

06

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina



Joaquín Tornos Mas es catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona. Es autor de numerosas publicaciones de derecho administrativo, con especial atención a las materias de organización territorial, justicia y derecho administrativo económico. Actualmente compagina su labor docente e investigadora con la dirección del despacho Tornos Abogados.



Alfonso Arroyo Díez es abogado y socio del despacho Tornos Abogados. Desde el año 2001 es profesor de Derecho Tributario en la Facultad de Derecho de ESADE y desde el año 2009 es profesor de Derecho Administrativo de la misma facultad. Ha realizado distintas publicaciones e imparte conferencias de sus especialidades. Actualmente es doctorando de la Universidad Ramon LLull.



Mar Martínez Martínez es abogada de Tornos Abogados, y profesora y PFI de Derecho Administrativo y Deontología Jurídica en la Universitat Abat Oliba-CEU y miembro de un proyecto de investigación emergente del Banco Santander. Tiene en su haber diversas publicaciones. Actualmente es doctoranda de la Universidad de Barcelona.



Juana López Pagán es licenciada en Derecho por la Universidad de Murcia y desde el año 2008 es responsable del área de Internacional y Cooperación de la Federación Española de Municipios y Provincias, donde ha participado en numerosos proyectos y programas de cooperación descentralizada en el marco de la acción exterior de los gobiernos locales.

Este documento ha sido elaborado en el marco de una subvención de la Unión Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de los autores y en modo alguno se debe considerar que refleja la posición de la Unión Europea.

Edita: Programa URB-AL III
Travessera de les Corts 139-151.
Pavelló Mestral, 4 08028 Barcelona
Tel. +34 934 049 470
Fax +34 934 022 473
E-mail info@urb-al3.eu
www.urb-al3.eu

© Edición: Diputación de Barcelona
(Oficina de Coordinación y Orientación
del Programa URB-AL III)

Consejo Editorial: Jordi Castells,
Octavi de la Varga, Eduardo Feldman,
Sara Sotillos, Carla Cors y Verónica Sanz
Edición: Dirección de Comunicación
de la Diputación de Barcelona
Diseño: Estudi Josep Bagà
DL: B. 33211-2012

— 06

Colección de Estudios
sobre Políticas Públicas
Locales y Regionales
de Cohesión Social

—

Transparencia, rendición de cuentas y participación: una agenda común para la cohesión social y la gobernanza en América Latina

Joaquín Tornos Mas
Alfonso Arroyo Díez
Mar Martínez Martínez
Juana López Pagán



urb-al III
Oficina de Coordinación y Orientación - OCO

Índice

11	Prólogo
13	Introducción
19	1. Cohesión social: hacia un análisis cívico e institucional
19	1.1. Origen y contexto geográfico
19	1.1.1. Europa
21	1.1.2. América Latina y el Caribe
24	1.2. Delimitación conceptual: una definición a través de sus dimensiones y principios
31	2. Gobernanza: una nueva forma de gobernar
31	2.1. Origen y contextualización
32	2.2. Delimitación conceptual: de la construcción doctrinal a la aplicación internacional
39	3. Transparencia y rendición de cuentas: un compromiso con el buen gobierno
39	3.1. Delimitación conceptual
39	3.1.1. Transparencia
47	3.1.2. Rendición de cuentas
56	3.2. Estado de la situación en América Latina y Europa
57	3.2.1. América Latina
65	3.2.2. Europa
71	4. Participación ciudadana: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa
71	4.1. Consideraciones previas
72	4.2. Delimitación conceptual
79	5. Cohesión social y gobernanza: una agenda común en torno a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana
79	5.1. Cohesión social, gobernanza y buen gobierno: principios comunes
84	5.2. El buen gobierno como garante de la cohesión social a través de la transparencia y la participación ciudadana
86	5.2.1. Transparencia
89	5.2.2. Participación ciudadana
90	5.3. Cohesión social y gobernanza local
94	5.3.1. El buen gobierno local
97	5.3.2. Las políticas de transparencia en el ámbito local
99	5.3.3. La participación ciudadana: un eje vertebrador de la cohesión social y la gobernanza
107	6. Estudios de caso
107	6.1. Sant Cugat del Vallès
109	6.1.1. Normativización y medidas
111	6.1.2. Información activa
116	6.1.3. Control
117	6.1.4. Participación ciudadana y rendición de cuentas

118	6.1.5. Conclusiones
119	6.2. Bilbao
121	6.2.1. Normativa
123	6.2.2. Información activa
126	6.2.3. Medidas
127	6.2.4. Rendición/Participación
131	6.2.5. Conclusiones
132	6.3. Distrito Metropolitano de Quito
133	6.3.1. Normativa
134	6.3.2. Información activa
137	6.3.3. Rendición de cuentas
138	6.3.4. Participación ciudadana y control social
139	6.3.5. Órganos de control
142	6.3.6. Conclusiones
143	6.4. Región Toscana
143	6.4.1. Normativa
146	6.4.2. Control de transparencia
147	6.4.3. Información activa
149	6.4.4. Rendición de cuentas
149	6.4.5. Participación ciudadana
150	6.4.6. Conclusiones
151	6.5. La Red 9 del Programa URB-AL II: financiación local y presupuesto participativo
151	6.5.1. Introducción: el Programa URB-AL y sus redes
152	6.5.2. Origen y objetivos
153	6.5.3. Principales actividades
155	6.5.4. Resultados e ideas destacadas
155	6.6. El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
155	6.6.1. Presentación
156	6.6.2. Estructura y objetivos
157	6.6.3. Actividades
158	6.6.4. Resultados e ideas destacadas
159	Conclusiones
165	Anexo A. Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en América Latina
167	Anexo B. Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en Europa
171	Anexo C. Cuadro Comparativo Estudios de Caso
175	Anexo D. Red 9 del Programa URB-AL II: financiación local y presupuesto participativo
177	Anexo E. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa
179	Bibliografía

Índice de cuadros y figuras

Cuadros

22	Cuadro 1. Ratio entre ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre en ALC
25	Cuadro 2. Indicadores Laeken
27	Cuadro 3. <i>Guía metodológica del Consejo de Europa</i> . Componentes y elementos clave de la cohesión social
28	Cuadro 4. Componentes e indicadores de cohesión social (CEPAL)
30	Cuadro 5. Cohesión social: dimensiones y componentes
35	Cuadro 6. Principios de la gobernanza en diferentes organismos internacionales
36	Cuadro 7. Principios de la gobernanza
52	Cuadro 8. Mecanismos de control y sanción
79	Cuadro 9. Cohesión social, dimensiones y componentes
80	Cuadro 10. Principios de cohesión social, gobernanza y buen gobierno
85	Cuadro 11. Principios del buen gobierno
87	Cuadro 12. Percepción del grado de corrupción en Europa
88	Cuadro 13. Percepción del grado de corrupción en América Latina
97	Cuadro 14. Medidas para un buen gobierno local
98	Cuadro 15.

Figuras

23	Figura 1. Cuán justa es la distribución de la riqueza
33	Figura 2.
37	Figura 3.
45	Figura 4.
50	Figura 5.
72	Figura 6.
73	Figura 7.
75	Figura 8. Pirámide de Maslow
76	Figura 9.
83	Figura 10.
92	Figura 11.
96	Figura 12.
99	Figura 13.
100	Figura 14.
101	Figura 15. Confianza interpersonal
101	Figura 16. Eurobarómetro - Latinobarómetro: confianza en el gobierno
102	Figura 17. Qué le falta a la democracia en su país

Prólogo

La serie *Estudios sobre Políticas Públicas Locales y Regionales de Cohesión Social* es un producto de la Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III. Su objetivo es presentar el estado de la situación sobre un conjunto de problemáticas centrales que forman parte de la actual agenda de discusión política birregional Unión Europea - América Latina en materia de cohesión social.

Este estudio aborda las problemáticas de transparencia, rendición de cuentas y participación, y la relación de estas con las de cohesión social, confianza institucional y gobernanza.

En las últimas décadas, la calidad de la gobernanza pública se ha convertido en un tema políticamente relevante así como en una variable clave a la hora de dar cuenta del grado de bienestar y desarrollo de una sociedad. La desagregación conceptual y operativa de la idea de una *buena gobernanza* llevó al primer plano tres temas clave que fundamentan esta segunda fase de fortalecimiento institucional para mejorar la sociedad. Dichos temas son la transparencia, la rendición de cuentas y uno que no por ser el tercero es menor, la participación ciudadana.

De forma más reciente y paralela, la cohesión social como objetivo y como guía para la acción pública se ha convertido en otro tema clave para avanzar en la construcción de bienestar y desarrollo de una sociedad. La cohesión social es un resultado colectivo. Como tal, no existe un solo actor que pueda

atribuirsela. A pesar de ello, existe un consenso generalizado en la literatura especializada y en círculos relacionados con la toma de decisiones respecto a que los gobiernos acarrearán una responsabilidad mayor que la de otros actores, no debemos olvidar que el gobierno ejerce la autoridad soberana en pro del beneficio público colectivo. La buena gobernanza, y, por tanto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, son elementos fundamentales de cara a la ejecución de agendas y políticas públicas que favorecen la construcción de sociedades más cohesionadas.

En el nivel local de gobierno tal vez sea donde más clara y evidente es la necesidad de transparencia, rendición de cuentas y participación. A menudo donde se ejerce el gobierno desde la mayor cercanía al ciudadano es donde los recursos financieros suelen escasear en relación con las necesidades que afrontar. El peso relativo de otros recursos para potenciar la efectividad y alcance de la acción de gobierno suele entrar en la ecuación, y es, por consiguiente, donde es más fácil para el ciudadano el acceso a sus dirigentes y el poder conocer y *fiscalizar* la acción de estos. En dicho contexto, la transparencia, la rendición de cuentas y el permanente anhelo de participación ciudadana son recursos clave para liderazgos públicos que entienden la conveniencia de adoptar esquemas de gobernanza colaborativa. Estos esquemas, que se apoyan en la generación de complicidades sociales voluntarias, individuales y colectivas,

para avanzar hacia la consecución de objetivos comunes, son cruciales para la construcción de mayor cohesión social en el ámbito territorial. También son claves para dejar atrás dinámicas vinculadas a la desafección política y apostar por otras que buscan profundizar el proceso de apropiación ciudadana de lo público y reforzar el sentido de pertenencia a un colectivo vinculado a un territorio.

En el estudio que les presentamos, por tanto, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación se presentan como parte de un paquete indisoluble que facilita el avance hacia el objetivo de una mayor cohesión social a nivel local. Creemos que este estudio puede incentivar interesantes reflexiones tanto en un marco latinoamericano como en un ámbito europeo.

Jordi Castells i Masanés,
Director de Relaciones Internacionales de la
Diputació de Barcelona y coordinador general
de la Oficina de Coordinación y Orientación del
Programa URB-AL III

Introducción

La promoción de la cohesión social ha constituido una de las prioridades de la agenda birregional entre la Unión Europea y América Latina en los últimos años. Esta apuesta deriva de la constatación de la disparidad creciente entre «el crecimiento económico y la calidad de sus resultados sociales», y del aumento inaceptable de las brechas sociales y las inequidades en la mayoría de los países latinoamericanos.

La cohesión social, concepto definido desde una perspectiva integral y multidimensional superadora de las visiones clásicas de carácter paliativo vinculadas a la integración social, ha centrado parte de los esfuerzos de la política europea de cooperación con América Latina tanto desde la perspectiva de los programas bilaterales como de los de carácter regional.

Se trata de una apuesta que se remonta a la Cumbre UE-ALC de Guadalajara en 2004 y que tiene continuidad en las de Viena (2006), Lima (2008) y Madrid (2010). En esta última, los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a «seguir reforzando esta asociación con los objetivos de promover la inclusión y la cohesión social». En el mismo sentido, manifestaron su compromiso «con la promoción de estrategias integradas y políticas públicas como la protección social y políticas fiscales destinadas a erradicar la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión social».

La cohesión social es también un vector clave inherente a la propia idiosincrasia de la Unión Europea. Desde el Tratado de

Lisboa, el triple objetivo de la cohesión económica, social y territorial tiene carácter constitucional.¹ Mitigar las disparidades entre ciudadanos y territorios tratando de garantizar una auténtica convergencia (cifrada en PIB per cápita) entre las regiones de todos los Estados miembros ha constituido uno de los pilares fundamentales de la acción política de la UE, por la vía de su estrategia de cohesión, desde los años noventa y, en especial, desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.²

1 Título XVII del Tratado de la Unión Europea modificado por el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) de 17.12.2007.

2 El Tratado de Maastricht (o Tratado de la Unión Europea [TUE]), así llamado por haber sido firmado el 7 de febrero de 1992 en la ciudad de Maastricht, es un Tratado que modifica los anteriores Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas: el Tratado de París de 1951, los tratados de Roma de 1957 y el Acta Única Europea de 1986. Constituye un paso crucial en el proceso de integración europeo, pues se sobrepasaba por primera vez el objetivo económico inicial de las comunidades y se le da una vocación de carácter político. Con este Tratado se crea la UE, que engloba en sí las tres comunidades europeas anteriores, aunque con modificaciones sustanciales, sobre todo de la Comunidad Económica Europea, que pasa a llamarse Comunidad Europea. Además, se adoptan dos sistemas de cooperación intergubernamental: la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Cooperación en Asuntos de Justicia y de Interior (CAJI). Es también el tratado por el que se anuncia la introducción del euro. Las negociaciones en torno al Tratado finalizaron en diciembre de 1991. El Tratado entró en vigor el 1 de noviembre de 1993. A su vez, se vio modificado por el Tratado de Ámsterdam, aprobado

De todas maneras, es interesante resaltar que, a pesar de que el concepto se está viendo sensiblemente desplazado en la formulación de la nueva política europea de cooperación al desarrollo para el próximo período de programación 2014-2020, los principios inspiradores de la apuesta por la cohesión social siguen vigentes. Así, la Comunicación de la Comisión Europea en la que expone sus prioridades en materia de cooperación al desarrollo para dicho período, titulada *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*,³ incorpora como una de las dos prioridades centrales el crecimiento inclusivo y sostenible para el desarrollo humano, un concepto que recoge en esencia la apuesta por la cohesión social, aunque conlleva una cierta reorientación terminológica e incluso conceptual.

En el mismo sentido, la Comunicación conjunta del Parlamento Europeo y el Consejo *Global Europe: a new approach to financing EU external action*⁴ también aterrizaba en la temática a través del

concepto de desarrollo humano, que fue acuñado hace años por el Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y que hasta ahora había sido poco desarrollado por la Unión Europea.

En esta misma línea, en su propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo,⁵ la Comisión Europea desarrolla los temas que se incluyen en el concepto de desarrollo humano. Se dimensiona como un concepto amplio que incluye la salud, la educación, la igualdad de género, el empleo, las cualificaciones, la protección social y la inclusión social así como también los aspectos relacionados con el desarrollo económico como el crecimiento, el empleo, el comercio y la participación del sector privado.⁶ La noción de desarrollo humano así entendida constituye uno de los pilares de lo que será el nuevo *Programa relativo a los bienes públicos mundiales y los retos que conllevan (Global Public Goods and Challenges)*.⁷

La evolución de los conceptos en la agenda política de la Unión Europea en

por el Consejo de la Unión Europea en 1997 y que entró en vigor, tras la preceptiva ratificación por parte de todos los Estados miembros, el 1 de mayo de 1999. Con el Tratado de Ámsterdam se alteró la estructura política de la Unión, debido a la ampliación prevista para otros Estados. También el Tratado de Niza modificó el TUE.

3 Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio. Bruselas, 13.10.2011, COM (2011) 637 final.

4 COM (2011) 865 final, de 7.12.2011.

5 COM (2011) 840 final, de 7.12.2011.

6 Punto 5.2 de la Exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. COM (2011) 840 final, de 7.12.2011.

7 Art. 7 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo. COM (2011) 840 final, de 7.12.2011.

materia de cooperación al desarrollo no es nada nuevo. Lo relevante es que los principios inspiradores de la apuesta por la cohesión social siguen vigentes en el nuevo marco de prioridades propuesto en el Programa para el Cambio.

También es relevante ver que del propio documento estratégico de la Comisión se desprende una visión clara sobre la estrecha conexión que debe existir entre el crecimiento inclusivo y sostenible (cohesión social) y la gobernanza democrática. Dicha conexión es sustantiva y causal, de manera que no es posible que se genere desarrollo humano, entendido desde la apuesta por un nuevo paradigma, y crecimiento inclusivo y sostenible, si no es en un marco democrático, de respeto por los derechos humanos y de apuesta clara por una gobernanza de calidad.

Finalmente, el Programa para el Cambio, al apuntar de forma expresa a los gobiernos locales y regionales como actores/socios con los que desarrollar sus estrategias en el campo de la cooperación, enfatiza su papel clave. No es posible consolidar estados democráticos en los que imperen fórmulas eficientes de buen gobierno sin contar con gobiernos locales reforzados desde una perspectiva tanto institucional como operativa. Pero tampoco lo es apostar por un crecimiento inclusivo y sostenible, sin tener en cuenta las políticas públicas y los servicios que desarrollan y ofrecen los gobiernos de proximidad.

Coincidiendo con esta aproximación, la Comisión Económica para América Latina

y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en sus *Perspectivas Económicas de América Latina 2012*, instan a aprovechar el sólido crecimiento de la economía de la región abordando «ambiciosas agendas de políticas públicas para mitigar riesgos y aprovechar las actuales oportunidades para su desarrollo». En este sentido, apuntan la necesidad de «llevar a cabo reformas fiscales tendentes a reducir la enorme brecha entre las necesidades y los recursos disponibles». Asimismo, se señala la necesidad de transformar el Estado para «responder mejor a las necesidades de los ciudadanos y gestionar los recursos de manera más eficiente, transparente y eficaz».

La transparencia y la rendición de cuentas como factores clave para la buena gobernanza, o la gobernanza democrática, constituyen hoy componentes centrales e inexcusables de la agenda de fortalecimiento y mejora de las instituciones que gobiernos –independientemente de su nivel territorial– y organismos internacionales impulsan en el marco de sus respectivas estrategias de desarrollo.

Se entiende, hoy mejor que antaño, que no cabe desarrollo sin instituciones legítimas y eficaces, transparentes y participativas, y que no es posible asentar instituciones legítimas ni aceptables de gobierno en entornos que no provean las condiciones necesarias para ello. Así pues, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana son

elementos clave de cara a la generación de cohesión social y mejora de la calidad de la gobernanza democrática; por extensión, también se erigen en vectores centrales de la agenda política latinoamericana actual.

La relación entre cohesión social y buen gobierno, entendido este último como un componente de la infraestructura ética institucional de un estado, región o gobierno local, y su vinculación positiva, tal y como se intentará señalar a través de este estudio, dependerá de diversos factores: el fortalecimiento institucional y la autonomía de las entidades públicas; el establecimiento de mecanismos de fiscalización, auditoría y control; la implantación de buenos sistemas de información; de instrumentos de evaluación y de rendición de cuentas; de la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional; de la participación ciudadana, y, seguramente también, de la cooperación internacional.

Existen en América Latina y en Europa numerosas experiencias locales que ponen en evidencia que los instrumentos que introducen transparencia en el ejercicio del poder público, así como los mecanismos de participación ciudadana, mejoran la calidad de la democracia y se convierten en herramientas sumamente eficaces en favor de la cohesión social.

Es por ello que este estudio propone desarrollar una tesis político-conceptual sobre la base del análisis de experiencias locales exitosas. Lo local siempre ha sido un buen laboratorio y en este sentido ha trabajado siempre el Programa URB-AL.

Se han identificado, para ello, experiencias que deberían permitir describir aprendizajes concretos, medibles, evaluables. Pero también, a partir de ellos, extraer reflexiones, conclusiones y recomendaciones sobre el vínculo positivo (de causa-efecto) de los sistemas normativos y políticos que aseguran la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, con la gobernanza democrática y la cohesión social.

En síntesis, a través de esta propuesta se pretende demostrar que una adecuada infraestructura ética institucional es uno de los elementos esenciales que favorece la cohesión social en los territorios. Para ello, no se deberán analizar solo los conceptos que marcan la existencia de dicha infraestructura (un ordenamiento jurídico adecuado, mecanismos de transparencia, de rendición de cuentas y de gobernanza pública, entre otros), sino también la vinculación con cuestiones tan relevantes para el buen gobierno y la cohesión social como son la lucha contra la corrupción, por una parte, y la educación como elemento vertebrador del desarrollo, por otra.

El estudio, por tanto, tiene como finalidad contribuir al debate y al diálogo que deben promover las administraciones públicas en torno a esta cuestión, ya que las medidas tendentes a la generación de una adecuada gobernanza pública favorecerán la confianza necesaria de los ciudadanos con relación a sus instituciones y a las políticas públicas que estas desarrollan, y logrará la implicación

y participación de los ciudadanos, ahondando en la importancia que tienen los servicios públicos a la hora de garantizar la igualdad y la cohesión.

Las experiencias objeto de análisis apoyarán la hipótesis del estudio y posibilitarán ofrecer instrumentos y herramientas que permitan diseñar una hoja de ruta que contribuya a avanzar en los niveles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia a la región para alentar un crecimiento inclusivo y sostenible, mejorar la eficacia y la legitimidad de las instituciones y promover la cohesión social.

1. Cohesión social: hacia un análisis cívico e institucional

1.1. Origen y contexto geográfico

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) debido a los vínculos históricos, culturales y económicos que les unen, se han convertido desde hace ya más de dos décadas en socios naturales que comparten principios, valores y compromisos comunes con relación a la democracia, la buena gobernanza y la cohesión social.

1.1.1. Europa

La UE ha marcado de manera profunda la historia de Europa y la mentalidad de sus ciudadanos, y lo continúa haciendo por su condición de sistema de integración política singular sin precedentes. La UE, en permanente construcción, actualmente se constituye sobre tres ámbitos fundamentales: la Europa política, la Europa económica y la Europa social. Prueba de ello es que desde hace casi cuatro décadas la cohesión social se ha convertido en uno de los objetivos más importantes de la UE, un objetivo que no solo no ha perdido vigencia, sino que hoy se erige como uno de los ejes centrales de su acción política.

Aunque el origen de la Europa social se remonte fundamentalmente a la década de los setenta, con la creación del Fondo Social Europeo⁸ en 1974, es a partir del

Tratado de Maastricht en el año 1992, cuando la Comunidad Económica Europea dio un salto crucial en el proceso de integración política, avance que quedó plasmado con la incorporación de la cohesión social como un objetivo esencial de la UE y con la adopción del «Protocolo sobre Política Social», que finalmente fue integrado por el Tratado de Amsterdam⁹

el empleo en los Estados miembros y promover una mayor cohesión económica y social. El FSE forma parte de los Fondos Estructurales de la UE cuya financiación se destina a mejorar la cohesión social y el bienestar económico en todas las regiones de la Unión. Los Fondos Estructurales son instrumentos financieros de redistribución que contribuyen a mejorar la cohesión dentro de Europa, ya que concentran el gasto en las regiones menos desarrolladas. Concretamente, las ayudas del FSE pretenden respaldar la creación de un mayor número de puestos de trabajo y la mejora de las condiciones laborales dentro de la UE. Para ello, el fondo cofinancia proyectos nacionales, regionales y locales que mejoran los niveles de empleo, la calidad de los trabajos y las posibilidades de integración en el mercado laboral en los Estados miembros y sus regiones.

9 El Tratado de Ámsterdam, a partir de su entrada en vigor en 1999, se convirtió en la nueva normativa legal de la Unión Europea, tras revisar el Tratado de Maastricht. Fue aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros. Este Tratado giraba en torno a varios aspectos fundamentales: empleo, libre circulación de ciudadanos, justicia, política exterior y de seguridad común, y reforma institucional para afrontar el ingreso de nuevos miembros. Estos asuntos habían quedado pendientes en Maastricht. Mediante el tratado de Ámsterdam se estableció la libre circulación de

8 El Fondo Social Europeo (FSE) es el principal instrumento financiero de la UE para fomentar

en el año 1996. A partir de ese momento diversas iniciativas han favorecido la consolidación de la Europa social,¹⁰ pero es con la Cumbre de Lisboa de marzo de 2000, que dio lugar a la Estrategia 2000-2010 de la Unión, y la entrada en vigor del Tratado de Niza en el año 2003 cuando la inclusión social y la lucha contra la exclusión pasan a ser objeto de actuación de la agenda comunitaria, intensificándose en ese momento la necesidad de configurar una Agenda Social integral.¹¹

La política de cohesión social ha continuado evolucionando, y el Tratado de Lisboa (2005) incorporó entre sus objetivos la cohesión territorial.¹² Esta «nueva» dimensión supuso un hito en la historia de la Unión Europea, al reconocer expresamente en los tratados la «cohesión territorial» como un objetivo fundamental que se suma a la cohesión económica y social¹³ y cuya finalidad es la promoción

de un desarrollo armonioso y sostenible de los territorios. Por ello, la cohesión territorial no supone un elemento aislado de la cohesión económica y social, sino que los complementa y refuerza.

En la actualidad la Unión Europea está realizando un enorme esfuerzo para superar la crisis económica y social que atraviesa. La estrategia Europa 2020 es su hoja de ruta para lograr un crecimiento inteligente gracias a una economía más competitiva que genera más empleo y que favorece la cohesión social. La estrategia Europa 2020 parte de la necesidad de crear y consolidar un sólido y eficaz sistema de gobernanza económica que coordine las medidas políticas entre la UE y las administraciones nacionales a través de lo que ha denominado crecimiento integrador, sostenible e inteligente, con cinco objetivos clave:

/ El 75% de la población de edades comprendidas entre los 20 y los 64 años debería tener empleo.

/ El 3% del PIB de la Unión Europea debería ser invertido en I + D.

/ Debería alcanzarse el objetivo «20/20/20» en materia de clima y energía (incluido un incremento hasta el 30% en la reducción de emisiones si se dan las condiciones para ello).

personas en el territorio de la UE, procedentes de sus Estados Miembros.

10 Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 2000 que estableció el Programa de Acción comunitaria para luchar contra la discriminación (2001-2006), y la Carta Europea de los Derechos Fundamentales firmada y proclamada en Niza el 7 de diciembre antes de la incorporación al Tratado de Lisboa en 2007.

11 Según datos oficiales de EUROSTAT, en el año 2001 el 15% la población en la UE estaba en riesgo de pobreza y en el año 2006, 72 millones de europeos (de una población de 460 millones) seguían viviendo en riesgo de pobreza.

12 Artículos 2 y 3, el título XVIII del TFUE y el protocolo n.º 28.

13 Artículo 3 del modificado Tratado de la Unión

Europea declara que la UE fomentará «la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

/ El porcentaje de abandono escolar debería ser inferior al 10% y, al menos, el 40% de la generación más joven debería tener estudios superiores completos.

/ El riesgo de pobreza debería amenazar a 20 millones de personas menos.

Objetivos que se pretenden alcanzar mediante el impulso de dos iniciativas simbólicas: la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos y la Plataforma Europea contra la Pobreza.

En síntesis, la UE como fenómeno social, económico, político y cultural complejo que se encuentra en constante evolución, ha ido construyendo y consolidando su política de cohesión social desde su origen como la clave de bóveda de la unión política supranacional que representa y que, como señala el glosario de la UE, «constituye la expresión de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea. Favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas».

1.1.2. América Latina y el Caribe

En América Latina la cohesión social se convirtió en tema de debate a partir de los procesos de liberalización económica que comenzaron a llevarse a cabo a finales de los años ochenta del siglo XX,

promovidos por el Consenso de Washington.¹⁴

La situación en América Latina a través del surgimiento de los diversos procesos de integración económica en la región ha sido muy dispar, y, aunque paulatinamente se han ido incorporando diversas políticas de carácter supranacional, especialmente en el ámbito económico y comercial, aún se sitúan lejos de estrategias supranacionales efectivas en el ámbito de la cohesión social. No obstante, en las últimas décadas la cohesión social en América Latina se ha convertido en una prioridad dados los efectos de la globalización económica y la vertiginosa transformación de la sociedad.

El contexto geopolítico de ALC no es comparable con el de la UE, por ello, algunos autores, como Ballón, han ido más allá y afirman que la cohesión social es un término asumido y exportado desde Europa que cruzó al otro lado del Atlántico, y que aún hoy está en fase adaptación a su propia realidad.¹⁵

14 El Consenso de Washington se compone de un listado de políticas económicas consideradas durante los años noventa por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington y que se presentó como el mejor programa económico que los países latinoamericanos deberían aplicar para impulsar el crecimiento. A lo largo de la década el listado y sus fundamentos económicos e ideológicos se afirmaron, tomando la característica de un programa general. El consenso no logró los resultados esperados.

15 En este sentido, ha habido corrientes doctrinales que consideraban que puede aportar elementos impor-

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Argentina	20,6	16,6	16,5	16,2	15,5	-	-
Bolivia	44,2	24,8	24,7	-	31,5	31,5	-
Brasil	-	29,4	29,3	29,0	27,2	26,0	26,2
Chile	18,4	18,4	-	15,7	15,7	-	-
Colombia	28,5	29,1	29,0	27,8	-	-	-
Costa Rica	17,0	16,6	16,6	15,1	16,1	14,8	13,5
Ecuador	-	16,7	16,7	19,2	18,5	18,6	15,6
El Salvador	-	16,3	16,3	-	-	-	-
Guatemala	19,3	-	-	23,9	23,9	-	-
Honduras	26,3	28,2	-	40,9	40,9	32,5	-
México	15,5	16,0	16,0	17,0	14,8	-	16,0
Nicaragua	-	-	18,6	18,6	-	-	-
Panamá	25,8	22,5	22,5	20,0	21,9	18,9	18,8
Paraguay	-	20,1	20,1	18,2	19,1	19,1	18,4
Perú	16,3	16,3	-	-	-	16,5	14,4
Rep. Dominicana	20,7	28,0	28,0	28,1	28,9	26,3	25,4
Uruguay	-	-	-	-	10,3	10,3	9,6
Venezuela	18,1	14,9	14,9	17,9	12,3	10,6	9,7

Cuadro 1. Ratio entre ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre en ALC

Fuente: CEPAL. Elaboración propia a partir de los datos que aparecen en Cepalstat (2002-2008)

La magnitud de las brechas entre ricos y pobres de ambas regiones tampoco es comparable. Si observamos la ratio de ingresos del 20% más rico y el 20% más pobre en ALC se constata la gran brecha de desigualdad existente.

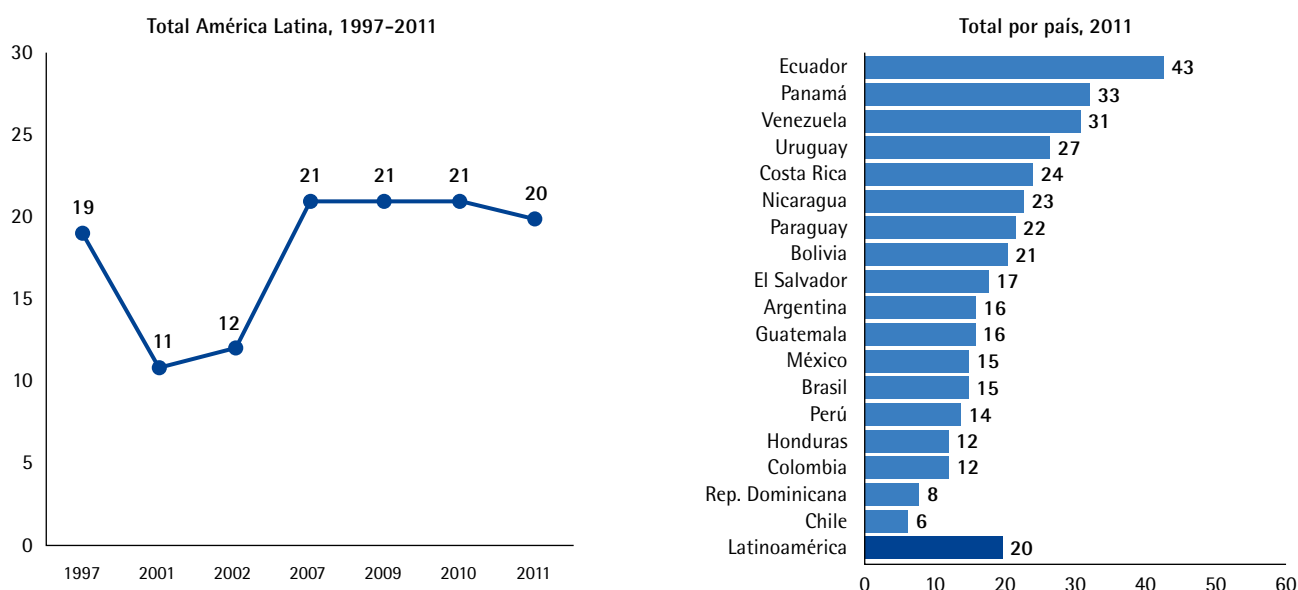
Del mismo modo, la información que nos ofrece el Latinobarómetro con relación a la percepción de cuán justa es la distribución de la riqueza nos muestra unos porcentajes que indican precisamente que la sociedad advierte que existe una injusta distribución de la riqueza.

tantes a los debates que se están llevando a cabo en la región en este ámbito; mientras que otras lo rechazan por expresar una nueva versión de eurocentrismo y exigen darle un contenido propio.

Por ello, y al margen de cómo deba construirse y delimitarse la cohesión social en ALC, los datos revelan que es una necesidad hacerlo, ya que los efectos de las

Figura 1. Cuán justa es la distribución de la riqueza

Pregunta. ¿Cuán justa cree Ud. que es la distribución del ingreso en (país)?
(Aquí solo «Muy justa» y «Justa»)



Fuente: Latinobarómetro,
Informe 2011

políticas de liberalización económica y la nueva realidad social latinoamericana han generado un aumento de las desigualdades que requiere un replanteamiento de las políticas de cohesión social en el sentido más integral.

A lo largo de la última década, las relaciones entre la UE y ALC se han visto fortalecidas gracias al impulso de la Comisión Europea. El punto de partida fue la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC) que se fundó en Río de Janeiro en 1999 y que supuso un salto cualitativo en las relaciones bilaterales entre ambas regiones.

Tras dicha fundación, numerosas iniciativas se han llevado a cabo para promover

la cohesión social en América Latina. Prueba de ello, han sido las sucesivas Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones, donde la cohesión social ha sido siempre un eje central de los debates. Debates que, ulteriormente, se han ido plasmando en acciones concretas de carácter político institucional, como la instauración en el año 2007 del primer Foro UE-ALC sobre la cohesión social, así como la decisión de destinar una parte importante de los fondos de cooperación de la Comisión Europea a políticas de cohesión social, donde merecen especial mención los mecanismos de diálogo y cooperación entre autoridades gubernamentales, instituciones internacionales y sociedad civil a través de la creación de programas como EUROsociAL I y II, y URB-AL III.

En el año 2009, diez años después de la Cumbre de Río de Janeiro, la Comisión Europea lanzó una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo de Europa con el objetivo de hacer balance de la Asociación Estratégica con América Latina. Para la UE, tal y como demuestran también sus cumbres de jefes de Estado y Gobierno,¹⁶ la cohesión social es una prioridad en su relación con terceros países y, en especial, con América Latina y el Caribe. Pero hablar de cohesión social, aun siendo un desafío común en ambas regiones, en muchas ocasiones es hacer referencia a problemáticas distintas que requieren respuestas diferentes.

1.2. Delimitación conceptual: una definición a través de sus dimensiones y principios

Con carácter previo y tomando en consideración el recorrido histórico en ambas regiones, cabe afirmar que definir la cohesión social no es una tarea sencilla. Muchos elementos contribuyen a que así sea. Se señalan algunos a continuación.

/ Se trata de un concepto que surge y evoluciona durante más de dos décadas a distintas velocidades.

/ Está sujeto a permanente revisión en diversas esferas de actuación.

/ Es coincidente con nociones cercanas que tienen elementos de convergencia semántica.

/ Cuenta con múltiples definiciones tanto teóricas como operativas.

/ Comprende un amplio espectro de políticas públicas.

/ Existen múltiples indicadores para operacionalizarlo.

/ Responde a diferentes contextos geográficos, socioeconómicos y culturales.

/ No está exento de un cierto sesgo ideológico.

Sin embargo, a pesar de esos condicionantes, la cohesión social se ha convertido en un tema clave de la agenda pública global contemporánea. La cohesión social, en tanto en cuanto es noción portadora de valores deseables, se ha convertido en un vehículo para perseguir objetivos colectivos e influir en los procesos políticos para intentar hacer realidad dichos valores.

Como concepto ligado al dinamismo y vinculado a los procesos y no solo a los resultados, cabe el interrogante de si la cohesión social es un modelo real o

16 Las cumbres se han erigido en instrumentos de diálogo birregional fundamentales, así, la última Cumbre UE-ALC, celebrada en Madrid con motivo de la Presidencia Española de la UE, en el año 2010, significó un paso adelante en la renovación de la Asociación Estratégica entre ambas regiones y se centró en la innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la integración social.

utópico. Una buena respuesta la encontramos en la definición que ofrece el Consejo de Europa (CdE) en el año 2004 cuando declara que la cohesión social expresa «la capacidad que tiene una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, minimizar sus disparidades y evitar su polarización». Y añade que «una sociedad cohesionada es una comunidad solidaria compuesta de ciudadanos libres que persiguen objetivos comunes por vías democráticas» y que «ninguna sociedad está totalmente cohesionada sino que la cohesión social es un ideal por el cual es necesario luchar, más que un

objetivo susceptible de ser alcanzado plenamente».

Como se ha venido señalando, las políticas de cohesión social adquirieron en las últimas dos décadas una enorme relevancia en las agendas de desarrollo. En ALC, fue debido a que los nuevos procesos de la economía global habían derivado en un aumento de las brechas sociales, que, como señala CEPAL (2007): «constituyen una auténtica amenaza para las bases de la cohesión social, entre las que destacan: la pérdida de la confianza en las instituciones públicas y los problemas de gobernabilidad; el

Cuadro 2. Indicadores Laeken

Primarios	Secundarios
Tasa de renta baja después de las transferencias (umbral fijado en el 60% de la renta mediana)	Dispersión en torno al umbral de renta baja
Tasa de renta baja después de las transferencias (valores ilustrativos)	Tasa de renta baja en un momento determinado
Distribución de la renta (relación de los quintiles)	Tasa de renta baja antes de las transferencias
Persistencia de renta baja	Coefficiente de Gini
Brecha de la renta baja mediana	Persistencia de la renta baja (tomando como base el 50% de la renta mediana)
Cohesión regional (dispersión de las tasas regionales de empleo)	Trabajadores en riesgo de pobreza
Tasa de desempleo de larga duración	Proporción del desempleo de larga duración
Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros	Tasa de desempleo de muy larga duración
Personas que abandonan prematuramente la enseñanza y no siguen ningún tipo de educación o formación	Personas con bajos niveles educativos
Estudiantes de 15 años con bajo rendimiento en las pruebas de lectura	
Esperanza de vida al nacer	
Brecha de empleo de los inmigrantes	

Fuente: Consejo de Europa (2005); elaboración propia

debilitamiento de las fuentes tradicionales de identidad y pertenencia, y el creciente desinterés por la participación y el ejercicio ciudadano». En la UE, por su parte, fue el proceso de integración el que enmarcó las iniciativas en materia de cohesión social, priorizando la transferencia de fondos desde las zonas económicamente más prósperas hacia las regiones menos favorecidas, como un mecanismo para disminuir las disparidades en el desarrollo e incrementar la competitividad y el empleo. Como consecuencia de esta orientación política surgieron los indicadores de Laeken (ver cuadro 2), una de las experiencias más importantes en la medición de la cohesión social, que fueron adoptados por los Estados miembros de la Unión Europea en el Consejo Europeo de Laeken (2001).¹⁷

Sin embargo, una de las principales críticas planteadas al Portafolio de Laeken es que este era demasiado restringido y no permitía monitorear algunas de la políticas sociales de la UE, concentrándose solo en las manifestaciones más visibles de la exclusión y no tanto en el origen de esta, tal y como expresó el CdE, que entiende que lo importante son los procesos por los cuales los individuos se encuentran en zonas de vulnerabilidad y exclusión. Por ello, al no tener cabida en el Portafolio de Laeken indicadores asociados al deterioro del ejercicio

ciudadano y a la pérdida de los sentidos de pertenencia, surgió una aproximación complementaria a través la Estrategia Revisada de Cohesión Social del CdE,¹⁸ que reconoció a la cohesión social «como un marco de referencia, que refleja la consistencia y la calidad de los enlaces sociales e institucionales necesarios para asegurar el bienestar de la sociedad en su conjunto y que expresa el modelo social europeo, que implica que los estados aceptan la responsabilidad de alcanzar un balance entre el crecimiento económico y la justicia social». El concepto de cohesión del CdE constituye una aproximación positiva a la cohesión, porque considera las políticas de inclusión y de acceso a derechos básicos, otorga primacía a los procesos que conducen a la construcción de vínculos en las sociedades y se dirige a los aspectos más profundos de la vida social (actitudes, valores) y su incidencia en la cohesión.

17 Estos indicadores son construcciones estadísticas establecidas para poder realizar un diagnóstico de la realidad social *ex ante* y una evaluación política *ex post*.

18 Según el Consejo de Europa (2005), la cohesión social consiste en la capacidad de la sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros, incluyendo el acceso equitativo a los recursos disponibles, el respeto por la dignidad humana, la diversidad, la autonomía personal y colectiva, la participación responsable y la reducción al mínimo de las disparidades sociales y económicas con el objetivo de evitar la polarización. Una sociedad cohesionada es una comunidad de apoyo mutuo compuesta por individuos libres que persiguen metas comunes por medios democráticos (Comité Europeo para la Cohesión Social 2004). Este es un concepto que permite, en la perspectiva del Consejo de Europa, superar los enfoques funcionales de la cohesión, evitar la consideración de la cohesión desde una aproximación negativa.

Cuadro 3. *Guía metodológica del Consejo de Europa. Componentes y elementos clave de la cohesión social*

Componentes	Elementos clave	Descripción
Calidad de vida, solución no violenta de conflictos, paz (bienestar de todos)	En la comunidad Nivel individual e interpersonal	Solución no violenta de conflictos. Equidad en el ejercicio de derechos, no discriminación. Dignidad, reconocimiento. Autonomía, desarrollo personal. Participación, compromiso cívico.
Áreas de vida (responsabilidad compartida por todos los actores implicados)	Condiciones generales para la corresponsabilidad de los actores implicados en el bienestar de todos	Se comparte el objetivo de bienestar para todos: el carácter universal e indivisible de los derechos humanos y el desarrollo sostenible. Métodos de responsabilidad social compartida: ciudadanía, aproximación asociativa y habilidades democráticas. Economía orientada al bienestar de todos los individuos y comunidades.
Componentes básicos de integridad	Vínculos sociales	Vínculos que trascienden las relaciones ancladas en la tradición o en los sistemas económicos e institucionales.
	Confianza	Dimensión triple de la confianza: autoconfianza y confianza en las relaciones personales, confianza en las instituciones, confianza en el futuro.
	Conocimiento colectivo y sentido de pertenencia	Conocimiento compartido y conciencia cívica. Sentido de pertenencia múltiple basado en derechos, identidad postradicional que valora la diferencia, la interdependencia y las responsabilidades mutuas.
	Valores	Valores cívicos: sentido de justicia y del bien común, solidaridad y responsabilidad social, tolerancia e interés por lo diferente.
	Sentimientos	Satisfacción individual: desarrollo de una vida digna y autónoma y participación activa en actividades públicas.

Fuente: Consejo de Europa 2005 y Villatoro y Rivera 2007

Una de las diferencias de la *Guía metodológica del Consejo de Europa*, con la aproximación seguida en el Portafolio de Laeken, es la incorporación de los aspectos institucionales y subjetivos de la cohesión que permiten contar con información sobre las percepciones y actitudes que sustentan los ciudadanos en torno a los diferentes procesos que fortalecen la cohesión social (redes sociales, la participación ciudadana, la

solidaridad, el sentido de pertenencia, la tolerancia y el respeto por la diversidad).

Sin embargo, en América Latina y el Caribe, al no existir un marco político de integración supranacional como en Europa, no cuentan con los recursos suficientes ni con la legitimación necesaria para implementar políticas regionales de cohesión. Un paso adelante en este sentido lo dio la CEPAL (2007)

con la elaboración de un enfoque del concepto de cohesión social que lo distinguía de otros conceptos con los que tiene una indudable conexión –integración social, capital social, inclusión social y ética social–, definiéndola como «la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia)».

Dicha conceptualización extiende las fronteras de las brechas económicas y sociales hacia los ámbitos del sentido de pertenencia y la solidez de las instituciones, favoreciendo la vinculación a las diferentes dimensiones de la realidad, adecuándose, por tanto, a las necesidades de la región, ya que, como expone Juan Carlos Feres¹⁹ en ALC,

es necesario ir más allá de los indicadores de Laeken por las siguientes razones:

/ La evidencia de la disparidad de los entornos socioeconómicos de la UE y de ALC.

/ La posible ineficacia analítica de algunos indicadores en ALC.

/ Las limitaciones en cuanto a bases de datos necesarias para la aplicación de dichos indicadores.

/ La necesaria exploración de un concepto de cohesión social con nuevas fronteras adecuadas al entorno geográfico, económico y cultural.

Siguiendo esta orientación, se identifican tres componentes que vinculados entre sí pueden generar procesos y resultados específicos en favor de la cohesión social:

Distancias	Institucionalidad	Sentido de pertenencia
Pobreza e ingresos	Funcionamiento de la democracia	Multiculturalismo y no discriminación
Empleo	Funcionamiento del Estado de derecho	Capital social
Protección social	Políticas Públicas	Integración y afiliación social
Educación	Funcionamiento del mercado	Participación ciudadana
Nuevas tecnologías de información y conocimiento	Expectativas de futuro y movilidad social	Salud
Consumo y acceso a servicios básicos		

Cuadro 4. Componentes e indicadores de cohesión social (CEPAL)

Fuente: CEPAL (2007); elaboración propia

¹⁹ Feres 2006.

a) Las distancias o brechas de inclusión, b) los mecanismos institucionales de inclusión/exclusión y c) el sentido de pertenencia de los ciudadanos.

A tenor de todas estas consideraciones cabe afirmar que para una mejor cohesión social se debe invertir en acortar brechas, disminuir desigualdades, reducir la pobreza, crear capital humano y social, para construir una mayor y mejor ciudadanía social, así como mejores instituciones, legítimas, integradoras y creíbles. Esta perspectiva sostiene que la cohesión social es un horizonte de referencia al que debe aspirarse, y en consonancia con la perspectiva adoptada por la Oficina de Coordinación y Orientación (OCO) del Programa URB-AL III, se trata de un fenómeno multidimensional que actúa en diversos sectores de intervención pública y que tiene su base en principios clave que deben orientar el conjunto de la actuación pública en todas las dimensiones que abarca.²⁰

La cohesión social, y cómo esta es capaz de generar un carácter incluyente en el desarrollo de los territorios, implica partir de una visión integrada de políticas públicas desde una doble perspectiva: territorial (distintos niveles de gobierno: nacional, regional y local) y sectorial

(distintas materias que incidirán directamente en el grado de cohesión social de una comunidad).

La cohesión social no solo es fin, sino también medio. Es un fin porque las políticas públicas promueven los entornos idóneos para que los integrantes de la sociedad entiendan que son una parte esencial de ella, y que deben y pueden actuar para generar un aumento de capital social y un progreso general en el que el beneficio es mutuo y recíproco. Es un medio porque como proceso establece las condiciones necesarias para la generación de consensos que darán lugar al diseño y ejecución de políticas de largo plazo, que establecerán condiciones de igualdad de oportunidades y que generarán una mayor adhesión al ordenamiento jurídico, a las instituciones y a los valores sociales.

El concepto de cohesión social que actualmente sirve de referencia es el que la OCO del Programa URB-AL III en su documento Base²¹ establece y que, en sintonía con las *Perspectivas económicas de América Latina 2012* de la CEPAL, señala que el enfoque de la cohesión social se sitúa en una esfera alternativa a la de los programas diseñados de manera especial para los excluidos, tratándose de un dispositivo conceptual de carácter universal que descarta la estigmatización social y establece que «una comunidad socialmente cohesionada supone una situación global en la que los ciudadanos comparten un sentido

20 Los diferentes indicadores expuestos constituirán una referencia obligada al analizar los conceptos de gobernanza, buen gobierno, transparencia, participación y rendición de cuentas, en especial el sistema de CEPAL y la Estrategia Revisada del Consejo de Europa.

21 Godínez 2010.

Dimensiones	Principios (componentes)
Económica y productiva	Igualdad
Social	Inclusión social
Territorial	Pertenencia
Cívica	Reconocimiento
Institucional	Legitimidad
	Participación

Cuadro 5. Cohesión social: dimensiones y componentes

Fuente: Guía metodológica URB-AL III

de pertenencia e inclusión, participan activamente en los asuntos públicos, reconocen y toleran las diferencias, y gozan de una equidad relativa en el acceso a los bienes y servicios públicos y en cuanto a la distribución del ingreso y la riqueza. Todo ello, en un ambiente donde las instituciones generan confianza y legitimidad y la ciudadanía se ejerce a plenitud».

Por ello, la hipótesis del estudio se sustentará en la definición operativa de cohesión social que ofrece el *Documento de Base del Programa URB-AL III* y su *Guía metodológica* fundamentalmente por tres razones:

/ En primer lugar, por el rigor científico con el que se aborda la noción de cohesión social, que toma en consideración lo que actualmente la comunidad científica y política entiende por cohesión social. Una definición operativa y omnicomprendiva que logra sintetizar la propia evolución del concepto y que se nutre precisamente del análisis comparado de las dos regiones objeto de estudio.

/ En segundo lugar, porque la delimitación que se hace tanto de las dimensiones como de los componentes supone el elemento de partida esencial para demostrar la relación entre estos y los principios de la gobernanza y buen gobierno que analizaremos en los siguientes apartados, en concreto centraremos nuestro análisis en las dimensiones cívica e institucional y en los componentes de igualdad, legitimidad y participación, principios que a su vez se traducen en acciones de seguridad jurídica, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

/ En tercer lugar, porque esta definición operativa del concepto refleja que dichos componentes son el eje de vertebración de las políticas públicas locales de cohesión social.

