se estructura en partidos nuevos (caso Podemos en España), en otras se mantiene a través de diferentes ONG,s que pueden coordinarse y constituir con otros agentes privados (asociaciones de empresarios, por ejemplo) o gubernamentales potentes coaliciones promotoras del cambio (Sabatier, 1998).

Finalmente, ciertas organizaciones internacionales pueden ser agentes impulsores de cambio (en el caso español, sin lugar a dudas, la Unión Europea o el Consejo de Europa, entre otros) (BM, 2017: 17-27). Y todos esos cambios han de ser implementables e implementados.

Resumiendo todo lo dicho, el ciclo de diseño tiene seis fases. La primera de diagnóstico, donde se analiza la institución y se ven sus problemas funcionales subyacentes relacionados con el compromiso, la coordinación y la cooperación. La segunda de evaluación de las asimetrías de poder y de sus posibles patologías (exclusión, captura y clientelismo). La tercera de definición de objetivos, en la que se identifican los puntos de entrada para la reforma, bien sea generando contestación (voz), modificando incentivos o cambiando las creencias y preferencias de los actores. Cuarto, de diseño en sentido estricto, en la que se identifica el mejor mecanismo para la intervención, con normas de un tipo u otro (operativas, procedimentales o constitucionales). Quinto, implementación a través de los apoyos y estrategias adecuados para reducir las resistencias. Sexto, evaluación y adaptación.

Figura 2 aquí

Finalizado el marco teórico procederemos ahora al análisis de algunas de las instituciones que entendemos clave para atacar el problema tal vez más grave al que se enfrenta España desde el estudio de las patologías en las asimetrías del poder, la corrupción.

### **Los nuevos diseños institucionales vinculados a la transparencia en respuesta a la corrupción**

Cuando España comenzaba su difícil y amenazada transición democrática, las personas con responsabilidad para diseñar el modelo institucional que habría de regir nuestro sistema político decidieron, probablemente de forma acertada para aquel momento, que las normas deberían incentivar la gobernabilidad democrática y desincentivar la inestabilidad. La experiencia de nuestras dos previas repúblicas había sido descorazonadora, precisamente por su inestabilidad y los conflictos que no pudieron resolver. La experiencia decimonónica de la Restauración aportaba alguna clave, aunque también abría grandes sombras de duda por la consolidación del caciquismo y su déficit democrático. En todo caso, la experiencia británica, unida a ciertos rasgos del modelo alemán, podían completar unos buenos marcos de referencia para esta nueva etapa de la historia española. El resultado ha sido aceptablemente bueno, en términos de prosperidad, convivencia y justicia, durante bastantes años. Pero ha llegado, muy posiblemente, a su punto de agotamiento. Las instituciones generadas han dificultado el control del gobierno y la *accountability* de forma abusiva, han sido poco incentivadoras de la contestabilidad y han favorecido la opacidad y, con todo ello, el abuso de poder y la corrupción. Una corrupción que no ha sido combatida adecuadamente.

Centrándonos en el estudio de instituciones que favorecerían la lucha eficaz contra la corrupción, observamos hasta muy recientemente el déficit de compromiso que expresaban. Por ejemplo, a pesar de los éxitos policiales y judiciales, entre 2000 y 2012 ha habido 132 indultos a condenados por corrupción. Más aún, la defensa a ultranza por los partidos de sus dirigentes acusados de corrupción hasta que había sentencia condenatoria, las presiones sobre la fiscalía y algunos jueces, los nombramientos y traslados de actores judiciales clave y las parcas dotaciones presupuestarias para la lucha contra la corrupción han mostrado muy poco compromiso de las elites gubernamentales. Esta falta de compromiso refuerza la desconfianza generalizada en estas instituciones.

Por otra parte, la cooperación de las elites de poder en esta lucha ha dejado mucho que desear; por ejemplo, utilizando la acusación popular para paralizar procedimientos o acusándose mutuamente pero sin poner esfuerzos en común; y la coordinación ha sido claramente deficiente, pues las políticas preventivas han estado completamente desvinculadas de las represivas y la estructura sub-nacional está generando gran proliferación de instrumentos pero sin que se haya observado un trabajo en común o unos proyectos de aprendizaje mutuo y apoyo colectivo eficaces.

Un análisis de conjunto de la corrupción en España nos llevaría a afirmar que estamos muy cerca de lo que Johnston denominó modelo Elite-cartels (Johnston, 2015: 43-44). Es decir, no estamos ante unos casos aislados de políticos o funcionarios corruptos, sino ante un verdadero sistema de redes colusivas cuyo fin es enriquecerse y sostenerse en el poder de forma deshonesta. Un sistema donde la captura y el clientelismo se usan de forma sistemática y son de doble entrada; determinadas elites político-económicas capturan políticas públicas a cambio de que determinados partidos políticos capturen, también, rentas de empresas, a menudo mediante formas sutiles de extorsión (Villoria y Jiménez, 2016), y determinados grupos sociales obtienen, sobre todo en determinadas regiones, privilegios clientelares a cambio también de apoyar electoralmente a quienes les privilegian (Charron y Lapuente, 2013). No se trata de una “trama nacional” sistemática y coordinada, sino de pequeños grupos de actores políticos bien organizados que se aprovechan de las debilidades institucionales, muchas veces por ellos mismos creadas. Todo este sistema se ha ido construyendo a lo largo del periodo democrático sin que la reacción ciudadana frente a los abusos haya sido políticamente relevante, salvo en algunos momentos puntuales, conectados a grandes escándalos mediáticamente realizados. Sin embargo, la llegada de la gran crisis económica a partir sobre todo de 2009, con la percepción de inequidad en las respuestas gubernamentales a la misma (Torcal, 2014), unida a la presencia constante en los medios de comunicación de escándalos, ha producido una fuerte desafección y, al tiempo, una importante reacción ciudadana frente a la corrupción, que se ha convertido en uno de los tres problemas más importantes del país (ver figura 3). En suma, siguiendo la teoría de Kingdon (1995), la crisis ha abierto una ventana de oportunidad para el cambio, pues las tres corrientes necesarias para abrirla han confluído: un problema importante, soluciones disponibles en el mercado de las ideas y las buenas prácticas internacionales, e interés político. Desde el modelo teórico antes enunciado, además, hay cambios en las creencias, en la contestabilidad y en los incentivos de los actores frente a la corrupción.

Figura 3 aquí

Las posibles medidas para prevenir y combatir la corrupción son numerosísimas y, obviamente, no podemos analizarlas todas. De todas las posibles nos vamos a centrar en las relacionadas con la transparencia y el gobierno abierto. Dejamos sin tratar, así pues, las sucesivas reformas del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que han sido importantes, o las vinculadas al Tribunal de Cuentas y la Financiación de los partidos, o las reformas del procedimiento administrativo y del régimen jurídico del sector público, entre otras.

En suma, en este epígrafe vamos a centrarnos en analizar el valor de la transparencia y las reformas institucionales que se han puesto en marcha en este ámbito y que, si se implementaran adecuadamente, podrían ayudar a que tal valor se expandiera por la vida política y económica española con los beneficios que, según diferentes estudios, genera.

