

XIII CONGRESO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN

Santiago de Compostela, 20-22 septiembre de 2017

Grupo de Trabajo 4.10: *Los desafíos y problemas de la Nueva Gestión Pública en la era de la Globalización*

Coordinador: Prof. José Manuel Canales Aliende

Comentarista: Prof. Adela Romero Tarín

Título del trabajo: *El mantra de la transparencia. De dónde venimos y adonde quizás nunca llegaremos.*

Autora: Laura Román Masedo (Facultad de Sociología. Universidad de La Coruña).

1. Introducción.

A pesar de que el derecho a la información ya se reconoce como fundamental en la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* de 1948, ha sido mucho más recientemente cuando la exigencia de transparencia, como uno de los pilares necesarios para el cumplimiento del mencionado derecho, se extiende como la pólvora por este mundo que creíamos globalizado. Documentos de organizaciones internacionales; declaraciones de líderes políticos; la creación *ad hoc* de oficinas, agencias, consejos o direcciones generales; la aprobación de leyes que prometen la implementación de medidas para favorecer la transparencia...y un sinnúmero de artículos científicos sobre la materia, hacen de la transparencia un concepto cuyo uso (y a veces abuso) está de plena actualidad.

Este trabajo comienza con un par de secciones en las que se hace un breve recorrido histórico por la evolución de la relación ente poder y secreto, relación que ha estado (¿sigue estando?) en la médula del ejercicio del poder político desde que se formula en la doctrina medieval del derecho divino de los reyes. Algunos siglos después, la teoría liberal del Estado mínimo parece abrir un espacio para el control social de la actuación de los poderes públicos, y su posterior fusión con la teoría democrática del acceso al poder, inaugura la época de las exigencias de transparencia informativa y publicidad de la acción gubernamental. Sólo tiempo más tarde se afirma como reivindicación la necesidad de que los gobiernos estén abiertos a la ciudadanía.

El último apartado del trabajo tiene una naturaleza más crítica y, si se quiere, menos académica. Dado que uno de los mantras para invocar el derecho a la información es recurrir al lugar común de que estas exigencias proceden de la ciudadanía (que estarían a la altura de las exigencias de mayor participación ciudadana...), reflexionaremos sobre los datos que sostienen esta afirmación partiendo de preguntas tales como: ¿son realmente los ciudadanos los que reclaman transparencia en la acción de los poderes públicos? Si es así, ¿qué ciudadanos? ¿A quién benefician realmente las infraestructuras institucionales creadas para proveer de información a los ciudadanos? ¿Es posible que la generación de los 140 caracteres consiga interesarse por

el portal de transparencia de su Ayuntamiento en el que se expone, por ejemplo, una relación de las licitaciones de obra que salieron a concurso el último mes? ¿Y si los circuitos de la información global siguen el mismo curso que el que reclaman para sus fronteras los ciudadanos y los líderes políticos de algunos Estados?

2. Sobre la transparencia: de dónde venimos.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta y proclama en París su Resolución 217 A (III), más conocida como “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*”. Esta Declaración no es, desde luego, el primer documento en la historia en el que se deja constancia de la necesidad de garantizar las libertades individuales de los seres humanos, pero sí es el primero que se difunde a nivel mundial con estos objetivos. Pues bien, el artículo 19 de la Declaración establece que: “*Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras por cualquier medio de expresión*”. El derecho a la información se afirma así como un derecho fundamental junto con otras libertades individuales como la libertad de expresión, la igualdad ante la ley o la presunción de inocencia. La inclusión del derecho a la información en la “*Declaración Universal de Derechos Humanos*”, cuya ejecución exige inmediatamente de un comportamiento transparente por parte de los poderes públicos, puede considerarse como la conclusión de un proceso relativamente reciente, que sólo comienza con la difusión de los principios del liberalismo político y el afianzamiento de los derechos individuales que constituye la esencia de su teoría. La filosofía de la Ilustración y el discurso kantiano sobre la necesidad de la visibilidad del poder (Bobbio, 1986:70) hacen el resto.

En efecto, buena parte de la vida política de la historia de Occidente ha estado marcada por la ausencia de transparencia en las relaciones entre gobernantes y gobernados y por doctrinas que han apuntalado ideológicamente regímenes políticos antitéticos a cualquier forma de relación abierta entre ambos. La razón que explica este hecho es que la mayor parte de la historia política de Occidente es una sucesión apenas ininterrumpida de gobiernos autocráticos de una u otra naturaleza, de manera que “*sólo hasta la aparición del Estado democrático liberal en el siglo XIX, que conjuga los derechos individuales de corte liberal con el principio de soberanía popular que hace de cada persona un voto, que el derecho a la información empieza a formar parte de las democracias constitucionales*” (Rodríguez Zepeda, 2004:54). El derecho a la información y su contrapartida, la exigencia de comportamientos transparentes por parte de los poderes públicos, está así claramente asociado a la consolidación de los regímenes democráticos, a los “*gobiernos del poder público en público*” o “*regímenes de poder visible*” (Bobbio, 1986).

Sin embargo, la consolidación del principio de la transparencia como modo habitual del comportamiento de los poderes públicos no es tarea fácil. Incluso, como sostiene Bobbio (2013), puede ser que la transparencia permanezca en el tiempo como una de las

promesas incumplidas de la democracia, puesto que el secreto ha estado – y quizás siga estando – “*en la misma médula del poder*” (Canetti, 1981:219). En efecto, las demandas de una mayor publicidad que haga visibles las resoluciones que se refieren a los asuntos públicos se enfrentan con una tradición centenaria en la que la ocultación ha sido el *modus operandi* de los poderes políticos, tanto en su sentido de “poder que se oculta”, como en el de “poder que oculta” (Bobbio, 1986:73). Mientras que el primero remite a la cuestión tradicional de los secretos de Estado, el segundo se refiere al uso lícito y útil de la mentira como técnica de enmascaramiento una vez “*que es obligado presentarse en público*” (Bobbio, 2013:10). Tanto los *arcana imperii*, como la “noble mentira” platónica “*son dos fenómenos distintos aunque estrechamente unidos*” (Bobbio, 1986:73) y representan lo que durante siglos se entendió como la manera más conveniente de mantener al pueblo alejado de los asuntos públicos. Ambos forman parte de la doctrina de la razón de Estado que recibe su formulación en los escritos políticos que sustentan la formación del Estado (Bobbio, 1986:72) y su explicación más acabada en las teorías que justifican el absolutismo monárquico a partir del siglo XVI.

Los *arcana imperii*, los secretos de Estado, como uno de los elementos constitutivos de la razón de Estado moderna, hunden sus raíces en la doctrina del derecho divino de los reyes de la Edad Media, aunque fuera el historiador romano Tácito el primero en utilizar el término *arcana* para referirse a “*verdades que poseen un sentido casi sagrado, ritual, es decir a misterios insondables de la política*” (Rodríguez Zepeda, 2004:15). Sin embargo, “*la expresión secretos de Estado tiene más sabor cristiano que de Tácito, aunque la palabra arcana servía para designar los misteria paganos y los cristianos*” (Kantorowicz, 1959:41). En efecto, durante la época medieval determinados principios y formas de comportamiento eclesiásticos se trasladan a la política en una suerte de intercambio entre lo espiritual y lo temporal que afecta a casi todos los órdenes de la vida. La concepción sacralizada del poder político descansa en la idea de que todo el poder viene de Dios quien sólo a través del Papa concede el poder temporal al Príncipe, de lo cual resulta que “*nada exclusivo puede reclamar para sí el poder político dada su condición derivada del poder espiritual de la Iglesia*” (Rodríguez Zepeda, 2004:17). Así es como los *arcana ecclesiae*, los misterios insondables de la Iglesia cristiana, se confunden durante todo este período con los *arcana imperii* en un proceso de sacralización del poder político que se produce básicamente a través de la ley (Kantorowicz, 1959:39). La actuación de los poderes políticos queda condicionada por la razón teológica cuyas tesis son, como los mismos designios divinos, inescrutables a ojos de los simples mortales. De esta manera, el secreto se convierte en la forma convencional de relación entre el poder político y sus súbditos a los que les está prohibido alcanzar y comprender los misterios de la fe en Dios.