2. Gobernanza: una nueva forma de gobernar

2.1. Origen y contextualización

En muchos estudios el concepto de gobernanza es presentado como el producto de las investigaciones académicas realizadas acerca de las transformaciones estructurales y operativas que experimentaron los estados sociales en las últimas décadas del siglo XX. A partir de la década de los setenta se abrió un período que marcó la historia en la ciencia política y de la Administración, por cuanto se llevaron adelante discusiones, debates intelectuales y académicos, que dieron lugar a nuevas tendencias y teorías que intentaban explicar el momento de crisis que vivían los Estados como conductores de la sociedad.

De forma paralela a esta digresión, el desarrollo de las sociedades se vinculó al crecimiento productivo, a través de los recursos naturales disponibles y de las inversiones de capital, tanto económicas como sociales, y se desplegó una visión absolutamente instrumental y tecnocrática de las instituciones, que a través de las medidas del Consenso de Washington,²² dieron como resultado un notable crecimiento en la región latinoamericana.

Pero a finales de los años noventa, la región latinoamericana sufrió una inesperada reducción en su crecimiento, consecuencia directa de crisis tan

relevantes como la asiática, lo que puso de manifiesto, por un lado, la inevitable repercusión entre las distintas economías regionales a nivel mundial y, por otro, que las medidas del Consenso de Washington no eran suficientes para lograr un verdadero crecimiento y desarrollo sostenibles. Sin embargo, no fueron solo estas circunstancias las que desencadenaron la crisis del modelo, sino que las razones fundamentales que dieron lugar a dicha crisis fueron dos:

/ Pensar que la formulación, la definición y la implementación de las políticas públicas puede realizarse al margen de las instituciones.

/ Olvidar la relación entre política y políticas públicas.

Dicha constatación dio lugar a una revisión del papel de las instituciones que derivó en la aparición de dos corrientes de pensamiento en el marco de la discusión sobre el modelo de desarrollo:

/ El institucionalismo económico, representado por los trabajos de Douglass North, Oliver Williamson y Mancur Olson, que señalan la importancia de las instituciones jurídico-económicas para explicar el desarrollo de los países.

/ El nuevo institucionalismo, que basa su posición en situar la idea de desarrollo más allá del crecimiento económico, incorporando principios y libertades fundamentales, reflejados en derechos políticos y sociales que, a su vez, sean compatibles con los objetivos económicos

²² Las medidas del Consenso de Washington se basaban en políticas que favorecían el mercado y consistieron en privatizaciones, reducción del déficit y control de la deuda, principalmente.

de crecimiento. Son Amartya Sen, con su idea de libertad como medio y fin del desarrollo, y el Índice de Desarrollo Humano de la ONU quienes expresan este nuevo paradigma.

Quedó, por tanto, verificado que el Estado debía recuperar un papel esencial en el desarrollo de las sociedades frente al libre mercado, pero también quedó demostrado que este ya no podía ser el único actor que participase en la dirección y gestión de los intereses comunes, a consecuencia de lo cual nació la teoría de la gobernanza. La razón de este surgimiento queda perfectamente sintetizada en las palabras de Cerrillo i Martínez (2001) cuando afirma que «el mundo ha avanzado de manera vertiginosa convirtiéndose en un entorno más complejo, dinámico y diverso, que no admite una visión única, por ello los sistemas de gobierno tradicionales, basados en la jerarquía y la unilateralidad, altamente estado-céntricos, no son suficientes ni, incluso, idóneos para hacer frente a los problemas, desafíos y retos que surgen como tampoco lo son las aproximaciones exclusivas al mercado, a través de las privatizaciones y la desregulación».

2.2. Delimitación conceptual: de la construcción doctrinal a la aplicación internacional

La rápida difusión de la gobernanza traducía la conciencia de un cambio

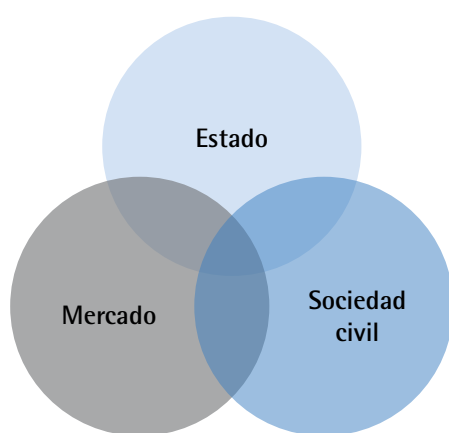
de paradigma en las relaciones de poder y mostraba la insuficiencia del concepto clásico de gobierno para describir las transformaciones que se han ido produciendo en el contexto de la globalización, y, como noción, busca explicar una transformación sistémica compleja que se produce a distintos niveles –de lo local a lo mundial– y en distintos sectores, tanto públicos como privados.

Son numerosos los autores –Rhodes, Pierre, Peters, Kooiman (2005)– que han analizado y analizan el fenómeno de la gobernanza, probablemente porque en las últimas dos décadas se ha convertido en una de las manifestaciones más significativas de la gestión pública.

Una de las teóricas más relevantes en esta materia es la socióloga alemana Renate Mayntz (2005), que expuso que la creencia de la potestad única del Estado como conductor de la sociedad fue debilitándose y se tradujo en el estudio de formas alternativas de gobernanza social, a través de los principios de mercado y de autoorganización horizontal como alternativas al control político jerárquico. Esta nueva forma de conducción de los Estados, por tanto, volvió su atención hacia las formas cooperativas y horizontales de autorregulación de la sociedad y de elaboración de las políticas, e incluye diversos tipos de negociación.²³

23 Los dos modelos de negociación más influyentes fueron el neocorporativismo –redes de políticas públicas mixtas entre lo público y lo privado– y sistemas de autorregulación social donde el Estado

Figura 2



Fuente: Romero y Farinós,
2011: 297

Así, la gobernanza rompe la clásica forma de gobierno (centralizada, jerarquizada y vertical) para convertirse en una forma (descentralizada, horizontal y abierta).

La gobernanza consiste en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales: Estado, mercado y sociedad civil (Aguilar 2007).

La gobernanza como «arte o manera de gobernar tiene como objetivo el logro y

no participa directamente. Y es a mediados de los años ochenta cuando se introducen nuevos elementos a la discusión teórica a través de términos como descentralización, cooperación y red; reflejando claramente la importancia de superar esquemas estrictamente jerárquicos y demostrando la capacidad de solución de problemas por parte de las redes público-privadas.

desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo una sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía»²⁴ considera que el Estado tiene unas competencias y un rol insustituible, pero no suficiente para lograr por sí solo los objetivos que tiene que alcanzar una sociedad; es por ello que debe incorporarse a una nueva forma en la que debe trabajar como un actor más, acoplándose a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil de manera flexible, lo cual no implica negar su rol principal como garante de la convivencia, sino que supone entender mejor el papel de los actores no gubernamentales y de las redes en la participación necesaria de las políticas públicas.

La construcción de la gobernanza no ha sido delimitada solo por la doctrina, sino también por diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD y la propia Unión Europea.

Para el Banco Mundial, la buena gobernanza es el conjunto de instituciones y tradiciones por las cuales el poder de gobernar es ejecutado para el bien común de un pueblo (Kaufmann 2005), y por ello los países deben ir más allá

²⁴ Aceptación recogida en el *Diccionario de la Real Academia Española* y que se diferencia del antiguo uso que hacía referencia a la acción y efecto de gobernar o gobernarse.

de las disfunciones del sector público y mejorar «los mecanismos institucionales del Estado, los procesos de formulación, de toma de decisiones, de aplicación de las políticas, y de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno», lo que incluye tres dimensiones:

/ El proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, estableciendo como mecanismos idóneos para ello la participación, la rendición de cuentas, la estabilidad y la ausencia de violencia.

/ La capacidad de un gobierno de emplear efectivamente sus recursos y de implementar políticas estables y efectivas en el marco de su capacidad regulatoria.

/ El respeto de los ciudadanos y el Estado hacia instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para que el Estado de derecho controle la corrupción.

Por otro lado, el PNUD propuso una serie de principios para definir las características de la buena gobernanza desde el punto de vista del Estado y la sociedad. Dichas características son:

/ La creación o consolidación de un Estado de derecho imparcial.

/ La legitimidad de sus actuaciones, no solo enmarcadas en el ordenamiento jurídico, sino también en la participación de los ciudadanos y la consecución de consensos.

/ La aplicación de principios de transparencia y rendición de cuentas.

/ El logro de un rendimiento óptimo, traducido en capacidad de respuesta, eficacia y eficiencia.

/ El diseño de una dirección y/o visión estratégica.

/ El fomento de la equidad entendida como acceso universal, incluidas las minorías, a las mismas oportunidades de bienestar económico y social.

La UE también constató la necesidad de revisar su forma de gobernar, y lo hizo consciente de que aunque existiesen reglas de interacción entre las instituciones, estas no eran suficientes para contribuir a la transparencia y eficacia de las políticas comunitarias. Por ello, planteó como uno de sus principales objetivos estratégicos la reforma de la gobernanza, entendiendo por gobernanza el conjunto de «normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a escala europea desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia» (Comisión Europea, 2001).

Los planteamientos que la Comisión propuso con relación a este tema se abordaron en el llamado *Libro Blanco sobre la gobernanza en Europa* (2001), el cual supuso una reflexión en torno al proceso político de la UE y estableció como principios que constituyen la base de una buena gobernanza: la apertura, la

Cuadro 6. Principios de la gobernanza en diferentes organismos internacionales

Comisión Europea	Banco Mundial	PNUD
• Apertura • Participación • Responsabilidad • Eficacia • Coherencia	• Voz / participación • Rendición de cuentas • Estabilidad • Ausencia de violencia • Efectividad • Capacidad regulatoria • Estado de derecho • Control de la corrupción	• Estado de derecho • Legitimidad • Voz / participación • Transparencia • Rendición de cuentas • Rendimiento • Dirección estratégica • Equidad

Fuente: elaboración propia

participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

Aunque el Libro Blanco se ha convertido en un referente de la buena gobernanza, como se apuntaba al inicio de este apartado, los distintos organismos internacionales han realizado su propia interpretación. Así el Banco Asiático de Desarrollo pone el acento en la participación del sector privado en la conducción de las sociedades; el Banco Interamericano de Desarrollo insiste en la relevancia del reforzamiento de la sociedad civil para lograr mejores niveles de gobernanza; la OCDE subraya la importancia de la obligación de rendir cuentas, la transparencia, la eficiencia y la eficacia en la gestión de los intereses públicos; mientras que el FMI promueve una buena gobernanza en el sentido que esta cubra «todos los aspectos de la gestión de los negocios públicos» en el marco de sus operaciones de préstamo.

Las diferentes acepciones del concepto y de los criterios de juicio normativo con él relacionados ponen de manifiesto

que existen múltiples definiciones de gobernanza, pero también demuestran que los objetivos formulados por estas organizaciones son claros y convergentes en torno a la idea de reforzamiento de la sociedad civil, la participación, la cooperación, la rendición de cuentas, la transparencia y el buen gobierno.

Agustí Cerrillo i Martínez, en uno de los textos de referencia²⁵ sobre este tema, señala que si la gobernanza implica la toma de decisiones en contextos complejos y cambiantes, con pluralidades de actores con intereses diferentes, los principios de buena gobernanza deberían garantizar que:

1. Participen todos los actores que deben estar con el papel que les corresponda.
2. Tengan la legitimidad para poder cumplir con su papel.

²⁵ Cerrillo i Martínez 2005.

Principios	Descripción
Participación	/ Alude a que todos los actores que posean intereses, recursos o visiones puedan estar en condiciones de participar en la toma de decisiones según las normas y pautas previamente definidas. / Ve la gobernanza como sistema de administración en red.
Transparencia	/ La importancia de este principio radica en que, al utilizar distintos mecanismos de transparencia, puede incrementar la legitimidad democrática y también ayudar a que los ciudadanos se transformen en participantes activos, no reactivos, en los asuntos públicos. / La transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de rendición de cuentas de los poderes públicos.
<i>Accountability</i> / rendición de cuentas	/ A los sistemas tradicionales de rendición de cuentas verticales, como las elecciones, se deben sumar mecanismos horizontales creados por el Estado con el fin de supervisar los abusos e ineficiencias en los que incurre. / Ante la pluralidad de actores, se dificulta la rendición de cuentas. / Cada actor será responsable ante públicos distintos, según los mecanismos que se implementen para ello.
Eficacia	/ Alcanzar los objetivos definidos previamente. / Ser eficaz debiera traer consigo el cumplimiento de criterios de eficiencia y economía.
Coherencia	/ Tradicionalmente la coherencia se había articulado a través del Parlamento y del Gobierno. / La coherencia requiere de un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones.

Cuadro 7. Principios de la gobernanza

Fuente: Cerrillo i Martínez 2005

3. Estén facultados en la toma de decisiones.

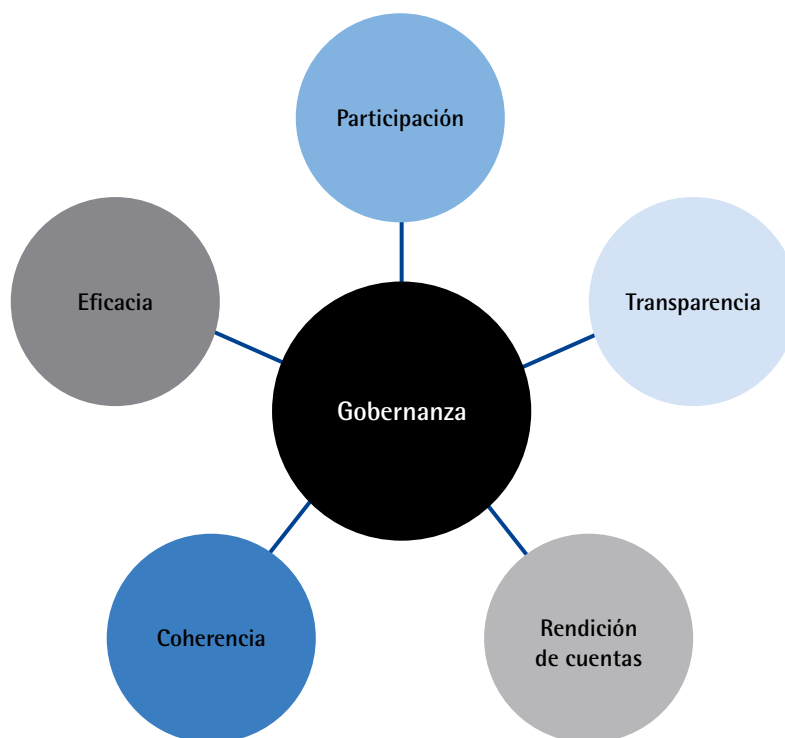
Por todo ello, y partiendo del análisis de Cerrillo y de la revisión de los principios que reconocen los diversos organismos internacionales, cabe concluir que existen cinco principios esenciales de la gobernanza.

Todos los principios fundamentales que integran la gobernanza operan en un marco que es relacional, en el que participan diversos actores, incluido el Estado, para lograr los objetivos que debe alcanzar la sociedad, donde las redes se convierten en actores esenciales debido a la intensificación de la sectorialización y

donde la intervención del número de actores políticos en las distintas fases del proceso de las políticas públicas es creciente.

Sin embargo, las instituciones públicas deben alcanzar un mayor grado de legitimidad y de calidad democrática, ya que la desafección democrática, el alejamiento de los ciudadanos hacia las instituciones y las complejas transformaciones económicas y sociales frente a las que se encuentran son factores que exigen configurar gobiernos transparentes cuya actuación y conducta se guíe por sólidos principios éticos basados en la relación directa con los vecinos, y que promuevan procesos

Figura 3



Fuente: elaboración propia

que permitan mejorar la calidad de la participación ciudadana, en lo que se ha denominado buen gobierno.

Un buen gobierno, que se convierte en un actor clave de la gobernanza y que, como se abordará en los siguientes capítulos, responde a una serie de principios –legalidad, equidad, responsabilidad, transparencia, participación, consenso, sensibilidad, eficiencia y eficacia– que le otorgan la legitimidad necesaria para superar la crisis de confianza de la ciudadanía favoreciendo la participación y, por tanto, la cohesión social de la comunidad. Los gobiernos locales, como ámbito de máxima interacción entre ciudadanos y Administración, pueden

convertirse en un exponente máximo del buen gobierno, al contar con la opinión de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, lo que permite adoptar mejores y más eficaces decisiones públicas.

3. Transparencia y rendición de cuentas: un compromiso con el buen gobierno

3.1. Delimitación conceptual

3.1.1. Transparencia

La transparencia es el presupuesto *sine qua non* de la democracia participativa. Y comenzamos con esta advertencia ya que es el pilar que sostiene el estudio que nos ocupa, el primer peldaño que nos va a permitir hablar de rendición de cuentas como derecho y obligación y que va a dar el impulso definitivo a la consecución de un buen gobierno, a la gobernanza social y, en consecuencia, a la cohesión social. Por tanto, comenzamos la delimitación desde el convencimiento de que un gobierno no transparente genera fractura social. En definitiva, la justificación del concepto de transparencia como punto de partida no es otra que la *comprehensión* de la cohesión social desde una perspectiva integral y multidimensional.

La transparencia gusta, la transparencia es apertura, verdad, tranquilidad ciudadana, es claridad, es ideal, es positiva, y se predica y se pretende del derecho, de la política, de la economía, de los medios de comunicación, etc. No obstante, pese a que es tan reclamada –incluso como derecho de rango fundamental–, lo cierto es que su contenido y delimitación son totalmente difusos y tienden a confundirse con los principios de apertura, proximidad, rendición de cuentas o, incluso, de participación ciudadana.

La importancia de realizar una delimitación precisa es que la confusión de unos principios con los otros no

queda en el plano teórico, sino que lleva aparejadas consecuencias reales importantes. Por ejemplo, confundir la transparencia con la participación ciudadana comporta el peligro de que, una vez regulados los estándares de transparencia, se entienda satisfecha la participación ciudadana, cuando en realidad no son equiparables ni son la misma cosa. Como tendremos la oportunidad de analizar en el apartado correspondiente, la transparencia no es sino el presupuesto necesario para que se dé la participación ciudadana. Hechas las anteriores consideraciones es el momento de preguntarnos: ¿qué es la transparencia?

Características

La primera característica de la transparencia es que es un instrumento, es un *deber ser* de la Administración o del poder político, por tanto, es una cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades como puede ser la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social. En consecuencia, el contenido de la transparencia no es estático, varía en función de la finalidad a la que se ordene; es decir, es un concepto abierto, los derechos, principios y características que la definen se determinarán por la finalidad y el contexto.

El carácter medial de la transparencia es fundamental, ya que, fruto de su atractivo, es muy fácil que se confunda con un fin en sí mismo. Al respecto, Cotino ha hecho notar que:

*(...) en la Unión Europea se dan claros reflejos de un fenómeno quizá más peligroso: la sacralización de la transparencia, esto es, hacer de la transparencia un fin en sí mismo, no la premisa indispensable para una dudosa forma de participación legitimatoria, sino legitimación misma en una palabra. Su concepción como nuevo derecho fundamental y constitucionalización y su relativa estrella de gobernanza europea olvidan que la transparencia es, ni más ni menos, un instrumento que por sí solo, alejado de sus finalidades, poco vale.*²⁶

Y en el mismo sentido, la propia Comisión Europea entiende que «no es un objetivo en sí, sino que permite mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones, reforzando el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la administración».²⁷

El carácter instrumental conlleva otra característica, la objetividad de la transparencia. El derecho a la transparencia ha de ser objetivo, sin perjuicio de los derechos subjetivos que puedan derivarse del primero. El derecho a la transparencia ha de estar formulado por una serie de normas e instituciones

que lo definan con la mayor concreción posible según la finalidad a la que se ordene la medida de transparencia en cuestión. Por ejemplo, si la Administración pública tiene unos deberes de publicidad activa, la norma ha de regular escrupulosamente qué es lo que constituye la obligación y qué consecuencias lleva aparejadas el incumplimiento; sin perjuicio de que de esa regulación objetiva se deriven derechos subjetivos como el de acceso a la información.

Contenido

La transparencia se ha definido desde multitud de ámbitos y perspectivas pero, en definitiva, esas consideraciones podemos reducirlas a dos planos: como principio ético o como principio jurídico.

La transparencia como principio ético se sitúa en la esfera de la ética pública. Ética pública, entendida como aquel conocimiento práctico que versa sobre los fines, principios y medios del ámbito de actuación propios de aquellos agentes públicos responsables o garantes del bien común. Toda actuación pública política implica una acción humana de orden ético que puede y debe ser valorada como justa o injusta, recta o torcida respecto de aquellos principios que son según la razón y conformes al bien humano. En tanto en cuanto la actuación pública política es, además de acción humana, una acción que se desarrolla y tiene por objeto lo público político, viene regida de un modo principal por aquellos principios que guardan y corresponden con esa alteridad política, tales como la justicia, la veracidad, la

26 Cotino Hueso 2005:728.

27 En este sentido *vid.*: Comisión Europea. Segundo informe anual del Consejo sobre la aplicación del Reglamento n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, 2004. *Diario Oficial*, C 136E, de 11.5.2012, p. 111.

publicidad o transparencia de una acción, la política, que se dirige a gobernar la libertad de los ciudadanos, que también tiene naturaleza o condición política.

Pues bien, en la relación de los ciudadanos con el poder político, aquellos tienen derecho no solo a conocer cuál sea la acción política a llevar a cabo en un momento dado, sino también a conocer e incluso a participar en la deliberación de las razones de la toma de decisión de tal acción, sus implicaciones y consecuencias. Esta exigencia que lleva consigo el concurso de la libertad política de los particulares con la libertad política del que gobierna, así como el respeto de la propia exigencia, puede ser calificada en términos de transparencia o publicidad de la acción política.²⁸

Por lo que respecta a la transparencia

28 Ya Kant advirtió que «Son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicadas. (...) No hay que considerar este principio como un mero principio ético (perteneciente a la doctrina de la virtud) sino que hay que considerarlo también como un principio jurídico que afecta al derecho de los hombres» (Kant 1998:61-62).

Más actual resulta la visión de Naessens, que en su artículo «Ética pública y transparencia», define la ética pública como los «principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública (...) y la transparencia es uno de los valores que todo servidor público debe tener y aplicar». (Naessens 2010).

Para una profundización sobre el concepto de transparencia en su vertiente ética, *vid.*: Carbonell 2009 y Villalta 2011.

como principio jurídico y, en una primera aproximación, la definimos como «provisión de información», sin más precisiones. Las definiciones, según se avanza, son inabarcables, pero suelen poner el énfasis o en la obligación por parte del gobierno de informar o bien en el derecho por parte del ciudadano de solicitar información y que le sea suministrada. Una definición en uno u otro sentido sesga el concepto de transparencia, que ha de reunir ambas dimensiones.

Cotino, ha recogido diferentes puntos de vista que son ilustrativos. Reproduce la definición de Mock, que entiende la transparencia en el ámbito de lo público como «provisión de información al público sobre las operaciones de gobierno» y como concepto instrumental «es una medida del grado según el cual la información sobre la actividad oficial se hace disponible hacia la parte interesada». Por otra parte, se encuentra la visión de Grigorescu, que resume su significado en «la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a la información del poder del gobierno».²⁹

La primera definición, si bien establece en genérico que la transparencia es «provisión de información», y esa provisión puede implicar tanto la transparencia activa como el suministro de información a raíz del ejercicio del derecho del ciudadano a solicitar

29 *Vid.*: Cotino Hueso 2003, Mock 1999:1069 y Grigorescu 2000.

información, restringe la provisión a las «operaciones de gobierno», dejando de lado, por tanto, la información relativa al gobierno en sí mismo –por ejemplo, sueldos de cargos públicos– y dejando de lado a la Administración pública. Por lo que respecta a la definición de la transparencia como concepto instrumental, centra la provisión de información en «la parte interesada», excluyendo, por tanto, a cualquiera que no posea un interés específico. Por último, la definición de Grigorescu, olvida tanto a la Administración pública como los deberes de transparencia activa.

Además de la doctrina, algunas instituciones, también se han atrevido a definir el concepto. Por ejemplo, el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (INFOEM) la define como «la obligación que tienen los servidores públicos para proporcionar a toda persona interesada en los actos del gobierno, de manera clara y expedita, la información que se deriva de las funciones que desempeñan».³⁰ Por su

parte, la Unión Europea, en el glosario terminológico que tiene disponible en su web señala que «la transparencia (acceso a documentos) está vinculada a un mayor acceso a la información y a los documentos de la Unión Europea para el ciudadano, una mayor participación en la toma de decisiones y una mejor legibilidad de los textos».³¹

Según el concepto que se baraje, la transparencia puede incluir unos contenidos u otros. Sin ánimos de ser exhaustivos:

- / acceso a los documentos;
- / principio de apertura;
- / participación ciudadana;
- / publicidad;
- / políticas de información activa;
- / simplificación administrativa;
- / motivación de los actos administrativos y acceso al expediente;
- / derecho a ser oído, etc.

No obstante, partiendo del concepto instrumental que sostenemos, el contenido de la transparencia queda circunscrito exclusivamente (i) al acceso

30 Disponible en <<http://transparencia.edomex.gob.mx/informacion/formatos/preguntas2.htm>>. Por su parte, el Gobierno de Chiapas (México) trata la transparencia únicamente desde la visión del aporte de información a los ciudadanos. Así, la define como «el acto que consiste en abrir la información gubernamental al público, al escrutinio de la sociedad. No implica un acto de rendición de cuentas, sino la práctica democrática de colocar la información gubernamental en la vitrina pública para que la gente pueda revisarla, analizarla y en su caso, usarla como mecanismo de sanción».

31 Unión Europea. Glosario terminológico en <<http://europe.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000.htm>>. (6.5.2003).

a los documentos y (ii) a una política de información activa.³²

La anterior afirmación sustenta, en primer lugar, en que los principios de apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas –según ya adelantábamos– no han de confundirse ni mezclarse con la transparencia; por lo tanto, no son ni atributo ni contenido de la transparencia ni transparencia en sí misma, sino consecuencia de una política transparente.³³

32 En este mismo sentido, la ha conceptualizado Villaverde Menéndez, que al tratar sobre el derecho a la información ha señalado que: «La libertad de información compone el derecho a informar y a ser informado. El derecho a recibir información y el derecho a informarse son distintos. El derecho a informarse consiste, en esencia, en el derecho a buscar y obtener la información que no debe ser negada por el Estado o según el caso, por particulares. Este derecho se convierte en la pretensión jurídica de que sea facilitada la información lo que pone en conexión directa al sujeto de la pretensión con la fuente que contiene la información. El derecho a recibir información consiste en la libre recepción de la información que se divulga por medios de difusión, incluida también la información que debe ser transmitida por las fuentes de información, independientemente de que esa difusión sea realizada a través de los vehículos institucionalizados, cuando así lo imponga el ordenamiento jurídico. Aquí ya no se trata de tornar accesible una información, asegurando su disponibilidad, imponiendo un deber a un tercero, sino que, una vez divulgada, su recepción no sea impedida u obstaculizada por injerencias u omisiones de los poderes públicos o particulares» (Villaverde Menéndez 1994).

33 Por su parte, Guerrero aborda una diferenciación entre la transparencia y la rendición de cuentas que resulta interesante: «La transparencia de la gestión pública y la rendición de cuentas están

Por lo que respecta a la motivación de los actos administrativos, el derecho de acceso al expediente o el derecho a ser oído, como ampliamente defiende la doctrina y jurisprudencia mayoritaria, son cuestiones que pertenecen a categorías superiores como es el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

aliadas, pero no deben confundirse. El gobierno democrático debe rendir cuentas para reportar o explicar sus acciones. Y debe transparentarse para mostrar su funcionamiento y ser sujeto de escrutinio público. Con la rendición de cuentas nos aseguramos que las autoridades se responsabilicen ante alguien de sus actos. Con la transparencia exigimos a los funcionarios que actúen según principios admitidos por todos pues frecuentemente “la necesidad de transparentar” no es otra cosa sino la necesidad de contar con el concurso y la aprobación del público. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia, el principal puede averiguar si su agente le está mintiendo» (Guerrero 2002). Un punto de vista similar es el que mantiene Ugalde al distinguir rendición de cuentas de transparencia: «Transparencia es abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso que haya anomalías en su interior» (Ugalde 2002).

Con relación a la distinción entre el concepto de transparencia y la participación ciudadana, Merino, ha señalado que: «La participación es siempre un acto social, colectivo y es producto de una decisión personal (...). A menudo suele ligarse con propósitos transparentes – públicos en el sentido más amplio del término (Merino 1997).

No puede confundirse el derecho a acceder al expediente que forma parte de un procedimiento administrativo con el derecho a solicitar información de cualquier clase sin la necesidad de acreditar un interés legítimo, por tanto, estos derechos solo pueden englobarse en el concepto de transparencia de manera indirecta, pero no forman parte del núcleo duro, son derechos preexistentes a la noción de transparencia como derecho.³⁴

34 Como es de ver, las definiciones y delimitaciones que se han realizado sobre el concepto son muchas. Juristas, sociólogos, políticos han intentado elaborar una definición de transparencia que englobe desde el acceso a la información hasta la participación ciudadana. Sobre el debate en torno al concepto, es interesante la visión de Jorge Carrera Doménech, magistrado y letrado del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) de España. La preocupación de este jurista por la cuestión le ha llevado a abrir un foro de discusión con la finalidad de llegar a obtener una definición consensuada sobre la transparencia, recogiendo las diferentes visiones de los participantes. La última versión publicada del concepto es la siguiente: «La transparencia en la gestión de los asuntos públicos se caracteriza por la adopción de políticas, acciones y actitudes, tendentes a posibilitar el acceso libre a toda la información que registra el ejercicio de las facultades o funciones de las instituciones y que se genere, obtenga, transforme o conserve por cualquier título en todos los ámbitos y en todas las fases de los procesos y actividades, sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes para la defensa de la privacidad y la protección de datos personales y de derechos e intereses fundamentales coherentes con el orden constitucional democrático. La transparencia exige no solo la apertura, sino también políticas y acciones que faciliten la comprensión de la información, la cual debe ser vera, oportuna, completa y actualizada, para generar confianza

Con relación a los principios de publicidad y de simplificación administrativa, son requisitos del derecho de acceso a documentos y de la información activa, pues mal puede concebirse una regulación del derecho de acceso a los documentos dentro de una burocracia farragosa o una política de información activa sin publicidad.³⁵

Sentado lo anterior, a continuación nos centraremos en los dos pilares de la transparencia: (i) el acceso a los documentos y (ii) la política de información activa.

(i) Acceso a los documentos

Este derecho supone el acceso a los documentos o a la información contenida en ellos, ya sea directamente a través de los originales, ya sea recibiendo una copia, física o electrónica. La nota decisiva es que se accede a determinados documentos en poder de las instituciones en virtud del ejercicio de un derecho reconocido como tal. Transparencia Internacional (TI) en su informe *Global Corruption Report*, de 2003,³⁶ señaló que «en principio, toda la información pertenece al público y debe ser de dominio público (...). Se necesita acceso a la información si vamos a confiar

de la sociedad con sus instituciones públicas. No es una tarea pasiva de dejar ver, sino que más bien requiere políticas que permitan mantener a la ciudadanía bien informada. La transparencia es asimismo una política al servicio de la integridad y rendición de cuentas de los poderes públicos».

35 En el mismo sentido, también, Finkelstein 2000.

36 Vid.: Pope 2003.

Figura 4



Fuente: elaboración propia

en las instituciones públicas y si vamos a estar seguros de que estas están trabajando como deben».

(ii) Sobre la política de información activa

Cuando hacemos referencia a una política de información activa nos estamos refiriendo al deber de proporcionar activamente información sobre la política y las acciones del gobierno y de la Administración pública, ya sea por imperativo legal o deliberadamente. Se trata de una información proactiva, cuya delimitación resulta difícil.

Partiendo de la premisa de que la publicidad ha de ser la norma y el secreto la excepción, adoptar una política de información activa lleva aparejada la creación de registros accesibles donde conste referenciada toda la información

que baraja la institución, con discriminación de aquella información que es pública respecto de aquella que, por cualquier situación excepcional, es confidencial, ya sea por cuestiones relacionadas con la protección de datos, ya sea por causas de secreto de Estado. La cuestión de la creación de registros no es secundaria: si el destinatario de la información no sabe cuál es la información puesta a disposición y qué tipo de información tiene derecho a consultar o a solicitar, es como si dicha información no existiera, porque no se va a hacer uso de ella.

Por otra parte, se ha de llamar la atención sobre que una política de información activa no significa proceder a la publicación indiscriminada de todas y cada una de las acciones que se lleven a cabo en sede política u administrativa. Piénsese que esa situación puede provocar el efecto inverso: un exceso de información implica desinformación. Se ha de realizar una gestión integral de la información que se publica, de lo contrario, en vez de transparencia se genera opacidad y confusión y, además, inseguridad jurídica.³⁷ Al respecto, también

³⁷ El concepto de seguridad jurídica es indispensable, es una exigencia previa, incluso, a la transparencia. La seguridad jurídica como principio y valor esencial de la vida política tiene rango de derecho fundamental. Así lo entiende la comunidad internacional desde el siglo XVIII con la Declaración de Virginia de 1776, al disponer que los hombres poseen derechos innatos, entre ellos el relativo a los medios para buscar y conseguir la felicidad y la seguridad. Que todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, y tienen

se ha de señalar que la información puesta a disposición ha de ser lo más clara posible, es necesario que el común de los ciudadanos entienda el contenido de los documentos.

Otro de los cometidos de la información proactiva consiste en preparar a la ciudadanía en la toma de decisiones, obviamente, sin condicionar ideológicamente; *informar* casi como sinónimo de *formar* para que se decida con y desde la libertad.

Partiendo de la base de que el acceso a la información es un derecho a «toda la información posible», es importante

tener en cuenta que, aun en el caso de que el contenido específico esté regulado, en último término, el emisor decide y selecciona la información. Este hecho hace que sean necesarias instituciones independientes que garanticen el cumplimiento de las obligaciones con relación a la puesta a disposición de la información y la calidad de la información.

En este contexto es donde se sitúa el denominado *acceso material* a toda la información pública. Por acceso material se entiende la posibilidad de obtener o acceder a determinados documentos o informaciones sin necesidad de realizar una petición formal a la institución poseedora o generadora de dicha información, especialmente a través de

ciertos derechos inherentes, de los cuales, no pueden ser privados o postergados cuando entran en un estado de sociedad; en esencia, el gozo de la vida y la libertad, junto a los medios de adquirir y poseer propiedades, y la búsqueda y obtención de la felicidad y la seguridad (artículo primero). La seguridad jurídica beneficia al ciudadano y, en consecuencia, a la sociedad. Cuando existe seguridad jurídica se crea un sentimiento de confianza que le lleva per se a cumplir voluntariamente lo establecido. Por tanto, la seguridad contribuye a la observancia voluntaria de las normas y, en consecuencia, se opone a los conceptos de incertidumbre, arbitrariedad o capricho.

La determinación de lo que está o no prohibido es esencial para la convivencia social, y esta labor solo se puede llevar a cabo mediante la normativización, esto es, mediante una ley justa y precisa. Es en este sentido en el que ha de entenderse la seguridad jurídica.

El concepto de seguridad jurídica nos debe llevar a conocer con certeza los contenidos de un determinado ordenamiento, así como la posibilidad de poder prever una situación jurídica, presente o futura, fundamentada en la posibilidad de calcular el resultado de un acto jurídico concreto.

Por otra parte, se ha de insistir en la necesidad de que el ordenamiento jurídico en su conjunto y las normas en particular sean claras y sencillas. Se ha de evitar y, en su caso, corregir, aquellos sistemas normativos que presenten un número excesivo de normas, desestructuradas o mal ordenadas. Se ha de partir de limpieza y pulcritud legislativa. En definitiva, se ha de realizar un buen uso de los instrumentos legislativos. Las disposiciones fuera de contexto generan altos grados de inseguridad jurídica, al imposibilitarse su localización. El ordenamiento ha de ser lo más estable posible, dicha estabilidad consiste en huir de cambios o reformas normativas excesivamente rápidas o bruscas. Se ha de tener presente que las modificaciones sustanciales o relevantes por regla general generan desconfianza. Sin embargo, la seguridad jurídica no es un principio absoluto, coexiste con otros constitucionales y podrá restringirse, lo que generará incertidumbre que habrá de soportarse con innovaciones y cambios normativos en la medida en que el progreso político, económico y social así lo exija.

Internet. Las nuevas tecnologías constituyen a todas luces un impulso esencial de la transparencia y la cultura del *eGovernment*. La implementación de sedes electrónicas contenedoras de información conforma plataformas que permiten, en primer lugar, una mayor accesibilidad, localización, disponibilidad y acceso, y, en segundo lugar, una interacción que redundará en el fomento de la participación ciudadana.

La implementación del Gobierno Electrónico es un tema de actualidad que se viene discutiendo desde hace poco más de una década. En la Declaración de Florianópolis de 2000,³⁸ representantes de América Latina y el Caribe se comprometieron a promover una Administración eficiente, eficaz y transparente por parte de los gobiernos ofreciendo líneas de información, mecanismos de control y gestión, servicios, trámites y contratación pública a través de las redes.

En 2010, ministros y jefes de delegaciones de diferentes países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe reunidos

en el V Foro Ministerial (UE-ALC) sobre la sociedad de información dieron un paso importante al incorporar en sus agendas un capítulo sobre Gobierno y Administración pública en Internet, con la finalidad de que se ponga a disposición de la sociedad, de forma fácilmente accesible, aquellas informaciones y datos de interés público que puedan ser utilizados por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas.

En definitiva, los objetivos básicos de la transparencia son permitir el control de la Administración y la participación ciudadana. Podemos afirmar que la transparencia como elemento instrumental (información activa y derecho de acceso) es la base a partir de la cual se posibilita el control de la Administración por parte de los ciudadanos y la participación de estos en la toma de decisiones sobre la gestión pública (pilares fundamentales de las relaciones individuo-Administración).

3.1.2. Rendición de cuentas

El concepto de rendición de cuentas –tal y como se entiende en la actualidad– empieza a fraguarse a partir de los años sesenta en EEUU y a partir de los setenta se extiende a Europa. Ha sido desarrollado principalmente por la cultura anglosajona y en los últimos años por la latinoamericana,³⁹

38 La Declaración de Florianópolis es el compromiso al que llegaron los representantes de América Latina y el Caribe con la colaboración del CEPAL en la reunión mantenida el 20 y 21 de junio de 2000. Con esta Declaración se preparaban para participar en el segmento de alto nivel convocado por el Consejo Económico y Social que se realizó en julio de ese mismo año en la Sede de la ONU. El texto resultante de la Declaración puede consultarse en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4312/florianopolis.htm>>.

39 En la presente delimitación conceptual hacemos nuestra la doctrina sentada por Schedler, que, actualmente, es el autor que presenta la obra más

no obstante, casi medio siglo después, sigue siendo un concepto impreciso y sobre el que no existe unanimidad ni política, ni *ius*-filosófica ni social.⁴⁰

completa y exhaustiva sobre el concepto desde una perspectiva democrática, transitiva, desde la necesidad del control sobre el poder y de la reforma de los estados para el buen gobierno. Describe el concepto para ubicarlo como una de las ideas indispensables de la democracia. Junto al referido autor, seguimos también las teorías de O'Donnell y Schmitter, fundamentalmente. Para un análisis en profundidad, *vid.* Schedler et al. 1999:13-28 y Schedler 2004.

- 40 Aunque, podemos afirmar que la aplicación práctica del concepto en sede de gestión administrativa y política no trae causa de una regulación o concepto legal, ni tan siquiera de un acuerdo pacífico de la Doctrina internacional, hemos de señalar dos excepciones. En primer lugar, en el Reino Unido es un principio de vida pública, en el *First Report of the Committ on Standards in Public Life* (1995) se hace referencia expresa a la rendición de cuentas «The general principles of conduct which underpin public life need to be restated. We have done this. The seven principles of selflessness, integrity, objectivity, accountability, openness, honesty and leadership (...).». Por otra parte, se afirma que «Holders of public office are accountable for their decisions and actions to the public and must submit themselves to whatever scrutiny is appropriate to their office» (en <<http://www.public-standards.org.uk/Library/OurWork/1stInquiryReport.pdf>>).

En segundo lugar, se hace mención, por paradigmática, a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana chilena aprobada en 2010, que dedica todo un capítulo a la rendición de cuentas; en concreto, el artículo 88 establece que «las ciudadanas y ciudadanos, en forma individual o colectiva, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, pueblos afroecuatoriano y montubio, y demás formas lícitas de organización, podrán solicitar una vez al año la rendición de cuentas a las instituciones públicas o privadas que presten servicios públicos, manejen recur-

Antes de entrar a abordar propiamente el concepto se ha de hacer una precisión terminológica: *rendición de cuentas* es la adaptación lingüística que el mundo latino ha hecho del término *accountability*, y, como sucede con muchas traducciones, en este caso, el concepto ha perdido fuerza y esencia: *rendición de cuentas*, en puridad, no es *accountability*, que es mucho más amplio y atractivo.

Accountability, es el término empleado originalmente para describir el fenómeno que nos ocupa; es atractivo, implica control, se presenta como una exigencia de la democracia participativa, es una obligación del poder para con sus ciudadanos y para consigo mismo, y, en última instancia, actualiza la legitimación de origen conferida por el voto; por tanto, podríamos afirmar que la *accountability* legitima el ejercicio del poder.

En cambio, la *rendición de cuentas*⁴¹ aparece casi como una concesión graciable del «soberano», un acto voluntario loable, pero no fruto de una obligación u exigencia. Por tanto, adaptación descafeinada del concepto

sos públicos o desarrollen actividades de interés público, así como a los medios de comunicación social, siempre que tal rendición de cuentas no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes». También regula, entre otras cuestiones, los sujetos obligados, los mecanismos y los objetivos.

- 41 Otros términos empleados en castellano para referirse a la *accountability* han sido: fiscalización, control o responsabilidad, que según nuestro parecer, aún se alejan más de la significación inglesa.

madre más cercano, en realidad, al derecho de petición que a los deberes y derechos que entraña la *accountability*, que podríamos definir como la rendición de cuentas cuando es obligatoria.

Hecha la anterior precisión, ya avanzamos que en el presente estudio, si bien recurriremos al tándem *rendición de cuentas* –por cuestiones idiomáticas–, le conferimos a esa expresión toda la fuerza de la anglosajona.

La doble dimensión de la rendición de cuentas

La rendición de cuentas como concepto radial⁴² presenta dos planos esenciales: (i) la responsabilidad y (ii) la existencia de sanción aparejada al incumplimiento. La noción de rendición de cuentas incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*) y, por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios.

Estos dos planos o vertientes de la rendición de cuentas contienen los tres pilares básicos del concepto *latu sensu*: información, justificación y castigo.

El atractivo de la rendición de cuentas deriva de su amplitud. Es un concepto integral. Constituye una técnica específica de domesticar al poder, abarca tres formas distintas de prevenir y corregir el abuso de poder. Ello implica someter al poder a la amenaza de las sanciones, obligándole a ejercerlo de manera transparente; y forzándole a justificar sus actos. Mientras que la primera dimensión es el enforcement, las otras dos son dimensiones de la answerability. La suma de los tres aspectos: –enforcement, control y justificación– convierte la rendición de cuentas política en una cuestión polifacética que hace frente a una considerable variedad de abusos reales y potenciales [La traducción es nuestra].

La responsabilidad conlleva la obligación de informar y de justificar públicamente no solo la información puesta a disposición del ciudadano, sino también la propia actuación. La justificación ha de ser entendida como *answerability*, que es un concepto que lleva implícita la capacidad de crítica y el diálogo. Es decir, la justificación no puede ser unilateral o puntual, ha de ser una justificación constante y en continuo diálogo. Por tanto, la responsabilidad presenta una vertiente informativa –claramente vinculada a los deberes de transparencia–⁴³ y otra argumentativa.

42 En este sentido, siguiendo una distinción analítica introducida por David Collier y James Mahon, se ha de concebir la rendición de cuentas no como un concepto «clásico», sino como un concepto «radial». Los conceptos clásicos se definen por un núcleo duro e invariable de características básicas. Los conceptos radiales, en cambio, más que compartir una esencia común, comparten una cierta «semblanza de familia» (Wittgenstein). A sus instancias empíricas les puede faltar uno o más de los elementos que caracterizan la expresión plena o «prototípica» del concepto (Sánchez Hernández 2007:60).

43 Por lo que respecta al pilar 1 –Información– y sus relaciones con la transparencia, nos remitimos a los apartados correspondientes donde se trata la

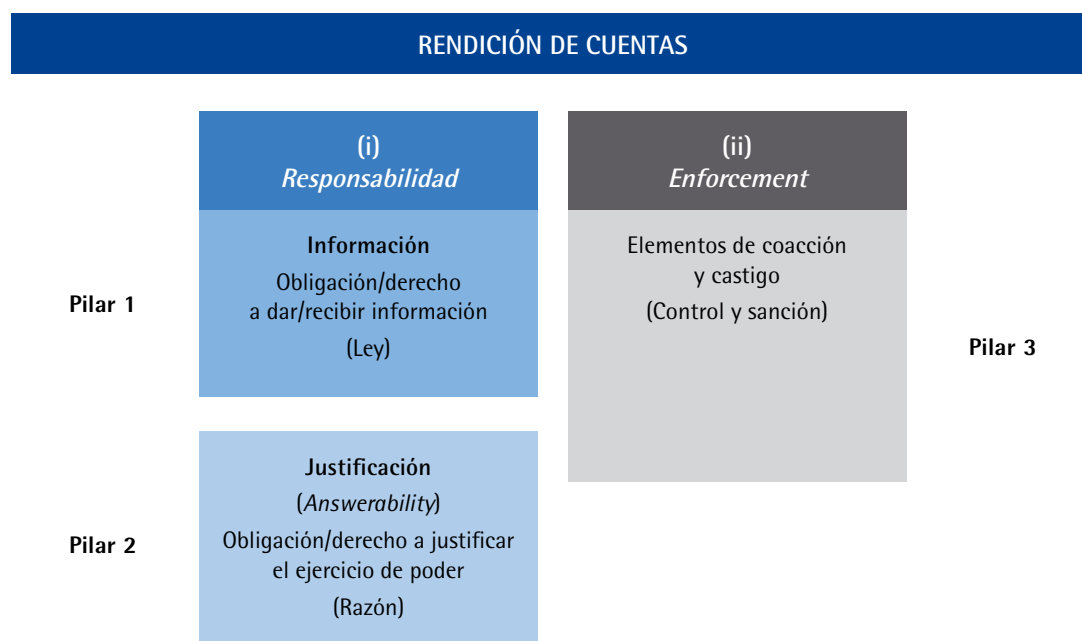


Figura 5

Fuente: elaboración propia

Por lo que respecta a los elementos de coacción y castigo, tampoco tenemos un término equivalente al *enforcement* que Schedler ha descrito como el «conjunto de actividades orientadas hacia la observancia de la ley. Quiere decir, en

esencia: hacer valer la ley, si es necesario por la fuerza».⁴⁴ Ello implica que los actores que exigen cuentas no solamente *cuestionan*, sino que eventualmente también *castigan* el comportamiento impropio de servidores públicos.⁴⁵

cuestión en profundidad, no obstante, ya adelantamos que la obligación de dar información a los ciudadanos es una obligación legal que se subsume en la rendición de cuentas. La mayoría de países cuentan con leyes de transparencia en virtud de las cuales se obliga al sector público –en general–, en mayor o menor medida, a poner a disposición de los ciudadanos todo tipo de información pública, garantizando básicamente el derecho de acceso y la contestación a solicitudes sobre información no publicada. La publicidad de los documentos suele ser la norma, y la restricción, la excepción o, al menos, tendencialmente. Mediante la rendición de cuentas se asegura que haya transparencia, es el paso previo para poder exigir responsabilidad.

Piénsese que si no se dispone de la información necesaria sobre la gestión pública, se dificulta el ejercicio del derecho de rendición de cuentas por cuanto sus titulares no podrán saber las materias concretas sobre las que pueden y deben exigir una explicación o justificación, haciendo caer también, en última instancia, los mecanismos de control establecidos

44 Schedler 2004:16.

45 «En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no solo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes relativamente autónomos; es decir, otras

Este pilar es esencial, pues para que sean efectivas las normas es necesario que existan mecanismos de control y sanción, en definitiva, la idea es que el incumplimiento lleve aparejado un castigo.

Por lo que respecta a los controles y sanciones, pueden ser de tipo muy variado, modulados siempre por el principio de proporcionalidad típico del derecho penal. En el ámbito político, las penales, administrativas y civiles son las menos empleadas y, a menudo, se recurre a la opinión pública –justicia mediática– y a la sanción con el voto, es decir, a la amenaza del «despido» mediante las elecciones. Pero estos últimos medios en ningún caso pueden considerarse suficientes: la expulsión no es rendición de cuentas.⁴⁶ Esos mecanismos pueden servir para determinadas actuaciones, pero cuando

instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado». (O’ Donnell 1994:61; la traducción es nuestra).

⁴⁶ En efecto, las elecciones son la rendición de cuentas por antonomasia, según apuntábamos, si los ciudadanos están descontentos con la gestión, el gobierno será sancionado con el cambio. No obstante, en sede de democracia participativa, se ha de tener presente que este mecanismo deja de lado el pilar de la justificación de actuaciones. Por otra parte, los períodos electorales se llevan a cabo en espacios de tiempo considerables y la rendición de cuentas, en el sentido de *accountability*, ha de ser constante, no puede circunscribirse a ciertas explicaciones *ex post*. Esta rendición de cuentas dinámica, solo es posible dando impulso a mecanismos mediante los que la sociedad manifieste sus preocupaciones, se incluyan en la agenda pública y, una vez incluidas, pueda criticar las políticas públicas.

la falta cometida por el funcionario o político sea de cierta gravedad son a todas luces insuficientes. Schedler los ha calificado de *accountability light*:

Por ejemplo, cuando presuntos agentes de rendición legal de cuentas tales como las comisiones de derechos humanos en México, tienen que limitarse a investigar y emitir recomendaciones no vinculantes, sin tener la autoridad para enjuiciar a los acusados, hay buenas razones para pensar que no estamos ante un ejercicio pleno de rendición de cuentas. Parece más bien una instancia de accountability light, una variante blanda, sin dientes, de rendición de cuentas. Carente de capacidad de castigo, la rendición de cuentas se convierte en una empresa sin consecuencias reales más allá de la discusión pública. Sin la amenaza de sanciones, la denuncia de ilícitos deja de ser un acto de rendición de cuentas y se convierte en un mero acto publicitario. Si un policía asesina a un preso desarmado bajo su custodia y aún así queda libre, no se da por satisfecho el principio de rendición de cuentas si un periodista publica un reportaje sobre el crimen, o si el ombudsman de los derechos humanos recomienda que el policía sea arrestado y se le presente un juicio. A menos que exista cierto castigo para abusos demostrados de autoridad, no hay Estado de derecho ni rendición de cuentas [La traducción es nuestra].