Como ejemplos de sus aportes positivos en la economía y la buena gobernanza podemos destacar que: reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers* generando mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable desincentiva a los inversores; para las organizaciones genera confianza entre los *stakeholders*; en conjunto, contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria y reduce la corrupción (ver Bellver y Kauffman, 2005). Desde una perspectiva más vinculada al buen gobierno, mejora el escrutinio público, promueve la rendición de cuentas, incrementa la legitimidad y el compromiso, restaura la confianza, incrementa la participación, etc (Hood y Heald, 2006). Algunos estudios han puesto matices a la reducción de la corrupción por la transparencia, esencialmente porque consideran que la teoría del principal-agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información no es aplicable a países con corrupción muy elevada. En estos países existe un problema de acción colectiva, por virtud del cual la mayoría de la población tiene la expectativa de que todos los demás pagan sobornos o los solicitan y, por ello, reproducen esa conducta para evitar quedarse fuera de la recepción de servicios públicos. Si todos dejaran de pagar, la corrupción desaparecería, pero nadie está dispuesto a sacrificarse si los demás no lo hacen también (Persson et al, 2010). Por ello, según algunos autores, en dichos países la información sobre lo mal que funciona el gobierno refuerza esa trampa social generando resignación en lugar de indignación (Bauhr y Grimes, 2013). En todo caso, tras analizar los datos existentes (por ejemplo, el 15M), ese no es, por ahora, el problema de España.

Desde una perspectiva normativa, es importante tener en cuenta que, en su esencia, la transparencia es un valor instrumental, que ayuda a que la integridad florezca, pero no es un fin en sí mismo. En esa línea Jeremy Bentham, en sus famosos estudios sobre el control social, insistía en que la transparencia permitía evitar conductas dañinas a la sociedad: “cuanto más te observo, mejor te comportas” escribe en sus *Writings on the Poor Laws*. La observación social reduce las posibilidades de conductas no cooperativas en la comunidad. En suma, desincentiva la corrupción y abre vías a la contestación a la misma. Desde una perspectiva más sistémica la transparencia es parte importante de la buena gobernanza de una sociedad. Si entendemos por buena gobernanza el proceso de definir colectivamente el conjunto de instituciones formales e informales que Estado, sociedad civil y mercado han de respetar para conseguir el bien común, la transparencia debe permear una gran parte de las reglas: desde la forma en cómo se aprueban las leyes a cómo se enjuician conductas por los tribunales o cómo se toman decisiones en los plenos municipales, pasando por las asambleas de las grandes corporaciones o de las más pequeñas ONG,s. Centrándonos en el Estado, la transparencia es parte de las políticas de buen gobierno que todo ejecutivo debe diseñar. Así, el buen gobierno sería el producto del conjunto de normas formales, prácticas, sistemas operativos estandarizados, procedimientos y órganos que se generan e implementan para asegurar imparcialidad, efectividad, rendición de cuentas, participación, transparencia y, en definitiva, integridad de los actores políticos y administrativos que trabajan para el gobierno.

En suma, desde la perspectiva de la buena gobernanza la transparencia nos aporta inputs para la coordinación, la cooperación, el compromiso y, en definitiva, el bien común. Desde la perspectiva del buen gobierno nos aporta inputs para la rendición de cuentas y, finalmente, la integridad gubernamental. Ahora bien, dicho esto, tendríamos que aclarar qué es transparencia en el ámbito público y qué normas, procesos y órganos precisa para realmente fomentar cooperación e integridad.



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

Este enfoque de las profesoras Bauhr y Grimes les lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: 1. La apertura de datos del gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; 2. La protección a los denunciantes de corrupción y fraude; 3. La publicidad (2012). El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen la publicidad activa al gobierno de sus datos y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso.

No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más (Heald, 2006: 34). Muchas leyes de publicidad no se implementan adecuadamente o se implementan de forma parcial y sesgada. Del mismo modo, el derecho de acceso puede generar resistencias gubernamentales cuando las preguntas ciudadanas son políticamente incisivas. Lo que hemos aprendido en general, y que es plenamente aplicable a España, es que las leyes deben ir acompañadas de todo un conjunto de decisiones, procedimientos y órganos que permitan su eficaz funcionamiento (ver tabla 3).

Tabla 3 aquí.

En España, el 10 de diciembre de 2014 entró en vigor la Ley de *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Esta ley supuso un avance considerable a pesar de todos sus defectos. Dicha Ley crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como órgano encargado de (art. 34): “*Promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno*”.

En septiembre de 2016 dicho Consejo, que está realizando su trabajo con bastante independencia, elaboró su primer informe de evaluación de la implementación de la ley; de él se deduce que el Ministerio de Presidencia ha creado un Portal que, en estas fechas incorpora unos 1,5 millones de datos, con cinco millones de visitas a sus páginas; también indica que las obligaciones materiales de publicidad activa se han cumplido de forma bastante correcta por parte de los organismos del Estado y los órganos constitucionales; no obstante, deja que desear el cumplimiento de las obligaciones formales, tanto en la claridad de la información aportada, como en las posibilidades de reutilización, o en la accesibilidad.

Lo mismo se puede decir de la calidad de mucha de la información, que es muy baja, por ejemplo, en los planes estratégicos o los indicadores de eficacia y eficiencia de los organismos públicos, o la información presupuestaria (que es la que más importa a los ciudadanos según diversas encuestas demuestran).

Por si hubiera dudas de que la situación no es óptima, el último informe sobre percepción de calidad de los servicios públicos, elaborado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas (AEVAL)<sup>2</sup> indica que sólo la mitad de los españoles conoce la existencia de la Ley y apenas un 22% la del Portal de Transparencia (y no todos lo han visitado). Pero lo que es peor es que preguntados los que conocen o han oído hablar de la Ley “en qué medida consideran que la Ley de Transparencia y los medios que ha puesto en marcha el Gobierno están contribuyendo a aumentar la transparencia de las instituciones públicas en España”, el 69% de los entrevistados considera que esta Ley ha servido de poco o nada para aumentar la transparencia de las instituciones (2016, p. 104). Con respecto al derecho de acceso, en el primer año ha habido unas 3800 solicitudes de acceso, de las cuales se han resuelto expresamente el 95% y de ellas, en la mayoría de los casos se ha concedido la información (2473), aunque se ha denegado casi un tercio de ellas. Ya a 31 de enero de 2017 ha habido 1492 reclamaciones ante el Consejo contra las denegaciones de los diferentes organismos públicos. En todo caso, para solicitar información hay que identificarse y aportar datos, lo que dificulta el ejercicio. Por esta y otras razones –como la impunidad en los incumplimientos-, ni la utilización del portal y sus visitas son altas, ni las peticiones de acceso a la información son suficientes para una población adulta de más de 30 millones de personas; y, para concluir este apretado análisis, no se cumplen los estándares 2, 5, 6, 7, 13, 14, 15 y 16 del cuadro 3, y el resto apenas se cumplen suficientemente. El reciente Informe de Avance sobre España del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza del Gobierno Abierto incide en estos y otros fallos.