El surgimiento del Estado, consecuencia de la descomposición de las estructuras políticas y sociales del Medievo, se asienta en un proceso de secularización del poder político que termina con la confusión entre los *arcana imperii* y los *arcana ecclesiae*. El Estado, la organización política de la modernidad, se fundamenta sobre la idea de que el poder político tiene sus propios intereses, distintos y separados del poder de la Iglesia,

de manera que los *arcana imperii* adquieren su actual condición laica desprendiéndose en principio de toda interpretación de naturaleza teológica. El secreto y los misterios insondables que los súbditos no pueden conocer dejan de ser los secretos y misterios teológicos, para convertirse en aquellos derivados del ejercicio del poder político que sigue los designios de lo establecido por una forma nueva y específica de razón, la razón de Estado. La nueva formulación de los *arcana imperii* se fundamenta en la idea maquiavélica de que la política, encarnada en la figura del Príncipe, tiene como fin último la obtención y conservación del poder, tarea para la cual la mentira, la simulación y el engaño devienen en instrumentos legítimos de dominación. Sin embargo, y paradójicamente, es la reivindicación de las monarquías absolutas de la doctrina medieval del derecho divino de los reyes como fundamento sagrado de su poder, la que termina por apuntalar el secreto como principal recurso en los actos de gobierno. En palabras del rey Jaime I de Inglaterra, “*No es legal discutir aquello que concierne al secreto del poder del rey*” (citado por Kantorowicz, 1959:43). Los reyes absolutos se apoderan de los *arcana ecclesiae* para convertirlos, definitivamente, en secretos de Estado.

Sólo con la aparición de las teorías del liberalismo político, surge la idea de que “*no existen verdades de Estado, ni, por ello, secretos que deban ser preservados de la mirada e interés de los ciudadanos comunes, ni tampoco, en todo caso, sujetos privilegiados en cuanto al manejo de la información pública*” (Rodríguez Zepeda, 2004:31). El disfrute de los derechos individuales, neutralizado en la teoría hobbesiana del fundamento del poder estatal en pro de la paz y el orden social, es recuperado por la idea del Estado limitado sobre la que Locke teoriza en su *Segundo Tratado sobre el gobierno civil* (1689). El Estado sólo justifica su existencia por su capacidad para garantizar de los derechos fundamentales y ni tiene doctrina religiosa propia ni verdades propias, puesto que carece de otro fin que no sea la protección de la vida, la propiedad y la libertad de los ciudadanos. Todo el entramado institucional que propone el liberalismo político queda al servicio de la necesidad de controlar la ya limitada acción del gobierno. Y es precisamente esta idea del control social de la actuación de los poderes públicos la que está en la esencia de la idea de transparencia que ha llegado hasta nuestros días. Es obvio que los Estados constitucionales anteriores al siglo XX no son Estados democráticos. Sin embargo, la combinación en “equilibrio inestable” (Bernstein, 1996:17) entre liberalismo y democracia inaugura la época de la democracia liberal representativa y sus exigencias de transparencia informativa y publicidad de la acción gubernamental.

3. Sobre la transparencia: adónde parece que estamos llegando.

La tradición centenaria en virtud de la cual los gobernantes utilizan el secreto como medio para mantenerse fuera del control de los gobernados se rompe necesariamente con la llegada de la democracia liberal representativa en la que el ejercicio del examen de la acción política aúna dos de los principios que sostienen el nuevo régimen político:

por un lado, la necesidad liberal de controlar la actuación del poder político encarnado en la figura de un Estado limitado por las instituciones del Estado de Derecho y, por el otro, la necesidad democrática de escrutar las actividades del poder político manteniendo “*el carácter público del poder, entendido como no secreto, como abierto al ‘público’*” (Bobbio, 1986:68). En definitiva, sin publicidad es imposible que haya control democrático.

No obstante lo anterior, la consolidación de la idea de que los gobiernos han de estar abiertos a la ciudadanía es mucho más reciente. Ramírez Alujas (2011:101) sitúa la aparición del concepto de Gobierno Abierto en Gran Bretaña a finales de los años 70 del siglo pasado y citando a Chapman y Hunt afirma que “*en su plano original se refiere a diversas cuestiones relacionadas con el secreto del Gobierno e iniciativas para ‘abrir las ventanas’ del sector público hacia el escrutinio ciudadano en aras de reducir la opacidad*”. Por su parte, Villoría Mendieta (2012:1) hace referencia al impulso que el Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, dio a este asunto “*como alternativa al paradigma de gobierno que hasta entonces predominaba en Estados Unidos, muy vinculado al New Public Management y unido a la Patriot Act y la lucha contra el terrorismo, con su dosis de opacidad y autoritarismo inherente*”. En efecto, el Presidente Obama firmó el primer día de su mandato el documento titulado *Memorandum on Transparency and Open Government*¹ en el que sienta los tres principios que deben guiar la acción gubernamental: transparencia, participación y colaboración. En diciembre de ese mismo año, el Director de la Oficina de Administración y Presupuesto, Peter R. Orszag, publica una Directiva² instando a los Departamentos y las Agencias del gobierno federal a emprender acciones específicas para implementar los principios contenidos en el Memorando presidencial con las siguientes instrucciones: 1) publicar la información gubernamental en línea; 2) mejorar la calidad de la información del Gobierno; 3) crear e institucionalizar una cultura del Gobierno Abierto; y 4) crear un marco de políticas facilitadoras para un Gobierno Abierto. Por último, cabe señalar que la propia OCDE publicó un documento de trabajo en 2005³ que, aunque circunscrito a la puesta en marcha de reglamentaciones relacionadas con el derecho a la información en los países miembros, se incardina claramente en el movimiento transnacional hacia un modelo de Gobierno Abierto. Este movimiento recibió un respaldo definitivo con la creación en 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*), “*una plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejoraren su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos*” (www.opengovpartnership.org). Inicialmente fundada por 8 países (Estados Unidos, Reino Unido, Brasil, Indonesia, Filipinas, México, Noruega y Sudáfrica), la Alianza cuenta ahora con 70 miembros comprometidos con la expansión y afianzamiento de políticas asociadas al Gobierno Abierto en sus respectivos territorios.

¹ Documento disponible en la página web de la Casa Blanca (www.whitehouse.gov).

² Documento disponible en la página web de la Casa Blanca (www.whitehouse.gov).

³ *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*.