Los sujetos de la rendición de cuentas

Los sujetos obligados

En sentido amplio, la rendición de cuentas debería aplicarse a todo agente que

	Interna	Externa
Formal	Jerarquía Reglas y regulación Presupuestos Gestión del personal Evaluación del desempeño Auditorías Programa de control Código de conducta	Examen de la legislación Comités consultivos Acción judicial Defensor del pueblo Tribunales de revisión Evaluación de la investigación La libertad de información
Informal	La ética personal Profesionalidad Burocracia representativa Compromiso Reacciones anticipadas de superiores	La opinión pública Interés de grupos de presión La revisión por iguales Escrutinio de los medios de comunicación Los partidos políticos Los políticos y funcionarios de otros niveles de gobierno

Cuadro 8. Mecanismos de control y sanción

Fuente: Adaptación de Gilbert 1959:373-407; Kernaghan 1973:572-603; Thynne y Goldring 1987. En Smith 1991:97

tenga algún cargo de responsabilidad que intervenga de una u otra forma en la escena política: políticos, personal de los partidos políticos, personal laboral empleado por el Estado y cargos de la sociedad civil organizada, como sindicatos, organizaciones de defensa de derechos humanos, etc. En sentido estricto, la rendición de cuentas se limita a los altos funcionarios públicos.

Ahora bien, en un Estado social, democrático y de derecho lo lógico sería que la rendición de cuentas no se circunscribiera únicamente a la clase política, sino, como mínimo, a los tres poderes. Así las cosas, nos encontraríamos las siguientes categorías: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial.

Según Jabbra y Dwivedi, la rendición de cuentas se puede abordar bajo diferentes criterios que pueden englobarse en cinco: (i) administrativa o de organización (jerarquía, normas, reglamentos; se

evalúa si se siguen los procedimientos y la eficacia y eficiencia, etc.), (ii) legal (cumplimiento de procedimientos legales y judiciales y control de la legalidad de las normas con relación a las constituciones), (iii) política (aceptación por parte de los dirigentes políticos de la rendición de cuentas de los servidores públicos; se evalúan las decisiones y las cualidades de los políticos), (iv) profesional (desempeño de las tareas y deberes basado en los estándares profesionales) y (v) moral (actuación en pro del interés público de una manera responsable, más allá de lo regulado).⁴⁷ A estos cinco criterios, Schedler adiciona un sexto: (vi) la rendición de cuentas financiera, que sujeta el uso del dinero público a las disposiciones legales vigentes, pero también a estándares de transparencia, austeridad y eficiencia.⁴⁸

47 La doctrina de Jabbra y Dwivedi (1991:94).

48 Schedler 2004:32.

Los sujetos activos

Los sujetos que exigen cuentas varían en función del tipo de rendición de cuentas de que se trate. Si el tipo de rendición es política o moral, son los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación o los propios partidos políticos. En cambio, si la rendición de cuentas es administrativa o financiera, el actor suele ser un organismo de fiscalización o control, como el defensor del pueblo, organismos de auditoría o anticorrupción.⁴⁹ En el ámbito de las profesiones, las comisiones de ética y, por último, el control de legalidad, los tribunales.

Parte de la doctrina, y, entre ellos, O'Donnell, coincide en diferenciar la rendición de cuentas vertical de la horizontal. La primera es la rendición de cuentas ascendente, de la sociedad

hacia el Estado, básicamente mediante las elecciones y por medio de mecanismos sociales tales como los medios de comunicación.⁵⁰ La segunda es la rendición de cuentas que se da dentro de la propia organización del Estado cuando existe división de poderes, de tal manera que un poder hace de contrapeso del otro y controla posibles abusos.⁵¹ No obstante, la rendición de cuentas horizontal

49 En Latinoamérica y en EEUU, existen incluso organismos independientes creados específicamente para vigilar y controlar el cumplimiento de las nuevas obligaciones de comunicación pública, como son el IFAI (México) o el US.GAO (*U.S. Government Accountability Office*, en EEUU), una oficina independiente del gobierno cuya misión es dar soporte al gobierno para explicar sus responsabilidades y ayudarlo a mejorar en materia de rendición de cuentas de manera que se procure el mayor beneficio de los ciudadanos. A nivel europeo no existe un órgano que vele por la rendición de cuentas o la transparencia en sí, ni un organismo que investigue y emita dictámenes o recomendaciones sobre la actuación pública; no obstante, cada administración suele realizar internamente sus propios sondeos, estadísticas e informes sobre su actuación y el grado de conformidad de los ciudadanos.

50 «Utilizando el recurso de elecciones razonablemente limpias y libres, los ciudadanos pueden castigar o recompensar a los representantes votando a favor o en contra de ellos, o de los candidatos que ellos apoyan, en la próxima elección. Igualmente por definición, la libertad de opinión y de asociación, así como el acceso a fuentes de información razonablemente variadas, permite articular demandas a las autoridades públicas y eventualmente denunciar sus actos ilícitos, a lo cual colabora la existencia de una prensa razonablemente libre, incluida también en la definición de poliarquía. Las elecciones, las demandas sociales que usualmente pueden articularse sin sufrir coerción estatal, y la cobertura periodística regular de, por lo menos, las demandas más visibles y los actos flagrantemente ilícitos de las autoridades públicas, son dimensiones de lo que llamo “rendición de cuentas vertical”. Son acciones que se realizan individualmente o por medio de algún tipo de acción organizada y/o colectiva, con referencia a los que ocupan cargos en instituciones estatales, sean o no elegidos por votación» (O'Donnell 1997:2).

51 «(...) lo que llamo rendición de cuentas horizontal: es la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos» (O'Donnell 1997:13).

requiere una serie de matices,⁵² pues un control basado en la horizontalidad, en el que las distintas fuerzas se encuentren en total igualdad es difícil de concebir; el control, como mínimo, parece que requiere alguna especie de desigualdad

o desemejanza, algún aspecto de superioridad, incluso, por parte de la instancia revisora.

En efecto, en sede de controles horizontales, rápidamente se nos viene a la mente toda la serie de organismos de fiscalización a los que hacíamos referencia, que, en puridad, no podemos incluir en esa horizontalidad clásica. Su efectividad depende precisamente de la independencia orgánica y presupuestaria de la división clásica –y obsoleta para el asunto que nos ocupa– realizada por Montesquieu. Y es que el propio concepto de horizontalidad no es suficiente para investigar, exigir e imponer, en su caso, sanciones, al menos, de la manera que exige la rendición de cuentas.⁵³

52 La distinción de poderes planteó ya la necesidad de que quienes asumieran esas diversas responsabilidades fueran personal e institucionalmente distintos. Que quien legislara no juzgara ni ejecutara, y quien juzgara no ejecutara ni legislara, y quien ejecutara ni juzgara ni legislara. Buscaba generar con ello un equilibrio de poderes que hiciera necesaria tanto la cooperación entre ellos como su resistencia mutua. Una verdad que Guizot supo traducir a lenguaje político con más precisión que Montesquieu: «La libertad no vive más que por los derechos, y los derechos no son nada si no son ellos mismos poderes, poderes fuertemente constituidos y llenos de vida. Ahora bien, la resistencia no es real, no es eficaz nada más que cuando puede producirse en todos los sitios en que se encuentra la autoridad, cuando en todas partes la autoridad se ve obligada a tratar con ella y superarla o a ponerla de su parte» (Guizot 2009:750).

Con lo anterior, queremos propiciar la reflexión de que si bien la idea, en definitiva, es que «el poder limita el poder», también es cierto que con la distinción de poderes además de «resistir» el poder se «sustenta», y que, por tanto, hablar de una rendición de cuentas horizontal stricto sensu en ningún caso es suficiente si lo que se pretende es una verdadera democracia participativa con capacidad efectiva de marcar unos límites al poder. Piénsese, que el Estado del bienestar puede ser muy engañoso, por ejemplo, puede obtener sin limitaciones todos los recursos que desea creando ficciones como que quien gasta y aprueba el gasto sean distintos, pero en la realidad sean lo mismo. Estas situaciones permiten un poder sin límites, enmascarado. Quien aprueba el presupuesto es el Parlamento, pero en realidad tiende a convertirse en una instancia del Estado que, como el Gobierno, está de hecho dirigido por un mismo partido.

53 Este es el mismo motivo por el que, al final, incluso la necesidad de la rendición de cuentas más clásica –la legal– hace que el ejecutivo, necesariamente quede sometido al poder judicial o a algún tipo de órgano externo que ejerza, en definitiva, las mismas funciones que el judicial. Recordemos que, según la teoría más radical de la separación de poderes, era una aberración que la Administración pudiera quedar sometida al tercer poder, de ahí que naciera la «doble jurisdicción» en Francia con el Consejo de Estado. Los revolucionarios franceses desconfiaban de un poder judicial independiente, ya que históricamente los tribunales habían constituido un reducto de la aristocracia. En consecuencia, interpretaron la división de poderes, no como un sistema de equilibrios de poder y controles recíprocos, sino que prohibieron tajantemente a los jueces inmiscuirse en las actividades administrativas y enjuiciar y controlar a los agentes públicos en el ejercicio de sus funciones. No obstante, y dado que era necesario asegurar el cumplimiento de la ley por parte de las autoridades administrativas en garantía de los

«Si concebimos la idea de los controles horizontales de manera literal, las relaciones inevitablemente asimétricas entre agentes y sujetos de control aparecen como *anomalías* empíricas. Para corregir esta imprecisión, algunos autores han introducido la noción de controles “diagonales” u “oblicuos” (Schmitter 1999 y Sklar 1999). Estas categorías intermedias entre lo horizontal y lo vertical evitan crear el malentendido de que los protagonistas de la rendición de cuentas se encuentren en condiciones de equivalencia de poder. Sin embargo, la precisión que ganamos con ellas es

elusiva. Dado que los actores políticos en un sistema democrático, trátase de individuos o de organizaciones, nunca se enfrentan en perfecta igualdad ni en absoluta desigualdad de poder, terminariamos con que todas las relaciones de rendición de cuentas habría que entenderlas como “diagonales” u “oblicuas”».⁵⁴

En definitiva, la división clásica entre rendición de cuentas vertical y horizontal, sigue siendo la más clarificadora, no obstante, se ha partir de una visión flexible, entendiendo la primera como cualquier tipo de rendición que provenga de la sociedad civil y la segunda, como cualquier tipo de relaciones de control entre organismos estatales.

A lo anterior, se han de añadir los denominados controles transnacionales,⁵⁵ propios de una era en que los Estados están en el punto de mira internacional, sobre todo, en materia de derechos humanos. En efecto, existen instancias supranacionales capaces de exigir rendición de cuentas a los Estados;

derechos de los ciudadanos y en base a la ansiada seguridad jurídica, se creo un recurso jerárquico que el ciudadano perjudicado podía utilizar ante el superior del funcionario que había adoptado la decisión que considerase ilegal, recursos que en última instancia resolvía el ministro o el Gobierno. Posteriormente, y mediante la Constitución del año VIII, se atribuyó definitivamente a un órgano especializado e independiente denominado Consejo de Estado. Después se atribuyó esta función a unos Consejos de Prefectura. Inicialmente, estos órganos resolvían los recursos dirigidos contra las decisiones de la Administración activa y no tenían por sí mismos fuerza decisoria, sino de propuestas no vinculantes. Pero a partir de 1872, los *arrets* del Consejo de Estado y demás órganos de la jurisdicción administrativa francesa tienen eficacia directa, semejante a una sentencia. Fue el Consejo de Estado, a través de una jurisprudencia creativa e innovadora, el que dedujo los principios, técnicas y conceptos que han servido para construir un derecho administrativo. Un sistema que conjuga el reconocimiento de la capacidad de la Administración para servir con objetividad y eficacia a los intereses generales con garantía de los derechos y de los intereses individuales, y del respeto a la legalidad objetiva.

54 Schedler 2004:35.

55 Schedler, junto con otros autores como Pastor o Diamond, considera que el estatus extraterritorial que ocupa la rendición de cuentas transnacional no encaja ni en la verticalidad ni en la horizontalidad, no obstante, consideramos, que este tipo de controles podrían clasificarse, también, dentro de la sociedad civil organizada globalmente; el único componente diferencial es la internacionalidad. Sobre la tercera dimensión de la rendición de cuentas, *vid.*: Pastor 1999:75-82 o Diamond 1995.

entre otras muchas, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de Estados Americanos. Salvando las distancias, también hay ONG que trabajan sobre la cuestión, como Amnistía internacional, GreenPeace y un largo etcétera.

Por último, se ha de señalar la discusión que se suscita a propósito de *quién controla a los controladores*. Un sistema piramidal nos remontaría hasta el infinito y siempre topáramos con una instancia exenta de control; al respecto, Schedler propone como solución un sistema en red, en el que las relaciones entre los diferentes sujetos no son ni horizontales ni verticales, sino intransitivas, de modo que Juan rinda cuentas a María, esta a Carlos, quien rinde cuentas a Juan. «Recordemos el juego de niños piedra, papel o tijera. Nadie tiene la supremacía absoluta, nada está siempre del lado de los perdedores. Por fin, los controladores son controlados por todos».⁵⁶

Podemos afirmar que, pese a que se ha teorizado mucho, en la mayoría de países, la rendición de cuentas se encuentra en un estadio muy incipiente y es necesario seguir trabajando en su desarrollo. En definitiva, la importancia de la rendición de cuentas como obligación y derecho es que incide directamente en los niveles de buen gobierno. En los últimos años, seguramente por el contexto de crisis económica y los escándalos de corrupción generalizada, la ciudadanía está

despertando sus conciencias y comienza a alzar la voz reclamando una mayor transparencia, sobre todo, en la gestión de sus impuestos y en el establecimiento de mecanismos de participación. Se empieza a reivindicar con fuerza el tener palabra para criticar la gestión pública y política de su comunidad. Las autoridades, muchas veces, muestran reticencia a satisfacer estas *nuevas necesidades*, que aún no reconocen como *algo debido*, como un derecho de los que tienen delante. Sin embargo, la clase política sí que comienza a percibir que la rendición de cuentas regenera la confianza perdida en las instituciones por parte de los ciudadanos. La tarea actual ha de ser normativizar la rendición de cuentas, para que la gestión gubernativa se realice basándose en objetivos claros contrastados con los ciudadanos, concienciar al personal al servicio de las administraciones sobre la importancia de la buena gestión y la necesidad de tener siempre una actitud abierta a las manifestaciones de los ciudadanos y mejorar los mecanismos de reclamación y control. Es una labor ardua pero imprescindible para las nuevas formas de gobernabilidad democrática.

3.2. Estado de la situación en América Latina y Europa

Una vez realizada la delimitación conceptual de la transparencia y la rendición de cuentas y antes de abordar el estudio de los casos propuestos, es necesario tener claro el escenario del que

56 Schedler 2004:37.

se parte. Es decir, se ha de analizar la situación real de la transparencia en América Latina para poder contextualizar los modelos locales que se proponen como referente. Ya avanzamos que, a nivel legislativo, la mayoría de países europeos cuentan con normativa en materia de transparencia, aunque se le ha dado al concepto una dimensión más formal y técnica que política. En cambio, en América Latina –región en la que nos centraremos especialmente–, la articulación legislativa es menos sofisticada, pero el concepto, vinculado al de participación ciudadana, tiene un recorrido muy importante.

3.2.1. América Latina

Al intentar abordar la cuestión del estado de situación de normas y políticas públicas vinculadas a la transparencia en América Latina, el primer obstáculo, en una primera aproximación, es la falta de normativa uniforme e instituciones comunes que permitan hacer un paralelismo con Europa.

Sin embargo, ya afirmamos que el objetivo *transparencia* en América Latina es una prioridad real y forma parte, como mínimo, de las agendas legislativas de los gobiernos. Se ha de partir de la base de que los objetivos y cotas de transparencia nunca pueden medirse o analizarse bajo parámetros de inmediatez, por cuanto no sería un análisis ni justo ni realista. Al respecto, la comunidad internacional tiene claro que las obligaciones –en materia

de derechos humanos–, por ejemplo, de generar información estadística son de carácter progresivo y no de cumplimiento inmediato; lo mismo sucede respecto a los demás indicadores de transparencia.⁵⁷

Pues bien, sin perjuicio de las consideraciones concretas que más adelante se señalarán, lo cierto es que desde una visión global y con perspectiva, América Latina está avanzando a un ritmo vertiginoso en materia de transparencia. El valor añadido es que, a diferencia de Europa, esa progresión no se limita a lo técnico o a la formalidad. Existe una sensibilidad y conocimiento evidente sobre la importancia y la urgencia de implementar la transparencia a todos los niveles y de su incidencia directa y transversal en relación con (i) la rendición de cuentas, (ii) el buen gobierno y la interiorización de (iii) una ética pública y (iv) una democracia verdadera como cuestiones prioritarias.

No obstante, esa evidente toma de conciencia a la que aludíamos, a fecha de hoy, solo se encuentra arraigada a nivel panamericano y en la sociedad civil organizada. Los sistemas interamericanos de protección de los derechos humanos han sido determinantes en el impulso de las políticas de transparencia.

En Latinoamérica, hace apenas diez años que los países comenzaron a incluir en sus normativas determinadas medidas relativas

57 Para una profundización sobre cómo se han de valorar los indicadores con relación a los derechos humanos, *vid.*: Socio Cultural Project 2008.

a la protección y ejercicio del derecho de acceso a la información pública con la intención inmediata de combatir la corrupción y, en definitiva, como garantía de los derechos humanos y fortalecimiento de la rendición de cuentas. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) de 19 de septiembre de 2006 –Caso Claude Reyes y otros *vs.* Chile– marcó un antes y un después en la forma de concebir la transparencia en toda la región⁵⁸ –y especialmente en Chile–. Mediante esa sentencia, la Corte confirma el reconocimiento del derecho y delimita las obligaciones de los Estados en sede de acceso a la información, al declarar que toda persona tiene derecho a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado, sin necesidad de acreditar un interés directo en su obtención. Es el primer fallo internacional que conceptualiza el acceso a la información como un derecho humano que forma parte del derecho a la libertad de expresión.⁵⁹

58 Además de la anterior, las siguientes sentencias son determinantes en la configuración de este derecho, todas de la CIDH: Caso *La última tentación de Cristo* (Olmedo Bustos y otros). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73 / Caso Ivcher Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74 / Caso Herrera Ulloa. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107 / Caso Ricardo Canese. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111 / Caso Palamara Iribarne. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135 / Caso Kimel. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

59 Para un estudio sobre el caso y de los antecedentes regionales e internacionales sobre el derecho de acceso a la información, *vid.*: OEA, CIDH 2006.

Si se ha de identificar un actor fundamental en la lucha contra la corrupción e implementación de la transparencia en América Latina, ese es la Organización de los Estados Americanos⁶⁰ (en adelante, OEA). Esta organización tiene claro que, para que los principios que la inspiran –democracia, derechos humanos, seguridad y desarrollo– sean tangibles, el objetivo primero ha de ser generar, fortalecer y promocionar la transparencia, y para ello ha emprendido toda una serie de acciones, ha creado instrumentos, mecanismos, programas e iniciativas concretas.

60 Nótese que dicha afirmación se realiza e inserta dentro del análisis de las iniciativas propias de la región, evidentemente, organizaciones internacionales –sin ánimo de ser exhaustivos–, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), o Bancarias, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Star, Banco Mundial y ONUDD, y la misma ONU vienen desarrollando una ardua tarea en pro de la transparencia en América Latina con toda una batería de políticas y acciones decisivas en la materia, así como plataformas, ONG, sociedad civil organizada que también han sido y siguen siendo decisivas: Transparencia Internacional, CAINFO y, especialmente, Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información.

Dicho lo anterior, se ha de destacar que la OEA es el organismo regional más antiguo del mundo, cuyo precedente lo encontramos en la Primera Conferencia Internacional Americana de 1889; años después, en 1948 –Bogotá–, se creó tal y como está configurada en la actualidad. Su objetivo es lograr en los Estados miembros «un orden de paz y de justicia, fomentar su solidaridad, robustecer su colaboración y defender su soberanía, su integridad territorial y su independencia» (artículo primero de la Carta de la OEA).

Si bien no podemos entrar a analizar todos los instrumentos y acciones referidas por exceder ampliamente de nuestro objeto de estudio, sí se han de destacar determinadas acciones concretas en el marco de la OEA⁶¹ que fortalecen, sin lugar a dudas, la

61 Destacan, también, otros instrumentos como la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, que en el apartado primero de su artículo 13 regula que «Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección».

Y, la Carta Democrática Interamericana de 2001, en la que se señala –artículo 4– que «la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa» son componentes fundamentales para el ejercicio de la democracia.

Y la Declaración de la Cumbre Extraordinaria de Nuevo León, México 2004, mediante la cual gobiernos de los países pertenecientes a la OEA se comprometieron a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos el derecho a la información, declarando explícitamente que «El acceso a la información en poder del Estado, con el debido respeto a las normas constitucionales y legales, incluidas las de privacidad y confidencialidad, es condición indispensable para la participación ciudadana y promueve el respeto efectivo de los derechos humanos. Nos comprometemos a contar con los marcos jurídicos y normativos, así como con las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a nuestros ciudadanos el derecho al acceso a la información».

cooperación Latinoamericana contra la corrupción.

En primer lugar, la Convención Interamericana contra la Corrupción, aprobada en Venezuela en 1996 (en adelante, CICC). Esta convención es el primer tratado internacional aprobado en la materia, contiene medidas preventivas, tipificación de delitos y cuestiones sobre cooperación y asistencia internacional.⁶²

En segundo lugar, el Mecanismo Evaluador del Cumplimiento y Seguimiento de la Implementación de la CICC, aprobado en Costa Rica en 2001, (en adelante, MESICIC), cuyos objetivos son evaluar la implementación de la Convención por los Estados parte, y facilitar y fortalecer la cooperación entre los Estados.⁶³

La evaluación de la implementación de las disposiciones de la Convención se lleva a cabo mediante una serie de informes anuales en los que, por rondas, se analiza el cumplimiento de determinadas disposiciones por materias y por país, y sobre su grado de cumplimiento, y se

62 Nótese que es anterior al Convenio de Naciones Unidas.

63 Las principales características de este mecanismo son: la imparcialidad, el trato igualitario intergubernamental y la participación de la sociedad civil. Está compuesto por la Conferencia de los Estados parte, un Comité de Expertos y una Secretaría Técnica en la que se inserta el Departamento de Cooperación Jurídica de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA.

formulan una serie de recomendaciones. Una vez realizadas las recomendaciones, existe un seguimiento proactivo de la asunción por parte de los Estados de esas recomendaciones, informes sobre el progreso y planes de acción concretos. Al término de cada ronda se realiza un informe global denominado *Informe Hemisférico*.⁶⁴

En tercer lugar, se ha creado el Portal Anticorrupción de las Américas.⁶⁵ Este portal es claramente una herramienta de cooperación jurídica de lucha contra la corrupción. En él puede encontrarse toda la información relativa a los desarrollos de la OEA, los nacionales, todos los documentos y actividades del MESICIC, así como otras herramientas de cooperación jurídica.

En cuarto lugar, la OEA se encarga de elaborar guías legislativas con los elementos básicos que considera que han de incluir las normativas nacionales y mecanismos para la promoción de la transparencia y la integridad. Recientemente se ha aprobado la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a

la Información Pública⁶⁶ que se presenta como una herramienta de referencia y que asume los criterios internacionales sobre la materia y la guía para su implementación.

Señalado el panorama a nivel regional, puede afirmarse que para Latinoamérica la cuestión de la transparencia no es baladí, es una cuestión prioritaria y no una mera simulación de apertura. Pero, según adelantábamos, esa toma de conciencia y desarrollo de acciones concretas no puede predicarse de igual modo a nivel infrarregional.

En efecto, en la casuística interna de los países, hace mella aún el pasado de dictaduras y de gobiernos autoritarios que, a todas luces, han generado una cultura del secretismo que es la principal causa de la falta de transparencia y de la existencia de obstáculos para el acceso a la información. En palabras de la CIDH:

Hace poco más de una década, las voces que sostenían que el delito de desacato era la única manera de controlar la violencia contra el Estado y de mantener la majestad, dignidad y legitimidad de las instituciones, no eran minoritarias. Entonces, primaba la cultura del secreto, montada sobre una idea pre-moderna, según la cual, los órganos del Estado, por el simple hecho de serlo, eran merecedores

64 A fecha de hoy se han publicado ya tres Informes Hemisféricos: el de la primera ronda, de 2006, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf_hemis.pdf>; el de la segunda ronda, de 2008, disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf_hemis.pdf>; y el de la tercera ronda de análisis, de 2011, disponible en <http://www.oas.org/juridico/PDFs/IIIinf_hemis_sp.pdf>.

65 Link al portal: <<http://www.oas.org/juridico/spanish/lucha.html>>.

66 Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010, Lima, Perú. Disponible en <http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf>.

de toda la confianza y el respaldo de la población. De acuerdo con esta visión, los funcionarios públicos deben poder trabajar tranquilos sin perturbadoras exigencias de transparencia o solicitudes de información, que quitan tiempo, comprometen recursos y poco aportan al progreso de la patria.

Al panorama anterior habría que sumarle otros legados nefastos de las doctrinas autoritarias, como leyes de prensa dramáticamente restrictivas y la existencia de sistemas arbitrarios de asignación de bienes y recursos públicos fundamentales para el ejercicio de la libertad de expresión, como la asignación de la publicidad oficial, las frecuencias de radio y televisión o los subsidios para las artes y la cultura.⁶⁷

La Administración pública, en general, percibe las solicitudes de información como un ataque. Está arraigada la idea de que la información es del organismo que la custodia, es de su propiedad. De ahí que, por más iniciativas que se lleven a cabo a nivel regional, el combate mediante acciones positivas ha de ser de los propios Estados.

La mayoría de los Estados poseen algún tipo de normativa al respecto,⁶⁸ no obstante, se ha de diferenciar a los países y su normativa en función de la técnica legislativa utilizada. Es decir, aquellos

Estados que le han dado rango de ley de aquellos otros que simplemente se han limitado a adoptar algún decreto, orden o regla menor, por cuanto, estas últimas vinculan relativamente y suelen no respetarse con la misma intensidad con la que se respeta una norma con rango de ley. Lógicamente, la fuerza coactiva y psicológica de unas y otras herramientas normativas incide directamente en los niveles de cumplimiento de los derechos regulados y, a la par, es un claro indicador de cómo concibe ese determinado país la transparencia.

Si bien las regulaciones son muy heterogéneas,⁶⁹ podemos identificar unas debilidades o carencias comunes que nos muestran el estado de la cuestión actual a nivel infrarregional. Los más relevantes son los que atañen a las cuestiones procedimentales, los organismos de aplicación y control, y la participación ciudadana.

En primer lugar, se ha de partir de la base de que los gobiernos incumplen por sistema las obligaciones internacionales de transparencia activa. La información que se pone a disposición varía mucho no solo de un país a otro, sino incluso según la institución, organismo o el funcionario que despache la cuestión. Existe disparidad dentro de los propios gobiernos. Así las cosas, no es extraño que dentro de un mismo país exista un organismo puntero

67 Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009: puntos 4 y 5.

68 Vid. anexo A del presente estudio: «Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en América Latina».

69 Para un análisis exhaustivo de la situación por países, vid.: Alianza Regional 2011 y CAINFO y Open Society 2011.

en transparencia y, en cambio, haya un ministerio que ni se pueda localizar. No obstante, no es común que existan organismos que deliberadamente apuesten por ser transparentes.

Sobre las obligaciones de transparencia activa de los gobiernos latinoamericanos, la CIDH, ha señalado que:

*(...) el artículo 13 de la Convención Americana, al amparar el derecho de las personas a acceder a la información en poder del estado, establece una obligación positiva para este de suministrar de manera oportuna, completa y accesible, la información solicitada o, en su defecto, de aportar en un plazo razonable las razones legítimas que impiden el acceso.*⁷⁰

Pero es que, además, no puede olvidarse que no basta colgar o publicar la información, sino que debe hacerse de manera útil. Por tanto, urge establecer unos criterios uniformes sobre los niveles de la calidad de la información y de los soportes mediante los que se entrega la información. Para que los sistemas satisfagan realmente las necesidades de los ciudadanos, «es importante tener en cuenta que, en principio, el derecho de acceso a la información permite el acceso al dato procesado (sea en forma de estadística, de indicador o en cualquier otra) y al dato bruto, es decir, al dato registrado por la administración pero aún no procesado ni clasificado».⁷¹

Por lo que respecta a las cuestiones procedimentales, si bien la experiencia comparada ha mostrado que legislar en materia de transparencia no es sinónimo de que esa transparencia se implemente de manera real, lo cierto es que el establecimiento de procedimientos suficientemente claros y delimitados para que la ciudadanía pueda acceder de manera efectiva a la información de los gobiernos y del sector público es una de las materias pendientes en Latinoamérica.

En general, se observa una carencia de procedimientos específicos para acceder a la información pública, o bien son procedimientos muy genéricos como si se tratara de cualquier petición ordinaria. No se puede afirmar que esos procesos satisfagan el derecho al acceso a la información concebido como un derecho fundamental. La vía judicial siempre queda abierta, no obstante, es totalmente tediosa e inoperativa a estos efectos.

En lo que se refiere a los organismos de fiscalización, custodia o aplicación, se ha de señalar que ostentan un papel crucial como medio de presión a los Estados y como sujetos que encarnan el papel de la promoción de la transparencia en todos los ámbitos de la cosa pública. No obstante, se detecta una debilidad importante: no se puede afirmar que existan verdaderas autoridades independientes con capacidad de controlar y hacer efectivas las normas relativas al acceso a la información, excepción hecha de Chile, con el Consejo para la Transparencia, y México, con el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

70 OEA, CIDH 2009a:298 ap. 24.

71 OEA, CIDH 2009a:298 ap. 81.

Existe toda una variedad de organismos ante los que teóricamente puede instarse una reclamación o denunciar determinados incumplimientos pero sus resoluciones suelen ser no vinculantes. Los organismos, en general, son débiles no se puede afirmar que salvaguarden o promuevan el derecho. Ello sucede por varias cuestiones, bien porque, no son independientes, o bien porque, aun siéndolo, disponen de poco presupuesto o, incluso, porque las propias legislaciones limitan sus potestades. En este sentido, la CIDH ha sido contundente al insistir en

*(...) la importancia de que estas leyes [las latinoamericanas] consagren expresamente los principios contenidos por los estándares interamericanos al respecto, con lo cual se hace más fácil la garantía plena del derecho. Adicionalmente, [se pone de manifiesto] la necesidad de que los marcos normativos atribuyan competencias a unidades especializadas, autónomas e independientes para resolver las disputas que puedan crearse respecto del acceso o denegatoria de información pública y, por ello, se recomienda seguir el ejemplo de aquellos Estados, como México y Chile, donde se muestra una vigorosa práctica de protección del derecho a partir de dichas instituciones.*⁷²

Por lo tanto, es clara la necesidad de que esos organismos tengan una capacidad de fiscalización real. Se ha planteado, incluso, la posibilidad de elevar a rango constitucional a esos organismos.

Por otra parte, para poder determinar el estado de situación de la transparencia en América Latina es necesario el análisis del grado de participación de la ciudadanía, por cuanto un concepto global y transversal de transparencia entraña una participación real y efectiva en el bien entendido que el derecho a la información repercute directamente en los niveles de participación.

La legislación regional latinoamericana ha identificado el contenido mínimo de las normativas de los países para que la participación sea un hecho. En particular, destaca la necesidad del *Open government* - *Open data*; el fomento de reuniones abiertas en el seno del sector público para que pueda acudir todo aquel que quiera sin tener que acreditar un interés legítimo y, el derecho a realizar peticiones de información.

En términos generales, la normativa de acceso a la información suele cumplir los parámetros mínimos establecidos a nivel internacional,⁷³ sin embargo, «tienden a ser débiles en la promoción del derecho. La promoción puede tomar diversas formas dependiendo del público y del objetivo y de los posibles usos que harán del mismo, pero nunca se debe perder de vista que el objetivo primero es que sea conocido y las personas se apropien del mismo».⁷⁴

72 OEA. CIDH 2011:338 ap. 454.

73 Recordemos que el hecho de que una norma contenga ciertos estándares no implica ni su efectividad ni que se lleve a cabo lo regulado, que depende de otros factores.

74 CAINFO 2011:88.

El modo en que las autoridades difunden y promocionan el derecho para que los ciudadanos lo interioricen como tal constituye una cuestión central en una comunidad en la que existen grandes desigualdades sociales. Se ha de tener presente que los factores económico y educativo inciden directamente en los niveles de participación; a mayores niveles económico y educativo, más se accede a la información y más se participa y viceversa; por tanto, los medios de promoción del derecho han de ser variados, se ha de asegurar que la difusión del derecho no sea excluyente y se ha de reforzar en los sectores más débiles.

Y es que, sin acceso para todos y participación de todos no podemos afirmar la transparencia, por tanto, a la hora de replantear cómo ha de difundirse la información, se ha de concebir un sistema que procure salvar la discriminación, o bien articular los medios necesarios para que el estado garantice igualmente la salvaguarda del derecho fundamental de las personas que no dispongan de los recursos suficientes para participar del *open government*.

La sociedad civil organizada sí que participa activamente –sobre todo la internacional–, y su actuación conlleva repercusiones en las políticas. En muchas ocasiones ha constituido el impulso determinante para que un país concreto proceda a adoptar medidas de transparencia; en cambio, la participación del sector empresarial brilla por su ausencia.

Un aspecto del derecho a la información que suele olvidarse es el empleo del derecho para facilitar prácticas comerciales eficaces. En muchos países, las/los usuarios comerciales son uno de los grupos usuarios más significativos. Las entidades públicas tienen un volumen vasto de información de toda clase, en gran parte relacionada con asuntos económicos y que puede resultar útil para las empresas. El derecho a la información ayuda a promover un flujo ágil de información entre el gobierno y el sector empresarial, lo que maximiza el potencial para sinergias. Este es un beneficio importante de la legislación sobre el derecho a la información y ayuda a satisfacer las preocupaciones de algunos gobiernos sobre el costo de aplicar semejante legislación.⁷⁵

Por otra parte, se ha de insistir en el hecho de que pese a la existencia de una buena legislación sobre transparencia en algunos países, la ciudadanía no siempre hace uso de ella.⁷⁶ En esos supuestos, el problema es claramente cultural y lo que se ha de implementar son procesos de difusión capaces de generar conciencia y de facilitar las herramientas suficientes y el acceso a todos. Solo de ese modo el ciudadano demandará información con independencia de su situación social y solo de ese modo irá calando la idea de que no solo se puede sino que se debe

⁷⁵ Mendel 2008:5.

⁷⁶ Por ejemplo, en República Dominicana hay Oficinas de Acceso a la Información que no han recibido ni una petición desde que se crearon.

controlar socialmente al poder. El cambio cultural es un factor esencial.

Se detectan básicamente dos problemas fundamentales en relación con la escasa y desigual participación:

/ Culturales: mayor o menor predisposición de los funcionarios públicos a entregar información.

/ Implementación relacionada con problemas estructurales y/o de coordinación en la gestión pública que limitan o generan condiciones para la entrega de la información completa y oportuna (literal de Informe regional).

Por último, se ha de señalar que se observa una falta de homogeneización a la hora de publicar la información. Es decir, poner en común qué se publica y qué no; hasta dónde llega lo público y el alcance de lo reservado y del secreto; y los límites de la protección de datos de carácter personal. La sistematización y la clarificación de estas cuestiones incide también en la participación. Si el ciudadano tiene claro lo que puede solicitar a cada institución, sus derechos, lo que es y no es reservado y en qué supuestos pueden denegarle información, la seguridad que le genera le permite interactuar más.

Hay que dar un paso más: una vez esté salvaguardado el derecho de acceso, hay que proponerse crear obligaciones de generar determinadas informaciones que son de interés general público sin que sean solicitadas, sin perder de vista

que la comunidad internacional es unánime al entender que las obligaciones de generar información estadística son de carácter progresivo y no de cumplimiento inmediato.

3.2.2. Europa

Por lo que respecta a Europa, también se ha diferenciar el estado de situación a nivel regional y a nivel nacional.⁷⁷ No obstante, la diferenciación aquí es más clara por la existencia de la Unión Europea (UE).

En la UE, desde el año 2001, existe un reglamento relativo al acceso del público a los documentos.⁷⁸ Este reglamento –de aplicación directa a todos los Estados miembros– garantiza el derecho de todo ciudadano de la Unión, así como de toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro,⁷⁹ a acceder a los documentos

77 Vid. anexo B del presente estudio: «Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en Europa».

78 Parlamento Europeo y Consejo. Reglamento (CE) núm. 1049/2001, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. DOCE, núm. L145, de 31.05.2001.

79 «Con arreglo a los mismos principios, condiciones y límites, las instituciones podrán conceder el acceso a los documentos a toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro» (apartado segundo del artículo 2 del Reglamento núm. 1049/2001).

que obren en poder de una institución; es decir, «los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea».⁸⁰

Además, el derecho de acceso a los documentos de la UE está reconocido como un derecho fundamental en el Tratado de Funcionamiento de la Unión⁸¹ (TFUE) que entiende que, para impulsar una buena gobernanza y garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión han de actuar con el mayor respeto posible al principio de apertura. Para ello, establece toda una serie de obligaciones.

En primer lugar, se dispone, también, que todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones establecidas en el propio tratado.

Por lo que respecta a las instituciones, las sesiones del Parlamento Europeo han de ser públicas, así como las del Consejo cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo, también

se ha de garantizar la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos ha de garantizar la transparencia de sus trabajos y en su reglamento de funcionamiento interno ha de prever disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos.

Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones solo están sujetos a las obligaciones mencionadas cuando ejerzan funciones administrativas.

La conceptualización y regulación del TFUE sobre el derecho de acceso a los documentos ha renovado e impulsado el debate sobre la complejidad del proceso legislativo europeo y la dificultad con la que se encuentran los ciudadanos y los propios Estados miembros a la hora de acceder y localizar los documentos normativos. Se pretende realizar una reforma y una tarea de simplificación.

En estos momentos, la refundición del reglamento⁸² está en el orden del día del Parlamento y se está replanteando la regulación del derecho al acceso. Esta iniciativa no ha estado exenta de

80 Apartado tercero del artículo 2 del Reglamento núm. 1049/2001.

81 Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea –versión consolidada–. DOUE, núm. C 115, de 09.05.2008.

82 El estado de situación de la normativa, disponible en <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20120611+TOC+DOC+XML+V0//ES&language=ES>>.

polémica por cuanto existen determinadas corrientes a favor de restringir el derecho. El propio portavoz de la Comisión Europea, recientemente, ha realizado unas jocosas y desafortunadas declaraciones⁸³ sobre la pérdida de tiempo que supone atender a las peticiones de información de la ciudadanía. Sobre este respecto y, en concreto, por lo que a la Comisión Europea se refiere, se ha de señalar que alrededor de 20 organizaciones no gubernamentales han denunciado ante el Parlamento Europeo los reiterados incumplimientos de la Comisión con relación a sus obligaciones de transparencia ya sea por no responder a solicitudes de acceso a los documentos, ya sea por no contestar en plazo o por oponer excepciones sin motivación alguna. En esta crisis, no solo económica sino de transparencia, es evidente que es necesario acometer reformas en la ley y en las prácticas, en las que participen todos los implicados en un debate abierto y constructivo, y conviene aumentar las exigencias de transparencia proactiva con el fin de reducir la carga que supone al personal atender a las peticiones de solicitud de documentos.⁸⁴

83 Vid.: <<http://euobserver.com/18/116533>>.

84 Plataformas como ALTER-EU han manifestado que «In this context, it is clear that reforms to law and/or practice are needed and all parties should be engaging in an open and constructive debate on how to best achieve this. For example, in addition to transparency portal, what is the best approach to increasing proactive transparency in order to reduce the burden of answering access to documents requests» (ALTER-EU, carta de 14 de junio de 2012, dirigida al vicepresidente,

Conn relación a las instituciones de gobierno, destaca el Código de Conducta del Parlamento Europeo, aprobado el pasado año 2011.⁸⁵ El código ético, básicamente, se centra en prohibir los sobornos y aceptar cualquier regalo cuyo valor sea superior a los 150 euros.

Actores civiles, organizaciones y ONG como Transparencia Internacional han llamado la atención sobre la debilidad del código, que obvia cuestiones esenciales como las incompatibilidades con otras actividades por razón de ostentar el cargo de eurodiputado o sanciones graves en caso de incumplimiento del código, o la necesidad de que exista un período de varios años en el que no se permita a los eurodiputados formar parte de *lobbies* tras dejar el cargo.

Por lo que respecta a los mencionados grupos de presión, se ha de tener presente que el fenómeno de la *lobbocracia* es una de las cuestiones que hace peligrar ciertamente la transparencia en el seno de la Unión.⁸⁶ Existe un registro de grupos de

presidente y secretario de la Comisión Europea con relación a las declaraciones del portavoz. Disponible en <<http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Letter%20to%20Sefcovic%20re%20Gravili%2014%20June%202012.pdf>>.

85 Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/Code_of_conduct_ES.pdf>.

86 Después de Washington, Bruselas se ha convertido en el segundo centro de poder mundial, por tanto, punto de mira para llevar a cabo este tipo de prácticas, a las que se dedican unos 15.000 profesionales repartidos en más de 4.000 *lobbies* (solo en la capital europea). Estos generan cada año entre 60 y 90 millones de euros.

presión pero la inscripción es voluntaria,⁸⁷ sería necesario que ese registro fuera obligatorio y que se hiciera constar los objetivos de cada *lobby* y los métodos que pretenden utilizar para su consecución.

Para finalizar esta visión genérica del estado de la cuestión a nivel europeo, se ha de hacer mención a la contratación pública, que es uno de los ámbitos más sensibles respecto a la doble cara de la moneda *transparencia/corrupción* y cuya competencia de regulación básica corresponde a la UE. Pues bien, la Comisión Europea tiene sobre la mesa una propuesta de directiva⁸⁸ sobre la materia para remplazar a las ya obsoletas directivas de 2004. Las directivas vigentes en la actualidad, si bien en su momento supusieron un avance y un esfuerzo por unificar la contratación pública de los diferentes Estados miembros e implementar principios básicos como la publicidad, la concurrencia y, en definitiva, la transparencia, lo cierto es que la excesiva complejidad de los procedimientos, en la práctica, ha permitido a muchos países su incumplimiento reiterado. Además, el sistema de sujeción de las adjudicaciones en función de los umbrales ha olvidado y fomentado la corrupción en las adjudicaciones de importes inferiores.

Por lo anterior, una nueva directiva en materia de contratación puede suponer grandes pasos en materia de transparencia. No obstante, tal y como está redactada la actual propuesta no se observan grandes avances; se fomenta el uso de la contratación electrónica, se concreta lo que se ha de entender por *conflictos de interés* y se exige una mayor motivación de las adjudicaciones; pero en la medida que se siga utilizando un sistema de umbrales tan elevado muchos contratos siguen quedando al margen de los requisitos exigidos por la Unión.

Para entender el fenómeno y la situación europea, se ha de tener presente que existe una conciencia arraigada sobre que la corrupción es una cuestión totalmente ajena en tanto en cuanto solo atañe a países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Esta visión ha hecho que, muchas veces, no se hayan adoptado las medidas preventivas oportunas y que no haya sido nunca, hasta el momento, una prioridad política. Respecto a ello se ha de destacar el papel fundamental que ha desempeñado la ciudadanía, pues en un contexto de crisis económica aguda e insostenible, movimientos como el 15 M⁸⁹ y ONG como ProAcceso o

87 En Washington, en cambio, la inscripción es obligatoria.

88 Parlamento Europeo y Consejo. Propuesta de Directiva relativa a la contratación pública de 20 de diciembre de 2011, COM (2011) 896 final. Disponible en <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:ES:PDF>>.

89 El Movimiento 15-M, también conocido como *los indignados*, es un movimiento ciudadano formado a raíz del 15 de mayo de 2011 con una serie de protestas pacíficas en España con la intención de promover una democracia más participativa alejada del bipartidismo que domina el país (Partido Socialista Obrero Español –PSOE– y Partido Popular –PP–) y de la influencia de bancos y corporaciones. Reivindica una «auténtica división

GreenPeace, entre otras muchas, han sido los responsables directos de que se pase del olvido de la transparencia a la lucha por la transparencia. Parece ser que nos encontramos ante el despertar europeo en materia de transparencia.

Expuesto el panorama general de la UE, no puede obviarse que, pese a que a diferencia de América Latina, esta institución supranacional tiene competencia efectiva sobre los Estados miembros, no por ello, la situación infrarregional es menos dispersa y heterogénea que en el primer caso.

Por lo que respecta a la situación infrarregional europea, recientemente, Transparencia Internacional ha hecho público un exhaustivo informe sobre la corrupción en Europa.⁹⁰ En el informe se analiza sistemáticamente a 25 Estados europeos y se destacan las tendencias europeas así como los avances y las deficiencias más importantes.

Según apuntábamos, hay una variopinta casuística, unos sistemas están más consolidados que otros, pero ninguno de los países analizados ha conseguido que Transparencia Internacional le otorgue el *bill of health*; el «certificado de buena salud».

Según Transparencia Internacional, los países más opacos y corruptos son los del sur de Europa, que, coincidiendo con su grave situación de crisis económica, son Grecia, Italia, Portugal y España. Muestran un grave déficit tanto en el sector público general como en niveles de rendición de cuentas. Se observan problemas de ineficiencia, negligencia y corrupción incontrolados. Los vínculos entre la corrupción y la crisis financiera no pueden ser ignorados.

Sin entrar al análisis pormenorizado, en general, los partidos políticos, el sector público y el privado⁹¹ se identifican como los más débiles en la lucha contra la corrupción en Europa; son las instituciones que salen peor paradas.

Destaca la poca regulación y el descontrol sobre la financiación de los partidos políticos, cuestión de alto riesgo en el fomento de la corrupción.

Las instituciones más valoradas son las de control o vigilancia, tales como el defensor del pueblo, los organismos de fiscalización y auditoría como impulsoras de integridad.

Se llama la atención, al igual que a nivel regional, sobre el peligro que suponen las prácticas de los grupos de presión y sus relaciones con los partidos políticos,

de poderes» y otras medidas con la intención de mejorar el sistema democrático.

90 Transparencia Internacional 2012. El informe fue presentado el pasado 6 de junio de 2012 y ha sido financiado por la Comisión Europea y por Islandia, Liechtenstein y Noruega.

91 Únicamente Noruega y Suecia cuentan con un sector privado que se relaciona e involucra con el gobierno y la sociedad civil en la lucha contra la corrupción.

que son opacas y propician un tráfico de influencias intolerable. Estas relaciones no están reguladas ni controladas en casi ningún país.

Por lo que respecta a los niveles de regulación, en líneas generales todos los países han desarrollado sus normativas o tienen previsiones legales sobre la materia. No obstante, la aplicación deja mucho que desear,⁹² existen países en los que el acceso a documentos lleva aparejadas tasas; la información se

traslada con retraso o no se da; no hay conciencia pública sobre el derecho a la información. Se observa un retroceso generalizado consistente en incluir excepciones y limitaciones al acceso a la información basadas en motivos de seguridad nacional o información sensible a efectos de política económica.

Y lo mismo –o peor– sucede con relación a la contratación pública, que es donde se focalizan los riesgos más elevados de corrupción. Según se ha avanzado, todos los países de la UE han transpuesto en mayor o menor medida las directivas de 2004 sobre contratación pública, no obstante, se incumplen sistemáticamente con cierta impunidad. Esta paradójica situación viene provocada por la complejidad de los procedimientos regulados en las directivas y las cargas administrativas que se imponen a los poderes adjudicadores. Una legislación difícil de cumplir ha fomentado prácticas en las que continuamente se manipulan las necesidades de contratación y se fraccionan los objetos contractuales a efectos de no sobrepasar los umbrales comunitarios y así escapar de la aplicación de normativa de la Unión.

92 A diferencia de América Latina, donde los fenómenos de corrupción son los clásicos, como el soborno, en Europa nos encontramos con verdaderas *ingenierías financieras*, en las que la Administración pública, por ejemplo, intenta a toda costa crear mediante distintos sistemas ficciones contables conducentes a la transformación de las transferencias de capital en activos financieros y gastos corrientes, trasladando la carga actual a generaciones futuras e hipotecando presupuestos. El concepto de *ingeniería financiera* ha sido acuñado por Lawrence Galitz y hace referencia a «la utilización de instrumentos financieros para reestructurar un perfil financiero existente y obtener así otro con propiedades más deseables» (Galitz 1994).

Y es que, «en el contexto de la crisis financiera, unos controles débiles y regulaciones ineficaces han sido determinantes a la hora de fomentar la «corrupción legal». La corrupción legal va más allá del soborno e incluye el tráfico de influencias, por ejemplo, la excesiva e indebida influencia de los *lobbyists* en los centros europeos de poder. Se promueve a través de técnicas y métodos opacos, tráfico de influencias, etc. Todos estos factores han dado lugar a una forma más sutil de la captura política que distorsiona la toma de decisiones para beneficiar a unos pocos a expensas de la mayoría» (Transparencia Internacional 2012:10; la traducción es nuestra).

4. Participación ciudadana: la democracia participativa como complemento de la democracia representativa

4.1. Consideraciones previas

Una democracia solo hace honor a su nombre si los ciudadanos tienen un verdadero poder de actuar como tales, es decir, si son capaces de disfrutar de una serie de derechos que les permitan demandar participación democrática y considerar dicha participación como un título (Held, 2001).