Por su parte, las Comunidades Autónomas han procedido también a aprobar sus propias leyes, crear sus propios procedimientos y establecer sus propios órganos de control y promoción del cumplimiento de la norma (ver tabla 4). Del mismo modo, los Ayuntamientos han ido creando sus propios portales y desarrollando sus procedimientos para garantizar el derecho de acceso, cada uno en el marco de la normativa autonómica o, caso de no haber sido aprobada aún, de la normativa estatal. La evaluación del cumplimiento nominal de la publicidad activa de estos entes sub-nacionales se ha venido haciendo por Transparencia Internacional, con requisitos cada vez más exigentes. Recientemente también ha introducido controles sobre la forma de la publicación. En general, en este ámbito la mejora progresiva es evidente (ver tabla 5). No obstante, en general podemos decir que las mismas pegas que poníamos para la política a nivel estatal es aplicable, por el momento, a la mayoría de las Comunidades y Ayuntamientos. La transparencia es sobre todo una cultura. Una cultura que hace que este valor instrumental esté presente en las decisiones fundamentales de los responsables públicos (y en las decisiones fundamentales de los responsables privados cuando afecten a los intereses de sus accionistas o asociados). Pues bien, la transparencia no es todavía parte de la cultura de nuestras organizaciones públicas (probablemente tampoco de las privadas).

Tablas 4 y 5 aquí.

Resumiendo nuestra evaluación del componente primero antes mencionado podemos concluir con que se ha avanzado en la transparencia nominal, pero queda mucho para que esa transparencia produzca verdaderos impactos en la lucha contra la corrupción. En cuanto al componente segundo, la protección a los denunciadores, podemos dejar claro que no existe por el momento regulación legal de alcance nacional que proteja a los trabajadores y funcionarios que, conociendo un caso de corrupción o de fraude, se atrean a denunciarlo.

<sup>2</sup> AEVAL (2016) *Estabilidad y mejora en los servicios públicos*. Madrid: Ministerio de Hacienda Y AA.PP.

Con ello España está incumpliendo el artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción que firmó y ratificó. Tanto el G20 como la OCDE han insistido, además, en la importancia de que se regule adecuadamente este aspecto de las políticas anti-corrupción. No obstante el retraso, en el Congreso de los Diputados ya existe una proposición de ley al respecto en fase de enmiendas y una Subcomisión, dependiente de la Comisión para la calidad democrática y contra la corrupción, que trabaja en este tema. A nivel autonómico, la primera iniciativa legislativa ha sido la de Castilla y León<sup>3</sup>, que ha regulado de manera específica la figura del denunciante en el ámbito de la función pública. Pero lo ha hecho de tal manera que más amenaza que protege, pues sanciona de forma desproporcionada a quienes denuncien sin pruebas.

El tercer componente es el de la publicidad. Las autoras antes mencionadas la definen como el nivel de posibilidad razonable de que la detección de actuaciones no éticas por parte de los políticos y funcionarios lleguen a conocimiento de la gente y los *stakeholders* relevantes (Bauhr y Grimes, 2012: 9). Esto sitúa a los medios y sus capacidades de investigación e independencia como los protagonistas esenciales de esta variable. También serían importantes las ONG,s implicadas en la lucha contra la corrupción y su capacidad de investigar y controlar abusos. La libertad de prensa existe aunque el endeudamiento de los medios dificulta en ocasiones el ejercicio de su independencia. Y por otra parte, la sociedad civil española es aún débil y financieramente es muy dependiente de las ayudas estatales. Con todo esto podemos concluir que la publicidad va avanzando pero con enormes dificultades. Como ejemplo, el diario EL País ha solicitado al Gobierno el listado y retribuciones del personal eventual (personal de confianza de nombramiento y cese libre) de los ministros, secretarios de Estado y de la Presidencia, primero le fue denegado, luego el Consejo de Transparencia dio la razón al diario en su pretensión y, al final han recibido datos; pero no los de Presidencia (que son los más numerosos) y no los vinculados a los cientos de empresas y entes públicos donde los nombramientos libres siguen siendo legión, tampoco los currículos de los afectados, para saber si tienen o no la formación que exige el puesto; más aún, el diario tiene que confiar en que los datos no estén manipulados, pues no puede acceder a las bases de datos oficiales.<sup>4</sup> En suma, conviene no olvidar que la transparencia no deja de ser una forma de regulación que asume que quien recibe la información es capaz de procesarla adecuadamente y que quien la elabora lo hace sin sesgos, lo cual no siempre se produce, de ahí la importancia de clarificar quién está detrás de los datos y cómo se estructuran (Etzioni, 2010).

La medición de la transparencia podría hacerse con la suma de estos tres criterios y nos daría un resultado bastante fiable de los niveles de transparencia en sentido estricto. No obstante, como ya indicamos, la medición de transparencia no tiene valor en sí, sino en la medida en que contribuye a la rendición de cuentas, la efectividad, la participación, la integridad y la disminución de la corrupción. Con estos criterios el Banco Mundial hizo un experimento de medición en 2005 en el que medía para cada país lo que denominaba Transparencia Económica e Institucional por un lado y Transparencia política por otro. La primera implicaba las siguientes áreas: transparencia económica, e-government, leyes de acceso a la información, transparencia en el proceso presupuestario, transparencia en las políticas y transparencia en el sector público.

<sup>3</sup> LEY 2/2016, de 11 de noviembre, a la que se puede acceder en el siguiente enlace: [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/CCAA/585578-ley-2-2016-de-11-de-noviembre-por-la-que-se-regulan-las-actuaciones-para.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/585578-ley-2-2016-de-11-de-noviembre-por-la-que-se-regulan-las-actuaciones-para.html)

<sup>4</sup> [http://politica.elpais.com/politica/2017/03/10/actualidad/1489167016\\_017099.html](http://politica.elpais.com/politica/2017/03/10/actualidad/1489167016_017099.html)

La segunda incluía la transparencia en la financiación de los partidos políticos, la apertura del sistema político y la libertad de prensa (Bellver y Kauffman, 2005). España nuevamente quedaba en posiciones bastante bajas entre los países de alto desarrollo, con 88 puntos sobre 100, cuando la media en estos superaba los 90. Ciertamente, este índice era anterior a todas las reformas legales que se han puesto en marcha tras la crisis económica. En todo caso, destaca como positivo el avance español en gobierno electrónico; una forma de trabajar hacia la eficiencia y la mejor prestación de servicios (ver sus rasgos esenciales en tabla 6) de la que deberíamos aprender para el resto de actuaciones impulsoras de la transparencia; por desgracia, las estrategias de promoción de esta forma de trabajo han estado demasiado desconectadas del resto de estrategias de lucha contra la corrupción.

Tabla 6 aquí

#### **IV Algunas reflexiones sobre los retos de implementación de las normas de transparencia**

Como hemos indicado, en España ha habido importantes avances en la generación de normas sobre transparencia y acceso a la información, sin embargo, la implementación de las normas no ha sido todo lo exitosa que sería deseable. Poner en marcha normas ambiciosas en esta materia no es sencillo, por ello nos preguntamos ¿Cuáles son las claves fundamentales para el éxito en la implementación?