Estas y otras iniciativas han colocado el asunto del Gobierno Abierto en las agendas políticas de los gobiernos en buena parte del mundo durante los últimos veinte años, lo cual no significa que el concepto tenga una definición unívoca y que, por tanto, las medidas que se han implementado sean las mismas en todos los lugares. Mariñez Navarro (2013:305-307) hace referencia a diferentes significados que la literatura especializada ha atribuido a esta nueva concepción del gobierno:

- *“Medida en que los ciudadanos pueden monitorear e influir los procesos del gobierno a través del acceso a la información gubernamental y el acceso a la arena de la hechura de las decisiones”.*

- *“Doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón de Estado de legitimar como secreto de Estado cierta información aduciendo temas de seguridad”.*

- *“Gobierno que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente”.*

- *“Modelo de gestión, así como una nueva forma de concebir la relación de colaboración gobierno-gobierno, gobierno-sector privado y gobierno-ciudadanos, y de esta manera convertirse en una plataforma para una democracia abierta”.*

Todas estas definiciones tienen en común que conciben al Gobierno Abierto como algo más que un gobierno transparente, entendida la transparencia como mero derecho a la información de los ciudadanos. Rendición de cuentas, participación ciudadana y colaboración en la gestión de los asuntos públicos son otros elementos consustanciales a las ideas y creencias que sostienen el concepto de Gobierno Abierto y que *“se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía en ciertas democracias”* (Villoria Mendieta, 2012:5). Así, el Gobierno Abierto no es sólo una nueva forma de entender la manera con la que ha de proceder el Estado asistido por las nuevas tecnologías de la información y el conocimiento; ni se trata sólo del Gobierno 2.0; ni tampoco exclusivamente de que los gobiernos pongan en marcha acciones que proporcionen a los ciudadanos datos abiertos (*open data*). Es obvio que al hablar de Gobierno Abierto se está haciendo referencia a un concepto complejo que implica una nueva relación entre el gobierno y la sociedad y supone la incorporación de lo público no estatal, “de lo público de la sociedad” (De Cabo, 1997 citado por Uvalle Berrones, 2016:167) a la interacción entre Estados, ciudadanos y sociedad civil, como exigencia de calidad democrática. Bajo la noción del Gobierno Abierto hay, por consiguiente, una teoría del gobierno o al menos, como sostiene Villoria Mendieta (2012:6 y ss.) en ella confluyen cuatro grupos o marcos de ideas sobre el papel del Estado, la sociedad, y la propia naturaleza humana: 1) el gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria (corriente de paternalismo

libertario); 2) el gobierno transparente que rinde cuentas (corriente de la buena gobernanza; 3) el gobierno participativo y promotor de civismo (corriente del republicanismo clásico y democracia deliberativa); y 4) el gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.

De todo lo dicho hasta ahora, puede deducirse que la transparencia es sólo uno de los componentes del concepto “Gobierno Abierto”, aunque podría afirmarse que es su componente fundacional: sólo un gobierno que actúa con transparencia puede promover la participación y colaboración ciudadanas, así como poner en marcha mecanismos que aseguren la rendición de cuentas. La transparencia deviene así en una de las dimensiones nucleares del buen gobierno (Naciones Unidas, 2007:40 y ss.) y del tipo de medidas utilizadas para hacerla efectiva dependerá, no sólo el nivel de apertura de un gobierno sino, en última instancia, la magnitud de su calidad democrática.

En efecto, en los últimos años las políticas de transparencia se han convertido en uno de los asuntos prioritarios en las agendas de un gran número de gobiernos democráticos. Sin embargo, el “tipo” de transparencia que se exige a dichos gobiernos ha sobrepasado con creces la simple idea de que las instituciones públicas deben poner a disposición de los ciudadanos esta o aquella cantidad de información. La transparencia que se reclama a los gobiernos en la actualidad, aquella que puede hacer efectiva la idea de un Gobierno Abierto, podría entonces definirse como *“la disponibilidad de información para el público general y la claridad sobre las reglas, regulaciones y decisiones del gobierno. Es decir, (...) la transparencia refiere entonces a la disponibilidad y aumento de flujo de información oportuna, clara, relevante, de alta calidad y confiable, relacionada con las actividades de la organización gubernamental que por supuesto impacta a la gestión pública misma”* (Mariñez Navarro, 2013:313). En definitiva, no basta con que los gobiernos “abran las ventanas” de las oficinas públicas, sino que han de hacerlo de una manera sistemática y proveyendo de información a los ciudadanos que éstos puedan utilizar en sus relaciones con la administración y en su posible participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Esto, y no otra cosa, es lo que está detrás de la idea del Gobierno Abierto, cuya transparencia ha de trascender las disposiciones asociadas al derecho a la información. Como se sostiene en el proyecto *Open Government Data* de la *Open Knowledge Foundation*⁴ al referirse al término “transparencia”: *“In a well-functioning, democratic society citizens need to know what their government is doing. To do that, they must be able freely to access government data and information and to share that information with other citizens. **Transparency isn’t just about access, it is also about sharing and reuse** — often, to understand material it needs to be analyzed and visualized and this requires that the material be open so that it can be freely used and reused”*. Esta misma organización establece los ocho principios que deben guiar la apertura al uso público de los datos gubernamentales

⁴ Se trata de una organización sin ánimo de lucro que tiene por objetivo apoyar y defender la puesta en marcha de todo tipo de iniciativas que hagan posible, no solo la apertura de los gobiernos a través de la divulgación de información oficial, sino también el tratamiento adecuado de esa información para que pueda transformarse en verdadero conocimiento.

para promover gobiernos más eficaces y transparentes, de manera que los datos del gobierno sólo podrán considerarse realmente abiertos si cumplen con dichos principios:

- 1) Completos. Todos los datos públicos están disponibles, excepto los relacionados con cuestiones relativas a la privacidad y seguridad.
- 2) Primarios. Los datos se han recogido en la fuente primaria con el nivel más alto de detalle posible y no de manera agregada.
- 3) Oportunos. Los datos son accesibles tan pronto como sea necesario para que no pierdan valor.
- 4) Accesibles. Los datos están disponibles para el mayor número posible de usuarios y para la gama más amplia posible de finalidades.
- 5) Procesables de manera automática. Los datos están razonablemente estructurados y listos para su procesamiento automático.
- 6) Acceso no discriminatorio. Los datos están disponibles para todo el mundo, sin necesidad de registro alguno.
- 7) Sin propiedad. Los datos están disponibles en un formato sobre el cual ninguna entidad tiene el control exclusivo.
- 8) Libres de derechos de autor o propiedad. Los datos no están sujetos a ningún derecho de autor o propiedad, patente, marcas comerciales o regulaciones sobre secretos comerciales, excepto si afectan a cuestiones de seguridad o privacidad.

Como puede comprobarse al repasar estos ocho requisitos necesarios para considerar que la información publicada por los gobiernos atiende a las bases de un Gobierno Abierto, estamos ya lejos de un concepto de transparencia pasivo en el que las instituciones públicas, en virtud de un derecho a la información primario, estaban obligadas a proveer de información a los ciudadanos a demanda de éstos y, por tanto, sobre asuntos muy concretos. La ampliación del concepto de transparencia hacia algo que va más allá de la simple revelación de información antes oculta, hace del derecho a la información sólo uno de sus aspectos, aunque por supuesto indispensable (y tan reclamado por imprescindible por la oposición en algunas semi-democracias y regímenes populistas de todo pelaje). De no entenderlo así se podría caer en la tentación de confundir la circulación de la información con la transparencia, cuando *“la accesibilidad a la información no garantiza la visibilidad adecuada de los datos y el comportamiento correcto de los poderes públicos. Al contrario, es muy común encontrar poderes que buscan la opacidad mediante la abundancia de información. Por eso, la transparencia requiere dar un paso más que el ofrecimiento de datos, informes y estadísticas, requiere que quien gobierna además de dar esos datos los ponga a disposición de todos de forma inteligible”* (Aranda Álvarez, 2013:220).