La participación ciudadana, al igual que la gobernanza, también ha sido objeto de discusión por parte de la ciencia política en los últimos años, no tanto por la definición de los elementos que la configuran, sino por el amplio debate que sobre democracia representativa y democracia participativa se produjo como producto de los fallos del Estado y del mercado, que dieron lugar a la revisión del modelo de gobierno.

Fue a principios de la década de los ochenta cuando surgió un renovado interés por parte de diversos actores –teóricos, políticos, institucionales y sociedad civil– por la participación ciudadana. La crisis del Estado del bienestar también supuso que los ciudadanos comenzasen a reclamar una mayor participación en las decisiones políticas y un control del gasto público a través del acceso a la información pertinente y exigiendo con mayor intensidad la aplicación de los principios de eficacia y eficiencia en la gestión económica y social como una valor añadido de la legitimidad democrática.

Los cambios producidos tanto en la acción gubernamental como en la relación Estado-sociedad bajo la perspectiva de la gobernanza hacen de la participación uno de los conceptos de referencia obligada; así lo reconoce el PNUD en el *Informe sobre la democracia* (2002) cuando afirma que «la estrategia para el desarrollo humano del siglo XXI consiste en promover la participación mediante la gestión democrática de asuntos públicos».

Aunque con diferencias entre ALC y Europa, en ambas regiones se produjo una profunda crisis a causa del *cansancio ciudadano*, esto es, la pérdida de expectativas de la población sobre la clase política y su desencanto con las instituciones. De forma paralela a esta situación, se fueron conformando nuevos modelos de participación social, a través de la sectorialización de los intereses, de la organización de nuevos movimientos sociales, del resurgimiento de la sociedad civil, o de la gobernanza multinivel.

En Europa, el punto de inflexión lo marcó el cada vez menor índice de participación en las elecciones al Parlamento Europeo (1999), y en consecuencia el propio *Libro Blanco de la Buena Gobernanza* reconoció que «las instituciones democráticas y los representantes públicos tanto a nivel nacional como europeo pueden y deben tratar de conectar Europa a sus ciudadanos, como requisito previo a unas políticas pertinentes y efectivas», y añade: «los ciudadanos siguen esperando la adopción de medidas a escala europea en numerosos ámbitos, pero ya no creen en la capacidad de un sistema complejo para

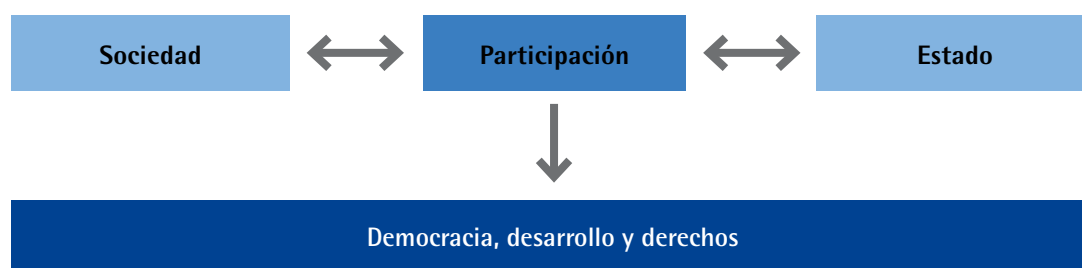


Figura 6

Fuente: elaboración propia

ofrecerles los resultados que desean. En otras palabras, la gente mantiene unas expectativas defraudadas, pero expectativas al fin y al cabo».

Tanto la realidad latinoamericana como la europea conducen a que cuando actualmente se habla de procesos políticos de construcción de políticas se deba hablar de los actores sociales que participan en ellos, lo que supone que la participación ciudadana en las políticas públicas se convierte en el eje central de la gobernanza –y, por tanto, se encuentra en el centro de la relación entre gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos.⁹³

La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos es inherente a la existencia de entornos democráticos donde Estado y sociedad se relacionan. En este sentido, como se analizará a continuación, el estudio abordará la participación desde una triple perspectiva: la participación ciudadana

como complemento directo de la democracia representativa en entornos de gobernabilidad democrática; la participación ciudadana como elemento articulador fundamental entre gobernanza, buen gobierno y cohesión social; y la participación ciudadana local como espacio privilegiado para poner en práctica la democracia participativa.

4.2. Delimitación conceptual

La participación ciudadana es un elemento consustancial a la democracia, en entornos de gobernabilidad democrática avanzados, e implica la intervención de los ciudadanos en el gobierno, consecuencia precisamente del nivel de desarrollo y formación de las sociedades que cada vez se vuelven más críticas y exigentes con sus gobernantes.

Si bien existen diversos niveles para entender la participación de la sociedad en las políticas públicas: i) a través de la participación electoral, vía sufragio universal, ii) a través de mecanismos que

93 Informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 2006.

Figura 7

Participación política / democracia representativa	/ Electoral / Asociativa
Participación ciudadana / democracia participativa	/ Información / Quejas y consultas / Procesos de deliberación y toma de decisiones

Fuente: Campos 2010:6;
elaboración propia

implican tener en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos en la formulación de políticas, y iii) a través de instancias para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas por medio de la cogestión o cogobierno, este estudio parte de una delimitación conceptual de inicio fundamentada en el segundo nivel.

Por ello, frente a la participación política, basada fundamentalmente en la participación electoral y asociativa de carácter político, la participación ciudadana hace referencia a los mecanismos que permiten al ciudadano estar informado de las cuestiones públicas, presentar quejas o sugerencias a través de vías institucionales, así como participar en los procesos de deliberación y toma de decisiones (Eva Campos 2010).

Ante esta distinción entre democracia representativa o participación política y democracia participativa o participación ciudadana, se hace necesario concluir que la democracia representativa y la democracia participativa no son alternativas contrapuestas, sino que se complementan y refuerzan la una a la otra. Así, el principio de la

democracia participativa solo es posible como complemento de la democracia representativa y actúa como respuesta a las deficiencias de la primera poniendo en valor que los ciudadanos deben ser activos protagonistas del desarrollo de su comunidad.

Por tanto, una democracia es participativa cuando se persigue una mayor implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas aumentando la intensidad de la incidencia de estas respecto a lo que es habitual en las democracias representativas. No obstante, a pesar del amplio reconocimiento de los efectos positivos de la participación ciudadana, aún siguen existiendo ciertos inconvenientes que no favorecen la apertura de los espacios de participación, y existen, por tanto, argumentos a favor y en contra de ella.

Algunos de los argumentos que se esgrimen en contra de la participación ciudadana son los siguientes (Subirats, 2001):

/ Aumenta la lentitud y el coste en la toma de decisiones.

/ No incorpora valor añadido a las decisiones.

/ Favorece los particularismos y las singularidades.

/ Tiende a una visión de corto plazo.

/ Erosiona instituciones y partidos políticos.

/ Es el escenario idóneo para élites o grupos de interés, que velan por unos determinados intereses que no tienen por qué corresponderse con los de toda una comunidad.

Sin embargo, existen más argumentos, y más consistentes, para apoyar la participación ciudadana como un mecanismo de mejora de la calidad de la democracia.

1. Como prescripción idónea para luchar contra varias de las patologías que sufren las democracias actuales:

/ La desafección política.

/ La crisis de confianza en los partidos políticos.

/ La incapacidad de canalizar nuevas demandas.

2. Como elemento necesario para la construcción de democracias dinámicas y abiertas, en tanto en cuanto elemento imprescindible para aproximarse a los problemas reales de los ciudadanos como protagonistas para minimizar los problemas y buscar soluciones.

3. Como generador de beneficios tales como:

/ Fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

/ Ahorrar en las funciones de organización y gestión del sector público.

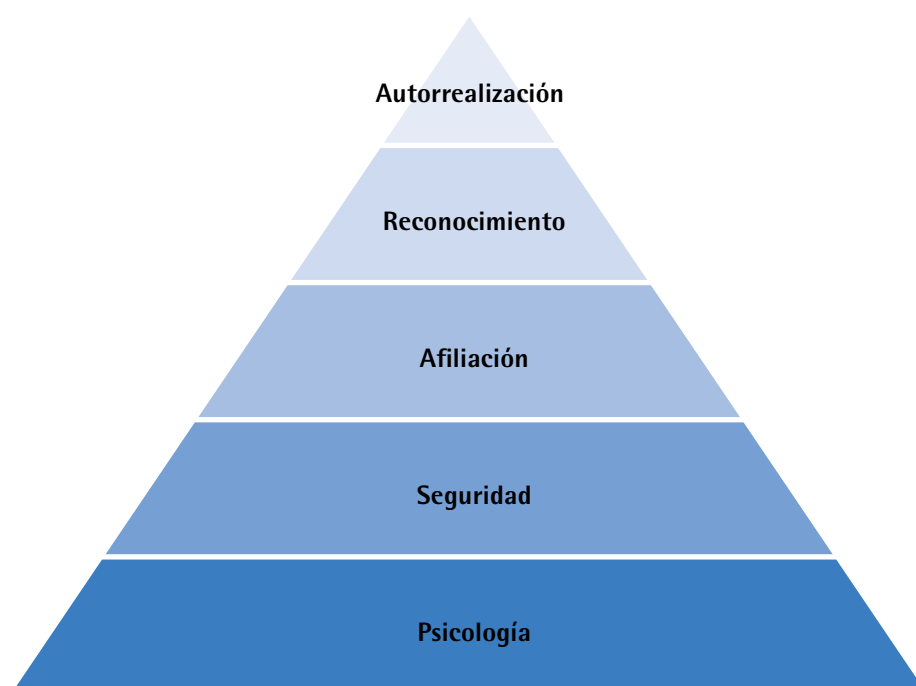
/ Generar beneficios sociales como contrapeso a las conductas incívicas.

En síntesis, la participación ciudadana contribuye a mejorar la democracia, la eficiencia y eficacia de las decisiones políticas y el consenso ciudadano, a aumentar la legitimidad de los sistemas políticos, a optimizar el rendimiento institucional y a formar a mejores ciudadanos y políticos. Pero ¿cómo se favorece la participación de los ciudadanos?

Los ciudadanos, cada vez más formados y que viven en mejores condiciones, están más preparados para participar en los problemas colectivos y no solamente individuales de su propio Estado del bienestar. Esta es una condición *sine qua non* para participar en la vida pública. La famosa pirámide de Maslow en su teoría de las jerarquías sobre la motivación humana (Abraham Maslow 1943) defiende que, conforme se satisfacen las necesidades más básicas (parte inferior de la pirámide), los seres humanos desarrollan necesidades y deseos más elevados (parte superior de la pirámide).

En el vértice de la pirámide encontramos la autorrealización del ser humano, que

Figura 8. Pirámide de Maslow



Fuente: Maslow 1943

comprende la moralidad, la creatividad, la aceptación de hechos y resolución de problemas, cuando ha cubierto sus necesidades básicas y afectivas y se reconoce seguro y con confianza. Esa es la condición idónea que permite participar en la vida pública; tal y como expresa Adam Przeworski en su obra *La democracia sustentable* (1998), «el ejercicio de la ciudadanía solo está al alcance de aquellas personas que disfrutan un mínimo de seguridad material, educación y acceso a la información».

Hablar de participación ciudadana en muchas ocasiones puede suponer un elevado optimismo discursivo sobre los alcances de esta participación frente a una escasa intervención real de la

ciudadanía en las políticas públicas, derivada seguramente en ocasiones de la precariedad de las condiciones sociales básicas para el ejercicio de los derechos del ciudadano y/o de que dicha participación queda reducida a mecanismos de mera provisión de información por parte de los gobernantes a los gobernados, en vez de ser verdaderos mecanismos de deliberación y decisión.

Por ello, la participación ciudadana necesita de instituciones permeables y transparentes en su funcionamiento, de unos ciudadanos formados y activos con capacidad de ejercer control e influencia y de mecanismos adecuados, flexibles y dinámicos que permitan una participación real.

La participación ciudadana, siguiendo a Arnstein (1969), abarca diferentes niveles de implicación en los procesos públicos:

/ *Información a los ciudadanos:* a través de diferentes canales, sobre las decisiones adoptadas, las actividades de la Administración y las opciones de participación. La transparencia, como se ha señalado, es la condición necesaria para poder hablar de participación ciudadana.

/ *Admisión de quejas de los ciudadanos:* a través de mecanismos que permitan interponer quejas sobre el funcionamiento de los servicios o cuestiones de interés general.

/ *Consulta a los ciudadanos:* de manera periódica para detectar necesidades sobre distintas cuestiones que afecten a su entorno.

/ *Deliberación con los ciudadanos:* mediante procesos que permitan debatir sobre los aspectos que atañen a la comunidad, así como la generación de mecanismos que formen a los ciudadanos

para que puedan participar mejor en dichos procesos.

/ *Toma de decisiones con los ciudadanos:* promoviendo su ejecución así como las condiciones que favorezcan su desarrollo.

Estos niveles de participación requieren de una implicación de los ciudadanos en aquellas actividades que están destinadas a influir en la ejecución de actuaciones políticas concretas, entendiéndose como aquel proceso por el cual los ciudadanos, tanto a título individual como colectivo, desarrollan una acción tendente a vincular una opinión con los ámbitos público y político (Toto, 2000). Pero la concepción de la participación ciudadana puede comprender muchas formas de manifestarse y a su vez está sujeta a las contingencias de los contextos históricos, geográficos y culturales.

No obstante, existen dos condiciones y requisitos indispensables para que la participación ciudadana pueda ser efectiva: la transparencia y la rendición de cuentas. Sin transparencia y rendición de cuentas no puede haber participación.

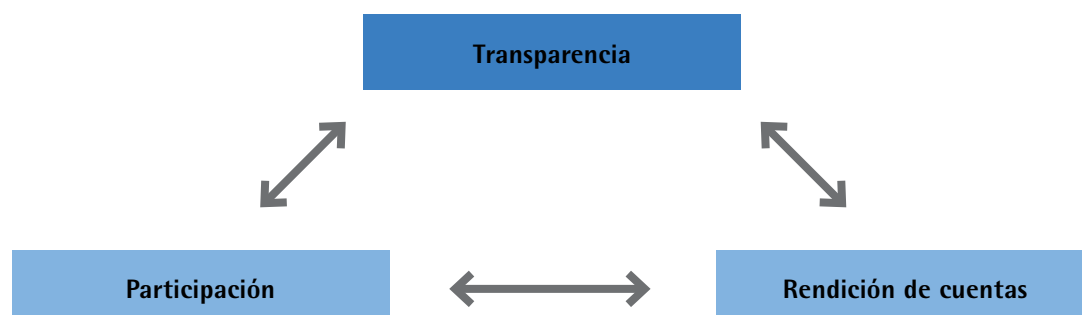


Figura 9

Fuente: elaboración propia

La relevancia de dicha relación supone que, al utilizar distintos mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, aumenta la legitimidad democrática y la credibilidad en el sistema, lo que favorece el hecho de que los ciudadanos se transformen en participantes activos de los asuntos públicos, condición esencial para la buena gobernanza y la cohesión social, como se analizará más adelante.

5. Cohesión social y gobernanza: una agenda común en torno a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana

5.1. Cohesión social, gobernanza y buen gobierno: principios comunes

A lo largo del estudio se han analizado y delimitado los conceptos de cohesión social, gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y participación con el objetivo de demostrar que la interacción entre unos y otros es causal y positiva. La aproximación a la teoría de la gobernanza nos ha permitido centrar la atención en tres de los cinco principios que la definen: la transparencia, la rendición de cuentas, y la participación. Estos tres principios, a su vez componentes de la cohesión social, prueban la convergencia entre cohesión social y gobernanza, por cuanto ambas los necesitan para su efectiva consecución, y permiten hablar de una agenda común que responda a la ecuación de a mayor transparencia y participación en el marco de una buena gobernanza mayor grado de cohesión social.

En este sentido, la aproximación de Aguilar nos permite conectar esta relación causal y positiva entre buena gobernanza y cohesión social al definir esta última como «el proceso mediante

el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección. El concepto implica dos dimensiones fundamentales de la vida humana en sociedad, la intencionalidad social y la capacidad social de transformar las intenciones o propósitos en realidades». La primera dimensión se refiere a la definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de calidad de vida, mientras que la segunda concierne a la definición del arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales.

Podríamos decir que esas dos dimensiones que nos muestra Aguilar se refieren al qué, al fin –el logro del mayor grado de cohesión social–, y al cómo, al medio, –mediante una forma de gobernar horizontal, participativa, transparente y coherente, a través del modelo de gobernanza–. Es, por tanto, en su función

Cuadro 9. Cohesión social, dimensiones y componentes

Dimensiones	Componentes (principios)
Económica y productiva	Inclusión social
Social	Reconocimiento
Territorial	Pertenencia
Cívica	Igualdad
Institucional	Legitimidad
	Participación

Fuente: Guía metodológica URB-AL III y Documento Base del Programa URB-AL III, Godínez 2010

Cohesión social	Buen gobierno	Gobernanza
Legitimidad	Legalidad	Coherencia
Igualdad	Equidad	Eficacia
Pertenencia	Responsabilidad	Rendición de cuentas
Reconocimiento	Transparencia	Transparencia
Participación	Participación	Participación
Inclusión social	Consenso	
	Sensibilidad	
	Eficacia y eficiencia	

Cuadro 10. Principios de cohesión social, gobernanza y buen gobierno

Fuente: elaboración propia

de medio, donde entran en juego la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y el buen gobierno, que siendo fines en sí mismos, aquí se convierten en medios para el continuo logro de la cohesión social en sus dimensiones cívica e institucional.

Tal y como muestra el cuadro 1, las dimensiones de la cohesión social que entroncan directamente con los principios de la buena gobernanza son:

/ En primer lugar, la **dimensión cívica**, ya que enlaza directamente con la construcción de ciudadanía activa en condiciones de igualdad conectándose directamente con el fomento de la participación en organizaciones civiles y de la ciudadanía en general, en procesos de definición, ejecución y control de las políticas públicas.

/ En segundo lugar, la **dimensión institucional**, ya que pone en valor la legitimidad de las instituciones, el

fortalecimiento de sus capacidades, la promoción de mecanismos institucionales de concertación público-privada y la articulación de los diferentes niveles de decisión (gobernanza multinivel).

La gobernanza y la cohesión social⁹⁴ comparten principios que las convierten en socias naturales en la dirección de la sociedad. Principios que favorecen una nueva forma de gobernar que se traduce en la promoción de instituciones previsibles, eficientes, legítimas y equitativas que luchan contra la desigualdad, la pobreza, los desequilibrios financieros, la corrupción, el clientelismo, la inseguridad con la finalidad de garantizar la libertad, la calidad de vida en democracia y un desarrollo sostenible. De ahí que, aunque el buen gobierno no sea el único actor en la construcción de la buena gobernanza, sí se convierte en un actor clave.

94 Godínez 2010.

Pueden comprobarse en el cuadro 10 de la página anterior los principios convergentes de la gobernanza, el buen gobierno y la cohesión social.

A tenor de este cuadro resumen, se constata que existen principios coincidentes, complementarios y otros que se encuentran estrechamente relacionados, donde la participación se convierte en el eje central de la gobernanza, el buen gobierno y la cohesión social. Veamos las relaciones existentes entre ellos.

1. Complementarios

/ *Legitimidad y legalidad.* Para la cohesión social es esencial construirse desde el pensamiento colectivo orientándose hacia el bien común de toda una comunidad. Ello tiene como consecuencia inmediata la imprescindible existencia de instituciones legítimas y fuertes. Unas instituciones –públicas y privadas– con un alto grado de representatividad, capaces de planificar estratégicamente y que favorezcan espacios de intermediación entre los individuos.

Pero esas instituciones legítimas a su vez deben regirse mediante un marco de legalidad justo e imparcial que garantice una protección total de los derechos humanos, particularmente los de la minoría. La imposición imparcial de la ley requiere de un poder judicial independiente y de una fuerza política incorruptible. El principio de legalidad del buen gobierno se convierte en un aliado estratégico de primera magnitud para el cumplimiento del componente

legitimidad de la cohesión social, como las dos caras de la misma moneda.

/ *Igualdad y equidad.* La igualdad y la equidad comparten significado y fin. La cohesión social supone un compromiso extendido y sistémico con la justicia distributiva y la equidad. Una sociedad que no garantiza igualdad de oportunidades a toda la ciudadanía genera dinámicas de distanciamiento social y de capacidades diferenciadas que erosionan e imposibilitan su cohesión.

El buen gobierno entiende que la equidad en una sociedad de bienestar depende de si asegura que todos sus miembros sientan que forman parte de ella y no se sienten excluidos de la inercia mayoritaria de su sociedad. Para ello, se necesita que todos los grupos, pero especialmente los más vulnerables, tengan las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar. La equidad es un presupuesto necesario para lograr el sentido de pertenencia de los individuos, convirtiéndolos en ciudadanos corresponsables de la dirección de su comunidad

2. Estrechamente relacionados

/ *Pertenencia, reconocimiento y sensibilidad, consenso.* La pertenencia se relaciona con el desarrollo de un sentido de conexión colectiva de valores y principios básicos compartidos entre los ciudadanos, por lo que un riesgo para la cohesión social se asocia con el sentimiento de aislamiento que, bajo ciertas circunstancias, puede generarse

entre algunos individuos y grupos sociales, mientras que el reconocimiento atañe a la conciliación positiva de las diferencias identitarias, religiosas, culturales, políticas, étnicas, de valores y de cualquier otro tipo que caracterizan a la sociedad.

Que los ciudadanos y ciudadanas sientan que los otros los aceptan y reconocen contribuye a la cohesión social, mientras que si sienten el rechazo o la intolerancia la cohesión social estará en riesgo. Por ello, para coadyuvar a su consecución dos principios del buen gobierno –el consenso y la sensibilidad de las instituciones– se convierten en elementos fundamentales, ya que frente a la multitud de actores y puntos de vista, se requiere una adecuada mediación entre los diferentes intereses en aras a alcanzar un amplio consenso que favorezca al conjunto de la comunidad y establezca también los cauces para poder realizarlos. Para ello, es necesaria una perspectiva amplia y comprensiva de la historia, la cultura y los contextos sociales de una sociedad o comunidad concreta, y, a su vez, la sensibilidad tanto de las instituciones gubernamentales como del sector privado y la sociedad civil respecto a las demandas del público y a sus grupos de interés. En general, una institución o una organización son sensibles a aquellos que estarán afectados por sus decisiones y acciones. La sensibilidad no se puede imponer sin transparencia y sin seguir la ley.

3. Coincidentes

/ *Participación.* La participación, como se ha señalado, es el eje central que une

a la cohesión social, la gobernanza y el buen gobierno, por lo que es un elemento esencial para lograr su consecución. La participación es esencial para la cohesión social porque supone la implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas, por ello es necesario incentivarla y crear los cauces adecuados; y es que favorecer el acceso a la ciudadanía exige adoptar no solo medidas reglamentarias y legislativas, sino también educativas. La participación activa de todos los residentes en la vida de la comunidad local contribuye a la prosperidad de esta última y fomenta la integración.

La transparencia como presupuesto necesario para la participación se convierte en un principio implícito de la cohesión social, puesto que una sociedad solo puede participar si está bien informada. Por ello, el buen gobierno debe procurar que las decisiones que se adopten se realicen de forma tal que sigan el ordenamiento jurídico, que la información esté disponible y que sea suficiente y fácilmente comprensible, lo que es condición indispensable para garantizar libertad de expresión.

La gobernanza, como medio para la consecución, advierte que para promover esa necesaria participación se requiere que todos los actores que posean intereses, recursos o visiones puedan estar en condiciones de participar en la toma de decisiones según las normas y pautas previamente definidas. Y ello necesariamente implica que estemos frente a instituciones y decisiones transparentes.

Todos y cada uno de estos principios, además de integrar y definir la cohesión social, la gobernanza y el buen gobierno, son políticas públicas clave e inexcusables de la agenda de fortalecimiento y mejora de las instituciones, que gobiernos –independientemente de su nivel territorial– y organismos internacionales impulsan en el marco de sus respectivas estrategias de desarrollo.

No puede hablarse de desarrollo sin promover instituciones legítimas, eficaces, transparentes y participativas, y no es posible establecer instituciones legítimas de gobierno en entornos que no se doten de las condiciones necesarias para ello. Así pues, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana se erigen en vectores centrales de la nueva agenda de la gobernanza democrática y del buen gobierno en América Latina como una agenda clave para la cohesión

social en la región. Prueba de ello es, tal y como se aborda en los estudios de caso, la existencia en América Latina y en Europa de numerosas experiencias locales que ponen en evidencia que los instrumentos que introducen transparencia en el ejercicio del poder público, así como los mecanismos de participación ciudadana, mejoran la calidad de la democracia y se convierten en herramientas sumamente eficaces en favor de la cohesión social.

Por todo ello, a continuación se analizará el buen gobierno como un elemento clave para esa agenda común de la gobernanza y la cohesión social, centrando el análisis en la transparencia y la participación, que, a su vez, mostrarán, tanto en este capítulo como en los estudios de caso, que en los gobiernos locales se encuentra el cauce adecuado para su mejor y mayor expresión.

Figura 10



Elaboración propia

5.2. El buen gobierno como garante de la cohesión social a través de la transparencia y la participación ciudadana

El buen gobierno, tal y como muestran los principios que acabamos de analizar, es esencial para que la gobernanza y la cohesión social tengan la referencia institucional adecuada que garantice su desarrollo y consecución. Unas *buenas instituciones* se caracterizan por funcionar con reglas de juego que restringen conductas ineficientes, fraudulentas e ilegales, e incentivan su legitimidad a través de comportamientos eficientes, estables y flexibles (North 2005).

Sin embargo, con carácter previo, resulta interesante plantearse algunas cuestiones al respecto. En primer lugar, ¿el buen gobierno es un deber de la Administración o un derecho ciudadano? (Addink 2009). En segundo lugar, ¿quién determina y cómo se determina qué es buen gobierno?

Bajo nuestro prisma, la respuesta a la primera cuestión es que el buen gobierno es un deber compartido. Es deber de la Administración, por cuanto el derecho administrativo es la parte del ordenamiento jurídico que *de iure* impone obligaciones a través de los principios generales de una buena Administración. Es derecho ciudadano, porque aparece reconocido en los propios derechos fundamentales sancionados en las cartas magnas de cada país.

Respecto de la segunda cuestión, puede señalarse que existen diferentes

documentos elaborados por distintos organismos e instituciones internacionales que han tratado la problemática del buen gobierno. Entre ellos destacan el Código de Buena Administración Europea, el Código del *Ombudsman* europeo, la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE, el Código de Buen Gobierno del Consejo de Europa y el Código de Buen Gobierno de la OCDE.

Asimismo, son muchos los países que han adoptado o perfeccionado su legislación al respecto en aras a dar un paso más en la tarea de gobernar encauzando su senda hacia la del buen gobierno. A dicho efecto, se han inspirado en legislación adoptada por algunos países pioneros, como el caso de Holanda, o en instrumentos internacionales.

De modo que partiendo de todos estos referentes, podemos afirmar que el *buen gobierno* designa un conjunto de declaraciones de buenas prácticas de gestión que buscan generar confianza y respeto con relación a los postulados democráticos entre el Estado y los ciudadanos, prácticas que, a priori, van más allá del cumplimiento de las disposiciones previstas en el ordenamiento legal y que se configuran en las organizaciones a partir de los valores que apuntan a caracterizar a la función pública como un auténtico servicio público. En función de todo ello, se establecen las ocho características principales del *buen gobierno* que recoge el cuadro 11.

Vemos que bajo el concepto de buen gobierno deben, por tanto, analizarse

los niveles de integridad, rendición de cuentas, eficiencia, imparcialidad, transparencia y participación con que actúan los gobiernos y las administraciones; esto es, todo un conjunto de reglas formales e informales

que favorecen la ética pública de las administraciones y gobiernos. Este conjunto de reglas precisas e inmersas en procesos coherentes para su aplicación necesita, a su vez, organizaciones que no solo sean actores racionales del

Cuadro 11. Principios del buen gobierno

Principios	Descripción
Participación	/ Tanto de hombres como de mujeres, es el punto clave de un buen gobierno. / Puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones o representantes legítimos. / Debe intentar atender las necesidades de los más necesitados. / Procurar que esté informada y bien organizada, lo que es condición indispensable para garantizar libertad de expresión.
Legalidad	/ Un marco legal justo e imparcial. / Protección total de los derechos humanos, particularmente aquellos de la minoría. / Un poder judicial independiente. / Una fuerza política incorruptible.
Transparencia	/ Las decisiones que se adopten sean conformes al ordenamiento jurídico. / La información tiene que estar disponible para los afectados por las decisiones. / La información debe ser suficiente y fácilmente comprensible.
Responsabilidad	/ Las instituciones y los sistemas deben servir a todos los grupos de interés dentro de un marco de tiempo razonable.
Consenso	/ Frente a la multitud de actores y puntos de vista, se requiere una adecuada mediación entre los diferentes intereses en aras a alcanzar un amplio consenso que favorezca al conjunto de la comunidad estableciendo también los cauces para poder realizarlos. / Es necesaria una perspectiva amplia y comprensiva de la historia, la cultura y los contextos sociales de una sociedad o comunidad concreta.
Equidad	/ Una sociedad de bienestar depende de si asegura que todos sus miembros sientan que forman parte de ella y no se sientan excluidos de la inercia mayoritaria de su sociedad. / Se necesita que todos los grupos, pero especialmente los más vulnerables, tengan las oportunidades para mejorar o mantener su situación de bienestar. / La equidad ayuda al sentido de pertenencia.
Eficacia y eficiencia	/ Los procedimientos y las instituciones deben lograr los resultados que necesita la sociedad de la mejor forma posible con los recursos de los que disponen. / El concepto de eficiencia en el contexto del buen gobierno también incluye el uso de los recursos naturales de forma sostenible y la protección del medio ambiente.
Sensibilidad	/ La sensibilidad es una de las claves para el buen gobierno. / Tanto las instituciones gubernamentales como el sector privado y la sociedad civil deben ser sensibles a las demandas del público y a sus grupos de interés. / En general, una institución o una organización son sensibles a aquellos que estarán afectados por sus decisiones y acciones. / La sensibilidad no se puede imponer sin transparencia y sin seguir la ley.

Fuente: Elaboración propia a partir del estudio de Cerrillo Martínez, A. (2005) «La gobernanza hoy: 10 textos de referencia»

juego institucional, sino también actores morales que asuman valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y de los procesos.

Pero dos de esos ocho principios, la transparencia y la participación, son esenciales para coadyuvar a la generación de una mejor cohesión social en la sociedad:

5.2.1. Transparencia

La transparencia y la rendición de cuentas –como complemento de la primera– son principios esenciales del buen gobierno y están ligados al mejor funcionamiento del Estado y de sociedad, como señala el *ranking* mundial que elabora Transparencia Internacional,⁹⁵ que señala que el buen gobierno está estrechamente vinculado a la fortaleza democrática, de modo que cuanto mejor democracia y más desarrollo tiene un Estado menos corrupción existe y mayor cohesión social se genera.

El índice de la percepción de la corrupción (IPC) de Transparencia Internacional califica a 183 países y territorios con una puntuación entre 0 (sumamente corrupto) y 10 (muy transparente) según los niveles de percepción de corrupción del sector público. Utiliza datos de 17 encuestas

que analizan factores como aplicación de leyes contra la corrupción, acceso a la información y conflictos de interés y ofrece una información fundamental con relación a la fortaleza de las instituciones, la seguridad jurídica, la transparencia y la rendición de cuentas, que determinan el nivel de confianza de los ciudadanos con sus gobiernos.

A continuación, se recoge una evolución del índice de percepción de la corrupción tanto en Europa como en ALC, tomando como referencia los años 2002 y 2011, que permite comparar las distintas realidades tanto regionales como por países, independientemente de la región a la que pertenecen.

En el año 2011 más de dos tercios de los países clasificados obtuvieron una puntuación inferior a 5, y Nueva Zelanda (fuera del marco geográfico analizado) obtuvo la primera posición, seguida por Dinamarca y Finlandia, que obtuvo el primer puesto en 2002. Mientras que Haití (ALC) y México (entorno OCDE) obtienen en 2011 unas de las puntuaciones más bajas del IPC. En concreto, cabe destacar la posición de México, que pasa del puesto 57 en 2002 al 100 en 2011.

Asimismo, interesa prestar atención a las puntuaciones que alcanzan determinados países de ambas regiones, ya que puede observarse como Chile y Uruguay alcanzan posiciones similares a países europeos, incluso superando a países como España y Francia, mientras que Costa Rica, Cuba y Brasil comparten puntuaciones semejantes con Italia y con Grecia.

95 Información disponible en <<http://www.transparency.org/getinvolved/report>>.

Cuadro 12. Percepción del grado de corrupción en Europa

2011			2002		
Posición	Puntuación	País	Posición	Puntuación	Evolución
2	9,4	Dinamarca	2	9,5	↔
2	9,4	Finlandia	1	9,7	↓
4	9,3	Suecia	5	9,3	↔
7	8,9	Países Bajos	7	9,0	↔
11	8,5	Luxemburgo	7	9,0	↓
14	8,0	Alemania	18	7,3	↑
16	7,8	Austria	15	7,8	↔
16	7,8	Reino Unido	10	8,7	↓
19	7,5	Bélgica	20	7,1	↑
19	7,5	Irlanda	23	6,9	↑
25	7,0	Francia	25	6,3	↔
29	6,4	Estonia	29	5,6	↔
30	6,3	Chipre		-	
31	6,2	España	20	7,1	↓
32	6,1	Portugal	25	6,3	↓
35	5,9	Eslovenia	27	6,0	↓
39	5,6	Malta	-	-	
41	5,5	Polonia	45	4,0	↔
50	4,8	Lituania	36	4,8	↔
54	4,6	Hungría	33	4,9	↓
57	4,4	Rep. Checa	52	3,7	↔
61	4,2	Letonia	52	3,7	↔
66	4,0	Eslovaquia	52	3,7	↔
69	3,9	Italia	31	5,2	↓
75	3,6	Rumanía	77	2,6	↑
80	3,4	Grecia	44	4,2	↓
86	3,3	Bulgaria	45	4,0	↓

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Transparencia Internacional (www.transparency.org)

2011			2002		Evolución
Posición	Puntuación	País	Posición	Puntuación	
22	7,2	Chile	17	7,5	↓
25	7,0	Uruguay	32	5,1	↓
50	4,8	Costa Rica	40	4,5	↔
61	4,2	Cuba	-	-	
73	3,8	Brasil	45	4,0	↑
80	3,4	Colombia	57	3,6	↓
80	3,4	El Salvador	62	3,4	↔
80	3,4	Perú	45	4,0	↓
86	3,3	Panamá	67	3,0	↔
100	3,0	Argentina	70	2,8	↔
100	3,0	México	57	3,6	↑
118	2,8	Bolivia	89	2,2	↔
120	2,7	Ecuador	89	2,2	↔
120	2,7	Guatemala	81	2,5	↔
129	2,6	Rep. Dominicana	59	3,5	↓
175	1,8	Haití			
129	2,6	Honduras	71	2,7	↓
134	2,5	Nicaragua	81	2,5	↓
154	2,2	Paraguay	98	1,7	↔
172	1,9	Venezuela	81	2,5	↓

Cuadro 13. Percepción del grado de corrupción en América Latina

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Transparencia Internacional (www.transparency.org)

En los estudios de caso se analizarán precisamente una experiencia chilena, dos experiencias españolas –los ayuntamientos de Sant Cugat del Vallès y Bilbao que llevan algunos años encabezando el *ranking* de ciudades más transparentes de España elaborado por Transparencia Internacional– y una italiana, la de la Región Toscana y su ley de participación ciudadana.

No obstante, debemos señalar que la lectura europea de los datos en 2011 debe realizarse bajo el prisma de la crisis de la deuda, ya que algunas de las naciones de la Unión Europea obtuvieron puntuaciones más bajas en comparación con años anteriores, como es el caso de España que pasa del puesto 20 en 2002 al 31 en 2011, y esto refleja, en parte, la falta de capacidad de las autoridades

públicas de hacer frente a factores clave que impulsaron la crisis, tales como la evasión fiscal. En palabras del director ejecutivo de Transparencia Internacional, Cobus de Swardt, el 2011 ha representado «un momento único para el movimiento que exige mayor transparencia, ya que los ciudadanos han reclamado en todo el mundo que sus gobiernos rindan cuentas de las medidas que adoptan. Los países que obtuvieron una puntuación alta demuestran que las medidas de transparencia, cuando son constantes, pueden, con el tiempo, tener éxito y beneficiar a la población».

5.2.2. Participación ciudadana

La participación ciudadana necesita parámetros de actuación que ofrezcan tranquilidad, de ahí que el buen gobierno adquiera una importancia crucial⁹⁶ como un instrumento de pedagogía política, en primer lugar, porque sirve para conocer mejor los costes reales de los servicios públicos, y con ello la responsabilidad y moderación en el consumo por parte de los ciudadanos; en segundo lugar, porque facilita que los responsables públicos que desarrollan una actividad limpia, recta y responsable sean mejor considerados por los ciudadanos; y, en tercer lugar, porque la transparencia y el buen gobierno son unos de los mejores instrumentos para luchar contra la desafección política.

Solo cuando el ciudadano se siente partícipe y percibe la cercanía de sus representantes es posible conseguir compromiso y participación.⁹⁷

La cohesión social busca y necesita de una implicación amplia de los ciudadanos en las cuestiones públicas, y el buen gobierno promueve los mecanismos y cauces necesarios para lograr dicha participación a través de:

/ La promoción de un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa.

/ El fomento de una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales.

/ La creación de instrumentos concretos adecuados a cada nivel de gobierno: referéndums, consultas, grupos de trabajo en torno a proyectos determinados, talleres de reflexión ciudadana, cauces para la preparación de los presupuestos participativos.

/ Educación y formación para la participación ciudadana.

/ Garantizar el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes políticos, aprovechando al máximo las tecnologías de la información.

96 Aranda Álvarez 2011.

97 Villoria Mendieta 2005:287-288.

/ Desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local que permitan informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión y del nivel de ejecución presupuestaria.

En síntesis, unas instituciones fuertes favorecen la creación de una cultura política democrática y generan las mejores condiciones para el desarrollo de una cultura cívica que implica algo tan elemental como el respeto al otro, de manera que el ejemplo de los gobernantes debe convertirse en un espejo en el que ciudadano debe verse reflejado. En este sentido, los códigos de ética y de buen gobierno se convierten en un instrumento adecuado para definir y orientar conductas socialmente aceptadas, debiendo incluir su ámbito de aplicación, sus fundamentos filosóficos, sus contenidos específicos y los procedimientos para imponer su cumplimiento.

5.3. Cohesión social y gobernanza local

La cohesión social es una responsabilidad de todos los niveles de gobierno. Por ello, en aras de alcanzar la construcción de sociedades más justas, la cohesión se ha convertido en uno de los objetivos primordiales de diferentes poderes públicos, bien sean locales, regionales, nacionales o supranacionales. Como si de un círculo concéntrico se tratase, vemos

que la existencia o ausencia de cohesión se puede analizar a través de esos niveles territoriales y a través de multitud de definiciones que actualmente giran en torno al combate contra las diversas formas sociales de discriminación, desigualdad, marginación y exclusión.

Sin embargo, y aun tomando en consideración esa responsabilidad compartida, los gobiernos locales y regionales, como instancias más próximas y directas de acción pública, están en mejores condiciones que otros niveles de gobierno para responder no solo a las demandas de los ciudadanos, sino para planificar mejor las políticas de medio y largo plazo y, por tanto, para propiciar un círculo virtuoso en torno a la cohesión social.

Los gobiernos locales, tanto si tienen un marco presupuestario y normativo que les habilite una adecuada acción pública como si no, tienden a asumir el papel de garante de la cohesión social, y la prueba de ello son los numerosos ejemplos que existen en Europa y en América Latina en torno a iniciativas novedosas que aspiran a mejorar los márgenes de cohesión en su comunidad, por ello debe promoverse una adecuada descentralización de los territorios.

La descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos en general, y en particular el de los gobiernos locales, debe ser el marco de referencia para aquellas políticas tendentes a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y a conseguir sociedades más cohesionadas,

ya que un gran elenco de políticas públicas forman parte del paraguas de la cohesión social –planificación urbana y territorial, servicios públicos, educación, igualdad, participación, sanidad, juventud, migración, diversidad cultural, relaciones intergeneracionales, entre otras– y todas ellas se desarrollan en el entorno local.

Es precisamente en este contexto donde se pone en valor la capacidad de los actores locales para lograr consensos, coordinarse y participar en acciones colectivas que favorezcan el desarrollo local. Los gobiernos locales de ambas regiones conocen las grandes áreas sectoriales que pueden ser identificadas como espacios transversales de políticas locales comprometidas con la cohesión social. Así, independientemente de contextos socioeconómicos existentes, Víctor Gódinez establece cuatro grandes áreas sectoriales que pueden ser identificadas como espacios de conexión horizontal de las políticas públicas locales comprometidas con la cohesión social y que de manera directa o indirecta generan condiciones propicias al desarrollo de dinámicas sostenibles de inclusión, legitimidad, reconocimiento, igualdad, participación y pertenencia de los individuos y los grupos integrantes de la sociedad. Dichas áreas son:

/ *El desarrollo económico local*, como presupuesto necesario y base fundamental de la cohesión social, no existiendo la posibilidad de cohesión social sin que exista o se genere una base económica y de promoción del empleo.

/ *El acceso a los servicios públicos*, como garantes de la prestación igualitaria y del acceso universal a ellos.

/ *La participación*, como elemento indispensable en la corresponsabilidad de las decisiones y de la formación de la colectividad, del sentido de pertenencia y del capital social.

/ *La cohesión territorial*, tanto en la planificación adecuada de las urbes, la dispersión rural y la igualdad del acceso a los servicios. La necesaria planificación integrada de los asentamientos de población.

Sin embargo, a estas cuatro debe añadirse una más:

/ *La gobernanza local*, ya que como hemos venido afirmando, no cabe desarrollo sin instituciones legítimas, eficaces, transparentes y participativas que tengan en cuenta a los actores fundamentales que operan en la vida pública y promuevan formas de gobernar abiertas, horizontales y deliberativas, lo cual genera a su vez lo que podríamos nominar como cohesión político-social.

Y es que uno de los espacios de mayor desarrollo de la gobernanza es el ámbito local, lo que se ha denominado la gobernanza local. Y lo es porque en un entorno relacional, los gobiernos locales participan de la gobernanza consecuencia de la descentralización y la autonomía local, actúan individualmente o a través de redes y enmarcan muchas

de sus actuaciones en escenarios de gobernanza multinivel que les permite extender y proyectar su ámbito de actuación.

La idea de gobernanza local remite al «conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encaran las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En él constituye un factor crítico la construcción y mantenimiento de la

confianza, el compromiso y un sistema de negociación» (Bovaird 2002).

Este enfoque de la gobernanza local revaloriza el papel de la participación ciudadana en los procesos de adopción de decisiones, frente al enfoque de la nueva gestión pública, que prestaba una mayor atención a los productos, resultados e impactos de la gestión municipal. De nuevo, el concepto de gobernanza, referido a la gestión de las redes y organizaciones de naturaleza múltiple, supone pasar de ejercer jerárquicamente el poder *–gobierno–* a gestionar redes

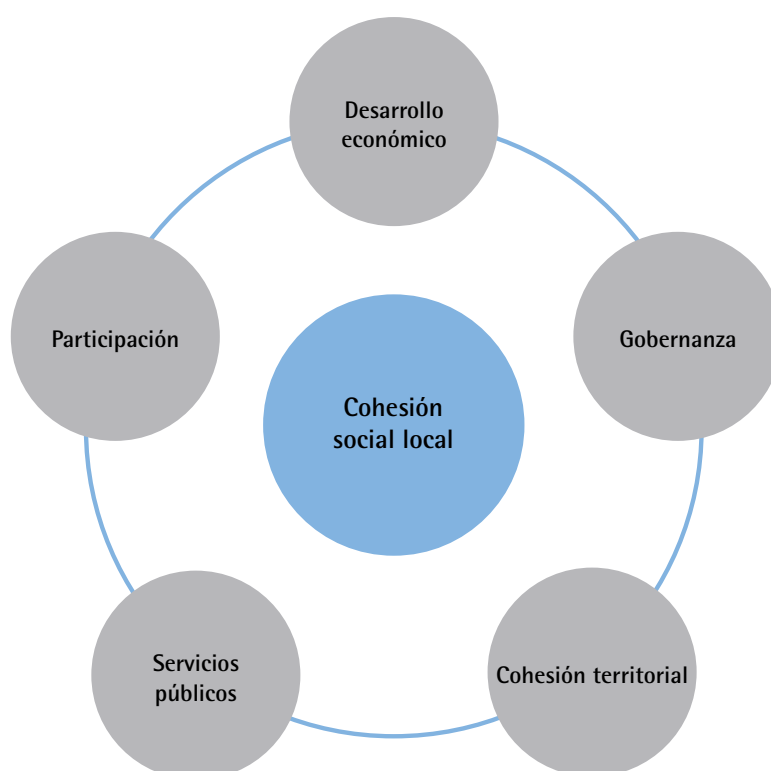


Figura 11

Fuente: elaboración propia

–*gobernanza*–, lo que supone también un tránsito del gobierno local como *prestador de servicios* a *capacitador*, esto es, que se encarga de habilitar o capacitar a otros para que presten los servicios colectivos, ya sean los propios ciudadanos, las ONG o las empresas.

Es la gobernanza local la que a través de la participación ciudadana, la transparencia y unas instituciones legítimas puede favorecer la cohesión social. Por ello, como fundamento de las sociedades más incluyentes, las políticas de cohesión social deben comprender los siguientes aspectos básicos:

1. Posesión de un carácter eminentemente preventivo y orientación a crear capacidades para fortalecer el desarrollo de la comunidad.
2. Fomento de escenarios de gobernabilidad democrática a través de un sistema institucional eficaz y con una participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones que los afectan.
3. Impulso de la participación ciudadana para la creación de los vínculos necesarios entre ciudadanos e instituciones para una mejor gobernabilidad democrática. Participar en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de políticas dota de legitimidad a las instituciones para que operen con mayor transparencia y se genere capital social que fortalezca los vínculos de convivencia y valore las diferencias, construyendo ciudadanía a través del reconocimiento y el respeto de lo diverso.

4. Establecimiento de mecanismos de evaluación y medición de impacto, para poder valorar la sostenibilidad de los resultados obtenidos.

5. Acceso a la información a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que favorezcan los mecanismos de interlocución.

6. Inversión en políticas de empleo y de desarrollo económico local, y fomento de partenariados locales entre administraciones públicas, sector empresarial, y sociedad civil organizada y ciudadanos, favoreciendo la construcción de la gobernabilidad territorial.

Vemos como cuatro de los seis aspectos básicos para favorecer la cohesión social se refieren a los principios del buen gobierno a través de políticas de transparencia, de rendición de cuentas y de participación, ya que, como afirma Natera (2004), en el ámbito local la acción de gobernar no solo se limita a la organización municipal, sino que se amplía o se puede ampliar a otros actores, bien sean públicos, privados, individuales o institucionales, pero en el que el papel del ciudadano implicado en los temas locales y en redes de gobernanza local es esencial y requiere el desarrollo del *capital social* de un territorio y la existencia de un buen gobierno que lo sustente. De ahí la relevancia que la teoría del buen gobierno local adquiere en el análisis de la conexión causal y positiva entre gobernanza y cohesión social.

5.3.1. El buen gobierno local

Los gobiernos locales, con las adecuadas capacidades competenciales y de financiación, son el escenario idóneo para la puesta en práctica de modelos de buen gobierno y de cohesión social, ya que la proximidad inherente a su condición de entidad territorial básica les otorga esa cualidad. Si un nivel de administración puede articular mecanismos de apertura, de consensos, de sensibilidad, de igualdad, de pertenencia, de participación, de transparencia y de rendición de cuentas, ese es el nivel local.

Uno de los principales precedentes en cuanto a la relevancia de fomentar el buen gobierno en el ámbito local surgió en el seno del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa (CPLRE) en sus Recomendaciones 60 y 86 aprobadas en 1999, que pretendían inspirar los comportamientos de las autoridades locales en relación con la *ética política*. Poco después, el *Código europeo de conducta para la integridad política de los representantes locales electos*, aprobado por el CPLRE, abogó por la promoción de códigos de conducta para los representantes locales como instrumentos que permitirían crear confianza entre los políticos y los ciudadanos e impulsar el desempeño de funciones por parte de los representantes públicos con transparencia, eficiencia y eficacia, cumpliendo así con el mandato del electorado, que, a su vez, va estrechamente unido al respeto de unas normas éticas.

En esta dirección, también insistió la Conferencia de Ministros Europeos Responsables de las Instituciones Locales y Regionales, con ocasión de la declaración sobre la «participación democrática y la ética pública a nivel local y regional» (Valencia 2007), haciendo referencia a la Agenda de Budapest y a otras Recomendaciones del Consejo de Ministros y del Consejo de Europa, en la que se recordaba la utilidad del *Manual de buenas prácticas sobre la ética pública en el nivel de los gobiernos locales*.

Basándose en estas recomendaciones, y respetando los marcos normativos de cada Estado miembro del Consejo de Europa, muchos de ellos consideraron conveniente la redacción de una serie de principios y el diseño de instrumentos de gobierno, para consolidar pautas de comportamiento de los electos locales en aras a configurar una ética pública común que evite la mala gestión, destierre posibles actuaciones corruptas y, por el contrario, sirva para generalizar las buenas prácticas.

Un buen ejemplo de ello lo constituye el *Código de buen gobierno local* que aprobó la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) en el año 2009 tomando en consideración dichas recomendaciones. Dicho código tiene por objetivo contribuir a la mejora de los modelos de gestión de los gobiernos locales como garantes de la igualdad y solidaridad en el territorio, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad democrática para profundizar en la configuración democrática y

participativa de las corporaciones locales. Asimismo, el código se conformó también como un *Estatuto para los Electos Locales*, haciéndose eco de una de las afirmaciones del *Código Europeo* en cuanto a que «no se pueden imponer obligaciones sin que se ofrezcan garantías que permitan a los representantes locales y regionales electos cumplir sus deberes».