Para empezar, hay que recordar que la buena implementación se genera ya en la fase de diseño, creando las condiciones para que sea posible (por ejemplo, reservando presupuesto adecuado para la ejecución). Pero, en todo caso, esta fase es extraordinariamente compleja y en ella se estrellan muchos de los sueños de cambio institucional. Considerando sólo el enfoque *top-down* en la implementación (existe un enfoque *bottom-up* que insiste en que los agentes públicos operativos pueden en el día a día de la implementación transformar los diseños hechos arriba y en que la implementación de abajo hacia arriba tiene más posibilidades de éxito), los requisitos para una adecuada implantación son muy numerosos y de difícil control (ver figura 4).

Figura 4 aquí

Siguiendo el modelo de Sabatier y Mazmanian, primero debe haber una base teórica y causal sosteniendo la política que sea sólida; en este ámbito creo que hay una base bastante sólida de estudios sobre los positivos impactos de la transparencia en la economía y la lucha contra la corrupción que nos van diciendo que éste es un buen camino para mejorar las bases institucionales del país. Si usted quiere reducir la corrupción, si usted quiere mejorar la eficiencia del sistema político-administrativo, si usted, sobre todo, quiere, en última instancia, mejorar la calidad de su democracia, este es el camino. Pero también es cierto que cuando hay mayor diversidad y heterogeneidad de actores sobre los que se opera para cambiar la conducta la situación se complica más. Si se quiere lanzar de repente todo un proyecto en el cual se va a intentar introducir mecanismos de transparencia en los niveles locales, niveles regionales, niveles provinciales, nivel nacional, es más complicado que si te centras sólo en el nivel nacional, por ejemplo. Otro elemento es el porcentaje de población afectado, que en este caso es una variable que dificulta la plena implementación porque no solo afecta a una parte de la población, sino que afecta a toda la ciudadanía en su múltiple diversidad.

Si la ciudadanía no se implica y, por ejemplo, demanda datos o usa la plataforma, entonces será complicado saber si hay más transparencia efectiva o no, pues los agentes públicos no tendrán incentivos para actualizar datos, conservarlos adecuadamente o para permitir su reutilización. A todo ello se añade la amplitud del cambio cultural exigido; no hay que olvidar que España parte de un modelo burocrático donde la opacidad y el secretismo eran parte de la cultura de la Administración. Como muy bien demuestra el institucionalismo histórico los cambios radicales son muy difíciles y los caminos de dependencia producen surcos muy difíciles de evadir cuando la tradición es tan profunda.

Otro aspecto a considerar es el clientelismo o particularismo existente, a mayor particularismo más difícil será la implementación. El clientelismo implica relaciones de dependencia en estructuras verticales donde los acuerdos son normalmente secretos para los otros clientes del mismo o inferior nivel en la pirámide. Cuando la gente está acostumbrada a trabajar con estructuras clientelares o particularistas es muy difícil que cambie hacia modelos de actuación transparentes, y lo es porque la comunicación clientelar no admite la apertura de datos e información, la transparencia permitiría comprobar las relaciones privilegiadas y los incumplimientos normativos presentes, pasados o planeados para el futuro; el clientelismo es un punto de veto muy fuerte para la verdadera transparencia, miles de personas tienen mucho que perder si se descubren sus lazos y acuerdos secretos y personales. La denominada transparencia opaca es la mejor solución para el poder clientelar en estos supuestos, dar mucha información desconectada, falseada, inutilizable, sin valor real de control para dar una imagen de transparencia pero sin verdadera voluntad de hacerla real y clara.

Otra variable importante en la implementación es el consenso alcanzado y la cercanía ideológica entre el órgano que lanza el proyecto y los que tienen que desarrollarlo. En un tema tan políticamente correcto como éste, si el órgano implementador es de otro partido al que genera el proyecto, existen incentivos para poner muchos palos en las ruedas cuando las circunstancias políticas lo recomienden y evitar con ello que el promotor se apunte un tanto. Como quiera que dificultar abiertamente la implementación de la transparencia es muy difícilmente vendible políticamente, el camino seguido normalmente no ha sido la negación a la implementación, sino la generación de normas más exigentes en los gobiernos autónomos.

En suma, el camino en España, en este ámbito, ha sido la generación en las Comunidades Autónomas de normas propias, con sus propios órganos y procedimientos y sus añadidos al modelo central, a fin de que cada gobierno autonómico pudiera vender “su” política de transparencia y evitar que el gobierno central se apuntara todos los tantos. Esto es más evidente en aquellas Comunidades gobernadas por partidos distintos al PP, las cuales han procurado que sus normas de desarrollo les permitieran alejarse lo suficiente del modelo central como para evitar ser acusadas de seguidismo y poder demostrar que algunos elementos limitantes de la norma estatal eran evitados.

Este camino de ampliar derechos ciudadanos y exigencias al gobierno tiene obviamente un aspecto positivo, pero, por otra parte, genera otro negativo, como es la dificultad, por ejemplo, para empresas privadas que prestan servicios públicos en diversas Comunidades, de adaptarse a las diferentes normativas, o los diferentes derechos atribuidos a los ciudadanos dependiendo de donde habiten.

Siguiendo con estos aspectos de economía política, los datos nos indican que la implementación de políticas de transparencia es más sencilla en aquellas unidades de gobierno en las que el partido que gobierna tiene previsto perder las elecciones, pues instalar sistemas de transparencia les facilitará la oposición posteriormente; también se suelen dar en aquellos municipios, por ejemplo, donde entra a gobernar una nueva coalición o partido tras largos años de gobierno del anterior partido. Incluso suele favorecer también que exista un nuevo candidato a alcalde en el partido mayoritario, aunque se prevea una continuidad en el gobierno.

Finalmente, es más difícil la implementación cuando el partido que gobierna tiene previsto mantener el gobierno de forma clara y cuando, de hecho, mantiene ese gobierno; en última instancia puede pensar que no es necesario cambiar si le siguen votando.

Otro elemento fundamental en la implementación es que haya una dirección clara; en el caso del Gobierno central, la asunción por la Vicepresidenta del Gobierno de la dirección del proceso ha sido un elemento clave para explicarse la centralidad del tema transparencia al menos durante la fase inicial de la implementación; pero ello no garantiza la sostenibilidad de la política a medio plazo si se asume que, lanzado el plan, todo ya se sostendrá rutinariamente; de ahí los fallos de implementación que se han producido más tarde, como, por ejemplo, la ausencia de un Decreto de desarrollo de la norma tres años después de aprobada. Sin duda que el eterno problema de los recursos financieros es clave también en el éxito implementador; la construcción de un buen sistema de transparencia cuesta mucho dinero; muchas veces fracasan las implementaciones cuando no hay el flujo de dinero necesario; tenemos la autorización política, pero si falta el presupuesto, es muy difícil llevarlo adelante. De nuestras investigaciones surge que es precisamente el problema financiero una de las barreras más difíciles de superar para la eficaz implementación.