De lo anterior se deduce que lo que realmente interesa cuando se analiza la transparencia gubernamental no es exclusivamente la existencia o no de leyes que aseguren el derecho a la información que, obviamente, son esenciales pero no suficientes. Lo que interesa es la relación de fuerzas en el binomio transparencia/opacidad y, por tanto, los mecanismos que dan visibilidad a la acción de los poderes públicos en todas sus dimensiones. El alargamiento del concepto de transparencia más allá de las normas que aseguran el derecho a la información ha dado lugar a diferentes concepciones de cómo se ejerce la transparencia, hasta el punto de diferenciar entre distintos tipos de la misma. En base a las reflexiones de Jonathan Fox (2008), Mariñez Navarro elabora esta ilustrativa tabla:

TABLA 1

Transparencia opaca y transparencia clara

Transparencia opaca (Gobierno democrático sin plataforma de Gobierno Abierto)	Transparencia clara (Gobierno democrático con plataforma de Gobierno Abierto)
Formas de difusión de información oficial que no revelan cómo se desempeñan las instituciones en la práctica, ya sea en términos de cómo se toman decisiones o de cuáles son los resultados de sus acciones.	Se refiere a programas que dan a conocer información confiable y accesible sobre el desempeño institucional, precisando las responsabilidades de sus funcionarios, particularmente en lo relativo a la toma de decisiones, así como el destino real de sus recursos.
No vinculada con la rendición de cuentas.	Se vincula con la rendición de cuentas a través del siguiente itinerario: - Acceso a la información - Calidad de la información - Transparencia
Se concibe políticamente vinculada a los derechos de acceso a la información.	Se concibe como derecho, pero además como solución instrumental a problemas de legitimidad y confianza institucional.
Los actores interesados (usuarios) no alcanzan a tener estrategias de cambio constructivo para la institución.	Expresa una capacidad institucional de tal modo que permite que los actores interesados puedan anticipar estrategias de cambio constructivo para la institución.

Fuente: Mariñez Navarro (2013:318)

En el mismo orden de cosas, otros autores como Hofmann (2012) distinguen cuatro tipos de transparencia:

1) Transparencia reactiva. Se trata de un tipo de transparencia en el que la relación entre la Administración y los ciudadanos no compromete a la primera si no es a requerimiento del interesado, y responde a lo que podría denominarse como “derecho básico a la información”: los ciudadanos solicitan información a las administraciones públicas y éstas tiene la obligación de responder a la demanda en un plazo establecido.

2) Transparencia activa. En este caso, la legislación obliga a las instituciones públicas no sólo a proveer información a instancia de parte, sino a publicar y mantener actualizada una cantidad delimitada de información, normalmente a través de los conocidos como “Portales de Transparencia”.

3) Transparencia focalizada. Dando un paso más hacia una verdadera actitud transparente de las instancias gubernamentales, el concepto de transparencia focalizada se refiere a conjuntos de informaciones que tiene como objetivo satisfacer la demanda de conocimiento de grupos concretos de ciudadanos o compañías privadas sobre asuntos específicos.

4) Transparencia proactiva. En el camino hacia una fase ulterior en la que la transparencia adquiera la condición de verdaderamente “colaborativa”, la transparencia proactiva consiste en hacer pública información que: (a) es solicitada de manera reiterada, o (b) se ha solicitado para uso personal pero puede tener interés general. De este modo se pretende racionalizar el trabajo de los organismos públicos en el proceso de apertura de archivos y fuentes de la más variada naturaleza.

Como acaba de señalarse, la transparencia colaborativa sería una última etapa en el proceso de exposición pública de la información de los organismos gubernamentales guiado, tanto por la posibilidad de reutilizar los datos públicos por parte de ciudadanos y empresas, como por el hecho de que *“las administraciones públicas faciliten información que pueda ser fácilmente reutilizada”* (Cerrillo i Martínez, 2012:714). Y así se cierra el círculo: el Gobierno Abierto implica que los ciudadanos no sean meros consumidores – más o menos sofisticados - de la información pública, sino también productores y divulgadores de la misma.

4. Hablando de transparencia: adonde quizás nunca llegaremos.

Los antecedentes a los que se acaba de hacer referencia, nos colocan frente a una pregunta que, no por obvia, dejar de ser de imprescindible formulación: ¿es posible que siglos de opacidad en la gestión de lo público, en los que la mentira se ha asociado de manera sistemática al ejercicio del poder político, se superen con la simple aprobación de leyes de transparencia y documentos similares, o la creación de infraestructuras para sostener el tinglado⁵ de lo diáfano? La respuesta también parece obvia: evidentemente no, o no al menos en la manera en la que nos quieren hacer creer que esto está ocurriendo: apruebe usted una ley de transparencia, organice un consejo de guardianes para interpretar esa ley y se hará la luz. Lo que viene a continuación es una reflexión personal de por qué las cosas no son tan fáciles⁶.

⁵ “Tinglado” en su acepción de almacén o entramado....

⁶ Nota de la autora: esta última parte de la ponencia no es en absoluto una faena acabada. Su incorporación a este trabajo sólo pretende animar el debate sobre este asunto y recibir las opiniones de los colegas en el marco de la celebración del XIII Congreso de la AECPA.

Primera razón: porque a los ciudadanos no les interesa este asunto (¿?)

Esta reflexión tiene su origen en un par de anécdotas y en alguna constatación. Como todo el mundo que se dedica a la docencia sabe, los estudiantes son una fuente inagotable de inspiración. Sí, esos estudiantes nuestros que dan su opinión sobre todas las cosas, tengan o no el más mínimo dato que las sustente. Así, es frecuente que nos ocurra lo que al profesor Fernando Vallespín quien en su ensayo *La mentira os hará libres* y al abordar el asunto del subjetivismo que todo lo invade, nos cuenta que: “...algunos de mis alumnos se quedan perplejos cuando les suspendo por, digamos, reflejar erróneamente el pensamiento de Maquiavelo. 'Pero es que es que esa es mi opinión sobre Maquiavelo', replican con total sinceridad. Confunden así – como grandes sectores de la sociedad, por otra parte – , interpretación – que presupone un conocimiento a fondo del personaje – con opinión” (128). Vayamos ahora a mis anécdotas.

1ª) En el curso pasado pregunté a mis alumnos cuál era su principal fuente de información política. La mayoría de ellos me miraron como si, de repente, se les hubiera aparecido algún espectro de esos que tanto gustan en los programas de misterio. Un par de ellos se atrevieron a levantar la mano y casi al unísono asertaron, “*pues en twitter, claro*” (atención a ese “claro”, que es una versión más coloquial de “por supuesto” que significa “ciertamente”, “sin duda”). Es de sobra conocido que un mensaje de twitter no puede ocupar más de 140 caracteres. Si los estudiantes a los que hubiera preguntado fueran de Bioquímica, la respuesta no tendría justificación alguna, pero sí cierta explicación. Pero mi pregunta iba dirigida a mis estudiantes de primero de Sociología.