De este código pueden extraerse los principios esenciales del buen gobierno local, así como las principales medidas que deben establecerse para darle debido cumplimiento. Los principios que inspiran el buen gobierno local incluyen:

/ El respeto y cumplimiento del ordenamiento jurídico y de los principios de la ética pública.

/ El impulso de la eficiencia, de la modernización de la Administración y el buen servicio a la ciudadanía, de la defensa de los intereses generales con honestidad, objetividad, imparcialidad, confidencialidad, austeridad y cercanía a la ciudadanía.

/ La mejora de los modelos de gestión asegurando a la ciudadanía un buen gobierno como garantía de igualdad y solidaridad, adquiriendo un compromiso con la ética pública y la calidad de la democracia.

/ El fomento de la transparencia y la democracia participativa.

/ El trabajo a favor de la inclusión social y el equilibrio territorial.

/ Respeto a la voluntad de la ciudadanía resultado del sufragio universal y lucha contra el transfuguismo.

/ El respeto y fomento de los derechos humanos y los valores cívicos.

/ La lucha contra la corrupción y contra el ejercicio de prerrogativas.

/ La formulación e implementación de políticas locales que favorezcan la sostenibilidad territorial y la cohesión social.

La incorporación de estos principios en códigos de buen gobierno, de carácter potestativo, puede ser el primer paso hacia su incorporación en los respectivos ordenamientos jurídicos, convirtiendo los principios éticos en principios de actuación obligatorios que articulen una mejor infraestructura ética institucional. Así los ayuntamientos de Bilbao y Sant Cugat, dos de los estudios de caso analizados, son dos ejemplos paradigmáticos no solo con relación a la apuesta por políticas de transparencia, sino que han dado un paso más con la aprobación de un código ético en el año 2007, por parte del Ayuntamiento de Bilbao, y con la elaboración en la actualidad de un Plan de Integridad y Código de Ética, por parte del Ayuntamiento de Sant Cugat. Pero la actuación del buen gobierno local, va más allá, ya que además cuenta con una delimitación de las medidas esenciales para fomentar la gestión de la calidad de la democracia, de previsión de incompatibilidades de los cargos públicos, de delimitación de las retribuciones y de

promoción de instrumentos de democracia participativa.

A tenor de estas medidas, puede afirmarse que el papel de los electos locales en la gestión de los ayuntamientos es esencial para el funcionamiento del sistema democrático por su proximidad a la ciudadanía y debe ser ejercido, en general, con sentido de la responsabilidad, voluntad de servicio a la sociedad, transparencia, eficacia y dedicación plena a sus funciones públicas. Pero, la realidad nos muestra que, en algunas ocasiones, los sistemas democráticos soportan casos de mala gestión y corrupción, falta de transparencia en la gestión, lo que provoca un distanciamiento con la ciudadanía, un alejamiento de los cargos electos de la realidad social, posibles connivencias con los intereses privados y ausencia de cauces suficientes para el control de la gestión por la oposición.

Estos hechos, tanto si son casos excepcionales como sistémicos, degradan y perjudican la calidad de la democracia y la cohesión social de la comunidad, por ello, frente a estos fenómenos, la única respuesta posible es la de comprometerse con el buen funcionamiento de la democracia local y profundizar en ella a través de una conducta honesta, transparente y abierta a la participación.

Lo cierto es que los gobiernos locales son determinantes en las transformaciones económicas y sociales de los territorios, contribuyendo a su progreso colectivo. El nivel local es el que en mejores condiciones está de fomentar la igualdad

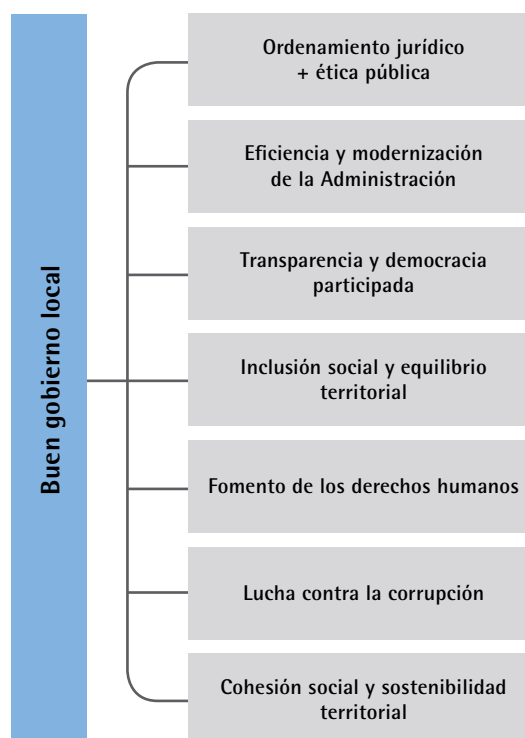


Figura 12

Fuente: elaboración propia

y la justicia social, de consolidar la democracia, de imaginar nuevas formas de participación y de ejercicio de las libertades y derechos de ciudadanía, de impulsar derechos de nueva generación, de luchar contra la corrupción, de cuidar de los que más lo necesitan, de crear empleo; en suma, de fortalecer la cohesión social y consolidar el estado de bienestar.

El ámbito local tanto en Europa como en América Latina, como se muestra en los estudios de caso, es el espacio estratégico de la acción política y del futuro de la democracia, así como para el desarrollo de los derechos de la ciudadanía y una oportunidad para hacer realidad los derechos sociales de nueva generación.

Cuadro 14. Medidas para un buen gobierno local

Gestión y la calidad de la democracia local	/ Comisiones de control y seguimiento en la contratación pública bajo los principios de transparencia, legalidad, publicidad y libre concurrencia. / Mecanismos para la formulación de sugerencias y reclamaciones como medio de profundizar en la participación y comunicación con los vecinos. / Reuniones periódicas con la oposición, para dar cuenta de las iniciativas y proyectos, así como para facilitar los acuerdos y la deseable gobernabilidad de la Administración local. / Celebración periódica de plenos / Publicación detallada del procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas. / Regulación de una carta de derechos ciudadanos respecto al funcionamiento de los servicios.
Incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes	/ Declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos a los electos. / Declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad. / Publicación de las retribuciones íntegras y de las compensaciones económicas con motivo de su cargo.
Retribuciones económicas de los electos	/ Las retribuciones de los electos deben responder a criterios objetivos tales como la población, el presupuesto o la situación financiera municipal. / Se recomienda la dedicación exclusiva de los alcaldes y alcaldesas en función de un umbral de población. / Las remuneraciones de los cargos electos serán publicadas. / Los electos locales actuarán de acuerdo con criterios de austeridad y prudencia en su política de gastos.
Democracia participativa	/ Promoción de un movimiento asociativo sólido y una sociedad participativa. / Fomento de una Administración relacional, dialogante, que implique y consulte a la ciudadanía y a los diferentes agentes económicos, sociales y culturales. / Creación de instrumentos concretos como el Consejo del Municipio, grupos de trabajo en torno a proyectos determinados, talleres de reflexión ciudadana, cauces para la preparación de los presupuestos participativos. / Educación para la participación ciudadana. / Garantizar el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes locales, aprovechando al máximo las tecnologías de la información. / Desarrollo de fórmulas diversas de evaluación ciudadana de la gestión local que permitan informar sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la gestión y del nivel de ejecución presupuestaria.

Fuente: FEMP, *Código de buen gobierno local*

5.3.2. Las políticas de transparencia en el ámbito local

Según ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, el municipio es el ente administrativo más próximo al ciudadano. Por su tamaño y recursos juega un rol fundamental en la promoción de la democracia, las personas desarrollan en él su vida cotidiana y es la primera administración con la que se relacionan,

por ello, el entorno municipal se presenta como el más idóneo para implementar las políticas de transparencia, principalmente de acceso a la información pública.

Tal y como se constata en los estudios de caso, la transparencia municipal ha de contar con un soporte objetivo y, también, subjetivo: una legislación que regule las obligaciones y los derechos relacionados con el acceso y suministro de la

información pública y la voluntad política de ser un gobierno transparente. Para ello, los gobiernos locales han de fomentar la promoción de planes y medidas para mejorar la transparencia.

La legislación municipal en materia de transparencia ha de contener, en primer lugar, una regulación del derecho de acceso a cualquier documento público sin necesidad de acreditar un interés legítimo y, en segundo lugar, ha de establecer con claridad y de manera exhaustiva cuál es la información que la Administración tiene obligación de poner a disposición de los ciudadanos, diferenciando en cada caso los deberes de publicidad activa y pasiva.

Todo municipio debería publicar de manera activa, como mínimo, la siguiente información (cuadro 15).

Por otra parte, la norma debería establecer un procedimiento sencillo de acceso a aquella información que no esté publicada, además de un sistema de registro y seguimiento de las peticiones de información. Para ello, el municipio puede valerse de las TIC y de las ventajas que proporciona el gobierno electrónico. No obstante, el ente local debe contar con un archivo físico de los documentos o con un organismo al que los ciudadanos puedan dirigirse para solicitar información de manera presencial.

El deber de transparencia exige una accesibilidad real a la información pública, esto es, un proceso simple de acceso que implique una amplia difusión, y que la información sea clara en cuanto a estructura y lenguaje.

El éxito de una buena política de transparencia a nivel local vendrá

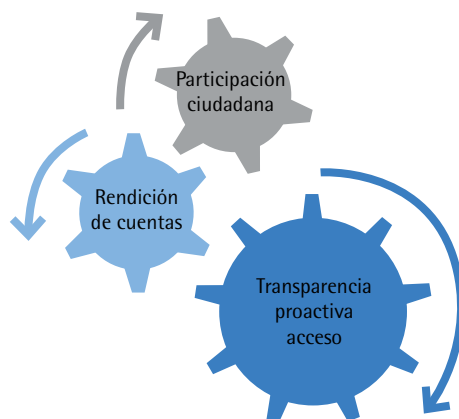
	Estructura
Información del gobierno	Funcionamiento (con normativa aplicable)
	Competencias (con normativa aplicable)
	Personal del gobierno y la Administración: información y retribuciones
Gestión pública	Planes estratégicos
	Actuaciones del municipio
	Servicios públicos
Información económica	Presupuesto
	Contratos públicos
	Inversiones
	Informes de gestión, explicación de presupuestos <i>ex ante</i> y <i>ex post</i> .

Cuadro 15

Fuente: elaboración propia

determinado, en gran medida, por la calidad y la cantidad de la información que se pone a disposición de los ciudadanos y la inmediatez con la que se satisfacen las solicitudes de información.

Figura 13



Fuente: elaboración propia

5.3.3. La participación ciudadana: un eje vertebrador de la cohesión social y la gobernanza

La participación como vector esencial de la buena gobernanza favorece el sentido de pertenencia y el reconocimiento mutuo de los miembros de la comunidad, de manera que si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que creen que la participación merece la pena, que participen activamente y que defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias. En cambio, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que creen

que rara vez se tomarán en serio sus opiniones o preferencias (Held 2001).

La participación ciudadana efectiva es una condición esencial para alcanzar la cohesión social; dicha participación supone tomar parte activa en los aspectos que comprende la esfera pública. Es en esta esfera pública donde la participación ciudadana se convierte en clave para poder conducirse activamente en los asuntos de interés público. Desde esta perspectiva, cabe afirmar que, cuando la ciudadanía se siente parte activa en los asuntos de carácter público, se siente integrada en los proyectos de la agenda pública y ello tiene un efecto positivo en la cohesión de la comunidad.

Aunque ya quedó delimitado que la perspectiva del estudio se centraría en la vertiente de democracia participativa como complemento de la democracia representativa, y más concretamente en la participación en el ámbito local, merece la pena contemplar algunos datos de carácter general que ubican uno de los elementos esenciales que influyen de manera relevante en la decisión de los ciudadanos de participar o no, esto es, la confianza, y su importancia para la cohesión social.

Así, como hemos venido señalando, la cohesión social comporta un conjunto de dimensiones y componentes esenciales asociados a la aspiración de más y mejor sociedad. Entre ellas se encuentra el factor de la confianza incluido en la dimensión tanto cívica como institucional de la cohesión, por cuanto es imprescindible

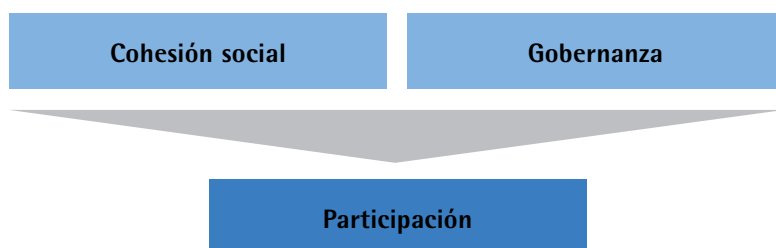


Figura 14

Fuente: elaboración propia

para la construcción de la ciudadanía activa, el fomento de la participación en organizaciones, el fortalecimiento de las instituciones y la generación de credibilidad en ellas; esto es, confianza entre los ciudadanos, y de estos hacia sus dirigentes y representantes.

La *Guía metodológica* del Consejo de Europa establece la confianza como un indicador del grado de cohesión social, desde una triple dimensión: autoconfianza y confianza en las relaciones personales; confianza en las instituciones; y confianza en el futuro. Por ello en este contexto resulta interesante señalar la información que ofrece el *Informe 2011* del Latinobarómetro, que indica que el primer rasgo característico que sobresale de la cultura latinoamericana son los bajos niveles de confianza interpersonal. Ante esta situación se recomienda «la recuperación del espacio público como lugar de encuentro en el que se ejerza mayor igualdad simbólica, así como políticas focalizadas y compensatorias, para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza; esto, rehabilitando el uso del territorio y de la ciudad. De aquí es posible concluir que el fortalecimiento de la ciudadanía permite mejorar los niveles de cohesión social. La adhesión

a proyectos colectivos constituye una condición básica para dar sustento político a los desafíos planteados».

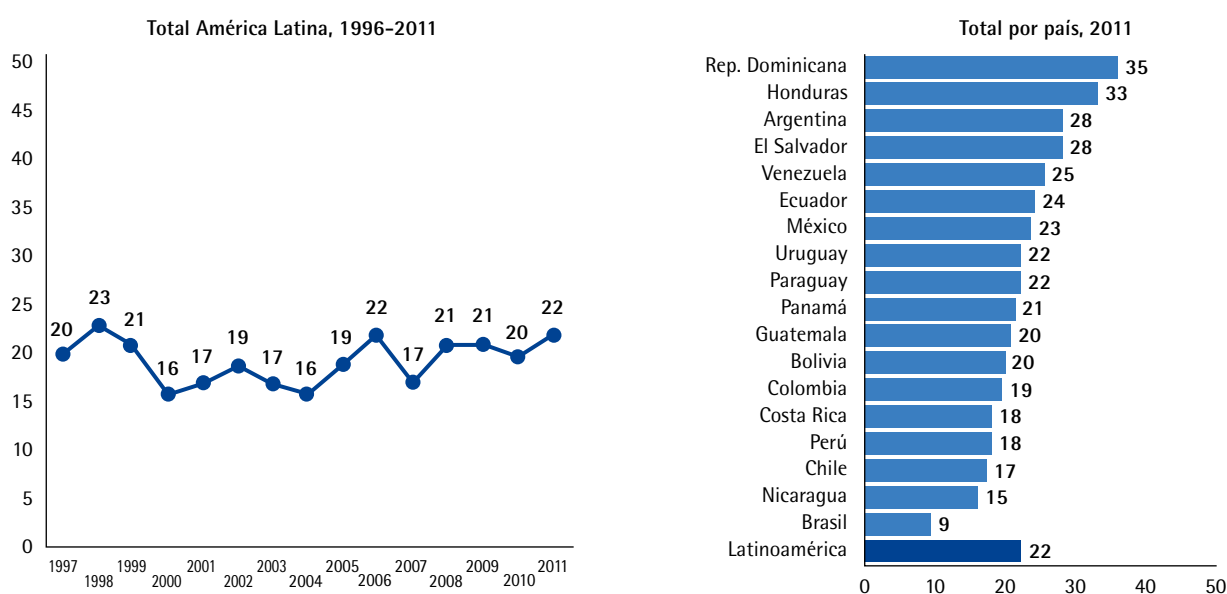
La figura 15 muestra como la confianza interpersonal en ALC alcanza en el año 2011 un 22%, el mismo porcentaje que alcanzó en el año 2006, con un aumento de dos puntos porcentuales respecto del año 2010. Este dato es importante no solo de manera individual, como una constatación de que deben mejorarse los mecanismos de confianza entre ciudadanos para lograr mejores niveles de participación ciudadana, sino que en la comparativa vemos que este mismo indicador alcanza niveles cercanos al 70% en los países europeos, siendo esta una de las principales diferencias entre ambas regiones.

Paralelamente, cabe señalar, sin embargo, que una de las confianzas que más aumenta entre 1995 y 2011 es la confianza en el gobierno, ya que los ciudadanos los perciben como los actores esenciales que legitiman las democracias de la región.

Los siguientes cuadros comparativos muestran que la confianza en los gobiernos es mayor en América Latina que en Europa de acuerdo con los

Figura 15. Confianza interpersonal

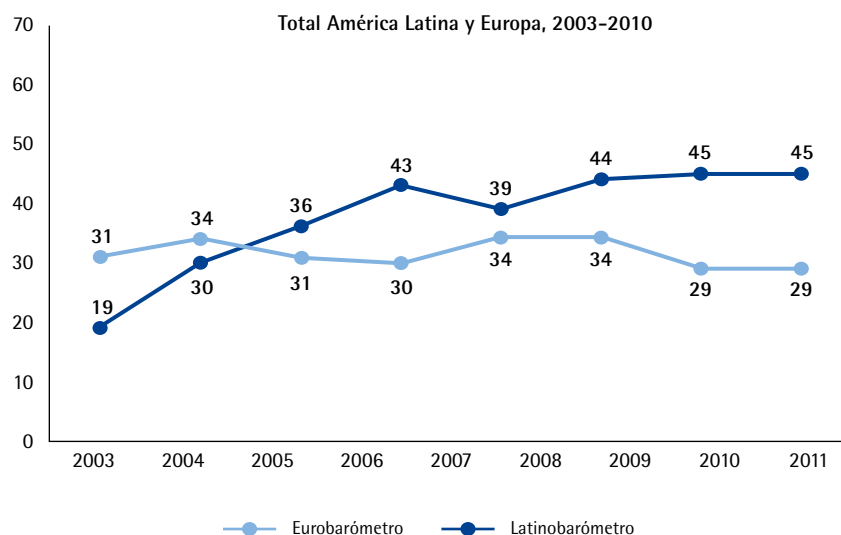
Pregunta. Hablando en general, ¿diría Ud. que se puede confiar en la mayoría de las personas o que uno nunca es lo suficientemente cuidadoso en el trato con los demás?
Aquí solo «Se puede confiar en la mayoría de las personas»



Fuente: Latinobarómetro,
Informe 2011

Pregunta. Por favor, mire esta tarjeta y dígame, para cada uno de los grupos, instituciones o personas mencionadas en la lista, ¿cuánta confianza tiene Ud. en ellas?
Mucha, Algo, Poca o Ninguna. Aquí solo «Mucha» más «Algo»

Figura 16. Eurobarómetro - Latinobarómetro: confianza en el gobierno



Fuente: Latinobarómetro,
Informe 2011

Pregunta. ¿Qué cree Ud. que le falta a la democracia en su país, o la democracia en su país está bien como está? «Respuestas múltiples, totales suman más de 100%»

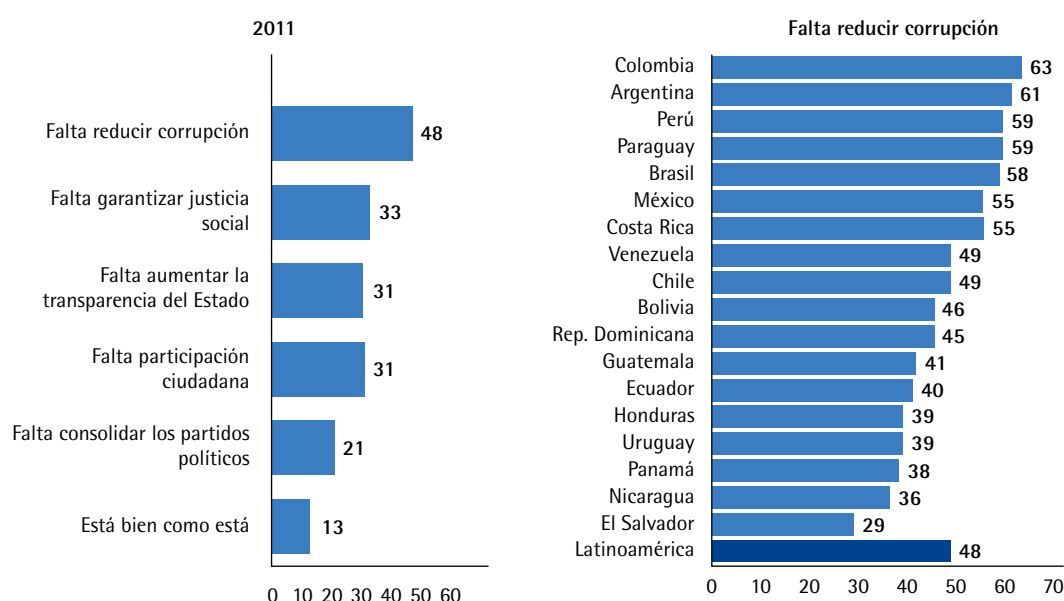


Figura 17. Qué le falta a la democracia en su país

Fuente: Latinobarómetro, Informe 2011

datos del Eurobarómetro. Mientras que en Europa la confianza promedio en el gobierno alcanza el 29%, en América Latina es del 45%. Dato que viene derivado de la crisis de confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones, con independencia del nivel de gobierno de que se trate y como consecuencia de la crisis económica de carácter internacional con gran repercusión en Europa.

Finalmente, resulta interesante mostrar la percepción de los ciudadanos respecto a cuáles son los déficits de la democracia en la región. Destacan entre las cosas que le faltan a la democracia: reducir la corrupción (48%), garantizar la justicia social (33%), aumentar la participación ciudadana (31%) y la transparencia del Estado (31%). Solo un 13% dice que a la democracia no le

falta nada, que está bien como está. Estos datos revelan la necesidad de mejora en la calidad de la democracia y la necesidad de incentivar, especialmente en ALC, la dimensión cívica, que no solo comporta derechos sino también obligaciones, para lograr una mayor confianza y luchar contra esos déficits democráticos.

Vemos que la confianza está estrechamente relacionada con la participación y que para aumentar la confianza deben mejorarse las instituciones a través de políticas de transparencia y rendición de cuentas. Consecuentemente, la mejora de la confianza desde la triple dimensión que nos ofrece el Consejo de Europa permite que los individuos interaccionen entre ellos y con las instituciones, y que a

través de la participación planifiquen objetivos colectivos.

De ahí que la participación aparezca como elemento esencial de esa ecuación, y aunque si bien es cierto que un sistema más participativo *per se* no basta para eliminar las desigualdades sociales ni tampoco para obtener una verdadera cohesión social, no es menos cierto que una participación ciudadana efectiva promovida desde la igualdad social está íntimamente relacionada con la existencia de una sociedad más equitativa, más humana y más cohesionada. Para ello, podemos recurrir a los diversos ejemplos en América Latina, de comunidades en el ámbito local donde la participación efectiva en los asuntos de interés público logra índices de desarrollo en materia social, económica y política, tal y como demuestra la Red 9 del Programa URB-AL II sobre financiación local y presupuesto participativo que se analizará en los estudios de caso.

Pero no puede perderse de vista que la participación ciudadana, como elemento vertebrador de la buena gobernanza y la cohesión social, es una herramienta de doble dirección; es decir, por un lado mejora la calidad de la democracia desde la perspectiva institucional, esto es, revierte positivamente en la esfera colectiva e institucional, pero, por otro lado, también beneficia a la ciudadanía, tanto de forma individual como colectiva, a través del ejercicio de sus derechos, el fortalecimiento del capital social, del tejido organizacional y de las redes sociales.

Lowndes, Pratchett y Stoker (2001) distinguen cinco fórmulas de participación⁹⁸ en función de los objetivos que se persiguen: 1) procedimientos basados en la concepción del ciudadano como cliente, y vinculados al enfoque de gestión de la calidad con el objeto de mejorar un servicio concreto; 2) métodos preceptivos previstos en los procedimientos administrativos tradicionales de información pública o vecinal o consulta obligatoria a representantes de asociaciones; 3) foros o consejos ciudadanos, constituidos por grupos de ciudadanos que se reúnen en función de criterios territoriales o por razón de compartir intereses comunes en un tema o área municipal; 4) métodos de democracia directa e innovaciones en los métodos de consulta, que tienen como

98 Algunas de las prácticas participativas se plantean en consonancia con el ideario de la nueva gestión pública, estando orientadas a la eficacia y la eficiencia de cara a la satisfacción del ciudadano en tanto en cuanto cliente de los servicios (las evaluaciones de calidad a través de encuestas o las cartas de servicios serían ejemplos de ello). Otras, en cambio, presentan un carácter participativo en línea con la gobernanza. Las experiencias de participación ciudadana de muchos municipios europeos van desde la autogestión de ciertos servicios municipales (centros socioculturales, servicios de guardería, centros de mayores, accesos a Internet), la gestión compartida de ciertos proyectos locales (fiestas, programas de ocio, servicios vecinales, proyectos ambientales, educación de adultos) y la adopción de decisiones sobre el entorno urbano (espacios verdes, ordenanzas de transportes, iluminación, limpieza viaria), hasta la atribución al ciudadano del papel de asesor-cliente (círculos de calidad, gestión de quejas, foros de ciudadanos, grupos de planificación).

objeto pedir opinión acerca de un determinado asunto; 5) instrumentos deliberativos, que intentan promover la discusión y la reflexión ciudadana sobre temas que les afectan por medio de un proceso deliberativo, como los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, grupos de mediación o paneles permanentes de ciudadanos, consejos sectoriales o procesos de planificación estratégica, entre otros (Font 1998; Stewart 1999).

Desde el origen de las políticas de participación ciudadana, el espacio local se ha convertido en el escenario privilegiado en el cual se han desarrollado numerosas experiencias, tanto en Europa como en América Latina, ya que es en el ámbito local donde es más sencillo aplicar los principios de la buena gobernanza, dado que la proximidad entre ciudadanos y representantes da lugar a canales de comunicación más próximos y a nuevos enfoques participativos de gobierno con capacidad para ofrecer respuestas novedosas y más adecuadas a la realidad del entorno. Brugué, Font y Gomá (2003:14) plantean algunas reflexiones muy interesantes con relación a la participación ciudadana en el ámbito municipal:

/ La participación ciudadana representa una forma de superar los déficits administrativos y políticos que surgen tras la crisis del Estado del bienestar impulsando la cogestión y el capital social.

/ Supone la activación de los roles individuales para posteriormente dotar de

un sentido colectivo a la relación entre gobernantes y gobernados.

/ La continúa exploración de mecanismos de participación a la hora de identificar los mejores instrumentos para llevarla a la práctica.

Y es que el gobierno local posee algunas características que lo convierten en el más adecuado para generar iniciativas de participación ciudadana. En primer lugar, porque la propia organización municipal responde a las peculiaridades y los intereses del colectivo y del territorio al que atiende y es visible, cercana y accesible; en segundo lugar, las administraciones locales son más versátiles y flexibles para atender las demandas concretas de los ciudadanos; y, en tercer lugar, porque son los poderes locales los que mayores posibilidades tienen de crear las condiciones favorables para la inclusión de individuos o colectivos interesados en los temas públicos.

Asimismo, el impulso de las redes de participación ciudadana por parte de los gobiernos locales puede responder a diversas razones: obtención de buenos resultados electorales, mejora de la gestión de los servicios, intento de reducir el déficit municipal *externalizando* la gestión de servicios en la iniciativa ciudadana, o claros deseos de intensificar la *democracia local*. Con todo, las iniciativas de participación ciudadana contribuyen, sin duda, a una legitimación adicional de las políticas públicas locales.

En síntesis, en ningún otro espacio territorial, en ningún otro nivel de gobierno es tan factible y efectiva la participación ciudadana como en el nivel local. No obstante, mientras que en Europa la tendencia ha sido la de generar iniciativas que complementen y legitimen las actuaciones de los gobiernos locales considerando al ciudadano como portador de la soberanía y de los derechos que de ella se derivan, en ALC, aunque se formalizase el proceso de participación ciudadana en la década de los noventa, es posible observar la tendencia a considerar a los ciudadanos como *clientes* o *consumidores* más que como sujetos políticos, lo que afecta a su capacidad para ejercer una función de crítica y control que vaya más allá de los intereses particulares.

6. Estudios de caso*

A continuación, se propone toda una serie de estudios de caso mediante los que se analizarán las estrategias de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana desarrolladas por diferentes gobiernos locales en América Latina y en Europa. Se trata de experiencias novedosas, innovadoras, que por motivos diferentes pueden ayudarnos a extraer conclusiones relevantes para el presente estudio.

En primer lugar, analizaremos dos experiencias del gobierno local español que son los ayuntamientos de Sant Cugat del Vallès y Bilbao. Estos dos ayuntamientos llevan algunos años encabezando el *ranking* de ciudades más transparentes del Estado elaborado por Transparencia Internacional. Como veremos, se han dotado de innovación y nuevas tecnologías en su apuesta por la transparencia. Por otra parte, se analizará el caso de Distrito Metropolitano de Quito, como ejemplo de buen hacer en materia de transparencia, y de la Región Toscana italiana.

6.1. Sant Cugat del Vallès

Antes de entrar a abordar propiamente las dos experiencias locales españolas, se

hace necesaria una contextualización a nivel estatal, por las peculiaridades que presenta el sistema político y legislativo español. España es uno de los cinco países de la Unión Europea junto con Grecia, Luxemburgo, Malta y Chipre, que, a fecha de hoy, no cuentan con una ley de transparencia que permita el acceso de los ciudadanos a la información pública.⁹⁹

El Gobierno español lleva prometiendo hacer realidad la normativa desde 2004, sin embargo, el anteproyecto de ley no llegó a pisar el Parlamento en la anterior legislatura. Sobre este tema, se ha de destacar el papel fundamental que ha desempeñado la ciudadanía, pues en un contexto de crisis económica aguda, movimientos como el 15-M y ONG como ProAcceso o GreenPeace han sido los responsables directos de que se pase del olvido de la transparencia a la lucha por la transparencia. En la actualidad se está tramitando un nuevo proyecto de ley sobre transparencia que ha nacido del impulso social.

No obstante lo anterior, el hecho de no existir una legislación específica sobre la materia no implica que no se hayan implementado medidas; por ejemplo, el derecho de acceso a archivos y registros queda garantizado a nivel constitucional

* En el anexo C del presente estudio puede verse un cuadro comparativo de los estudios de caso de Sant Cugat, Bilbao, Distrito Metropolitano de Quito y Región Toscana, y en los anexos D y E, sobre la Red 9 del Programa URB-AL II y el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa.

99 El 27 de julio de 2012 se aprobó el ulterior proyecto de Ley sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. No obstante, dada la lentitud de la tramitación parlamentaria, y la sensibilidad de la materia, la ley aún tardará en salir a la luz.

–artículo 105– y mediante los artículos 35 y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Además de diferentes medidas de transparencia en materia de publicidad, de acceso electrónico y centralización de la información introducidas por regulaciones sectoriales tales como el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público; o el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y Altos Cargos; o la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado; estas últimas de cara a fortalecer y prevenir la existencia de conflictos de intereses en el sector público garantizando la transparencia.

Pues bien, dentro de este contexto estatal, un tanto caótico y, a fecha de hoy, nada transparente, se encuentran dos localidades punteras en transparencia, como así lo viene reconociendo la comunidad internacional desde hace ya varios años.

Sant Cugat del Vallès es un municipio situado en la comarca del Vallès Occidental, en la provincia de Barcelona, Comunidad Autónoma de Cataluña, España.

Tiene 83.337 habitantes según cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística (INE) del año 2011. Es la tercera población más poblada del Vallès Occidental después de las cocapitales

Sabadell y Terrassa y el noveno más poblado de la provincia de Barcelona.

Sant Cugat cuenta con grandes empresas dentro de su municipio, como, por ejemplo, Televisión Española. El sector norte, pasando la autopista, es donde se encuentran las zonas empresariales. También cuenta con zonas industriales como Can Magí o Can Colapa, aunque no son comparables a los grandes y extensos polígonos industriales de Rubí, Sabadell o Terrassa.

Sant Cugat, junto a sus ciudades vecinas Rubí y Cerdanyola del Vallès, forman el *Catalonia Innovation Triangle* (CIT). Las tres ciudades se unieron en un proyecto laboral que ha de señalar de manera conjunta y unificada los polígonos industriales y las zonas de actividad económica de las tres localidades. Se trabaja de forma conjunta en estos municipios para mejorar el acceso, la promoción y el desarrollo económico de esta zona del Vallès Occidental, que cuenta con 26 polígonos industriales y unas 10.000 empresas.

Según se ha expuesto, el Estado español, pese a que en la actualidad se encuentra tramitando un proyecto de ley, lo cierto es que es uno de los pocos países europeos que no cuenta con una ley de transparencia o acceso a la información pública. Sin embargo, este municipio desde hace ya varios años implementa políticas de transparencia.

Sant Cugat mantiene la primera posición del *ranking* del índice de transparencia

de los ayuntamientos desde el año 2009: ayuntamiento 98,8% transparente en 2009 y 100% transparente en 2010.¹⁰⁰

6.1.1. Normativización y medidas

En noviembre de 2009, el Pleno del gobierno local realizó la primera declaración institucional sobre transparencia y buen gobierno. En esta declaración se señaló la necesidad de iniciar un proceso de reflexión acerca de las políticas a adoptar para mejorar en transparencia. A partir de ese momento, la transparencia pasó a ser una prioridad en la agenda local.

Sant Cugat se propuso aproximar la política a la gestión para, en primer lugar, determinar las necesidades concretas de los ciudadanos; en segundo lugar, integrar las necesidades en los programas

electorales; y, en tercer lugar, satisfacer esas necesidades. Todo ello con la mayor difusión posible.

El mismo año 2009, se implementaron determinadas medidas, como difundir toda la información relativa a los servicios públicos que se estaban prestando. Se propuso hacer lo mismo con cada política a desarrollar con el objetivo final de que la transparencia presida cualquier actuación política o de gestión.

El 21 de junio de 2010, el pleno del Ayuntamiento aprobó el primer documento sobre transparencia: *Medidas para mejorar la transparencia en la actuación municipal*¹⁰¹ y un Reglamento de Participación Ciudadana.

El documento sobre medidas para fomentar la transparencia contiene toda una serie de proyectos e imprime unas directrices de actuación para implementar la transparencia. Por ejemplo, se compromete a poner a disposición de los ciudadanos en la web municipal toda la información relativa al planeamiento urbanístico (memorias, normas, planes, convenios urbanísticos, etc.), además de la información sobre el seguimiento del Plan Urbanístico Local; se planea crear un

100 El índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA) lo elabora la ONG Transparencia Internacional. Este índice anual realiza una valoración sobre los niveles de transparencia de aquellos ayuntamientos españoles que se prestan a ello. La evaluación se realiza a través de 80 indicadores que miden los niveles de información puesta a disposición de los ciudadanos.

Desde 2010 comparte posición con los ayuntamientos de Bilbao (Vizcaya, País Vasco), Ponferrada (El Bierzo, León, Castilla y León), Puerto Santamaría (Cádiz, Andalucía), Gijón (Asturias) y Sabadell (Barcelona, Cataluña).

Los resultados del informe ITA de 2010 están disponibles en <http://www.transparencia.org.es/ITA_2010/RANKINGS_TRANSPARENCIA_GLOBAL_%202010.pdf>.

101 <http://www.santcugat.cat/files/77-2210_fitxer/Transparencia_DocConclusions_20100705.pdf>. Este documento tiene una vigencia de dos años; actualmente, se está elaborando uno nuevo que sustituirá al anterior, titulado *Medidas para mejorar la transparencia y el buen gobierno en la actuación municipal*.

registro de convenios urbanísticos –también vía web–.

Por lo que respecta a las mejoras sobre el gobierno y la gestión pública, el Ayuntamiento se propuso impulsar un código ético y del derecho a la buena administración, así como la aprobación de un Reglamento de Participación Ciudadana. Por otro lado, se asumió el compromiso de constituir un Consejo Asesor Urbanístico de ciudadanos con facultades informativas y deliberativas para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. La mayoría de estas medidas se ha materializado. El Reglamento de Participación Ciudadana de Sant Cugat,¹⁰² hace protagonista a las personas en la construcción de la ciudad, declara el derecho de los vecinos a intervenir en la gestión pública. El Reglamento se centra en fomentar un tejido asociativo que propicie la participación mediante la promoción de consejos de ciudad, sectoriales y colectivos. Por otra parte, regula qué derechos individuales poseen los ciudadanos frente a la Administración, como el derecho de acceso a la información pública por cualquier medio o el derecho de audiencia pública;

102 El Reglamento de Participación Ciudadana se ha dictado al amparo del artículo 29 del Estatuto de Autonomía de Cataluña del año 2006, según el cual, «los ciudadanos de Cataluña tienen el derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de manera directa o por medio de representantes». Está disponible en <http://www.santcugat.cat/files/651-3866-fitxer/ROM_RPC_20110221.pdf>.

también se regula la obligación de que los responsables municipales proporcionen información sobre sus actividades y de recoger las propuestas ciudadanas.

Actualmente, el Ayuntamiento está elaborando un plan de integridad y el código ético. El plan se está elaborando junto a la Oficina Antifraude de la Generalitat de Cataluña,¹⁰³ y pretende sistematizar aquellos valores que han de inspirar la actuación del gobierno y del personal al servicio de la Administración. Además, recogerá toda una serie de conductas reprobables y sus respectivas sanciones administrativas. En concreto, el plan de integridad deberá permitir:

/ Evaluar el riesgo para la integridad de la organización con el objetivo de elaborar y planificar adecuadamente el marco institucional de integridad.

/ Aprobar códigos de buen gobierno que incluyan valores, deberes y compromisos éticos del equipo de gobierno y de

103 La Oficina Antifraude de la Generalitat de Cataluña es una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar, que se adscribe al Parlamento de Cataluña. La Oficina actúa con independencia de las administraciones públicas en el ejercicio de sus funciones. Su finalidad es prevenir e investigar posibles casos concretos de uso o destino ilegales de fondos públicos o cualquiera otro aprovechamiento irregular derivado de conductas que comporten conflicto de intereses, o el uso de informaciones derivadas de las funciones propias del personal al servicio del sector público en beneficio privado.

los funcionarios locales, así como las sanciones correspondientes en caso de que no se cumplan.

/ Elaborar un reglamento de conflictos de interés e incompatibilidades para los políticos locales y directivos que, respetando la normativa general, desarrolle obligaciones para los electos y directivos del Ayuntamiento.

/ La creación de una comisión ética que vele por el cumplimiento de los códigos de buen gobierno y el reglamento sobre conflictos de interés e incompatibilidades.

/ Desarrollar un plan de prevención de riesgos de corrupción.

Por el momento y hasta que este plan de integridad vea la luz, el Ayuntamiento realiza cursos de concienciación sobre el buen hacer administrativo y sobre la lucha contra la corrupción en el sector público para funcionarios y personal administrativo.

Pero, sin duda alguna, la medida estrella del Ayuntamiento es el PACTE¹⁰⁴ (Plan de Alineación y Competitividad Estratégica). Este plan es una nueva forma de presentar y gestionar el presupuesto municipal

que desde el año 2007 constituye una herramienta propia de planificación estratégica y de gestión presupuestaria municipal.

El PACTE es un sistema totalmente innovador, divide el presupuesto en función de los objetivos propuestos y durante toda su ejecución el ciudadano puede comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos; las partidas presupuestarias asignadas y su cumplimiento. Esta herramienta pone de manifiesto si el Ayuntamiento cumple los compromisos asumidos o no.

La aplicación del PACTE permite fijar las acciones específicas que determinan el presupuesto anual y definir modelos de acción municipal coherentes con los programas y estrategias políticas. El grado de transparencia económica y presupuestaria alcanzado mediante este sistema es muy satisfactorio. Para el mandato 2011-2015, la gestión se ha orientado a la eficacia y la eficiencia, todo ello con el compromiso expreso de rendición de cuentas y evaluación de resultados.

6.1.2. Información activa

El Ayuntamiento parte del convencimiento de que el municipio es la Administración pública más cercana al ciudadano. El pleno ha de encarnar la representación real de los ciudadanos y, por ese motivo, Sant Cugat considera que se ha de llevar a cabo un programa electoral con la

¹⁰⁴ El nombre de *pacte* –‘pacto’ en castellano– proviene de su forma de gestión. Para la elaboración del PACTE se llega a un acuerdo entre los tres niveles del Ayuntamiento: el órgano político electo, el órgano ejecutor de las políticas y el resto del personal al servicio de cada departamento. Entre los tres decidirán la mejor forma de aplicación del presupuesto municipal a sus políticas.

colaboración de todos los grupos políticos con representación, para ello, días antes de cada pleno el teniente de alcalde convoca comisiones informativas¹⁰⁵ en las que se pone a disposición de los grupos políticos la información correspondiente a los proyectos que se van a debatir y aprobar.

El objetivo es que el resto de grupos políticos se impliquen y participen en el desarrollo de cualquier política. La finalidad es que todos los ciudadanos –no solo los que han votado al partido mayoritario– estén conformes con el gobierno local y representados de un modo más significativo. Esta finalidad no solo se consigue con la gestión informada de los presupuestos (PACTE) o con colaboración política. Si Sant Cugat es un ayuntamiento transparente es debido, sobre todo, a su actitud proactiva con relación a la información que pone a disposición de los ciudadanos por vía electrónica.

A través de su página web¹⁰⁶ cualquier persona puede acceder a todo tipo de información: desde la biografía de los miembros del gobierno municipal hasta el listado de proveedores del Ayuntamiento,

así como a los proyectos, planes y programas que se están llevando a cabo. La gestión pública se hace así totalmente transparente, la información no publicada es residual. La información puede estructurarse en cinco grandes bloques que son los siguientes:

Gobierno y corporación
Información ciudadana
Economía
Contratación pública
Urbanismo

(i) Por lo que respecta al *gobierno y corporación*, la información publicada es la siguiente:

/ Documentos:

- Está publicada la norma básica por la que se rige el Ayuntamiento: el Reglamento Orgánico Municipal.¹⁰⁷
- Reglamentos de creación y funcionamiento de los organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales dependientes del Ayuntamiento.
- Publicación de normativa de participación ciudadana: Reglamento de Participación Ciudadana.

¹⁰⁵ Las comisiones informativas son reuniones de los representantes de los diferentes grupos políticos del pleno municipal. Son convocadas por la alcaldía con antelación suficiente a la reunión del Pleno Municipal. En ella se pone a disposición de los partidos políticos información relativa a programas que deberán discutirse y aprobarse en el Pleno.

¹⁰⁶ <<http://www.santcugat.cat/>>.

¹⁰⁷ <http://www.santcugat.cat/files/651-3866-fitxer/ROM_RPC_20110221.pdf>.

- Igualmente, se publican todos los documentos sobre las formas de actuación del gobierno, aunque sean documentos provisionales.¹⁰⁸
- Órdenes del día, acuerdos del pleno y actas del pleno. Aunque las reuniones del pleno local son públicas, se publica previamente el orden del día para informar de lo que se va a tratar con el fin de que los ciudadanos puedan decidir si asisten.
- Se publican los acuerdos de la Junta de Gobierno Local y el Plan Estratégico del Gobierno.

/ Datos sobre los miembros:

- Consta la biografía de todos los miembros del gobierno y del pleno municipal.
- Se especifican las direcciones de correo electrónico para facilitar que cualquier ciudadano pueda individualmente hacerles llegar sus opiniones, recomendaciones o quejas.
- La relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento y su retribución está ampliamente detallada cada año en el presupuesto local.

/ Organigrama:

- Órganos de gobierno y sus funciones. Se publica la estructura orgánica del Ayuntamiento y las direcciones de correo electrónico de cada órgano.
- Organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales. Estructura y personal.

Por otra parte, existe un Registro de los Bienes Personales de los miembros del gobierno. Se puede acceder a él a instancia de parte, no obstante, no está disponible *online*.¹⁰⁹

(ii) Por lo que respecta a la *información ciudadana*, destaca la posibilidad de realizar trámites administrativos *online*:

/ Información sobre ayudas y subvenciones municipales.

¹⁰⁸ A modo de ejemplo, se puede consultar el Código Ético provisional de 2010 en <http://www.santcugat.cat/files/651-3714-fitxer/CodiEtica_Provisional_2010_100520.pdf>.

¹⁰⁹ El Registro de Bienes Personales está en la Secretaría General del Ayuntamiento y es de carácter público por aplicación del artículo 75.7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para todos los que tengan la consideración de interesado. No se publican los datos en la web del Ayuntamiento por aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales. No obstante, el artículo 42 del Reglamento Orgánico Municipal dispone que cualquier interesado puede solicitar certificación de los datos mediante una instancia en la que se expliquen los motivos por los que se pretende la información. La petición la resuelve la alcaldía previa audiencia de los regidores afectados. Si se deniega, cabe recurso de reposición previo a la vía judicial.

/ Posibilidad de realizar cualquier trámite relativo a los tributos locales por vía electrónica.

/ Desde la web del Ayuntamiento se accede directamente al portal del Organismo de Gestión Tributaria que es el que recauda los impuestos municipales.

/ Proceso de selección de personal; la oferta pública se publica en Internet.

/ Actuaciones en la vía pública. Información sobre todas las obras públicas que se están realizando. Se puede consultar en directo el estado de las carreteras, saber si están cortadas al tráfico y el estado de la obra.

/ Situación medioambiental y proyectos que se están desarrollando.

/ Información sobre los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos.

/ Información sobre festividades del Ayuntamiento. Ocio y cultura. Información sobre los distintos canales de participación ciudadana.

/ Información completa de los consejos municipales de participación ciudadana, consejos sectoriales y de barrio, consejos de niños y de la tercera edad.

/ Foros de discusión *online*.

/ Posibilidad de realizar encuestas sobre el desarrollo de la actuación pública o el funcionamiento de los servicios *online*.

/ Teléfono de atención al ciudadano, buzón de contacto.

(iii) Por lo que respecta a la *información económica*, como ya se ha referido, el documento básico es el PACTE, pero además, la web contiene toda una serie de documentación adicional al respecto:

/ Presupuesto detallado general del Ayuntamiento.

/ Presupuesto detallado de los organismos independientes.

/ Memoria de los costes de los servicios públicos obligatorios.

/ Informe de rendimientos municipales.

/ Deudas municipales detalladas.

(iv) La información relativa a la *contratación pública* está ampliamente detallada:

/ Histórico de contratación pública.

/ Concursos, licitaciones y contratos. Se pueden consultar por fecha.

/ Licitaciones en curso. Se puede acceder al perfil de contratante.¹¹⁰

110 La figura del *perfil de contratante* fue creada por la Ley estatal, 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), con el fin de promover los principios de igualdad, transparencia, concurrencia y publicidad. El perfil de contratante constituye un medio destacado

/ Información de convocatorias y mesas de contratación.

/ Resoluciones de las licitaciones.

/ Subastas públicas realizadas.

/ Listado de operaciones hechas con los proveedores, adjudicatarios y contratistas.

/ Listados de ventas y operaciones realizadas.

Con relación a la contratación pública, se ha de destacar que el Ayuntamiento está elaborando un programa de contratación electrónica *online* –eLicitación en colaboración con Portugal–. La base de datos del programa permitirá de una manera muy sencilla mejorar las relaciones entre la Administración y los licitadores y facilitar las búsquedas de las contrataciones más interesantes a los proveedores.

(v) Finalmente, en materia de *urbanismo*:

/ Publicación de los proyectos de obras públicas.

/ Publicación del Plan de Urbanismo. Acceso al Registro de Planificación Urbanística de Cataluña.

/ Publicación de los expedientes en trámite: suspensiones de licencia, aprobación de actuaciones.

/ Información periódica del desarrollo de las obras, mediante el PACTE.

La cantidad de datos procesados y puestos a disposición del público en general hacen de Sant Cugat un referente en materia de transparencia municipal. No obstante, según apuntábamos en apartados precedentes, la cuestión de cómo se gestiona la información es esencial. Se ha de tener presente que un exceso de información puede provocar el efecto contrario: la desinformación. En líneas generales, se observa una buena canalización y accesibilidad, sin embargo, la publicación de información no es suficiente. Por otra parte, se ha de recordar que existen sectores sensibles de la población que pueden sufrir una discriminación negativa fruto de la difusión de información en red, especialmente la tercera edad y las personas con menos recursos económicos o educativos, que suelen padecer la exclusión tecnológica. Por tanto, se ha de tener un especial cuidado y tener presente que paradójicamente la transparencia materializada exclusivamente a través de las nuevas tecnologías puede provocar fractura social.

Por otra parte, se ha de llamar la atención respecto a la necesidad de que se regule

de difusión de la referida información. La LCSP obliga a que todos los órganos de contratación que tengan la consideración de poder adjudicador se doten de un perfil de contratante. El artículo 42 LCSP –en su redacción inicial– establece que los órganos de contratación deben hacer accesible mediante Internet –que se materializa en una página web– su perfil de contratante. Dicho perfil puede incluir cualquier tipo de información referente a la actividad contractual del órgano de contratación, además de los aspectos que la LCSP establece como preceptivos.

aquello que ha de ser publicado y lo que no y un procedimiento concreto que asegure la protección de verdaderos derechos subjetivos. De esta manera, las peticiones de información, –tanto *online* como físicas– se despacharán, en un contexto de seguridad jurídica, disminuyendo así los riesgos de discriminación que antes apuntábamos.