Otra variable es que haya dirección jerárquica entre todos los implementadores; este hecho, en algunos casos, como España, donde hay gobiernos locales muy fuertes y un sistema cuasi-federal, hace mucho más difícil que se pueda lograr una implantación eficaz. Para continuar, el desarrollo normativo, es decir los procesos y las reglas que son necesarios para gestionar todo este proceso, puede dificultar la implementación; las políticas de transparencia exigen muchos procedimientos, muchas reglas, y todo junto no es sencillo de implementar; además, es preciso generar la motivación hacia el cambio, conseguir que todos los responsables de implementación de los servicios en sus diferentes áreas, en sus diferentes regiones se impliquen; si consigues gente implicada y gente adecuada, es más fácil que todo esto funcione. Al final, es esencial que la sociedad vea que la transparencia le sirve, que mejoran los servicios. Siempre es esencial que la sociedad apoye y que los sistemas de premios y castigos sean claros y efectivos para la implementación; muchas veces necesitamos poder castigar a quien no cumple e incentivar a quien sí cumple.

Junto a todo ello, hay unas variables no normativas, que son las condiciones socioeconómicas y tecnológicas existentes; las condiciones socioeconómicas influyen bastante, pues cuando existe una crisis económica de gran impacto es necesario lanzar políticas relegitimadoras que compensen la deslegitimación brutal que genera, por ejemplo, el aumento del paro. Desde la perspectiva tecnológica, los avances en las nuevas tecnologías de información nos van a ayudar mucho a llevar adelante estos procesos; la preocupación mediática también es importante, es preciso trabajar con los medios de comunicación para que apoyen todos estos procesos y para que sepan transmitir su relevancia; el apoyo de la sociedad civil es esencial,

trabajar con la gente para que, de alguna forma, surja una coalición promotora suficientemente sólida y estable en el tiempo es necesario; para estos grupos promotores siempre es importante ver cuáles son los grupos de presión afectados y anticipar cómo van a actuar, quiénes van a estar en contra, por qué, con qué recursos cuentan, todo ello para intentar ir limitando sus posibilidades de atacar a la coalición promotora de transparencia; a todo ello se suma la importancia de conseguir el apoyo parlamentario, el de los jueces, el de los propios partidos y, desde luego, la entrega y el liderazgo de los líderes de la implementación.

### **Recomendaciones y conclusiones**

Hoy en día tal vez lo mejor para medir la transparencia y su impacto en la lucha contra la corrupción y el crecimiento económico es situarla en el marco de lo que se ha venido denominando Gobierno abierto (GA). Esta filosofía de acción gubernamental tiene su origen sobre todo en el Memorandum que el Presidente Obama aprobó en su primer día de mandato el 21 de enero de 2009<sup>5</sup>, que buscaba fomentar la transparencia, la participación y la colaboración con el objetivo de fortalecer la democracia y promover la eficiencia y la eficacia del gobierno. Más adelante este impulso estadounidense se transformó en global con la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), promovida inicialmente en 2011 por gobiernos y sociedad civil de ocho países, entre los que estaban los Estados Unidos, Reino Unido y Brasil, y de la que actualmente forman parte 75 países, incluida España. Esta organización internacional destaca<sup>6</sup> que los países miembros deben reflejar en sus compromisos de acción cuatro valores clave del gobierno abierto: Transparencia: la información sobre las actividades y decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina). Participación ciudadana: los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (*accountable*), innovadora y efectiva. Rendición de cuentas: deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento con leyes o compromisos. Tecnología e innovación: los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos acceso abierto a la tecnología; del rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la innovación, y de aumentar la capacidad de los ciudadanos para usar las tecnologías.

El concepto de GA como se ve es bastante amplio y difuso; no obstante, hoy en día podría acercarse a una filosofía administrativa en el sentido generado por Hood: “un conjunto de doctrinas con justificaciones relativamente coherentes acerca de quiénes, qué y cómo administramos”(C. Hood & Jackson, 1997:59). Una filosofía basada en los valores de transparencia, democracia participativa y empoderamiento ciudadano, rendición de cuentas, open data y en el uso de los avances tecnológicos (Villoria y Cruz-Rubio, 2017; Cruz Rubio, 2014), todo ello para la conformación de los gobiernos como plataformas que promueven la colaboración, la implicación y la coordinación de cara a la generación de impactos positivos en la comunidad. Visto desde esta perspectiva, el gobierno abierto permite integrar en sí todas las estrategias preventivas de lucha contra la corrupción, además de generar beneficios de crecimiento económico y equidad social.

<sup>5</sup> Memorandum sobre transparencia y gobierno abierto, accesible en: [http://www.whitehouse.gov/the\\_press\\_of/TransparencyandOpenGovernment/](http://www.whitehouse.gov/the_press_of/TransparencyandOpenGovernment/)

<sup>6</sup> <https://www.opengovpartnership.org>

España, como gobierno participante en la AGA tiene que redactar planes de acción bianuales que incluyan compromisos concretos para avanzar en el gobierno abierto. Los planes de acción bianuales son evaluados por investigadores del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el gobierno Abierto (IRM por sus siglas en inglés), cuyo principal cometido es la elaboración de los informes de progreso y de fin de término de los países y gobiernos participantes en esta Alianza, usando una metodología que es común. Los compromisos deben ser flexibles, de forma que se adapten a las circunstancias de cada país, pero deben ser también relevantes con respecto a los valores de la AGA, en suma deben demostrar impacto. España fue evaluada en su ciclo 2012-13 y recientemente en su ciclo 2013-15. Como indica el informe, al igual que en el ciclo pasado, el Gobierno de España no hizo públicos antes de la consulta los detalles del proceso de conformación del segundo plan de acción y de sus plazos. Igualmente, ninguno de los compromisos incluidos en el segundo plan de acción se propuso o definió en colaboración entre Gobierno, gobiernos subnacionales, ciudadanos y/o miembros de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), tal como está previsto en los lineamientos de la AGA. Los grandes avances en gobierno abierto de España se limitan esencialmente a la Ley de Transparencia y al Portal de Transparencia, de los que ya hemos hablado. Esta situación explica que en el Open Government Index 2015 del World Justice Project estemos de nuevo a la cola de los países más desarrollados, en el puesto 26 de 102.

Para mejorar en la estrategia de GA España debería aprender de las mejores experiencias internacionales, aquellas pocas que realmente consiguen la mejora de los servicios públicos, una mejor y mayor participación, ahorro de gastos innecesarios y reducción de la corrupción. Estas estrategias se basan en lo siguiente (Williamson y Eisen, 2016): 1. Inclusión: identificar claramente los principales a servir. Esto no es sencillo cuando las mejoras son procedimentales y no generan productos visibles. En todo caso, es importante no olvidar que los participantes en actividades cívicas son normalmente personas con mejor educación e ingresos, más conectadas políticamente y mayormente varones. Es fundamental incluir a los que tiene mayores desventajas frente al resto. Si no, podemos estar configurando sistemas de participación que refuerzan el poder de las elites. 2. Relevancia: hay que considerar seriamente si la información que se da es de utilidad a quienes la reciben. Es preciso considerar las necesidades y prioridades locales, no pensar sólo desde los intereses académicos o partidistas. Y hay que enmarcar bien las informaciones, tener un enfoque positivo, más que negativo. 3. Accesibilidad y claridad. La forma en que se da la información es clave para conseguir impactos positivos. Además de la transparencia activa que viene de arriba hacia abajo, cada vez es más importante la transparencia colaborativa, en la que los ciudadanos, auto-organizados y equipados con las nuevas tecnologías, producen, distribuyen e intercambian información detallada y abundante sobre la calidad de innumerables bienes y servicios... Esto genera una presión efectiva para que las empresas y el gobierno se adapten y respondan mejor a las necesidades del público (Guerrero, 2012). Para que esto sea posible se necesita información comprensible, reutilizable, agregable, comparable, gratuita. 4. Reactividad, los principales pueden responder con sentido y eficacia a la demanda de participación y a la recepción de la información. Quienes reciben la información o quienes son llamados a participar pueden hacer elecciones significativas, generando impacto en la mejora de los servicios o la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, eligiendo realmente las mejores escuelas, pudiendo implicarse en la mejora de la enseñanza de sus hijos, denunciando los malos servicios sin miedo a represalias. 5. Implicación y apoyo de los empleados públicos. Los empleados públicos tienen que creerse el proyecto, interiorizarlo y hacerlo suyo. Si no, por más controles que se pongan al final siempre habrá eficaces estrategias de engaño y distorsión de incentivos. 6. Acción colectiva para cambiar los incentivos de los representantes. Superar los