2ª) Una de las prácticas que los estudiantes han de realizar durante el curso es definir el sistema de partidos en España a partir de la clasificación de Sartori, atendiendo a los resultados electorales y a la formación de gobiernos en nuestro país desde las elecciones de 1979. Una muchacha - por cierto, alumna aventajada- se presentó voluntaria para poner en común los resultados de sus pesquisas. Cuando comenzó su exposición, le hice notar que se había saltado unas elecciones y que los primeros resultados con los que había trabajado no eran los de 1979, sino los de 1982. Muy tranquila, respondió a mi intervención: “*bueno, es que ganó la UCD y eso no me interesaba*” (me atrevería a decir que añadió algo así como “*es que además yo no había nacido*”, pero no estoy muy segura). Es evidente que ante semejante respuesta, lo mejor que puede hacer el docente es callarse.

¿Qué relación tienen ambas anécdotas con el tema que nos ocupa? Pues que me llevaron sin solución de continuidad a cuestionarme uno de los mantras del mantra de la transparencia, a saber, que son los ciudadanos (¿qué ciudadanos? ¿mis alumnos, por ejemplo?) los que exigen a los gobiernos transparencia en la gestión, claridad en el uso de los recursos públicos y, de paso, honradez, veracidad, más participación y no sé cuántas cosas más. Este tipo de afirmaciones encabeza muchos de los escritos académicos sobre el tema y algunos documentos científico-técnicos que apoyan las decisiones políticas que se toman sobre el mismo. Por ejemplo, entre las razones que la empresa PwC identifica para contestar a la pregunta de por qué hay que transformar la Administración Pública Española, se encuentran las siguientes⁷:

⁷ Citamos a PwC porque sus diagnósticos sobre los males de la Administración Española son a su vez citados en análisis académicos sobre los mismos. Así, por ejemplo, en la obra de Ismael Crespo, Cecilia

- *“Porque los ciudadanos exigen transparencia y quieren saber a qué se dedican los recursos públicos”* (PwC, 2012:15).

- *“Porque los ciudadanos exigen participar activamente en la vida pública y no se conforman con votar cada cuatro años”* (PwC, 2012:17).

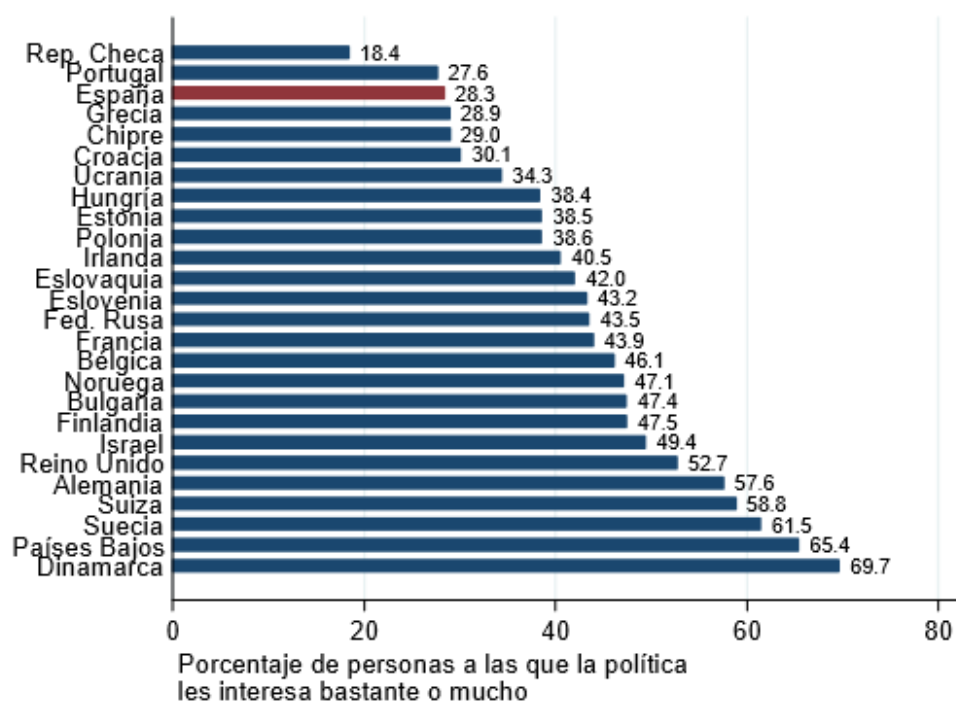
Así las cosas, ¿de verdad que LOS CIUDADANOS exigen todos estos comportamientos a nuestros gobiernos y a nuestros políticos? ¿Es cierto que LOS CIUDADANOS exigen participar activamente en la vida pública? Para comprobar estos extremos, nada mejor que recurrir a las encuestas de opinión, que son aquellas en las que los ciudadanos expresan lo que les interesa, lo que les importa o lo que quieren.

Comencemos por los Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas. He repasado las respuestas a la famosa pregunta *“¿cuál es a su juicio el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?”* en los Barómetros de los últimos cinco años (antes y después de aprobarse la Ley de Transparencia de 2013) y la falta de transparencia no se encuentra entre ninguna de las respuestas de los encuestados como primero, segundo o tercero de los problemas principales de España. Bueno, en realidad no se encuentra entre ninguno de los problemas dignos de mención entre los encuestados.

Primera conclusión (provisional): para LOS CIUDADANOS, la falta de transparencia en la gestión de lo público podría no ser un problema en absoluto.

Vayamos al asunto de la participación. Antes, sin embargo, comencemos por saber a cuántos españoles les interesa bastante o mucho la política, utilizando esta vez los datos del informe de la quinta edición de la Encuesta Social Europea (2010-2011).

Gráfico 24: Interés por la política



Segunda conclusión (provisional): a LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS, la política no les interesa ni bastante ni mucho.

¿Y qué hay de la participación en actividades políticas concretas? Recurrimos al artículo de 2006 de Torcal, Montero y Teorell, “La participación política en España: modos y

niveles en perspectiva comparada”, que nos ofrece esta maravillosa Tabla:

14

TABLA 1. Niveles de participación política en doce países europeos, 1999-2002 (en porcentajes)^a

Tipo de actividad	Alemania Occidental	Alemania Oriental	Dinamarca	Eslovenia	España	Holanda	Maldivas	Noruega	Portugal	Rumanía	Rusia	Suecia	Suiza	Media
Voto														
Voto en elecciones parlamentarias ^b	82,8	80,2	85,9	70,1	68,7	73,3	67,5	78,3	61,8	65,3	61,7	80,1	43,3	70,6
Abstención electoral ^c	15	14	10	10	8	16	8	17	9	5	16	11	18	12
Participación política														
Contactar a políticos	7	8	14	6	7	11	6	15	5	4	4	13	13	9
Contactar a una organización	16	13	26	11	17	33	5	28	19	4	3	20	18	16
Contactar a funcionarios	10	11	20	10	17	24	17	29	14	11	7	22	21	16
Colaboración con un partido político	4	5	3	3	3	3	3	5	4	2	1	3	6	3
Colaboración con grupo de acción ciudadana	7	5	1	3	6	2	3	6	1	1	2	2	6	3
Colaboración con otra asociación	17	13	21	9	17	34	5	29	11	5	1	14	18	15
Llevar insignias o adhesivos políticos	7	7	5	3	9	7	4	7	2	2	1	5	7	5
Firmar en una recogida de firmas	31	31	25	16	23	35	7	37	6	6	3	41	36	23
Tomar parte en manifestaciones	9	14	5	5	13	5	7	9	3	6	2	6	7	7
Tomar parte en una huelga	4	2	5	2	8	3	8	5	4	5	1	0	2	4
Boicotear ciertos productos	24	11	21	3	6	16	2	30	2	2	1	27	26	13
Comprar ciertos productos	27	12	45	10	12	33	3	44	4	3	4	48	39	22
Donar dinero	36	32	36	38	26	75	12	66	33	20	10	42	43	36
Recaudar fondos	6	4	7	6	9	15	4	13	5	3	2	4	5	6
Contactar/aparecer en los medios	5	6	6	4	4	9	3	10	2	3	2	9	11	6
Contactar con abogados/organismos judiciales	8	11	9	4	9	13	6	9	10	4	6	5	9	8
Participar en actividades ilegales de protesta	1	1	1	1	1	1	2	0	0	1	0	1	1	1
Participar en mítines o actos de campaña	9	12	11	3	6	7	13	9	4	4	1	7	13	8
Otros	7	2	14	1	3	12	4	25	0	3	1	8	7	7
Usar Internet para actividades políticas ^d	6	6	10	5	7	19	4	21	3	2	n.i.	18	16	10
Implicación con partidos políticos														
Ser miembro	3	3	7	3	2	6	2	10	2	4	2	8	9	5
Participar en actividades de partido	3	3	5	1	2	3	2	5	2	3	1	4	5	3
Donar dinero	1	1	2	1	1	1	1	3	1	2	0	2	5	2
Hacer voluntariado	2	2	2	1	1	2	1	2	1	1	1	3	2	2

Revista de Estudios Políticos (nueva época)
ISSN: 0048-7694, Núm. 132, Madrid, abril-junio (2006), págs. 7-41

LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ESPAÑA...
MARIANO TORREAL, JOSÉ RAMÓN MONTE

Tercera conclusión (provisional): LA MAYORÍA DE LOS CIUDADANOS (españoles y otros) prefieren votar cada cuatro años antes que participar en política de otro modo. El voto es así, la expresión favorita de participación política en España.

Vistos los datos anteriores, esto es, si a los españoles ni les parece un problema el asunto de la falta de transparencia de las administraciones públicas, ni les interesa mucho la política, ni eligen mayoritariamente formas de participación política que no sean votar cada cuatro años, ¿quién pone como excusa a LOS CIUDADANOS para emprender medidas que favorezcan, en lo que ahora nos concierne, la transparencia en el ejercicio del gobierno? Pues de manera legítima, y como en otros muchos casos, no son los ciudadanos, sino las élites político-periodísticas⁸ las que, a la vista de los rampantes niveles de desconfianza en los políticos y en los partidos políticos (véanse los datos en la misma ESE a la que he hecho referencia más arriba), se han visto en la obligación de tomar decisiones que traten de salvar los muebles de esto que se parece bastante al naufragio del sistema. Es así que partidos, asociaciones más o menos políticas, el Estado, las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, las pedanías, las parroquias, las comarcas... todo el mundo se apunta a tener su “propia” norma sobre cómo debe ejercerse la transparencia en el lugar, su “propio” portal de transparencia y su “propia” infraestructura para dar sostén institucional a todo lo demás. Empiezan a

⁸ Esta circunstancia nos lleva al siempre interesante tema de la entrada de los asuntos en la agenda política. El hecho de que gobiernos se ocupen de temas que no se encuentran entre las principales preocupaciones de los ciudadanos no sólo es perfectamente legítimo, sino que es lo habitual. Algunas de las políticas públicas más destacadas de los últimos años, como las dirigidas a combatir la violencia contra las mujeres, a reducir el número de accidentes de tráfico o las medidas para conseguir la igualdad de derechos para el colectivo LGTBI, han sido introducidas en la agenda por los políticos, si bien es cierto que en algunos casos apoyados por minorías fuertemente organizadas en importantes grupos de presión. Pero en ninguno de estos casos, ni en muchos otros (y siempre de acuerdo con los Barómetros del CIS), los CIUDADANOS han percibido estos asuntos como problemas sociales, lo cual no deja de ser francamente sorprendente.

aparecer los rankings de transparencia – o sea, el acabose -, la transparencia se derrama de la vasija y ya no hay forma de controlar el asunto porque el asunto se convierte en negocio⁹ y en arma arrojada, a partes iguales. Es así como el problema de la transparencia se ha desparramado y el término, de tanto usarlo, se empieza a vaciar de contenido.

Respecto a la consideración de la transparencia como negocio, no tenemos más que advertir el sinfín de congresos, conferencias, cursos¹⁰ y, por supuesto, artículos y monografías que han proliferado en los últimos años. De hecho, cuando comencé a interesarme por este asunto, me di cuenta que ya era demasiado tarde y que la producción bibliográfica sobre el mismo desbordaba cualquier posibilidad de ponerse al día en unos pocos años.

Sin embargo, más interesante que esta interpretación sobre aquello en lo que se ha convertido el asunto de la transparencia, es su consideración como arma arrojada entre los distintos partidos políticos. Uno de los casos más recientes es el de la dimisión del Presidente de la Región de Murcia, Pedro Antonio Sánchez, tras ser acusado de varios delitos de corrupción. Todo el proceso que desembocó en dicha renuncia se pareció bastante a un larguísimo comentario de texto sobre el significado del artículo 54 de la *Ley de Transparencia y Participación Ciudadana*¹¹ de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que reza como sigue:

“Artículo 54. Imputados por delitos de corrupción.

1. En el momento en que un cargo público electo o sujeto a nombramiento de libre designación conozca, de forma fehaciente, que un juzgado o tribunal competente ha adoptado un auto estableciendo su situación procesal de imputado o figura legal equivalente por la presunta comisión de los delitos contemplados en los artículos 404 a 444 o 472 a 509 del Código Penal actualmente vigente, entenderá que su permanencia en el cargo es incompatible con la confianza que se debe trasladar a la ciudadanía sobre la vigencia de los principios éticos y con la obligación de preservar el prestigio de las instituciones.

2. Así lo entenderá también en el caso de los cargos sujetos a nombramiento de libre designación, quien tenga la potestad de relevarlo”.

A pesar de que las leyes de transparencia no dejan de ser eso, leyes, y de que su interpretación no corresponde sino a jueces y magistrados, todos los partidos políticos (el del gobierno y los de la oposición, claro es) se lanzaron a opinar, interpretar, aclarar, descifrar y analizar los posibles significados del dichoso artículo. Se me viene otra pregunta a la cabeza: ¿Cómo es posible que una ley de transparencia sea tan poco transparente como para admitir tantas lecturas de un mismo artículo como partidos en el gobierno y en la oposición haya?

⁹ “Negocio” en el sentido de ocupación o asunto.....

¹⁰ Uno que llamó particularmente mi atención fue el curso de postgrado organizado por la UNED para el curso académico 2016-2017 bajo el título “Formación de Formadores en Transparencia y Acceso a la Información”..... 😬!!!!!!!!!!

¹¹ ¡¡Atención!! “Participación ciudadana” y “transparencia” de nuevo en un mismo título.

Cuarta conclusión (provisional): las Leyes de Transparencia son a la política lo que las Guías Docentes a la enseñanza universitaria, a saber, nadie se las lee hasta que no es necesario tirarlas a la cabeza del enemigo (sea este un político o un profesor) y sirven fundamentalmente para esto. Pero acaso encontremos una razón para comprender semejante situación.

- Segunda razón: podría ocurrir que la transparencia no fuera posible (¿?)

Desde que el negocio de la transparencia se puso en marcha, con todas sus leyes, todos sus consejos y todos sus foros de debate, la pregunta seminal que está aún por resolver es si la transparencia en la gestión de lo público es simplemente posible. Parece razonable pensar que para ser transparente no basta con construir un portal en el que se acumulen los datos que antes estaban dispersos en las páginas web de esta o aquella institución oficial. Ser transparente es un modo de conducirse en la vida pública opuesto a ser opaco, ser oscuro, ser turbio. Los políticos lo saben (creo), pero siglos utilizando el secreto para el ejercicio del poder político no se borran de la noche a la mañana. El problema que se plantea aquí - y que explica en parte la utilización partidista-periodística de la transparencia - , es que la idea de que la transparencia es posible se basa en, al menos, un par de premisas discutibles.

La primera es que los ciudadanos interesados por este asunto (que haberlos haylos) son capaces de entender el lenguaje de las Administraciones Públicas, normalmente plagado de normas jurídicas cuya mera comprensión (no digamos interpretación) sólo está al alcance de unos pocos. Esto es, el lenguaje de la Administración es de por sí oscuro, al menos para la mayoría de los mortales. Así, las muchas medidas para favorecer la transparencia que se ponen en marcha tienen su público entre los iniciados, es decir, élites políticas, medios de comunicación e instancias académicas diversas, no entre los ciudadanos en general. A ninguna cabeza cabal se le ocurriría pensar que algún ciudadano del común residente, por seguir con el ejemplo anterior, en la Región de Murcia se le haya ocurrido leer la Ley de Transparencia de su Comunidad Autónoma. Por un lado, difícilmente la entendería. Y por el otro, ¿para qué, si unos y otros le van a dar la interpretación “correcta” ya cocinada? Y esto enlaza directamente con lo siguiente.

La segunda premisa discutible sobre la que se sustenta la idea de que la transparencia es posible, es que los datos y los hechos a los que los ciudadanos tenemos acceso - y en el supuesto caso de que entendiéramos lo que significan - son “la verdad”. Se supone pues, que abriendo las ventanas de las Administraciones públicas, las puertas de los partidos políticos y las páginas web de los parlamentos y los gobiernos a los ciudadanos, éstos pueden encontrar las cosas “tal y como son de verdad”, sin cortinas de humo, sin visillos que no permitan pasar la luz. Pero resulta que las cosas “tal y como son de verdad” no existen. Es de sobra conocida la distinción que hace Hannah Arendt entre la verdad racional y la verdad factual. Dentro de la primera especie están las verdades matemáticas, científicas y filosóficas (que no tienen por qué basarse en hechos; sino ahí están los axiomas cuya verdad se asume porque contienen proposiciones evidentes). Por su parte, las verdades factuales son las verdades de los hechos “*que son mucha más vulnerables que todos los tipos de verdad racional tomados en su conjunto*” (Arendt, 2016:22). Estas últimas verdades son las que competen al mundo de la política, y aunque en principio pudieran ser tan despóticas como las verdades racionales, a diferencia de éstas “*no excluyen la posibilidad de ser manipuladas, ocultadas o definidas de forma*

que se favorezca una determinada acción al respecto” (Vallespín, 2012:70). Es decir, los “hechos” están en la base de “la verdad factual”, pero en el terreno de la política lo que sea “verdad” siempre se construye por el consenso entre opiniones sobre los mismos hechos¹². Esta es la gran paradoja del gobierno democrático, a saber, su incompatibilidad, dada su propia esencia de “gobierno de las opiniones”, con la verdad. Así, las medidas que impulsan la transparencia en una democracia pueden servir para exponer los hechos ante los ciudadanos, pero difícilmente para definir lo que sea o no verdad. De esta forma, las élites político-periodísticas (y sus correspondientes grupos de interés) son las que se encargan de entregarnos esta u otra actitud transparente ya construida (o deconstruida, según los casos). Lo que sea o no transparente es, en definitiva, una construcción social más que, mal utilizada, puede incluso dejarnos a los pies de los caballos. ¡Si hasta el mismísimo Pablo Iglesias confesó, en medio de la batalla por la pole en la segunda Asamblea Ciudadana de Podemos (Vistalegre II), que “uno de los errores que hemos cometido es llevar la transparencia a límites absurdos”!¹³. Esto es lo mismo que reconocer que la transparencia tiene límites absurdos y otros que no lo son. Es decir, que un político no sólo puede morir de éxito, sino también de transparencia con límites mal calculados (“perimetrados” es más moderno), de transparencia mal construida. No seré yo quien se atreva a interpretar las palabras de Hannah Arendt (2016:42):

“La verdad racional ilumina el entendimiento humano, y la verdad de hecho debe configurar opiniones, pero estas verdades, aunque nunca son oscuras, tampoco son transparentes, y forma parte de su propia naturaleza el resistirse a una mayor aclaración, tal como forma parte de la naturaleza de la luz resistirse a la iluminación”.

Ni las del profesor Fernando Vallespín (2012:165), refiriéndose al nacimiento del gobierno de la opinión en la antigua Grecia:

“Ya vimos algunas de las patologías a las que ha conducido. La que más nos ha preocupado es la que tiene que ver con la evaporación de toda realidad objetiva detrás de lo que cada una de las partes de la lucha política, o los propios ciudadanos,

¹² En cualquier caso, la verdad racional no siempre está libre de manipulación. Aquellos que sigan la comedia de situación norteamericana *The Big Bang Theory*, estarán familiarizados con las conversaciones entre uno de los protagonistas (Sheldon Cooper) y su madre, una mujer ultra religiosa y conservadora, fiel defensora de la teoría del creacionismo - y a su vez algo cínica y poco beata- , que es la única capaz de controlar a su hijo. En el capítulo 1 de la temporada 3, Sheldon se refugia en casa de su madre, en Texas, cuando tras regresar de una expedición al Polo Norte descubre que su supuesto descubrimiento científico no ha sido tal, hecho que sus compañeros le habían ocultado. Los amigos de Sheldon se desplazan a Texas para tratar de convencerle de que vuelva a la universidad y recupere el puesto de investigador al que renunció. Ante la insistencia de sus amigos, el diálogo a continuación es el siguiente:

Sheldon: *“No, ahora vivo aquí gracias a vosotros y mi carrera se ha acabado. Y pasaré el resto de mi vida aquí en Texas intentando enseñar la evolución a los creacionistas”.*

Madre de Sheldon: *“Cuidado con lo que dices, Sheli. Todo el mundo tiene derecho a dar su opinión”.*

Sheldon: *“La evolución no es una opinión. Es un hecho”.*

Madre de Sheldon: *“Eso será TU OPINIÓN”.*

Sheldon dirigiéndose a sus amigos: *“Os perdono. Volvemos a casa”.*

¹³ Entrevista con el diario *El País*, publicada el 9 de febrero de 2017.

libremente deciden. La ‘opinión’ sobre lo que sea real ha acabado por suplir a la realidad misma, que pierde así todo componente de ‘verdad’ y queda al albur de lo que cada cual disponga que es. En lo que se refiere a la política, por tanto, ha dejado de funcionar la distinción entre verdadero o falso, esfumándose también la posibilidad de establecer un mínimo medio de control racional del discurso político mediante una pausada y reflexiva argumentación pública”.

Voy terminando. No he hecho mención alguna al tema de la corrupción, ni aquí hay espacio para referirse a este asunto. Sólo una breve observación. En el caso de la relación entre transparencia y corrupción, sí contamos con algunas verdades axiomáticas, siendo la más reiterada la que sostiene que “a mayores niveles de transparencia, menores niveles de corrupción”. No puedo dejar de apuntar aquí que los casos de corrupción destapados en España en los últimos años son anteriores y posteriores a la aprobación de la Ley de Transparencia o, al menos, los presuntos corruptos no detuvieron sus actividades ilícitas en el transcurso de la tramitación de dicha ley¹⁴. Intuyo¹⁵ que, además de los correspondientes delitos que se recogen en el Código Penal y que son los que realmente dan cuerpo a lo que sea o no corrupción desde el punto de vista legal, la corrupción política es otro constructo político-periodístico. En este tema, quizás más que en ningún otro durante los últimos años, la “verdad verdadera” no es ni siquiera la verdad judicial, sino la verdad periodística.

El final de lo que fue un presunto caso de corrupción que ya no lo es:

The image shows a screenshot of the ABC Madrid website. At the top left is the logo "ABC Madrid". To the right, it says "SÍGUENOS EN" followed by social media icons for Facebook, Twitter, Google+, Pinterest, and Instagram. Below the logo is a navigation menu with categories: ESPAÑA, INTERNACIONAL, ECONOMÍA, OPINIÓN, DEPORTES, CONOCER, MOTOR, FAMILIA, GENTE, SUMMUM, CULTURA & OCIO, SERVICIOS, EDICIONES, MADRID, ABCSEVILLA. Below that is another menu: DISTRITOS, MUNICIPIOS, TOPS, DISFRUTA, VIDEOS, GALERÍAS, GENTE&ESTILO, SUCEOS, PLAN B. A large advertisement for Meliá.com is visible, featuring a beach scene and text: "AL BUEN TIEMPO, BUENA PLAYA", "HASTA 45% DTO.", "HASTA 20€ SONO/DÍA", "3.000 PUNTOS* MELIÁ Rewards", and "RESERVA AHORA". Below the ad, the word "Madrid" is written. The main headline of the article is "Absueltos todos los encausados del caso Guateque". Below the headline is a sub-headline: "» La Audiencia Provincial de Madrid considera que las pruebas practicadas durante la instrucción son nulas e inválidas".

¹⁴ Caso Lezo: la compra de la empresa brasileña Emissao, con la que el Canal de Isabel II entró en el mercado brasileño, se produjo en 2013, según noticia del diario ABC actualizada a 1 de mayo de 2017.

¹⁵ Y digo “intuyo” porque no lo sé. Deberíamos hacer un análisis del asunto utilizando la Ley de Transparencia como variable independiente para constatarlo, aunque también intuyo que esto es casi imposible de averiguar.

La interpretación del final de lo que fue un presunto caso de corrupción que ya no lo es:

The screenshot shows the ABC.es website interface. At the top, there is a dark blue header with the ABC.es logo and the word 'AGENCIAS'. Below this is a navigation bar with various categories: ACTUALIDAD, OPINIÓN, DEPORTES, CULTURA, ESTILO, TV, MULTIMEDIA, BLOGS, SALUD, ARCHIVO, and SERVICIOS. A search bar is located on the right side of the navigation bar. Below the navigation bar, there is a banner for 'Servicio al cliente' with the text 'Te llamamos si tu factura se dispara.' and a button that says 'Hablamos tu idioma'. The main headline of the article is 'El PSOE lamenta que los 30 acusados del caso Guateque "se vayan de rositas"'. Below the headline, there are social media sharing buttons for Twitter and Facebook, and a date/time stamp: '20-06-2017 / 15:32 h EFE'.

Quinta conclusión (provisional): La corrupción y la falta de transparencia existen, claro, pero sólo en la medida del color del cristal con que se miren.

Sólo si las élites político-periodísticas se interesaran “de verdad” en dotar a los ciudadanos de las herramientas educativas para descifrar el oscuro lenguaje de los *arcana imperii*, la transparencia sería posible. Pero me temo que esto está muy lejos de ocurrir. A aquella alumna que me contestó “*bueno, es que ganó la UCD y eso no me interesaba*” seguramente le han dicho desde pequeña que ha de sentirse libre de expresar su opinión en toda circunstancia, incluso en aquella en la que ni siquiera sepa de lo que está hablando. Un sistema educativo así entendido difícilmente puede fomentar la existencia de ciudadanos que exijan ni más transparencia, ni más participación.

5. Bibliografía.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro. (2013) “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº5, pp.214-233.

ARENDR, Hannah. (2016) *Verdad y mentira en política*. Página Indómita, Barcelona.

BERNSTEIN, Serge. (1996) *Los regímenes políticos del siglo XX. Para una historia política comparada del mundo contemporáneo*. Ariel, Barcelona.

BOBBIO, Norberto. (1986) *El futuro de la democracia*. FCE, México D.F.

BOBBIO, Norberto. (2013) *Democracia y secreto*. FCE, México D.F. (Para este trabajo sólo hemos utilizado el capítulo titulado “Democracia y secreto” disponible en la página web del Grupo de Estudios de Semiótica de la Cultura (GESC): <http://semioticagest.com>).

CANETTI, Elias. (1981) *Masa y Poder*. Muchnik, Barcelona.

CERRILLO i MARTÍNEZ, Agustí. (2012) “La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa”, en *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*, vol.188, nº756, pp.707-724.

FOX, Jonathan. (2008) “Transparencia y rendición de cuentas”, en ACKERMAN, John M. (coord.) *Más Allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de Cuentas y Estado de Derecho*, Siglo XXI Editores, México, pp.174-197.

HOFMANN FURTH, Andrés. (2012) “La transparencia gubernamental: del estancamiento en que se encuentra y de cómo vitalizarla”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.

KANTOROWICZ, Ernst H. (1959) “Secretos de Estado. Un concepto absolutista y sus tardíos orígenes medievales”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº104, pp.37-69.

MARÍÑEZ NAVARRO, Freddy. (2013) “¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto?”, en *Revista de Gestión Pública*, vol.2, nº2, pp.303-333.

OCDE. (2005) *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*. París.

PwC (2012): “¿En qué hay que transformar la Administración Pública Española? Como afrontar el cambio del reto en el sector público”.

RAMÍREZ ALUJAS, Álvaro V. (2011) “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública”, en *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, vol. IX, nº15, pp.99-125.

RODRÍGUEZ ZEPEDA, Jesús. (2004) *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México D.F.

TORCAL, Mariano (coord.) (2011) *Resultados de la quinta edición de la Encuesta Social Europea (2010-2011)* (disponible en https://www.upf.edu/ess/_pdf/5a-ola/Datos/ResultadosQuintaEdicion_FINAL.pdf).

TORCAL, Mariano, MONTERO, José Ramón y TEORELL, Jan. (2006) “La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº132, pp.7-41.

UVALLE BERRONES, Ricardo. (2016) “Fundamentos de la transparencia en la sociedad contemporánea”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, nº226, pp.159-180.

VALLESPÍN, Fernando. (2012) *La mentira os hará libres*. Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.

VILLORIA MENDIETA, Manuel. (2012) “Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?”, XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.