Es necesario, por tanto, que el procedimiento de solicitud de información quede tutelado, pues, aunque en el Reglamento de Participación Ciudadana se declara el derecho de acceso a la información, no se ha desarrollado un régimen jurídico, por tanto, en el eventual supuesto de que un ciudadano obtuviera una respuesta negativa a su solicitud, o bien no obtuviera respuesta, al no existir un procedimiento específico, tendría que tutelarse mediante el régimen general establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –de ámbito estatal–. Esta ley únicamente contempla el acceso a archivos y registros y a los expedientes administrativos; en consecuencia, las peticiones de información no relacionadas con esos extremos quedan desprotegidas. La vía judicial o la institución del *Ombudsman* –*Síndic de Greuges*–¹¹¹

111 El *Síndic de Greuges* tiene la función de atender las quejas de todas las personas que se encuentran desamparadas ante la actuación u omisión de actuación de las administraciones. Velando por el buen funcionamiento de la Administración de la Generalitat de Cataluña y de los entes locales, como, por ejemplo, los ayuntamientos, las diputaciones o los consejos comarcales. Actúa como

son mecanismos que en última instancia podrían permitir cierta tutela del derecho a la información. Sin embargo, mientras no se regule en concreto el ciudadano en realidad queda indefenso.

6.1.3. Control

Sin una regulación específica no pueden crearse organismos de control.¹¹² La provisión de información no constituye ni una obligación ni un imperativo. Por ello, en Sant Cugat no existe una entidad cuya finalidad sea controlar y/o sancionar al Ayuntamiento con relación a los deberes de transparencia o su grado de cumplimiento.¹¹³

supervisor y colaborador de la Administración catalana con el objetivo de ayudar a mejorar su funcionamiento.

112 La ausencia de organismos de control se refiere estrictamente a la transparencia, ya que la actuación del Ayuntamiento está constantemente controlada, sobre todo con relación al presupuesto, por órganos que fiscalizan la aplicación de los recursos públicos. Sant Cugat, como municipio de Cataluña, debe depositar sus cuentas e informes ante la Generalitat y la Secretaría del Estado. A ellos debe reportarle la información contable para que su gestión sea valorada.

113 En derecho comparado, encontramos ejemplos de regulaciones y organismos dedicados al control y fomento de la transparencia. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de México (LOTAIP) establece –artículo 7– un listado de información que los poderes públicos tienen la obligación de publicar o poner a disposición de los ciudadanos. Además –artículo 11 y siguientes–, se regula la creación de un organismo independiente que se dedica especialmente a vigilar que la Administración

No obstante, se ha de advertir que el Ayuntamiento considera innecesaria la creación de un órgano de estas características. Sant Cugat entiende la transparencia como un atributo personal, una cualidad intrínseca, esencia de él mismo, y, por tanto, el hecho de poner a disposición del ciudadano toda la información pública es un hacer completamente voluntario, con el objetivo de mostrar a los ciudadanos las entrañas del Ayuntamiento y la franqueza de su gestión.

Partiendo del razonamiento anterior, el Ayuntamiento considera que la creación de un organismo dedicado a asegurar la transparencia sería una medida coercitiva que iría en contra de la naturaleza de la transparencia, por cuanto es un ayuntamiento transparente por compromiso consigo mismo y con la ciudadanía.

Tampoco existe un órgano cuya finalidad sea promocionar la transparencia o la puesta a disposición de la información. La tarea de difusión la han asumido los órganos de dirección: la Alcaldía y la Gerencia.

No obstante, se ha de hacer mención al IGEPEI (Instituto de Gestión Estratégica, Promoción Económica y Sociedad de la Información). Es un organismo autónomo de carácter administrativo cuya

misión es garantizar la modernización, calidad y eficiencia en el gobierno y la administración de los recursos municipales. Es un órgano pensante al servicio del Ayuntamiento para el desarrollo de todos sus proyectos. Este instituto, si bien no es un órgano especializado en materia de transparencia, ha contribuido a que el Ayuntamiento sea más transparente.

6.1.4. Participación ciudadana y rendición de cuentas

El Reglamento de Participación Ciudadana, ya mencionado, asienta los pilares de la participación en el municipio. La participación se lleva a cabo, fundamentalmente, de dos maneras: participación ciudadana asociativa y no asociativa.

La participación asociativa se materializa a través de asociaciones formales inscritas en el Registro de Asociaciones Municipales que promueven iniciativas de interés general. Tienen derecho a intervenir en las reuniones del pleno municipal previa solicitud y mediante consejos ciudadanos como el Consejo de la Ciudad, los consejos de barrio y los consejos especiales de niños y personas de la tercera edad. Estos consejos constituyen una pieza clave de la participación ciudadana no asociativa.¹¹⁴ Los consejos están formados por la alcaldesa, los representantes de

cumple los deberes de información, y también cuenta con potestad sancionadora.

La Administración está obligada por ley a volcar determinada información y ese es el motivo esencial de la puesta a disposición de la información pública.

¹¹⁴ Su creación, composición y funcionamiento están regulados en el Reglamento de Participación Ciudadana (artículos 32 y siguientes).

las entidades inscritas en el registro municipal, un representante de cada grupo municipal, ciudadanos del barrio o sector y representantes de otros organismos.

En estos consejos se discuten cuestiones que afectan al sector, barrio o personas que los forman. Es un mecanismo para canalizar de manera organizada solicitudes de información, peticiones, propuestas y quejas, y pronunciarse sobre el devenir de la gestión pública. El gobierno municipal atiende las proposiciones, intereses, necesidades e inquietudes de los ciudadanos. Se trata, por tanto, de un mecanismo de apertura que posibilita un diálogo entre gobierno y ciudadanía: el Ayuntamiento pregunta a los vecinos qué proyectos desean que se lleven a cabo en el municipio. A modo de ejemplo, se tuvo en cuenta la opinión del Consejo de Niños para contratar a los grupos musicales de la fiesta mayor. Las relaciones que se entablan entre estos consejos y el Ayuntamiento constituyen participación y rendición de cuentas puras.

No obstante, las formas de participación colectivas no son suficientes. Se ha de tener presente que hay ciudadanos que prefieren participar de manera individual. Sant Cugat también facilita y promueve estas formas de participación. Todas las semanas se da audiencia pública a los ciudadanos en el pleno municipal para que formulen sus preguntas directamente a los representantes políticos. Además, anualmente se realizan dos plenos extraordinarios con la misma finalidad.

También se implementan otras políticas de comunicación, como foros de discusión *online* o el Buzón de la Alcaldesa; también se realizan sondeos y encuestas periódicas respecto al nivel de satisfacción con la gestión del gobierno.

6.1.5. Conclusiones

Una excelente labor en transparencia activa

La cantidad y calidad de la información puesta a disposición del ciudadano hace que Sant Cugat sea un ayuntamiento transparente.

Debe advertirse, sin embargo, que la labor de transparencia activa no termina con el volcado de información en archivos o páginas web, es importante facilitarla, también, a través de los medios tradicionales para que las personas que no tienen acceso a las nuevas tecnologías no sufran discriminación. Además, es importante que la información se facilite de manera clara, sencilla y comprensible para que verdaderamente llegue a los destinatarios. Esta apuesta por la apertura de la gestión pública hacia los ciudadanos ha llevado al Ayuntamiento de Sant Cugat a obtener, merecidamente, la posición más alta en el índice de Transparencia Internacional.

Interiorización y concienciación del significado de transparencia

El proceso de concienciación sobre el desarrollo de políticas transparentes ha sido

inverso con relación a otras ciudades. Los altos niveles de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana no son fruto de una imposición legal, el gobierno municipal ha desarrollado de manera satisfactoria y acertada su propio concepto de transparencia y ha apostado por ella como requisito *sine qua non* de un buen gobierno al servicio de los ciudadanos.

Órganos de control

Sant Cugat concibe la transparencia como un atributo del Ayuntamiento que no tiene que ser controlado de manera externa. No obstante, lo cierto es que los gobiernos y las personas varían y, con ello, también su forma de hacer. La sensibilidad hacia la transparencia puede cambiar de un día a otro. En cambio, los mecanismos de control no mermarían el clima de transparencia voluntaria y sí asegurarían que el derecho ciudadano se satisfaga.

Participación ciudadana, un valor en auge

Destaca el Reglamento de Participación Ciudadana como herramienta para la creación de esta nueva forma de gestión pública: gobernar como los ciudadanos quieren ser gobernados, escuchando sus necesidades y propuestas mediante consejos ciudadanos, consultas, encuestas; en definitiva, diálogo directo y crítico con los representantes políticos.

Un camino que no ha hecho más que comenzar

Como se ha podido comprobar, las políticas y programas del Ayuntamiento

con relación a la transparencia municipal son numerosas. Destaca la voluntad del consistorio de seguir promocionando este valor público en todos los niveles de gestión administrativa: concienciando e impartiendo formación al personal administrativo; elaborando códigos de conducta y planes antifraude; trasladando la información de manera sencilla (PACTE) y trabajando con otras instituciones para seguir mejorando en transparencia.

El municipio tiene en marcha otros proyectos para continuar mejorando la gestión local y el buen gobierno.

6.2. Bilbao

Bilbao es un municipio español, situado en el norte del país, y villa de dicho municipio, capital de la provincia y territorio histórico de Vizcaya, en la comunidad autónoma del País Vasco. La villa de Bilbao es la capital y la única localidad del municipio. Con 352.700 habitantes (2011), es la ciudad más poblada de la comunidad autónoma, siendo la cabecera del área metropolitana de Bilbao, una conurbación de más de 900.000 habitantes que se extiende a lo largo de la ría de Bilbao.

Desde su fundación, a comienzos del siglo XIV, fue un enclave comercial que gozó de particular importancia en la cornisa Cantábrica gracias a su actividad portuaria, que se basaba, principalmente, en la exportación de la lana procedente

de Castilla y, en menor medida, del hierro extraído de las canteras vizcaínas. A lo largo del siglo XIX y principios del XX, experimentó una fuerte industrialización. Esta la convirtió en el epicentro de la segunda región industrializada de España, por detrás de Barcelona. El proceso de industrialización estuvo acompañado de una extraordinaria explosión demográfica y urbanística que originó la anexión de varios municipios colindantes. En la actualidad, es una pujante ciudad de servicios que se encuentra en un proceso de revitalización estética, social y económica liderado por el simbólico Museo Guggenheim Bilbao.

Bilbao, durante los últimos años ha recibido los premios internacionales más significativos sobre la materia: (i) Premio a la transparencia con relación al índice sobre transparencia realizado por TI, (ii) Premio Lee Kuan Yew World City Prize, (iii) Premio EPSA y (iv) Premio Città di Partenope.¹¹⁵

Bilbao ha realizado proyectos de planificación urbana, políticas y programas que han incorporado el principio de desarrollo sostenible de las ciudades, demostrando su capacidad para aportar beneficios económicos y ambientales a las ciudades. Según los comités de expertos que han otorgado los premios, Bilbao ha demostrado que la regeneración urbana

que se consideran fundamentales para el éxito de cualquier ciudad. El premio ha reconocido la iniciativa urbana de Bilbao que ha llevado consigo una buena gobernanza con la innovación en políticas que mejoran la calidad urbana.

(iii) Los premios EPSA –Premios Europeos del Sector Público– fueron instituidos en 2007 con el objetivo de impulsar la mejora y modernización continua de la Administración pública. La Comisión Europea se lo otorgó a la ciudad vasca en 2011. Bilbao competía en el apartado «Prestación inteligente de servicios públicos en una situación de enfriamiento de la economía» con su proyecto «Gestión basada en el rigor económico y en presupuestos estratégicos». Su modelo de gestión está basado en el buen uso de los recursos disponibles, la eficacia económica –endeudamiento cero–, la planificación estratégica y presupuestaria, y la transparencia.

(iv) El Premio Città di Partenope fue instituido en 2008 en Nápoles. La ciudad de Partenope es una ciudad virtual que toma su nombre de la primera ciudad que se creó donde ahora está Nápoles. Formada por napolitanos, busca cambiar la imagen de su ciudad promocionando comportamientos cívicos de los ciudadanos. Este año –2012– se ha otorgado el premio a la ciudad de Bilbao por su extraordinaria reconversión urbana llevada a cabo en los últimos veinte años que ha hecho de esa ciudad una de las más estudiadas e imitadas.

Todos estos premios han sido recibidos por la ciudad española de Bilbao con motivo de su buena gestión estratégica y transparencia, y son fruto de una labor del gobierno local iniciada hace ya más de una década para mejorar la gestión pública y la transparencia.

115 (i) El premio a la Transparencia otorgado por la ONG Transparencia Internacional durante los años 2008 a 2011 (ambos incluidos) se concede anualmente como reconocimiento a la gestión transparente de las ciudades. Valora 80 indicadores que miden el nivel de transparencia, entendida como información pública entre la administración local y la ciudadanía, de los 110 mayores ayuntamientos del Estado.

(ii) El Lee Kuan Yew World City Price de Singapur es un premio bianual, obtenido por Bilbao en 2010. Se le conoce como «el premio Nobel de las ciudades» y reconoce la aproximación integrada y holística a la transformación de la ciudad. El premio valora el modo de vida, vigor, sostenibilidad y calidad de vida de la villa, pilares

puede ser un motor económico y social fuerte. La transformación de Bilbao ha consistido en un cambio: de ser una ciudad industrial y deteriorada, a una economía basada en el conocimiento. Además, en los últimos años se ha dedicado a promover el medio ambiente, la cultura, la internacionalización y el diseño; ha mejorado sus áreas y ha invertido en infraestructuras. Durante los últimos veinticinco años se han llevado a cabo 25 proyectos de mejora urbana. El último proyecto a tener en cuenta fue la formación de Bilbao Ría 2000, demostración de una alianza público-privada que aseguró una exitosa implementación de los planes y proyectos de la ciudad.

Como es de ver, Bilbao es una ciudad en constante movimiento, reconocida por haber sido capaz de mejorar su visión hacia el resto mundo en tiempos de crisis económica con la aplicación de presupuestos basados en la reducción del gasto. Igualmente, es pionera en materia de innovación, transparencia y participación ciudadana.

6.2.1. Normativa

Reglamentos de funcionamiento

La villa de Bilbao cuenta desde el 16 de febrero de 1989 con un Reglamento de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana. Bilbao, desde hace veinte años, ya señaló que la gestión transparente de la ciudad no podía

realizarse sino con el establecimiento de formas de participación ciudadana que fueran cauce de colaboración directa de los ciudadanos en la gestión municipal. Por ello, decidió poner de manifiesto mediante un texto normativo la importancia de esta participación. Mediante dicho reglamento, se dotó a la ciudad de una organización en distritos, cada uno con su propio gobierno, para facilitar la gestión, y estableció la posibilidad de crear entidades de participación ciudadana para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos y consejos sectoriales para las distintas áreas de la actividad municipal. También declaró que los ciudadanos tienen derecho de audiencia pública en los distritos, a la iniciativa ciudadana para realizar actividades de competencia e interés público, el derecho de petición al gobierno y el derecho a la consulta ciudadana.

El reglamento deja entrever que la transparencia en la información municipal es el presupuesto básico para la participación ciudadana. Entre otras cuestiones, declara la obligación de que el suministro de información sea activo, ya sea por medios de comunicación social o bien a través de oficinas de información; incide en la necesidad de que los órganos contesten a las peticiones de información que formulen los vecinos.

Más recientes son el Reglamento Orgánico del Gobierno y la Administración y el Reglamento Orgánico del Pleno –ambos de 30 de septiembre de 2004–. El primero establece una organización municipal,

descentralizada en divisiones territoriales, llamadas distritos, para el impulso y desarrollo de la participación ciudadana; el segundo recoge la composición y funciones del pleno local, además de declarar los derechos y obligaciones de los concejales. Este reglamento contiene algunos preceptos que contemplan medidas sobre transparencia a nivel interno. A modo de ejemplo, el artículo 14 declara el derecho de información administrativa de los concejales:

Los concejales tienen derecho a obtener del gobierno y administración municipal los antecedentes, datos e informaciones que obren en poder de servicios municipales y sean necesarios para el desarrollo de sus funciones. Podrán consultar la documentación en las dependencias donde se encuentre.

Se crea, también, el Registro de Actividades y Bienes de los Concejales. Este registro recoge las declaraciones de los concejales a efectos de poder detectar posibles incompatibilidades con el cargo. Han de declarar cualquier actividad que les proporcione ingresos económicos.

El Registro de Bienes se encuentra en la sede de la Secretaría del Ayuntamiento. Los particulares pueden acceder a él siempre y cuando acrediten un interés legítimo directo y se realice una petición escrita.

Código ético

Bilbao se adelantó al legislador estatal iniciando su andadura en materia de transparencia profiriendo al propio

gobierno local y al resto de los agentes, poderes y ciudadanía un código ético, conocido como el Protocolo de Funcionamiento y Buen Gobierno de la Junta de Gobierno de la Villa de Bilbao, de 18 de junio 2007. Dicho texto, que surge de recomendaciones europeas sobre ética política, no constituye una norma en sentido estricto, pero pone de manifiesto la voluntad de implementar buenas prácticas en la Administración que impriman confianza, seguridad y transparencia en el proceder público. Señala una serie de principios por los que debe regirse un buen gobierno y los funcionarios al servicio de la Administración. Asimismo, señala toda una serie de actuaciones que el gobierno ha de realizar para la satisfacción de los intereses generales, como la documentación que se ha de aportar a las sesiones ordinarias, la publicidad de los acuerdos, etc.

Ordenanza de Administración Electrónica

El 23 de septiembre de 2010, el Ayuntamiento de Bilbao aprobó la Ordenanza de Administración Electrónica. Con esta ordenanza se pretende mejorar la gestión administrativa y la prestación del servicio *online* a través de la web municipal. La ordenanza está ordenada a la consecución eficaz de los principios de transparencia, proximidad y servicio a la ciudadanía. Establece dos líneas principales de actuación: la renovación del portal web y la implantación de plataformas de tramitación *online*.

La ordenanza contiene una relación de principios organizativos por los que ha

de regirse la Administración electrónica. Entre ellos, destaca el de transparencia, por cuanto facilita la máxima difusión, publicidad y transparencia de la información que consta en los archivos y de las actuaciones administrativas.¹¹⁶

Por otra parte, la ordenanza declara el derecho de los administrados a relacionarse con la Administración, a obtener información veraz y auténtica, a acceder a la información, registros y archivos *online* y a participar en procesos de toma de decisiones. En este caso, se establece el mínimo de información pública que ha de ser facilitada por el gobierno,¹¹⁷ asemejándose a las leyes de

transparencia que existen en otros países. También se declara el derecho a iniciar o ser parte de procedimientos tramitados por vía electrónica, esto es, solicitar información, realizar consultas, exponer pretensiones, formular alegaciones, emitir y recibir facturas, realizar pagos y oponerse a resoluciones.

6.2.2. Información activa

eGovernment/Open Data

El gobierno de Bilbao entiende la transparencia como la puesta a disposición de toda aquella información que pueda ser relevante para los ciudadanos en lo referente a cualquier actuación municipal. A través de la sede electrónica, la página web del Ayuntamiento se convierte en el sitio de Internet para la ciudadanía, es el elemento clave para la difusión de la información local. La web es *el portal del ciudadano*: se pretende suministrar información relativa a todos los servicios que presta el Ayuntamiento. La información ofrecida puede estructurarse en cinco áreas:

Información general de actividades
Ayuntamiento y gobierno y corporación
Ciudadanía y situación personal
Mi barrio
Trámites

¹¹⁶ Apartado f del artículo 5 de la citada Ordenanza.

¹¹⁷ En concreto, el artículo 13.1 establece que: «A través de la sede electrónica y de la Web municipal se facilitará como mínimo la siguiente información: a) Composición del pleno y del gobierno municipal, b) Presupuesto municipal, c) Normativa propia del ayuntamiento de Bilbao, d) Estructura orgánica de la administración municipal y la identificación de sus responsables, e) Catálogo de procedimientos administrativos, con indicación de los que estén disponibles en formato electrónico, f) Direcciones de las sedes físicas municipales y otros datos de localización tales como los números de teléfono o las direcciones de correo electrónico habilitadas para la atención al ciudadano, g) El perfil del contratante regulado en la legislación de Contratos del Sector Público, h) La oferta de empleo y la información relativa a los procedimientos de selección de personas, i) Las convocatorias de subvenciones y los actos relacionados con los procedimientos de otorgamiento. j) Los instrumentos de planeamiento urbanístico k) Un canal para la formulación de quejas y sugerencias, i) Cualquier otra información que se considere de interés para la ciudadanía o sea exigida legalmente».

Información general de actividades

En esta área se encuentra información sobre actividades, equipamiento, transporte, planos del Ayuntamiento así como los servicios públicos.

Ayuntamiento y gobierno y corporación

Son dos secciones en las que se muestra de manera detallada la estructura y funcionamiento del ayuntamiento y del gobierno local.

Sobre el gobierno local se proporciona la siguiente información:

/ Estructura y funcionamiento del pleno municipal.

/ Composición y competencias.

/ Información personal de los concejales con direcciones de contacto.

/ Información sobre los grupos políticos que forman el pleno.

/ Declaraciones institucionales.

/ Acuerdos aprobados: ordenes del día y actas.

/ Estructura y funcionamiento de la Junta de Gobierno.

/ Composición y competencias.

/ Delegaciones de gobierno con señalamiento de la persona responsable y su dirección de contacto.

/ Organigrama de la organización municipal.

/ Normativa municipal que rige el gobierno y el Ayuntamiento.

/ Retribuciones.

/ Plan de Actuación del Gobierno.

/ Planes y programas.

Por lo que se refiere al Ayuntamiento, consta publicado:

/ Directorio municipal de las personas que integran el Ayuntamiento.

/ Áreas municipales en las que se divide el Gobierno y la administración.

/ Datos económicos y financieros del Ayuntamiento.

/ Presupuesto municipal.

/ Empleo y oposiciones.

/ Perfil del contratante.

/ Toda información relativa a operaciones con proveedores y contratistas.

/ Listado de ventas.

/ Listado de adjudicatarios.

/ Información sobre el procedimiento de contratación.

/ Información sobre urbanismo.

/ Estado de ejecución de los planes urbanísticos.

/ Memorias municipales.

/ Estudios sobre barrios, informes de satisfacción de la ciudadanía, informe sobre usuarios de los servicios municipales que se realizan mediante encuestas a la población.

/ Reconocimientos del Ayuntamiento.

/ Transparencia municipal.

Es de destacar que en la sección relativa a la transparencia municipal, el Ayuntamiento ha recogido exactamente los 80 indicadores que valora la ONG Transparencia Internacional¹¹⁸ a la hora de evaluar los niveles de transparencia de las diferentes poblaciones, y los ha utilizado de patrón para la publicación de la información. Esta sección sistematiza y facilita las consultas.

Ciudadanía y situación personal

Esta área versa sobre las relaciones entre el ciudadano y el Ayuntamiento.

El apartado de ciudadanía ofrece toda aquella información que pueda resultar de

interés para grupos de personas: familia, infancia, juventud, personas mayores, pareja, turistas, profesionales, empresas, asociaciones o centros educativos. Se entra al detalle sobre cualquier aspecto que pueda ser de interés para el colectivo en cuestión. Por ejemplo: lugar y forma de empadronamiento, actividades para niños, formación profesional para jóvenes, cuidadores de personas dependientes, información sobre viviendas en construcción o viviendas de protección oficial, alojamiento en la ciudad, apoyo para crear empresas, formas de participación ciudadana, educación y formación, etc.

Por otra parte, la sección de situación personal contempla al ciudadano desde la perspectiva individual, se informa sobre cómo solicitar certificados, autorizaciones, licencias, actividades sujetas a comunicación previa administrativa o exámenes oficiales, entre otras cuestiones.

Mi barrio

Una de las peculiaridades de la ciudad de Bilbao es su descentralización en ocho distritos. Fruto de esta división territorial, a través de esta sección, se puede acceder a la información relativa a cada distrito sobre la agenda cultural, equipamientos, noticias del distrito y los avisos acerca de obras, cortes de calle, ocupación de las calzadas o cualquier otra cuestión que pueda resultar de interés para los vecinos.

Trámites

La Ordenanza de Administración Electrónica reconoció el derecho de

¹¹⁸ Transparencia Internacional ha establecido 80 indicadores de transparencia, agrupados en cinco campos: información institucional básica, relaciones ciudadano-sociedad, transparencia económico-financiera, transparencia en la contratación de servicios, y transparencia en urbanismo y obras públicas.

los ciudadanos de Bilbao a realizar determinados trámites *online*. A través de esta sección se puede acceder a un portal creado exclusivamente al efecto. A fecha de hoy, los vecinos pueden solicitar licencias, realizar comunicaciones administrativas previas, solicitar la expedición de determinados certificados; también se ofrece la posibilidad de realizar pagos o enviar facturas al Ayuntamiento por correo electrónico.

El archivo Municipal de Bilbao

El Ayuntamiento de Bilbao no solo invierte en la administración electrónica, el Archivo Municipal de Bilbao es un buen ejemplo de ello. Su función consiste en la recepción, cotejo y conservación de la documentación general que se produce como consecuencia del ejercicio de la actividad normal del municipio. De esta manera, toda esa información está disponible, se puede realizar cualquier consulta o, incluso, solicitar préstamos. El archivo tiene como premisa agilizar los procesos de cualquier petición que se realice. Las peticiones pueden articularse por cualquier medio ya sea presencial, por vía telefónica, mediante el registro, o por correo electrónico u ordinario. Se permite consultar libremente cualquier tipo de documento in situ, únicamente se requiere que la persona se identifique. Se puede denegar el acceso a aquellos documentos que no sean de contenido público por imperativo legal.

6.2.3. Medidas

Documento de Previsión del Presupuesto

En el presupuesto municipal se asignan partidas para implementar diferentes medidas de transparencia. En el documento sobre la Previsión del Presupuesto Municipal se detalla económicamente el desarrollo del Plan de Gobierno para su mandato electoral, el área que va a desarrollar cada proyecto en concreto, el concepto y la cantidad asignada.

En particular, mediante el documento de Previsión del Presupuesto 2007-2011, el Ayuntamiento de Bilbao marcó como objetivo general el Eje 10, «la transparencia y eficacia en la gestión». Las actuaciones de este eje se han dirigido a la promoción de la transparencia y la participación ciudadana. Las medidas relativas a la transparencia son desarrolladas por el área de relaciones ciudadanas, el área de recursos humanos o el área C del Ayuntamiento. El área C se inserta en el Gabinete de Calidad, su misión es contribuir y colaborar con las distintas áreas municipales para mejorar e innovar en su gestión interna, y evaluar servicios y proyectos municipales.

Según se ha adelantado, la villa de Bilbao se divide en ocho distritos cuya función es, además de una división territorial que mejora la gestión de la ciudad, la promoción de la participación ciudadana. Un hecho indicativo es que el presupuesto destinado a participación ciudadana no se gestiona directamente por el

Ayuntamiento, sino que se asigna una partida presupuestaria a cada Consejo de Distrito, y este se encarga de gestionarlo y destinarlo a la promoción de la participación.

Según el Eje 10 durante el período 2007-2011, las actuaciones en pro de la transparencia y la participación, han sido las siguientes:

- / Potenciación y mejora del servicio de atención ciudadana (010).
- / Mejora de la atención al contribuyente.
- / Información estadística de la ciudad.
- / Mejora de la web Bilbao.net:
 - Creación de *microsites* específicos.
 - Sistemas de información a la carta (buscador).
 - Tramitación *online* de las solicitudes de ofertas públicas.
 - Mejora del catálogo de servicios municipales.

Respecto a la previsión presupuestaria, es importante señalar que el Ayuntamiento de Bilbao previó una asignación de 3.000.000 de euros para cuatro años en el concepto «Actualización continua de la información» destinados al área C del Ayuntamiento, encargada del funcionamiento de la página web. Destacan, como servicios más costosos: el archivo electrónico y digitalización

(230.000 euros) y la creación de *microsites* específicos (211.335 euros).

Departamento de calidad/Cartas de Servicio

Teniendo como eje de actuación la transparencia y la eficacia en la gestión, el Ayuntamiento pretende prestar servicios de calidad. Dicha tarea es efectuada por el Departamento de Calidad, que además se dedica a una buena parte de las políticas de transparencia. Desde ahí, se ha diseñado una nueva herramienta que sirve no solo para transmitir información sobre las políticas a desarrollar y los derechos de los ciudadanos, sino también para asumir el compromiso de llevarlas a cabo. Se ha creado un compromiso con los ciudadanos a través de la elaboración de Cartas de Servicio mediante las que se explica el funcionamiento de los diferentes servicios que se prestan y de los que se tiene intención de prestar, y, también, de los niveles de calidad. El cumplimiento de los compromisos asumidos en las cartas se verifica periódicamente a través de auditorías externas.

6.2.4. Rendición/Participación

Encuestas y sondeos

En Bilbao no existe ningún órgano o instancia dedicado a controlar la información que se publica. Este hecho se produce a causa de la forma de concebir la transparencia: al igual que sucede con Sant Cugat, la transparencia es una forma

de actuación del gobierno municipal. No obstante, el propio Ayuntamiento realiza estudios periódicos sobre diferentes cuestiones relativas a la calidad de vida de sus ciudadanos. Uno de los aspectos analizados es el «Rigor económico, transparencia y colaboración», a través de este ítem se pretende conocer el grado de satisfacción de los ciudadanos con relación a los servicios de información que presta el Ayuntamiento.

El último estudio de percepción de la ciudadanía –publicado en abril de 2012–¹¹⁹ concluye que, en general, los hombres son los que dicen sentirse mejor informados sobre las cuestiones públicas relativas al municipio. Por otra parte, el grado de información de la que disponen los ciudadanos es proporcional a la edad: a mayor edad, mayor información.

En Bilbao tres de cada diez personas saben acceder de diversas maneras a la información sobre los servicios públicos, siendo los hombres de entre 35 y 44 años los mejor informados. Es significativo que el porcentaje de personas que conocen herramientas de acceso a la información se reduzca notablemente en los jóvenes y en los mayores de 65 años.

Se analiza también el número de ciudadanos que saben cómo realizar

quejas o sugerencias y el número efectivo de quejas o sugerencias realizadas. El medio más utilizado es la web (60%) seguido de la personación en el Ayuntamiento (40%).

Para realizar el estudio se efectúan encuestas por barrios; esta técnica permite identificar aquellos barrios más desinformados y así poder implementar medidas focalizadas.

Por otra parte, se están desarrollando otros proyectos para mejorar los canales de información. Por ejemplo, este año 2012 se ha activado un servicio de información horaria y funcionamiento del servicio público de autobuses BilboBus. La información puede consultarse en unas pantallas que se han instalado en las paradas de autobuses, también se ha desarrollado una aplicación para *smartphones*, Bilbobus-N-tu-Móvil, que permite obtener en directo y desde el propio dispositivo móvil dicha información.

Agenda para la innovación de Bilbao

El reconocimiento obtenido por Bilbao es fruto de su apuesta decidida por llevar a cabo políticas transparentes de manera pionera. Actualmente, está desarrollando, como nuevo objetivo de transparencia, la Agenda para la Innovación de Bilbao.¹²⁰

119 Disponible en <http://www.bilbao.net/cs/ContentServer?pageid=3000038622&cid=1279119919122&pagename=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico&language=es&tc=BIO_Generico_FA>.

120 Anteriormente recibía el nombre de Agenda de Bilbao. El objetivo era la mejora de las TIC para la gestión de la ciudad y el acceso a la información. La nueva Agenda para la Innovación de

Con su implementación se pretende establecer un sistema multicanal de atención ciudadana mediante el cual el 67% de los trámites se realicen vía internet. Se trata de un proyecto estratégico para crear un espacio de interacción en la red y en cuya elaboración están participando todos los implicados: la ciudadanía, el sector privado y la Administración pública. Dentro de este plan, se ha diseñado el sistema de información GeoBilbao cuya función será retransmitir los plenos y los actos relevantes *online* para que la información llegue a los ciudadanos sin moverse de sus domicilios.

El gobierno es consciente de que la posibilidad de acceso a Internet varía en función de los colectivos sociales de una ciudad. Las estadísticas generales muestran que colectivos con riesgo de exclusión social o personas mayores no disponen de medios o conocimientos para acceder a la información *online*. Por este motivo, dentro de la Agenda para la Innovación, se prevé la realización de cursos y actividades formativas. Se están desarrollando diferentes proyectos de información y promoción de las TIC con la colaboración de diferentes organismos y administraciones como la Diputación

Foral de Vizcaya, el Gobierno Vasco, el Parque Tecnológico de Zamudio y el Ministerio de Industria, la Obra Social de La Caixa, y los ayuntamientos de Biarritz, de Barcelona o de Burdeos. Todas estas instituciones están colaborando en la promoción de las TIC y la alfabetización de aquellas personas que aún no se han adaptado a la sociedad tecnológica.

Canales de participación ciudadana

El Ayuntamiento fomenta el uso de canales de participación con el objetivo de abrir el diálogo con los ciudadanos. Los canales de participación son necesarios para que los ciudadanos no sean meros receptores de información, sino que tengan voz realizando críticas o trasladando ideas sobre la actuación del gobierno.

El Reglamento de Organización de los Distritos y de la Participación Ciudadana –ya referido– confiere a los distritos la potestad para canalizar, promover y encauzar la cooperación vecinal de manera que los ciudadanos sean colaboradores del Ayuntamiento.¹²¹ Los consejos de Distrito pueden constituir comisiones de barrio formadas por vecinos para que formulen sus propuestas.

Bilbao surgió de la Cumbre Mundial de Ciudades y Autoridades Locales de 2009. Su desarrollo ha sido amparado por la ONU mediante el Instituto para la Formación y la Investigación (UNITAR) y por el Consejo Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, cuya Comisión sobre las Sociedades de la Información –de ciudades y conocimiento– estaba presidida por Bilbao.

121 El Reglamento de Organización de los Distritos señala su organización, función y competencias. Cada Distrito tiene su Consejo de Distrito y su Comisión de Gobierno. El Consejo de Distrito informa a la ciudadanía de la convocatoria y órdenes del día y de las sesiones, así como de los acuerdos que se adoptan.

Además, el pleno del Ayuntamiento tiene la capacidad de crear consejos sectoriales o de área que son, también, órganos de participación, información y propuesta de la gestión municipal. El Consejo Cívico¹²² constituye el paradigma de los consejos. Es un órgano consultivo y deliberativo cuya finalidad es ser una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación sobre cuestiones relacionadas con la ciudad y su futuro. El objetivo es que sea un espacio de reflexión para orientar la gestión pública. Realiza jornadas participativas asiduamente para hacer real la gestión pública transparente y un espacio de cooperación vecinal.

A través de estos consejos es donde se materializa en mayor medida la participación ciudadana. Se realizan reuniones, actividades, cursos y demás formas de participación social que culminan, normalmente, con la publicación de las tareas realizadas en informes, revistas o en la propia página web del Ayuntamiento o del Consejo. Son mecanismos que generan un acercamiento de los políticos a los ciudadanos más allá de las formas de participación en las que el diálogo solo es posible acudiendo al pleno y mediante un turno estricto de ruegos y preguntas previo al debate.

Cada consejo posee su reglamento de funcionamiento. A modo de ejemplo: el Consejo Asesor de Planeamiento Municipal es el que garantiza la participación vecinal en materia urbanística. Asesora y emite informes sobre cualquier iniciativa que afecte al planeamiento general. Está formado por asociaciones, entidades locales y grupos políticos de la ciudad. Sus acuerdos tienen forma de propuestas, recomendaciones o alternativas.

No obstante, al margen de que los ciudadanos puedan participar mediante las asociaciones o las reuniones de los consejos, la participación ciudadana ha de ser posible, también, de forma individual. En Bilbao, cualquier persona puede dirigirse al Ayuntamiento para realizar propuestas, quejas, sugerencias, aportar ideas, etc. Para ello, el Ayuntamiento ha establecido el Plan 21, que es un documento mediante el que se convoca a la ciudadanía en diferentes centros públicos de la ciudad para dar a conocer los proyectos del gobierno. En estas reuniones explicativas, los ciudadanos y el gobierno entablan un diálogo, se aportan ideas, quejas o sugerencias.

Además, en la página web del Ayuntamiento existen diferentes foros de discusión en los que el ciudadano puede participar, no solo de manera individual, sino también anónima. Por otro lado, se puede realizar cualquier consulta o sugerencia mediante un buzón electrónico creado específicamente al efecto y denominado: «Tu ayuntamiento te escucha».

122 Para más información a cerca de su constitución y funcionamiento: <http://www.bilbao.net/cs/Satellite?c=BIO_Generico_FA&cid=1279102685164&language=es&pageid=3010942026&pageName=Bilbaonet%2FBIO_Generico_FA%2FBIO_Generico>.

6.2.5. Conclusiones

Información activa

Bilbao es una ciudad transparente. El volumen de información puesta a disposición del ciudadano es excelente, cuantitativa y cualitativamente.

La información se hace pública de forma electrónica, a través de la página web, y mediante soporte físico, presencialmente ante las oficinas de información o en el Archivo Municipal. Se puede acceder a todo tipo de información sobre el Ayuntamiento, su gobierno y la gestión municipal.

Hay una intención de mejora constante en los canales de información: simplificación de la página web, diseño de proyectos formativos dirigidos a la ciudadanía sobre el funcionamiento y uso de las TIC.

Gobierno electrónico, un concepto de presente

En la mayoría de localidades, el *eGovernment* es el gran desconocido; como mucho, se concibe como algo deseable para un futuro, sobre todo en cuanto a relaciones ciudadano-Administración. Este hecho, en la mayoría de ocasiones, se debe a una falta de medios y recursos, por desconocimiento o simplemente por no formar parte de la costumbre.

Sin embargo, Bilbao lleva años estudiando, aplicando y mejorando la gestión electrónica de los asuntos,

procedimientos y trámites públicos. El portal web de tramitación electrónica es una herramienta óptima que permite reducir –y a la larga, abandonar– los tediosos procedimientos presenciales. Se ha disminuido el tiempo en realizar los trámites y se han flexibilizado los horarios, mejorando así la calidad del servicio público.

El Ayuntamiento de Bilbao sigue trabajando en este sentido con proyectos y políticas destinadas a ampliar el uso de Internet en todos los sectores de la Administración.

La participación ciudadana, un objetivo

La participación ciudadana es uno de los puntos más fuertes del Ayuntamiento de Bilbao. Partiendo de una base fuerte de suministro de información activa, se han articulado mecanismos de participación ciudadana efectiva tanto colectivos (consejos de distrito y sectoriales) como individuales (Plan 21, foros de debate en Internet o el buzón electrónico: «Tu ayuntamiento te escucha»; además de otros métodos más clásicos como la posibilidad de asistir al pleno y participar en el turno de ruegos y preguntas).

Los consejos de distrito cierran el amplio tejido de participación asociativa de la ciudad. Estos consejos posibilitan que la opinión de personas comprometidas con la gestión pública se tenga en consideración.

Además, se realizan asiduamente cuestionarios, encuestas y sondeos que

tienen la finalidad de dibujar nuevos proyectos públicos y delinear los ya puestos en práctica.

El reto del Ayuntamiento en materia de participación es la búsqueda e implementación de sistemas que permitan que los ciudadanos sean cogestores de la política local.

Control y rendición de cuentas, las tareas pendientes

La información se hace pública por deliberación propia, sin perjuicio de lo recogido en su ordenanza municipal –normativa de carácter menor– de administración electrónica, que no señala alguna obligación al respecto. El hecho de que no exista una regulación de rango legal que establezca claramente los derechos y deberes en materia de transparencia lleva aparejado que no existan órganos de control o rendición de cuentas en puridad. Sin norma no existe un derecho/deber real y, por tanto, un órgano externo carece de legitimidad para controlar o fiscalizar los niveles de transparencia o de información que se suministra, por cuanto lo haría de manera subjetiva.

Al igual que en el caso de Sant Cugat, la concepción de la transparencia como una forma de actuación del gobierno y no como un derecho *stricto sensu* ha hecho que no se creen organismos de control. Sin embargo, lo que ahora son políticas de transparencia voluntarias, en un futuro pueden no serlo. La existencia de estos organismos asegura el buen hacer del

gobierno con independencia del signo político.

Por otro lado, la rendición de cuentas queda todavía desdibujada. Un buen inicio son las memorias sobre las cartas de servicio mediante las que el gobierno pone de manifiesto si se han cumplido o no los compromisos asumidos con los ciudadanos. El diálogo entre el gobierno y los ciudadanos se lleva a cabo en la mayoría de ocasiones con anterioridad a la elaboración de los proyectos y, por tanto, constituye más una medida de transparencia que de rendición de cuentas.

6.3. Distrito Metropolitano de Quito

El Distrito Metropolitano de Quito pertenece a la provincia de Pichincha, al norte de Ecuador. Capital tanto de la provincia como de la República. Se divide en ocho administraciones cuya función es descentralizar los organismos institucionales: Zona Equinoccial, Zona Calderón, Zona Norte, Zona Centro, Zona Sur, Zona de Tumbaco, Zona Valle de los Chillos y Zona de Quitumbe. Las zonas se dividen en 65 parroquias, 32 urbanas y 33 rurales. El número de habitantes del Distrito es de 1.839.853 (2011).

En 1978 la UNESCO declaró Quito Patrimonio Cultural de la Humanidad para conservar sus conventos coloniales, iglesias y centro histórico. El 27 de octubre de 1993 fue creado el Distrito Metropolitano de Quito, y con la

Constitución de 2008 ha pasado a ser considerada una ciudad-región por asumir las competencias de los gobiernos cantonales, provinciales y regionales.

Durante los últimos diez años, Ecuador ha tenido diez gobernantes y siete gobiernos, de los cuales solo tres han sido producto de elecciones directas. La población se ha empobrecido y las reformas económicas se han dirigido a privatizar servicios públicos y reducir el Estado, todas ellas cuestionadas por su falta de transparencia. Por consiguiente, Ecuador ha sufrido un deterioro del sistema político democrático, lo que ha provocado una gran inestabilidad y baja credibilidad de las autoridades que ha llevado a muchas organizaciones a presentar propuestas legislativas sobre el acceso a la información, propuestas que en 2004, se plasmaron en la promulgación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

6.3.1. Normativa

Ordenanza núm. 240, de 21 de enero de 1998

Hace apenas diez años que se iniciaron en América Latina las primeras acciones políticas en materia de transparencia. Con la ordenanza núm. 240, de 21 de enero de 1998, Quito dio sus primeros pasos en materia de transparencia, se estableció que el Comité de Concesiones garantizaría que el procedimiento de contratación responda a criterios de objetividad, imparcialidad, transparencia e igualdad.

Ley Orgánica núm. 2002-72, de Responsabilidad y Transparencia Fiscal

En 2002 se promulgó la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal. Al ser una ley sectorial, sus disposiciones versan sobre el gasto fiscal, las políticas de ajuste y pago de deuda pública. Sin embargo, establece algunas precisiones que afectan a la transparencia de la gestión pública. En particular, prevé el libre acceso a los documentos y a la información presupuestaria, contable y de las operaciones y contratos de todas las entidades del sector público, y la propia ley precisa que solo es posible el control ciudadano de la gestión pública con el libre acceso a la información.

Ley Orgánica núm. 2004-24, de Transparencia y Acceso a la Información Pública

El 18 de mayo de 2004 se promulgó la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Ecuador (LOATIP), que eleva a rango de derecho fundamental al derecho a la información.¹²³ Esta consideración previa es importante para poder analizar el grado de transparencia en el Distrito Metropolitano de Quito y

¹²³ Este derecho se encuadra en el artículo 18 de la Constitución de la República de Ecuador de 20 de octubre de 2008: «Todas las personas tienen el derecho a buscar, recibir, intercambiar, producir y difundir información veraz, verificada, oportuna, contextualizada, plural, sin censura previa acerca de los hechos, acontecimientos y procesos de interés general, y a acceder libremente a la información generada en entidades públicas».

para comprender las implicaciones que conlleva estar obligado a proporcionar información.

La citada ley provocó múltiples cambios institucionales y normativos, así como la creación de organismos dedicados íntegramente a cuestiones relacionadas con la información.

La LOTAIP desarrolla el derecho de acceder a las fuentes de información recogido en el artículo 81 de la Constitución Política de la República. Es una ley concisa que declara que el derecho de acceso a la información debe ser garantizado por el Estado. Impone la obligación de que todas las instituciones, organismos, entidades y personas jurídicas de derecho público o privado que tengan participación del Estado o sean concesionarios de este, las organizaciones de trabajadores y ONG, publiquen en un portal o página web determinada información.

Por otro lado, señala los órganos de control que han de velar por el cumplimiento de la ley, las sanciones aplicables ante eventuales incumplimientos y el procedimiento administrativo para solicitar información. Por último, regula la obligación de rendición de cuentas sobre la gestión pública del gobierno.

6.3.2. Información activa

Se considera información pública todo documento y en cualquier formato que

se encuentre en poder de las instituciones obligadas o se haya producido con recursos del Estado. La LOTAIP garantiza el acceso a cierto tipo de información de interés público partiendo de la base de que afecta al ejercicio de los derechos políticos de la comunidad.

La LOTAIP establece de manera sistemática la información mínima que ha de ser publicada por el gobierno y la Administración.¹²⁴ Sin embargo, como

124 La LOTAIP señala en su artículo 7 el tipo de información que debe ser publicada por todas las administraciones públicas y que es la siguiente: «a) Estructura orgánica funcional, base legal que la rige, regulaciones y procedimientos internos aplicables a la entidad; las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos; b) El directorio completo de la institución, así como su distributivo de personal; c) La remuneración mensual por puesto y todo ingreso adicional, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes; d) Los servicios que ofrece y las formas de acceder a ellos, horarios de atención y demás indicaciones necesarias, para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones; e) Texto íntegro de todos los contratos colectivos vigentes en la institución, así como sus anexos y reformas; f) Se publicarán los formularios o formatos de solicitudes que se requieran para los trámites inherentes a su campo de acción; g) Información total sobre el presupuesto anual que administra la institución, especificando ingresos, gastos, financiamiento y resultados operativos de conformidad con los clasificadores presupuestales, así como liquidación del presupuesto, especificando destinatarios de la entrega de recursos públicos; h) Los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal; i) Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales,

hemos visto en casos anteriores, la regulación no es suficiente para medir el nivel de transparencia, se ha de constatar si la normativa se lleva a la práctica.

La labor de suministro de información activa queda reflejada en la página web de Quito.¹²⁵ La estructura mediante la que se pone a disposición la información es un acierto, sin embargo, quedan pendientes aún por implementar determinadas cuestiones establecidas en la LOTAIP. El mapa web de la página se divide en

contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; j) Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución; k) Planes y programas de la institución en ejecución; l) El detalle de los contratos de crédito externos o internos; se señalará la fuente de los fondos con los que se pagarán esos créditos. Cuando se trate de préstamos o contratos de financiamiento, se hará constar, como lo prevé la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Responsabilidad y Transparencia Fiscal, las operaciones y contratos de crédito, los montos, plazo, costos financieros o tipos de interés; m) Mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía, tales como metas e informes de gestión e indicadores de desempeño; n) Los viáticos, informes de trabajo y justificativos de movilización nacional o internacional de las autoridades, dignatarios y funcionarios públicos o) El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley».

125 <<http://www.quito.gob.ec/>>.

idénticos términos a los previstos en la ley. En cada una de las secciones están colgados los documentos públicos por temas. El uso de este esquema facilita el acceso de los ciudadanos a la información pública.

El contenido de las diferentes secciones puede englobarse en cinco bloques:

Gobierno y Administración
Información económica
Contratación pública
Servicios públicos
Rendición de cuentas

Por lo que refiere a *Gobierno y Administración*, se ofrece la siguiente información:

/ Estructura orgánica general y funcional.

/ Normativa que la rige: Ley de Régimen para el Distrito.

/ Normativa de aplicación en el Distrito: listado.

/ Funciones de los cargos.

/ Directorio del gobierno y personal de la Administración, con contacto telefónico.

/ Tabla que muestra la retribución total (por el cargo y los ingresos adicionales) de los miembros del gobierno y personal de la Administración.

/ Documento «Metas y Objetivos»: un cuadro esquemático con los objetivos del gobierno en el que se mencionan los planes y proyectos que los desarrollarán.

/ Planes y programas del Distrito: se trata de una tabla en la que se establece el plan de actuación y las actividades en líneas generales que se van a realizar.

La *información económico-financiera* disponible es la siguiente:

/ Presupuesto general codificado: tabla en la que se disponen los ingresos y gastos del Distrito.

/ Listado de gastos.

/ Listado de ingresos.

/ Presupuesto liquidado.

/ Listado de compras del Distrito.

/ Listado de los créditos de la Administración.

En cuanto a *contratación pública* se encuentra información sobre:

/ Contrato colectivo.

/ Listado de proveedores que han incumplido sus contratos con la Administración. Aunque se dice en la página web que de momento no hay ningún proveedor que haya incumplido un contrato.

/ Acceso al Sistema Nacional de Contratación Pública.

Los *servicios públicos* a los que se tiene acceso desde el portal web son:

/ Acceso directo a trámites ciudadanos, en el que se pueden realizar diferentes trámites *online*:

- Pago de obligaciones por Internet.
- Consulta de impuestos.

/ Formularios de solicitudes para realizar trámites administrativos.

/ Direcciones completas de contacto del Departamento de Información.

/ Contacto con el Distrito.

/ *RevistaQ*: publicación mensual de la Agenda del Distrito, así como de los servicios y actuaciones que ofrece el municipio.

/ Información de interés para los quiteños:

- Información sobre cortes de tráfico.
- Agenda cultural.
- Horario de establecimientos públicos.
- Información concreta para los ciudadanos de la tercera edad (centros, asociaciones dentro del programa Sesenta y Piquito).
- Agenda semanal de las noticias sucedidas en Quito.

La información que se puede incluir bajo el concepto *rendición de cuentas* es:

- / Resultados de auditorías internas.
- / Matriz de seguimiento de los planes.
- / Explicación de los resultados de los planes.
- / Informes de gestión: matriz en la que queda reflejado el grado de consecución de la meta.
- / Informes de trabajo.
- / Sistema de seguimiento de los compromisos municipales; solamente es accesible mediante la inserción de un nombre de usuario y contraseña.

6.3.3. Rendición de cuentas

En Quito la rendición de cuentas se contempla desde las dos perspectivas: por una parte, las autoridades están obligadas a informar sobre su gestión y, por otra, se han de someter a la evaluación de sus ciudadanos. Esta cuestión está contemplada en la Ordenanza Metropolitana núm. 0187, sobre los sistemas de gestión participativa, rendición de cuentas y control social, de 2006. Se entiende que la mejor forma de rendición de cuentas es el control llevado a cabo por parte del ciudadano y, por tanto, va muy ligada a los mecanismos de participación.