dilemas de acción colectiva y generar confianza entre los ciudadanos es esencial para el éxito final de los proyectos; ello exige que los ciudadanos crean en su poder y sus capacidades para cambiar la situación en una preferida, que se consiga un quórum adecuado porque participan los suficientes como para incidir sustancialmente, que la ciudadanía asuma la creencia de que debe participar. Cuando la ciudadanía se implica y exige los impactos están más cerca.

Parece que ha llegado el momento de usar las estrategias de GA y sus compromisos (vinculados a impactos en transparencia efectiva, rendición de cuentas, participación) para generar un gran plan nacional de mejora institucional en la prevención de la corrupción, además de conseguir con ello otros fines anejos, como la relegitimación de nuestras instituciones políticas o la mejora de nuestras posibilidades de crecimiento. Como dice la propia AGA, unas estrategias de gobierno abierto bien diseñadas, unidas al gobierno electrónico, permiten luchar efectivamente contra la corrupción y mejorar la eficiencia de la Administración. Es el momento de conectar todo, en colaboración con la sociedad civil y los gobiernos sub-nacionales, para afrontar con rigor y seriedad la lucha preventiva contra la corrupción. En un entorno convulso, con constantes escándalos de corrupción, el Gobierno de la nación debería considerar prioritario centrarse en conseguir un amplio acuerdo intergubernamental y con la sociedad civil en la elaboración del III Plan de acción en gobierno abierto a enviar a la AGA antes de que finalice 2017, como ya está haciendo.

### **Bibliografía.**

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson, y James A. Robinson (2005) «Institutions as a fundamental cause of long-run growth». En P. Aghion y S.N. Durlauf, eds. *Handbook of Economic Growth*. Vol. 1a: 385-472.
- Jiménez, F. y Alcalá, F. (2017) *Los costes económicos del déficit de calidad institucional y la corrupción en España*. Ponencia para el CLAD 2017, que será publicado en su versión amplia por la Fundación BBVA.
- Banco Mundial(2017) *Governance and the Law. World Development Report 2017*. Washington D.C.: Banco Mundial
- Bauhr, M. y M. Grimes (2102) What is government transparency? New measures and relevance for quality of government . The Quality of Government Institut. University of Gothenburg. Working paper: 2012:16
- Bauhr, M. y M. Grimes (2104) “Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability”. *Governance*, Volume 27, Issue 2: 291–320
- Bellver, A. y D. Kaufmann. (2005) *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Banco Mundial Policy Research Working Paper.
- Castells, M. (2012) *Redes de indignación y esperanza: los movimientos sociales en la era de Internet*. Madrid: Alianza Editorial.
- Charron, N. y V. Lapuente (2013) Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government? *The Journal of Politics* Vol. 75, No. 3 (May. 24, 2013), pp. 567-582
- Charron, N., Dijkstra, L. y Lapuente, V. (2015) “Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions”. *Social Indicators Research*, vol. 122: 315-346. doi:10.1007/s11205-014-0702-y
- Cruz-Rubio, C. (2014): *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Departamento para la Gestión Pública Efectiva. Washington, Organización de los Estados Americanos (OEA). Disponible en: <http://goo.gl/yxP8CY> [Consulta: 9 de diciembre de 2016].
- Etzioni, A. (2010): «Is Transparency the Best Disinfectant?», *Journal of Political Philosophy*, 18 (4), pp. 389-404.

- Guerrero, A. (2012). Proyecto de transparencia focalizada. Retrieved agosto 2016, from [http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/documento\\_conceptual\\_final.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/web/doctos/transparencia/estudios/documento_conceptual_final.pdf)
- Heald, D. (2006) "Varieties of Transparency". *Proceedings of the British Academy*, **135**, 25–43.
- Hood, C. y D. Heald (Eds.) (2006) *Transparency: the Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. C., & Jackson, M. (1997). *La Argumentación Administrativa*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Márquez, J.M. (2017) Open Data, Reutilización y Administración Electrónica en el Marco de la Transparencia. Documento electrónico. Madrid: INAP
- North, D. C. (1990) *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2010): *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, Princeton University Press.
- Olsen, J.P. (2010) *Governing Through Institution Building*. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, E. (2005) *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press
- rsson, A., B. Rothstein and J. Teorell (2010) "The failure of Anti-Corruption Policies A Theoretical Mischaracterization of the Problem." The Quality of Government Institute, University of Gothenburg, Working Paper 2010:19.
- Peters, B.G. (2012) *El nuevo institucionalismo* Madrid: Gedisa
- Sabatier, P. (1998) "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe". *Journal of European Public Policy* 5 (1): 93-130.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian (1980) The implementation of public policy: a framework of analysis. *Policy Studies Journal*, Volume 8, Issue 4, January 1980: 538–560
- Scott, W. R. (1995) "Symbols and Organizations: From Barnard to the Institutionalists" en Williamson, O.E (comp.) *Organization Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Simon, H.B. (1970) *The Science of the artificial*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Torcal, M. (2014). "The Decline of Political Trust in Spain and Portugal: Economic Performance or Political Responsiveness?" *American Behavioral Scientist*, vol. 58(12): 1542-1567.
- Villoria, M. and F. Jimenez (2016) "Exploring Citizen's Perceptions of Political Finance and Political Corruption: Lifting the Lid on Legal corruption in Spain" in Jonathan Mendilow and Ilan Peleg (eds.) *Corruption and Governmental Legitimacy. A Twenty-First Century Perspective*. Maryland: Lexington Books
- Villoria, M. y C. Cruz-Rubio (2017) Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual., en *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Dirección: Manuel Villoria. Madrid: Tecnos.
- Williamson, V y N. Eisen (2016) The impact of open government: Assessing the evidence. Working Paper: December 2016. Center for Effective Public Management at Brookings. Washington D.C. : Brookings Institution

### Reseña biográfica

Manuel Villoria Mendieta, catedrático de Ciencia Política, desarrolla su docencia en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid (URJC), donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza. Es Director del Máster de Alta Dirección Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG)-UIMP y del Máster en Gestión de la Seguridad, crisis y emergencias IUOG-URJC; Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid, Licenciado en Derecho y Licenciado en Filología; fue becario Fulbright en USA, donde estudió el Master in Public Affairs por la Indiana University. Es autor de unas doscientas publicaciones

(libros y artículos) sobre Administración pública y ética administrativa. Ha ocupado diferentes puestos en la Administración pública española como el de Secretario General Técnico de Educación y Cultura en la Comunidad de Madrid. En la actualidad es miembro del Consejo Rector de la Agencia Estatal de Evaluación de Políticas y Calidad de los servicios (AEVAL) y del Consejo Científico del organismo internacional CLAD. Fundador y miembro de la Junta Directiva de Transparency International, capítulo español. Profesor invitado en diversas universidades españolas y extranjeras, así como en diversos institutos de Administración Pública, consultor para el Banco Mundial, la OCDE, el BID, la Unión Europea, ha participado en distintas comisiones de estudio y reforma de la Administración en España y América Latina.

## Tablas y figuras

**Tabla 1. Ranking de países con mejores resultados socio-económicos y políticos en 2016**

País	Global Competitive-ness report	Easy of doing business	Global Innovation Index	Índice de Corrupción TI (de menor a mayor corrupción)	Índice de desarrollo humano	Rule of Law Index	UN World Happiness report
1. Dinamarca	12	3	8	1	4	1	1
2. Suecia	9	9	2	4	14	4	10
3. Noruega	11	6	22	6	1	2	4
4. Suiza	1	31	1	5	3		2
5. Nueva Zelanda	13	1	17	1	9	8	8
6. Singapur	2	2	6	7	11	9	22
7. Finlandia	10	13	5	3	24	3	5
8. Holanda	4	28	9	8	5	5	7
9. Alemania	5	17	10	10	6	6	16
10. Estados Unidos	3	8	4	18	8	18	13
11. Reino Unido	7	7	3	10	14	10	23
12. Canadá	15	22	15	9	9	12	6
13. Australia	22	15	19	13	2	11	9
14. Irlanda	23	18	7	19	6		19

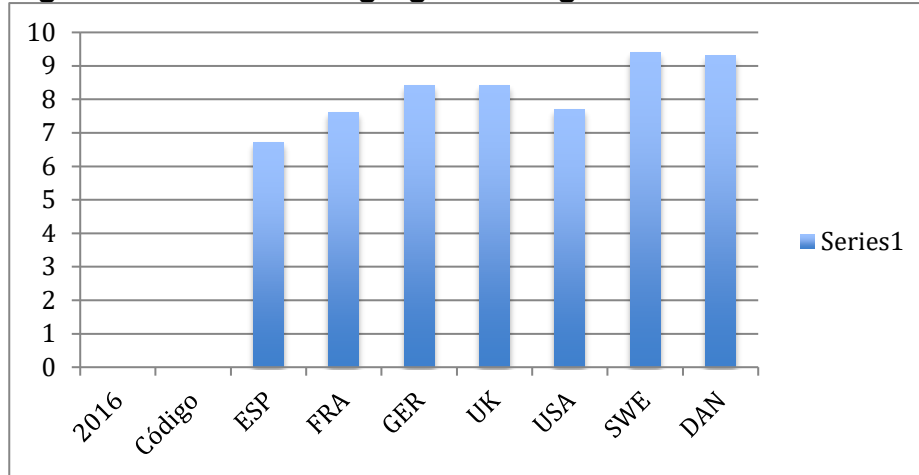
Fuente: World Economic Forum, World Bank, INSEAD y WIPO, Transparency International, Naciones Unidas, World Justice Project.

**Tabla 2. Resultados de España en los mismos ranking**

País	Global Competitive-ness report	Easy of doing business	Global Innovation Index	Índice de Corrupción TI	Índice de desarrollo humano	Rule of Law Index	UN World Happiness report
- España	32	32	28	41	26	24	37

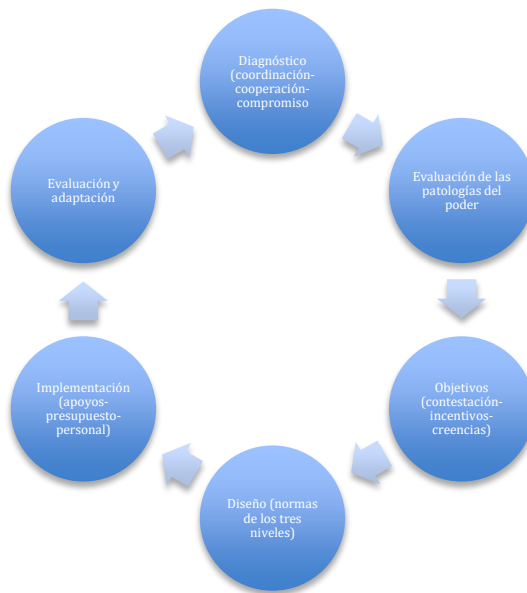
Fuente: World Economic Forum, World Bank, INSEAD y WIPO, Transparency International, Naciones Unidas, World Justice Project.

**Figura 1. Indicadores agregados de gobernanza del Banco Mundial**



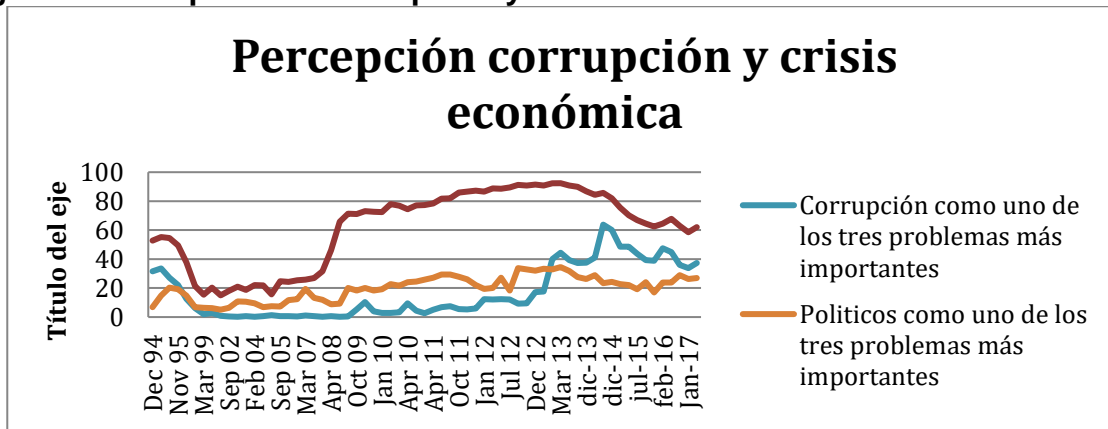
Fuente: Banco Mundial, 2016

**Figura 2. El ciclo del cambio institucional**



Fuente: BM, 2007: 30.