El objeto de la rendición de cuentas lo constituye cualquier acción u omisión en

el ejercicio de funciones públicas y en la administración de los recursos. Para cumplir con esta obligación, el gobierno del Distrito elabora informes periódicos y tablas resumen con el estado de cumplimiento de sus compromisos.¹²⁶ El incumplimiento de esta obligación conlleva una sanción por parte de Quito Honesto.¹²⁷

126 Por ejemplo, el documento titulado «La Rendición de cuentas del Alcalde de 2011», es un texto extenso mediante el que el alcalde se dirige a los ciudadanos para explicarles los actos y programas que se han realizado durante el año.

Se comentan las obras realizadas y las finalidades que se perseguían con ellas. Si hay planes o programas todavía en desarrollo, el alcalde advierte que están en proceso de realización, pero no aparece el grado de ejecución en que se encuentran en la rendición. En el apartado de gestión del presupuesto, el alcalde comenta el estado de ejecución y su relación con la previsión anual que se había valorado. Finalmente, realiza una valoración de las acciones que le quedan por desarrollar y renueva el compromiso a seguir apostando por el desarrollo de Quito.

Por lo que respecta a transparencia, el alcalde dice en su informe de rendición de cuentas, que en 2011 se han hecho enormes esfuerzos en detectar y sancionar actos de corrupción trabajando con la Auditoría Interna, la Administración general y Quito Honesto. Se han levantado 36 sumarios resueltos en un 90%. Por otro lado se ha logrado cumplir los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública, de manera que los ciudadanos pueden acceder para conocer los planes anuales de contratación.

127 Quito Honesto es como se conoce a la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción. La misión de este organismo es prevenir la corrupción y promover la transparencia en la gestión municipal, mediante la aplicación de herramientas de control social, la difusión de valores y principios éticos, y la investigación de actos de

Muy unido al concepto de rendición de cuentas, el Municipio, además de entregar el informe de rendición de cuentas anual, realiza la Ventana Ciudadana. Se trata de un Plan del Gobierno por el que el Municipio entrega información en materia presupuestaria para que la ciudadanía pueda conocer mejor la gestión municipal. Después, realiza encuestas al público que recibe el folleto para determinar su funcionalidad.¹²⁸ Este plan constituye un compromiso para el desarrollo de la transparencia en Quito.

Por otra parte, todos los informes realizados por auditorías internas y externas, del Defensor del Pueblo, de la Comisión Quito Honesto y demás instituciones están publicados en la página web del municipio y la web de Quito Honesto.

6.3.4. Participación ciudadana y control social

La regulación básica de la participación ciudadana se encuentra en la Ordenanza Metropolitana núm. 0187 sobre los sistemas de gestión participativa,

rendición de cuentas y control social –ya citada–. En ella se otorga a todo ciudadano residente en Quito el derecho a participar en el proceso de formulación, planeamiento, ejecución, seguimiento y control de planes, programas y proyectos y el derecho a la evaluación y recepción de rendición de cuentas.

Con la ordenanza de 2006 se creó un Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, un conjunto de instituciones y procedimientos para impulsar la participación ciudadana, facilitar el control social de la ciudadanía e implementar la rendición de cuentas en todas las instancias. Su finalidad es establecer formas de participación cívica para priorizar las inversiones públicas, implementar el sistema de rendición de cuentas y facilitar el ejercicio del control ciudadano a la Administración pública. Como complemento a la participación electoral, se han creado, en función de los diferentes territorios del municipio, de la temática de la participación o de los colectivos, distintas formas de asociación ciudadana para que participen en la gestión pública.

Además existen consejos temáticos, distritales y zonales que dirigen la participación ciudadana en su ámbito concreto en función del territorio o de la materia.

Pero la máxima instancia de participación ciudadana es la Asamblea de Quito, una reunión del gobierno y el pleno municipal con los representantes de las diferentes asociaciones ciudadanas. En la reunión

presunta corrupción cometidos por funcionarios del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

128 Según el informe de rendición de cuentas de 2011, ya estaba previsto realizar este Plan durante el año 2011. Sin embargo, no se ha cumplido. Se le ha dado un nuevo enfoque para el 2012. En lugar de explicar los presupuestos, se quiere establecer un vínculo entre los recursos municipales asignados a salud y educación para acotar los términos del folleto y así poder llevarlo a cabo.

se entabla un diálogo entre todos los asistentes sobre el devenir del pueblo en la aplicación de todos los planes, programas y presupuestos públicos. La Asamblea recoge las deliberaciones y aportes de los quiteños para procesar acuerdos y transparentar conflictos.

La participación ciudadana se gestiona por cabildos zonales mediante comités de barrio, comités de gestión participativa, asambleas parroquiales, y comités temáticos o sociales que tratan las cuestiones concretas que les afectan. Tras la discusión se elabora un plan de desarrollo del acuerdo adoptado y se establece una prelación de prioridades. Por ejemplo, las obras que se han de realizar y las políticas de actuación.

Se han creado formas de participación ciudadana que ayudan a que se mantenga un clima de transparencia en la ciudad. Una importante forma de participación ciudadana creada por Quito Honesto son las veedurías ciudadanas.¹²⁹ Son mecanismos de participación y control social de carácter temporal mediante los cuales los ciudadanos controlan a la administración en su gestión y poseen capacidad de intervención si detectan irregularidades. Las veedurías realizan

reuniones e informes sobre su objeto que tiene la finalidad de que sea tenido en cuenta para futuras políticas locales.¹³⁰

6.3.5. Órganos de control

Ecuador entiende el control de la gestión pública como la quinta función del Estado. La Función de Transparencia y Control Social se refiere a la transparencia, eficiencia, equidad y lucha contra la corrupción. Esta función la desarrollan seis organismos autónomos a nivel estatal: la Contraloría General del Estado, la Superintendencias de Bancos y Seguros, Compañías y Telecomunicaciones, la Defensoría del Pueblo y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.¹³¹

129 Las veedurías las forman de manera voluntaria ciudadanos y representantes de organizaciones. No se trata de meras reuniones de vecinos con una preocupación común. Aunque en un primer momento esta es la forma de creación, posteriormente deben definir el objeto de la veeduría, organizarse y formalizarse.

130 A modo de ejemplo, la veeduría para la equidad de género «Por una vida libre de violencia de género» inició en 2011 un proceso para la prevención y eliminación de las formas de violencia de género y discriminación, para asegurar la plena integración en la sociedad y promover el respeto a derechos humanos. Se han realizado reuniones entre autoridades para acordar los términos y el cronograma para el cumplimiento de políticas contra la violencia de género que el Distrito se comprometió a realizar. Además, con la colaboración de la Secretaría de Inclusión Social del Ayuntamiento de Quito y el Instituto Metropolitano de Capacitación se realizó un curso, «Liderar en clave de género», dirigido a treinta veedoras. Con la colaboración de Quito Honesto, este mismo curso se dirigió a un grupo de cincuenta «servidoras públicas» de la Municipalidad de Quito.

131 La Contraloría General del Estado y las Superintendencias son órganos independientes que se encargan del control económico de los presump-

La Defensoría del Pueblo

El artículo 12 de la LOTAIP señala tres órganos de control sobre el cumplimiento de la ley de transparencia: el Defensor del Pueblo, los órganos que se puedan crear y, en última instancia, los propios responsables de la Administración.

La Defensoría es el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y es el encargado de promover cualquier solicitud o acción judicial de acceso a información cuando ha sido previamente denegada.

Quito ha de realizar un informe anual sobre las actuaciones y cumplimiento de sus obligaciones en materia de información pública. Este informe ha de remitirlo al defensor del pueblo. El incumplimiento de esta obligación es objeto de sanción, la Defensoría tiene potestad para intervenir en las instituciones instándolas a corregir la falta de información o la información defectuosa o poco clara; además, las sanciones pueden consistir, incluso, en destitución del cargo.

Quito Honesto

Según se ha adelantado, la Comisión Metropolitana de Lucha Contra la Corrupción –Quito Honesto– tiene el mandato de difundir los valores y

principios de transparencia en la gestión de los asuntos públicos. Está formada por un representante del alcalde, un docente de una universidad, un sujeto perteneciente a la sociedad civil, un profesional afiliado a una de las cámaras de producción que operen en la capital y un profesional de la Cámara de Construcción de Quito o de los colegios profesionales de arquitectos e ingenieros.

Es un órgano independiente esencial para la aplicación de la LOTAIP, y para la promoción de la cultura de la transparencia en las administraciones públicas, gracias a la Ordenanza Metropolitana núm. 116, de 23 de abril de 2004, que la declaró «Unidad Especializada de la más alta jerarquía del Distrito Metropolitano de Quito que actuará en representación de la ciudadanía del Distrito», subordinada al Concejo Metropolitano de Quito y concretamente a la Secretaría General y Presidencia.

En cumplimiento de sus funciones, Quito Honesto elaboró en febrero de 2009, con la LOTAIP ya en vigor, el Reglamento para la Certificación de Transparencia de la Información en los Sitios Web del Municipio. Una de sus funciones principales es controlar que todas las páginas web oficiales del Municipio cumplan con la Ley de Transparencia y publiquen la información que ha de ser pública por imperativo legal.¹³²

tos públicos. Es cierto que analizan la aplicación de los recursos públicos del Distrito, sin embargo, su análisis excede de los límites del presente estudio. Más información en: <<http://www.ftcs.gob.ec/>>.

132 Semestralmente revisa todas las páginas web del Municipio y les otorga un sello de transparencia que debe ser publicado en las webs oficiales. Para

Quito Honesto es el organismo más relevante con relación a la transparencia,¹³³ colabora con el gobierno en la implementación de medidas y controla la aplicación y el cumplimiento de las leyes. Los ciudadanos pueden dirigirse a este organismo para solicitar información o para denunciar eventuales negativas u omisiones en el acceso a la información.

Además, Quito Honesto, fomenta que las diferentes administraciones públicas sean proactivas en materia de rendición de cuentas. En la página web de esta entidad se pueden encontrar modelos de matrices para que los organismos faciliten de forma sencilla una explicación de cómo llevan a cabo la gestión pública de su competencia.¹³⁴

la evaluación se toma como referencia el cumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley. Se realiza un estudio sobre la disponibilidad, el uso del sitio web, la actuación de la información, el nivel de interacción y respuesta y la exactitud de la información publicada. El sello de transparencia se otorga a las webs que obtengan una calificación mínima de 70 puntos sobre 100.

133 Sus funciones las lleva a cabo mediante diferentes acciones: (i) comunicación, promoviendo en la Administración pública una cultura de honestidad y transparencia; (ii) prevención, mediante la vigilancia del cumplimiento de la LOTAIP; y (iii) mediante la creación de códigos éticos y de convivencia; (iv) el establecimiento de formas de participación ciudadana que ayuden al desarrollo de estas funciones; (v) la investigación, trabajando junto a la Fiscalía General del Estado en la lucha contra la corrupción.

134 Quito Honesto publica en su página web todo tipo de información acerca de su estructura, gestión, presupuestos y actividades. Además, anualmente presenta un informe de gestión en el que señala

Concejo Metropolitano de Quito

El Concejo Metropolitano de Quito es la máxima autoridad del gobierno del Distrito y elabora anualmente un Plan de Transparencia sobre la Información y sobre el grado de vinculación con la ciudadanía. Además, elabora un Plan de Vigilancia, Monitoreo y Difusión de la LOTAIP, que tiene la finalidad de reforzar el compromiso y sensibilidad de los concejales con la participación ciudadana e incrementar el número de páginas web con el certificado de transparencia de Quito Honesto.

Veedurías ciudadanas

Las veedurías ciudadanas son, además de una forma de participación, un mecanismo de control. Una de sus funciones es vigilar a las entidades del sector público en el ciclo de desarrollo de las políticas públicas, los planes y programas, procesos y obras públicas.

Cualquier actuación del poder público puede ser controlada por las veedurías, formadas por ciudadanos a los que les corresponde el derecho de rendición de cuentas.

Comités de gestión participativa

Dentro de la estructura del Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social, los comités de gestión

los proyectos a realizar durante el año y, a finales de ese año, presenta un informe de rendición de cuentas en el que explica el estado de los proyectos del informe de gestión.

participativa son estructuras encargadas de hacer un seguimiento de los acuerdos llevados a cabo por el sistema general de participación.

Están formados por miembros de los cabildos o asambleas de participación ciudadana y su trabajo consiste en valorar en qué medida se ha cumplido el acuerdo al que llegó el comité, asamblea o mesa redonda de participación ciudadana.

6.3.6. Conclusiones

Transparencia con rango de derecho fundamental

La LOTAIP de 2004 es un buen instrumento normativo para la implementación y la protección de la transparencia, y ha supuesto un cambio no solo estructural, sino también cultural en pro de la democracia participativa.

En términos generales se cumplen las obligaciones legales de publicidad, no obstante, falta avanzar con relación a la gestión administrativa.

Por otro lado, aunque se regula el derecho a la rendición de cuentas y se elaboran informes anuales desde diferentes instancias, estos no siempre son lo suficientemente explicativos.

Se ha de insistir en la necesidad de clarificar y simplificar los datos que se vuelcan en la red, por cuanto solo de ese modo la LOTAIP alcanzará plenos

efectos, esto es, posibilitar el control social con una rendición de cuentas efectiva y consolidar la participación ciudadana.

Participación ciudadana: la base del control

La participación ciudadana es el punto fuerte del Distrito. Posee una normativa concreta que regula al detalle la organización de la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Se tiene en cuenta la opinión de los ciudadanos a la hora de adoptar políticas públicas.

Los mecanismos de participación cuentan con funciones de control sobre la gestión pública. Este hecho pone de manifiesto que el gobierno es un servidor público que ha de adaptarse a las necesidades de sus gobernados y ha de rendir cuentas sobre su gestión.

Quito Honesto: un papel fundamental

Quito Honesto desempeña un papel fundamental en la difusión de los valores de transparencia en la administración del Distrito.

Apoya al gobierno y demás instituciones públicas facilitándoles mecanismos de información y rendición de cuentas, en la implantación de políticas transparentes y posee potestades de control y sancionadoras.

6.4. Región Toscana

Toscana es una región del centro de Italia. Está dividida administrativamente en diez provincias (Arezzo, Florencia, Grosseto, Livorno, Lucca, Massa-Carrara, Pisa, Pistoia, Prato y Siena) con una población de 3.734.355 habitantes (según datos de 2010). La capital de la Región es Florencia, provincia también más habitada.

La Región Toscana ha sido reconocida como centro cultural de Italia. El sector primario lo domina la minería, además, posee una fuerte industria química, farmacéutica y textil. Además, la belleza de sus paisajes e historia cultural reflejada en sus edificios y monumentos hacen de la región un fuerte atractivo turístico que le reporta importantes ingresos económicos.

6.4.1. Normativa

Estatutal

(i) Ley núm. 241, sobre procedimiento administrativo y el derecho de acceso a documentos administrativos, de 7 de agosto de 1990.

Antes de entrar a valorar el estado de la transparencia en la Región Toscana, se ha de realizar un recorrido por las leyes estatales que regulan la materia que, también, le son de aplicación.

En Italia, la primera ley que trata sobre el acceso a la información pública es la

Ley núm. 241, sobre procedimiento administrativo y el derecho de acceso a los documentos administrativos, de 7 de agosto de 1990. Como en la mayoría de países europeos –a diferencia de lo que sucede en América Latina–, la obligación de transparencia de las administraciones públicas se vislumbra de manera incipiente en las normativas del procedimiento administrativo. No obstante, estos derechos de acceso suelen circunscribirse a los documentos administrativos que forman los expedientes y a los sujetos que posean intereses legítimos.

Actualmente, se está tramitando en el Parlamento la aprobación de una Ley Anticorrupción en la que se prevé la creación de organismos de control independientes que garanticen que los políticos, funcionarios e instituciones respetan y cumplen las normas.

Regional

(i) Ley Regional Toscana núm. 15, sobre la optimización de la productividad del trabajo público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas, de 4 de marzo de 2009.

La Ley Regional Toscana sobre la optimización de la productividad del trabajo público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas proclama el principio de transparencia como forma de actuación del sector público. Se señala que todos los datos que se refieran a la gestión de los recursos públicos o cualquier dato

que pueda ser de interés público deben estar disponibles para los ciudadanos.

La ley aborda una definición del concepto de transparencia como «accesibilidad total» a través de la publicación.

La accesibilidad total comprende información relativa a cualquier aspecto de la organización, indicadores de gestión y utilización de recursos para la consecución de funciones institucionales, los resultados de la actividad de medición y las valoraciones de los órganos competentes. La finalidad es favorecer formas difusas de control respetando los principios de buen funcionamiento e imparcialidad.¹³⁵

(ii) Decreto Legislativo núm. 150, de 27 de octubre de 2009.

El Decreto Legislativo núm. 150, de 27 de octubre de 2009, desarrolla la Ley Regional Toscana núm. 15, sobre la optimización de la productividad del trabajo público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas, de 4 de marzo de 2009. Regula al detalle los actos y mecanismos de control a los que debe estar sometida la Administración pública para garantizar un buen rendimiento y una mayor transparencia hacia los ciudadanos.

El Decreto Legislativo dispone que las administraciones tengan que adoptar un «Programa Trienal para la Transparencia

y la Integridad» que garantice un nivel de transparencia de acuerdo con la legalidad y la cultura de la integridad. La norma impone la obligación de publicar el programa bajo el nombre de *transparencia, valoración y mérito*. En el programa se incluirá información acerca de la gestión administrativa, la estructura del gobierno, las retribuciones de los cargos y cualquiera otra de interés público.¹³⁶

En el programa toscano se señala como objetivo prioritario la simplificación de las relaciones entre ciudadanos y Administración y todos los datos que han de ser publicados: el sistema de valoración de las prestaciones del personal, la legislación de referencia, el organigrama de la Administración, el correo electrónico institucional, las unidades responsables de los procedimientos administrativos con sus respectivos responsables, el *curriculum* y las retribuciones de los dirigentes, los códigos disciplinarios, cuentas anuales e información sobre pagos de la administración y contratación pública.

(iii) Ley Regional Toscana núm. 1, sobre la promoción de la Administración electrónica, de la sociedad de la información y del conocimiento del sistema regional. Disciplina de la Red Telemática Regional Toscana, de 26 enero de 2004.

¹³⁵ El concepto de transparencia está regulado en el artículo 7 de la Ley Regional núm. 15.

¹³⁶ La Región Toscana revisa anualmente su Programa Trienal para la Transparencia y la Integridad. Disponible en <<http://www.consiglio.regione.toscana.it:8085/trasparenza/documenti/progr-triennale.pdf>>.

La Ley Regional Toscana núm. 1, de 2004, declara como principio la publicidad de los documentos administrativos –de manera amplia– y el derecho de todos a acceder al contenido de los actos administrativos de interés público; por otra parte, sienta las bases de la Administración electrónica como mecanismo de interacción con los ciudadanos.

(iv) Ley Regional Toscana núm. 38, sobre contratos públicos, seguridad y regularidad en el trabajo, de 31 de julio de 2007.

Además de la normativa específica sobre transparencia y acceso a los documentos, existen, también, legislaciones sectoriales que contienen medidas importantes al respecto. La Ley Regional Toscana núm. 38, sobre contratación pública, es un ejemplo de ello, por cuanto supuso un avance para la promoción de la transparencia en la contratación pública. En virtud de esta normativa se han creado diferentes reglamentos, pactos y organismos dedicados a la transparencia y al control de los procedimientos de adjudicación y contratos públicos.

(v) Ley Regional núm. 40, de simplificación administrativa, de julio de 2009.

En la Ley Regional núm. 40, de simplificación administrativa, de julio de 2009, se regula el derecho de acceso de todos los ciudadanos a los documentos sin necesidad de motivación o acreditación de interés legítimo. Esta ley parte de la base de que el derecho de acceso a la

información tiene su fundamento en el artículo 97 de la Constitución de la República, que establece el mandato constitucional de actuación respetando los principios de buena administración e imparcialidad.¹³⁷

(vi) Estatuto de la Región Toscana 2010.

El Estatuto de la Región Toscana 2010, es el estatuto básico de funcionamiento, regula la estructura y gobierno de la región y proclama en diferentes ocasiones que la transparencia es un valor fundamental.

El estatuto declara que el poder público ha de ser ejercido en conjunción con la ciudadanía, propiciando la participación y el debate público como garantía de todos aquellos valores que la comunidad reconoce. Además, los poderes públicos tienen la consigna de actuar en concordancia con los principios de buena administración, imparcialidad, transparencia y equidad.

La transparencia es una de las finalidades de la Región Toscana, por cuanto se concibe como el instrumento idóneo para simplificar las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y el presupuesto básico de la participación ciudadana.

¹³⁷ Interpretación del Ministero *dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca* en su introducción al programa trienal para la transferencia e integridad.

Sin duda alguna, el estatuto constituye un renovado Pacto de Ciudadanía que ha sido el fruto de un trabajo conjunto de todas las fuerzas políticas y los distintos sectores representativos de la sociedad civil.

(vii) La Carta di Pisa, el código ético

En junio de 2012 se ha presentado una propuesta de código ético denominado Carta di Pisa. *El código* establece el comportamiento que ha de tener el personal de la Administración. Es una especificación de las obligaciones generales de diligencia, lealtad, honestidad, transparencia, corrección e imparcialidad en el comportamiento del personal administrativo, valores que cualifican el ejercicio de la función pública y la responsabilidad de la Administración.¹³⁸

6.4.2. Control de transparencia

La Región Toscana cuenta con un apartado en su página web llamado «Transparencia, valoración y mérito» en el que se recoge toda aquella información que se ha de publicar por imperativo legal. El Settore di Comunicazione Organizzativa e Tutela della Privacy¹³⁹ se encarga de vigilar que dicha información,

efectivamente, esté publicada. Este organismo gestiona, desarrolla y controla los procesos de transparencia y accesibilidad de la información sobre las funciones y la actividad regional. Además, define las reglas para el ejercicio del derecho de acceso y promueve y valora las acciones positivas que constituyen una garantía para la igualdad de oportunidades y el bienestar de las personas.

Por otra parte, está la Comisión para la Valoración, Transparencia e Integridad de la Administración Pública (Civit).¹⁴⁰ Es un organismo independiente que colabora con la presidencia del Consejo de Ministros (Departamento de la Función Pública) para dirigir, coordinar y garantizar la transparencia de los sistemas de valoración.

También se establecen otras formas de control, como la posibilidad de que las administraciones se doten de organismos independientes de valoración del rendimiento y, en última instancia, el órgano administrativo que dirija cada administración y los dirigentes de las administraciones.

Además, toda la actuación del ayuntamiento está controlada por el Nucleo Unificato Regionale di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Toscana (NURV). Es un

138 Se puede consultar en <http://www.avvisopubblico.it/news/allegati/CARTA-DI-PISA_Testo.pdf>.

139 Es un área de la Dirección General de Organización y Recursos de la Región Toscana, subordinada a la Junta Regional.

140 Creada por el Decreto Legislativo núm. 150, de 27 de octubre de 2009 –ya citado–. Portal oficial: <<http://www.civit.it/>>.

organismo técnico de soporte a la Junta Regional para la actividad de valoración de los planes y programas regionales y para el control y verificación de las inversiones públicas.

6.4.3. Información activa

Como se ha mencionado con anterioridad, el Decreto Legislativo núm. 150, de 2009, establece la obligación de publicar toda una serie de información. Además, la propia norma señala cómo ha de publicarse. En el sitio web de la Región, a través de la opción «Transparencia, valoración y mérito», se encuentra la siguiente información dividida en cuatro secciones:

Gobierno de la Región
Información económica
Relaciones con los ciudadanos
Contratación pública

En cuanto al *gobierno de la Región* la información publicada es la siguiente:

- / Organigrama de gobierno y corporación.
- / Competencias de cada órgano.
- / Responsable de los distintos departamentos con sus respectivas direcciones de correo electrónico.
- / Información personal de los dirigentes.

/ Retribuciones del presidente, de la Junta y del Consejo de la región.

/ Actuaciones del gobierno de la región, en concreto:

- El programa trienal para la transparencia.
- El programa de gobierno para la legislatura.
- El programa regional de desarrollo.
- Los distintos planes sectoriales sobre territorio, contratación, planes económicos.

Sobre la *información económico-financiera* de la región;

/ Los presupuestos anuales.

/ Las cuentas sobre ingresos y gastos.

La sección de *información de interés ciudadano* es muy amplia. En ella se pueden encontrar:

- / Proyectos sobre vivienda social.
- / Información sobre transporte: horarios y funcionamiento.
- / Información sobre subvenciones.
- / Información sobre aspectos culturales de la región; horarios y precios.
- / Información para turistas.

/ Servicio de comunicación ciudadana: Posta Elettronica Certificata. Es un servicio a través del cual los ciudadanos y las administraciones pueden comunicarse de modo seguro y certificado.¹⁴¹ De esta manera se facilitan las comunicaciones telemáticas entre las personas y la Administración de modo que pueden remitirse documentos digitales certificados con valor legal.

/ Servicio de tramitación electrónica. Tras la promulgación de la ley de 26 de enero sobre la promoción de la Administración electrónica se puso en marcha el programa trienal para la promoción y desarrollo de la Administración electrónica y la sociedad de la información y del conocimiento, por el que se creó la Plataforma AP@CI mediante la que se pueden enviar y recibir documentos de la Administración, así como ver su estado de tramitación.

/ Administración tributaria *online*, con posibilidad de realizar pagos y presentar declaraciones.

/ Formación *online* a través del sistema de *Web Learning* de la Región Toscana (TRIO); donde se puede acceder a cursos *online* sobre diferentes materias.

En materia de *contratación pública*:

/ Listado de contratos públicos de la Región.

/ Estado de ejecución de los contratos.

/ Listado de proveedores.

/ Período de pago de las facturas.

Por otra parte, se ha de destacar la existencia de un Observatorio Regional de los Contratos Públicos –creado mediante la Ley Regional núm. 38, de 2007, ya citada–, cuyo objetivo es asegurar la transparencia en materia de contratación pública. Con este órgano se establece un sistema informativo telemático de contratos de la Toscana (Sitat)¹⁴² mediante el que se pueden consultar los contratos públicos de la región. El Observatorio posee, además, la facultad de vigilancia en la ejecución de dichos contratos.

Por lo que respecta a la información acerca de urbanismo, no aparece específicamente publicada en la sección de «Transparencia, valoración y mérito», pero sí se pueden conocer los planes urbanísticos y proyectos de la región mediante el apartado de Servicios al Ciudadano. La competencia sobre la elaboración de los planes urbanísticos se ha delegado a los municipios.

Es interesante reparar en la voluntad del gobierno de la región en mejorar sus canales de información activa. En el programa trienal de transparencia se pone de manifiesto la necesidad de perfeccionar los procedimientos y servicios de acceso

141 <regionetoscana@postacert.toscana.it>.

142 Creado a través de decreto ministerial de 06.04.2001.

a la información. Además, se hace una especial mención sobre la dificultad que conlleva el lenguaje administrativo «poco comprensible para el que no está habituado a él», por ello se pretende «en la organización y contenidos de la sección Web dedicada a la transparencia, utilizar una tipología de escritura que tienda a la simplificación, uso y comprensión de cualquier tipo de usuario».¹⁴³

6.4.4. Rendición de cuentas

Desde la Presidencia de la región se tiene conciencia de que la mera aportación de datos y el muestrario de planes y actuaciones del gobierno no es suficiente para ser considerada una región transparente. Por ello, la región elabora para sus ciudadanos un documento llamado Balance Social (*Bilancio Sociale*). Este balance, firmado por el presidente de la región, es, según sus propias palabras, «un acto debido de las instituciones públicas, un acto de transparencia, correcta información a los ciudadanos y oportunidad de participación en la cosa pública». Se trata de un documento extenso en el que el presidente explica la situación socioeconómica, el modelo de gobierno y además rinde cuentas a los ciudadanos de aquello que se está realizando para mejorar su bienestar. Es una manera de explicar los datos que se publican.

143 Textualmente, del Programma Triennale per la Trasparenza e l'Integrità 2012-2014.

6.4.5. Participación ciudadana

El acercamiento a los ciudadanos es uno de los objetivos principales del gobierno, la región implementa desde hace varios años otras formas de participación ciudadana en la gestión de los recursos públicos –cercana a la idea de democracia participativa–. En 2007 se aprobó la Ley Regional núm. 69, sobre la promoción de la participación en la elaboración de políticas regionales y locales. Mediante esta ley se regula la participación de los ciudadanos en la formación de políticas regionales como un derecho, cuyo ejercicio contribuye a renovar la democracia, reforzar la capacidad de construcción de políticas públicas y permite que haya una cohesión social más elevada.

La Autoridad Regional para la Participación (*Autorità Regionale per la Partecipazione*), realiza diferentes acciones para fomentar la participación como mesas redondas, cursos, trabajos, foros web, asambleas ciudadanas, cuestionarios domiciliados y *world cafes*.¹⁴⁴

Con relación a la posibilidad de participar de manera individual, cualquier ciudadano puede dirigirse a la Oficina

144 El *world cafe* (WOKA) es una forma de participación ciudadana desarrollada por la Agencia Vasca de Innovación Innobasque. Se trata de la facilitación de espacios en los que, con un ambiente tranquilo y relajado, ciudadanos, empresas y sector público puedan discutir acerca de materias que afecten al pueblo y proponer ideas para mejorar.

de Participación Ciudadana y plantear sus dudas, comentarios, críticas, ideas y proyectos.¹⁴⁵

El Departamento de Comunicación Organizativa y Tutela de la Privacidad, mediante la Oficina de Atención al Público, se dedica a implementar la transparencia mejorando la calidad de los servicios y las relaciones entre instituciones, ciudadanos y empresas. Algunas de sus tareas son la gestión del derecho de acceso a los actos y documentos administrativos y el servicio telefónico de información y orientación. Cualquiera puede ejercitar el derecho de acceso a un documento de interés público directamente ante la Oficina de Atención al Público, de manera presencial o mediante correo electrónico, o bien ante la administración que tenga el documento al que se quiere acceder.

La finalidad de estas políticas no es otra que atender las peticiones, y solicitudes ciudadanas para establecer nuevas políticas basadas en la demanda ciudadana.¹⁴⁶

6.4.6. Conclusiones

Una normativa joven en materia de transparencia

Como hemos podido comprobar, la legislación toscana sobre transparencia, participación ciudadana y gobierno electrónico es una normativa joven; no obstante, aunque la región partió de una ley de procedimiento administrativo que apenas regulaba un derecho de acceso al expediente administrativo, rápidamente se ha dotado de una regulación que ha hecho de Toscana un referente a nivel internacional.

Se han unificado las bases de actuación de la Administración. La normativa, además de centrarse en declarar los principios básicos sobre transparencia, participación y nuevas tecnologías administrativas, impone la obligación de realizar planes trienales de desarrollo para concretar políticas que posteriormente serán objeto de rendición de cuentas y control para conseguir una Administración pública eficiente.

Información

La página web oficial de la Región Toscana es la herramienta clave para el acceso a cualquier tipo de información pública. La información que ha de ser publicada está regulada por Decreto Legislativo regional, no obstante, la información a la que se puede acceder a través de la web no es una información de mínimos, es mucho más completa. La buena labor en transparencia activa

¹⁴⁵ <http://www.regione.toscana.it/regione/export/RT/sito-RT/Contenuti/sezioni/diritti/partecipazione/rubriche/atti_delibere/visualizza_asset.html_1466074049.html>.

¹⁴⁶ Así, en los primeros tres años de vigencia de la ley de participación ciudadana se realizaron 127 procesos de participación ciudadana de los que 68 proyectos públicos fueron desarrollados posteriormente.

no termina con la publicación de la información, se realizan informes explicativos sobre los planes y programas desarrollados.

Existen órganos dedicados a facilitar la información que les sea solicitada (tanto por vía electrónica como física) de esta manera se abre el acceso a la información a todas las personas.

Órganos de control

La regulación de la Toscana aborda la cuestión de los organismos de control. Se establece que toda la información publicada puede ser objeto de valoración por órganos independientes.

Existe un organismo específico e independiente dedicado a controlar la transparencia. El control permite realizar una valoración sobre los niveles de transparencia en la gestión de la Administración. Además, realiza funciones de promoción de la transparencia.

Una de las debilidades más destacables es la falta de una normativa que establezca sanciones administrativas por incumplimiento de la normativa de transparencia.

eGovernment

El *eGovernment* es, sin lugar a dudas, la política pública estrella de la Región Toscana. La región se dedica especialmente al desarrollo de las TIC, con plataformas de comunicación ciudadano-Administración y con la posibilidad de

que se realicen la mayoría de trámites administrativos *online*.

La razón por la cual se le da una relevancia especial al desarrollo del gobierno electrónico es porque se concibe como la nueva vía para implementar el buen gobierno.

Participación ciudadana: una vía en desarrollo

La Autoridad Regional para la Participación es el organismo esencial para encauzar la participación ciudadana. Se realizan seminarios, conferencias y coloquios con los ciudadanos. La región se ha propuesto mejorar en este ámbito promoviendo cursos específicos orientados a formar especialistas en participación ciudadana de cara a que, una vez formados, desarrollen nuevas políticas públicas que apoyen esta forma de gestión pública.

6.5. La Red 9 del Programa URB-AL II: financiación local y presupuesto participativo

6.5.1. Introducción: el Programa URB-AL y sus redes

URB-AL es un programa de la Comisión Europea destinado a desarrollar redes de cooperación descentralizada entre gobiernos locales de la Unión Europea y de América Latina en ámbitos vinculados con el desarrollo urbano. En el marco de

las dos primeras fases de este programa se han llevado a cabo 188 proyectos en los que han participado más de 750 gobiernos locales.¹⁴⁷

Estos proyectos han sido implementados en diversas áreas temáticas, cada una organizada alrededor de una red. La fase 1 de URB-AL, a la que se destinaron 14 millones de euros de financiación comunitaria, se desarrolló entre 1995 y 2000 y se compuso de las siguientes redes:

- / Red 1: Droga y ciudad.
- / Red 2: Democracia en la ciudad.
- / Red 3: Medio ambiente urbano.
- / Red 4: Conservación de los contextos históricos urbanos.
- / Red 5: Políticas sociales urbanas.
- / Red 6: La ciudad como promotora del desarrollo económico.
- / Red 7: Gestión y control de la urbanización.
- / Red 8: Control de la movilidad urbana.

En su segunda fase, desarrollada entre los años 2000 y 2007 con un presupuesto de 50 millones de euros, se implementaron cuatro redes temáticas:

- / Red 9: Financiación local y presupuesto participativo.
- / Red 10: Lucha contra la pobreza.
- / Red 12: Promoción de las mujeres en las instancias de decisión local.
- / Red 13: Seguridad ciudadana.

A través de estas redes, el programa URB-AL II ha coadyuvado a reforzar las capacidades de los gobiernos locales en los ámbitos de cada uno de los ejes temáticos mencionados, promoviendo la colaboración entre gobiernos locales y sociedad civil y aumentando la participación de los gobiernos locales en la arena internacional.

6.5.2. Origen y objetivos

La red 9 de URB-AL II nace a partir del año 2000 bajo el liderazgo del gobierno de la ciudad de Porto Alegre. Esta ciudad, que ya tenía experiencia en materia de presupuestos participativos, construye un proyecto destinado principalmente al personal técnico de gobiernos locales y de la sociedad civil organizada, con el fin de sistematizar e implementar buenas prácticas en el ámbito de la financiación local y de prácticas de democracia participativa.

¹⁴⁷ Más información sobre las primeras dos fases de URB-AL en <http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/index_es.htm>. El programa URB-AL actualmente se encuentra en su tercera fase (www.urb-al3.eu).

Más concretamente, entre los objetivos de la red destacan:

/ La búsqueda de datos, sistematización y divulgación de buenas prácticas en materia de gestión de políticas públicas locales sobre financiación local y democracia participativa.

/ La identificación de debilidades y puntos fuertes sobre formas de implantación de prácticas de participación popular en las decisiones del poder público.

/ La creación de instrumentos que permitan desarrollar prácticas de democracia participativa.

6.5.3. Principales actividades

Bajo el liderazgo de Porto Alegre (Brasil), los miembros directos de la red 9 fueron, por el lado latinoamericano, la Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (Brasil), el Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), la Intendencia Municipal de Rosario (Argentina), y la Alcaldía de San Salvador (El Salvador). Los socios europeos, por otro lado, fueron el Ayuntamiento de Barcelona, el Ayuntamiento de Córdoba (España) y la Región Toscana (Italia).

Asimismo, entre los socios externos y las entidades colaboradoras se encontraban la Universidade Federal de Rio Grande do Sul (UFRGS; Brasil), el Centro Internacional de Gestión Urbana -CIGU (Ecuador), la Companhia de

Processamento de Dados do Município de Porto Alegre (PROCEMPA), el Conselho do Orçamento Participativo (COP) y la Escola de Gestão Pública de Porto Alegre (EGP).

Asimismo, se seleccionaron diez proyectos vinculados a fórmulas de financiación local y presupuesto participativo.

/ Vinculación entre presupuesto participativo y las asociaciones público-privadas con la economía social solidaria (Ilustre Municipalidad de Cuenca, Ecuador).

Proyecto centrado en el intercambio de metodologías e instrumentos destinado a enriquecer iniciativas en curso e impulsar nuevas experiencias de partenariado público-privado del ámbito de la economía social.

/ Participación voluntaria en el planeamiento, ejecución y control social del presupuesto participativo (Prefeitura Municipal de Diadema, Brasil).

Proyecto destinado a estudiar las fórmulas de participación voluntaria en las iniciativas de presupuesto participativo con el fin de intercambiar experiencias y fomentar su uso a nivel local.

/ *Guía de buenas prácticas en la gestión financiera local* (Ayuntamiento de Madrid, España).

Elaboración de una guía de buenas prácticas en materia de gestión financiera a nivel local elaborada de forma participativa y conjunta que ofrece una

metodología y criterios para la detección de buenas prácticas en la materia.¹⁴⁸

/ Participando de la gobernabilidad local: impacto de los presupuestos participativos en la Administración pública local (Ayuntamiento de Córdoba, España).

Iniciativa destinada a crear un espacio de trabajo en red basado en el intercambio de experiencias, análisis e indicadores que permitió la realización de formaciones y metodologías innovadoras en el desarrollo de fórmulas dirigidas a la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía a través del establecimiento de nuevas lógicas en la Administración pública.

/ El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial (Comune di Venezia, Italia)

Proyecto destinado a fomentar el intercambio de metodologías, indicadores e instrumentos de monitoreo del impacto que el presupuesto participativo tiene en la lucha contra la exclusión social a fin de fortalecer la capacidad de los gobiernos locales en la construcción de políticas y proyectos territoriales incluyendo a los grupos menos favorecidos de la ciudadanía.

/ Instrumentos de articulación entre planificación territorial y presupuesto participativo (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil).

Iniciativa dedicada al análisis y la difusión de buenas prácticas que fomenten la articulación entre la planificación territorial y el presupuesto participativo. La publicación *Instrumentos de Articulación entre presupuesto participativo y ordenamiento territorial. Una síntesis basada en las experiencias de Ariccia (Italia); Belo Horizonte y Guarulhos (Brasil); Bella Vista (Argentina) y Córdoba (España)* recoge los principales resultados.

/ Cómo construir un presupuesto participativo: transferencia de buenas prácticas desde una perspectiva de intercambio recíproco (Comune di Udine, Italia).

Proyecto centrado en fomentar el debate entre gobiernos locales europeos y latinoamericanos a fin de identificar buenas prácticas en materia de presupuesto participativo.

/ El impacto de los presupuestos participativos en ciudades multiétnicas y pluriculturales (Municipio de Cotacachi, Ecuador).

Análisis del impacto de fórmulas de presupuestos participativos en ciudades diversas desde el punto de vista cultural y étnico, en las que este tipo de metodología permite identificar actuaciones comunes y reducir las tensiones derivadas de la convivencia.

148 <<https://www.munimadrid.es/UnidadWeb/Contenidos/EspecialInformativo/RelacInternac/Proy%20A/Mesas/2a%20Reunion/Doc/avance.pdf>>.

/ E-Presupuesto (Municipalidad de Esbjerg, Dinamarca)

Iniciativa dedicada a estudiar el uso de las nuevas tecnologías en la implantación de presupuestos participativos, hecho que permite facilitar la relación entre la Administración pública y la ciudadanía. A pesar de que las nuevas tecnologías pueden contribuir a mejorar las fórmulas de comunicación entre los diversos actores involucrados en el desarrollo local, la brecha digital supone un obstáculo para su puesta en práctica en diversos entornos.

/ Cultura, relaciones étnicas y derechos humanos como intervención integrada en el contexto del presupuesto participativo en municipios rurales (Municipio de Monobamba, Perú).

Proyecto centrado en la reducción de la fragmentación social a través del análisis e intercambio de experiencias y metodologías que permitan la mejora de políticas públicas sobre la base de presupuestos participativos.

análisis y evaluación que sirven de ejemplo para gobiernos locales interesados en la aplicación de fórmulas de presupuesto participativo.

Otro punto destacado fue el fomento del intercambio de experiencias (foco del Programa URB-AL), lo que permitió que gobiernos locales dieran a conocer sus iniciativas en el ámbito de presupuestos participativos a la vez que aprendían y tomaban ideas de otros actores, tanto públicos como privados. Finalmente, se avanzó en la construcción de una red permanente de gobiernos locales y sociedad civil en la materia.

Hoy en día la ciudad de Porto Alegre es un referente en materia de presupuestos participativos. Esta ciudad mantiene actualmente el llamado «Portal transparencia»,¹⁴⁹ centrado en facilitar la comunicación entre Administración y ciudadanía, implicando a esta última en el diseño de políticas públicas.

6.5.4. Resultados e ideas destacadas

Los resultados de la red 9 han sido varios. En primer lugar, destaca el impulso a la implantación de fórmulas de presupuesto participativo tanto en Europa como en América Latina. Estos mecanismos permiten identificar ámbitos de actuación para los gobiernos locales y contribuyen a la reducción de conflictos a través de la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. En segundo término, a través de la identificación de buenas prácticas se contribuyó a establecer metodologías de

6.6. El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa

6.6.1. Presentación

El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) es una red internacional dedicada al análisis

149 <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/>>.

y el intercambio de experiencias sobre la democracia participativa en el ámbito local con el fin de profundizar la democracia en las ciudades. Esta red actualmente cuenta con más de 500 miembros, principalmente ciudades.¹⁵⁰

El OIDP fue creado en 2001 a la luz de diversas iniciativas de cooperación descentralizada vinculadas al Programa URB-AL de la Comisión Europea. Destaca la vinculación con el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (FAL), iniciativa establecida en el marco del Foro Social Mundial para alinear las políticas públicas con comportamientos por parte de la Administración pública que fueran generadoras de inclusión social en las ciudades a través del reconocimiento de las diferencias culturales, políticas, y económicas de las diversas regiones del planeta.

El OIDP está liderado por el Ayuntamiento de Barcelona, en colaboración con la Prefeitura Municipal de Porto Alegre y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). En este sentido, es necesario destacar la vinculación del OIDP con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa de CGLU (presidida por Porto Alegre y cuya Secretaría Ejecutiva ostenta el Ayuntamiento de Barcelona), creada en 2005 en el seno de la organización mundial de gobiernos locales. Esta comisión cuenta con tres grupos de

trabajo: inclusión social, democracia participativa y ciudadanía global.¹⁵¹

6.6.2. Estructura y objetivos

Más allá de los miembros que forman el OIDP, este se compone de una Presidencia y una Secretaría Técnica. Además, en 2004 se creó un Comité Coordinador.

La Presidencia, que se elige anualmente, lidera la red y marca las grandes líneas de trabajo a seguir. Las ciudades que han ostentado la Presidencia de la red desde 2001 son: Barcelona (España), Quezaltenango (Guatemala), Lille (Francia), Buenos Aires (Argentina), San Sebastián (España), Recife (Brasil), Nanterre (Francia), La Paz (Bolivia), Reggio Emilia (Italia), Lleida (España) y Porto Alegre (Brasil).

Por su parte, la Secretaría Técnica tiene la responsabilidad de coordinar el trabajo de la red y asegurar la realización de las actividades previstas (elaboración de publicaciones, dinamización de la red y apoyo a la organización de la conferencia internacional). A pesar de que estaba previsto que esta alternase cada tres años, el Ayuntamiento de Barcelona sigue manteniendo la Secretaría. Sin embargo, en 2011 se creó una oficina regional del OIDP en América Latina en Porto Alegre, ciudad encargada de liderar la red en la región.

150 <<http://www.oidp.net>>.

151 <http://citieslocalgovernments.org/uclg/upload/newTempDoc/ES_308_informe_cisdp_esp.pdf>.

Finalmente, se creó a posteriori un Comité Coordinador formado por los miembros más activos a fin de aportar propuestas para el desarrollo del OIDP.

De los trabajos realizados en el marco del OIDP, se pueden identificar los siguientes objetivos:

/ El intercambio de experiencias en materia de democracia participativa entre los miembros de la red.

/ El fomento de la investigación sobre metodologías, mecanismos e instrumentos para el establecimiento y la mejora de fórmulas de participación a nivel local.

/ La creación de sinergias con organizaciones y redes con objetivos similares o complementarios, en especial con el Foro de Autoridades Locales y la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa.

/ Apoyo a la creación de observatorios locales de democracia participativa.

6.6.3. Actividades

Entre las actividades que realiza el OIDP con el fin de lograr los objetivos señalados podemos destacar:

/ La celebración de una conferencia anual internacional, de la que se han celebrado doce ediciones (la última en 2012 en Porto Alegre).

/ La distinción OIDP «Buena práctica en participación ciudadana», premio destinado a reconocer las experiencias innovadoras en materia de democracia participativa en el ámbito local.

/ La existencia de grupos de trabajo que fomentan la reflexión entre los miembros, permitiendo la identificación y aplicación de fórmulas que refuerzan la democracia a nivel local.

/ La creación de una red de Observatorios Locales de Democracia Participativa, que fomenta la creación de diez observatorios locales en ciudades de Europa y América Latina para evaluar el grado de participación democrática en diversas ciudades (financiado a través del programa URB-AL).

/ Elaboración y difusión de publicaciones especializadas en la materia, entre las que se encuentran:¹⁵²

- *Observando las democracias participativas locales 2004-2007*
- *Guía práctica para la creación de Observatorios Locales de Democracia Participativa.*
- *Guía práctica para la evaluación de procesos participativos*
- *Viajando por los presupuestos*

152 <<http://www.oidp.net/es/centro-de-recursos/biblioteca-oidp/observatorios-locales-de-democracia-participativa/>>.

participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes.

6.6.4. Resultados e ideas destacadas

Los resultados obtenidos por el OIDP son importantes desde varias perspectivas. En primer lugar, la creación y consolidación de una red internacional sobre democracia participativa ha conseguido poner en la agenda global un tema de gran importancia, especialmente si se tiene en cuenta que la participación ciudadana es considerada actualmente una estrategia imprescindible para hacer frente a las consecuencias de una distribución desigual de riqueza. En este sentido, merece la pena destacar la contribución a iniciativas globales como la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad.¹⁵³

Asimismo, es pertinente destacar la identificación de buenas prácticas en la materia; entre las iniciativas premiadas distinguidas como buena práctica en participación ciudadana se encuentran proyectos de presupuesto participativo, inclusión de mujeres indígenas en la gestión local, creación de empresas comunitarias o la creación de planes de desarrollo local. Asimismo, en materia de investigación hay que destacar la publicación de diversos estudios y análisis sobre participación ciudadana en la esfera local.

El nuevo gobierno municipal de Barcelona ha decidido apostar por la continuidad de la red aplicando un cambio de modelo que se concreta en los siguientes puntos:

- / Evolución hacia un centro de referencia mundial para la producción de conocimiento (I+D de la democracia participativa).
- / Fomento del intercambio de experiencias con el fin de enriquecer las políticas públicas de los gobiernos municipales.
- / Reactivación de la red de los Observatorios Locales de Democracia Participativa y sus grupos de trabajo.
- / En un mundo globalizado como el de hoy, es necesaria la relación del OIDP con otras organizaciones internacionales, buscando sinergias positivas con ellas (especialmente centros académicos).
- / Apoyar el coliderazgo y el aumento de la contribución de Porto Alegre.

153 <http://www.cities-localgovernments.org/committees/cisdp/Upload/workinggroup/carta_agenda_mundial_ddhh_ciudad_cglu_ca.pdf>.

Conclusiones

Los paradigmas que inspiraron la forma en la que se debía conducir la sociedad –en torno al Estado, el mercado y la sociedad– están en cuestión por la propia ciudadanía y ello impone la necesidad de una revisión profunda del modelo de gobernanza, donde el buen gobierno, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana deben ser vectores esenciales de un futuro, que no se concibe sin cohesión social, como fin primero y último de los poderes públicos.

La sociedad tanto latinoamericana como europea debe instar a los poderes públicos a que actúen en favor de un desarrollo sostenible de los territorios a fin de crear las condiciones en favor de un nuevo crecimiento, más sostenible y capaz de generar empleo como elemento esencial de la cohesión social. En su buena capacidad, los gobiernos y las administraciones están obligados a evaluar la calidad de vida de sus ciudadanos y las expectativas que de ella se derivan a través del grado de cohesión social de sus respectivas comunidades. Es aquí donde la gobernanza puede desarrollar formas innovadoras de gobierno cuyo alcance, anatomía, mecanismos de funcionamiento y modos de implantación –aunque diversos a un lado y otro del Atlántico– pueden encontrar elementos de convergencia relevantes para desarrollar esta nueva forma de gobernar.