**Figura 3. Percepción de corrupción y crisis económica**



Fuente: CIS, barómetros

**Tabla 3 Estándares de calidad de una política de transparencia**

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

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 4. Desarrollo normativo y de open data en las Comunidades Autónomas.**

Gobierno (CCAA)	Modelo de datos incluidos en el Portal de Transparencia	Transparencia y nuevas leyes	Portal Open Data
Cantabria	<u>Esquema TI</u>	-----	<a href="http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia">http://www.cantabria.es/web/portal-de-transparencia</a>
Andalucía	<u>Esquema TI</u>	Ley 9-14, de Transparencia Pública de Andalucía (11-jun-2014)	<a href="http://www.juntadeandalucia.es/datos-abiertos/portal.html">http://www.juntadeandalucia.es/datos-abiertos/portal.html</a>
País Vasco	<u>Esquema TI</u>	Anteproyecto de Ley de Transparencia Y Proyecto de Ley de la Administración Pública Vasca	<a href="http://opendata.euskadi.net/">http://opendata.euskadi.net/</a>
La Rioja	<u>Esquema TI</u>	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.	<a href="http://www.larioja.org/npRioja/default/index.jsp?idtab=758984">http://www.larioja.org/npRioja/default/index.jsp?idtab=758984</a>
Baleares	<u>No portal, si TI</u>	Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. Ley 16/2016, de 9 de diciembre, de creación de la Oficina de Prevención y Lucha contra la Corrupción en las Illes Balears.	<a href="http://www.caib.es/caibdatafront">http://www.caib.es/caibdatafront</a>
Extremadura	<u>Esquema TI</u>	L. Gob. Ab. 2013 y Ley 18/2015, de 23 de diciembre, de cuentas abiertas para la Administración Pública Extremeña.	<a href="http://gobiernoabierto.gobex.es">http://gobiernoabierto.gobex.es</a>

Galicia	<u>Cada consejería</u>	Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno	<a href="http://abertos.xunta.es/portada">http://abertos.xunta.es/portada</a>
Aragón	<u>Esquema TI</u>	LEY 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	<a href="http://opendata.aragon.es/">http://opendata.aragon.es/</a>
Castilla-León	<u>Esq. TI + OG</u>	<i>LEY 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.</i>	<a href="http://www.datosabiertos.jcyl.es/">http://www.datosabiertos.jcyl.es/</a>
Navarra	<u>Esq. TI + OG</u>	L. Gob. Ab. 2012 y LEY FORAL 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.	<a href="http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data">http://www.gobiernoabierto.navarra.es/es/open-data</a>
Madrid	-----	En tramitación	
Asturias	<u>Esq. TI</u>	Anteproyecto de Ley del Principado de Asturias de transparencia.	<a href="http://risp.asturias.es/catalogo/index.html">http://risp.asturias.es/catalogo/index.html</a>
Canarias	<u>Esquema TI</u>	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	<a href="http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/">http://www.gobiernodecanarias.org/transparencia/</a>
Cataluña	<u>P. Transp.+TI</u>	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.	<a href="http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html">http://dadesobertes.gencat.cat/es/index.html</a>
Valencia	<u>-Esquema TI---</u>	<i>LEY 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.</i>	<a href="http://www.gvaoberta.gva.es/">www.gvaoberta.gva.es/</a>
Murcia	<u>Esquema TI</u>	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	<a href="http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m">http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=2517&amp;IDTIPO=140&amp;RASTRO=c\$m</a>
Castilla-LM	<u>Esquema TI</u>	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	<a href="http://opendata.jccm.es/">http://opendata.jccm.es/</a>

Fuente: Actualización propia sobre base de Portal Consejo de Transparencia

**Tabla 5. Transparencia nominal de los gobiernos sub-nacionales, avances**

TRANSPARENCIA 100 municipios más importantes de España	PUNTUACIÓN MEDIA 2014	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	PUNTUACIÓN MEDIA 2009	PUNTUACIÓN MEDIA 2008
TRANSPARENCIA GLOBAL:	85,2	70,9	70,2	64,0	52,1
TRANSPARENCIA 17 Comunidades Autónomas	PUNTUACIÓN MEDIA 2016	PUNTUACIÓN MEDIA 2014	PUNTUACIÓN MEDIA 2012	PUNTUACIÓN MEDIA 2010	----
TRANSPARENCIA GLOBAL:	94,0	88,6	79,9	71,5	

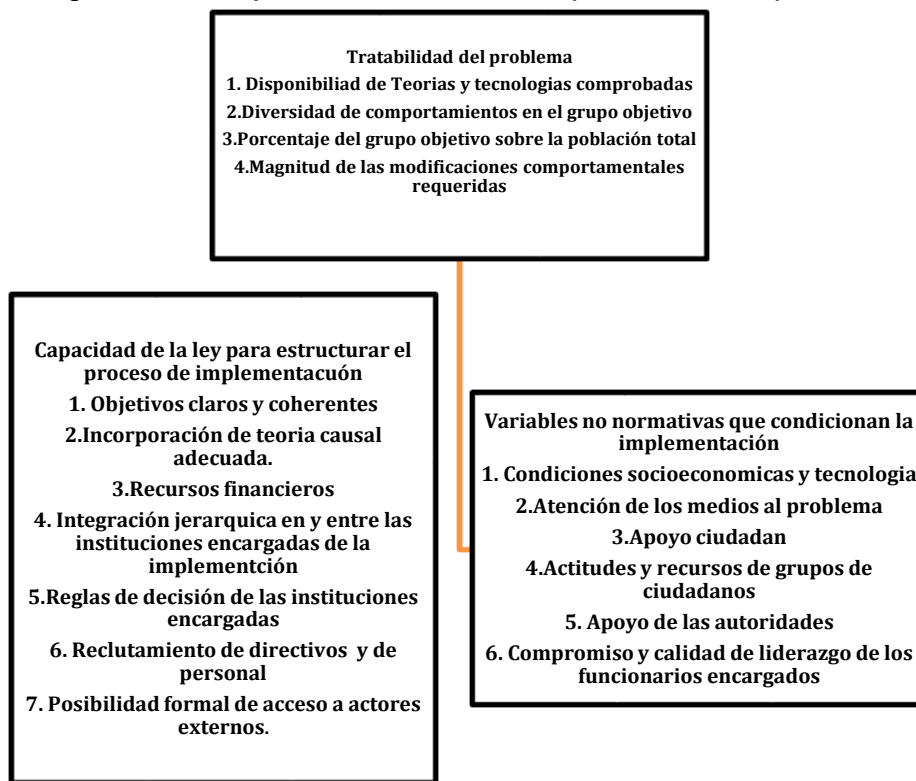
Fuente: Transparencia Internacional España

**Tabla 6 El gobierno electrónico**

Para ser más eficiente	Para prestar mejores servicios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Usar las TIC en procesos internos</li> <li>• Simplificar los procedimientos</li> <li>• Avanzar hacia una administración sin papeles</li> <li>• Adaptar las estructuras internas para conseguir ahorros en los costes internos</li> <li>• Innovar en la prestación de servicios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el acceso a través de Internet: administración disponible 24 horas/día, todos los días, desde cualquier lugar</li> <li>• Desarrollar la posibilidad del acceso multicanal (presencial, telefónico, INTERNET, móvil, etc.)</li> <li>• Desarrolla servicios “centrado en el ciudadano”</li> <li>• Diseñar los servicios con la participación de la ciudadanía</li> </ul>

Fuente: Juan Miguel Márquez (2017)

Figura 4. Diagrama de Flujo de las variables del proceso de Implementación



Fuente: Sabatier & Mazmanian, 1980