La gobernanza exige una colaboración activa y constructiva entre todos los niveles de gobierno –regional, nacional, y local–. Esta colaboración debe contar

con la sociedad civil y los agentes económicos y sociales a través de una visión descentralizada de la sociedad. De manera que, aunque la cohesión social sea una responsabilidad de todos los niveles de gobierno, a los locales se les debe reconocer especialmente que han sido y son determinantes en las transformaciones económicas y sociales de los territorios y que, sin duda, han contribuido a su progreso colectivo. Por ello, se puede afirmar que el nivel local está en mejores condiciones de fomentar la igualdad y la justicia social, de consolidar la democracia, de imaginar nuevas formas de participación y de ejercicio de las libertades y derechos de ciudadanía, de impulsar derechos de nueva generación, de luchar contra la corrupción, de cuidar de los que más lo necesitan, y de crear empleo. En suma, de fortalecer la cohesión social y consolidar el Estado de bienestar. El diseño de un nuevo modelo de desarrollo que asegure un equilibrio entre las fuerzas del mercado y una estructura fuerte de solidaridad y protección social tiene como aliado principal a la gobernanza local, a través de la participación ciudadana, la transparencia y la promoción de unas instituciones legítimas que pueden favorecer unas sociedades más incluyentes.

La transparencia es el requisito *sine qua non* de la democracia participativa, y constituye el presupuesto de la participación ciudadana y de la rendición de cuentas. Por tanto, es la primera exigencia para la consecución de un buen gobierno en el que exista una gobernanza social cohesiva. En consecuencia, un

gobierno no transparente genera fractura social. La transparencia es un principio ético y un principio jurídico. La transparencia como principio ético se sitúa en la esfera de la ética pública y, por tanto, en la relación de los ciudadanos con el poder político. En este contexto, aquellos tienen derecho no solo a conocer cuál es la acción política a llevar a cabo en un momento dado, sino también a conocer y a participar en la deliberación de las razones de la toma de decisión de tal acción, sus implicaciones y consecuencias. Esta exigencia que lleva consigo el concurso de la libertad política de los particulares con la libertad política del que gobierna, así como el respeto de la misma exigencia, puede ser calificada en términos de transparencia o publicidad de la acción política. La transparencia como principio jurídico es una cualidad instrumental al servicio de determinadas finalidades, como la participación ciudadana, el buen gobierno o la cohesión social. En consecuencia, el contenido de la transparencia no es estático, varía en función de la finalidad a la que se ordene. Es un concepto abierto, los derechos, principios y características que la definen se determinarán por la finalidad y el contexto. La transparencia no es un objetivo en sí, sino que permite una mayor participación del público en el proceso de toma de decisiones, reforzando el carácter democrático de las instituciones y la confianza de los ciudadanos en la Administración.

El contenido de la transparencia queda circunscrito exclusivamente al acceso

a los documentos y a las políticas de información activa. Los principios de apertura, participación ciudadana y rendición de cuentas no han de confundirse con la transparencia; por lo tanto, no son ni atributo ni contenido de la transparencia, ni transparencia en sí misma, sino consecuencia de una política transparente. Los objetivos y cotas de transparencia nunca pueden medirse o analizarse bajo parámetros de inmediatez, por cuanto no constituye un análisis realista. Las obligaciones de generar información estadística han de ser siempre de carácter progresivo y no de cumplimiento inmediato y lo mismo sucede con relación a los demás indicadores de transparencia. La transparencia como elemento instrumental es la base a partir de la cual se posibilita el control de la Administración por parte de los ciudadanos y la participación de estos en la toma de decisiones sobre la gestión pública.

Por otra parte, la rendición de cuentas ha de entenderse como un concepto radial, con dos vertientes esenciales: la responsabilidad y la existencia de sanciones aparejadas al incumplimiento. Estos dos planos o vertientes de la rendición de cuentas contienen los tres pilares básicos del concepto: información, justificación y castigo. La importancia de la rendición de cuentas como obligación y derecho es que incide directamente en los niveles de buen gobierno y no es un acto graciable y unilateral de los responsables políticos hacia la ciudadanía, sino un verdadero derecho de la ciudadanía que, además, regenera la confianza perdida en las instituciones.

En sentido amplio, la rendición de cuentas debería aplicarse a todo agente que desempeñe algún cargo de responsabilidad que intervenga de una u otra forma en la escena política: políticos, personal de los partidos políticos, personal laboral empleado por el Estado y cargos de la sociedad civil organizada, como sindicatos u organizaciones de defensa de derechos humanos. Los sujetos que exigen cuentas varían en función del tipo de rendición de cuentas de que se trate. Si el tipo de rendición es política o moral, son los ciudadanos, las asociaciones civiles, los medios de comunicación o los propios partidos políticos. En cambio, si la rendición de cuentas es administrativa o financiera, el actor suele ser un organismo de fiscalización o control, como el Defensor del Pueblo, u organismos de auditoría o anticorrupción. En el ámbito de las profesiones, las comisiones de ética, y, por último, en el control de legalidad, los tribunales.

La tarea actual, ha de ser normativizar la rendición de cuentas para que la gestión gubernativa se realice basándose en objetivos claros y contrastados con los ciudadanos; se ha de concienciar al personal al servicio de las administraciones sobre la importancia de la buena gestión y la necesidad de tener siempre una actitud abierta a las manifestaciones de los ciudadanos y mejorar los mecanismos de reclamación y control.

Por lo que respecta a la casuística analizada, la mayoría de los Estados y municipios poseen algún tipo de normativa

en materia de transparencia, no obstante, se ha de diferenciar a los países y municipios y su normativa en función de la técnica legislativa utilizada. Aquellos Estados que le han asignado rango de ley de aquellos otros que simplemente se han limitado a adoptar algún decreto, orden o regla menor por cuanto estas últimas vinculan relativamente y suelen no respetarse con la misma intensidad con la que se respeta una norma con rango de ley. La fuerza coactiva y psicológica de unas y otras herramientas normativas incide directamente en los niveles de cumplimiento de los derechos regulados y, a la par, es un claro indicador de cómo concibe ese determinado país o municipio la transparencia.

Es necesario que se normativice aquello que ha de ser publicado y lo que no, y que se establezca un procedimiento concreto que asegure la protección de verdaderos derechos subjetivos. De esta manera, las peticiones de información –tanto *online* como físicas– se despacharán en un contexto de seguridad jurídica, disminuyendo así los riesgos de discriminación. Las normativas de acceso a la información suelen cumplir los parámetros mínimos establecidos a nivel internacional, sin embargo, tienden a ser débiles en la promoción del derecho.

El modo en que las autoridades difunden y promocionan el derecho para que los ciudadanos lo interioricen como tal constituye una cuestión central. Se observa una falta de homogeneización generalizada a la hora de publicar la información. Se ha de establecer

claramente qué se publica y qué no, hasta dónde llega lo público, el alcance de lo reservado y del secreto, y los límites de la protección de datos de carácter personal. La sistematización y la clarificación de estas cuestiones incide también en la participación; si el ciudadano tiene claro lo que puede solicitar a cada institución, sus derechos, lo que es y no es reservado y en qué supuestos pueden denegarle información, la seguridad que le genera le permite interactuar más. La cuestión de cómo se gestiona la información es esencial. Un exceso de información puede provocar desinformación.

En líneas generales, se observa una buena canalización y accesibilidad, sin embargo, la publicación de información no es suficiente, existen sectores sensibles de la población que pueden sufrir una discriminación negativa fruto de la difusión de información en red, especialmente la tercera edad y las personas con menos recursos económicos o educativos, que suelen padecer la exclusión tecnológica. La transparencia materializada exclusivamente a través de las nuevas tecnologías puede provocar fractura social.

Por último, la participación, como ha quedado verificado, es el eje central que une a la cohesión social, la gobernanza y el buen gobierno y, por tanto, es un elemento esencial para lograr su consecución. Se ha comprobado que numerosas experiencias, concretamente locales, demuestran que los instrumentos que introducen transparencia en el

ejercicio del poder público, así como los mecanismos de participación ciudadana mejoran la calidad de la democracia y se convierten en herramientas sumamente eficaces en favor de esta. Los gobiernos locales son espacios institucionales abiertos a la participación y al poder compartido. De ahí que la participación política en la sociedad se exprese de forma más sencilla en el ámbito local y se encuentren rutas novedosas de conexión entre el pueblo, las instituciones políticas y sus representantes. Por ello, con carácter general, puede afirmarse que la participación en el nivel local genera efectos positivos al menos en tres esferas: en la esfera económica y organizativa, pues habilita a los gobiernos locales prestar servicios que sin la cooperación ciudadana o del empresariado local no sería fácil garantizar; en la esfera social, pues genera capital social, confianza en la propia sociedad y en sus instituciones, y cohesiona a los ciudadanos; y en la esfera política, pues supone una cierta relegitimación de las instituciones políticas y del sistema representativo.

La democracia es más efectiva si existe una participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan directamente. El camino hacia una mayor democracia, demandada por el pueblo, es a través de una gobernanza que asegure la participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan de manera directa en sus comunidades, ciudades o regiones. Por ello, es esencial la educación de los ciudadanos respecto a conocimientos que contribuyan a generar una cultura democrática, basada en la

participación ciudadana activa, positiva y proactiva mediante la formación de los individuos en principios y valores. Pero la defensa de una democracia exigente requiere de ciudadanos que se impliquen en la vida pública, y tal compromiso solo puede producirse con individuos verdaderamente autónomos, con personas que se sientan seguras, económica, educativa y físicamente. De ahí la necesidad de construir una sociedad que asegure colectivamente un proyecto de democracia de calidad.

La participación ciudadana efectiva es una condición esencial para alcanzar la cohesión social y es necesario establecer las condiciones idóneas para crear instituciones que permitan la expresión de las distintas posiciones que puedan existir sobre las cuestiones de interés público, y crear así un espacio para la divergencia con el fin de intentar obtener acuerdos sobre las soluciones que pueden adoptarse.

Si bien es cierto que la democracia no puede vivir sin ciertas formas básicas de consenso, también lo es que se debe permitir que los conflictos se expresen, y eso requiere la constitución de identidades colectivas en torno a posiciones diferenciadas. El ámbito local emerge como el laboratorio perfecto donde ponerla en práctica.

ANEXO A. Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en América Latina

País	Constitución	Normativa	Ley Sí/No
Argentina	Constitución Nacional < http://www.senado.gov.ar/web/consnac/consnac.htm >	Decreto 1.172/03 < http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm >	No
Bolivia	Constitución Política del Estado (CPE) (vigente desde 2009) < http://www.oas.org/Juridico/mla/sp/bol/sp_bol-int-text-const.html >	Dos decretos supremos (Decreto Supremo 28.168, de 17 de mayo de 2005, y Decreto Supremo 0214, de 22 de julio de 2009) que se complementan para definir el ámbito de los sujetos obligados < http://www.sns.gob.bo/documentacion/normativas/DS%2028168.pdf > < http://www.ypfb.gob.bo/documentos/2010_transparencia/normativa/decreto-supremo-0214-d.pdf >	No
Brasil	Artículo 5º XXXIII de la Constitución Federal de 1988 < http://www.constitution.org/cons/brazil.htm >	Leyes 12.527/2011, 18 noviembre < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm#art46 > Ley 8.159/1991 < http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%208.159-1991?OpenDocument >	Sí
Chile	Artículo 8 de la Constitución < http://www.resdal.org/Archivo/d000008d.htm >	La Ley 20285, sobre transparencia de la función pública y de acceso a la información de la Administración del Estado < http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363 >	Sí
Colombia	Constitución Nacional, artículo 74 < http://www.bibliotecasvirtuales.com/biblioteca/constituciones/Colombiana/index.asp >	Ley 57 de 1985 de publicidad de los actos y documentos oficiales < http://www.unal.edu.co/secretaria/normas/ex/L0057_85.pdf >	Sí
Costa Rica	Constitución Nacional, artículo 30 < http://www.constitution.org/cons/costaric.htm >		No
Ecuador		Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Registro Oficial Suplemento 337 del 18 de mayo de 2004 < http://www.transparencia.espol.edu.ec/documentos/L_acceso.pdf >	Sí
El Salvador		Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 534) LAIP < http://www.cnr.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=35:ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-laip&Itemid=277 >	Sí





México		Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública < http://www.ifai.org.mx/transparencia/LFTAIIPG.pdf >	Si
Nicaragua		Ley de Acceso a la Información Pública. N. 621 < http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/(\$AI)/675A94FF2EBFEE9106257331007476F2?OpenDocument >	Si
Paraguay	Constitución Nacional, artículos 26, 28, 45 y 137 < http://www.constitution.org/cons/paraguay.htm >	Artículo 68 de la Ley Orgánica Municipal 3966/10 < http://www.decidamos.org.py/index.php?option=com_k2&view=item&task=download&id=49&Itemid=31 >	Si
Perú		Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 27.806 < http://www.congreso.gob.pe/archivo/normatividad/Ley_27806.pdf >	Si
República Dominicana		Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 200-04, y su Reglamento, 130-05 < http://www.dgii.gov.do/legislacion/leyesTributarias/Documents/200-04.pdf http://agn.gov.do/sites/default/files/OAI/Marco_Legal/Decreto%20130-05%20aprueba%20reglamento%20ley%20200-04.pdf >	Si
Uruguay		Ley 18.381 de Derecho al Acceso a la Información Pública < http://www.impo.com.uy/bancodatos/informacion.htm#e1 >	Si
Venezuela	Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), artículos 28, 51 y 143 < http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/auditoria_interna/Archivos/Material_de_Descarga/Constitucion_de_la_Republica_Bolivariana_de_Venezuela_-_36.860.pdf >		No

Fuente: elaboración propia

ANEXO B. Estado de situación de la normativa en materia de transparencia en Europa

	Remisión constitucional	Ley	Año
Albania	Art. 10	La Ley 8503, de 30 de junio de 1999, del derecho de información sobre documentos oficiales garantiza cualquier requerimiento de acceso a un documento oficial. Ligji nr. 8503, datë 30.6.1999, Per të drejtën e informimit për dokumentat zyrtare	1999
Alemania	Art.5	Ley federal alemana de libertad de información del 5 de septiembre de 2005. Federal Act Governing Access to Information held by the Federal Government (Freedom of Information Act) Garantiza el derecho incondicional de toda persona a acceder a información oficial sin justificación. In addition further acts exist in 11 out of 16 federal state)	2005
Armenia	Art. 24	Law of the republic of Armenia on freedom of information	2003
Austria	Art. 16	Duty to grant information Act. 1987	1987
Azerbaiyán	Art. 47	Law of the republic of Azerbaijan on right to obtain information 2005	2005
Bélgica	Art. 32	Loi relative à la publicité de l'administration 11 avril 1994	1994
Bielorrusia	Art. 34	Law On Information, Informatization and Protection of Information of the Republic of Belarus	2009
Bosnia	Art. 2.3	Freedom of Access to Information Act 2000	2000
Bulgaria	Art. 39	Ley de acceso a información pública de 2000	2000
Chipre	Art. 19	Freedom information act	2000
Croacia	Art. 38	Zakon o pravu na pristup informacijama, de 2003	2003
Dinamarca	Art. 77	La ley de acceso a los archivos de la administración pública es de 1985	1985 1970
Eslovenia	Art. 39	Ley de acceso a la información pública de marzo de 2003	2003
Eslovaquia	Art. 26	Ley de libertad de información de mayo de 2000	2000
España	Art. 20	Ley 30/1992 de procedimiento administrativo	1992
Estonia	Arts. 44 y 45	La ley de información pública es de 2000	2000
Finlandia	Art. 12	Laki yleisten asiakirjain julkisuudesta 9.2.1951/83. Ley para la apertura de los documentos públicos de 1951 Fue modificada por la Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621. Ley para la apertura de las actividades del gobierno de 1999, que extiende el acceso a la información para las corporaciones que realicen actuaciones públicas Act on the Openness of Government Activities 1971	1999





Francia	Declaración de derechos del hombre y del ciudadano	Loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal	1978
Georgia	Art. 19	The general administrative code of Georgia, section (chapter 3). Transparency in Government Act in 2008	2008
Grecia	Art. 14	Law No 2690, Ratification of the Administrative Procedure Code and other provisions Code of Administrative Procedure 1986	1986
Hungría	No	Act CXII, on Informational Self-determination and Freedom of Information 2011	2011
Irlanda	Art 40.6	Freedom of information act 2003 Freedom of Information Act 1997 (amended 2003)	2003
Islandia	Arts. 14 y 15	Information act	1996
Italia	Art. 21	Ley de acceso a documentos públicos de 1990	1990
Letonia	Art. 100	Law on Freedom of Information 1998	1998
Lituania	Art. 25	Law on the Provision of Information to the Public 2000	2000
Luxemburgo	Art. 24	Proyecto de ley de libertad de información	
Liechtenstein		Ley de libertad de información	2000
Macedonia	Art. 16	En 2006 se promulgó la ley de libertad de acceso a la información pública, el 25 de enero	2006
Malta	Art. 41	Freedom of Information Act, 2008	2008
Moldavia	Art. 34	La ley de la República de Moldavia de acceso a la información se aprobó en mayo de 2000	2000
Montenegro	Arts. 46 y 47	Law on Lichenstein was adopted in November 2005	2005
Noruega	Art. 100	La ley de libertad de información de 19 de mayo de 2006	2006
Países Bajos	Art. 110	Act on Public Access to Government Information 1991	1991
Polonia	Art. 61	Law on Access to public information 2001	2001
Portugal	Art. 37	Law no. 46/2007 of 24 August 2007. Regulates access to and the re-use of administrative documents. Regulates access to and the re-use of administrative documents, revokes Law no. 65/93 of 26 August 1993, as amended by Law no. 8/95 of 29 March 1995 and Law no. 94/99 of 16 July 1999, and transposes Directive no. 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003, on the re-use of public sector information, into Portuguese law. Projecto de Lei nº 115/XII Lei da Transparência Activa da Informação Pública 2011 dicembre	2007 2011





República Checa	No	Law on Free Access to Information 1999	1999
Reino Unido		Freedom information act. 2000	2000
Rumania	Art. 30	Ley de libertad de información y transparencia en el proceso de toma de decisiones en la administración pública de 2001	2001
Rusia	Art. 29	Federal Law on Information, Informatization, and the Protection of Information	1995
Serbia	Art. 46	Law on free access to information of public importance 2000	2000
Suecia	Chapter II Art. 1	Freedom of the Press Act 1949	1949
Suiza	Art. 16	Federal Act on the Principle of Freedom of Information in Public Administration (Freedom of Information Act, FIA) 2004 Loi fédérale sur le principe de la transparence dans l'administration	2004 2004
Turquía	Art. VIII 26	Ley sobre el derecho a la información, se firmó el 24 de octubre de 2003	2003
Ucrania	Art. 34	En 2011, el 13 de enero se promulgó la ley de acceso a la información pública	2011

Fuente: elaboración propia

ANEXO C. Cuadro Comparativo Estudios de Caso

	Sant Cugat del Vallès	Bilbao	Distrito Metropolitano Quito	Región Toscana
Legislación	/ Proyecto de ley estatal / Documento de medidas para garantizar la transparencia y buen gobierno / Reglamento de Participación Ciudadana / Código ético	/ Proyecto de ley estatal / Reglamento Orgánico del Gobierno y Ayuntamiento de Bilbao / Protocolo de Funcionamiento y Buen Gobierno de la Villa de Bilbao. Obligación de actuar con transparencia / Plan de Gobierno: transparencia y eficacia en la gestión / Cartas de servicio	/ Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2004 / Ordenanza 116 del Concejo Metropolitano 2004	/ Ley del procedimiento administrativo 1990 / Ley de optimización de la productividad del trabajo público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas de 2009 / Decreto Legislativo sobre optimización de la productividad del trabajo público y la eficiencia y transparencia de las administraciones públicas de 2009 / Ley regional sobre promoción de la administración electrónica de 2004 / Estatuto de la Región Toscana
Funciones de la legislación	/ Gestión ordenada del presupuesto / Diseñar objetivos que mejoren la transparencia / Establecimiento de entorno facilitador de participación ciudadana / Señalar valores éticos con los que debe actuar el Ayuntamiento		/ Mejora de la calidad de los servicios de la Administración	/ Simplificar las relaciones del ciudadano con la Administración: buen gobierno / Mejora de la calidad de los servicios de la Administración
Órgano	/ No órgano que fiscalice transparencia / AYUNTAMIENTO. Autoobligación	/ No órgano que fiscalice transparencia / AYUNTAMIENTO	/ QUITO HONESTO / Agencia Metropolitana de control / Control ciudadano / Defensor del Pueblo / Control estatal: Contraloría	/ Ufficio Relazioni con il pubblico / Settore di Comunicazione Organizzativa e Tutela della Privacy / Nucleo Unificato Regionale di Valutazione e verifica degli investimenti pubblici della Regione Toscana (NURV)
Objetivos de transparencia	/ Accesibilidad a la información no publicada / Compatibilidad de transparencia con protección de datos / Conectar la política con la ciudadanía / Implementar políticas de participación ciudadana	/ Mejorar atención e información a ciudadanía, desarrollo equipo humano y gestión interna / Se pretenden hacer auditorías internas y estudios sobre expectativas de las personas en servicios municipales / Estudios para medir satisfacción ciudadana	/ Cumplimiento efectivo de la LOTAIP / Democracia participativa / Facilitar el control de la administración	/ Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas (sanidad) / Continuar políticas regionales de transparencia / Proyecto toscano de federalismo fiscal / Mayor transparencia e información sobre el modo de acceso al crédito en la Región, sobre productos, normas, posibilidad, sujetos a los que las empresas pueden recurrir





Actuaciones concretas	/ PACTE / Comisiones informativas / Elaboración de un plan de integridad / Aprobación del código ético / Elaboración de documento informativo sobre la información pasiva / Consejos de ciudad		/ Agenda de innovación de Bilbao / Consejo de Distritos / Planes de participación ciudadana / TALDEKA		/ Plan de Transparencia de la Información y vinculación con la Ciudadanía / Plan de Vigilancia, Monitoreo y Difusión de la LOTAIP		/ Programa trienal para la transparencia y la integridad / Programas de participación ciudadana: WOKA		
	/ No se hacen informes sobre transparencia / 100% según ITA		/ No se hacen informes sobre transparencia / 100% ITA / Premio Transparencia Internacional 2008		/ Valoración del cumplimiento de la LOTAIP por parte del Defensor del Pueblo, de Quito Honesto y de los ciudadanos / Informes anuales de órganos de control / Encuestas ciudadanas		/ No indicadores sobre transparencia		
Transparencia activa**: información	Gobierno	/ Datos biográficos / Direcciones electrónicas / Registro de bienes		/ Datos biográficos / Direcciones electrónicas / Retribución		/ Datos biográficos / Direcciones electrónicas / Retribución		/ Datos biográficos / Direcciones electrónicas / Retribución	
	Organización	/ Reglamento de Organización Municipal (ROM) / Estructura orgánica Ayuntamiento / Direcciones de correo electrónico / Personal / Organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales. Reglamentos / Órdenes del día / Acuerdos del pleno / Actas del pleno / Plan estratégico / Código ético		/ Reglamento de Organización Municipal (ROM) / Estructura orgánica Ayuntamiento / Direcciones de correo electrónico / Personal / Organismos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales. Reglamentos / Órdenes del día / Acuerdos del pleno / Sesiones plenarias / Actas del pleno / Cartas de servicios / Plan de gobierno / Código ético		/ Normativa aplicable / Estructura orgánica / Ordenes del día / Actas del pleno / Listado de planes de gobierno		/ Normativa que rige la Región. / Estructura / Personal / Órdenes del día / Actas por años / Sesiones plenarias / Planes de gobierno detallados / Código ético	
	Ciudadano	/ Ayudas públicas / Subvenciones / Acceso a organismo de gestión tributaria / Tramitación <i>online</i> / Oferta pública empleo / Actuaciones en la vía pública / Medio ambiente / Horarios y precios ocio y cultura		/ Ayudas públicas / Subvenciones / Acceso a organismo de gestión tributaria. Tramitación <i>online</i> / Oferta pública empleo / Actuaciones en la vía pública / Medio ambiente / Horarios y precios ocio y cultura		/ Posibilidad de pagar impuestos por Internet / Formularios de trámites / Información turística / Información para colectivos especiales		/ Proyectos de vivienda social / Horario servicios y establecimientos públicos / Información turística	





		/ Reglamento de Participación Ciudadana (RPC) / Consejos de ciudad / Foros de discusión / Encuestas e informes / Atención al ciudadano	/ Reglamento de Participación Ciudadana (RPC) / Consejos de ciudad / Foros de ciudad / Encuestas e informes / Atención al ciudadano		
	Economía	/ Publicación de cuentas detalladas / PACTE / Presupuesto de organismos independientes. / Memoria de costes de servicios públicos obligatorios / Informe de rendimientos municipales / Deudas municipales	/ Publicación de cuentas detalladas / Comunicación del cumplimiento de las cartas de servicios	/ Publicación de listado de ingresos y gastos	/ Publicación de presupuesto / La Toscana en claro: informe explicativo de los presupuestos
	Contratación pública	/ Histórico de contratación / Licitaciones en curso / Resoluciones / Operaciones con proveedores / Mesas y concursos	/ Contratos / Licitaciones en curso / Resoluciones / Operaciones con proveedores / Mesas y concursos	/ Normativa especial de contratación pública con valor de transparencia / Listado de los contratos que se realizan	/ Observatorio regionali sui contratti pubblici. / Sitat
	Urbanismo	/ Publicación de proyectos / Plan de urbanismo / Expedientes en trámite / Información periódica	/ Publicación de proyectos / Plan de urbanismo / Expedientes en trámite / Información periódica	/ Listado de proyectos con el estado de realización	/ Publicación de proyectos / Plan de urbanismo
Transparencia pasiva: rendición cuentas		/ Consejos de ciudad / Audiencia previa pleno / Plenos extraordinarios / Consultas y encuestas / Oficina de atención al ciudadano	/ Valoración del cumplimiento de las cartas de servicio	/ Importante desarrollo de la cultura de rendición de cuentas: informes de las administraciones y empresas públicas	/ Informes explicativos de las actuaciones del gobierno de la Región: Balance Social
Fortalezas del municipio en transparencia		/ Concienciación institucional / PACTE / Transparencia activa / Participación ciudadana: consejos de ciudad	/ Publicación de toda la información en la web / Transparencia activa / Premios a la transparencia	/ Formas de participación ciudadana / Control de ciudadanos e instituciones / Certificado de web transparente	/ Bilancio Sociale / Programa Triennale / Instrumentos de participación ciudadana / Apartado «Transparencia, valoración y mérito» / Administración pública focalizada en resultados





Debilidades del municipio	/ Gestión de archivos / Transparencia pasiva / Saturación de información / No hay cultura de la rendición de cuentas.	/ No cultura de rendición de cuentas	/ Transparencia activa: falta información que sí es de interés público / Información poco desarrollada / Difícil acceso a la información	/ Página web complicada
Plan de mejora	/ Remodelación de la web / Contratación electrónica	/ Mejorar el <i>eGovernment</i> / ATARIA: descentralización de la gestión del personal en tramitación de expedientes internos	/ Concienciación del gobierno en el concepto de rendición de cuentas / Realización del informe de rendición de cuentas de las autoridades y empresas que aún no lo realizan	/ Código ético para la Administración / Vocabulario administrativo más sencillo / Colaboración con los municipios que la integran

* ¿Qué hace cada municipio para evaluar los niveles de transparencia? Algunos disponen de órganos de fiscalización (IFAI en México), otros realizan informes periódicos, otros no lo hacen.

** Información que se publica. Corporación: datos biográficos, direcciones, cargos de confianza, registro de bienes. Organización: sobre órganos del gobierno, organismos, grados de cumplimiento de los compromisos, plan estratégico de actuación, publicación de actas, órdenes del día, acuerdos, código ético de buen gobierno. Relaciones con los ciudadanos: web, buscador, buzón del ciudadano, información cultural, tramitación electrónica de procedimientos, acceso a web de asociaciones, medidas de participación ciudadana (reglamento y canales). Economía: presupuesto detallado. Contratación pública: web de convocatoria, resolución de licitaciones, seguimiento *online*. Urbanismo: acceso *online*, plan de ordenación, convenios, información de desarrollo de obras periódica.

Fuente: elaboración propia

Nota: la información contenida en el cuadro comparativo constituye una síntesis del desarrollo de los casos. Esta tabla contiene una selección de indicadores que permiten analizar la transparencia a nivel local.

ANEXO D. Red 9 del Programa URB-AL II: financiación local y presupuesto participativo

Origen	/ Año 2000 bajo el liderazgo del gobierno de la ciudad de Porto Alegre (http://www2.portoalegre.rs.gov.br/transparencia/)
Miembros	/ Porto Alegre (Brasil), Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (Brasil), Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador), Intendencia de Rosario (Argentina), San Salvador (El Salvador), Barcelona y Córdoba (España) y Región Toscana (Italia)
Objetivos	/ Sistematización y divulgación de buenas prácticas en materia de gestión de políticas públicas locales sobre financiación local y democracia participativa / Identificación de debilidades y puntos fuertes sobre formas de implantación de prácticas de participación popular en las decisiones del poder público / Creación de instrumentos que permitan desarrollar prácticas de democracia participativa
Proyectos	/ Vinculación entre presupuesto participativo y las asociaciones público-privadas con la economía social solidaria (Ilustre Municipalidad de Cuenca, Ecuador) / Participación voluntaria en el planeamiento, ejecución y control social del presupuesto participativo (Prefeitura Municipal de Diadema, Brasil) / <i>Guía de buenas prácticas en la gestión financiera local</i> (Ayuntamiento de Madrid, España) / Participando de la gobernabilidad local: impacto de los presupuestos participativos en la administración pública local (Ayuntamiento de Córdoba, España) / El presupuesto participativo como instrumento de lucha contra la exclusión social y territorial (Comune di Venezia, Italia) / Instrumentos de articulación entre planificación territorial y presupuesto participativo (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, Brasil) / Cómo construir un presupuesto participativo: transferencia de buenas prácticas desde una perspectiva de intercambio recíproco (Comune di Udine, Italia) / El impacto de los presupuestos participativos en ciudades multiétnicas y pluriculturales (Municipio de Cotacachi, Ecuador) / E-Presupuesto (Ayuntamiento de Esbjerg, Dinamarca) / Cultura, relaciones étnicas y derechos humanos como intervención integrada en el contexto del presupuesto participativo en municipios rurales (Municipio de Monobamba, Perú)
Resultados	/ Impulso a la implantación de fórmulas de presupuesto participativo tanto en Europa como en América Latina / Establecimiento de metodologías de análisis y evaluación para aplicación de fórmulas de presupuesto participativo / Fomento del intercambio de experiencias

Fuente: elaboración propia

ANEXO E. Observatorio Internacional de la Democracia Participativa

Origen y finalidad	/ Creado en 2001 como resultado de diversas iniciativas de cooperación descentralizada vinculadas al programa URB-AL / Red internacional dedicada al análisis y el intercambio de experiencias sobre la democracia participativa en el ámbito local con el fin de profundizar la democracia en las ciudades
Estructura y miembros	/ Liderado por el Ayuntamiento de Barcelona, en colaboración con la Prefeitura de Porto Alegre y Ciudades y Gobiernos Locales Unidos / Actualmente cuenta con más de 500 miembros
Objetivos	/ Intercambio de experiencias en materia de democracia participativa entre los miembros de la red / Fomento de la investigación sobre metodologías, mecanismos e instrumentos para el establecimiento y la mejora de fórmulas de participación a nivel local / Creación de sinergias con organizaciones y redes con objetivos similares o complementarios, en especial con el Foro de Autoridades Locales y con la Comisión de Inclusión Social y Democracia Participativa / Apoyo a la creación de observatorios locales de democracia participativa
Actividades	/ Celebración de una conferencia anual internacional / Distinción OIDP «Buena práctica en participación ciudadana» / Creación de una red de Observatorios Locales de Democracia Participativa, que fomenta la creación de diez observatorios locales en ciudades de Europa y América Latina para evaluar el grado de participación democrática en diversas ciudades (financiado a través del programa URB-AL) / Elaboración y difusión de publicaciones especializadas en la materia
Resultados	/ Creación y consolidación de una red internacional sobre democracia participativa / Contribución a iniciativas globales como la Carta-Agenda Mundial de los Derechos Humanos en la Ciudad / Identificación de buenas prácticas en la materia / Publicación de diversos estudios y análisis sobre participación ciudadana en la esfera local
Proyección	/ Evolución hacia un centro de referencia mundial para la producción de conocimiento (I+D de la democracia participativa) / Fomento del intercambio de experiencias. Reactivación de la red de los Observatorios Locales de Democracia Participativa y sus grupos de trabajo / Promoción de las relaciones del OIDP con otras organizaciones internacionales, buscando sinergias positivas con ellas (especialmente centros académicos)

Fuente: elaboración propia

Bibliografía

- ACKERMAN, J. M. (2004): *Sinergia Estado-Sociedad en pro de la rendición de cuentas: lecciones para el Banco Mundial*, Banco Mundial, Washington DC (Documento de Trabajo, 31).
- ADDINK, G. H. (2009): *Buen Gobierno: ¿Un deber de la Administración o un derecho ciudadano?* (trad. por B. A. Grismi), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2006): *Gobernanza y nueva gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2007): «El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza», ponencia del XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- ALIANZA REGIONAL (2011): *Saber Más III. Informe regional sobre acceso a la información pública y protección de datos personales*. Disponible en: <<http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/sabermasalianzaregional.pdf>>.
- ALONSO, J. A., MULAS GRANADOS, C. (2011): *Corrupción, cohesión social y crecimiento en América Latina*, Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid - SEGIB.
- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2011): *Transparencia y Buen Gobierno. Notas para el debate*, Fundación Ciudadanía y Valores, Madrid.
- ARISTÓTELES (2004): *La Política*, Tecnos, Madrid.
- ARNSTEIN, S. R. (1969): «A ladder of citizen participation», *Journal of the American Institute of Planners*, vol. 35, núm. 4.
- AYUNTAMIENTO DE SANT CUGAT DEL VALLÈS (ESPAÑA), (2010): Código Ético provisional.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2006): *La política de las políticas públicas*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- BLANCO, I., GOMÁ, R. (2006): «Del gobierno a la gobernanza: oportunidades y retos de un nuevo paradigma», *Politika: Revista de Ciencias Sociales*, núm. 2.
- BOIVARD, T. (2002): *Developing Local Governance. Networks in Europe*, Nomos Verlag, Baden-Baden.
- BRUGUÉ, J., FONT, J., GOMÁ, R. (2003): «Participación y democracia. Asociaciones y poder local», en M. J. Funes Rivas y A. Adell Argilés, *Movimientos sociales: cambio social y participación*, UNED, Madrid.
- CAINFO, OPEN SOCIETY (2011): *Venciendo la Cultura del Secreto. Obstáculos en la implementación de políticas y normas de acceso a la información pública en siete países de América Latina*, Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública, Montevideo. Disponible en: <www.adc.org.ar/download.php?fileId=630>.

CAMPOS, E. (2010): *Participación Ciudadana en el ámbito municipal. Reflexiones teórico-prácticas participativas*. Documento de Trabajo 06/2010. Fundación Ideas.

CARBONELL, M. (2009): *Transparencia, ética y corrupción*, IIJ - Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007): *Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL - Agencia Española de Cooperación Internacional - Secretaría General Iberoamericana, Santiago de Chile.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (2005): «La gobernanza hoy: Introducción», en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.

COMISIÓN EUROPEA, COM (2001): 428 final, *La gobernanza en Europa, un libro blanco*.

COMISIÓN EUROPEA, COM (2005): 636, de 8.12.2005, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina».

COMISIÓN EUROPEA, COM (2009): 495/3, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, «La Unión Europea y América Latina: Una Asociación de actores globales».

COMISIÓN EUROPEA, COM (2011): 637, de 13.10.2011, Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio».

COMISIÓN EUROPEA, COM (2011): 685, de 7.12.2011, Comunicación Conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo, «Una Europa Global: un nuevo enfoque para financiar la acción exterior de la UE».

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009): *Resumen ejecutivo del marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*. Disponible en: <www.cidh.oas.org/relatoria/showDocument.asp?DocumentID=213>.

COMITÉ EUROPEO PARA LA COHESIÓN SOCIAL (2004): *Revised strategy for social cohesion*.

CONSEJO DE EUROPA (2000): Decisión de 27 de noviembre de 2000, de aprobación del Programa de Acción comunitaria para luchar contra la discriminación (2001-2006) y la Carta Europea de los Derechos Fundamentales firmada y proclamada en Niza el 7 de diciembre antes de incorporación al Tratado de Lisboa en 2007.

CONSEJO DE EUROPA (2005): *Concerted development of social cohesion indicators, Methodological guide*. Disponible en: <http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/social_policies/Indicators/>.

CONSTANT, B. (1989): «Principios de Política», en *Escritos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

COTINO HUESO, L. (2003): *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, trabajo de investigación, segundo premio en el III Premio Marcelo Martínez Alcubilla, 2003, convocado por el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), para estudios sobre la Administración General del Estado. Disponible en: <http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF>.

COTINO HUESO, L. (2005): «El nuevo derecho fundamental europeo al acceso a los documentos, transparencia e información pública» en J. Peña González, J. (coord.), *Libro Homenaje a Don Iñigo Cavero*, Tirant lo Blanch, Valencia.

DESHAZO, P. (2007): «Esfuerzos contra la corrupción en América Latina. Lecciones aprendidas», *Documentos de Política sobre las Américas*, vol. XVIII, estudio 2 (septiembre).

DIAMOND, L. (1995): *Promoting Democracy in the 1990's: Actors and Instruments, Issues and Imperatives*, Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Nueva York, 1995. Disponible en: <<http://carnegie.org/fileadmin/Media/Publications/PDF/Promoting%20Democracy%20in%20the%201990s%20Actors%20and%20Instruments,%20Issues%20and%20Imperatives.pdf>>.

DÍAZ GARCÍA, E. (1998): *Estado de derecho y sociedad democrática*, Taurus, Madrid.

ESTEVE, P., PASCUAL GUTIÉRREZ, J. (2009): *Cohesión social y gobernanza democrática*, Junta de Andalucía - CGLU, Sevilla.

FARINÓS, J., ROMERO, J. (2011): «Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56.

FERES, J. C. (2006): «Hacia un sistema de indicadores de cohesión social en América Latina», en A. Sojo, A. Uthoff (eds.), *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones*, CEPAL, Santiago de Chile.

FINKELSTEIN, N. (2000): *Transparency in Public Policy: Great Britain and United States*, MacMillan Press, Londres.

FONT, N. (1998): *New Instruments of citizen participation*, ICPS, Barcelona (Working Paper, 152/98).

GALEOT, A. L. (1920): *Les systèmes sociaux et l'organisation des nations modernes*, Nouvelle Librairie Nationale, París.

GALITZ, L. (1994): *Ingeniería financiera*, Folio, Barcelona.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999): *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes*

desbocadas, Civitas, Madrid (Cuadernos Civitas).

GILBERT, C.E. (1959): «The Framework of Administrative Responsibility», *Journal of Politics*, 21 (agosto).

GIUO, A.C. (2004): «The Laeken Indicators: some results and methodological issues in acceding and candidate countries», Background Paper preparado para el taller Aligning the EU Social Inclusion Process and the Millennium Development Goals, 26-27 abril, Vilnius, Lituania.

GODÍNEZ, V. (2010): *Las políticas locales de cohesión social y territorial en América Latina en un entorno de crisis internacional. Documento Base del programa URB-AL III*, Oficina de Coordinación y Orientación del Programa URB-AL III.

GONZÁLEZ FERNÁNDEZ, J. (2005): *Una aproximación a los principios de seguridad, buena fe y protección de la confianza legítima en derecho administrativo*. Disponible en: <<http://noticias.juridicas.com/articulos/15Derecho%20Administrativo/2005043555121421051720.html>>.

GRIGORESCU, A. (2000): «The Conceptualization and Measurement of Transparency», Paper presented at Northeastern American Political Science Association, Albany (NY) (noviembre).

GUERRERO, E. (2002): *La luz en busca del cristal. Hacia una cultura de la*

transparencia y la rendición de cuentas, Instituto Federal Electoral (IFE), México.

GUIZOT, F. (2009): *Historia de los orígenes del gobierno representativo en Europa*, KRK, Oviedo.

HELD, D. (2001): *Modelos de democracia*, Alianza Editorial, Madrid, 3ª ed.

IHERING VON, R. (1872): La lucha por el derecho. Disponible en: <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1596/5.pdf>>.

KANT, I. (1998): *Sobre la paz perpetua* (trad. de Joaquín Abellán; pres. de Antonio Truyol y Serra), Tecnos, Madrid, 6ª ed.

KAUFMANN, D. (2005): «Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004» World Bank Policy Research. Washington DC. World Bank.

KERNAGHAN, K. (1973): «Responsible Public Bureaucracy: A Rationale and a Framework for Analysis», *Canadian Public Administration*, 16 (4).

KOOIMAN, J. (2003): *Governing as a Governance*, Sage, London.

KOOIMAN, J. (2005): *Fish for life*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

LÓPEZ PAGÁN, J. (2007): «La infraestructura ética e institucional en España», Programa de Doctorado Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación de José Ortega y Gasset.

- LÓPEZ PAGÁN, J. (2008): «La lucha contra la corrupción en América Latina. El caso de México», Programa de Doctorado Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset.
- LOWNDES, V., PRATCHETT, L., STOKER, G. (2001): «Trends in Public Participation: Local Government Perspectives», *Public Administration*, 79 (1).
- MASLOW, A. (1943): *Teoría sobre las motivaciones humanas*.
- MAYNTZ, R. (2005): «Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza», en A. Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid.
- MENDEL, T. (2008): *Libertad de información. Comparación jurídica*, UNESCO. Disponible en: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001584/158450s.pdf>>.
- MERINO, M. (1997): «La participación ciudadana en la democracia», IFE, México (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n. 4).
- MOCK, W. A. (1999): «Rational choice discussion of information law transparency. On the Centrality of Information Law». *The John Marshall Journal of Computer & Information Law*, vol. 17.
- NAESSENS, H. (2010): *Ética pública y transparencia*, Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades - Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- NATERA, A. (2004): «La noción de gobernanza como gestión pública participativa y reticular», *Documentos de Trabajo, Política y Gestión*, 2 (Universidad Carlos III, Madrid).
- NORTH, D. C. (2005): *Understanding the process of economic change*, Princeton University Press, Nueva Jersey.
- O'DONNELL, G. (1994): «Delegative Democracy», *Journal of Democracy*, vol. 5, 1. Disponible en: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic925740.files/Week%206/ODonnell_Delegative.pdf>.
- O'DONNELL, G. (1997): «Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías», *Nueva Sociedad. Democracia y política en América Latina*, 152. Disponible en: <http://nuso.org/upload/articulos/2645_1.pdf>.
- OEA, CIDH, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2006): *Estudio especial sobre el Derecho de acceso a la información*, OEA, CIDH, Washington. Disponible en: <<http://cidh.oas.org/relatoria/section/Estudio%20Especial%20sobre%20el%20derecho%20de%20Acceso%20a%20la%20Informacion.pdf>>.
- OEA, CIDH, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2009a): *Informe anual de la CIDH, 2009*, OEA, CIDH. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/expresion/informes/anuales.asp>>.

OEA, CIDH, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2009b): *Resumen ejecutivo del marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, OEA, CIDH.

OEA, CIDH, RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN (2011): *Informe anual*, OEA, CIDH, vol. II. Disponible en: <<http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2011/indice.asp>>.

OLSON, M. (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, Yale UP, New Haven.

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, COM (2011): 840, de 7.12.2011, «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo».

PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO, COM (2011): 896, de 20.12.2011, «Propuesta de Directiva relativa a la contratación pública».

PASTOR, R. A. (1999): «The third Dimension of accountability. The international Community in National Elections», en A. Schedler, L. Diamond, M. F. Plattner (eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres.

PEÑA GONZÁLEZ, J. (coord.) (2005): *Libro Homenaje a Don Iñigo Cavero*, Tirant lo Blanch, Valencia.

PETERS, G., PIERRE, J. (2000): *Governance,*

politics and the state, Palgrave Macmillan, Londres (Political Analysis).

PETERS, G., PIERRE, J. (2005): *Governing Complex Societies*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

PETERS, G. (1995): «Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo», *Gestión y Política Pública*, vol. IV, 2.

PNUD (2002): *Informe sobre la Democracia*.

POPE, J. (2003): «Access to information: whose right and whose information?», en *Global Corruption Report 2003*. Disponible en: <<http://www.anti-corruption.org/AntiCorruption%20%20Working%20Docs/Global%20Corruption%20Report,%20A2I,%20Whose%20Right%20and%20Whose%20Information,%20Jeremy%20Pope%202003.pdf>>.

PRZEWORSKI, A. (1998), «La democracia sustentable: la democracia frente a la corrupción y el desempleo», Paidós, Buenos Aires.

SÁNCHEZ HERNÁNDEZ, M. A. (2007): *El Órgano de Fiscalización Superior y el Instituto Estatal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, elementos inherentes de la democracia, para el combate a la corrupción en el sector gubernamental (caso Oaxaca)*, tesis doctoral, Universidad Autónoma Benito Juárez, Facultad de Contaduría y Administración, División de Estudios de Posgrado, Oaxaca. Disponible en: <<http://www.eumed.net/tesis/2008/mash/index.htm>>.

SCHEDLER, A. (2004): *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México (Cuadernos de Transparencia, núm. 3).

SCHEDLER, A., *et al.* (1999): *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Londres.

SMITH, T. (1991): «The Comparative analysis of bureaucratic accountability», *Asian Journal of Public Administration*, vol. 13, 1. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/unpdadm/unpan045095.pdf>>.

SOCIOCULTURAL PROJECT (2007). Tutoriales Taller de Proyectos. Construcción de Indicadores. Indicadores de Derechos Humanos Proyecto: «Hacia la construcción de un sistema integral de monitoreo y evaluación de derechos humanos en México», coordinado por INCIDE Social, A.C. Documento base: Sandoval Terán, A.: *Construcción de indicadores en materia de derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales. Estado de la discusión a nivel mundial*, Equipo Pueblo, México. Disponible en: <<http://es.scribd.com/doc/7469418/Indicadores-de-Derechos-Humanos>>.

STEWART, J. (1999): «Innovació en la pràctica democràtica», *Papers de Formació Municipal*, 54 (Diputació de Barcelona).

STIGLITZ, J. E. (1999): «Formal and informal institutions», en P. Dasgupta, I. Serageldin (eds.), *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, Banco Mundial, Washington, DC.

STOKER, G. (1998): «El buen gobierno como teoría: cinco propuestas», *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155.

SUBIRATS, J. (2001): «Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas», en J. Font (coord.), *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

THYNNE, I. S., GOLDRING, J. (1987): *Accountability and Control: Government Officials and the Exercise of Power*, Law Book Co., Sydney.

TOTO, M. C. (2000): «Participación ciudadana», en L. Baca Olamendi *et al.*, *Léxico de la política*, Flacso - SEPCONACYT - Fundación Heinrich Böll - Fondo de Cultura Económica, México.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2010): *Informe anual*.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2012): *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Disponible en: <http://www.transparency.org/whatwedo/pub/money_politics_and_power_corruption_risks_in_europe>.

UGALDE, L.C. (2002): *Rendición de cuentas y democracia: El caso de México*, IFE, México (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática).

VALLESPÍN, F. (2000): *El futuro de la política*, Taurus, Madrid.

VALLET DE GOYTISOLO, J. (2000): «Seguridad jurídica estática y

dinámica», *Revista Jurídica del Notariado*, 33.

VILLALTA, R. (2011): *Ética pública y transparencia*, Iniciativa Social para la Democracia, San Salvador.

VILLATORO, P., RIVERA, E. (2007): *La cohesión social en los países desarrollados: conceptos e indicadores*, CEPAL, Santiago de Chile (Estudios Estadísticos y Prospectivas, 55).

VILLAVERDE MENÉNDEZ, I. (1994): *Estado democrático e información. El derecho a ser informado y la Constitución Española de 1978*, Junta General del Principado, Oviedo.

VILLORIA MENDIETA, M. (2005): «Ética en el sector público y calidad de la democracia», *Revista Sistema*, 184-185.

VILLORIA MENDIETA, M. (2012): «I Foro sobre Transparencia y Buen Gobierno», Alcalá de Henares (marzo).

VILLORIA MENDIETA, M., LÓPEZ PAGÁN, J. (2009): *Globalización, Corrupción y Convenios Internacionales: Dilemas y propuestas para España*, Real Instituto Elcano, Madrid.

WILLIAMSON, O. E. (2000): «The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead», *Journal of Economic Literature*, 38.

Webgrafía

AYUNTAMIENTO DE BILBAO
<<http://www.bilbao.net>>

AYUNTAMIENTO DE SANT CUGAT
<<http://www.santcugat.cat>>

BANCO INTERAMERICANO
<<http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>>

BANCO MUNDIAL
<<http://www.bancomundial.org>>

CEPAL
<<http://www.eclac.org>>

CEPALSTAT
<<http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp>>

COMISIÓN EUROPEA
<http://ec.europa.eu/index_es.htm>

COMMITTEE ON STANDARDS IN PUBLIC LIFE
<<http://www.public-standards.gov.uk>>

CONSEJO DE EUROPA
<<http://www.coe.int>>

CONSIGLIO REGIONALE DELLA TOSCANA
<<http://www.consiglio.regione.toscana.it>>

ECUADOR. FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL
<<http://www.ftcs.gob.ec>>

EUROPEAN AFFAIRS JOBSITE

<<http://euobserver.com>>

EUROSTAT

<<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>

ITALIA. AVVISO PUBBLICO

<<http://www.avvisopubblico.it>>

ITALIA. CIVIT

<<http://www.civit.it>>

LATINOBARÓMETRO

<<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>>

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS

AMERICANOS

<<http://www.oas.org>>

PNUD

<<http://www.undp.org/content/undp/es/home.html>>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

<<http://transparency.org>>

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

ESPAÑA

<<http://www.transparencia.org.es>>

UNESCO

<<http://www.unesco.org/new/es/unesco>>

UNIÓN EUROPEA

<<http://europe.eu.int>>

URB-AL III es un programa de cooperación regional descentralizada de la Comisión Europea cuyo objetivo es contribuir a incrementar el grado de cohesión social en el seno de las colectividades subnacionales y regionales de América Latina.

Liderada por la Diputación de Barcelona, la Oficina de Coordinación y Orientación de URB-AL III tiene la misión de apoyar la ejecución del programa prestando asistencia técnica y acompañamiento a los diferentes proyectos para contribuir a hacer realidad sus objetivos.



Diputació
Barcelona



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.



MUNICIPALIDAD
DE SAN JOSÉ

GOBIERNO DE SANTA FE



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA