T&S

TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN Nº 4 · Diciembre 2016

JORGE AGUIRRE SALA
Transformando la nación por Twitter en el modelo de la democracia líquida

CRISTIANO TRINDADE DE ANGELIS
Gobernanza compartida y cambio cultural para combatir la corrupción

MARÍA SOLEDAD GATTONI
¿Qué hay de nuevo en el debate sobre rendición de cuentas en América Latina?: Legitimidad, expertos y acceso a la información

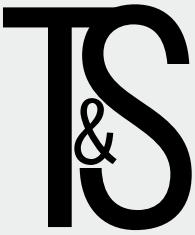
J. PORTALES, M. BRAUN, B. BRAVO y R. CANOVAS
Medidas anticorrupción y negocios: Una relación que crea valor

MÓNICA ARENAS RAMIRO
Transparencia, acceso a la información pública y democracia: Elementos inseparables

MARIO HERNÁNDEZ RAMOS
El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español. Legitimación subjetiva, derecho aún no fundamental y balance crítico

ENTREVISTAS
Catalina Botero I Padre Felipe Berríos I Alberto Salas

consejo para la Transparencia



TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIÓN Nº 4 · Diciembre 2016

consejo para la Transparencia

La Revista Transparencia y Sociedad (T&S), comienza el año 2014. Es una publicación anual del Consejo para la Transparencia, Chile. No obstante, goza de independencia editorial y sigue los procedimientos y criterios académicos habituales. El objetivo de la revista, es contribuir a la difusión, la reflexión y el debate sobre los principios de la Transparencia y Derecho de Acceso a la Información en la sociedad, así como sobre temas relacionados con el mundo público y privado, como son la ética, la probidad, y la rendición de cuentas a los stakeholders y la comunidad. El texto completo de la Revista T&S y la información sobre sus convocatorias se encuentra disponible en el sitio http://www.cplt.cl/transparenciaysociedad de forma gratuita.

Agradecemos a nuestros colaboradores que han participado en el proceso de revisión de pares donde destacamos la dedicación de los miembros de nuestro Comité Científico que participaron en este proceso, así como también, la los académicos asociados a los Observatorios Regionales de Transparencia quienes con su dedicación y compromiso entregaron recomendaciones valiosas, pertinentes y relevantes que han permitido a los autores mejorar sus artículos, contribuyendo así a mejorar la calidad de nuestra publicación.

Destacamos además, el trabajo de coordinación y gestión de la Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia, quienes hacen posible el desarrollo de esta Revista.

consejo para la Transparencia

Publicaciones Consejo para la Transparencia
ISSN 0719-4595
Esta obra está licenciada bajo Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

Diseño y composición: Natalia Royer

Contenido

7 **EDITORIAL**

13 **JORGE AGUIRRE SALA**
Transformando la nación por Twitter en el modelo de la democracia líquida

39 **CRISTIANO TRINDADE DE ANGELIS**
Gobernanza compartida y cambio cultural para combatir la corrupción

63 **MARÍA SOLEDAD GATTONI**
¿Qué hay de nuevo en el debate sobre rendición de cuentas en América Latina?: Legitimidad, expertos y acceso a la información

89 **J. PORTALES, M. BRAUN, B. BRAVO y R. CANOVAS**
Medidas anticorrupción y negocios: Una relación que crea valor

113 **MÓNICA ARENAS RAMIRO**
Transparencia, acceso a la información pública y democracia: Elementos inseparables

133 **MARIO HERNÁNDEZ RAMOS**
El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español. Legitimación subjetiva, derecho aún no fundamental y balance crítico

157 **ENTREVISTAS**
Catalina Botero
Padre Felipe Berríos
Alberto Salas

COMITÉ CIENTÍFICO NACIONAL

Rafael Blanco Suárez

Abogado, licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Chile. Postitulado en Derecho Penal Universidad de Salamanca España.
Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado.
Consultor Internacional en materia de Reforma a la Justicia.
Santiago, Chile.

Ramiro Mendoza

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
Decano Facultad de Derecho de la Universidad Adolfo Ibáñez.
Miembro del Consejo Directivo del Centro de Estudios Públicos.
Miembro del Consejo Directivo de Chile Transparente, capítulo chileno de Transparencia Internacional.
Santiago, Chile.

Claudio Nash Rojas

Abogado, Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.
Doctor en Derecho de la Universidad de Chile.
Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y consultor internacional en materia de Derechos Humanos.
Santiago, Chile.

Juan Cristóbal Peña Fletcher

Director de la Escuela de Periodismo de la Universidad Alberto Hurtado.
Periodista Universidad Diego Portales.
Santiago, Chile.

Alfredo Rehren Bargetto

Cientista Político de Allegheny College, Pennsylvania.
Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Texas, Austin.
Profesor Titular en la Universidad Católica de Chile.
Santiago, Chile.

Marcela Ríos Tobar

Phd en Ciencia Política, Universidad de Wisconsin-Madison.
Oficial de Programa Gobernabilidad PNUD.
Santiago, Chile.

Sebastián Soto Velasco

Abogado de la Universidad Católica y Master en Derecho en la Universidad de Columbia y candidato a Doctor en Derecho de la Universidad de Chile.
Profesor Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.
Visiting Scholar de la Universidad de Harvard (2014-2015).
Santiago, Chile.

Tomás Vial Solar

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, PUC; LLM en Derechos Humanos, Universidad de Notre Dame, Estados Unidos.
Magíster en Derecho Público, mención Derecho Constitucional, PUC.
Doctor en Derecho, University College London.
Profesor de Derecho Constitucional, UDP.
Investigador Centro de Derechos Humanos, UDP. Santiago, Chile.

COMITÉ CIENTÍFICO INTERNACIONAL

Guilherme Canela de Souza

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Brasilia (UNB).
Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de São Paulo (USP).
Coordinador de Comunicaciones e Información de la Oficina de la UNESCO en Montevideo. Brasil.

Guillermo Cejudo Semblanza

Doctor en Ciencia Política, Universidad de Boston.
Secretario Académico del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).
Director de la División de Administración Pública, 2011-2013.
Profesor investigador de la División de Administración Pública del CIDE, desde 2006. México.

Paloma Baena Olabe

Licenciado en Derecho, Universidad Complutense.
Maestría en Administración Pública de 2006, Escuela de Gobierno, Harvard.
Máster en Derecho Internacional, Université D´Aix-Marseille III.
Jefe de División Adjunto, Sector de Integridad Pública, Dirección Gestión del Sector Público OECD. España.

Manuel Villoria Mendieta

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.
Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid.
Director del Departamento de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
Madrid, España.

Editorial Revista T&S, N°4 2016

En la sociedad actual, es posible identificar un alto nivel de consenso en torno a la relevancia de la transparencia como un elemento clave para el desarrollo democrático y la convivencia social, donde las instituciones de la democracia representativa, las empresas e incluso las instituciones de la sociedad civil, como la Iglesia y otras organizaciones sin fines de lucro, han visto cuestionada su legitimidad, evidenciándose una progresiva y consistente caída en los niveles de confianza que la población les asigna a través de estudios de opinión pública y con ello, un consecuente alejamiento de las mismas. Investigaciones relevantes, como la Auditoría a la Democracia desarrollada por PNUD, muestran claros ejemplos del impacto que la desconfianza ha generado en nuestro país, como el aumento del abstencionismo electoral, así como hay otras que develan las mayores dificultades que las organizaciones de voluntariado declaran tener para reunir fondos para su funcionamiento[1], por mencionar sólo dos ejemplos.

Ante ello, la sociedad en su conjunto ha ido demandando de manera progresiva y consistente estándares de transparencia que permitan viabilizar el derecho de acceso a la información, pues se le considera un ingrediente fundamental para la convivencia democrática, toda vez que se lo concibe no sólo como un Derecho Humano fundamental, sino también como un mecanismo concreto que modifica la manera en la cual los ciudadanos interactúan con las instituciones, ayudando a generar un vínculo positivo entre las estructuras sociales, políticas, económicas y la población en general.

Esta demanda emergió primero ante el sector público, pues se le asignó al Derecho de Acceso a la Información Pública una enorme capacidad de fomentar la participación ciudadana, posibilitar el control social sobre las autoridades y los funcionarios públicos, así

[1] Como se indica en el Estudio Nacional de Voluntariado 2015 de la Fundación Trascender.

como de proteger el alcance y ejercicio de otros derechos sociales, en lo que se conoce como su potencial de "derecho llave". En el caso chileno, la reacción emblemática del mundo público fue la instalación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la que fue precedida y luego complementada con un conjunto de medidas que han robustecido múltiples Agendas de Probidad y Transparencia.

Sin embargo, y de manera paulatina, esta exigencia social de más transparencia se ha ido extendiendo al sector privado, abriéndose la discusión acerca del funcionamiento y composición de sus gobiernos corporativos, de sus políticas de vinculación con el medio, de sus acciones en torno a la responsabilidad social empresarial, todo lo que ha ido generando cambios en el funcionamiento del mercado. Así lo muestra el Estudio ICREO 2016, realizado por la consultora especializada en construcción de marcas, Almabrands, donde se identifica a la transparencia —entendida como decir la verdad y no ocultar información—, como el atributo más importante en la generación de confianza en las empresas y marcas.

Como equipo Editorial de la **Revista Transparencia y Sociedad**, estamos muy contentos que esta diversidad de perspectivas para abordar la transparencia está contenida en este cuarto número, donde el objeto de análisis de los *papers* se mueve desde la problemática estatal hasta la medición del impacto de la transparencia en las empresas chilenas; y se aborda tanto desde la perspectiva jurídica, hasta la incidencia social, pasando por el tercer sector.

Así, iniciamos esta publicación con el artículo de **Jorge Aguirre**, quien frente al escenario de desafección existente para con la democracia representativa, propone —desde el modelo de democracia líquida—, una modificación de las estructuras tradicionales de representación política e interacción de las autoridades públicas con los ciudadanos, la cual se podría establecer mediante un sistema de representación directa o *proxy,* que facilita la transparencia, la rendición de cuentas

y la participación, aprovechando así el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las posibilidades que plataformas como *Twitter* ofrecen para generar procesos informativos, deliberativos y vinculantes que pueden incidir en las autoridades, especialmente en el Parlamento.

Luego, contamos con el trabajo de **Cristiano D'Angelis**, que discute sobre la importancia de potenciar un cambio cultural en el modelo de gobernanza de las instituciones públicas que favorezca la participación popular y el control social, como un mecanismo para la prevención de la corrupción y el avance hacia el desarrollo de políticas públicas más efectivas. El autor parte de una revisión crítica del modelo de la Nueva Gestión Pública el que, desde su perspectiva, al aislar la toma de decisiones al más alto nivel del Gobierno y sin transparencia, posibilita la ocurrencia de hechos de corrupción. En base a esta premisa, presenta un modelo de Participación Popular y Cambio Cultural para la Reducción de la Corrupción basado en la difusión del conocimiento, la construcción de soluciones compartidas y el alineamiento con la comunidad internacional, como herramientas para mejorar la gestión del Estado.

En tercer lugar, tenemos un artículo en el que **María Soledad Gattoni** reflexiona sobre la importancia del debate teórico sobre el impacto de los mecanismos de rendición de cuentas en América Latina, estableciendo que los gobiernos de la región se han convertido en productores de iniciativas de rendición de cuentas que han abierto instancias participativas en los procesos de toma de decisión, monitoreo y control de las acciones públicas, aun cuando aquello ha significado una restricción de su propio campo de acción e influencia. En ese contexto, describe la expansión del derecho de acceso a la información pública en América Latina, destacando que su emergencia se relaciona profundamente con las coyunturas de crisis de confianza y gobernabilidad de cada realidad nacional, así como con la influencia de las agendas globales y coaliciones de expertos que

han posicionado el tema de la transparencia y el acceso a la información como herramientas concretas para posibilitar la rendición de cuentas.

En cuarto lugar, presentamos el artículo de **Juan Cristóbal Portales, Matías Braun, Benjamín Bravo y René Canovas**, quienes realizan un análisis empírico y novedoso sobre la relación entre las políticas y prácticas corporativas anticorrupción de las empresas y su generación de Valor Económico Agregado donde, usando información de fuentes secundarias provenientes de Transparencia Internacional y Chile Transparente, observan una relación positiva entre ambas variables. Este hallazgo permite potenciar la adopción de medidas anti-corrupción y pro-transparencia que se han ido instalando como un elemento relevante a la hora de diseñar estrategias de negocio y comunicación por parte del sector económico en los últimos años.

Para finalizar la sección de artículos, contamos con dos trabajos que reflejan el desarrollo y expansión del Acceso a la Información Pública en el mundo a través de una discusión sobre la reciente instalación de la Ley Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en España. El primero de ellos corresponde a la autora **Mónica Arenas**, quien en su artículo plantea una vinculación inseparable entre transparencia, acceso a la información y democracia, haciendo hincapié en la necesidad de que los ciudadanos retomen su papel de soberanos participando en la sociedad. Bajo esa mirada, la autora examina la creación de la Ley de Transparencia en España, analizando sus limitaciones, entre las cuales destaca que, en líneas generales, no se reconoce el derecho de acceso a la información pública como una de las facultades incluidas en la libertad de información. Asimismo, problematiza los límites a la transparencia y el derecho de acceso a la información pública frente al derecho a la protección de datos personales. Con todo, concluye que para conseguir la regeneración democrática del Estado español, la mera existencia de una Ley de Transparencia no es suficiente, pues la clave estaría

en construir una cultura de la transparencia. En esta misma línea, el profesor **Mario Hernández**, si bien reconoce los avances del acceso a la información pública en España gracias a la nueva Ley, identifica una serie de elementos administrativos y status legal que dicho marco jurídico no incorpora, quedándose atrás de los estándares ya alcanzados por el Consejo de Europa y la Unión Europea los que, junto a garantizar el acceso a la información, posibilitan un escrutinio eficaz de la actuación de los poderes públicos por parte de los ciudadanos.

Por su parte, en nuestra sección de entrevistas, contamos con la participación de actores tan diversos y relevantes como las temáticas del presente número. Así, agradecemos la participación de **Catalina Botero**, quien fuera Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en el período del histórico fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) frente a la negativa de entregar información sobre la empresa forestal Trillium y el proyecto Río Cóndor en poder del Comité de Inversiones Extranjeras del Gobierno de Chile, conocido como "Claude Reyes", que este año 2016 cumplió 10 años. En sus palabras, Botero asegura que ello fue un hito clave en la expansión institucional del reconocimiento del Derecho de Acceso a la Información, no sólo en Chile, sino en el resto de América Latina.

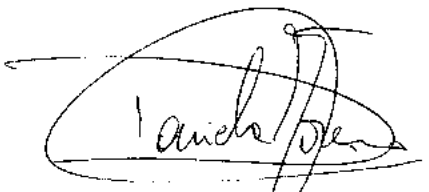
También participan el **Padre Felipe Berríos**, sacerdote jesuita, activista y escritor chileno y **Alberto Salas**, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio de Chile (CPC), quienes presentan sus perspectivas y reflexiones sobre la crisis de confianza en nuestro país, el rol de las instituciones y los ciudadanos para hacerle frente. Ambos delinean potenciales caminos para abordar este desafío.

Como se puede observar, los trabajos y contenidos presentados en esta **cuarta entrega de Transparencia y Sociedad** constituyen un aporte a la reflexión sobre los desafíos presentes en la implementación y desarrollo de la Transparencia, tanto como un valor, como en la

implementación de prácticas concretas que deriven en la adecuada protección de los derechos ciudadanos y el control social de las acciones de actores públicos y privados que afectan —o podrían afectar— a la comunidad.

Estamos muy contentos de compartir con ustedes este número, donde los autores representan a cinco países de Hispanoamérica: Argentina, Brasil, Chile, España y México, hito que nos llena de orgullo en términos del crecimiento internacional de nuestra publicación. Adicionalmente, consideramos que la diversidad de temas, especialidades de los autores y países representados, refleja el espíritu de nuestra publicación: aportar al debate sobre la transparencia con una mirada interdisciplinaria e inclusiva, generando un espacio donde se encuentren distintas visiones y reflexiones.

Nuevamente, invitamos a todos quienes estén interesados en debatir, reflexionar, investigar y aportar a la discusión pública sobre las temáticas propias de la Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información a participar en esta publicación .



DANIELA MORENO TACCHI
Directora de Estudios
Consejo para la Trasparencia

[2] Toda la información sobre estándares de publicación y convocatoria se encuentra disponible en el sitio: http://www.cplt.cl/transparenciaysociedad

TRANSFORMANDO LA NACIÓN POR TWITTER EN EL MODELO DE LA DEMOCRACIA LÍQUIDA

DR. JORGE AGUIRRE SALA

Doctor en Filosofía del Instituto de Investigaciones Sociales, de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México. Dentro sus publicaciones recientes destacan: "Necesidad y condiciones de la democracia líquida: los primeros pasos en México" en Revista Culturales, 2016; "Los límites de la representatividad política y las alternativas de la democracia líquida" en Revista Internacional de Pensamiento Político, 2015.
Correo electrónico: jorgeaguirresala@hotmail.com

Resumen

La participación ciudadana a través de Internet puede influir en el Estado para institucionalizar sus propuestas. Aunque las dificultades para influenciar al Parlamento son bien conocidas por la desafección de la democracia representativa, ello es superable en el modelo líquido de la democracia participativa por los usos estratégicos de *Twitter* cuando robustece el sistema de representación directa o *proxy* al generar procesos informativos, deliberativos y vinculantes. Tal es la vía para influir en el Parlamento y transformar la nación. Por tanto, esta investigación permite ligar el fenómeno empírico de Twitter a la evolución democrática desde el modelo representativo hacia el modelo de democracia participativa electrónica de la Democracia Líquida. Se concluye con una evaluación crítica sobre los retos y oportunidades de los nexos entre Twitter y la Democracia Líquida.

Palabras Claves: Evolución democrática, Participación electrónica, Estrategias con Twitter, Tendencias Web, Delegación proxy.

Abstract

Citizen participation through the Internet can influence the State to institutionalize their proposals. Although the difficulties to influence Parliament are well known for the disaffection of representative democracy; it can be overcome in the liquid model of participatory democracy for the strategic uses of Twitter when it strengthens the system of direct representation or proxy to generate information processes, deliberative and binding. Such is the way to influence Parliament and transform the nation. Therefore, this research helps to link the empirical phenomenon of Twitter to democratic evolution from the representative model to the electronic model of participatory democracy of Liquid Democracy. It concludes with a critical assessment of the challenges and opportunities of the links between Twitter and Liquid Democracy.

Key words: Democratic development, electronic Participation Strategies with Twitter, Web Trends, Proxy delegation.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis de desafección que en las últimas décadas padecen los Estados democráticos de derecho tiene varias razones. Al centrar la atención en aquellas causas que Internet puede ayudar a resolver, se hallan las siguientes razones técnicas y políticas: a) la forma de elegir a los representantes por períodos irrevocables; b) la autonomía de los representantes para tomar decisiones; autonomía que evita la transparencia tanto en el diseño de las políticas públicas como en la rendición de cuentas cuando éstas se ejecutan; c) las funciones e influencias de la opinión pública; d) el limitado espacio de la deliberación política (Manin, 1997); e) consecuentemente, los partidos "han expropiado a los electores su influencia política" (Pasquino, 1994, p. 25); f) como efecto de dicha expropiación, el proceso de oligarquización y burocratización de los partidos (Michels, 2008) ha disminuido la independencia de los Diputados, pues éstos quedan sujetos a los intereses de su grupo parlamentario.

Lo anterior implica dos objeciones contra la democracia: por la oligarquización de los partidos y el manejo hermético de la información privilegiada, resulta que "el elector común no tiene capacidad para discernir sobre los temas públicos de manera autónoma y racional y tampoco pueden obtener soluciones claras para los problemas" (Schumpeter, 1976, p. 262) y también la clase de los representantes políticos ha generado las condiciones para que "los ciudadanos no estén capacitados para indicar qué debe hacer el gobierno" (Przeworski, 1998, p.8). Estas objeciones funcionan como un círculo vicioso, pues la falta de transparencia en la información gubernamental genera la desafección ciudadana y ésta, a su vez, da paso a la impunidad en la omisión de la rendición de cuentas.

La falta de transparencia gubernamental, de rendición de cuentas y de una ciudadanía participativa provoca la correspondiente ilegitimidad del modelo Democrático Representativo. Si tomamos sólo aquellos aspectos que Internet puede revertir, hallamos: 1) la falta de auténtica representación y de la representación total de la diversidad social en los parlamentos (Colombo, 2007); 2) la falta de control sobre la administración gubernamental por carecer de instrumentos efectivos para la transparencia y la rendición de cuentas; 3) la disminución de afiliaciones a partidos políticos, sindicatos o movimientos ciudadanos (Putnam y Goss, 2003); 4) la ausencia de poder para designar el destino de los recursos públicos en planes, programas y presupuestos participativos.

Las causas y consecuencias aquí enunciadas podrán resolverse con el tránsito del modelo democrático representativo al participativo, particularmente con la versión de la Democracia Líquida. La Democracia Líquida es el modelo de organización política por el cual los ciudadanos no declinan su soberanía en representantes políticos durante períodos fijos, sino que la ejercen o delegan de varias formas. El caso de la delegación soberana no corresponde a una representación política fiduciaria, es decir, no corresponde a la elección de representantes cuyas decisiones y acciones no son vinculantes ni solidarias con las preferencias de sus representados. La soberanía, en el modelo líquido, se

ejerce no sólo para elegir, sino también para deliberar, participar, decidir y ejecutar y, a menos que se pacte en sentido contrario, ello se hace con total transparencia. La Democracia Líquida puede realizarse en una o varias de las siguientes alternativas: (1) el ciudadano puede representarse a sí mismo, por medio de la presencia electrónica, en las cámaras o parlamentos; sobre todo en los procesos definitorios y decisorios de las políticas públicas a través del voto electrónico, (2) el ciudadano puede representarse a sí mismo participando y contabilizando su parte proporcional de soberanía en el escaño correspondiente a la representación o representante de su distrito electoral o político, y (3) hacerse representar a través de proxies ad hoc según el asunto de la agenda política.

La primera alternativa de la Democracia Líquida, aunque con ausencia de los medios y tecnologías electrónicas, nació en la experiencia griega de la democracia directa. Posteriormente tuvo una significativa expresión en *La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano* que corresponde a la declaración aprobada por la *Asamblea Nacional Francesa* el 26 de agosto de 1789 y que tuvo su consolidación en la Constitución francesa de 1793, en cuyo artículo 29 se estableció que "cada ciudadano tiene el mismo derecho para concurrir a la formación de la ley y al nombramiento de su mandatarios o agentes". *La Declaración de los derechos del hombre,* como es bien sabido, se considera el antecedente remoto de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* promulgada en 1948. La expresión contemporánea de la primera alternativa de la Democracia Líquida, todavía carente de los apoyos electrónicos, está vigente en la adhesión actual de prácticamente todos los países del orbe al *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,* adoptado a partir del 16 de diciembre de 1966, en lo particular en lo concerniente al Artículo 25, sección a) que otorga a todos los ciudadanos el derecho y la oportunidad de: "Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos" [la modalidad de cursivas no se encuentra en el texto original].

La segunda alternativa de la Democracia Líquida se encuentra caracterizada en la propuesta del *Partido Pirata Internacional.* El Partido Pirata, fundado en Suecia y Alemania en 2006, para el año 2009 había alcanzado dos escaños en el Parlamento de la Unión Europea; en 2012, dos senadurías nacionales en la República Checa e Islandia y para 2014, alcanzó, al menos en Alemania, 251 escaños locales y uno en el Parlamento de la Unión Europea. La segunda alternativa de la Democracia Líquida depende de las posibilidades de cada legislación territorial o nacional. En España pueden enumerarse los proyectos de Democracia 4.0, del Partido X y del Partido de Internet que todavía no se han consolidado.

Respecto a la tercera alternativa, Ford (2002, 2014) y Swierczek (2011) consideran que la Democracia Líquida nació teóricamente en 1884 por la propuesta de Charles Dodgson (mejor conocido como Lewis Carroll) en el texto *Los principios de la representación parlamentaria.* Dodgson explica la votación *proxy* como una delegación del voto que puede ser transitiva, es decir, temporal y transferible. La propuesta nació de las in-

quietudes para obtener un método capaz de seleccionar a los mejores candidatos, conseguir la representación más justa y también la defensa de las preferencias minoritarias. Otros autores (Paulin, 2014) consideran que la Democracia Líquida, bajo denominaciones como democracia deliberativa o votación por *proxy,* nació en 1912 cuando William S. O'Ren demandó una representación interactiva al exigir ponderar la cantidad de votos a cada representante *proxy.* El método de ponderación que fue diseñado por Gordon Tullock hasta 1967 y proponía la participación directa mientras los debates parlamentarios deberían transmitirse por televisión, de esa forma, los electores podían inclinarse por el representante más afín a sus preferencias. Dos años después, James C. Miller (1969) argumentó sobre el derecho a votar cualquier cuestión en representación de sí mismo o a través de un representante ajeno al parlamento. Los representantes *proxies* son dichos representantes ajenos a los parlamentos o cámaras, sin filiación a partidos, en quiénes se delega, -no se declina-, la soberanía de cada elector para empoderarlos suficientemente con objeto de definir las políticas públicas.

Como ejemplo empírico de esta tercera alternativa puede citarse la actual Constitución Ciudadana de Islandia que fue elaborada en una plataforma electrónica de participación y cooperación. En dicha plataforma participó una muestra obtenida por sorteo de ciudadanos voluntarios que lograron la legislación nacional. La participación fue voluntaria, aunque la colaboración final estuvo condicionada al resultado del sorteo. La construcción de la Constitución de Islandia muestra una mezcla de la primera y tercera modalidades aquí descritas de la Democracia Líquida, pues en parte algunos ciudadanos se representaron a sí mismos, otros resultaron representantes de correligionarios, -al menos por sorteo-, y quienes no participaron en el grupo voluntario dejaron a los conciudadanos como proxies de manera tácita. La misma fluidez del modelo líquido obliga a experimentar con casos empíricos que, como todo modelo incipiente, presenta combinatorias que no son universales ni fijas. Ello es propio de lo líquido y, en consecuencia, las alternativas están muy alejadas de hallarse jurídicamente reconocidas.

Con facilidad puede conjeturarse que un representante *proxy* ideal es un representante ad hoc al que se le delega de manera potestativa el poder soberano para que se encargue exclusivamente de los asuntos en que se reconoce su especialidad o por la confianza en su probidad. El representante *proxy* es un apoderado de la soberanía y voto del ciudadano que hará uso de tales poderes en el sentido que se le indique. En ese sentido, el representante proxy ideal obra con total transparencia frente a los intereses de los electores. No obstante, lejos del ideal, los motivos para seleccionar a un *proxy* pueden ser varios: desinterés en participar directamente, falta de tiempo para ilustrarse y participar en los asuntos directamente o el reconocimiento de que el representante participará políticamente mejor que el representado. En el caso ideal, el apoderado *proxy* puede recibir delegaciones acumuladas, es decir, además de contar son su voto y con el voto de quienes lo eligieron directamente, puede recibir la delegación de otros representantes *proxies* de ciudadanos

comunes. De manera que es posible provocar *proxies* de *proxies* formando cadenas con mayor fuerza para una decisión final. En ello hay una posibilidad importante para la transparencia electoral: cada ciudadano puede hacer pública la razón por la cual elige a su representante *proxy* aludiendo a que otros ciudadanos se sumen a su selección. Aunque, en la actualidad, debido al desarrollo de legislaciones que protegen los datos de particulares y la confidencialidad, se establece el debate sobre la potestad de hacer pública o no la deliberación para elegir a un *proxy.*

También es importante recordar que un representante *proxy* está sujeto a la revocatoria de su representatividad una vez que el asunto encomendado haya sido zanjado o en cualquier momento de la deliberación parlamentaria, -antes de las decisiones definitivas-, si sus electores deciden representarse por otro *proxy* o por sí mismos. El representante *proxy* es un apoderado que actúa *en* nombre y *por* cuenta de los representados y no sólo a cuenta de quien le delegó su poder. Por tanto, no es un representante político tradicional que actúa en nombre de sus representados sin las obligaciones de la transparencia, la rendición de cuentas y el riesgo de la revocatoria inmediata, es decir, sin la obligación de ser representante solidario. De manera que, para los *proxies,* el compromiso de su representatividad es vinculante y los convierte en co-responsables. Por ello y para ello son, en cualquier momento del proceso parlamentario, revocables.

La fluidez de la Democracia Líquida es alcanzada tanto por el derecho a la revocatoria permanente como por la capacidad de cambiar la delegación hacia otro *proxy* a medida que avanzan y se esclarecen los procesos parlamentarios y ejecutivos de deliberación, definición y acción. Por tanto, el modelo líquido exige a los procesos parlamentarios la total transparencia del trabajo legislativo.

En la segunda alternativa de la Democracia Líquida -que todavía conserva lo espacios representativos por distrito electoral o político y guarda la cuota distrital de soberanía ciudadana según la proporción correspondiente al número de distritos-, cabe la acción directa de los representantes *proxies* en el lugar de los funcionarios de los partidos. Los proxies no podrían adquirir más peso en las Cámaras y parlamentos que la influencia ganada por los espacios partidarios en las elecciones.

Antes de la era digital había una razón demográfica y una razón política para abandonar el sistema de la democracia directa y requerir a los representantes. A medida que los pobladores se hicieron muchos más de los que cabían en una asamblea, hubo menester de agruparlos en representantes de diversos colectivos. En la medida que la asamblea debería tomar las mejores decisiones para los colectivos, hubo menester de constituirla con los mejores, o, al menos, con aquellos que ostentaban el interés más general y el mejor saber para dar la mayor garantía posible de las decisiones adoptadas. Internet salva los aspectos demográficos y posibilita el retorno de la representatividad a la participación. Participación que puede ser directa o mediada por representantes ad hoc según el tema de la agenda política y la potestad de participar. Internet puede

transparentar las preferencias electorales respecto a los representantes y a su vez puede transparentar la actividad de los representantes gracias a las aportaciones instrumentales de *Twitter*.

Ante las actitudes pesimistas contra esta posibilidad, aquí se explica como *Twitter* podría superar las objeciones que alegan el tamaño del *demos* y la complejidad de la vida política que hace difícil la transparencia en los rubros de información, comunicación, deliberación, toma de decisiones y rendición de cuentas. El modelo líquido de democracia participativa puede incidir en el parlamento y dirigir a éste a transformar la nación si se instaura la delegación por representantes *proxy* a través de las capacidades que posee *Twitter*.

2. VENTAJAS DE TWITTER

2.1 Ventajas generales

Las ventajas generales de *Twitter* sobre los medios tradicionales de comunicación (cine, radio, televisión, periodismo) y de la versión de las plataformas electrónicas de la Web 1.0, son: los usuarios pueden ser a la vez receptores y emisores. No están sujetos a la economía del mercado, pues si así lo desean, pueden utilizar el software libre. Tampoco están sujetos a la reelección política, y por tanto, si es conveniente, exponen contenidos con total libertad. Carecen de barreras de ingreso, toda vez que se posee una conexión a Internet. Están libres de la censura, dado que adolecen de compromisos clientelares porque cada usuario a la vez es un protagonista y un receptor. Los mensajes tienen independencia de la cantidad de receptores, aunque cada usuario incrementa exponencialmente su valor. La interactividad por sí misma mejora al contenido, al medio y al usuario. Enriquecen la diversidad ciudadana con la inclusión de identidades diferenciadas. Lo anterior implica que *Twitter,* junto con los instrumentos de la Web 2.0, por añadidura genera y se apropia de nuevos derechos, como por ejemplo, la educación electrónica, la gestión legislativa electrónica, y el voto delegativo electrónico.

2.2 Ventajas específicas

Las ventajas específicas de *Twitter* sobre los medios de las plataformas de la Web 1.0 son: la horizontalidad, es decir, el trabajo informativo, comunicativo, deliberativo y propositivo retorna cooperativamente a las redes para difundirse y retroalimentarse. La horizontalidad es un modo idóneo de organizarse ciudadanamente, por lo tanto, da lugar a una composición social de la Democracia Líquida. Ésta se ve enriquecida con el crecimiento de participantes, aunque sean *amateurs* de la política. *Twitter* permite la inclusión de intereses privados o territoriales en la agenda pública y la política parlamentaria, con lo que evita la colonización de los medios. A ello abona la ausencia de censura, la no focalización de liderazgos, la eliminación de jerarquías deliberativas, es decir, en *Twitter* no existe la limitante de uno o varios portavoces "oficiales", dado que la rotación de la participación elimina todo escalafón interno. Otra ventaja es que la deliberación puede ser exhaustiva, profunda, con información privada y pública completa gracias a los links con sitios no oficiales y oficiales, sin límites de tiempo o mensajes, aunando los links a contenidos audiovisuales que

muestran y explican momentos, casos-ejemplos, necesidades y decisiones concretas.

Además existen ventajas *Twitter* por sobre otros medios de las redes sociales cibernéticas *(Blogs, Facebook, Web federada)* de las versiones Web 2.0 y Web 3.0, así como, de las plataformas electrónicas (correo electrónico, *wikis* como *Wikileaks* y *Wikipedia*). Estas ventajas, nacen de su complementariedad y la capacidad vertiginosa de conexión informativa para actualizaciones y advertencias. En la actualidad, la cifra de usuarios de *Facebook* se calcula en un número superior a 1.500 millones (Moreno, 2016), mientras *Twitter* ronda alrededor de 310 millones (El Financiero, 2016). Pero esto no es obstáculo para considerar su potencial democrático al momento de organizar la participación ciudadana e incrementar su impacto, como se verá adelante. Sin duda, los Blogs y Facebook son los medios más aptos para transmitir la información que da lugar al espacio deliberativo, la difusión en extenso y el crecimiento. Por su parte, *Twitter* es preferido por los miembros de grupos experimentales (Fallon, et al., 2011, p. 4-11) para establecer una comunicación más ágil entre los representantes del parlamento y "el mundo real"; también es preferido para aclarar el vocabulario técnico y de difícil comprensión que utilizan los miembros del parlamento. En la ejecución deliberativa y decisoria, *Twitter* es la herramienta más adecuada para lograr en la ciudadanía la alineación, la expansión y, en contraste, es superior a los otros instrumentos cibernéticos para la transmisión. Por ser *Twitter* más versátil que las otras redes sociales, resulta más apto para la delegación ciudadana en proxies y, sobre todo, para la secuencia de delegaciones en *proxies de proxies,* es decir, para dar a conocer a otros electores el por qué un ciudadano ha elegido a su apoderado *proxy* y proponer que se le sumen.

Variadas experiencias han mostrado que cuando se trata de propagar convocatorias y movilizaciones, *Twitter* es la herramienta más eficaz: al difundirse en tiempo real, tiene mucha libertad contra la censura, pues a los gobiernos represores se les dificulta ubicar a las comunidades virtuales y los grupos ideológicos que las apoyan. Los gobiernos totalitarios no pueden hallar a las organizaciones no gubernamentales, frentes y contingentes cibernéticos que propagan focos de atención, gracias a que *Twitter* se ejecuta en tiempo real con una red de nodos y, por tanto, dichos regímenes no encuentran las maneras de resistir o criminalizar la participación ciudadana. Quien desee subir un *twitt,* libremente justifica ante su audiencia las razones por las cuales se moviliza y por qué otro ciudadano debería movilizarse, en qué sentido ha de hacerse y cuáles son las estrategias para sumarse, comportarse e implicarse. Esta comunicación es capital en la Democracia Líquida. Si el representante político en el parlamento ha de definir las políticas públicas conforme al parecer de sus electores, o puede ser revocado para instaurar a otro representante más capaz y fiable para determinar las políticas públicas, entonces *Twitter* se convierte en la herramienta para comunicar a los representantes con sus representados y para comunicar a los representados entre sí y hacer llegar al representante el parecer del electorado. *Twitter* puede funcionar como una sala de chat, gestar comunidades virtuales, hacer que los ciudadanos opinen en intervalos

específicos sobre ciertos temas en períodos acotados. Permite las consultas, encuestas deliberativas, votaciones y peticiones electrónicas. Y sobre todo, ejecuta mejor que otros medios electrónicos las denominadas "cirugías en línea", es decir, en lugar de enfrentarse a los representantes políticos, los apoya para involucrarlos y comprometerlos en los mandatos de los ciudadanos que representan (Macintosh, Coleman y Lalljee, 2005).

Sin embargo, algunos resultados insatisfactorios cuando se ha incorporado Internet a las tareas parlamentarias generan sospechas severas: ¿qué tanto podemos influir en el destino de la nación, en las decisiones del parlamento al "subir" un *Twitt*?, ¿qué efectos tiene el poder de *Twitter* en la democracia participativa de tipo líquido?, ¿en qué medida las soluciones a la desafección política serán de cuño electrónico?, ¿puede *Twitter* revertir los malos efectos de la democracia representativa?

Ante las dudas anteriores existen ejemplos extraordinarios que desafían el cálculo político de los gobiernos escépticos y las categorías predictivas de los científicos sociales. Más allá del uso de herramientas web por los parlamentos, Dinamarca, Francia, Nueva Zelandia, y en particular, los destacados resultados del parlamento escocés en 1999, 2002 y 2004[1], puede hacerse referencia al modelo de Democracia Líquida. Es decir, hacia la intervención ciudadana –opcionalmente directa o delegada-, en la definición de las políticas públicas y su fiscalización (Aguirre, 2015a). El fenómeno del Partido Pirata –como se ha dicho-, puede ejemplificarlo, siempre y cuando se advierta que la modalidad de la Democracia Líquida no está cooptada por la institucionalización de los Partidos Piratas.

3. LA VINCULACIÓN ENTRE TWITTER Y LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA PARTICIPATIVA DE ORDEN LÍQUIDO

El modelo de la Democracia Participativa nace de la insuficiencia del modelo Representativo. Aunque cronológicamente posterior, se halla en un punto de equilibrio entre la contemporánea Democracia Representativa y la antigua Democracia Directa. La principal característica de la Democracia Participativa es el acercamiento entre representantes políticos y ciudadanos, por el cual toma un perfil del modelo directo, incrementando la legitimación de las políticas públicas. Éstas son co-definidas por gobernantes y ciudadanos participando simultáneamente. Es decir, el proceso democrático evoluciona porque la ciudadanía influye en las decisiones que toman los gobernantes al establecer "una gestión y estructura administrativa transversal, fomentado el trabajo conjunto y la relación entre diferentes áreas" (Colombo, 2007, p. 33). La democracia participativa, más allá de los instrumentos de participación, como

[1] No hay espacio suficiente en este texto para ilustrar estos casos, pero puede consultarse el estudio comparativo de los sitios Web realizado en 18 parlamentos de diversos países (Setälä y Grönlund, 2006) y para el caso escocés los reportes de Seaton (2005) y Smith y Webster (2004).

la consulta ciudadana o el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular, tiene una modalidad líquida que permite la participación ciudadana directa en asuntos públicos, su conducción se da por los consensos deliberativos no jerarquizados al establecer simetrías entre el Estado y los ciudadanos a través de las redes sociales.

Dado el tamaño del "demos" y la cantidad y especialidad de los asuntos, la democracia participativa de orden líquido sólo puede lograrse si realiza una mezcla de estructura política y procesos democráticos. Es importante destacar que la estructura corresponde al tipo de representación y los procesos a las estrategias que pueden realizarse por *Twitter*. No se trata simplemente de incluir a *Twitter* en los actuales modelos representativos, sino de asumir el cambio que *Twitter* provoca en ellos hacia los modelos participativos.

Twitter influye en la estructura representativa porque puede transformarla en una estructura participativa líquida, es decir, de la votación delegada *"proxy"*[2]. En otras palabras, gracias a *Twitter,* los representantes políticos podrían dejar de ser aislados líderes y los únicos responsables de las políticas públicas y se vuelven apoderados y representantes solidarios de los ciudadanos *twitteros*. O mejor dicho: los representantes serán certificados por *Twitter,* en la medida en que son seguidos, como legítimos representantes cualitativa y cuantitativamente. Cualitativamente porque *Twitter* permite demostrar que los miembros del parlamento (sean definitivos por un período o temporales debido a que sólo intervendrán por un asunto de su especialidad, o efímeros por una revocatoria ciudadana) han tomado decisiones en el sentido de sus seguidores en *Twitter*. Cuantitativamente, porque la autentificación y delegación del voto de sus seguidores los legitima en la estructura *proxy* con más ponderación en las votaciones parlamentarias por la cantidad de *twitteros* que les conceden su representación.

Para que *Twitter* funcione, es necesaria la estructura de la plataforma de representación *proxy,* porque, como ha señalado con certeza Lidén; "la Democracia electrónica no puede ser por sí misma totalmente democrática si el sistema político en el que está incrustado no es democrático" (2012, p. 85). Y no se trata de una petición de principio, sino de la esencia de la democracia: la espiral donde los ciudadanos influyen en el perfeccionamiento de las estructuras políticas y éstas a su vez permiten una mejor y mayor participación ciudadana. Sólo de ese modo puede conseguirse una Democracia electrónica participativa. Parafraseando a Lidén, la Democracia electrónica participativa 'se constituye a partir de la posibilidad del uso de las TIC en los procesos políticos relacionados con la información, el debate y la toma de decisiones y, además, incluye que éstos están permeados por los derechos políticos y civiles que se caracterizan como democráticos' (2012, p.85). En otras palabras,

[2] Una explicación jurídica y ampliamente evaluada sobre el sistema *"proxy",* aplicado a los cuerpos legislativos, que muestra las ventajas de equidad democrática puede encontrarse en Alger, Dan (2006) "Voting by proxy". *Public Choice.* (126) pp. 1-26.

la transparencia es una cuestión de gobernanza: los miembros del gobierno han de dar a conocer la información requerida de sus decisiones, actividades y gasto público y, por su parte, los ciudadanos han de solicitar y dar "acción viral" a la información recabada y, sobre todo, a la correspondiente reprobación o aprobación.

Por su parte, la plataforma *proxy* ha sido utilizada en empresas, transacciones bursátiles y en algunos países y parlamentos de manera restringida (Canadá, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos, entre los más representativos). La estructura y función de esta plataforma obedece a un deseo de representatividad directo y puede adoptar tantas modalidades como sean necesarias (Petrik, 2010; Green-Armytage, 2005; Huber, 2007; Yamakawa et al., 2007). Por ejemplo, ha permitido la representación parlamentaria de minorías en la Asamblea de Ontario en 2007; en Nueva Zelandia, el Consejo de Ministros; y el Colegio Electoral de los EE.UU., aunque en este país se eliminó de la Cámara de Representantes en 1995. Desde 1989 en Vietnam y la entonces extinta Unión Soviética, el modelo *proxy* se declaró ilegal, pero en realidad se toleró en muchas prácticas porque aumentaba la participación de mujeres, militares y familias.

Ganar las elecciones es la condición para que un miembro del parlamento (no necesariamente de un partido político) trabaje con la plataforma *proxy.* La transparencia es esencial a la estructura política y al proceso democrático participativo. A través de *Twitter* se puede autentificar, para el electorado, el sentido de los votos en las sesiones parlamentarias. Como por ejemplo lo hizo el diputado español Joan Baldoví -de la coalición de los partidos Equo-Compromís- en su cuenta personal de Twitter (7 de abril 2016; https://twitter.com/joanbaldovi?lang=es) o la manera en que dispuso de su curul el 12 de septiembre de 2013 al declinar su posición personal en el parlamento en el sentido de la votación abierta en Internet por la cual convocó a sus elec¬tores. El tamaño del "demos" hace esto imposible en el modelo democrático representativo y con los *mass media* tradicionales de comunicación. Pero si se utilizan las ventajas de *Twitter,* entonces las redes encumbran a representantes como mega *proxies* de otros *proxies;* y la simultaneidad y versatilidad de *Twitter* para ejecutarse en tiempo real, puede aplicar el sistema *proxy,* es decir, convierte a los representantes políticos sólo en apoderados delegados con total transparencia de su proceder. Así, en los miembros del parlamento se delega el parecer de sus electores por asociación, no por una victoria electoral partidista (Ford, 2002), al grado que pueden rechazarse sus votos, como ocurrió en la Comuna de París y los primeros soviets en escalas locales.

La Democracia Líquida, al vincular el sistema *proxy* y *Twitter,* evita en la estructura política y en el proceso democrático la opacidad propia de la oligarquía de los partidos políticos. Para evitar la opacidad en las políticas públicas, sobre todo cuando los asuntos requieren de una opinión certificada por expertos no políticos, ésta puede recibir una ponderación de mayor valor o cantidad de votos, tal y como ocurre en el Colegio Electoral de los Estados Unidos de Norteamérica. Pero en la Democracia Líquida los votos tienen valores diferentes

en el parlamento por razones del número de delegaciones que ha recibido un *"proxy"* parlamentario. Por ejemplo, si el asunto a votar concierne a las políticas demográficas, el voto de un elector común que participa vía directa se valora con un solo punto de ponderación, mientras que el de un representante *proxy,* en tantos puntos como la suma de los electores que en él lo delegaron y el de un representante *proxy* de *proxies,* en tantos votos como la cadena delegativa haya acumulado. De esta manera, la plataforma permite la participación de ciudadanos, ciudadanos organizados, representantes e instituciones, dando a cada participante tantas ponderaciones cuantitativas como logre acumular. Guardando la debida proporción entre escalas, puede decirse que el sistema *proxy* es útil a nivel parlamentario como lo ha sido a niveles locales en los casos del presupuesto participativo (Cfr. Miori y Russo, 2011; León, 2010; Peixoto, 2013).

La previa autentificación de los participantes es una condición para participar en la plataforma *proxy.* El aspecto positivo y no restrictivo de la autentificación es el condicionamiento de participantes en la información, involucramiento en foros electrónicos, consulta de preguntas frecuentes y un largo etcétera que abarca las acciones deliberativas. El proceso del presupuesto participativo electrónico es la mejor muestra de ello (Aguirre, 2015b): desde el derecho a postular un programa que requiere presupuesto, pasando por hacer pública toda la información que requiere para persuadir a sus adeptos y la correspondiente deliberación y toma de consenso, hasta la rendición de la cuenta pública en tiempo real al ejecutar los programas favorecidos. Fallon y otros (2011), presentan diversos cuadros del valor que reciben las actividades deliberativas por parte de los miembros del parlamento y los grupos de enfoque ciudadanos. Destacan, -en el uso de las TIC-, el incremento de la información, la transparencia y la rendición de cuentas. Es decir, el derecho a participar y votar se gana en la medida que se ejerce el derecho a la información y al debate. La calidad ciudadana se protege e incrementa, no simplemente se conserva. Ello es sano porque implica que la condición jurídica de ciudadanía no radica sólo en una condición de mayoría de edad y territorialidad, pues no se es ciudadano para participar, sino que se participa para devenir en legítimo ciudadano.

Cuando los electores determinen el proceder de sus representantes parlamentarios *proxy* vía *Twitter,* apoyarán, declinarán o transformarán las decisiones parlamentarias. No será necesaria la lucha para incluir en la agenda pública a los plebiscitos, referéndums, peticiones ciudadanas o gubernamentales. Por ello, la Democracia Líquida es superior al modelo de democracia participativa convencional. Es decir, la interoperabilidad entre *twitteros,* delegados *proxy* intermedios, entre éstos y los representantes parlamentarios definitivos para una sola votación en el parlamento, construye el ágora política virtual.

Para que la estructura política de *proxy* funcione vía *Twitter,* puede anidarse en una plataforma electrónica de sistema en nube, sistemas de servidores federados o sistemas distribuidos (por ejemplo, Cyn. in, Jappix, @versionvega, respectivamente o el caso Lorea, Cfr. Cabello, Franco y Haché, 2012), donde los ciudadanos tendrán

oportunidad de compartir y hacer las tareas de los representantes gubernamentales, entre otras: realizar consultas e iniciativas de sugerencias y propuestas, clasificar las anteriores, enriquecer los respectivos debates con wikis, proceder a las evaluaciones de propuestas en el orden jurídico, técnico y financiero. Es decir, el ciudadano no sólo tiene derecho a la información por transparencia, sino que también genera información para los correligionarios.

Twitter permite la interoperabilidad de los usuarios de las plataformas con el objeto de aplazar, adelantar o declinar algunas o todas las tareas participativas. Ello impulsa el desplazamiento o encumbramiento de asuntos y también de representantes, pues cada usuario puede cambiar de *"proxy"* antes de la votación definitiva, votar autónomamente o seguir la evaluación y popularidad de su propio *"proxy"*. Para concretar esta tarea, cada *proxy* o representante debería publicar sus #tareas, #número de representantes que posee, #experiencias de ponderación (sugerencias, evaluaciones, clasificaciones, contribuciones deliberativas, construcción de wikis, etc.). Como es evidente, esto obliga a los representantes parlamentarios, como se ha dicho, a convertirse en seguidores de los ciudadanos, en la medida en que éstos siguen a los representantes y los certifican como tales. Así, los proxys twitteros de mayor volumen, en vez de ostentarse como solitarios y únicos tomadores de decisiones, se convierten en verdaderos delegados apoderados de la voluntad soberana de sus electores. En ello guardan similitud con los candidatos independientes. Además, un representante político o *proxy* puede ser delimitado en sus funciones antes de las decisiones o inclusive, si sus representados no están de acuerdo con sus evaluaciones y reportes, pueden despedirlo o suspenderlo del asunto. La Democracia Líquida se caracteriza por el ejercicio de la revocación de mandato legislativa y la capacidad de revertir los procesos al punto de inicio que resulte democráticamente confiable, y ello sólo es posible porque de suyo es un modelo fincado en la transparencia y la rendición de cuentas prácticamente como equivalentes.

Las ventajas de la estructura *proxy* en una plataforma de *Twitter* son: delegación de actividades de información y análisis en un representante (no necesariamente miembro del parlamento) más capaz y disponible que uno mismo, y más confiable que el representante parlamentario al que posiblemente una minoría afectada no se adhirió en el proceso electoral. Esto aumenta la legitimidad y disminuye el tiempo y esfuerzo que requiere un asunto político para el ciudadano común. Otra ventaja es que cualquier elector puede votar directamente y sumar la valoración ponderada de su voto a la propuesta que siga en *Twitter*. A la anterior, se añade que las minorías pueden conseguir adeptos y elevar a nivel público sus preocupaciones locales; como es aconsejable en el caso de jóvenes menores de edad, inmigrantes no regularizados y grupos frecuentemente marginados o poblaciones con menor proporción demográfica. Un efecto benéfico de lo anterior son las alianzas o coaliciones, lo cual da mayor ponderación a los votos de un *proxy* que no es miembro oficial del parlamento. Un ejemplo parcial de estas circunstancias se halla en la posibilidad de delegar, –y no transferir fiduciariamente–,

la soberanía a través del voto temporal hacia los funcionarios de partidos.

Ahora bien, no puede negarse el escepticismo sobre las posibilidades que tiene un texto de apenas 140 caracteres para perfeccionar la democracia. Es decir, en términos concretos y ambiciosos ¿qué debe hacer un ciudadano común al usar *Twitter* para empezar a transformar la nación?, ¿cómo convencer a sus conciudadanos que deleguen su soberanía en el representante *proxy* de su (s)elección?, ¿cuál es la ruta que llevará a un *twitt* a influir en el parlamento?, ¿cómo lograr que un *twitt* convoque y acopie el mayor número de seguidores y votos para encumbrar al representante *proxy* de mayor preferencia ciudadana, independientemente de su pertenencia o no adscripción a un partido?

4. ESTRATEGIAS ACTIVISTAS DE TWITTER

Desde hace más de una década los resultados eran desalentadoras respecto a la democracia electrónica; Castells (2001, p. 177) y Costafreda (2004, p. 4-5) decían que las TIC no han cumplido la utopía democrática. Más recientemente, otros declaraban que no existen mejorías en los modos de hacer la política (Parvez, 2006, p.79). En esta década, varios escritores, como Gladwell (2010) y Postill (2011), desacreditaron las posibilidades de Twitter para influir en los parlamentos y transformar el Estado de derecho democrático hacia una Democracia Participativa más efectiva. Postill calificó de "banal" dicho activismo (2011, p. 51) al concluir que Internet no tiene efecto alguno en la estructura jerárquica del Estado moderno. Paradójicamente, las tres principales estrategias de *Twitter* fueron recopiladas por Postill (2012) al comparar el *Occupy movement* con el movimiento de *Los Indignados* a partir de un trabajo de campo antropológico que hizo en Barcelona durante el 2012. Pero ahora son propuestas para hacer valer la voz y el voto ciudadano, vía Twitter, en las decisiones del parlamento.

Debe advertirse que al mezclar las estrategias activistas de *Twitter* con el sistema representativo de *proxy,* no se busca dar pie al activismo político ilegal e ilegítimo o a la participación ciudadana disruptiva, sino lograr un avance estructural que abandona el modelo de la Democracia Representativa para adoptar la Participativa y consolida a ésta en la Democracia Líquida.

4.1. Jugar el algoritmo

Para que *Twitter* alcance una influencia efectiva ante los representantes políticos en el parlamento, es necesario que extienda su capacidad de movilización. Es decir, atrapar la atención de los usuarios y movilizar sus sentimientos políticos e intereses. *Twitter* posee la función tecnológica suficiente para ejecutar el "sigue tus intereses" de manera satisfactoria. Este es el inicio de una campaña activista que genera una tendencia en las TIC. La investigación de Postill se apoyó en la indagatoria de Cullum (2010a) que reporta el algoritmo de tendencias de *Twitter.* Este algoritmo demuestra que los temas o tendencias son favorecidos por la novedad y el volumen. La idea consiste en aumentar la novedad a través de los líderes activistas no oficiales con frecuentes cambios en las palabras clave de la campaña y,

consecuentemente, conseguir el aumento de volumen al animar a los seguidores a *retwittear el hashtag* (palabra clave precedida por el signo #) recién acordado, hasta constituirlo en una "tendencia" que alcance a un público más amplio. Esta estrategia es útil para llamar la atención de la ciudadanía sobre las tendencias más socorridas, las causas sociales en lucha y para suplir la escasez de participación política.

Para lograr al aumento de volumen y motivar el *retwitteo* hasta el nivel de una tendencia influyente, Cullum (2010b) propone ocho pasos. Expresados de manera sumaria son:

4.1.1 Preguntarse a sí mismo qué valor desea darle a su *Twitter* para ser compartido por los seguidores. Por ejemplo, si desea continuar una conversación no comercial, deberá usar un *hashtag* como #sinfines de lucro. Pero si desea entrar en la lista de las primeras tendencias *(trending topics),* entonces elija algo como #justinbieber. Si la intención es hacer algún comentario, elija #irónico. La idea es generar un hashtag directamente relacionado con la situación que desea poner a consideración; por eso existen *hashtags* como #democraciarealya, #Nonosvamos, #15M, etcétera.

4.1.2 Investigar si el *hashtag* ya está establecido y qué movimientos están asociados a él. Por ejemplo, #democraciarealya y #democraciaya, son dos *hashtags* muy parecidos, el primero nacido en España y el segundo se encuentra internacionalizado. Este paso es importante porque existen casos de *hashtags* homónimos o hackeados y ello puede desviar la tendencia deseada. Para investigar si el *hashtag* ya está establecido pueden consultarse en la Web: *Twitter Search, What the trend, Twubs,* Hashtags.org y Tagalus (que es un diccionario *hashtag*). En México existe el website: http://tuiti.net/ que se dedica a elegir "los mejores *tuits* de los mejores *hashtags*".

4.1.3 Decidir un *hashtag* corto y fácil de recordar. Para ello deben evitarse los errores ortográficos y las frases incómodas con objeto de hacer el *hashtag* más legible. Buenos ejemplos son: #demo2010 y #solidaridad.

4.1.4 Al comenzar a *twittear,* proporcione el contexto para dar a entender qué significa el *hashtag.* Debe utilizarse el *hashtag* juiciosa y estratégicamente, pues se corre el riesgo de diluir su utilidad. Un buen ejemplo de ello es el #yosoy132, para sumarse a la lista de 131 personas que testimoniaron la falsedad de declaraciones que hizo el actual partido oficial en México durante las elecciones de 2012. De esa manera, el supuesto usuario 132 del *hashtag* llegó a un número superior a las cinco cifras. Por tanto, el uso del hashtag debe ser frecuente y consistente.

4.1.5 Compartir el *hashtag* en websites, redes sociales y obviamente en Twitter.

4.1.6 Configurar una *Twilert,* es decir, una alerta de *twits* para recibir actualizaciones regulares por correo electrónico de los *twits* que contengan el nuevo *hashtag.* Ello permitirá monitorear la tendencia viral.

4.1.7 Añadir el *hashtag* y su definición al diccionario Tagalus o Diccionario Hash, con el propósito de darlo a conocer y conservarlo de manera permanente. Ello permitirá convertirlo en referencia del movimiento.

4.1.8 Configurar un *widget* en el propio sitio web para escuchar la conversación de *Twitter* de *Tweets* que utilizan ese *hashtag.* Los servicios más usados para ello son: Widget Caja y Tweet cuadrícula.

Con el juego del algoritmo, el *hashtag* inicia el camino a convertirse en tendencia. Es muy importante darle la acción viral y sostenerla para hacerla presente en el mayor número de ciudadanos participantes y poderla lanzar con mayor peso e influencia ante los delegados proxy y miembros del parlamento. Para ello debe seguirse la segunda estrategia.

4.2 "# recopilar los hechos"

Construyendo una simulación del juego llamado "Chuck Norris *Facts*" que popularizó en la Web el actor Chuck Norris, "#recopilar los hechos" convierte el *hashtag* en herramienta para encontrar, seguir, suscribir, organizar y tener listas de contactos públicos de una multiplicidad de usuarios que fecundan la discusión sobre el asunto político en cuestión. Su propósito es elevar el caso a la cima de las tendencias en las TIC (no sólo *Twitter,* sino también grupos de Facebook, Amigos *Delicious, YouTube, Second Life,* foros Web, grupos de listas, Web-blogs y quizá también las plataformas de la Web 3.0), lo cual, en la cultura política, equivaldría a colocar un asunto de la esfera privada en la agenda pública.

En la práctica, cuando una cuestión alcanza las mayores audiencias en las tendencias *(trending topics)* aparece de manera automática en la página principal de los usuarios. Para el activismo político es ventajoso porque el *hashtag* no puede ser controlado ni retirado, sencillamente porque es de uso público. Además, el usuario encontrará detrás al grupo de mensajes que lo elevaron a la tendencia dominante. Esto permite la pronta y eficiente incorporación de cualquier ciudadano a la deliberación pública. Y así, con la información, la comunicación y el conocimiento histórico de la deliberación comunitaria del asunto, se ha preparado el camino para la tercera estrategia.

4.3 Twitteando la nación

Esta es la estrategia de orden propiamente político que permitirá elevar un *twitt* hasta el parlamento. Consiste en agrupar bajo un mismo interés ciudadano al máximo número posible de usuarios, aunque pertenezcan a grupos distintos entre sí. Ello supera las críticas de los teóricos que consideran fragmentadas o insignificantes a las minorías en las plataformas electrónicas y las redes sociales cibernéticas. Cuando un mismo sentido ciudadano se agrupa, entonces se puede exigir a los miembros del parlamento que actúen como proxys delegados (y no solamente representantes) de ese grupo.

Estudiosos de los fenómenos Web (Gee, Wenger), y los teóricos multiculturales de la ciencia política (Kymlicka y particularmente Young), coinciden en la existencia del criterio de agrupación y pertenencia que permite unificar cosmovisiones diversas en un solo proyecto político: el criterio de la afinidad. La afinidad es la forma de ver,

sentir, pensar y actuar en el mundo con el interés emancipatorio de superar la opresión. "*Twittear* la nación", entonces, refuerza las afinidades de quienes padecen opresión más allá de las identidades culturales, políticas o nacionales (no Estatales en sentido estricto). Por ello *Twitter* ha sido protagónico en el movimiento español de *Los Indignados* y en infiltraciones contra gobiernos totalitarios; por ejemplo, al burlar la censura del régimen chino cuando el prisionero Liu Xiaobo ganó el Premio Nobel de la Paz en 2010.

El alcance del poder político de *Twitter* es *sui generis,* pues, con las estrategias descritas, *Twitter* tiene el poder para crear redes, cuanto más en la medida que *Twitter* pertenece a los instrumentos de la versión Web 2.0 y 3.0 y éstas se distinguen por la sindicación, la capacidad de crear hipervínculos y expandirse de modo viral. El poder para crear redes puede generar u omitir nodos, construcción que puede rebasar cualquier barrera. *Twitter* ha llegado al punto de invertir la famosa tesis de Marshall McLuhan: el mensaje es el medio. Es decir, la capacidad de transformar la nación e influir en el parlamento está en los *twitts* porque el poder para crear redes puede originarse del poder de unos nodos sobre otros. Las redes desbordan el control que los propietarios, directivos o gobiernos tienen sobre los medios de comunicación en red porque los filtros censores detienen los mensajes, pero no los medios mismos, ya que no se pueden suspender los nodos. Al respecto, Castells afirma: "... una vez en el ciberespacio, a la gente pueden ocurrírsele todo tipo de ideas, incluso la de desafiar el poder de las empresas, desmantelar la autoridad del gobierno" (2009, p. 540). En realidad, no sucede que estas ideas ocurran al llegar al ciberespacio, sino por provenir de la desafección política y las insuficiencias del Modelo Democrático Representativo es que llegan al ciberespacio. Así, el poder para crear redes engendra un nuevo poder: el poder de conexión. He aquí el principio para instaurar la transparencia, la rendición de cuentas, los efectos revocatorios y acabar con la ruptura entre los representantes políticos del parlamento y sus electores y también para librar la incomunicación entre electores al momento de definir las políticas públicas. El poder de conexión de *Twitter* en la Web 3.0 se traduce en una sindicación imparable porque no sólo pueden conectarse las redes entre sí, sino que mientras se vinculan, cada una sigue incrementando su influencia en el propio ámbito.

Twittear la nación, con y desde la Web federada y sindicada, permite que una propuesta política, un voto no contemplado dentro de la institucionalización del proceso electoral o una petición *ad hoc,* sea elevada hasta el gobierno con mucha presión. El caso de la petición de perdón a Intisar Sharif Abdallah, la mujer condenada a la lapidación en Sudán en 2012, muestra como *Twitter* expandió su poder viral y en menos de un mes Amnistía Internacional recopiló 75.715 firmas (https://twitter.com/amnistiaespana). Sin embargo, debe insistirse, la naturaleza transformadora de *Twitter* no es la del activismo disruptivo, sino la que incide en la estructura política al aplicarlo al modelo de la Democracia Líquida que considera delegados apoderados *proxy* a los miembros de un parlamento. Ello debiera precisarse: el miembro de un parlamento ha recibido, por voto del elector, la delegación de la soberanía ciudadana, entonces, no es, *estricto sensu,* un fiduciario

(mandatario), sino un delegado (ejecutor) de dicha soberanía. Por tanto, cabe distinguir entre el poder de representación y el poder delegado, el correspondiente a los *proxy.* En el primero, el poder es un mandato, más o menos amplio, por el que una persona faculta a otra para actuar en su nombre de forma general o para un determinado asunto; en el segundo -la delegación *proxy*- es una autorización para votar en nombre y representación del ciudadano en los asuntos que le afectan con una autorización mucho más restringida y limitada, como lo establece el deseo de una verdadera democracia al delegar la soberanía.

5. DISCUSIÓN

Los retos y objeciones de la propuesta para modificar la nación vía *Twitter,* anidada en la Democracia Líquida, por su capacidad de transformar el quehacer democrático de los parlamentos son recurrentes: la brecha digital, la falta de pasión y competencia para lograr que la ciudadanía participe y la ausencia de una teoría democrática deliberativa que sustente la aplicación de Internet (Araya y Barría, 2009).

Los retos son técnicos y políticos; ante los primeros cabe responder que la evolución de la democracia electrónica ha dado cabida a los espacios del buen gobierno, gobernanza y gobierno abierto; y que los aportes de *Twitter* no son revolucionarios, sino graduales. Los parlamentos escocés, escandinavo, señalados en la nota uno y reportados precisamente por Araya y Barría, entre otros, son un ejemplo de la capacidad dinámica y adaptable del perfeccionamiento que Internet tiene en la construcción permanente del ágora política virtual. Los retos políticos que enfrenta el modelo Democrático Participativo no minan la voluntad emancipatoria, como se puede constatar por la pujanza que tiene la Democracia Líquida a partir del año 2009 con la emergencia de los Partidos Piratas en Suecia, Alemania, la República Checa, Suiza, Austria, Croacia, Islandia y recientemente Francia y Holanda.

La denominación "pirata" obliga a aclarar ¿a qué "piratería" se refieren los partidos políticos que rebasan los límites fijos de los modelos representativos y de los instrumentos participativos? Esta cuestión está determinada *de facto* por las legislaciones territoriales en donde se encuentren los diversos Partidos Piratas. Incluso existen asociaciones ciudadanas piratas sin tener explícitamente tal denominación o registro. Por ejemplo, así sucedió con el Partido de Internet o el Partido X en España, que no se ostentan como "piratas", pero siguen la misma ideología y similar lógica.

De jure, la "piratería" (aunque tal expresión sea un oxímoron), en lo referente al núcleo semántico contemporáneo del término, corresponde a negar la reserva exclusiva de derechos. Es decir, la "piratería" se instaura como una acción, actitud o movimiento en contra de los derechos reservados adquiridos a través de patentes, registros de autor o registros de propiedad o legalizaciones semejantes. La política de la piratería se propone derogar o abolir toda reserva de derechos sobre bienes o servicios necesarios a la humanidad que están o estarán en monopolios interesados en ampliar su influencia y ganancias. Esta nueva "piratería" niega

los derechos reservados a la educación y a la cultura y a los medios para manifestarlas, expandirlas y divulgarlas. La política de la piratería niega los derechos reservados y la exclusividad de las patentes y "licencias" de reproducción a quienes se ostentan como dueños de las fórmulas de los medicamentos y de los programas de software. Los piratas de esta política promueven el software libre, los medicamentos de genéricos y similares y, en términos generales, la copia libre de cualquier cosa que esté protegida bajo "licencia de uso o patente". La política tampoco ha de quedar exenta de la nueva piratería, es decir, el acceso a la información, la posibilidad de obsequiar la información, cuestionarla y debatirla es un derecho que cualquier ciudadano alcanzará a través de las redes electrónicas.

Por ende, la piratería política desea eliminar la reserva de derechos a los representantes políticos y sus respectivos partidos. Esas élites no habrán de ostentar la única licencia para hacer políticas públicas, tampoco habrán de actuar como si fueran dueños de una "patente" legislativa. Los partidos políticos no tienen los derechos reservados o *"copy right"* para constituirse en las únicas instancias que den cauce a la soberanía o dirigir los destinos de "el pueblo" o "la nación". La piratería política también involucra al poder ejecutivo y judicial; éstos no son los únicos para albergar información, clasificarla y decidir cuándo se liberará para conocimiento de todo interesado. Guardados los derechos de reserva y confidencialidad sobre los ciudadanos particulares, toda la información de la *res-pública,* en la medida que adquiere la modalidad electrónica se convierte, en efecto, en pública. Las actividades de exhibición y denuncias de *Anonymous* y *WikiLeaks* -que han puesto en jaque a gobiernos, consorcios comerciales y corporaciones financieras-, son ejemplos de este poder. Por ello, las observaciones que Vattimo vaticinó desde más de dos décadas en *La sociedad Transparente* (1990) son demostradas por *Twitter* cuando muestra el lado ciudadano del filo de aquella arma de dos caras.

La piratería política tiene entonces por misión acabar con la simulación de la política representativa y hacer política participativa con y desde cualquier ciudadano. Así como un software pirata puede ser utilizado por cualquiera, o cualquiera puede fabricar un producto pirata, es decir, imitando a la marca original que posee la patente o la licencia de exclusiva producción; la piratería política retorna a la médula de la democracia para ejercerla en las políticas públicas y más allá de éstas. La soberanía, ya puede sospecharse fácilmente, no sólo se ejerce en la delegación del voto y en el poder constituyente de los organismos de representación.

6. CONCLUSIÓN

La Democracia Líquida y *Twitter* confrontan con éxito las causas de la desafección política señaladas en el primer párrafo de la introducción: a) ante la forma de elegir a los representantes, se postula: la elección de los miembros del parlamento ha de transformarse en una *delegación,* es decir, transformar a los miembros del parlamento de "representantes" con poder autónomo a "delegados *proxy*" con poder restringido gracias a la revocatoria de mandato, según

el transparente y total seguimiento explícito que tengan en *Twitter,* particularmente al definir una política pública; b) respecto al grado de autonomía para tomar decisiones, cabe precisar, los representantes que pasarían a ser delegados *proxy* poseen autonomía limitada con la restricción que sus seguidores les deleguen para cada caso de la agenda pública. La delegación de la soberanía, por la que se otorga la autonomía, puede ser indirecta o directa. Es directa cuando el representante que acudirá al parlamento es nombrado apoderado *proxy* e indirecta, cuando recibe acumulativamente la representación de otros *proxies* y *Twitter* hace esto público en tiempo real; c) en lo concerniente a las funciones e influencias de la opinión pública, la transformación es radical: la interacción de *Twitter* y su sindicación con la Web 3.0 desplaza a los medios tradicionales de comunicación que ejercían la colonización con encuestas sospechosas, clientelismo, compromisos partidarios y censura; d) el limitado espacio de la deliberación política se supera porque Internet ofrece espacio ilimitado de información, comunicación y deliberación. *Twitter* lo brinda en tiempo real y virtual; e) respecto a la expropiación de la influencia política que realizan los partidos, la sindicación dentro de los 140 caracteres de *Twitter* ofrece la expansión viral del espacio virtual para la recopilación y actualización de quienes pueden revocar a los representantes; f) en relación a la oligarquización de los partidos políticos y la sujeción de sus miembros a los intereses de sus grupos parlamentarios el futuro es prometedor: la representación *proxy* transparentada y certificada legitima las decisiones de los delegados y los libera de las consignas de grupos parlamentarios. Además, el agrupamiento de intereses por los seguidores de *Twitter* sustituye a los bloques partidarios en las maniobras del parlamento; g) por tanto, las objeciones a la participación potenciada por la Democracia Líquida son paliadas por la delegación *proxy* (revocable y acumulable, según la voluntad soberana de los ciudadanos), gracias a la cual, los apoderados delegados *proxy* -mientras están en funciones en el parlamento (sin ser funcionarios de fijo en el mismo)- pueden perder o incrementar su proporción demo-elitista. Es decir, la Democracia deja los cánones anquilosados y enquistados, y se convierte en Líquida para que la soberanía ciudadana no se enajene en representantes fiduciarios y pueda fluir de manera dinámica y adaptable a las circunstancias y los intereses del ciudadano mediático, caso por caso de la agenda pública.

De las consecuencias de falta de legitimidad del modelo Democrático Representativo que Internet puede revertir, señaladas en el tercer párrafo de la introducción, cabe decir a favor de los argumentos aquí expuestos que: 1) la falta de representación de la diversidad en los parlamentos es anulada con la estrategia "*twitteando* la nación" que agrupa y proyecta minorías. La actual existencia de derechos contingentes, categoriales y diferenciados dan prueba de la infraestructura jurídica con que cuenta *Twitter* para elevar exponencialmente la capacidad de proyección de los marginados; 2) respecto al déficit de control gubernamental, la potencia de *Twitter* y su sindicación, al menos en la escala municipal, soluciona los casos de iniciativas ciudadanas no atendidas; los casos municipales del presupuesto participativo electrónico lo prueban. En relación

a la transparencia y la rendición de cuentas, la condición política se resuelve por la revocabilidad de los *proxies*. A su vez, la instrumentación de la revocabilidad está garantizada por la capacidad comunicativa de *Twitter* que abarca una amplia demografía y una inmediata aplicación; 3) la pérdida de filiaciones ciudadanas y políticas como erosión del capital social es revertida al motivar la participación a través de delegados por asociación en vez de representantes por elección, pues los miembros del parlamento no operarán por compromisos partidistas; y así como pueden ser reelegibles como delegados, también corren el riesgo de que su actuación sea rechazada por sus delegantes. Un dinamismo participativo tan vertiginoso sólo es posible en una estructura *proxy* si ésta se instrumenta por la viralidad *Twitter;* 4) la ausencia de poder respecto al destino de los recursos públicos se ve revertida por la capacidad de delegar en gobernanza, los planes, programas y presupuestos con los *proxys*. Estos, aunque no sean permanentemente representantes parlamentarios, legitiman su autoridad política para fiscalizar la transparencia y la rendición de cuentas gracias a sus seguidores, lo cual es posible por la estructura y la comunicación de los procesos políticos que potencia *Twitter*. De este modo, un breve texto de apenas 140 caracteres hace fluir la soberanía y, dentro de la Democracia Líquida, transforma una nación. Como lo probó el *twitt* del presidente Obama, de los EE.UU., el 26 de junio de 2015 (cuarto *twitt* mundial más reproducido en ese año) cuando logró un efecto viral alrededor del Tribunal Supremo al apoyar la igualdad de género.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alger, D. (2006). Voting by proxy. *Public Choice,* (126), 1-26.

Aguirre, J. (2015a). Los límites de la representatividad política y las alternativas de la democracia líquida. *Revista Internacional de Pensamiento Político,* (10), 193- 216.

Aguirre, J. (2015b) Las aportaciones de Internet a la democracia a través del Presupuesto participativo electrónico. *Telos, Cuadernos de Comunicación e Innovación,* (101(104-114.

Araya, E., & Barría, D. (2009). E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?. *Convergencia,* (51), 239-268.

Cabello, F., et al. (2012). Hacia una web social libre y federada: el caso de Lorea. *Teknokultura,* 9 (1), 19-43.

Castells, M. (2001): *La Galaxia Internet.* España: Plaza y Janés.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder.* España: Alianza Editorial.

Colombo, C. (2007). *e-Participación. Las TIC al servicio de la innovación democrática.* Barcelona: UOC.

Costafreda, A. (2004). Determinismo institucional versus determinismo tecnológico: TIC´s y representación política en Chile y España. Documento inédito presentado al *Seminario e-governance.* España: UOC .

Cullum, B. (2010a). *What makes a Twitter hashtag successful?* Disponible en: http://www.movements.org/blog/entry/what-makes-a-twitter-hashtag-successful [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014].

Cullum, B. (2010b). *How to use hashtags on Twitter to spread, share and organize information*. Disponible en: http://www.movements.org/how-to/entry/use-hashtags-on-twitter-to-spread-information [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014]

El Financiero (2016). *Snapchat ya supera a Twitter en número de usuarios diarios,* en El Financiero, 2 de junio de 2016, sección Tech. Disponible en: http://www.elfinanciero.com.mx/tech/snapchat-tiene-mas-usuarios-diarios-que-twitter.html [fecha de consulta: 29 de junio de 2016]

Fallon, F., Allen, B. & Williamson, A. (2011). *Parliament 2020: visioning the future parliament.International comparison: Australia, Canada, Chile and the United Kingdom.* London: Hansard Society.

Ford, B. (2002). *Delegative Democracy.* Disponible en: http://www.brynosaurus.com/deleg/deleg.pdf [fecha de consulta: 11 de febrero de 2014]

Ford, B. (2014) *Delegative Democracy Revisited.* Disponible en: http://bford.github.io/2014/11/16/deleg.html [fecha de consulta: 6 de agosto de 2015]

Gladwell, M. (2010). *Small Change: Why the Revolution Will Not Be Tweeted.* Disponible en: http://www.newyorker.com/reporting/2010/10/04/101004fa_fact_gladwell [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014].

Green-Armytage, J. (2005) *Direct Democracy by Delegable Proxy.* Disponible en: http://fc.antioch.edu/~james_green-armytage/vm/proxy2007.htm. [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014]

Huber, A. (2007). E-Democracy in a participatory form of democracy (direct democracy). *CAHDE 2007: Sofia.* Co E Ad hoc Committee on e-democracy.

Klaus, P. (2010). Deliberation and Collaboration in the Policy Process: A Web 2.0 Approach. *JeDEM,* 2 (1), 18-27.

León, L. (2010). Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: el caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú). *Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference Brasilia, D.F.,* May 14-15th, 135- 146.

Lidén, G. (2012). Is e-democracy more than democratic? - An examination of the implementation of socially sustainable values in e-democratic processes. *EJEG,* 10 (1), 84 – 94.

Macintosh, A., Coleman, S. & Lalljee, M. (2005). *E-methods for public engagement: helping local authorities communicate with citizens.* Bristol City Council. Disponible en: http://itc.napier.ac.uk/ITC/publications.asp [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014]

Manin, B. (1997). *The Principles of Representative Government.* Cambridge: University Press.

Michels, R. (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna.* Buenos Aires: Amorrortu.

Miller, J. (1969) A program for Direct and Proxy voting in the Legislative Process, *Public Choice* (7): 107-113.

Miola, E. (2007). Internet e Parlamento - Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo. Poder Legislativo através de ferramentas online . *E-Compós,* 9, 1-20.

Miori, V. & Russo, D.(2011). Integrating Online and Traditional Involvement in Participatory Budgeting . *EJEG,* 9 (1), 41 – 57.

Moreno, M. (2016). *Facebook ya tiene 1.590 millos de usuarios.* Disponible en: http://www.trecebits.com/2016/01/28/facebook-ya-tiene-1-590-millones-de-usuarios/ [fecha de consulta: 29 de junio 2016]

Parvez, Z. (2006). Informatization of local democracy: A structuration perspective. *Information Polity,* 11 (1), 67-83

Pasquino, G. (1994). *Shaping a Better Republic? The Italian Case in a Comparative Perspective,* Madrid: Instituto Juan March de Estudios en Investigaciones.

Paulin, A. (2014) Through Liquid Democracy to Sustainable Non-Bureacratic Government *JeDem* 6 (2), 216-230.

Peixoto, T. (2013). Presupuestos participativos más Tecnología. La fórmula perfecta para la inclusión y la participación ciudadana. *Perspectivadossier,* 2, 42-45.

Postill, J. (2011). *Localizing the Internet: an anthropological account*. Oxford: Ed. Berghahn

Postill,J. (2012). *Follow their interests: the ethnography of microblogging as a protest practice.* Disponible en: http://www.academia.edu/2046671/Follow_their_interests_the_ethnography_of_micrologging_as_a_protest_practice [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014]

Przeworski, A. (1998). Democracia y representación. *Reforma y Democracia,* 10, 7-32.

Putnam, R. (2003). *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario.* Barcelona: Galaxia Gutenberg.

Schumpeter, J. (1976). *Capitalism, Socialism and Democracy.* Londres: Allem and Unwin.

Seaton, J. (2005). The Scottish Parliament and e-democracy. *Aslib Proceedings,* 57, 333- 337

Setälä, M. and Kimmo, G. (2006). Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives. *Information Polity,* 11 (2), 149-162

Smith, C. and William, W. (2004). Members of the Scottish Parliament on the Net. *Information Polity,* 9, (1, 2), 67-80.

Strauss, A., and Corbin J. (1990). *Basics of qualitative research: grounded theory procedures and techniques.* California: Sage.

Swierczek, B. (2011) Five year of Liquid Democracy in Germany. *The Liquid Democracy Journal,* 1, 2014-03-20 Disponible en: http://www.liquid-democracyjournal.org/issue/1/The_Liquid_Democracy_Journal-Issue001-02-Five_years_of_Liquid_Democracy_in_Germany.txt [fecha de consulta: 14 de febrero de 2014]

Vattimo, Gianni (1990) *La sociedad transparente,* Barcelona: Paidós

Yamakawa, H., Yoshida, M. and Tsuchiya, M. (2007). Toward Delegated Democracy: Vote by Yourself, or Trust Your Network. *International Journal of Human and Social Sciences,* 1 (2), 146-150.

GOBERNANZA COMPARTIDA Y CAMBIO CULTURAL PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN

DR. CRISTIANO TRINDADE DE ANGELIS

Doctor en Estrategia y Gestión de Proyectos de Skema Business School, Francia, su tesis doctoral fue publicada en Academic Conferences & Publishing International y transformada en 5 artículos publicados en revistas como International Journal of Public Administration (IJPA) e International Journal of Modelling in Management. Actualemente, se desempeña como Analista de Planificación y Presupuesto en el Ministerio de la Planificación de Brasil.
Correo electrónico: cristiano.angelis@planejamento.gov.br

Resumen

El cambio cultural y el desarrollo de la gobernanza compartida, a través de la participación popular y el control social, son los grandes desafíos que los gobiernos latinoamericanos enfrentan para combatir la corrupción y lograr una mayor efectividad de las políticas públicas. Dado que bajo el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), hubo un aumento en la corrupción debido al aislamiento del conocimiento y las decisiones al más alto nivel del gobierno y adicionalmente, la evidencia muestra que las soluciones organizativas de este paradigma no son efectivas para combatir la debilidad de las instituciones públicas, este trabajo presenta el modelo de Participación Popular y Cambio Cultural para la Reducción de la Corrupción (PMRC), el cual indica que la difusión del conocimiento, la construcción de soluciones compartidas con la sociedad y el alineamiento con la comunidad internacional, tienen el potencial de cambiar la cultura nacional y así reducir la corrupción.

Palabras clave: cambio cultural; corrupción; participación; gobernanza compartida.

Abstract

Shared governance through popular participation and social control is a major challenge government's face to combat corruption and achieve greater effectiveness of public policies. Since the New Public Management approach increased corruption isolating knowledge and decision making in the high level of the system, as well as its organizational solutions haven't been effective, this work presents a model of Popular Participation and Cultural Change to Reduce Corruption. This model shows that sharing knowledge, building collaborative solutions with society and working in line with the international community has the potential to change the national culture and reduce corruption.

Key words: cultural change; corruption; participation; shared governance.

1. EL IMPACTO DE LA CORRUPCIÓN SOBRE LA GOBERNANZA Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

Nye (1967), afirma que la corrupción ocurre cuando hay una desviación de los deberes formales de un rol o cargo público con el objeto o la intención de adquirir un beneficio privado. Por su parte, Persson, Rothstein e Teorell (2013), asocian la corrupción a algo similar al "abuso de la función pública para beneficio privado". Existen incentivos que hacen deseable un clima de corrupción para algunos agentes, especialmente, en países con serias debilidades institucionales y con indicadores de mal Gobierno, ya que permite lubricar los engranajes de una Administración rígida al proporcionar libertad de acción para los actores corruptos, pues los controles operan de manera ineficiente (Leff, 1964; Huntington, 1968; Acemoglu and Verdier, 1998).

Según Colgado Mo (2001), la corrupción se desarrolla donde están presentes formas institucionales ineficientes, como la burocracia y los sistemas legislativos y judiciales débiles. Klitgaard (1988) afirmó que la corrupción es proclive a ocurrir cuando hay un alto grado de poder monopólico con discrecionalidad y sin transparencia. Así, Gobiernos democráticos que optan por el aislamiento en relación a la sociedad, tienden a generar crisis de gobernanza que con el tiempo pueden transformarse en crisis de gobernabilidad.

Las diversas protestas de la población que no ven sus anhelos entendidos y atendidos, mina la capacidad de los Gobiernos de ejecutar sus políticas y, posteriormente, su capacidad de gobernar junto a los diversos actores. Para Hevia (2015), el carácter extra-institucional de las protestas disminuye su potencialidad "de ahí que los gobiernos, aunque reaccionen ante las protestas, prefieran utilizar los canales institucionales donde su margen de maniobra es mucho mayor: las peticiones y los instrumentos de participación regulada" (p.125).

De esta forma, tal como afirma Bauman (2011), la estrategia fundamental de todas las luchas por el poder, consiste en estructurar la condición de la contraparte mientras se desestructura. De esta manera, el fomento de relaciones particulares e institucionales resulta ser muy efectiva para aumentar el poder de los gobernantes y disminuir el de los gobernados, generando así, más que Gobiernos fallidos, Gobiernos de respuesta diferenciada, sin resolver una serie de déficits en torno a derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

Otra dimensión donde se expresa esta capacidad de respuesta diferenciada, es en la reproducción de la política corporativa y autoritaria de subordinación, premiando una forma paternalista de Gobierno. Esta reproducción constante del sentido corporativista, donde el exceso de discrecionalidad y la falta de pluralidad, lejos de verse como un problema, se ve como una situación normal -si no deseada, pues se da dentro de parámetros culturales conocidos y reproducidos de generación en generación- tiene directa relación con el paternalismo, que tiene como atributo "regular la forma personal de gobernar" (Hevia, 2015).

La cultura de la gran mayoría de las políticas en los países latinos enfrenta retos (corporativismo y clientelismo) al seguir un sistema altamente centralizado. En los ambientes políticos plagados de clientelismo, la capacidad del ciudadano para sancionar a los gobernantes es bastante reducida (Kitschelt & Wilkinson, 2007).

Melo, Pereira y Figueiredo (2009), aseguran que hay amplio reconocimiento de que las instituciones de control y equilibrio son débiles en Latinoamérica y que la consolidación de la democracia está socavada por la no supervisión de los Presidentes en la región y en otras partes del mundo. En una contribución, O'Donnell (1999) describe esta situación como "democracia delegada". Esta es una situación caracterizada por un déficit del *accountability* horizontal, que se puede asegurar a través de las Instituciones de Auditoría (AI), que ejercen equilibrios y controles mutuos entre agencias estatales.

Según Shugart, Moreno & Crisp (2003), algunas agencias anticorrupción han emergido como antídotos al déficit de imputabilidad percibido en Latinoamérica. Gault, Galicia y Lepore (2015), muestran que los primeros casos de establecimiento de una agencia anticorrupción aparecieron a mediados del siglo XX. Basta indicar que la Asociación Internacional de Autoridades Anticorrupción (IAACA, por sus siglas en inglés), registra 174 países miembros y más de 300 organizaciones participantes –incluye agencias, auditorías, procuradurías generales y comités intergubernamentales contra la corrupción (IAACA, 2011). Su misión específica es combatir la corrupción y reducir sus oportunidades mediante estrategias y mecanismos de prevención y castigo (Stapenhurst y Kpundeh, 1999).

Para Gault, Galicia y Lepore (2015), cuando la agencia anticorrupción depende directamente del Poder Ejecutivo, sin ser un organismo descentralizado y autónomo, como es el caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina (OAA), se dan situaciones en las que carecen de capacidad para intervenir en el funcionamiento de la Administración. Según algunos académicos (Meagher, 2005; Heilbrunn, 2004), las variables claves para determinar la incidencia efectiva de una agencia de este tipo, son:

1. La independencia (autonomía de mando y presupuestaria) que posibilita el cumplimiento de su misión;
2. Tener poderes y competencias especiales para investigar y procesar/encauzar los casos;
3. Poseer una fuerte inclinación a establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas (horizontal y vertical);
4. Procurar procedimientos para colaborar con otros organismos de control y poderes judiciales.

Además del rol de las agencias anticorrupción, según Melo, Pereira y Figueiredo (2009), la competencia en la élite política es crucial para explicar el surgimiento de instituciones autónomas en democracias menos consolidadas, como las que prevalecen en América Latina (Chávez & Gray, 2004; Finkel, 2004; Ginsburg, 2003; Ríos-Figueroa, 2012). Adicionalmente, la alternancia entre

los gobernantes se asociaría positivamente con el nivel de independencia de las AI.

Gault, Galicia y Lepore (2015), destacan que en los países en que ha habido un éxito evidente de las agencias anticorrupción, como Singapur, Hong Kong y, recientemente, Indonesia, podría estar asociado a la prevalencia de la idea de que el "interés público" está por sobre los derechos individuales y el ámbito de "lo privado". En estos casos, las organizaciones deben ser capaces de gestionar un amplio flujo de información y cooperación inter-agencia. En el caso de una agencia incipiente, los objetivos programáticos de la lucha anticorrupción deben definirse mediante una discusión pública que plantee las prioridades para la sociedad.

Aquí es importante resaltar la importancia de prácticas de Gestión del Conocimiento e Inteligencia Organizacional para recolectar, organizar, crear, analizar y aplicar conocimiento colectivo en el combate a la corrupción. La humanización del sector público y de la gobernanza compartida son requisitos para la adopción de esas prácticas modernas de gestión. Esas tres iniciativas son pilares para cambiar de enfoque, desde un interés privado que se soporta en el mercado, la eficiencia y la productividad (modelo de la Nueva Gestión Pública) hacia un interés público, que se soporta en la efectividad y la inteligencia colectiva para resolver problemas (modelo del Nuevo Servicio Público).

La llave del combate a la corrupción es la participación y el control social. Ambos son dependientes de una sociedad democráticamente madura y de un nuevo modelo de gestión pública. Mientras la sociedad no se inserte en el combate a la corrupción y hasta que el Estado no suministre los mecanismos para ello, se hace necesario reforzar la independencia, poder y coordinación de las agencias de *accountability*. El obstáculo es que los Gobiernos no tienen interés en ser monitoreados ni por la sociedad, ni por esas agencias. Por ende, la complejidad de controlar y castigar a los corruptos reside en 3 factores principales:

- Los actores generan métodos -procesos, lenguajes, discursos y costumbres- para evitar la detección y el castigo (Brunsson y Olsen, 2007; Pinto, Leana y Pil, 2008);
- Configuran jerarquías y redes paralelas de información y flujos de poder al interior y exterior de las organizaciones formales (Jávor y Jancsics, 2013);
- La amplitud del fenómeno facilita su banalización en la sociedad, al punto que la corrupción es considerada omnipresente.

Gault, Galicia y Lepore (2015), destacan que, probablemente, la visión enfocada en la regulación, que implica nociones reduccionistas del individuo y de la ética, está evitando que se comprenda mejor el fenómeno social como la corrupción. Si los mecanismos de castigo y control son las principales herramientas, sin atender los nexos, estrategias y percepción banalizada de complicidad corrupta, es muy probable que no se cumpla con la función o que no exista capacidad para detectar actos de reñidos con la probidad, dado que los actores en un contexto de corrupción sistémica no son

reactivos. Por el contrario, son estratégicos, cambian, se adaptan y resisten.

Según Persson, Rothstein y Teorell (2013), durante los últimos 15 años, la mayoría de los países con corrupción extendida, está localizada en las regiones en desarrollo del mundo han iniciado reformas anticorrupción, apoyados por la comunidad internacional. A pesar de los esfuerzos, se han logrado bajos resultados, por lo que la mayoría de estos países permanecen casi tan corruptos como antes de las reformas, pero además, han sufrido el encarecimiento relativo de la Administración Pública (OECD, 2008; Serra, 2010). Miller, Grødeland y Koshechkina (2001), Karklins (2005) y Miller (2006), en su estudio de la naturaleza de la corrupción en la Europa poscomunista, revelan que mientras las reformas anticorrupción contemporáneas se basan en la conceptualización de la corrupción sistémica como un problema principal-agente, ésta se asemeja mucho más a un problema de acción colectiva. Persson, Rothstein y Teorell (2013), alertan sobre el hecho de que en un contexto en el que la corrupción es la regla y no la excepción, cualquier reforma anticorrupción puede convertirse en un problema de acción colectiva de "segundo orden" (Ostrom, 1998).

Por ello, para Gault, Galicia y Lepore (2015), es necesario pasar de la mirada jurídica a una mirada enfocada en el cambio cultural de largo plazo:

> Al momento de diseñar políticas públicas de largo alcance, la corrupción volvía a ser pensada como actos individuales y, por ende, predominó la impronta jurídica. Justamente, lo que llevó las medidas anticorrupción hacia el enfoque más jurídico es la lógica y dinámica de los escándalos, ya que generan una demanda y una expectativa de punición casi inmediata que se contrapone a la mirada más difusa de transformación de las instituciones, los valores y la cultura de largo plazo. Ahí ocurre este desfase, donde la mirada sistémica se ve imposibilitada para dar respuesta a las expectativas sociales de más corto plazo (p.95).

Ramió (2015), destaca que el punto de interés debe estar en las soluciones de carácter institucional y no en las de carácter organizacional, ya que a su juicio "las mejoras por la vía de la organización y la gestión son como unas lentes para mirar de cerca; permiten leer con mayor claridad la letra pequeña de las administraciones públicas…Pero, en paralelo, debemos utilizar otras lentes para mirar de lejos: para poder percibir los problemas y las soluciones de carácter institucional que requieren una visión más general, más estratégica, más política, más social e incluso histórica" (p.67).

La visión instrumental y pragmática de los postulados de la Nueva Gestión Pública, implica la búsqueda de excesiva discrecionalidad, desregulación y, con todo ello, de forma implícita, la desinstitucionalización. ¿Cuál es el problema fundamental que tienen las instituciones públicas y administrativas en América Latina? La respuesta evidente es su debilidad institucional y, ante este problema, las soluciones organizativas son totalmente inútiles.

En un contexto en que la corrupción es el comportamiento esperado, controlar dispositivos y regímenes de castigo tenderían a ser en gran parte ineficaces desde su punto de partida, pues, sencillamente, no habrá ningún actor que tenga un incentivo para denunciar a los corruptos responsables (Persson, Rothstein y Teorell, 2013). Hay grandes costos en juego a la hora de actuar en forma justa cuando la corrupción es el comportamiento esperado. Todos los actores pueden entender bien lo que obtendrían por eliminar la corrupción, pero como no pueden confiar en que la mayoría de los otros frenarán las prácticas corruptas, no tienen ninguna razón para detener el pago exigido como soborno (Rothstein, 2011a, 2011b). Esto es porque en un entorno totalmente corrupto, los costos de ser honesto a corto plazo son comparativamente muy altos, ya que no se va a cambiar el juego (Della Porta y Vannucci, 2005. Por lo tanto, si el agente corrupto está poco dispuesto o es incapaz de soportar los costos, las personas continuarán escogiendo alternativas corruptas ante las no corruptas (Rothstein & Uslaner, 2005).

Así, las nuevas reglas del juego deberían llegar mucho más allá de la existencia de mecanismos de supervisión y sanciones formales, incluyendo expectativas sostenibles y compartidas de que la mayoría de las personas podrían pasar a ser honestas y de confianza. En particular, los países que han transitado con éxito el camino de sistemas corruptos a sistemas menos corruptos, parecen compartir la característica de que los actores en la parte superior del sistema, es decir, los funcionarios públicos de alto nivel, sirven como modelos a seguir.

Por lo tanto, la solución más realista para controlar la corrupción es un cambio radical, tanto en los mecanismos de *accountability* horizontal (mayor autonomía, legitimidad, coordinación y amplitud), como en los de *accountability* vertical (participación popular en la construcción y ejecución de políticas públicas, siempre evaluando y monitoreando sus resultados). Es preciso también destacar la importancia de los grandes líderes de carácter firme, pues sirven de ejemplo del cambio cultural que busca la transformación del "más astuto" (búsqueda permanente de una relación ganar - perder frente a otros) a "inteligente" (búsqueda permanente de una relación ganar-ganar o perder-perder frente a otros). Ellos pueden ser importantes en la promoción de la buena conducta y una cultura ética dentro de las organizaciones al ayudar a asegurar el cumplimiento de las reglas y normas de comportamiento a través de su propio ejemplo.

En otros casos, el fracaso en encontrar buenos modelos a seguir se debe a una mala definición del problema. La corrupción requiere definirse en términos de un problema de acción colectiva, asumiendo que todos los individuos tienden a actuar de modo recíproco, que buscan su mayor beneficio y que las decisiones entre sujetos y grupos dependen de la expectativa de cómo esperan que los otros actúen (Persson, Rothstein y Teorell, 2013; Jiménez, García y Villoria; 2014). Más específicamente, parece ser un problema de coordinación, donde el equilibrio depende del reparto de expectativas en relación al comportamiento de los otros. Para cambiar esas expectativas, es preciso mucho más que la punición colectiva de los corruptos, se necesita un cambio cultural

que haga que los individuos actúen para el bien de la colectividad, pensando así en actuar tanto para el bien propio como para el crecimiento sostenible de la comunidad y del país donde viven.

Diversos estudios sugieren que la corrupción es desfavorable al desarrollo (Gould y Amaro-Reyes, 1983; Naciones Unidas, 1990; Mauro, 1995; Colgado Mo, 2001). Honlonkou (2003), comprueba que las economías de los países menos corruptos son las menos inflacionarias. En países donde el nivel de educación es alto, los corruptos tienden a beneficiarse menos de la ignorancia en la búsqueda de sobornos. Esos estudios también muestran que la reducción de la corrupción está asociada a un mejor desarrollo global que se refleja en un mayor Índice de Desarrollo Humano.

Como contrapartida, la corrupción tiene efectos perversos: mina la efectividad de las organizaciones, debilita la legitimidad de los Gobiernos, reduce el bienestar de las sociedades, inhibe el desarrollo económico y encarece la cooperación en las relaciones sociales (Alcaide, 2005; Anechiarico, 2010; Rose-Ackerman, 2001; ASF, 2012; Rothstein y Uslaner, 2005). En este contexto, el clientelismo es un tipo de corrupción bastante conocido en los países latinos. Ramió (2015), destaca que el clientelismo fomenta la mediocridad, la discrecionalidad y las asimetrías sociales y hay que intentar erradicarlo por todos los medios. Cuanto más clientelismo, menos desarrollo económico y social. La corrupción también reduce el nivel de capital humano y la participación de la inversión privada. Además, como han señalado muchos investigadores, la corrupción crea la oportunidad para el aumento de la desigualdad, reduce la rentabilidad de las actividades productivas y, por tanto, hace las actividades de *rent-seeking* y corrupción más atractivas. Esta oportunidad para el aumento de la desigualdad no sólo genera frustración psicológica a los más desfavorecidos, sino también reduce el crecimiento de la productividad, la inversión y las oportunidades de empleo (Murphy et al., 1993). Estos factores se combinan para crear inestabilidad sociopolítica.

Diamond (2007), enfatiza en que la corrupción endémica no es un defecto que se pueda corregir con una solución técnica o un impulso político. Es la forma en que el sistema funciona, y está profundamente arraigada en las normas y expectativas de la vida política y social, por tanto, para reducirla a niveles menos destructivos, se requiere un cambio revolucionario en las instituciones. Es importante destacar aquí que un nivel alto de la confianza en una institución tiende a extenderse a otras instituciones (Christensen y Laegreid, 2005). Las experiencias de transiciones exitosas de sistemas significativamente corruptos a sistemas menos corruptos -de regla en Suecia, Dinamarca, Estados Unidos y, más recientemente, en Hong Kong y Singapur- soportan el argumento de que un "gran impulso" político, económico y de las instituciones sociales es de hecho necesaria (Arnold, 2003; Frisk Jensen, 2008; Root, 1996; Rothstein, 2011a, 2011b).

En síntesis, según Persson, Rothstein y Teorell (2013), parece que sin interés político real, dado lo que está aconteciendo en la mayoría de los países con altos niveles de corrupción,

las reformas anticorrupción están condenadas a fallar (Brinkerhoff, 2000; Johnston y Kpundeh, 2004; PNUD, 2004; Williams y Doig, 2004; Banco Mundial, 2000).

Asumiendo el deseo político de los países latinos de mejorar, es necesario preguntarse si es posible cambiar la manera como las personas se relacionan. Lambert y Morgan (2009), destacan la experiencia inglesa en la regulación del comportamiento ético:

> *La experiencia inglesa puede ser vista como ilustrativa de las tendencias internacionales en la regulación ética, lejos de un "modelo de integridad"- donde los individuos son confiables para regularse a sí mismos - es un "modelo de cumplimiento", que usa reglas formales y agencias externas para regular el comportamiento.(p.152).*

En la práctica, la regulación ética refleja la cultura de una nación. La ética es un asunto de todos y por eso algunas prácticas sociales deben ser replanteadas a fin de minimizar las amenazas a la armonía de vivir juntos. Las personas y el sistema deben cambiar a la vez. Eso requiere un profundo y radical cambio en la cultura ética de la nación, comenzando por el ejemplo del Gobierno. La moral pública es fundamental para frenar actos de corrupción en el sector privado y en la sociedad. Lo interesante es que la reflexión ética acontece de forma paralela a la crisis de confianza y el consecuente periodo de ruptura cultural y aprendizaje.

Estudios comprueban que las personas son resistentes a los cambios cuando vislumbran pérdidas y son adeptos a los cambios cuanto vislumbran ganancias. Entonces, ¿cómo ellas van a mirar más allá de sus intereses si la naturaleza humana es generosa en su discurso e interesada en su acción? Es importante observar que las crisis son los mejores momentos para los cambios. Eso ocurre porque en las crisis, los Gobiernos acostumbran a pedir ayuda a otros Gobiernos y para lograrlo, es preciso seguir algunas reglas de austeridad y disciplina, tal como ocurrió en los países latinos europeos dependientes de la economía alemana. Las personas también comienzan a desarrollar modelos prácticos de previsión vía aprendizaje con otros países y comienzan a ser forzadas a adquirir más conocimiento para mantener sus empleos y resolver cuestiones más complejas.

La cultura latina fue identificada por Lewis (1996), Hofstede (1980, 1991, 2001) y House et al. (2004) con las siguientes características: baja orientación para el desempeño, paternalismo, poca distancia jerárquica, obtención de información sin fuentes objetivas ni comprobables, desconfianza, falta de proyección a futuro, mezcla de asuntos personales con profesionales, intercambio de favores y regalos.

Estas características, propias del "más astuto", son generadas por el aislamiento de los países latinos de otras lenguas y culturas. Los países de América Latina tienen, en su gran mayoría, economías cerradas, ante lo cual deben buscar hacerse más competitivos para vencer las crisis. El acceso a este mundo competitivo está restringido a un pequeño grupo de la población, esto debido a barreras como la lengua y el precio absurdo de los pasajes aéreos. La falta de

aprendizaje comparativo con respecto a países que han tenido mejores resultados a nivel socioeconómico es uno de los problemas más graves de las naciones latinas. Sin embargo, las fuertes crisis de confianza y económica pueden propiciar el cambio cultural por comparación y colaboración con otras naciones. También muestran la importancia de la inserción de la sociedad en la relación entre el Estado y el mercado con el objetivo fiscalizador y colaborador de la acción gubernamental.

De esta forma, para superar las crisis es preciso entender que la efectividad de las políticas públicas depende de una Gobernanza Compartida a partir de la creación de una cultura de reparto de conocimientos y soluciones en comunión con la sociedad, el sector privado, el tercer sector, la academia, los organismos internacionales y con países evolucionados y desarrollados.

2. GOBERNANZA COMPARTIDA

A pesar que los procesos de participación hayan avanzado tanto como los de planificación en la última década, sus trayectorias no se han cruzado. Persisten desencuentros entre la operación de los canales de participación y los objetivos de construcción de una planificación de medio y largo plazo compartida entre el Estado y la sociedad, que culturalmente están orientados al corto plazo. Así, según Angelis (2013), la expansión de los mecanismos de participación social se ha dado de forma aislada, dispersa y con pocos encajes y formas de integración en el ciclo de planificación, gestión y control de las políticas.

La Gobernanza Compartida es el gran desafío práctico a fin de obtener mayor legitimidad y efectividad de las políticas públicas. Gobernar con la sociedad, en vez de gobernar la sociedad, hace que el propio beneficiario pueda contribuir en el desarrollo de la estrategia, planificación y gestión, mejorando la calidad del gasto y de la acción pública. Además, la participación del ciudadano y el establecimiento de asociaciones, ayudan, y mucho, a la transformación de la cultura de la desconfianza y del corto plazo a una de colaboración y largo plazo.

Para enfrentar este desafío, el Estado está consciente que el pueblo no conoce sus derechos, entonces, las tentativas de la sociedad civil organizada, e incluso de funcionarios públicos, por avanzar en esta línea son fallidas o no consideradas, básicamente por la falta de herramientas modernas de gestión que transformen el conocimiento colectivo en proyectos y acciones efectivas, es decir, en inteligencia gubernamental.

Varios fueron los esfuerzos hechos por algunos Gobiernos de Sudamérica buscando la creación de mecanismos de participación social. Sin embargo, parte significativa de la población aún no tiene acceso a ellos, no pudiendo ejercer plenamente su ciudadanía. Aquellos que tienen acceso, tienen grandes dificultades para compartir su conocimiento y verlo considerado en el debate. Así, se abre una discusión relevante en relación a los mecanismos de participación popular, donde es importante destacar tres grandes desafíos:

- La creación de una cultura de reparto de conocimientos;

- Motivar y facilitar una expresión concisa y organizada en los mecanismos de discusión *on-line*;

- El uso de herramientas/sistemas inteligentes y especiales para transformar la información en conocimiento e inteligencia.

El reconocimiento de la importancia de la participación activa de los ciudadanos, sector privado y funcionarios públicos para la creación de nuevos conocimientos, así como los sistemas inteligentes y especiales para facilitar/orientar la colaboración y analizar este nuevo conocimiento generado, debe ser la base de un nuevo modelo de Administración Pública. De esta forma, la política activa de reforma democrática debe crear un ambiente favorable y establecer un conjunto de reglas, normas y leyes capaces de dar sustentabilidad a las prácticas participativas, lo que hasta ahora, no acontece.

El surgimiento de nuevas formas de Gobernanza Compartida representa una adaptación de los sistemas político-administrativos a la diversidad, a la complejidad y a la dinámica de la sociedad contemporánea. El resultado es una sociedad con mayor cantidad de actores ejerciendo influencia y con un mayor número de interacciones entre los representantes de los diversos intereses sociales.

La población tiene una fuerte ideología pro-estatal, a pesar que la mayoría de la población considera a las instituciones privadas más eficientes y más confiables que a las públicas. Para los más pobres, el Estado es visto como un "gran padre protector", para las élites, el Estado es el responsable de todo, o bien, es el canal de grupos organizados para alcanzar sus intereses (Keinert, 2000).

La Gobernanza Compartida cambia la situación actual de dependencia de la comunidad con el poder público a una situación ideal de co-responsabilidad y ciudadanía en el desarrollo de acciones para mejorar las condiciones de vida de la comunidad.

Por otro lado, la Innovación Social es una óptima solución para construir una población más educada, con capacidad de resolver sus propios problemas. Ese tipo de innovación es una nueva manera de pensar y construir políticas públicas, a partir de nuevos arreglos institucionales. Los presupuestos son descentralizados, con control social y participación de la sociedad civil y de las empresas, teniendo como foco la búsqueda de capital social como elemento aglutinador de la sociedad contemporánea.

Además, la participación ciudadana tiene un enorme potencial transformador en el desarrollo de las personas como seres humanos. Entre los resultados del proceso participativo están: el desarrollo humano, el beneficio social y la efectividad de las acciones. Tapscott et al. (2008), enfatizan que el siglo XXI está marcado por el hecho que "la autoridad del Gobierno y la legitimidad de las políticas públicas van a hacerse aún más dependientes de la democracia interactiva. Por lo tanto, el valor público será suministrado no sólo por el Gobierno, sino por la colaboración. Compartir el conocimiento y el poder, abriendo el proceso de toma de

decisiones y fomentando nuevas relaciones y asociaciones" (p.311).

El desafío de coordinar tantos actores, organizaciones, intereses, alternativas, proyectos políticos y decisiones es gigantesco para los gobernantes, pero los Gobiernos necesitan compartir más conocimientos, responsabilidades, riesgos y poder con otros actores de la sociedad civil, del sector privado y del exterior para alcanzar mejores resultados.

La consulta realizada de manera efectiva por los actores involucrados en la formulación e implementación de políticas públicas es más importante que la cualificación de los líderes de los proyectos, porque solamente con la inteligencia colectiva es posible conciliar eficiencia (minimizar costos) con efectividad (maximizar resultados positivos y sostenibles). La inteligencia colectiva puede implementar un proyecto gastando el mínimo de recursos (eficiencia) y siendo más efectivo en los resultados a partir de la verificación de la necesidad y oportunidad de una acción (evaluación ex ante) y en la medida en que el resultado genere beneficio sostenible para la población (evaluación ex post).

Según Frey (2007), el proceso colaborativo está anclado en tres acciones en las siguientes áreas: (1) movilización, (2) participación y (3) desarrollo de proyectos y acciones comunitarias, buscando hacer efectivos los principios de *empowerment*, seguridad y participación. Scherer-Warren (2012), destacan que las conferencias sobre políticas públicas son espacios potenciales de inteligencia colectiva, en los cuales el Estado y la Sociedad se movilizan, se aproximan, dialogan, evalúan políticas y prácticas y, además, producen directrices y propuestas a ser incluidas en la agenda gubernamental. Éstas también permiten el desarrollo de redes y la participación de la sociedad civil.

Pero, ¿hasta qué punto los espacios participativos, como consejos y conferencias, son usados para que los Gobiernos obtengan conocimiento y resiliencia, identificando patrones emergentes y adaptación a nuevos contextos de políticas públicas? Es preciso saber hasta qué punto se han creado estructuras y mecanismos de gestión adecuados y capaces de absorber ese potencial, además de desarrollar la habilidad de procesar las propuestas generadas por la democracia participativa y por la nueva configuración social. El lugar para el procesamiento de los resultados de la participación (directrices, propuestas, demandas de nuevos derechos) aún no está claramente definido para la mayoría de las políticas que tienen consejos y conferencias. Tampoco se cuenta con infraestructura para realizar actividades participativas y cuando se cuenta con ello, no se utilizan efectiva ni eficientemente, como tampoco existe una política que regule la realización de los consejos o conferencias participativas. Además, aún no hay prácticas modernas de gestión, como la Gestión del Conocimiento e Inteligencia Organizacional, para organizar, crear y aplicar conocimiento colectivo.

Por el lado del Gobierno, existe el mito de que la sociedad no está preparada para participar como protagonista de las políticas públicas, porque buena parte de sus miembros ven a la sociedad como elemento que dificulta

la toma de decisiones cuando no entiende el contexto de la problemática o cuando se enfrenta a los intereses políticos.

Los procedimientos que se adoptan para involucrar a los ciudadanos en el Gobierno buscan lograr mayor legitimidad y apoyo para las acciones gubernamentales, además de acceder a información y conocimiento que no se posee, pero no tienen en su base la orientación de la construcción colectiva. Schommer et al. (2014), argumenta que la democracia es constituida no por el conjunto de ciudadanos, sino por los incontables grupos de interés que se incorporan al aparato estatal, llevando a la esfera pública los intereses particulares de una minoría, que se impone haciendo uso de un sistema político autoritario y paternalista, con trazos de clientelismo. De esta manera, es de suma relevancia entender que no hay avance en el uso de las nuevas formas de gobernanza, incluyendo las prácticas participativas, sin tener noción clara de que la era de las redes sociales y de las gigantes americanas (Facebook, Google, Microsoft) provocan una avalancha de informaciones sin contexto ni credibilidad. En otras palabras, se debe tener en cuenta que la información con la cual se podría llegar a generar conocimiento e inteligencia colectiva, puede descontextualizarse o perder credibilidad.

Al fin de cuentas, la pregunta más relevante sería ¿cómo crear un ambiente colaborativo organizado y efectivo en la era de las redes sociales? La participación en las políticas sociales precisa del soporte de la tecnología, pero la era de las redes sociales no se preocupa por el significado y la credibilidad de la información. La sociedad y el Gobierno se encuentran perdidos en una avalancha de informaciones sin contexto y credibilidad. Eso aumentó los efectos negativos de la racionalidad del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), lo que generó una crisis de significado con la consecuente pérdida de los valores públicos. El Modelo de la Nueva Gestión Pública está orientado a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración Pública. Pero la falta de eficiencia y eficacia coloca en jaque la relación entre Gobierno, Administración Pública y sociedad, toda vez que en la medida en que los proyectos gastan más de lo necesario (ineficiencia) y no se alcanzan los objetivos y metas (ineficacia), la efectividad disminuye, es decir, el impacto medido y percibido por la propia sociedad.

Las tecnologías de información han "avanzado" en las últimas décadas, comprendiendo desarrollos que incluyen la Web 1.0 (implantación del internet), la Web 2.0 (la era de las redes sociales) y la futura Web 3.0 (la era de la Web semántica). Paralelamente a eso, está ocurriendo la migración del modelo de la Nueva Gestión Pública, que concentra conocimiento en los niveles más elevados de la organización, a un modelo basado en redes, que transfiere y crea "conocimiento" sin límites Angelis (2015).

Tabla Nº 1. Tipos de gobernanza y sus características

TIPOS DE GOBERNANZA	JERÁRQUICA (modelo burocrático)	MERCADOS (NGP)	*NETWORK* (modelo participativo)
Propósito	Seguir normas/reglas	Disminuir costos	Inclusión y participación
Enfoque	Regulador	Competitivo	Colaboración y coordinación
Características cuando funcionan bien	Efectividad técnica, accountability técnica (líneas claras de autoridad)	Eficiencia, accountability de mercado, aprendizaje con el sector privado, visión empresarial	Inclusión, accountability social, alta flexibilidad para solución de conflictos
Características cuando no funcionan bien	Rigidez e ineficiencia, aislamiento de la interferencia externa, concentración de decisiones	Pérdida de valores públicos, corrupción, concentración del conocimiento en la alta administración del Gobierno	Pérdida del enfoque, exceso de información, alta incertidumbre y complejidad, falta de credibilidad

Fuente: Van Wart, 2012

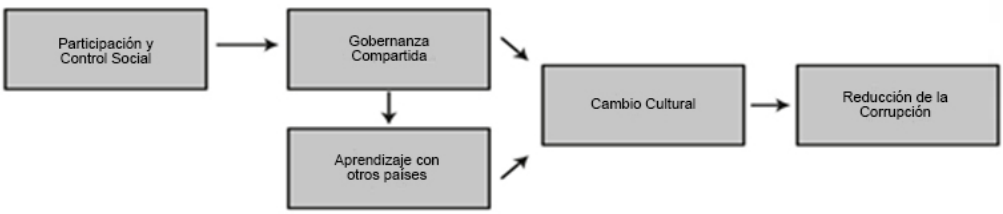
De acuerdo a la Tabla N°1, una clara distinción entre los tres modelos de gobernanza está en la forma en que se define al ciudadano. En el modelo burocrático, el ciudadano es un usuario de los servicios públicos. En la retórica del modelo de la Nueva Gestión Pública, los ciudadanos son tratados como clientes, cuyas necesidades deben ser satisfechas por el servicio público. En los modelos participativos, los ciudadanos son llamados *stakeholders*, con los cuales la esfera pública construye modelos horizontales de relacionamiento y coordinación.

3. UN MODELO DE PARTICIPACIÓN POPULAR Y CAMBIO CULTURAL PARA REDUCCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

La participación y el control social son los principales elementos de un Gobierno compartido entre Estado y sociedad a fin de mejorar la efectividad de las políticas públicas y al mismo tiempo disminuir la corrupción dentro del Estado, y entre éste y el mercado. La interacción del conocimiento popular con el conocimiento de los actores públicos tiene el potencial de cambiar los valores, creencias y presuposiciones de la sociedad, en especial cuando se suma el aprendizaje compartido con otros países y culturas. El cambio cultural vía aprendizaje por colaboración y comparación reduce la corrupción porque incentiva a las personas a trabajar colectivamente con el sentido y el propósito del bien común.

El modelo desarrollado, presentado como un diagrama de flujo abajo, sugiere que la participación y control social conduce a la gobernanza compartida entre Estado-sociedad, y ésta, junto con el aprendizaje con otros países, lleva al cambio cultural y, en consecuencia, a la reducción de la corrupción. La figura 1 presenta el modelo de Participación Popular y Cambio Cultural para Reducción de la Corrupción (PMRC).

Figura Nº 1. El modelo PMRC



Fuente: elaboración propia

La lógica causal que subyace a la relación entre el cambio cultural y el resultado esperado de reducción de la corrupción, está asentada en la necesidad de cambio de creencias, valores y presuposiciones de la cultura latina en la búsqueda de una sociedad y un Estado más inteligente.

El modelo PMRC indica que una visión gubernamental más holística del mundo, a partir de la colaboración interna y externa, genera una nueva conciencia en relación a la supremacía del interés público. Este modelo es propagador de cambio a partir de la responsabilidad social corporativa, del

reparto de conocimiento y experiencia, lo que potencialmente es inteligencia.

La transformación del conocimiento en inteligencia puede ser considerada como una operación realizada por la capacidad en predecir, analizar y hacer, centrándose en la efectividad de las acciones. La palabra conocimiento puede ser fácilmente malinterpretada por medios de comunicación, Gobiernos e incluso la comunidad académica, como equivalente a la información e inteligencia, así el conocimiento implica que el aprendizaje y la experiencia han sido aplicados a la información, pero no implica la toma de decisiones de forma inteligente.

La persona inteligente puede obtener conocimientos a partir de una avalancha de informaciones, analizarlos y utilizarlos para predecir lo que es probable que suceda, y escoger cuáles son los mejores cursos de acción. Es el conocimiento el que influencia e iguala la condición social de una población. Las sociedades con personas más inteligentes, que saben crear y aplicar conocimiento para resolver problemas cada vez más complejos, van a disfrutar de un nivel de vida muy superior a otras.

Para iniciar el cambio cultural del "más astuto" para el "inteligente", es necesario que el Gobierno invierta urgentemente recursos en Innovación Social, pues ésta es una solución para el desarrollo de una población inteligente, con capacidad para resolver sus propios problemas. Es una nueva forma de pensar y de construir políticas públicas, donde prime la innovación social colaborativa a través de la construcción de relaciones de mutuo beneficio entre el Estado y la sociedad: un nuevo paradigma en el área social.

La innovación social se conforma de ensayos de nuevos arreglos institucionales participativos e integrados de los supuestos de descentralización, control social y la participación de la sociedad civil y las empresas en la búsqueda de capital social como elemento aglutinador de la sociedad contemporánea. La innovación social busca entregar oportunidades para que la gente sobreviva con sus propios ingresos y pueda prescindir de la atención social, contribuyendo a la mejora de las condiciones sociales y económicas de las comunidades donde se ubican.

Como recomendación concreta, el Gobierno podría crear un fondo de investigación y oportunidades en el ámbito de la innovación social para cambiar la forma en que los programas sociales se diseñan y evalúan. El Fondo Social consistiría en dinero público, privado y filantrópico para la inversión en emprendimientos sociales seleccionados para ayudar a la gente a salir de la pobreza, en ideas particulares, haciendo hincapié en la responsabilidad personal. El Gobierno recompensaría las innovaciones verdaderamente útiles para reducir la desigualdad social. Un ejemplo es el BIS - Banco de Innovación Social creado en Lisboa, Portugal, constituido por 27 instituciones bancarias, agencias y empresas públicas y privadas que invierten sus activos en la promoción de la innovación social. Entre otras, una de las iniciativas del BIS es promover modelos y planes de gobernanza compartida, animando a la sociedad a participar y colaborar activamente en la configuración de soluciones

innovadoras y sostenibles a los problemas, necesidades y desafíos de la sociedad[1].

De esta manera, la Gobernanza Compartida cambia la situación actual de dependencia de la comunidad con el poder público para una situación ideal de co-responsabilidad y ciudadanía en el desarrollo de acciones para mejorar sus condiciones de vida.

4. CONCLUSIONES

Como una de las respuestas a la crisis del Estado, es que el espacio público pasa a identificarse más con la sociedad y menos con las estructuras burocráticas de la Administración Pública. Estamos evolucionando desde la conceptualización de Hobbes (2006) (soberanía del Estado), hacia la de Locke y Rosseau (1960) (soberanía popular). Gobernar con la sociedad, en vez de gobernar la sociedad, hace que el propio beneficiario pueda contribuir en el desarrollo de la estrategia, planificación y gestión de los diversos programas y proyectos, mejorando la calidad del gasto y de la acción pública. La participación del ciudadano y el establecimiento de asociaciones ayudan, y mucho, en la transformación de la cultura de la desconfianza y del corto plazo hacia una de colaboración y largo plazo.

Este trabajo mostró, a partir de investigaciones anteriores, la necesidad de pasar de la mirada jurídica a la mirada del cambio cultural de largo plazo, haciendo referencia a los países que ya hicieron la transición de niveles altos a niveles bajos de corrupción.

En un segundo momento, el artículo destacó la función del Estado en este proceso de cambio cultural. El Estado necesita percibir que la participación y control social consideran las cuestiones de poder y de intereses divergentes en cualquier proyecto público. A partir de esta comprensión, el Estado debe abrirse al conocimiento de la sociedad y de otros países para conseguir vencer la crisis económica y de confianza, advenidas de la política de aislamiento y mantenimiento del *status quo*. El Estado no tiene conocimientos y recursos suficientes para resolver los problemas contemporáneos y por eso necesita contar con la inteligencia de su sociedad y la de los países del viejo mundo ya industrializados.

Conforme a lo discutido en este artículo, la crisis es una oportunidad de revisitar las creencias, valores, presuposiciones y comportamientos en búsqueda de mejores resultados. El lado destructivo del funcionalismo generó crisis económicas, sociales, morales y otras formas derivadas de la madre de todas las crisis: la crisis de percepción. El modelo PMRC indica que el cambio de conocimientos entre Estado y sociedad, alimentado por el aprendizaje con otros países, puede cambiar el foco de la acción gubernamental para la supremacía del interés público y la efectividad de las políticas públicas, lo que derivaría en la reducción de la corrupción.

[1] http://www.bancodeinovacaosocial.pt

REFERENCIAS

Acemoglu, D., & Verdier, T. 1998. Property rights, corruption and the allocation of talent: a general equilibrium approach. The Economic Journal, 108(450), 1381-1403.

Alcaide Zugaza, Laura (2005), "Corrupción: obstáculo al crecimiento y a la competitividad", en Economía Exterior, Nº 31, mayo, pp. 125-132.

Anechiarico, Frank (2010), "La corrupción y el control de la corrupción como impedimentos para la competitividad", en Gestión y Política Pública, Vol. 19 Nº 2, pp. 239-261

Angelis, C. T. 2013. A Knowledge Management and Organizational Intelligence Model for Public Sector Administrations. International Journal of Public Administration. Issue 36(11). Disponible en http://www.tandfonline.com/toc/lpad20/36/11#.UkXH8qDwXp8.

Angelis, C. T. 2015. Gestión por Inteligencias. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD). Lima, Peru. Disponible en https://kdp.amazon.com/amazon-dp-action/br/bookshelf.marketplacelink/B01AYEPRPY

Arnold, Peri E. 2003. "Democracy and Corruption in the 19th Century United States: Parties 'Spoils' and Political Participation." In The History of Corruption in Central Government, ed. Seppo Tiihonen. Oxford: IOS Press

ASF (2012), Compilación técnica: corrupción, ética y fiscalización, México, Cámara de Diputados. Auditoría Superior de la Federación

Bauman, Z. 2011. Collateral damage: Social inequalities in a global age. Polity.

Frey, K. 2007. Governança urbana e participação pública (pp. 143-144). RAC-eletrônica, 1(1), 136-150.

Brinkerhoff, Derick W. 2000. "Assessing Political Will for Anti-Corruption Efforts: An Analytical Framework."Public Administration and Development 20 (3): 239–252.

Brunsson, Nils y Olsen, Johan P. 2007. La reforma de las organizaciones, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas

Chavez, L., & Gray, D. 2004. Betrayal: How union bosses shake down their members and corrupt American politics. Crown Pub.

Christensen, T., & Lægreid, P. 2007. The whole of government approach to public sector reform. Public Administration Review, 67(6), 1059-1066.

Colgado Mo, P. H. 2001. Corruption and economic growth. Journal of comparative economics, 29(1), 66-79.

Della Porta, D. and Vannucci, A., 2005. The governance mechanisms of corrupt transactions. The new institutional economics of corruption, pp.152-180.

Diamond, Larry. 2007. "A Quarter-Century of Promoting Democracy."Journal of Democracy 18 (4): 118–120

Finkel, Jodi, 2004. ìJudicial Reform in Argentina in the 1990s: How electoral Incentives Shape. Institutional Change.Latin American Research Review, 39.2: 57-80

Gault, D. A., Galicia, J. F. H., & Lepore, W. 2015. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (61), 75-106.

Ginsburg, T. 2003. Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases. Cambridge University Press.

Gould, D.J. and Amaro-Reyes, J.A., 1983. The effects of corruption on administrative performance. World Bank Staff Working Paper, 580, p.2514.

Heilbrunn, J. R. 2004. Anti-corruption commissions: Panacea or real medicine to fight corruption. World Bank Institute, Washington, DC. The Many Faces of Corruption.

Hevia, F. J. 2015. Construcción de capacidades estatales y patrones de relación Gobierno-ciudadanos en México: un análisis del nivel subnacional. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (62), 107-134.

Hobbes, T., 2006. Leviathan. A&C Black.

Honlonkou, A. 2003. Corruption, inflation, croissance et développement humain durable.

House R. J., Hanges P. J., Javidan M., Dorfman P. W. & Gupta V. (2004). Culture, leadership, and organisations: The GLOBE study of 62 societies. Palo Alto, CA: Sage.

Jávor, István y Jancsics, David (2013), "The Role of Power in Organizational Corruption: an Empirical Study", en Administration and Society, Vol. 20 Nº 201, pp. 1-32.

Jiménez, Fernando; García Quesada, Mónica; y Villoria, Manuel (2014), "Integrity Systems, Values, and Expectations: Explaining Differences in the Extent of Corruption in Three Spanish Local Governments", en International Journal of Public Administration, Vol. 37 Nº 2, pp. 67-82.

Johnston, Michael, and Sahr J. Kpundeh. 2004. "Building a Clean Machine: Anti-Corruption Coalitions and Sustainable Reform." Policy Research Working Paper No. 3466. Washington, DC: World Bank.

Karklins, Rasma. 2005.The System Made Me Do It: Corruption in Post-Communist Societies. Armonk, NY: M.E. Sharpe.

Keinert, T. M. M. 2000. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas (Vol. 136). Annablume.

Hofstede, G. (1980). Culture's consequences. Beverly Hills.

Hofstede, G. H., & Hofstede, G. (2001). Culture's consequences: Comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations. Sage.

Hofstede, G. (1991). Cultures and organisations-software of the mind: intercultural cooperation and its importance for survival. McGraw-Hill.

Huntington, S. P. 1968. The bases of accommodation (pp. 643-648). Center for International Affairs, Harvard University.

Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. 2007. Citizen-politician linkages: an introduction. Patrons, clients, and policies: Patterns of democratic accountability and political competition, 1-49.

Klitgaard, R. 1988. Controlling corruption. Univ of California Press.

Lambert, D. and Morgan, J., 2009. Corrupting the curriculum? The case of geography. London Review of Education, 7(2), pp.147-157.

Leff, N. H. 1964. Economic development through bureaucratic corruption. American behavioral scientist, 8(3), 8-14.

Lewis, R. (2010). When cultures collide: Leading across cultures. Nicholas Brealey Publishing.

Locke, J., Hume, D. and Rousseau, J.J., 1960. Social contract: essays by Locke, Hume, and Rousseau (Vol. 511). Oxford University Press.

Mauro, P., 1995. Corruption and growth. The quarterly journal of economics, pp.681-712

Meagher, P. 2005. Anti□corruption agencies: Rhetoric Versus reality. The Journal of Policy Reform, 8(1), 69-103.

Melo, M. A., Pereira, C., & Figueiredo, C. M. 2009. Political and institutional checks on corruption: Explaining the performance of Brazilian audit institutions. Comparative Political Studies.

Miller, W. L., Grødeland, Å. B., & Koshechkina, T. Y. (2001). A culture of corruption?: coping with government in post-communist Europe. Central European University Press. Miller, William L. 2006. "Corruption and Corruptibility."World Development. 34 (2): 371–380.

Murphy, K.M., Shleifer, A. and Vishny, R.W., 1993. Why is rent-seeking so costly to growth?. The American Economic Review, 83(2), pp.409-414.

Naciones Unidas (1990), Manual on Practical Measures against Corruption Submitted to the Eight U. N. Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders. Habana, agosto-septiembre.

Nye, J. S. 1967. Corruption and political development: A cost-benefit analysis. American political science review, 61(02), 417-427.

O'Donnell, G. 2003. Horizontal accountability: the legal institutionalization of mistrust. Democratic Accountability in Latin America, 22, 34-55.

OECD (2008a), Corruption: a Glossary of International Standards in Criminal Law, Paris, OECD (OECD Glossaries).

Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action."American Political Science Review 92 (1): 1–22

Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. 2013. Why anticorruption reforms fail—Systemic corruption as a collective action problem. Governance, 26(3), 449-471.

Pinto, Jonathan; Leana, Carrie R.; y Pil, Frits K. (2008), "Corrupt Organizations or Organizations of the Corrupt Individuals? Two Types of Organization Level Corruption", en Academy of Management Review, Vol. 33 Nº 3, pp. 685-709.

Ramió, C. 2015. Tensores reaccionarios a combatir y tensores progresistas a incentivar para lograr la institucionalización e innovación pública en América Latina. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (61), 5-42.

Ríos-Figueroa, J. 2012. Justice system institutions and corruption control: evidence from Latin America. Justice System Journal, 33(2), 195-214.

Root, Hilton L. 1996.Small Countries, Big Lessons: Governance and the Rise of East Asia. Hong Kong: Oxford University Press. Rose-Ackerman, Susan (2001), La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma, México, Siglo XX

Rothstein, B., & Uslaner, E. M. (2005). All for all: Equality, corruption, and social trust. World politics, 58(01), 41-72.

Rothstein, B. 2011a. "Anti-Corruption: The Indirect 'Big Bang' Approach." Review of International Political Economy 18 (2): 228–250.

———. 2011b.The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective . Chicago, IL: University of Chicago Press.

Scherer-Warren, I. 2012. Movimentos sociais e geração de novos direitos em tempos globais: o caso brasileiro. Movimentos sociais na era global. Petrópolis, RJ: Vozes.

Schommer, P. C., Dahmer, J., & Spaniol, E. L. 2013. Controle Social no Brasil–Estadocêntrico ou Sociocêntrico? Evidências da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. Administração Pública e Gestão Social, 6(1), 35-47.

Serna, Alberto (2009), "La corrupción como patología del bien común: el caso de Hong-Kong", en Revista Empresa y Humanismo, Vol. 12 Nº 1, pp. 121-188

Shugart, M. S., Moreno, E., & Brian, F. Crisp. 2003.«The accountability deficit in Latin America». Scott Mainwaring y Christopher Welna, orgs.

Stapenhurst, R., and S.J. Kpundeh. 1999. Curbing Corruption. Toward a Model for Building National Integrity. EDI Development Studies, Washington, DC: The World Bank.

Tapscott, D., Williams, A.D., e Herman, D. 2008. Transforming Government and Governance for the Twenty-First Century.

In: nGenera Insight's Government 2.0: Wikinomics, Government and Democracy Program. Disponible en http://wiki.dbast.com/images/a/aa/Transforming_govt.pdf

Williams, Robert, and Alan Doig. 2004. "A Good Idea Gone Wrong? Anti- Corruption Commissions in the Twenty-First Century." Bergen: The Christian Michelsen Institute

Van Wart, M.V., Hondeghem, A., e Bouckaert G.; Ruebens, S. 2012. Administrative Leadership in the Context of Governance. Paper for the XVI Annual Conference of the International Research Society for Public Management Panel on Leadership in the public sector: back to the future?.Rome, Italy.

¿QUÉ HAY DE NUEVO EN EL DEBATE SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS EN AMÉRICA LATINA?: LEGITIMIDAD, EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

DRA. MARÍA SOLEDAD GATTONI

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA).
Correo electrónico: msoledad.gattoni@gmail.com

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo principal retomar las últimas discusiones en torno al concepto de "rendición de cuentas", resaltando la utilidad de este debate teórico en la región latinoamericana. En el artículo sostiene que los gobiernos se han convertido en agentes "productores" de iniciativas de rendición de cuentas incorporando a los ciudadanos en los procesos de toma de decisión, monitoreo y control de las acciones públicas. Con el objeto de iluminar esta problemática teórica, el trabajo culmina con algunas reflexiones en torno a la expansión del derecho de acceso a la información pública en América Latina, destacando la interacción entre coyunturas de crisis de confianza y gobernabilidad con la aparición de un contexto internacional de apertura.

Palabras Claves: Rendición de Cuentas, Acceso a la Información, América Latina

Abstract

This work seeks to review the latest discussions around the accountability concept highlighting the utility of this theoretical debate in Latin America, indicating that governments have become generators of accountability initiatives, trying to include citizens in the decision-making process, monitoring and control of public agencies. The article finishes pointing out some relevant elements related to the expansion of the right to access public information in the region, establishing some connections between trust crisis, governance and the international context of openness in government management.

Key words: Acoountability, Access to Information, Latin America.

INTRODUCCIÓN

La noción de "rendición de cuentas" cobró protagonismo en la Ciencia Política de finales de los años 90 al calor del debate sobre consolidación de las nuevas democracias (Schmitter y Karl, 1991; O´Donnell, 1997; Pzreworsky, Stokes y Manin, 1999; Schedler, Diamond & Plattner, 1999). El concepto creció y se ramificó en metáforas espaciales, aludiendo al carácter horizontal, vertical y/o transversal de la rendición de cuentas (O´Donnell, 1997; Peruzzotti y Smulovitz, 2002; Goetz & Jenkins, 2001; Isunza y Gurza, 2002) a la vez que autores como Keohane (2003), Ackerman (2004) o Bovens (2005) se concentraron en identificar distintos tipos de rendición de cuentas: administrativa, política y societal, entre otras. Más allá de las clasificaciones, diversos estudios complementaron el desarrollo teórico conceptual con estudios de caso, aludiendo particularmente a la falta de rendición de cuentas en la región latinoamericana. El propio Guillermo O´Donnell disertó en una conferencia[1] en 1997 y explicó que aquel interés por lo que él llamaba "rendición de cuentas horizontal"[2] nació de su ausencia. La observación consistía en que si bien todos los países latinoamericanos celebraban elecciones periódicas con mayores o menores niveles de formalidad, tenían libertad de expresión y cumplían, en líneas generales, con la caracterización de poliarquías[3] -constatándose así la rendición de cuentas[4] vertical u electoral- sin embargo, no sucedía lo mismo con la dimensión horizontal de la rendición de cuentas en tanto y en cuanto, los organismos estatales legalmente autorizados para fiscalizar o sancionar acciones u omisiones de otras instituciones estatales no funcionaban correctamente.

Dos décadas más tarde, y tomando en consideración las contribuciones de Schedler (1999), este artículo concentra su atención en un fenómeno empírico distinto que hemos denominado "producción de rendición de cuentas" y que hace referencia a la promoción por parte de los propios gobiernos de

[1] La conferencia *"Institutionalizing Horizontal Accountability"* tuvo lugar en Viena en junio de 1997. Fue co-organizada por el Instituto de Estudios Avanzados de Viena y el Foro Internacional de Estudios Democráticos. Tres años más tarde, en 1999, O´ Donnell publicó *"Horizontal Accountability in New Democracies"* en Shedler A., L. Diamond & M. Plattner (1999): *The self-restraining state.*

[2] En palabras del propio O'Donnell´s (1997, p. 144): "La 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".

[3] Retomamos aquí el concepto formulado por Dahl (1971, p.9) de "poliarquía" como alternativa al concepto de "democracia", diferenciando entre la democracia como tipo ideal de las "democracias realmente existentes" (conjunto de arreglos institucionales y características que son una aproximación imperfecta a ese ideal).

[4] El concepto *"accountability"* es traducido al español como "rendición de cuentas". En distintos trabajos se ha hecho referencia a las diferencias terminológicas entre ambos conceptos (Schedler: 2004; Peruzzotti: 2008). En nuestro caso, consideramos que la noción de "rendición de cuentas" es más restrictiva en términos de su significado y en el caso de utilizar el adjetivo calificativo "accountable" la traducción conduce a buscar pares como "responsable" o "responsivo", debilitando la fortaleza del concepto anglosajón. Debido a nuestra consciente elección de este anglicismo, a los fines prácticos, sustraeremos la itálica.

América Latina de distintas iniciativas de transparencia y participación. Iniciativas como el presupuesto participativo y los consejos temáticos en Brasil; los Referéndum de Venezuela, Bolivia y Ecuador; y las recientemente sancionadas leyes de acceso a la información en la mayor parte de los países latinoamericanos son tan sólo algunas cristalizaciones institucionales del proceso de promoción de rendición de cuentas que este artículo propone explorar.

¿Por qué los gobiernos promueven iniciativas de transparencia y participación? ¿Qué los motiva a ser productores de procesos de accountability y a restringir sus márgenes de acción e influencia? Tomando como base el interrogante antecedente, el artículo está organizado de la siguiente manera: en el primer apartado, retomo algunas de las discusiones teóricas más relevantes en torno a la noción de rendición de cuentas; en el segundo, propongo la noción de "producción de rendición de cuentas" a la vez que planteo algunos interrogantes claves de cara a la expansión de iniciativas de transparencia y participación en la región. El tercer apartado ilumina los factores que llevaron a la conformación del mapa en materia de acceso a la información en América Latina, para culminar con una reflexión sobre cuáles son los factores que influyeron en el nuevo rol que han asumido los gobiernos como productores de rendición de cuentas. El artículo concluye con la presentación de algunas reflexiones e interrogantes abiertos para la discusión.

I. METÁFORAS ESPACIALES, ÁREAS Y ACTORES DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante las últimas décadas, el concepto de rendición de cuentas se ha ido forjando como concepto central en los debates teóricos sobre representación y democracia. Desde distintos espectros y lugares de enunciación[5], la misma se ha constituido en protagonista estelar de las discusiones sobre representación, calidad de la democracia, buena gobernanza, entre otras. Sin embargo —y si bien los debates teóricos se han ido enriqueciendo con el correr de los años— aún faltan conceptualizaciones sobre la rendición de cuentas que la distancien del plano electoral y la trasladen hacia el ámbito de la producción e implementación de las políticas públicas.

Distintos autores han contribuido al debate sobre rendición de cuentas, utilizando en particular, diversas metáforas espaciales. Las nociones de rendición de cuentas vertical y horizontal fueron conceptualizadas por O´Donnell en 1994. La noción de rendición de cuentas horizontal surge hacia mediados de los años noventa a partir de las reflexiones del autor respecto al estudio de las poliarquías latinoamericanas y el diagnóstico de que en las mismas —si bien se encontraba vigente, al menos de modo formal, la dimensión vertical de la rendición de cuentas— la dimensión horizontal exhibía un carácter débil o intermitente.

[5] Utilizamos aquí el concepto de Verón (1996) haciendo referencia a los distintos campos discursivos en los que se ha utiliza esta noción. Así, la rendición de cuentas no sólo hace parte del debate politológico de corte académico, sino que es utilizada por distintos organismos transnacionales y otras agencias de índole doméstica u organismos subnacionales en la producción de informes sobre calidad institucional, calidad de la democracia, entre otros.

Si la rendición de cuentas vertical refiere a la existencia de controles externos sobre el Estado, esto es, aquellos que implican la existencia de un agente de control social externo: el electorado o aquellas demandas sociales que se puedan articular sin padecer coerción estatal; la rendición de cuentas horizontal alude a la operación de un sistema intraestatal de controles, dentro de una red de agencias estatales interactuantes que se controlan y equilibran (O'Donnell, 1994).

Mientras la rendición de cuentas vertical se encuentra presente en la totalidad de los países latinoamericanos, por si sola ha resultado insuficiente. Tal como postula Arato (2002), los resultados de las investigaciones sobre patronazgo y clientelismo dan cuenta de la insuficiencia de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas. Siguiendo a Stokes (2005)[6], si la rendición de cuentas democrática implica que los votantes pueden realizar buenas inferencias sobre qué han hecho los partidos en el gobierno para recompensarlos o castigarlos; el vínculo clientelar da cuenta de un nuevo tipo de rendición de cuentas: la "rendición de cuentas perversa", en la cual son los partidos los que saben o pueden realizar buenas inferencias respecto a cómo se han comportado los votantes individuales en la cabina de voto y pueden castigarlos o recompensarlos a posteriori (Stokes, 2005).

Dado a que las elecciones son tan sólo un mecanismo "contigente de renovación" de la rendición de cuentas (Manin,Przeworski y Stokes, 1999:10), distintos autores han avanzado hacia un concepto más complejo y abarcativo en el que la responsividad ("answerability") de los representantes y el castigo o recompensa de los representados hacia los representantes ("enforcement") son sus dos principales dimensiones (Schedler, Diamond & Plattner, 1999. se transforma en una relación cotidiana. Mientras la primera refiere a la obligación de los funcionarios públicos de dar respuesta y explicación sobre sus actos, el castigo o recompensa involucra no sólo el dar respuesta, sino también, que los gobernantes asuman los costos de sus decisiones, incluyendo entre éstos la posibilidad de que terceros ajenos al gobierno puedan imponer sanciones sobre sus actos. Del mismo modo, para Schmitter (2004), la rendición de cuentas implica siempre un intercambio de responsabilidades y potenciales sanciones entre el principal y el agente, si bien este intercambio tendencialmente suele ser mediado por un contexto de competición electoral.

La rendición de cuentas electoral proporciona así una visión minimalista de la rendición de cuentas, en tanto pierde de vista que la acción política no siempre transcurre por los márgenes de la política formal electoral, sino que también está presente en las acciones promovidas por la sociedad civil, las acciones contenciosas e incluso aquellas acciones que, como veremos, transcurren en el plano institucional no-electoral.

Asimismo, la rendición de cuentas horizontal —aquella que concierne al sistema de frenos y contrapesos, y a las agencias

[6] También cabe destacar los aportes de Kitschelt y Wilkinson (2007) en esta área.

de control— también ha sido catalogada como insuficiente y endeble por diversos autores. La mayoría de los países presenta algún tipo de deficiencia en lo que respecta el monitoreo o castigo de actos u omisiones de las instituciones gubernamentales (enforcement). La falta de profesionalización y autonomía (tanto política como financiera) de los organismos de control de algunos países así como la falta de regulación o vacancia de cargos claves como el del Defensor del Pueblo son algunos de los problemas que aparecen recurrentemente en la literatura. Solo a modo de ejemplo en relación a la institución del Defensor del Pueblo (ombudsman), en Chile aún no se encuentra regulado el cargo, en Argentina el mismo se encuentra acéfalo desde 2013 y en República Dominicana si bien esta figura se promulgó por ley en el año 2001, recién en 2013 se nombró a un funcionario en el cargo.

En este marco, algunos autores -como Peruzzotti y Smulovitz (2002)- han resaltado la contribución de la sociedad civil y la ciudadanía en el ejercicio del control. Los autores destacan cómo estos mecanismos compensan algunas limitaciones intrínsecas de las elecciones como herramientas de rendición de cuentas política y son cruciales para activar una red de agencias intraestatales de control. Así, para ellos, la rendición de cuentas social es un mecanismo de control de tipo vertical no electoral, un control que se basa en las acciones de la sociedad civil para monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar los correspondientes actos ilegales de éstos y activar, de manera indirecta, a los organismos horizontales de control. La rendición de cuentas social opera de este modo en estrecha conexión con las instituciones estatales de control, si bien indirectamente, a través de la presión de la sociedad civil en la opinión pública. En ocasiones la presión de la sociedad civil, materializada en protestas y/o estallidos, y el rol jugado por los medios de comunicación en la exposición de abusos por parte de los representantes contribuye a la activación de mecanismos de control, incluso culminando en algunos casos en la creación de nuevas instituciones. Así, vemos que las metáforas espaciales de la rendición de cuentas no son tan estáticas, en tanto y en cuanto, si seguimos la línea de pensamiento de Smulovitz y Peruzzotti (2003) los procesos de corte vertical no electoral tienen la capacidad de activan la rendición de cuentas de corte horizontal.

En la misma línea, Wampler (2007, p.269) ha definido a la rendición de cuentas societal como "el uso de la política contenciosa y de formas extrainstitucionales para presionar a los oficiales de gobierno a responder a las demandas de los ciudadanos"[7] y señalado cómo los debates sobre rendición de cuentas han perdido de vista las renovadas formas en las que la extensión de la rendición de cuentas y los derechos de ciudadanía pueden profundizar la democracia y reforzar la responsividad del Estado y el gobierno para con los ciudadanos; permitiéndoles un

[7] En su versión original: *"Societal accountability, defined as the use of contentious politics and extrainstitutional forms to pressure government officials to respond to citizen demands […]"* (Wampler, 2007, p.269).

involucramiento más directo en los procesos de toma de decisión.

Avritzer (2002) también distingue entre tres tipos de rendición de cuentas: la política, la administrativa y la societal. En particular, destaca a la rendición de cuentas administrativa como aquella respuesta del Estado-nación a la expropiación de los medios de administración. Este tipo de rendición de cuentas hace referencia al control que ejercen los políticos sobre las burocracias y los agentes públicos, mientras que la social —derivada de la hegemonía privada ejercida por la burguesía en la modernidad— surge de la falta de correspondencia entre las acciones de aquellos que detentan el poder y el consenso formado a nivel de la opinión pública.

Finalmente, Cunill (2010, p.1) ha denominado control social a aquel "conjunto de acciones y prácticas fiscalizadoras y reguladoras llevadas a cabo autónomamente por la sociedad sobre el ámbito de lo público, con el fin de contribuir a que éste exprese en su actuación los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía". Lo realmente interesante de la propuesta de esta autora, es que avanza un paso más en la teorización sobre la accountability social para centrarse en la importancia que ha adquirido en los últimos años la responsabilización de los organismos de la Administración Pública directamente ante la ciudadanía misma, en parte debido a los déficits que ha demostrado el control sobre los representantes políticos.

II. EL ESTADO COMO PRODUCTOR DE INICIATIVAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Si la década del ochenta fue la década del retorno a la democracia en América Latina, la década del noventa fue, en términos de la pregunta por la democratización, la década de la indagación por la calidad de la democracia, sus instituciones y carácteres delegativos. Al mismo tiempo, durante toda esta década, adquirieron proliferación distintos tipos de impulsos participativos: Movimientos de Derechos Humanos surgidos al calor del retorno de la democracia; protestas y movimientos sociales que encuentran raíz en las consecuencias de la implementación del modelo neoliberal; reivindicaciones indígenas y demandas de agrupaciones sectoriales; son sólo algunos ejemplos del carácter participativo que iban a caracterizar el fin de siglo. Más aún, el fin del siglo XX y principios del siglo XXI atestiguó una ola de victorias electorales de candidatos presidenciales ideológicamente asociados a la izquierda (Levitsky y Roberts, 2011) y en algunos casos —como el brasilero o boliviano— profundamente ligados a movimientos de fuerte base social.

Es entre esta década y comienzos de la siguiente, un momento en el que se consolida lo que habremos de llamar "contexto aperturista" o "proceso de apertura estatal": un contexto en el que los distintos Gobiernos de América Latina abren sus Estados a la participación, monitoreo y control por parte de la ciudadanía, no ya pensando en esta participación como ajena al gobierno y a sus instituciones, sino integrando mecanismos y dispositivos institucionales para

promover un involucramiento ciudadano de corte transversal.

El devenir participativo de los movimientos y protestas sociales comienza entonces a entrecruzarse con nuevos impulsos "participativos institucionalizados", denominados por la literatura académica en una variedad de acepciones, tales como mecanismos o dispositivos de participación ciudadana (Font, 2001; Annunziata, 2010), herramientas de democracia participativa (Cabannes, 2004; Cravacuore, 2003), formas de innovación democrática (Gurza e Isunza, 2003); instituciones participativas (Avritzer & Wampler, 2004; Ramirez & Welp, 2011), expresiones democráticas de "desconfianza ciudadana" (Rosanvallon, 2008), políticas públicas de participación ciudadana (Ackerman, 2006; Landau, 2008), democracia pragmática (Pogrebinschi, 2010), entre otros. Experiencias precursoras como la implementación del Presupuesto Participativo en Porto Alegre en 1989, la experiencia de los Consejos Participativos del *Partido do Trabahaldor* en Brasil, que inspiraron la conformación de un campo teórico que se enfocó en resaltar el gran potencial de este tipo de políticas y experiencias para la profundización democrática y el ejercicio ciudadano (Santos,2002; Texeira, Dagnino & Silva, 2002; Wampler, 2007).

Algunos trabajos hicieron hincapié en la importancia de la creación de diferentes mecanismos de participación popular como una de las grandes innovaciones de los partidos y movimientos de izquierda y centroizquierda en Latinoamérica durante los 80 y 90 (Goldfrank, 2007), mientras que otros consideraron que el éxito de dichas experiencias radicó en el desarrollo de dos fuerzas paralelas: por un lado, la proliferación de organizaciones de la sociedad civil y, por el otro, el desarrollo de nuevos valores políticos que proclamaban una renovación institucional a nivel municipal (Avritzer & Wampler, 2004). Aún con sus diferencias, estos trabajos comparten, en líneas generales, una visión "optimista" de las políticas públicas de participación, en tanto resaltan como características principales su rol innovador y sus funciones democratizantes.

Diversos organismos internacionales y multilaterales, como el Banco Mundial (BM), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP), también comenzaron a integrar el estudio de estas iniciativas en sus agendas al considerarlas claves fundamentales de la *"good governance"*, recomendando su implementación a distintos gobiernos. Si bien esta noción surgió hacia fines de la guerra fría, en el marco de los círculos de ayuda internacional de 1989 y 1990 con el fin de descentrar al Estado e incorporar la participación de nuevos actores económicos y sociales; la misma fue sólo retomada a partir de la emergencia de la idea que en vistas a mejorar el desarrollo socio-económico era necesario fortalecer las instituciones públicas.

El estudio de los organismos internacionales representa un nodo central para entender cómo luego del fracaso de la primera generación de reformas estructurales en América Latina —requeridas e incentivadas por distintos organismos internacionales con influencia económica en la región y orientadas a

mejorar el desempeño económico a partir de la implementación de políticas de tipo neo-gerencial— se abre una nueva etapa para una segunda generación de reformas cuya agenda pasa a estar delimitada por la necesidad de incentivar a los países del continente a implementar reformas de corte institucional de modo tal de preservar la gobernabilidad de los gobiernos, la fiabilidad de la justicia, la rendición de cuentas y la calidad democrática como condición y garantía del desarrollo económico.

A medida que este consenso fue adquiriendo un lugar privilegiado en el entorno internacional y la noción de *good governance* adquirió fuerza regulatoria, las iniciativas de participación y transparencia fueron retomadas por los actores internacionales y asociadas a las nociones de desarrollo y modernización, generando un grupo de estudios paralelo para explicar y promover este tipo de iniciativas. Siguiendo a Pereyra (2013), las iniciativas de transparencia fueron primeramente promovidas en un contexto en el que la definición del problema de la corrupción estuvo asociado con dos importantes debates: el de la consolidación de la democracia y las reformas de mercado. La promoción de estas iniciativas tuvo un lugar prominente en el proyecto de cooperación al desarrollo de las diferentes organizaciones internacionales, tal como lo prueba el grado de acatamiento regional al marco normativo internacional: la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) promulgada en 1996 y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC) en 2013, actualmente ratificadas por todos los países de América Latina[8].

Con el paso del tiempo, el concepto de rendición de cuentas se ha ido convirtiendo en un significante vacío, asociándose a distintos conceptos del paradigma de la Buena Gobernanza: tales como transparencia, participación y representación. Si el foco estaba antes en la falta de rendición de cuentas de las instituciones; hoy lo está en la de abogar por su promoción.

Los gobiernos se han tornado más abiertos y se han convertido en "productores de iniciativas de rendición de cuentas", involucrando a la ciudadanía en distintas instancias institucionalizadas de toma de decisión, monitoreo y fiscalización de las acciones gubernamentales. Estos procesos, que contrarrestan la opacidad estatal por medio de la apertura del Estado a la ciudadanía, tienden paradójicamente a cristalizarse en múltiples formatos de auto-restricción estatal, a partir de la institución de una variedad de iniciativas que si bien son promocionadas por el aparato estatal, controlan y restringen su propia libertad de acción.

Este tipo de iniciativas incorpora ambas direcciones de la rendición de cuentas: la vertical, junto con su aspecto social, reteniendo al mismo tiempo su dinámica horizontal (Gattoni: 2013). Vertical, si

[8] Este consenso internacional también puede ser rastreado nacionalmente en los distintos mecanismos de seguimiento de pares (*"peer review"*) que algunos Estados Latinoamericanos han adoptado con el objeto de cumplimentar estos estándares.

seguimos la metáfora especial de O´Donnell de controles externos al Estado; social, al ser la sociedad civil quien ejerce el control a través de formas no electorales (Peruzzotti & Smulovitz: 2002); horizontal, dado que al ser esta accountability social canalizada y promovida institucionalmente por el propio gobierno puede ser asemejada a un proceso de frenos y contrapesos.

De esta forma, las iniciativas de rendición de cuentas promovidas por el Estado iluminan una relación interesante del vínculo entre representantes y representados, en tanto y en cuanto son los primeros los encargados de convocar e incentivar a estos últimos a participar en la toma de decisiones, monitoreo y seguimiento de la acción estatal, promoviendo mecanismos, arreglos institucionales y leyes para tal fin. Retomando los trabajos de Goetz & Jenkins (2001) y de Isunza (2002), estas iniciativas reflejan una forma transversal de rendición de cuentas, en tanto involucran la acción de ciudadanos o grupos de ciudadanos controlando a los actores estatales, en el marco del propio aparato estatal.

¿Pero por qué los gobiernos se han vuelto productores de iniciativas de rendición de cuentas? ¿Cómo puede explicarse la expansión de iniciativas de transparencia y participación a lo largo y ancho de la región en las últimas décadas? Si bien este trabajo no responde estos interrogantes, el próximo apartado es una invitación a pensar algunas de sus aristas a la luz de la expansión del derecho de acceso a la información en la región.

III. LEGITIMIDAD, EXPERTOS Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las últimas décadas han sido testigo de una serie de transformaciones en las formas de representación y el ejercicio de la ciudadanía política en las democracias contemporáneas, tanto en las latinoamericanas como en aquellas de más larga data. Dentro de estas transformaciones, es importante destacar que la legitimidad de la acción de los poderes públicos se basa más, hoy en día, en la capacidad del Estado de dar respuestas a temas coyunturales y concretos que en una legitimidad ideológica o de adscripción partidaria. De ahí la importancia de las iniciativas de rendición de cuenta en tanto pilares fundamentales de la gobernabilidad democrática moderna, dado que, en contextos de debilidad del lazo representativo, la promoción de estas iniciativas otorga una dosis de aire fresco para los Gobiernos: son momentos en los que el vínculo representativo puede ser reconstituido.

Sin embargo, la promoción de instancias de rendición de cuentas transversal no sólo conecta con la temática de la legitimidad y representatividad de los Gobiernos contemporáneos. Más allá de la voluntad política de los gobernantes por promover este tipo de iniciativas, también es importante resaltar la interacción entre los contextos específicos de cada país en materia de política doméstica y la aparición de un consenso global en materia de transparencia y participación ciudadana que se ha venido desarrollando a través del rol ejercido por distintas coaliciones de expertos en la región en conexión con el apoyo de agencias internacionales.

Desde los años noventa, se ha venido consolidando un "consenso global anticorrupción" a partir del cual el problema de la corrupción adquirió visibilidad pública y se instauró una agenda de transparencia en la región. Dos factores caracterizaron este proceso: primero, el creciente protagonismo de los escándalos de corrupción en América Latina y en el mundo; y segundo, la conformación de coaliciones de expertos que sobre la base de índices, estándares y normativas internacionales posicionaron a la transparencia como la contracara del problema de la corrupción. Tanto en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de 1996 como en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) de 2013 pueden verse materializados los principios de dicho consenso global. Dentro de éste, las iniciativas de participación y el acceso a la información pública también comenzaron a difundirse como parte de la agenda de transparencia y *good governance*; y distintos bancos multilaterales de desarrollo comenzaron a financiar y a promover este tipo de iniciativas a lo largo y ancho de la región. Tan solo para mencionar algunas de estas repercusiones, en 1996 la experiencia de Porto Alegre fue premiada en la Conferencia Hábitat II de Naciones Unidas en Estambul como una de las cuarenta mejores prácticas[9] de gestión urbana y hacia 2005 la difusión de este dispositivo alcanzaba a la totalidad de los países de América Latina. En el caso de la promoción y difusión del derecho de acceso a la información en la región, en el año 2010, el Departamento de Derecho Internacional de la Organización de los Estados Americanos (OEA) coordinaba la redacción de una Ley Modelo de acceso a la información y una guía de implementación, con la participación de los órganos, agencias y entidades pertinentes de la OEA, los Estados Miembros y la sociedad civil (OEA, 2015).

En el caso puntual del proceso de promoción de iniciativas de acceso a la información han existido vaivenes, y lo que comenzó como defensa y búsqueda por regular un derecho —patrocinado en particular por un grupo de activistas, mayoritariamente periodistas y abogados, tales como el Grupo Oaxaca en México, el Consejo de la Prensa Peruana y la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad Diego Portales en Chile— convergió y adquirió un impulso exponencial cuando además de la Organización de los Estados Americanos (OEA), organizaciones internacionales de distinta raigambre y alcance internacional, comenzaron a patrocinar esta agenda en la región: Naciones Unidas; Transparencia Internacional; organismos de cooperación internacional e intergubernamentales, tales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); fundaciones privadas y sin fines de lucro, tales como *The National Endowment for Democracy* (NED), el Centro Carter, la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación Friedrich

[9] Este reconocimiento se establece en función de dos parámetros: la orientación por temas —ya que el presupuesto participativo como herramienta de producción de políticas públicas permite a los ciudadanos elegir qué proyectos implementar— y el favorecimiento de procesos de rendición de cuentas.

Ebert, y agencias gubernamentales como el British Council y la USAID, tan sólo por mencionar algunas.

El cuadro siguiente sintetiza los años en que los países de la región dictaron legislación en materia de acceso a la información, ya sea disposiciones emanadas del poder legislativo como también los decretos del poder ejecutivo. Entendemos por iniciativas de acceso a la información aquellas disposiciones normativas (ya sean estas normas o decretos) que permiten a los ciudadanos, residentes y otras partes interesadas acceder a documentos o información de carácter "público" —principalmente en manos del Estado o empresas estatales— sin por ello estar obligado a demostrar algún tipo de interés legal.

Cuadro Nº 1. Legislación en Materia de Acceso a la Información Pública en América Latina

PAÍS	AÑO DE SANCIÓN	TIPO DE LEGISLACIÓN
Colombia	1985/2014	Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional n.º1712
Panama	2002	Ley de Acceso a la Información n.º6
Mexico	2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental DOF 14-07-2014
Peru	2002	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º27806/27927
Argentina	2003	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 1172
Ecuador	2004	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º 24
República Dominicana	2004	Ley General de Libre Acceso a la Información Pública n.º200
Bolivia	2005	Decreto Supremo n.º 28168
Honduras	2006	Decreto Legislativo de Transparencia y Acceso a la Información Pública n.º170
Nicaragua	2007	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 621
Chile	2008	Ley n.º202285: Sobre Acceso a la Información Pública
Guatemala	2008	Decreto de Acceso a la Información Pública n.º 57
Uruguay	2008	Ley n.º18381: Derecho de Acceso a la Información Pública
El Salvador	2010	Ley de Acceso a la Información Pública n.º 534
Brasil	2011	Ley n.º12527: Regula o acesso a informações
Paraguay	2014	Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental n.º5282
Costa Rica		no
Venezuela		no

Fuente: Elaboración propia en base a legislación

El primer dato que salta a la luz es la coincidencia temporal de estas iniciativas al inicio del nuevo milenio. Las iniciativas de acceso a la información se encuentran dentro de las iniciativas de apertura más recientes, junto con las iniciativas de gobierno abierto y apertura de los datos. Solo dos países no han promovido legislación nacional en materia de acceso a la información: Costa Rica y Venezuela. Sin embargo, si bien ambos países no poseen una legislación específica que regule el derecho al acceso a la información, sí poseen determinadas pautas organizativas respecto al manejo de la información, ya sea en la ley orgánica del Ministerio Público o de la Administración Pública, como en el caso venezolano, o bien regulaciones que especifican el acceso a la información en distintos temas específicos, como en el caso costarricense.

Es posible confirmar una tendencia regional respecto a la promoción de iniciativas en materia de acceso a la información en la región, tendencia que luego es complementada por la regulación en los respectivos países de programas de apertura de los datos y la suscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto hacia finales del milenio.

¿Cuándo y cómo nace el interés por el acceso a la información en la región?. En términos heurísticos podemos identificar, dos momentos claves que marcan la evolución del debate y las características que va adquiriendo el mismo a lo largo del tiempo. En primer lugar, un momento inicial que coincide con el retorno a la democracia en la región y la conformación de los primeros núcleos de activistas y expertos (mayoritariamente periodistas y abogados) que a posteriori serían los principales encargados de instalar el debate en materia de acceso tanto en las distintas realidades nacionales como en el plano internacional. Y, en segundo lugar, un momento de confluencia discursiva entre estos grupos de expertos y el surgimiento y la instalación de la agenda anticorrupción en la región. Es en este segundo momento —de conformación de una coalición transnacional por el acceso a la información y la libertad de expresión— en el que se terminan de expandir las leyes de acceso a nivel regional.

La primera etapa en la que se empiezan a conformar estos círculos de expertos, coincide con un momento de reacción ante las prácticas autoritarias que habían caracterizado los años dictatoriales en la región. De esta forma, el acceso a la información era visto como un derecho a ser garantizado, y en varios casos formaba parte de una agenda de derechos más amplia que incluía la defensa del derecho a la libertad de expresión, el *habeas data* y el *habeas corpus*. Este momento, coincide también con la incorporación de los mecanismos de democracia directa y con un proceso de refundación constitucional ligado al retorno democrático. Sin embargo, el derecho de acceso a la información pública no llega a formalizarse en legislación específica hasta el año 2002, de la mano de las primeras legislaciones en Panamá, México y Perú.

La única experiencia previa de legislación sancionada a nivel regional antes del año 2002, fue el caso de Colombia, país que en 1985 promulgó la Ley Nº 57 sobre publicidad de documentos oficiales y administrativos, que marcaría un importante antecedente a

la Ley Nº1712 sancionada en el país en el 2014. Sin embargo, la sanción de esta ley no tuvo la misma influencia que la Ley mexicana de 2002 en el establecimiento de estándares a nivel regional. En esta influencia, no sólo tuvo que ver el contenido de la ley y la novedad introducida por la ley mexicana de crear un ente autónomo regulador, sino que al mismo tiempo, fue el propio proceso de conformación de la ley y de los términos y actores que estarían involucrados en el debate lo que terminaría siendo decisivo en la influencia de los procesos de aprendizaje y emulación en la región. De hecho, la experiencia colombiana no fue la única que se produjo con anterioridad a la mexicana. También, antes ya se había sancionado en Panamá la ley N°6 sobre trasparencia de los asuntos públicos en conjunción con el habeas data. Al respecto, es interesante que el proceso de amparo por habeas data se había establecido también con anterioridad en Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela, de la mano de otras protecciones a los derechos humanos como el habeas corpus; no así en Panamá y en México, en donde la figura del habeas data nace como consecuencia de la promulgación de la ley de acceso a la información (Brewer-Carías, 2009).

En el caso de la ley en Panamá, quienes tuvieron un rol muy activo tanto en la promulgación de la ley como en el seguimiento de su implementación fueron el capítulo nacional de Transparencia Internacional en Panamá, la Defensoría del Pueblo y la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE). Transparencia Internacional presentó en el año 2000 uno de los tres proyectos[10] que sirvieron como base para que la ley fuera finalmente sancionada. Sin embargo ese proyecto no fue tenido en cuenta hasta que el año 2001 cuando la Defensoría y la APEDE lograron integrar los tres proyectos que habían sido entregados a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa para aprobar de forma conjunta la Ley de Transparencia ese mismo año. Si bien el proyecto hacía hincapié en la "devolución de la confianza ciudadana en la administración pública" para coadyuvar la transparencia y combatir la corrupción, en todas las sesiones de debate participaron también expertos en derecho y periodistas, provenientes de la APEDE, del Colegio Nacional de Abogados, y del Sindicato de Periodistas de Panamá. Sin embargo, el caso de Panamá es particular, en tanto las redes de expertos que se conformaron en torno al debate del acceso a la información pública no tuvieron un rol tan importante en la aprobación y sanción de la ley —como veremos en otros casos como el mexicano— sino que se involucraron más en el proceso de seguimiento y control de su implementación. De hecho, es en mayo de 2002 cuando finalmente estas redes empiezan a involucrarse más en conjunción con el apoyo de los organismos internacionales, dado que con la emisión del decreto reglamentario el debate sobre el derecho de acceso a la información da

[10] El proyecto de Transparencia Internacional (capítulo Panameño) hacia hincapié en el derecho a la libertad de información, el del Legislador Jerry Wilson priorizaba la obligación del Estado de facilitar información pública y el del Legislador José I. Blandón se focalizaba en el Habeas Data.

un grave retroceso en el país, exigiendo el mencionado decreto una demostración de interés como parte del pedido del acceso. Esta reglamentación fue duramente criticada por la OEA, el Defensor del Pueblo de Panamá y los medios de comunicación y finalmente culminó en la presentación de una acción legal ante la Corte Suprema de Justicia, que luego de algunos retrocesos, fue dejada sin efecto recién en el año 2004.

En este sentido la experiencia panameña recién da un giro importante en 2004 y posteriormente en 2013, a partir de la Ley N°33 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Con lo cual si bien la experiencia precede en términos estrictamente temporales a la ley mexicana, en términos de su influencia y evolución es una ley que se encuentra vinculada más a aquel segundo momento heurístico que mencionábamos anteriormente, a la agenda internacional de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

El caso peruano y el mexicano pueden ser analizados en un registro diferente, en tanto marcan un antecedente respecto a las consecuencias positivas que tiene para la sanción y puesta en agenda de una ley de acceso a la información, la conformación de alianzas entre grupos de periodistas, medios de comunicación y ONGs. En este sentido, el caso mexicano ha sido el caso que más ha sido estudiado como muestra de este fenómeno. Al respecto, tanto Bertoni (2011) como Michener (2010) analizan la relación entre la prensa y el derecho de acceso a la información pública examinando la incidencia de los periodistas y los medios de comunicación en la promoción de legislación en materia de acceso. Michener (2008) explica que existe una correlación entre las publicaciones de la prensa en materia de transparencia y la fortaleza de las leyes en los países latinoamericanos. En el caso chileno, por ejemplo, destaca cómo *El Mercurio* –el diario de mayor tirada del país– tuvo una cobertura tres veces superior al del diario *El País* en Uruguay (con un promedio de 7.8 noticias por mes), y cómo la ley uruguaya emergió moderadamente débil si se la contrasta con la chilena (1.7 sobre 3 puntos, contra 2.3). Bertoni (2011), también analiza en un informe para el Banco Mundial, el rol de la prensa como "agenda setter" y aunque se concentra en estudiar particularmente los casos argentino y mexicano, explica cómo también en Perú y en Honduras la gestación de este tipo de coaliciones entre la prensa y las ONGs fueron sumamente relevantes en la promoción de las leyes de acceso. En el caso de Perú, el Consejo de la Prensa Peruana realizó una campaña de educación ciudadana entre 2001 y 2003 basada en la publicación de más de 1000 avisos publicitarios concientizando en materia de acceso y una vez aprobada la ley siguió realizando acciones en conjunto con organizaciones sociales locales y regionales para el establecimiento de estándares internacionales en la materia. Ejemplos de los mismos han sido la "Declaración de Chapultepec", "Los principios de Lima" y "Socius: lineamientos para el acceso a la información pública" (Bertoni 2011). Respecto al caso hondurense, el autor resalta el rol del Consejo del Sector Privado de Honduras así como la Asociación de Propietarios de Medios y la Asociación de Periodistas, sin embargo al igual que en el caso Panameño, explica que el involucramiento de estos

sectores se produjo con posterioridad a la sanción de la ley.

El caso mexicano es el caso más emblemático en lo que respecta a la conformación de una comunidad de expertos que reunió a periodistas, dueños de medios de comunicación, expertos y miembros de ONGs. Bautizado como "el Grupo Oaxaca" por Ginger Thompson, corresponsal del periódico The New York Times en México, este grupo de actores mediáticos, organizaciones no gubernamentales, periodistas y académicos "combinaban una amplia gama de perfiles, actividades profesionales y empresariales, con un bagaje de experiencia periodística y conocimiento de la trama del régimen autoritario, así como de la temática asociada con el derecho de acceso a la información pública" (Escobedo, 2002, p.73). La emergencia de esta red de expertos que comenzó a instalar en la agenda pública desde febrero de 2001 el derecho al acceso a la información coincidió con el contexto de alternancia política en el país y los comienzos de la presidencia de Vicente Fox. En febrero de 2001, el director del diario "El informador de Guadalajara" y presidente de la Asociación de Editores de los Estado propuso un primer paquete legislativo enmarcado en el derecho a la información que incluía una ley de acceso a la información pública, una ley de transparencia publicitaria y medios públicos y que proponía al mismo tiempo la regulación del derecho a réplica (Villanueva, 2002). Hacia fines de mayo, en Oaxaca, la Universidad Iberoamericana, la Fundación Konrad Adenauer, el diario El Universal, la Asociación Mexicana de Editores y la Fraternidad de Reporteros de México, convocaron a un seminario en donde se formuló la "Declaración de Oaxaca" en la que se proponía enfocar las energías comunes en avanzar con el primer objetivo: el de lograr posicionar en la agenda el derecho por el acceso a la información pública. Fue allí en donde se creó una comisión técnica con un ejercicio colegiado que posibilitó el fortalecimiento de las tareas de *agenda setting* complementadas con el ejercicio del *lobbying* o cabildeo —en particular intentando persuadir a la oposición del PAN dentro de la Cámara de Diputados (Escobedo, 2002).

Si bien el proceso de conformación de esta comisión técnica a simple vista parece un hecho de mera relevancia nacional, una observación más detallista de sus integrantes y las trayectorias de quiénes la conformaron da cuenta de cómo la situación mexicana ya se enmarcaba en el contexto regional y cómo el debate mexicano era influenciado a la vez que "influenciador" de los distintos debates que se estaban produciendo en la región. Solo para dar un ejemplo, Ernesto Villanueva, argentino, quien formaba parte de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca, no sólo coordinaba el Centro Iberoamericano de Derecho a la Información sino que a posteriori formaría parte del grupo Libertad de Información - México A. C. (LIMAC), uno de los principales encargados de difundir la experiencia mexicana en la región. El propio Villanueva señala en una ponencia presentada en 2003 en un Foro Internacional organizado por el Instituto de Prensa y Sociedad de Perú que:

> Como parte de la agenda del futuro en América Latina y para generar casos de éxito, tanto en la aprobación de leyes de acceso a la información pública

> como en su debida implementación, se requiere: a) Compartir experiencias entre los principales actores de la región sobre el tema de manera que pueda construirse una sinergia positiva a que nivel de America Latina permita construir masa crítica sobre el tema. Esto puede construirse a través de un sitio web y de encuentros periódicos sobre todo para observar aquellos procesos que vayan más adelantados como el de Argentina, México y Perú. b) Dotar a esta organización de lo que se podría denominar un catálogo de lecciones aprendidas, tomando en cuenta que cada país tiene sus propias particularidades, pero que se podría retomar algunas estrategias implementadas en otros países de la región. c) Es necesario insistir en que el tema no puede ser sólo parte de unos cuantos expertos, sino que debe bajar a los estudiantes y a los ciudadanos en general a través de la reforma de los planes educativos y de la creación de programas de investigación en las universidades que pongan el acento en el derecho a la información. (Villanueva, 2003, p.157-158)

Una de las estrategias del Grupo Oaxaca, fue lograr articular el acceso a la libre información pública con el artículo 19 que garantizaba el derecho de libertad de expresión en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta articulación entre el derecho de acceso y el derecho de libertad de expresión, que había sido adoptada por la Asamblea General de la OEA en 1948, resultó exitosa en posicionar el acceso a la información como un derecho humano universal e incluso, fue retomada, como vimos anteriormente en 2004 por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA. El rol jugado por el Grupo Oaxaca en posicionar el derecho de libertad de expresión en la agenda, logró un impacto mediático tan fuerte que generó que el gobierno también elaborara un proyecto de ley de acceso a la información pública, mientras que convocaba a su vez a foros de consulta pública abiertos a toda la comunidad. Sin embargo, ante la imposibilidad de presentar un proyecto de iniciativa legislativa en México llevó a endurecer el posicionamiento mediático y las estrategias de cabildeo del grupo. Finalmente, a partir del apoyo de la oposición se consigue presentar el proyecto de ley en la cámara de diputados y ambas iniciativas, la presentada por el Grupo Oaxaca y la del poder ejecutivo, son tratadas en simultáneo en abril de 2002, dando origen finalmente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Este breve recorrido por el caso mexicano ilustra el rol articulador que juegan las comunidades de expertos en la conformación de consensos en torno al derecho de acceso a la información. Si bien el Grupo Oaxaca no era una organización civil, ni un grupo de ONGs, con el correr del tiempo fue logrando un cierto grado de institucionalización, a través de la conformación de la comisión técnica y la promoción de acciones conjuntas entre distintos grupos mediáticos, organizaciones académicas y redes de periodistas. Si bien es verdad que los miembros del grupo renunciaron a ocupar cargos en el órgano garante de la ley (el IFAI) (Bertoni, 2011), a la postre, algunos voceros del grupo comenzaron a difundir la experiencia mexicana en el resto de los países de la región.

La confluencia entre las respectivas agendas nacionales con el consenso global de transparencia y lucha contra la corrupción otorgó gran impulso expansivo a las leyes de acceso a la información en la región. Es importante destacar la acción de distintos organismos multilaterales en la región, tales como la Relatoría por la Libertad de Expresión de la OEA y la confluencia entre la visión del acceso a la información como un derecho humano con la agenda de la transparencia.

Uno de los actores más interesantes que surge en 2005 y que expresa el componente variopinto de lo que ha sido el proceso de apertura estatal en materia de acceso a la información en América Latina es la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información. Creada en base a una iniciativa de la Fundación *Trust for the Americas* de la OEA —y aún existente en la actualidad, pero con carácter de red autónoma— ésta coalición de periodistas, expertos de ONG's nacionales y representantes internacionales, condensó las tareas de difusión y apoyo de las leyes de acceso a la información que se propagaron mayoritariamente en Centroamérica (Honduras, Nicaragua, Guatemala y El Salvador), así como en otros países de la región, a la vez que fue el actor más influyente en la creación de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la OEA.

La Alianza se gestó inicialmente como una propuesta emanada desde la OEA y que propuso a organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, México y República Dominicana "nuclear sus esfuerzos", constituyendo un "programa de fortalecimiento regional en el área de Transparencia y Gobernabilidad" (Banfi & Uribarri, 2013:41). Sin embargo, ya para el año 2009 se convirtió en una red independiente. Las primeras organizaciones que integraron la Alianza fueron seis: El Consejo Nacional de Periodismo de Panamá, la LIMAC de México, la Fundación Institucionalidad y Justicia de República Dominicana, la Fundación Violeta Barrios de Chamorro de Nicaragua, Probidad de El Salvador y C-Libre de Honduras. El objetivo de la red era facilitar la "interlocución entre la sociedad civil, los foros internacionales (como la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA) y los gobiernos" como también intercambiar experiencias y dar difusión a los distintos mecanismos de impulso de estas leyes, como ser el litigio estratégico, que ya se había utilizado en Chile en el reconocido caso "Claude Reyes vs Chile"[11] y que comenzaba a difundirse en la región a través de distintas ONGs que emulaban la experiencia norteamericana en la utilización de esta herramienta.

La creación de esta Alianza cristaliza lo que venía siendo un movimiento social de activistas, abogados y profesionales que ya venían realizando acciones conjuntas para promover el acceso a la información en toda América Latina. No es curioso entonces que en 2006, luego de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos

[11] El caso "Claude Reyes vs. Chile" se constituyó en referencia, a nivel regional, a partir de su sentencia el 19 de septiembre de 2006. En ella se reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho incluido en la libertad de expresión y como fundamental para el desarrollo democrático. Para más información sobre el caso ver: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf (Fecha de Acceso: 01-06-2016)

condene a Chile por el caso Claude Reyes vs. Chile —constituyéndose el caso como un referente a ser emulado en la región—la Alianza diseñara una "Cátedra Interamericana de Derecho a la Información" liderada por una comisión Directiva conformada por: Eduardo Bertoni, Rigoberto Ochoa, Juan Pablo Olmedo, Carlos Pimentel, Roberto Saba y Ernesto Villanueva. Más allá de las propias coyunturas nacionales, los contextos de vulnerabilidad del vínculo representativo y el rol catalizador que en algunos casos jugaron los escándalos de corrupción (como en Chile o en Argentina), este entrecruzamiento de expertos (mayoritariamente abogados) de distintos países con llegada a toda la región tuvo gran incidencia en la promoción efectiva de las leyes de acceso a la información.

REFLEXIONES FINALES

Hemos llegado al final de nuestro recorrido. Desde aquel planteo inicial de pensar la rendición de cuentas de forma minimalista, en estrecha conexión con los procesos electorales, hasta el diagnóstico y conceptualización de los gobiernos como "nuevos agentes productores de iniciativas de rendición de cuentas", hay un elemento que se ha mantenido constante: por un lado, la imbricación del concepto de rendición de cuentas con los procesos de transformación en las formas de representación y construcción de legitimidad de las democracias contemporáneas, y por el otro, la influencia de las agendas globales y coaliciones de expertos.

La particularidad del proceso de producción de rendición de cuentas por parte del Estado es la cohabitación de contradicciones. Por un lado, implica la transformación y complejización de las propias estructuras estatales. Es un proceso en el que intervienen una multiplicidad de actores: gubernamentales (nacionales y locales), públicos no estatales, pero también actores globales. Por el otro, toda apertura conlleva grandes dosis de porosidad y permeabilidad. Si bien en muchos casos las iniciativas de transparencia y participación son promovidas por los gobiernos en contextos de crisis de confianza con el objeto de reconstituir el lazo representativo, en la práctica, ésta es una práctica audaz cuyo beneficio no siempre supera los costos que acarrea.

En vistas a futuros trabajos de investigación, creemos que es importante resaltar no sólo el rol central que han ido adquiriendo los Estados en los procesos de producción de instancias de rendición de cuentas, sino también, estudiar cuáles han sido las variables que permiten explicar el crecimiento y la difusión de iniciativas de transparencia, participación y control ciudadano. En particular, consideramos relevante resaltar la interacción entre dos tipos de factores: por un lado, aquellos de corte nacional y de orden doméstico —tomando en cuenta coyunturas de crisis de representación y legitimidad— y por el otro, los factores transnacionales: en particular, la aparición de un consenso aperturista y las presiones emanadas del paradigma de la buena gobernanza; y por el otro, la movilización de coaliciones de expertos a nivel regional. En el caso de las iniciativas de divulgación y acceso a la información, definitivamente fue el entramado de estos procesos conjuntos aquello que posibilitó la expansión y difusión

de normativas de acceso a la información en la región.

Finalmente, si bien existen numerosos trabajos que estudian las políticas públicas de rendición de cuentas *per se*, evaluando su eficacia, eficiencia y procesos de implementación, aún queda pendiente estudiar cuáles son los factores que llevan a los Gobiernos a promover este tipo de iniciativas tornándose "productores de rendición de cuentas" y hasta qué punto este proceso de gestación influye o no en las consecuencias y resultados de las políticas públicas implementadas.

REFERENCIAS

Ackerman, J. (2004). Co-governance for accountability: beyond "exit" and "voice". *World Development*, 32(3), 447-463.

Ackerman, J. (2006). *Estructura Institucional para la Rendición de Cuentas: Lecciones Internacionales y Reformas futuras.* México: Auditoría Superior de la Federación.

Annunziata, R. (2010). *El Presupuesto Participativo y las transformaciones en la legitimidad política. Reflexiones a partir de los casos argentinos de Morón, Rosario y Ciudad de Buenos Aires*. Toronto: Congress of the Latina American Studies Association.

Arato, A. (2002). Accountability y sociedad civil,en Peruzzotti& Smulovitz (eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America.* Princeton: Princeton University Press.

Banfi Karina y Daniela Uribarri (2013). "Fuerza colectiva. Aprendizajes de la Alianza Regional para la Incidencia". Disponible en: http://www.alianzaregional.net/acciones/investigacion-aplicada/la-alianza-regional-presenta-el-libro-fuerza-colectiva-aprendizajes-de-la-alianza-regional-para-la-incidencia/ Fecha de acceso: 25 de agosto de 2016.

Bertoni, E. A. (2011). "Libertad de información.¿ Tres palabras inofensivas? Leyes de acceso a la información y rol de la prensa." *Washington DC: World Bank Institute. Disponible en http://wbi.worldbank.org*. Fecha de acceso: 2 de Septiembre de 2016

Bovens, M. (2005). Public accountability: a framework for the analysis and assessment of accountability arrangements in the public domain. *Unpublished paper.*

Brewer-Carias, Allan R. *Constitutional protection of human rights in Latin America: a comparative study of amparo proceedings.* Cambridge University Press, 2009.

Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: a significant contribution to participatory democracy. *Environment and urbanization,* 16(1), 27-46.

Cravacuore, D. (2003). *El estímulo a la innovación en el gobierno local. Reflexiones a partir del análisis de experiencias en municipios bonaerenses.* Buenos Aires: Subsecretaría de la Gestión Pública, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

Cunill, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social: una aproximación conceptual.* Ciudad de México: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Dahl, R. (1971) *Polyarchy; participation and opposition.* New Haven: Yale University Press.

Escobedo, Juan Francisco. "Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública." *Derecho comparado de la información 2* (2003): 63-92.

Font, J. (2001). Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos. *Papers de la Fundación 128.*

Gattoni, M. S. (2013): "Rendición de cuentas transversal y presupuestos participativos en América Latina: un análisis explicativo y comparado (1990-2010)" in Abdo Ferez,C., Pierbattisti, D. et al (comp.): *Nuevos Horizontes en la Investigación Social.* Buenos Aires: CLACSO-IIGG.

Goetz, A. M., y Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review,* 3(3), 363-383.

Goldfrank, B. (2007). *Lessons from Latin America´s Experience with Participatory Budgeting. En A. SHAW, Participatory budgeting.* Washington DC: The World Bank.

Isunza, E. y Gurza, A. (2010). Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación en Isunza , E. y Gurza, A. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social.* México: CIESAS-Universidad Veracruzana.

Isunza, E. (2002). *Rendición de cuentas, sociedad civil y derechos humanos*. Primer Congreso Latinoamericano de ciencia Política. Salamanca.

Keohane, R. (2003). *Global governance and democratic accountability* (pp. 130-159). na Link: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan034133.pdf. Fecha de acceso: 30 de Agosto de 2016.

Kitschelt, H. y S. Wilkinson (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction, en Kitschelt, H. y S. Wilkinson (eds.) *Patrons, Clients and Policies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Landau, M. (2008). *Política y participación ciudadana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Buenos Aires: Miño y Dávila.

Manin, B., Przeworski, A., & Stokes, S. (1999). Elections and representation. *Democracy, accountability, and representation,* 29-54.

Michener, R.G. (2009). "Freedom of Information Legislation and the Media in Latin America." *Freedominfo. org Features. http://freedominfo.org/features/20090519. htm* Fecha de acceso: 30 de Agosto de 2016.

Michener, R. G. (2010). The surrender of secrecy: explaining the emergence of strong access to information laws in Latin America. Disertación disponible en: https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/ETD-UT-2010-05-1112 Fecha de acceso: 1 de Septiembre de 2016.

O'Donnell, G. (1997). Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva sociedad,* 152, 143-167.

O´Donnell, G. (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización.* Buenos Aires: Paidós.

Pereyra, S. (2013). *Política y Transparencia,* Siglo XXI, Buenos Aires.

Peruzzotti, E. y C. Smulovitz (eds.) (2002). *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas.* Buenos Aires: Temas.

Pogrebinschi, T. (2010). Democracia pragmática: pressupostos de uma teoria normativa empiricamente orientada. *Dados Vol.53*(3),657-693.

Ramirez, F. & Welp, Y. (2011). Introducción al dossier: Democracia y participación ciudadana en América Latina. *Iconos 40.* Ecuador:FLACSO.

Santos, B. (2002). *Democracia e Participação: O Caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.* Porto Alegre: Afrontamento.

Schedler, A., Larry, D. y Plattner, F. (Eds.) (1999). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies.* Boulder: Lynne Rienner.

Schmitter, P. C. (2004). The ambiguous virtues of accountability. *Journal of democracy, 15*(4), 47-60.

Stokes, S. C. (2005). Perverse accountability: A formal model of machine politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review, 99*(03), 315-325.

Texeira, A. C., Dagnino, E. Y Silva, C. (2002). La constitución de la sociedad civil en Brasil, en Dagnino, Evelina (coord.) *Sociedad Civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil.* México: UNICAMP- FCE.

Verón, E. (1996). La palabra adversativa, en Verón, E. & Arfuch, L. (et al) *El discurso político.* Buenos Aires: Hachete.

Wampler, B. y Avritzer, L. (2004). Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative politics,* 291-312.

Wampler, B. (2007). *Participatory budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation and Accountability.* Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.

MEDIDAS ANTICORRUPCIÓN Y NEGOCIOS: UNA RELACIÓN QUE CREA VALOR

JUAN CRISTÓBAL PORTALES ECHEVERRIA
Director Magíster Comunicación Estratégica en Universidad Adolfo Ibáñez
Doctor Comunicación Política, Universidad Complutense de Madrid
Master of Science (MSc) Political Communication, London School of Economics and Political Science.
Correo electrónico: juan.portales@uai.cl

MATÍAS BRAUN LLONA
Profesor Titular Escuela de Negocios Universidad Adolfo Ibáñez
Doctor en Economía, Universidad de Harvard
Correo electrónico: matias.braun@uai.cl

BENJAMÍN BRAVO GUZMÁN
Asistente de Investigación
Escuela de Negocios UAI

RENÉ CANOVAS KOCKSCH
Profesor Universidad Adolfo Ibáñez
Master en Corporate Communications New York University

Resumen

En un escenario de crecientes escándalos financieros y descrédito institucional, la adopción de medidas anti-corrupción y pro-transparencia, se ha instalado como un elemento relevante a la hora de diseñar estrategias de negocio y comunicación que permitan mantener o mejorar la reputación corporativa. El artículo, desarrolla un análisis novedoso en Chile, sobre la relación entre las políticas y prácticas corporativas anticorrupción de las empresas y la generación de Valor Económico Agregado. Para ello, se toman los indicadores disponibles a la fecha, esto es, el Índice de Transparencia Empresarial de Chile Transparente y el índice de generación de valor agregado. Los resultados indican que aquellas compañías con mayor reportabilidad de programas o acciones tendientes a prevenir prácticas corruptas logran un mayor Valor Económico Agregado.

Palabras Claves: Transparencia, Corrupción, Valor Económico Agregado (EVA), Comunicación Estratégica, Reputación.

Abstract

In a context of financial scandals and institutional disbelief, the adoption of anti-corruption and transparency standards, has become a relevant element in the design of business and communication strategies in order to maintain or improve corporate reputation. This paper develops a new analysis in Chile to explore the relationship between corporate transparency policies and practices and Economic Added Value (EVA), using available data from the Corporate Transparency Index from Chile Transparente and the Added Value Index. Results show that companies with higher reportability of transparency and anti-corruption practices achieve higher economic added value.

Key words: Transparency, Corruption, EVA, Strategic Communication, Reputation.

LA TRANSPARENCIA COMO INTANGIBLE QUE AGREGA VALOR ECONÓMICO A LA EMPRESA

Los recientes escándalos que golpean a una parte de la élite chilena relacionados con acciones de financiamiento ilegal de la política, cohecho, investigaciones por lavado de activos, colusión, o repactaciones unilaterales de contratos y condiciones financieras, no sólo han contribuido a erosionar la credibilidad pública en nuestras instituciones empresariales y políticas. También han ayudado a visibilizar un conjunto de prácticas poco transparentes, ilegales o con graves perjuicios para el ecosistema político, social y empresarial, que presentan ciertos denominadores comunes:

Primero, están radicadas en una concepción poco estratégica de ciudadanía y públicos objetivos. Olvidan que hoy todos ellos operan con un alto nivel de criticismo, son demandantes, informados, y deben ser convencidos y fidelizados con un sentido de largo plazo, a través de una oferta de calidad y una comunicación permanente, de dos vías, lo más simétrica y coherente posible. Un estudio realizado en Estados Unidos entre los años 2003 y 2013 mostró una pérdida de confianza de la ciudadanía de manera transversal a empresas de 19 distintos rubros, incluidos supermercados (-10), hospitales (-6), compañías eléctricas (-6), bancos (-17), aerolíneas (-9), aseguradoras (-2), farmacéuticas (-3), entre otras. (Harris Poll, 2013)

Segundo, entienden la comunicación como un elemento disociado de la definición de negocio, como un conjunto de herramientas de relaciones públicas y marketing funcionales y que en algunos casos quedan a disposición del engaño, la obstrucción y en oposición a la construcción de una marca y reputación sólidas. Así, las compañías obvian el concepto de comunicación estratégica, definido como la comunicación alineada con la estrategia global de la compañía, con el objetivo de mejorar su posición estratégica. De esta forma, para lograr una verdadera integración entre estrategia de negocios y comunicación, las empresas deben poner la función comunicacional en un lugar crítico dentro de la organización. *(Argenti et al, 2015)*

Tercero, olvidan que la reputación, como finalidad última de una comunicación estratégica, es la suma de imágenes que tienen distintos actores respecto de las acciones pasadas y futuras esperadas de una organización (Fombrun, 1996), y que tiene como prerrequisitos la legitimidad y la transparencia. Otros autores, como Doorley y García (2011) incluso agregan un componente de desempeño a la ecuación, señalando que la reputación se traduce en la suma de las performance comercial-financiera, ética-conductual y comunicacional desarrolladas por una empresa o individuo en el tiempo, lo que demuestra que se trata de un capital acumulativo, que sólo puede ser trabajado tomando en cuenta estas tres variables. En un ambiente de crecientes riesgos reputacionales, el descuido en la gestión reputacional, manifestado en la cantidad de recursos que a ello se destina comparado con otras actividades de la empresa, llevará a un inevitable aumento en las crisis que afecten la valoración de la compañía en el mediano y largo plazo. (Diermeier, 2011)

Por lo tanto, los elementos de carácter intangible que construyen un capital reputacional, pueden representar hasta el 70% de la capitalización bursátil de una compañía (Alloza, et al, 2013). Son la base del valor de las empresas, ya que los resultados financieros y la rentabilidad responden cada vez más a este tipo de intercambios (ideas, información, conocimiento y servicios) y ya no al control de recursos físicos y tangibles. En la construcción de una marca y reputación de largo plazo, la transparencia con que actúan interna y externamente las organizaciones pasa a ser esencial en este nuevo escenario globalizado, especialmente luego de la crisis económica del año 2008. La transparencia, sobre todo en materia de medidas anti-corrupción que ayuden a prevenir actuaciones delictivas o poco éticas, figura entonces como una fuente de posicionamiento en el mercado global ante los inversores y la sociedad civil y ayuda de esta forma a la toma de decisiones de los primeros y al accountability social de los últimos (Alloza, et al, 2013; Transparency International– Chile Transparente, 2014).

Por ello es importante para las empresas ser cuidadosas en el apartado de transparencia y en la adopción de medidas anti-corrupción, no sólo por el riesgo asociado de obtener una mala valoración-reputación en el tiempo. También porque puede afectar su capacidad para generar Valor Económico Agregado (EVA por su sigla en inglés, de Economic Value Added) y la sostenibilidad de un negocio en el largo plazo. Esta es una medida de creación de valor, que compara la rentabilidad obtenida por una empresa en relación al nivel de riesgo que se estaba corriendo al invertir (una compañía podría perfectamente mostrar números azules y repartir dividendos, pero al mismo tiempo destruir valor al obtener rendimientos de inversión por debajo de su costo de capital) (García-Serna 2009).

Para clarificar de mejor manera lo que damos a entender como valor agregado, dispondremos de un ejemplo. Cuando una persona invierte en un activo determinado, le pide cierta rentabilidad. Si invierte en activos sin riesgo, exigirá la tasa libre de riesgo, para este caso suponga un 9%. Si invierte en activos con riesgo, por ejemplo, acciones de una empresa, exigirá una prima de riesgo por encima de la tasa libre de riesgo, dependiendo del riesgo concreto de la empresa en particular, por ejemplo un 4%. Así pues, la rentabilidad que exigirá por la compra de las acciones sería de un 13%. Es decir, si invierte $100 exigirá $113 al cabo de un año. Si la empresa invierte ese dinero en proyectos que han generado al finalizar el año $113, no ha creado ningún valor por encima de lo esperado y exigido. Si la empresa consigue $116, entonces la empresa ha creado $3 de valor por encima del exigido por el inversor(es decir, un EVA del 3%). Si consigue $110 entonces ha dado al accionista $3 pesos menos de lo que exigía y ha destruido valor para el accionista, ya que este habría podido conseguir los mismos $110 invirtiendo en un activo diferente con un riesgo menor (es decir, dado el riesgo que ha corrido, debería haber obtenido, para compensarlo, $113). Dicho de otra manera, para que una empresa resulte atractiva a los posibles inversionistas de ella, ha de ofrecer una rentabilidad por encima de la que ofrecerían empresas con un riesgo comparable.

Como se muestra en el ejemplo anterior, a lo largo del estudio, se utilizará al indicador EVA como medida porcentual(es decir, medida en porcentaje del valor agregado). Existe evidencia de una correlación positiva entre indicadores de gobierno corporativo y la adopción de prácticas y estructuras por los controladores y directivos dirigidas a desarrollar un mayor accountabilty interno y de las acciones de la empresa, y la valoración de las firmas (por ejemplo, Aggarwal et al. 2006). Y, más específicamente, del impacto entre la calidad de la información entregada e indicadores de valor.

Los mecanismos por los cuales la transparencia organizacional y la divulgación de programas y acciones anti-corrupción afecta el valor de una compañía, se ha investigado menos. Sin embargo, progresivamente comienza a emerger evidencia al respecto. Por ejemplo, Lang, Lins y Maffett (2011) muestran que existe una relación entre transparencia corporativa, liquidez y valor agregado económico. Otros estudios parecen no coincidir con patrones y efectos tan claros. Ellul *et al* (2015) postulan que existe un trade-off entre los efectos positivos en la capacidad de levantar financiamiento externo y los potenciales mayores impuestos producto de una mayor facilidad de fiscalización (dado que las autoridades monetarias al igual que los inversionistas se benefician de una mayor transparencia). Otros como Gu y Hackbarth (2013), argumentan que el impacto de un aumento en la transparencia de la compañía sobre el rendimiento de las acciones de ésta es un tanto ambiguo.

Como se ve, el asunto está lejos de ser un caso cerrado. Pero quizás la diferencia de resultados en relación a los efectos de una mayor transparencia sobre la generación de valor para una empresa, guarde relación con que tradicionalmente, la transparencia se ha medido indirectamente. Por ejemplo, se ha utilizado la magnitud del manejo de resultados a nivel de firmas, la calidad de los auditores, la adopción de estándares internacionales de contabilidad y el seguimiento por parte de analistas. No obstante, rara vez se utilizan indicadores directos de transparencia como es el caso de este estudio. La razón es simplemente que dichas mediciones cuantitativas directas no se encuentran disponibles para una gran cantidad de firmas, sobre todo cuando se trata de medir la reportabilidad sobre sus actividades en sociedades o compañías relacionadas, subsidiarias o que operan en localidades o países distintos a su ciudad o país de origen.

Al mismo tiempo, el establecer una relación causal entre transparencia y valor agregado económico se dificulta porque las firmas son, en parte importante, las que deciden su nivel de transparencia, ya sea en materia de divulgación de programas y prácticas anticorrupción, difusión de operaciones y actividades en empresas subsidiarias o a nivel global. Nuestro caso no es la excepción. Pero sí es importante destacar que, cuando la información corporativa actual disponible en materia de transparencia se complementa con estudios, mediciones y resultados anteriores y a través de varios países, es posible encontrar una relación robusta entre transparencia y EVA y establecer al menos, que parte del efecto podría ser causal y escalable a nivel global.

EVIDENCIA Y ESCENARIO INTERNACIONAL

Son muchos los casos de malas prácticas empresariales que además de generar costos reputacionales, han significado una merma financiera de proporciones para las organizaciones involucradas: Perrier (contaminación de agua mineral con benceno –costo de US$263 millones–); Exxon Valdez (derrame de petróleo en las costas de Alaska –pérdidas por US$13 billones–); La Polar (repactaciones de deuda unilaterales sin el consentimiento de los clientes –costo de US$$892 millones informados a julio de 2011; y otros US$250 millones en pérdidas para las AFP–); Barrick Gold y su proyecto Pascua Lama (posterga inicio de producción hasta el 2015 por incumplimiento de la normativa ambiental del plan de protección de aguas –multa de US$ 16.5 millones que se suma a una inversión realizada de US$8.500 millones–); Sociedades Cascada (US$300 millones en pérdidas para sociedades involucradas por pago de sobreprecios; US$44 millones en pérdidas aprox. para las AFP); Agrosuper (US$ 25,4 millones de multa por integrar cartel que controlaba cuotas de producción de la industria de pollos; y pérdidas de US$429 millones por cierre de planta Freirina ante resolución de Comité de Ministros que la obligaba a reducir niveles de producción de cerdo y exigía inversiones adicionales para mitigación de malos olores); CMPC por caso colusión con SCA (pérdida de valor de mercado por US$ 720 millones y perjuicios de US$ 510 millones para consumidores); BTG Pactual y arresto de su fundador por asociación a casos de corrupción en Petrobras (pérdida de valor en bolsa de acciones de 49% a nivel global e impacto en operaciones en Chile)[1].

En parte quizás por esta prolífica evidencia es que en 2013, la OCDE, la UNODC y el Banco Mundial desarrollaron un manual sobre Ética Anticorrupción y Elementos de Cumplimiento para Empresas, que reconoce el papel integral que desempeña el sector privado en la lucha contra la corrupción y establece un sistema de evaluación de riesgos como el primer paso que toda empresa debe tomar en la lucha contra la corrupción interna. Al mismo tiempo, enumera doce pasos para la implementación de una ética anticorrupción y un programa de cumplimiento dentro de una empresa:

- Apoyo y compromiso de la alta gerencia en la prevención de la corrupción
- Desarrollo de un programa de lucha contra la corrupción
- Vigilancia del programa
- Una política clara, visible y accesible que prohíba la corrupción
- Políticas detalladas para áreas de riesgo específicas
- Aplicación del programa anticorrupción a los socios del negocio
- Controles internos y registro

[1] El impacto económico para las empresas internacionales fue obtenido de un estudio realizado por Lesley Muir (2008). Para el caso de las empresas nacionales involucradas, los datos se obtienen de multas asociadas aplicadas, dependiendo del caso, por la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), Informe de Santander Global Corporate Banking (GCB), Informe de Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus), e informadas en diversos medios de prensa locales.

- Comunicación y entrenamiento
- Promoción y motivación del comportamiento ético y el cumplimiento
- Detección y denuncia de violaciones
- Manejo de las violaciones
- Revisiones y evaluaciones periódicas del programa anticorrupción

Por su parte, Transparencia Internacional España (2015) también elaboró una guía con principios de transparencia y prevención de la corrupción para las empresas, incluyendo acciones como: cumplimiento de buen Gobierno Corporativo, implementación de un código ético y programas de cumplimiento normativo, apertura en la información pública de la retribución de los directivos y administradores de las empresas, y cumplimiento de las obligaciones fiscales, entre otras medidas.

Medidas similares son detalladas en el "Manual para Crear un Programa Anticorrupción Sólido" confeccionado por la consultora Ernst & Young (2011), que identifica siete pasos para evaluar y atender los riesgos de corrupción de las empresas.

En Chile no se ha establecido una relación entre Valor Económico Agregado (EVA) y, específicamente, transparencia corporativa sobre todo en el apartado que interesa en esta investigación: la divulgación de programas y acciones anti-corrupción tendientes a evitar el tipo de escándalos financieros y políticos que más impacto tiene hoy en día sobre reputación de empresas y empresariado chileno. Quizás el gran avance en este materia sea un estudio reciente (Portales y Braun, 2015), donde se explora esta relación pero a escala local Esta primera aproximación revela que las empresas que obtienen la peor evaluación en el Índice de Transparencia 2014 de Chile Transparente (TRAC 2014) que considera la divulgación de información sobre programas anticorrupción (bajo 5,0 en una escala de 0-10), registran de forma agregada (no individualmente) un EVA negativo durante 2014 (-21,2%). Por contrapartida, las compañías que mejor puntuaron en dicho indicador (sobre 5), coinciden también con aquellas que de acuerdo a estudio de Santander GBM, destacaron en el top de creación de valor durante el año pasado (EVA agregado de 3,7%).

Sin embargo, los resultados del anterior estudio, al ser de carácter exploratorio y sustentados en una base muestral pequeña y circunscrita a la realidad chilena, requerían de una constatación más profunda y que contrastara evidencia local e internacional en materia de una relación transparencia en la divulgación de programas y acciones anti-corrupción y EVA. Aquí se intenta validar dichos hallazgos en una muestra amplia de compañías en distintos países.

METODOLOGÍA

Para esta investigación se utilizaron datos disponibles de dos fuentes. La primera de ellas es una serie de informes de Chile Transparente y Transparency International titulados *Transparency in Reporting on Anti-Corruption (TRAC)*. Específicamente: el TRAC 2014 de Transparency International que da a conocer el nivel de transparencia en materia de *divulgación de programas anti-corrupción*, de las 124 empresas más grandes que cotizan en bolsa a nivel global;

el TRAC 2013 de esta misma organización que a través de mismo índice señala el nivel de transparencia de las 100 principales empresas multinacionales de mercados emergentes valoradas como rivales globales; los TRAC 2014 y 2015 de Chile Transparente como capítulo chileno de Transparency International. Para ambas mediciones en Chile se consideró una muestra común de las 21 empresas chilenas multinacionales de mayor tamaño listadas en la Bolsa de Comercio de Santiago (IPSA), cuyo EVA es susceptible de ser medido a través de plataforma Bloomberg. Se determinó un promedio entre los índices obtenidos por cada empresa en ambos años, para así tener una única muestra significativa.

A partir de todos estos informes, se obtuvo una muestra de 191 empresas respecto de su *índice de transparencia en la divulgación de programas anti-corrupción* **(Anexo 1)**.

Para realizar la evaluación de esta dimensión, tanto Transparency International como Chile Transparente utilizaron un cuestionario pre establecido por Transparencia Internacional (Chile Transparente, 2014) de trece preguntas, cada una de ellas valorada en una escala de 0 a 10 (donde 0 es la nota más baja, implica 0% de cumplimiento, y 10 la mayor, implica 100% de cumplimiento), según el tipo de información disponible en sus sitios web. Luego, la institución realiza una revisión de los sitios web de cada empresa en busca de las publicaciones que permitan dar respuesta al cuestionario. Una vez realizado este estudio, las empresas tienen la alternativa de revisar o verificar los datos obtenidos por la institución. Pasada esta revisión, los datos son sistematizados y analizados internamente. Los resultados obtenidos de ese proceso son los que se encuentran disponibles en los reportes ya señalados y se utilizaron para establecer una correlación entre el nivel de *transparencia en la divulgación de programas anti-corrupción* y EVA.

Se utilizó sólo esta dimensión de los Índices de Transparencia de Chile Transparente y Transparency International por cuanto es la única dirigida a medir la reportabilidad de las empresas de programas, códigos de conducta, estructura orgánica, canales de comunicación o medidas autorregulatorias tendientes a prevenir una serie de prácticas corruptas y escándalos de corrupción que hoy más afectan la imagen, reputación, capacidad de generación de valor agregado y sostenibilidad financiera de varias compañías locales y globales.

Por otra parte, se hizo hincapié en esta dimensión y no en las otras dos dimensiones contenidas en el Índice (*Transparencia Organizacional*, que mide la transparencia en información sobre filiales consolidadas como no consolidadas de cada una de las empresas; y *Reporte País por País*, que mide la reportabilidad de las operaciones de las empresas en otros países o a nivel global), por que tal como se desprende de evidencia como la contenida en mismo informe *Transparencia en la información difundida por las empresas (Transparency in Corporate Reporting)*, de Transparency International de 2014, tanto a nivel local como global, aún no se generan los incentivos político-regulatorios como para que las empresas den a conocer no sólo información de sus filiales consolidadas, sino también de aquellas no consolidadas,

además de su participación y operaciones pormenorizadas en filiales y empresas relacionadas a nivel internacional. Por lo tanto, el nivel de reportabilidad existente y sensibilización respecto a la importancia de dicha información aún es muy precaria. De hecho, las compañías más importantes del mundo, cuyo valor de mercado combinado supera los US$ 14 trillones, aportan datos financieros mínimos o nulos sobre las operaciones que desarrollan fuera de su país de origen. Si bien las empresas con operaciones globales del Reino Unido muestran el mejor desempeño, las empresas europeas, norteamericanas y sobre todo chinas, principalmente asociadas a actividades extractivas (petróleo, gas y minería), muestran escasos reportes de sus operaciones y estados financieros país por país.

Recién en 2015 comenzaron a operar un conjunto de normas sobre transparencia en la UE que exigen a sus empresas extractivas globales, entre otras cosas, la información de pagos (como impuestos gubernamentales), desglosados por país y por proyecto. En los Estados Unidos, en tanto, si bien desde 2010 el artículo 1504 de la Ley Dodd-Frank prevé medidas similares, su implementación y aplicación por compañías norteamericanas globales ha sido frenada a raíz de una demanda interpuesta por un grupo de lobby petrolero. Por lo tanto, las respectivas normativas que se aplican a grandes empresas constituidas en la UE, y a empresas que cotizan en las bolsas de valores de la UE o los EE.UU, tienen sus limitaciones en una práctica de lobby intensivo en su contra, o en una entrada en vigencia de un conjunto de cuerpos normativos muy reciente.

La segunda fuente utilizada en este estudio a correlacionar con Índice de Transparencia reseñado, se refiere entonces al índice EVA (economic value added index en inglés) construido por Bloomberg. El proceso metodológico para calcular el EVA fue el siguiente: se determinó el EVA[2] de Bloomberg definido a partir de su Nopat y Capital Charge:

- El Nopat se define como la utilidad que una compañía podría tener si no se ha endeudado o no ha invertido en activos no operativos. Excluye los efectos de las decisiones financieras, por lo que es una mejor medida del rendimiento operativo que la utilidad neta.

- Por otro lado, el Capital Charge se define como el producto entre WACC% y el Total Invested Capital (total de activos invertido). El WACC (weighted-average cost of capital) representa el retorno mínimo que una compañía debiera ganar sobre los activos existentes para satisfacer a los acreedores financieros, dueños y otros proveedores de capital. Y por su parte el total de activo invertido (Total Invested Capital) es una medida del capital económico que proviene de diferentes recursos financieros que están comprometidos para financiar la operación de la compañía.

[2] El EVA se determinó como el promedio de los últimos 4 años de este indicador, es decir, se tomó como muestra desde el año 2012 hasta el año 2015.

Se utilizaron controles tradicionales como el Leverage, caja y logaritmo de activos (LNASSETS), basándose en la publicación de Lang, Lins y Maffett, (2011). En esta se demuestra que existe una relación entre liquidez y costo de capital, con la medida de valor que ellos consideran que es la Q te Tobin. En el presente estudio, las variables independientes fueron seleccionadas para explicar el EVA, ya que como se mencionó anteriormente, el valor agregado económico, viene dado por el Nopat y el Capital Charge.

Se seleccionó el indicador Leverage, ya que este mide el nivel de endeudamiento de una empresa, lo cual se encuentra relacionado con el Nopat, que es la utilidad cuando no existe endeudamiento. Es decir, a un Leverage más grande, el Nopat va a ser cada vez más pequeño.

Para el caso de *capital charge*, se seleccionó las variables Logaritmo de activos, para explicar el total de activos invertidos (Total Invested Capital) y Caja, para explicar el rendimiento mínimo que debe tener una inversión, es decir el WACC%.

Con esto en consideración, se procedió a contrastar el Índice de Transparencia de Chile Transparente y Transparency International en su dimensión de *transparencia en la divulgación de programas anti-corrupción (dimension 1)*, con el índice EVA para verificar su grado de correlación a un nivel estadísticamente significativo, es decir, explicar su alza o baja a partir de regresiones estadísticas.

RESULTADOS

Al analizar los valores promedio del Índice de *divulgación de programas anti-corrupción (dimensión 1)*, se puede ver que éste está muy por sobre la media de las otras dimensiones consideradas en Índice de Transparencia general. Si el valor promedio de la *dimensión 1* es de 6.02, en el caso de la *dimensión 2* el valor promedio es de 4.75, en tanto la *dimensión 3* llega a un valor promedio de 1.06. Los valores entregados hacen relación al promedio entre las Grandes Empresas, las Multinacionales y las Empresas IPSA con respecto a los índices en cuestión.

La evidencia empírica muestra también que aquellas empresas que peor reportan *en divulgación de programas anticorrupción* y EVA (coherente con Informe *Transparencia en la información difundida por las empresas (Transparency in Corporate Reporting)*, de Transparency International de 2014), son en su mayoría empresas chinas asociadas a actividades extractivas (petróleo, gas y minería). Por el contrario, aquellas compañías que mejor EVA y *dimensión 1* reportan, son aquellas tecnológicas y dirigidas al desarrollo de innovación científica.

Tabla Nº 1. Top 10 Empresas (*Dimensión 1* mayor a 5 y EVA positivo)

LUGAR	EMPRESA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN 1	EVA
1	NOVO - NORDISK - ADR	Dinamarca	Empresa Grande	8,1	52,91
2	PHILIP MORRIS INC	USA	Empresa Grande	9,2	26,49
3	GILEAD SCIENCES	USA	Empresa Grande	5,4	23,91
4	TATA CONSULTANCY	India	Multinacional	8,5	23,02
5	HOME DEPOT	USA	Empresa Grande	8,8	19,11
6	APPLE	USA	Empresa Grande	6,5	18,08
7	GLAXOSMITHKL - ADR	Reino Unido	Empresa Grande	9,6	12,46
8	MC DONALDS	USA	Empresa Grande	8,5	11,78
9	MICROSOFT	USA	Empresa Grande	9,2	11,49
10	IBM	USA	Empresa Grande	6,9	11,33

Tabla Nº 2. Peores 10 empresas (*Dimensión 1* menor a 5 y EVA negativo)

LUGAR	EMPRESA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN 1	EVA
1	LDK SOLAR CO - ADR	China	Multinacional	1,2	-35,19
2	SUNTECH POWE – ADR	China	Multinacional	4,2	-21,93
3	CROMPTON GREAVES	India	Multinacional	2,3	-11,16
4	COTEMINAS PREF	Brasil	Multinacional	0,8	-10,81
5	ANSHAN IRON & STEEL	China	Multinacional	3,8	-9,90
6	CHINA SHIPPING	China	Multinacional	1,5	-9,45
7	CHINA NATL OFFSHORE	China	Multinacional	2,3	-9,45
8	ALUMINUM COR – ADR	China	Multinacional	1,9	-9,41
9	CHINA SHIPBUILD	China	Multinacional	0,4	-8,64
10	ZHEJIANG GEELY	China	Multinacional	1,9	-8,60

Si se considera a las empresas chilenas listadas en el IPSA que están en nuestra muestra, es posible ver que las compañías que aparecen con mejores niveles de *divulgación de programas y acciones anticorrupción,* generan mayor EVA.

Tabla Nº 3. Top 3 Empresas IPSA (*Dimensión 1* mayor a 5 y EVA+)

LUGAR	EMPRESA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN 1	EVA
1	BANMEDICA	Chile	IPSA	8,1	4,81
2	ENERSIS	Chile	IPSA	9,2	4,13
3	ANDINA	Chile	IPSA	8,6	3,32

Tabla Nº 4. Peores 3 Empresas IPSA (Dimensión 1 menor a 5 y EVA-)[3]

LUGAR	EMPRESA	PAÍS	DESCRIPCIÓN	DIMENSIÓN 1	EVA
1	QUINENCO	Chile	IPSA	2,3	-5,57
2	CMPC	Chile	IPSA	4,5	-4,27
3	RIPLEY	Chile	IPSA	0	-2,13

Pero más allá de establecer una relación exploratoria entre la *dimensión 1* del nivel de transparencia de las empresas y la generación de valor agregado económico, lo cierto es que resulta fundamental verificar a partir de una regresión estadística, una correlación estadísticamente significativa que pueda avalar la importancia que reviste para el conjunto de empresas en general, la adopción de prácticas de transparencia en cuanto intangibles que mejoran la reputación y capacidad de generar retornos mínimos por sobre los activos existentes que satisfagan a acreedores financieros, dueños y otros proveedores de capital. Para esto, se realizó una regresión en donde se toma en cuenta como variable dependiente a EVA y como variables independientes a caja, leverage, logaritmo de activos y al indicador de *dimensión 1*.

[3] La Compañía Sudamericana de Vapores, aunque teniendo un índice de Dimensión 1 igual a 0,4 y un EVA de 13,2988, no la consideramos debido a que ésta, el viernes 21 de Marzo de 2014, se fusionó con la empresa alemana Hapag-Lloyd, dejando de ser al mismo tiempo una empresa nacional, y esto como parte del acuerdo de fusión.

Tabla Nº 5. Regresión lineal EVA en base a variables caja, leverage, logaritmo de activos e indicador de dimensión 1.

	COEFICIENTE	P> T
Caja	.253	0,014
Leverage	-.030	0,447
Log Activos	-.877	0,023
Dimensión 1	.558	0,076
Constante	2.588	0,557
N=183; R^2 = 0,543		

La tabla anterior resume una correlación entre la *divulgación de programas anti-corrupción (dimensión 1)* del Índice de Transparencia y EVA. El EVA es explicado por la *dimensión 1* y por otras variables que teóricamente debiesen afectarlo y que han mostrado ser relevantes en la práctica. Controlamos, además, por el hecho de que las firmas en la muestra se ubican en distintos países y que son de diferente carácter (multinacionales, grandes empresas o firmas chilenas). La *dimensión 1* entonces es estadísticamente significativa con un p-valor de 7.6%. El impacto económico no es despreciable: una mejora de una desviación estándar en la *dimensión 1* del Índice de Transparencia (equivalente a 2.6 puntos) se asocia con un aumento de 1.45 puntos porcentuales de mayor valor agregado. Aplicando estos resultados a Chile, si en vez del número actual, las compañías tuvieran el nivel de sus pares norteamericanos, el EVA asociado sería 1.32 puntos mayor. Eso tendría un impacto de 8.000 millones de dólares en el valor de los activos, aproximadamente **(Tabla 5)**.

Los resultados anteriores también se verifican si se utiliza una métrica alternativa de valor: *la q de Tobin*. Ésta se calcula como el valor de mercado de los activos sobre su valor contable. El mercado asignará un valor mayor a 1 en este indicador si espera que el beneficio que generarán los activos (valor de mercado) es mayor a su costo (valor contable). En este caso, un Índice de Transparencia de *divulgación de programas anticorrupción* de 2.6 puntos mayor (una desviación estándar), está asociado a un aumento de 2.7 puntos porcentuales de mayor q **(Tabla 6)**.

Tabla Nº 6. Aplicación del test q de Tobin

	COEFICIENTE	P> T
Caja	.067	0.699
Leverage	-.098	0.151
Log Activos	-.108	0.868
Dimensión 1	1.041	0.052
Constante	-8.186	0.276
N=183; R^2 = 0,534		

Por lo tanto, bien vale la pena que nuestros empresarios a nivel general, comiencen a considerar el desarrollo y divulgación de programas, códigos de conducta, una estructura orgánica, canales de comunicación o medidas autorregulatorias en materia de anticorrupción, como valor real e intangible fundamental de la gestión y comunicación de su negocio. No sólo porque aparentemente paga. Más importante aún, porque puede garantizar la sostenibilidad de su empresa en el largo plazo.

CONCLUSIONES

A la luz de los resultados obtenidos es posible entonces vislumbrar aunque sea a un nivel aún exploratorio, que a medida que aumenta la *divulgación de políticas anti-corrupción* por parte de las compañías, ya sean estas Grandes Empresas, Multinacionales o Empresas IPSA, se registra un aumento en su valor agregado económico, controlando por el resto de las variables. Por lo tanto, la divulgación de políticas anti-corrupción por parte de las compañías tiene incidencia directa en su valor agregado económico, controlado por el resto de las variables.

La gran diferencia entre los valores del Índice de *divulgación de programas anti-corrupción (dimensión 1)* y las otras dimensiones *(Transparencia Organizacional y Reporte País por País) demuestra que la falta de incentivos político-regulatorios en estas últimas áreas pueden tener una incidencia directa en la voluntad de reporte de las empresas,* o en que el nivel de reportabilidad existente y sensibilización respecto a la importancia de dicha información sea aún muy precaria. De hecho, las compañías más importantes del mundo, cuyo valor de mercado combinado supera los US$ 14 trillones, aportan datos financieros mínimos o nulos sobre las operaciones que desarrollan fuera de su país de origen. Si bien las empresas con operaciones globales del Reino Unido muestran el mejor desempeño, las empresas europeas, norteamericanas y sobre todo chinas, principalmente asociadas a actividades extractivas (petróleo, gas y minería), muestran escasos reportes de sus operaciones y estados financieros país por país.

No obstante lo anterior, se hace cada vez más claro que la proliferación de escándalos delictuales financieros y políticos como los reseñados en este estudio, que han afectado tanto a compañías locales como multinacionales, y que han provocado una intervención de la autoridad política-regulatoria en diversos países (incluyendo a Chile), pueden estar teniendo un correlato en ciertas medidas y acciones corporativas anticorrupción de carácter preventivo. De esta forma, las compañías estarían avanzando hacia un mayor desarrollo a nivel de divulgación de programas anticorrupción.

Por otra parte, y a nivel exploratorio, si se considera a las empresas chilenas listadas en el IPSA que están en nuestra muestra, es posible ver que se mantiene la tendencia evidenciada en estudio anterior de Portales y Braun (2015). Esto es, las compañías que aparecen con mejores niveles de *divulgación de programas y acciones anticorrupción,* generan mayor EVA, y con aquellas que presentan índices de transparencia más bajos en *dimensión 1*, sucede lo contrario.

RECOMENDACIONES

A través del análisis de los resultados, las conclusiones obtenidas por la investigación, y el repaso de la bibliografía internacional, consideramos relevante el proponer ciertas recomendaciones fundamentadas en materia de divulgación de programas de transparencia por parte de las empresas, con el objetivo de aumentar su Valor Económico Agregado y reputación. A saber:

1. Nuestros empresarios deben comenzar a considerar el desarrollo y divulgación de programas, códigos de conducta, una estructura orgánica, canales de comunicación o medidas autorregulatorias en materia de anticorrupción, como valor real e intangible fundamental de la gestión y comunicación de su negocio. No sólo porque aparentemente paga. Más importante aún, porque puede garantizar la sostenibilidad de su empresa en el largo plazo.

2. Las empresas encontrarán en el manual anticorrupción establecido por la OECD un marco y una estructura de referencia que les permitirá abordar la implementación de un programa anticorrupción con estándares internacionales, y que al mismo tiempo son validadas por otros organismos públicos y privados. De esta forma, la instalación de estas capacidades dentro de la empresa debe ser mirada con el mismo prisma con el que se miran las demás operaciones que influyen directamente en el valor de la empresa. Así, medidas consensuadas como la evaluación formal de riesgos, un desarrollo del programa y procedimientos claros ante violaciones del código, deben ser aplicadas por cualquier empresa privada que busque hacerse cargo de este tema.

3. Los programas anticorrupción y su divulgación dentro de la empresa deben ser entendidos más allá de la dimensión ética que conllevan. La aplicación de estos estamentos debe responder a la creciente necesidad de información y transparencia que demandan los distintos públicos y stakeholders de una empresa en esta nueva era. De esta forma, las empresas no sólo estarán respondiendo a la dimensión ética de la que se hacen cargo estas prácticas, sino que también estará dando un paso más allá en el aporte de valor hacia sí mismas.

REFERENCIAS

Aggarwal, R., Erel, I., Stultz, R., y Williamson, R. (2009). Differences in Governance Practices between U.S. and Foreign Firms: Measurement, Causes and Consequences. *Review of Financial Studies 22*(8). Descargado 07 de noviembre de 2016 desde: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1001454

Alloza, A., Carreras, E. y Carrera, A. (2013). *Reputación Corporativa.* Disponible en: http://www.bibliotecacorporateexcellence.org/images/fotos/Reputacion%20corporativa_cap1.pdf

Argenti, P., Howell, R., y Beck,K. (2005). The Strategic Communication Imperative. *MIT Sloan Management Review, Spring Vol(46)*3. Descargado 07 de noviembre de 2016 desde http://sloanreview.mit.edu/article/the-strategic-communication-imperative/

Chile Transparente (2014). *Transparency in Reporting on Anti-Corruption.* Descargado 07 de noviembre de 2016 desde: http://www.chiletransparente.cl/wp-content/uploads/2015/06/TRAC-Nacional.pdf

Diermeier, D.(2011). *Reputation Rules, Part 2.* New York: McGraw-Hill.

Doorley, J. y García,H. (2010). *Reputation Management: The Key to Successful Public Relations and Corporate Communication.* Londres: Routledge.

Ellul, A., Jappelli, T., Pagano, M. y Panunzi, F. (2015). Transparency, Tax Pressure, and Access to Finance", Review of Finance. *Review of Finance*, April. Descargado 07 de noviembre de 2016 desde: http://rof.oxfordjournals.org/content/early/2015/04/10/rof.rfv005.full.pdf+html

Fombrun, C. (1996). *Reputation: Realizing Value From The Corporate Brand.* Boston: Harvard Business School Press.

Gu, L., y Hackbarth, D. (2013). Governance and Equity Prices: Does Transparency Matter?, *Review of Finance*, Vol.17(6), 1989-2033.

Kunz, B. (2011). *Dow Jones Sustainability Index: La RSE también se mide en Bolsa.* Descargado 07 de noviembre de 2016 desde: http://www.guioteca.com/rse/dow-jones-sustainability-index-la-rse-tambien-se-mide-en-bolsa/

Lang, M., Lins, K., y Maffett, M. (2011). Transparency, Liquidity and Valuation: International Evidence. *Journal of Accounting Research, Vol.50*(3), 729-774, DOI: 10.1111/j.1475-679X.2012.00442.x

Muir, L. (2008). *Issues and Crisis Management.* Londres: London School of Economics and Political Science.

Transparency International (2015). *Principios de Transparencia y Prevención de la Corrupción para las Empresas.* Descargado 07 de noviembre de 2016 desde: http://webantigua.transparencia.org.es/principios_transparencia_para_empresas/principios_de_transparencia_empresas__resumen_ejecutivo.pdf

ANEXO 1:
LISTADO DE EMPRESAS CONSIDERADAS POR TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

Ranking	Nombre	Pais	Descripción	Indice de Transparencia	Dimension 1	Dimension 2	Dimension 3
1	BP PLC-ADR	UK	Grande Empresa	5,1	10	5	0,2
2	ENI SPA-ADR	Italy	Grande Empresa	7,3	9,6	10	2,2
3	STATOIL ASA-ADR	Norway	Grande Empresa	6,6	9,6	3,8	6,6
4	RIO TINTO-ADR	UK	Grande Empresa	5,4	9,6	5	1,5
5	BG GROUP PLC-ADR	UK	Grande Empresa	5,3	9,6	5	1,2
6	GLAXOSMITHKL-ADR	UK	Grande Empresa	5,2	9,6	5	1,1
7	BRIT AMER TO-ADR	UK	Grande Empresa	4,7	9,6	4,4	0
8	ANHEUSER-SPN ADR	Belgium	Grande Empresa	4,5	9,6	3,8	0
9	HP INC	USA	Grande Empresa	3,6	9,6	1,3	0
10	PROCTER & GAMBLE	USA	Grande Empresa	3,6	9,6	1,3	0
11	ENERSIS SA	Chile	Empresa IPSA	7,55	9,2	9,4	5
12	BARCLAYS PLC	UK	Grande Empresa	4,4	9,2	3,8	0,2
13	PHILIP MORRIS IN	USA	Grande Empresa	4,4	9,2	1,9	2
14	MICROSOFT CORP	USA	Grande Empresa	3,5	9,2	1,3	0
15	PFIZER INC	USA	Grande Empresa	3,5	9,2	1,3	0
16	TATA COMMUNI-ADR	India	Multinacional	7,1	9,2	8,8	3,4
17	TATA GLOBAL BEVE	India	Multinacional	6,6	9,2	7,5	3,1
18	TATA STEEL LTD	India	Multinacional	6,6	9,2	7,5	3
19	ARCELORMITTAL-NY	Luxembourg	Grande Empresa	5,8	8,8	7,5	1,1
20	BASF SE-ADR	Germany	Grande Empresa	5,5	8,8	7,5	0,1
21	ECOPETROL-SP ADR	Colombia	Grande Empresa	5,5	8,8	7,5	0,1
22	VOLKSWAGEN AG	Germany	Grande Empresa	5,5	8,8	7,5	0
23	HSBC HLDGS PLC	UK	Grande Empresa	5	8,8	4,4	1,7
24	ROYAL DUTCH-ADR	Netherlands	Grande Empresa	4,4	8,8	3,8	0,6
25	HOME DEPOT INC	United States	Grande Empresa	4,2	8,8	3,8	0
26	JPMORGAN CHASE	USA	Grande Empresa	3,8	8,8	2,5	0
27	QUALCOMM INC	USA	Grande Empresa	3,8	8,8	2,5	0,2
28	ASTRAZENECA-ADR	UK	Grande Empresa	3,7	8,8	1,9	0,3
29	PETRONAS DAGANGA	Malaysia	Multinacional	6,4	8,8	10	0,1
30	PETROBRAS SA-ADR	Brazil	Multinacional	4,6	8,8	5	0
31	ANDINA-PREF B	Chile	Empresa IPSA	7,15	8,65	5,95	6
32	SIEMENS AG-ADR	Germany	Grande Empresa	5,5	8,5	7,5	0,7
33	SAP SE-SPONS ADR	Germany	Grande Empresa	5,2	8,5	6,3	1
34	ENEL SPA	Italy	Grande Empresa	4,9	8,5	5,6	0,6
35	WAL-MART STORES	USA	Grande Empresa	3,8	8,5	1,9	1
36	AMGEN INC	USA	Grande Empresa	3,7	8,5	2,5	0
37	PEPSICO INC	USA	Grande Empresa	3,7	8,5	2,5	0,1
38	3M CO	USA	Grande Empresa	3,5	8,5	1,9	0,1
39	TEVA PHARM-ADR	Israel	Grande Empresa	3,5	8,5	1,9	0
40	MCDONALDS CORP	USA	Grande Empresa	3,2	8,5	1,3	0
41	UNITED TECH CORP	USA	Grande Empresa	2,7	8,5	2,5	0
42	BHARTI AIRTEL	India	Multinacional	6,4	8,5	7,5	3,4
43	TATA CONSULTANCY	India	Multinacional	5,9	8,5	7,5	1,7
44	SABIC	Saudi Arabia	Multinacional	5,8	8,5	8,8	0,2
45	PTT PCL	Thailand	Multinacional	5,6	8,5	7,5	0,9
46	BUMI RESOURCES	Indonesia	Multinacional	5,3	8,5	7,5	0
47	SAPPI LTD	South Africa	Multinacional	5,1	8,5	6,3	6
48	BANMEDICA	Chile	Empresa IPSA	5,9	8,1	8,8	1
49	DEUTSCHE TEL-ADR	Germany	Grande Empresa	5,8	8,1	8,8	6

50	E.ON AG-ADR	Germany	Grande Empresa	5,7	8,1	7,5	1,5
51	BAYER AG-REG	Germany	Grande Empresa	5,2	8,1	7,5	0,1
52	ORANGE-SPON ADR	United Kingdom	Grande Empresa	4,4	8,1	3,8	1,4
53	ROSNEFT OJSC-GDR	Russia	Grande Empresa	4,2	8,1	4,4	0
54	EXXON MOBIL CORP	USA	Grande Empresa	4,1	8,1	3,8	0,4
55	ABBOTT LABS	USA	Grande Empresa	4	8,1	3,8	0,3
56	OCCIDENTAL PETE	USA	Grande Empresa	4	8,1	3,1	0,9
57	NOVO-NORDISK-ADR	Denmark	Grande Empresa	3,9	8,1	3,8	0
58	AT&T INC	USA	Grande Empresa	3,7	8,1	3,1	0
59	TATA CHEMICALS	India	Multinacional	6,2	8,1	7,5	3
60	PETROBRAS SA-ADR	Brazil	Grande Empresa	4,6	7,7	6,3	0
61	COCA-COLA CO/THE	USA	Grande Empresa	4,3	7,7	3,1	2
62	ITAU UNIBANC-ADR	Brazil	Grande Empresa	4,2	7,7	3,8	1,2
63	MERCK & CO	USA	Grande Empresa	4,2	7,7	5	0
64	NOVARTIS AG-ADR	Switzerland	Grande Empresa	3,8	7,7	3,8	0,1
65	SANOFI-ADR	France	Grande Empresa	3,8	7,7	3,8	0
66	UNITED PARCEL-B	USA	Grande Empresa	3,6	7,7	1,3	2
67	GENERAL ELECTRIC	USA	Grande Empresa	3,2	7,7	1,9	0
68	ORACLE CORP	USA	Grande Empresa	3	7,7	1,3	0,1
69	CONOCOPHILLIPS	USA	Grande Empresa	2,6	7,7	2,5	0,6
70	TATA MOTORS-ADR	India	Multinacional	6,2	7,7	7,5	2,9
71	WIPRO LTD-ADR	India	Multinacional	5,7	7,7	6,3	3
72	SABANCI HLDG-ADR	Turkey	Multinacional	4,9	7,7	6,9	0
73	INFOSYS LTD-ADR	India	Multinacional	4,8	7,7	3,8	3
74	BRF SA-ADR	Brazil	Multinacional	4,4	7,7	5,6	0
75	LATAM AIRLINES	Chile	Empresa IPSA	5,45	7,35	5,65	2,65
76	BANCO SANTAN-ADR	Spain	Grande Empresa	6	7,3	7,5	3,1
77	AMERICA-SPON ADR	Mexico	Grande Empresa	4,4	7,3	4,4	1,4
78	ROYAL BANK OF CA	Canada	Grande Empresa	4,4	7,3	3,8	2,1
79	SCHLUMBERGER LTD	France	Grande Empresa	3,1	7,3	1,9	0
80	UNILEVER NV-NYS	Netherlands	Grande Empresa	2,7	7,3	3,8	0
81	AMERICA-SPON ADR	Mexico	Multinacional	5,7	7,3	8,1	1,6
82	LENOVO GROUP-ADR	China	Multinacional	5,4	7,3	8,8	0
83	COMCAST CORP-A	USA	Grande Empresa	3,3	6,9	3,1	0
84	CISCO SYSTEMS	USA	Grande Empresa	3,1	6,9	2,5	0
85	LLOYDS BANKING	UK	Grande Empresa	3,1	6,9	2,5	0
86	IBM	USA	Grande Empresa	2,9	6,9	1,9	0
87	CITIGROUP INC	USA	Grande Empresa	2,7	6,9	1,3	0
88	VISA INC-CLASS A	USA	Grande Empresa	2,7	6,9	1,3	0
89	CREDIT SUISS-ADR	Switzerland	Grande Empresa	2,6	6,9	3,8	0
90	UNITED CO RUSAL	Russia	Multinacional	6,2	6,9	10	1,7
91	FOMENTO ECON-ADR	Mexico	Multinacional	5	6,9	6,3	1,9
92	AES GENER SA	Chile	Empresa IPSA	6,15	6,75	7,5	3
93	BANK OF AMERICA	USA	Grande Empresa	4,1	6,5	5,6	0
94	CHEVRON CORP	USA	Grande Empresa	3,5	6,5	3,8	0,2
95	AMERICAN EXPRESS	USA	Grande Empresa	3,4	6,5	3,8	0
96	WELLS FARGO & CO	USA	Grande Empresa	3	6,5	2,5	0
97	GOLDMAN SACHS GP	USA	Grande Empresa	2,8	6,5	1,9	0
98	APPLE INC	USA	Grande Empresa	2,7	6,5	1,3	0,3
99	JOHNSON&JOHNSON	USA	Grande Empresa	2,6	6,5	1,3	0
100	GAZPROM-ADR	Russia	Multinacional	4,7	6,5	7,5	0
101	LATAM AIRLIN-ADR	Chile	Multinacional	4,6	6,5	5,6	1,6
102	FALABELLA	Chile	Empresa IPSA	5,35	6,3	7,5	2,25
103	SIGDO KOPPERS	Chile	Empresa IPSA	4,8	6,2	8,8	2
104	CONCHATORO	Chile	Empresa IPSA	4,6	6,2	7,5	0

105	RELIANC-GDR 144A	India	Grande Empresa	5,6	6,2	7,5	3
106	ALLIANZ SE-VINK	Germany	Grande Empresa	4,8	6,2	7,5	0,8
107	VALE SA-SP ADR	Brazil	Grande Empresa	3,9	6,2	5	0,7
108	BANK OF NOVA SCO	Canada	Grande Empresa	3,2	6,2	3,1	0,3
109	WALT DISNEY CO	USA	Grande Empresa	2,5	6,2	1,3	0
110	MAGNESITA REFRAT	Brazil	Multinacional	3,4	6,2	3,8	3
111	SALFACORP	Chile	Empresa IPSA	4,4	6	5	0,65
112	CENCOSUD SA	Chile	Empresa IPSA	4,65	5,95	4,7	2
113	TELEFONICA-ADR	Spain	Grande Empresa	5	5,8	3,8	5,4
114	CANON INC-ADR	Japan	Grande Empresa	3,2	5,8	3,8	0
115	GERDAU SA-ADR	Brazil	Multinacional	4,6	5,8	7,5	4
116	GRUPO BIMBO-A	Mexico	Multinacional	3,5	5,8	4,4	3
117	JBS	Brazil	Multinacional	3	5,8	3,1	0
118	ENTEL	Chile	Empresa IPSA	3,85	5,75	3,8	1
119	GAZPROM-ADR	Russia	Grande Empresa	3,5	5,4	5	0
120	NEWS CORP-CL A	USA	Grande Empresa	3,3	5,4	4,4	0,1
121	BRADESCO-ADR	Brazil	Grande Empresa	2,8	5,4	3,1	0
122	TOYOTA MOTOR-ADR	Japan	Grande Empresa	2,8	5,4	3,1	0
123	VERIZON COMMUNIC	USA	Grande Empresa	2,8	5,4	3,1	0
124	GILEAD SCIENCES	USA	Grande Empresa	2,6	5,4	2,5	0
125	ALPHABET INC-C	USA	Grande Empresa	2,2	5,4	1,3	0
126	SUZLON ENERGY	India	Multinacional	4,7	5,4	5,6	3,2
127	EMBRAER SA-ADR	Brazil	Multinacional	4,4	5,4	7,5	0,3
128	SINOSTEEL CORP	China	Multinacional	2,7	5,4	2,5	0,3
129	CAP	Chile	Empresa IPSA	3,1	5	7,5	2
130	BNP PARIBAS	France	Grande Empresa	4,2	5	7,5	0,1
131	TAIWAN SEMIC-ADR	Taiwan	Grande Empresa	3,3	5	3,8	1,2
132	DR REDDY'S-ADR	India	Multinacional	5	5	7,5	2,5
133	MARCOPOLO-PREF	Brazil	Multinacional	4,8	5	7,5	1,8
134	INDORAMA VENTURE	Thailand	Multinacional	4,3	5	7,5	0,3
135	KOC HOLDING-ADR	Turkey	Multinacional	4,2	5	7,5	0,1
136	MEXICHEM-*	Mexico	Multinacional	3,4	5	3,8	1,6
137	ALFA LAVAL AB	Mexico	Multinacional	2,7	5	3,1	0
138	COSCO PAC LTD	China	Multinacional	2,3	5	1,9	0,05
139	CHINA STATE -A	China	Multinacional	1,9	5	0,6	0,1
140	WEG SA	Brazil	Multinacional	2,4	4,6	2,5	0
141	CMPC	Chile	Empresa IPSA	3,7	4,45	5,65	0,55
142	COCA-COLA EMBO-B	Chile	Empresa IPSA	4,85	4,4	7,8	2,25
143	SAMSUN-GDR	South Korea	Grande Empresa	2,9	4,2	4,4	0
144	PETROCHINA -ADR	China	Grande Empresa	2,7	4,2	3,8	0
145	LUPIN LTD	India	Multinacional	5,2	4,2	7,5	3,8
146	ZOOMLION HEAVY-H	China	Multinacional	3,9	4,2	7,5	0
147	SUNTECH POWE-ADR	China	Multinacional	3,1	4,2	4,4	7
148	GASCO SA	Chile	Empresa IPSA	3,8	3,8	7,5	0
149	MITSUBISHI U-ADR	Japan	Grande Empresa	2,4	3,8	3,1	0,1
150	RICHTER GEDE-GDR	Hungary	Multinacional	4,6	3,8	9,4	5
151	SINOHYDRO CORP	China	Multinacional	3,4	3,8	6,3	0
152	ANSHAN IRON & ST	China	Multinacional	1,3	3,8	0	0
153	SONDA SA	Chile	Empresa IPSA	3,4	3,5	6,3	0,4
154	NIPPON TELEG-ADR	Japan	Grande Empresa	2	3,5	2,5	0
155	BERKSHIRE HATH-B	USA	Grande Empresa	1,6	3,5	1,3	0
156	SINOMACH AUTO -A	China	Multinacional	1,8	3,5	1,9	0
157	ZTEST ELECTRONIC	China	Multinacional	3,5	3,1	7,5	0
158	BANCO DE CHILE	Chile	Empresa IPSA	3,75	3,05	6,9	0
159	SOQUIMICH-B	Chile	Empresa IPSA	3,3	2,7	6,3	0

160	GRUMA SAB-ADR	Mexico	Multinacional	4,1	2,7	8,8	8
161	QUINENCO	Chile	Empresa IPSA	3,3	2,3	7,5	0
162	ICBC-H	China	Grande Empresa	2,2	2,3	4,4	0
163	SBERBANK-SP ADR	Russia	Grande Empresa	1,5	2,3	1,9	0,3
164	CROMPTON GREAVES	India	Multinacional	4,1	2,3	7,5	2,6
165	CHINA NATL OFFSH	China	Multinacional	0,8	2,3	0	0
166	CNOOC LTD-ADR	China	Grande Empresa	1,9	1,9	3,8	0
167	BANKCOMM-H	China	Grande Empresa	1,3	1,9	1,9	0,2
168	HONDA MOTOR-ADR	Japan	Grande Empresa	1,3	1,9	1,9	0
169	LARSEN & TOUBRO	India	Multinacional	4,2	1,9	8,1	2,6
170	INDOFOOD SUK-ADR	Indonesia	Multinacional	3,7	1,9	7,5	1,8
171	BYD CO-UNSP ADR	China	Multinacional	3,4	1,9	7,5	7
172	YANZHOU COAL-ADR	China	Multinacional	2,8	1,9	6,3	0,3
173	ALUMINUM COR-ADR	China	Multinacional	1,3	1,9	1,9	0
174	ZHEJIANG GEELY H	China	Multinacional	0,7	1,9	0	0,1
175	CCB-H	China	Grande Empresa	1,8	1,5	3,8	0,2
176	ABC-H	China	Grande Empresa	1,4	1,5	2,5	0,2
177	SHANGHAI ELECT-H	China	Multinacional	3,8	1,5	10	0
178	SEVERSTAL-GDR	Russia	Multinacional	3	1,5	7,5	0,1
179	CHINA MINMETALS	China	Multinacional	0,8	1,5	0,6	0,2
180	CHINA SHIPPING G	China	Multinacional	0,7	1,5	0,6	0
181	CHINA COMM-ADR	China	Multinacional	2,9	1,2	7,5	0,2
182	LDK SOLAR CO-ADR	China	Multinacional	1,9	1,2	3,8	0,7
183	THAI UNION GROUP	Thailand	Multinacional	2,8	0,8	7,5	0
184	CIMC-H	China	Multinacional	1,3	0,8	3,1	0
185	COTEMINAS-PREF	Brazil	Multinacional	1,3	0,8	3,1	0
186	CHINA NATIONAL C	China	Multinacional	0,5	0,8	0,6	0
187	CIA SUD AMERICAN	Chile	Empresa IPSA	2,5	0,4	7,5	0
188	BANK OF CHINA-H	China	Grande Empresa	1	0,4	2,5	0,1
189	CHINA SHIPBUILD	China	Multinacional	0,1	0,4	0	0
190	RIPLEY CORP SA	Chile	Empresa IPSA	3,95	0	7,55	7
191	CHERY AUTOMOBILE	China	Multinacional	0	0	0	0

TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DEMOCRACIA: ELEMENTOS INSEPARABLES

DRA. MÓNICA ARENAS RAMIRO

Profesora Universidad de Alcalá, España. Obtuvo el premio nacional AEPD (2005) y Premio Doctorado (2007) por su tesis "El derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa". Sus publicaciones están relacionadas con igualdad, discriminación, extranjería, género, medios de comunicación y nuevas tecnologías. Ha realizado estancias de investigación en Alemania, Italia y Estados Unidos, actualmente es Vocal de la Comisión de Protección de Datos e Inspectora Adjunta de la Inspección de Servicios.
Correo electrónico: monica.arenas@uah.es

Resumen

En líneas generales, podemos decir que un Estado democrático es aquel en el que la soberanía reside en el pueblo. La opacidad en la que los ciudadanos hemos vivido se ha visto rota con motivo de la crisis económica que arrancó en el 2008, y ha provocado la desafección ciudadana hacia sus representantes y hacia las instituciones públicas. Los ciudadanos deben retomar su papel de soberanos y participar en la sociedad en la que se insertan, a la vez que piden cuentas y responsabilidad a los sujetos en los que han depositado su confianza y su poder soberano para gobernarles y servirles. Y para que esta regeneración democrática sea posible, se deben salvar los obstáculos y desafíos planteados a la exigencia de transparencia en la actuación pública y al acceso a la información pública, sin los cuales, la democracia pierde su razón de ser.

Palabras clave: Transparencia, Acceso a la información pública, Democracia, Regeneración democrática, Rendición de cuentas.

Abstract

In general we can say that a democratic State is one in which sovereignty resides in the people. The opacity in which citizens have lived has been broken because of the economic crisis that began in 2008, and has led to public disaffection towards their representatives and to public institutions. Citizens must reprise its role as sovereign and participate in the society in which they are inserted while calling for accountability and responsibility to the subjects in which they have placed their trust and their sovereign power to govern them and serve them. And to make this democratic regeneration possible it must overcome obstacles and challenges to the requirement of transparency in public action and access to public information, without which democracy loses its raison d'etre.

Keywords: Transparency, Public Information Access, Democracy, Democratic Regeneration, Accountability

1. EL FUNDAMENTO DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA

Como una idea subliminal, que sin mostrársenos explícitamente se nos revela esencial y va condicionando nuestra actuación, la idea de una necesaria regeneración democrática ha ido calando en nuestra sociedad fruto de la crisis económica mundial que comenzó en el 2008 y de los continuos casos de corrupción que han ido apareciendo entre los dirigentes políticos (en España ha venido siendo una constante) y que venían provocando en los ciudadanos una sensación de desapego de sus políticos y de las instituciones que los representan y que les sirven.

Esto significa una pérdida de legitimidad y una crisis democrática, la ruptura del Estado democrático. La falta de confianza generada por la ausencia de información y por la manipulación de la información suministrada es lo que ha provocado el descontento y la apatía de los ciudadanos. De ahí que los ciudadanos reclamen ahora información sobre cómo se gestionan los asuntos públicos y cómo se gasta el dinero público y exijan conocer si los poderes públicos, las instituciones, están respondiendo a la confianza en ellos depositada, a la vez que les piden que rindan cuentas ante quienes, directa o indirectamente, les han legitimado (García, 2014). Y esto sólo se puede conseguir a base de transparencia y acceso a la información pública. De acuerdo a Lucas (1990), no es posible una democracia donde no exista un control eficaz del poder y este control sólo será posible si hay transparencia, y en palabras de Goig (2015) "la democracia exige participación y para participar hay que estar informado" (p.78).

Así las cosas, los ciudadanos deben retomar el poder y a través de la transparencia y el acceso a la información pública se conseguirá que "pueblo gobernado sea, en la mayor medida posible, pueblo gobernante" (Presno, 2014, p. 6).

1.1. La exigencia de transparencia

Del concepto transparencia se han ofrecido muchas y variadas definiciones, siendo el punto común de todas ellas el hecho de que los ciudadanos deben tener acceso a la información pública de una forma rápida y detallada (Piñar, 2014). "La democracia exige publicidad o, lo que es lo mismo, transparencia en la acción pública" (Expósito, 2016, p. 2). En un Estado democrático lo público debe ser la regla general, mientras lo secreto y reservado, la excepción (Gutiérrez, 2014), pues es a todas luces evidente que en un Estado democrático los poderes públicos no pueden manejar los recursos públicos bajo una total impunidad o discrecionalidad (Carpizo, 2011). Y, en este sentido, los ciudadanos exigen estar informados y participar en mayor medida en el proceso de toma de aquellas decisiones que les afecten (Lizcano, 2012-2013). En este mismo sentido, en el asunto Aldo Kuijer contra el Consejo, de 7 de febrero de 2002, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) concluyó que *"...el principio de transparencia tiene por objetivo asegurar una mejor participación de los ciudadanos en el proceso decisorio, así como garantizar una mayor legitimidad, eficacia y responsabilidad de la Administración frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Contribuye a reforzar el principio de la democracia y el respeto de los derechos fundamentales"*.

En España, para dar respuesta a la problemática planteada, de forma muy tardía, se aprobó en el año 2013 la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante, Ley de Transparencia), que exige a todas las Administraciones públicas, por un lado, la obligación de publicar *"de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública"*; y, por otro lado, la de dar respuesta al ejercicio del derecho de acceso a la información pública (artículos. 5.1 y 20, respectivamente). De esta forma, el objetivo era configurar una administración pública auténticamente democrática[1] que cumpliera con los principios constitucionales de eficacia y publicidad y, además, de participación ciudadana, exigidos en los artículos 103 y 105 de la Constitución española, modernizando, además, y potenciando el desarrollo de todos los sectores económicos, tal y como recoge también nuestro texto constitucional en su artículo 130.1 (Troncoso, 2004).

Asimismo, debemos tener en cuenta que hoy en día la transparencia está indiscutiblemente asociada al uso de los nuevos servicios y herramientas que los avances tecnológicos ofrecen. De lo contrario, su eficacia práctica perdería toda razón de ser. La idea de mejorar la calidad democrática de nuestras Administraciones y favorecer el control que ejercen los ciudadanos sobre los poderes públicos no es algo nuevo (Gutiérrez, 2014), pero es cierto que el uso de las nuevas tecnologías potencia que sea más fácil su consecución. En este sentido, debemos añadir aquí que el objetivo de la transparencia no se logrará por la mera difusión de la información a través de Internet, sino que la exigencia de transparencia debe beneficiarse de la tecnología y se debe dar un paso más al hacer accesible la información a los ciudadanos: hacerla comprensible y reutilizable (Villoria, 2015)[2]. En este sentido, la transparencia adquiere un doble valor (Castillo, 2007). No sólo por la difusión y publicidad que ofrece de la actividad de los poderes públicos -lo que la convierte en un instrumento de control de la corrupción y del mal funcionamiento de los mismos- (Lizcano, 2012-2013), sino porque al permitir el acceso y la reutilización de la información, genera un valor añadido que revierte en toda la sociedad -esto es, la Teoría del Valor Público (García, 2014)-, mejorando la eficiencia de los servicios públicos, reduciendo costes en los procesos (Cunill, 2006), y generando beneficios económicos para el sector privado (Villoria, 2015; y Vickery, 2011).

[1] Como ya dijera nuestro Tribunal Supremo (STS de 19 de mayo de 1988), la imagen democrática de la Administración se refleja, esencialmente, en la *"transparencia en la estructura burocrática"*.

[2] Para esta cuestión resulta también interesante el análisis de la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público (modificada por la Ley 18/2015), que en su artículo 3 define la reutilización de la información como: *"el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas"*.

Podemos concluir que en aquellos Estados donde prima la transparencia en el funcionamiento de sus instituciones y su fiscalización, *"se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico"* (Apartado I. Exposición de Motivos, Ley de Transparencia).

1.2. El necesario acceso a la información pública

Ya en el año 1997, el Defensor del Pueblo Europeo concluyó que *"la falta de adopción y de puesta a disposición del público de normas que rijan el acceso del mismo a los documentos podría constituir un caso de mala Administración"*.[3] El acceso a la información es un requisito indispensable para poder hablar de democracia, pues sólo mediante el acceso a la información se reforzará la transparencia y, por tanto, la confianza ciudadana y su deseo de participación (Goig, 2015).

En esta línea, la idea de elaborar normas que permitieran un acceso de los ciudadanos a la información pública se reflejó por primera vez en la Ley de Libertad de Prensa sueca de 1766, aunque la norma que mejor recogería el objetivo de hacer frente al "oscurantismo" (de la Administración norteamericana) sería -fuera del territorio europeo- la Ley de Libertad de Información estadounidense de 1966 (la conocida como FOIA *"Freedom of Information Act"*) (García, 2014). Así, hubo que esperar a la Ley finesa de 1951 para que en Europa se recogiera el testigo (Sánchez, 2014). Si hablamos de fuera del territorio europeo, envidiable la labor que en este terreno se desarrolla en Iberoamérica, destacando con mucho la labor llevada a cabo por México, que con la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,* de 11 de junio de 2002 y la actual Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de 4 de mayo de 2015, que han venido a reforzar el derecho de acceso a los documentos públicos (Piñar, 2014). En todos estos casos, el objetivo era, y es, controlar el poder de decisión de las autoridades públicas sobre cuestiones de interés general, dar luz al asunto (Dehousse, 1998).

No obstante, algo que creemos importante dejar ya aquí señalado y que la normativa española no ha sabido (o no ha querido) recoger, es que en estas normas se estableció una vinculación especial entre el derecho de acceso a la información pública y el derecho fundamental a la libertad de información. Haciendo autocrítica del sistema español, la configuración del derecho de acceso como una facultad administrativa de los ciudadanos es realmente insuficiente para garantizar su protección y conseguir reforzar el principio democrático. De ello han sido conscientes tanto Tribunales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), o la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que enlazan el derecho de acceso con las libertades informativas y, por tanto, con la esencia de un Estado democrático que garantiza la formación de

[3] Vid., Defensor del Pueblo Europeo, *Informe Especial del Defensor del Pueblo al Parlamento Europeo elaborado tras la investigación de oficio sobre el acceso del público a los documentos* (98/C 44/09) (DOCE, de 10 de febrero de 1998).

una opinión pública de sus ciudadanos. Así, por ejemplo, no podemos dejar de citar aquí, por ser todo un referente en esta materia, la conocida sentencia del asunto Claude Reyes, de la CIDH de 19 de septiembre de 2006, sobre el acceso a la información pública en un caso de medioambiente. Aquí la Corte Interamericana concluyó que *"el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción"*.[4] Y, por lo que a la labor del TEDH se refiere, si bien es cierto que en un primer momento el TEDH se mostró reacio a reconocer la conexión entre la información pública y el derecho a la libertad de expresión garantizado por el artículo 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (caso Guerra contra Italia, de 19 de febrero de 1998, en relación con un caso de exigencia a la Administración Pública de publicidad de la información sobre medioambiente), posteriormente el TEDH ha ido cambiando su doctrina y así en el año 2009 ya reconoció dicha vinculación (en los asuntos *Kenedi contra Hungría y Tárasaság contra Hungría*) (Guichot, 2011b)[5]. Es más, en el año 2013, en el caso *Youth Initiative for Human Rights contra Serbia,* de 25 de junio, el TEDH se pronunció con total rotundidad haciendo una excelente labor recopilatoria de los documentos internacionales aplicables al derecho de acceso a la información pública, y concluyendo la vinculación del derecho de acceso y la libertad de información al recordar que *"la noción de "libertad para recibir información"* abarca un derecho de acceso a la información"(Apartado 20)[6].

[4] Apdo. 77. Este planteamiento se reitera en la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 24 de noviembre de 2010, *Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") v. Brasil.*

[5] En la Sentencia del TEDH *Kenedi contra Hungría*, de 16 de agosto de 2009, con relación al acceso a archivos secretos húngaros de la época de la Guerra Fría, el Tribunal advierte que la actitud "obstruccionista" o "renuente" por parte de las autoridades públicas impidiendo "de forma arbitraria" el derecho de acceso puede constituir una "forma indirecta de censura previa" y, por tanto, una violación del "derecho a recabar información" inherente al artículo 10 del Convenio. En *Tárasaság contra Hungría*, de 14 de abril de 2009, relativa a una decisión denegatoria de acceso al contenido de un recurso contra una reforma legislativa en materia de delitos de narcotráfico, el TEDH subraya que el derecho de acceso a la información en poder de instituciones públicas constituye, sin duda, *"un paso preparatorio esencial en el periodismo y una parte inherente y protegida de la libertad de prensa" y que es "un elemento esencial del ejercicio (...) del derecho a la libertad de expresión"*.

[6] En este caso, la agencia de inteligencia serbia negó a una ONG el acceso a cierta información relativa a la vigilancia electrónica, y aquí el TEDH concluyó que *"como la demandante estaba obviamente implicada en la legítima obtención de información de interés público con la intención de compartir esa información con el público y contribuir de esta forma al debate público, hubo una injerencia en su derecho a la libertad de expresión"* (Apartado 24).

Lo que ha venido a confirmar en el asunto Guseva contra Bulgaria, de 6 de julio de 2015[7].

Brevemente, y en relación con la postura de los Tribunales españoles, debemos señalar que si bien reconocen como dice la Ley de Transparencia que "todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública", los mismos no mantienen una postura clara y no reconocen, en líneas generales, el derecho de acceso a la información pública como una de las facultades incluidas en la libertad de información garantizada por el artículo 20.1.d) de nuestro texto constitucional (y, por lo tanto, como un derecho fundamental), sino que, por el contrario, reconocen su anclaje jurídico en el artículo 105.b) de la Constitución española, reconociéndolo no como un derecho fundamental, sino como un derecho de configuración legal (Rollnert, 2014a; Guichot, 2011a). Tendremos que esperar a ver lo que hace el Tribunal Constitucional español (Rollnert, 2014b) y si escucha o no a las instancias europeas e internacionales (Guichot, 2012).

No obstante, de forma verdaderamente criticable, y con carácter general y salvo honrosas excepciones, las normas que han ido surgiendo sobre acceso a la información pública en los últimos años (y aquí incluimos la normativa española) se han producido en *"contextos de crisis de legitimación democrática, sospechas de corrupción y debilidad gubernamental"* (Guichot, 2012: 261), buscando hacer propaganda política y no buscando como objetivo principal reforzar el carácter democrático de los Estados.

2. LÍMITES Y DESAFÍOS DE LA TRANSPARENCIA Y DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

2.1. La privacidad y la protección de datos personales

La exigencia de transparencia y el acceso a la información del sector público muestra su lado más conflictivo cuando dicha información es información personal, esto es, cuando son datos personales.[8]

En este potencial conflicto, debemos partir del hecho que el derecho fundamental a la protección de datos personales, reconocido por el artículo 18.4 de nuestro texto constitucional, persigue garantizar el poder de disposición que los sujetos tienen respecto de sus datos personales. En este sentido, la exigencia de transparencia y el acceso a la información pública, cuando ésta es información personal, parece poner en peligro el poder de disposición que los sujetos tienen de sus datos.

Resulta, por lo tanto, inexcusable analizar los límites a la transparencia y al derecho de acceso y definir los criterios que los concilien y que permitan reforzar el principio democrático de participación ciudadana.

[7] Interesantes los Votos particulares de los Jueces Mahoney y Wojtyczek.

[8] Al respecto, vid., el *Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la Información,* de la Comisión Europea (1998), Capítulo III.7.

En relación con los límites a la transparencia y al derecho de acceso a la información pública, la propia Ley de Transparencia recoge en su artículo 14 cuáles son los mismos y cuáles "podrán" ser aplicados -nótese que se dice "podrán", por lo que no se aplicarán directamente-, centrándose en su artículo 15 en el caso concreto de la concurrencia con el derecho a la protección de datos personales, estableciendo el criterio de la ponderación como regla general. Esta indeterminación, así como el elevado número de supuestos en los que se puede denegar el acceso a la información pública y limitar la transparencia, haciendo de la excepción la regla, nos permiten afirmar que nuestra Ley de Transparencia no es lo perfecta que quisiéramos y no fomenta la transparencia (Presno Linera, 2014).

Esto es, la regla general en un Estado democrático ha de ser la del mayor acceso posible a la información pública, de manera que cualquier posible denegación de acceso debe interpretarse siempre de forma restrictiva (Castillo, 2007), y sobre la base de excepciones legalmente tasadas (Joerges, 2002; Gutiérrez, 2014; y Nieto, 2014). Sobre esta cuestión se ha pronunciado la jurisprudencia comunitaria y europea. En relación con la comunitaria[9], se viene exigiendo el deber de motivación de las resoluciones denegatorias del derecho acceso, con la finalidad de garantizar que los interesados puedan defender sus derechos (Gutiérrez, 2014); y en relación con la jurisprudencia europea, el TEDH va más allá y establece la presunción de que "toda la información en manos de las instituciones públicas es pública y solo debe estar limitada por un sistema restringido de excepciones" (Youth Initiative for Human Rights contra la República de Serbia, de 25 de junio de 2013).

Asimismo, junto a la exigencia de la previsión legal e interpretación restrictiva de los límites a la transparencia, las autoridades independientes encargadas de la materia (el Consejo para la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)[10] y la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), han considerado que la denegación del acceso no es automática y que es necesario aplicar el criterio del *test del daño* (esto es, si la estimación del derecho de acceso supone un daño concreto, definido y evaluable) y el *test del interés público* para poder denegar el acceso solicitado, que se producirá cuando el daño causado fuera mayor que el interés público que se persigue (Piñar, 2014)[11].

Contribuyendo a clarificar criterios de convivencia entre transparencia y privacidad, el

[9] Sentencias del TJUE de 22 de marzo de 2011, asunto Access Info Europe contra el Consejo; y de 17 de octubre de 2013, asunto Consejo contra Access Info Europe.

[10] Para más información sobre el Consejo, vid. http://www.consejodetransparencia.gob.es/ct_Home.html y Tít. III de la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno; y el Real Decreto 919/2014, por el que se aprueban sus Estatutos. El Consejo empezó a funcionar en diciembre de 2014 y desde esa fecha, durante sus primeros seis meses de vida recibió 204 reclamaciones.

[11] Así concluye el Criterio Interpretativo 002/2015, de 24 de junio de 2015, sobre Aplicación de límites al derecho de acceso a la información pública, elaborado de forma conjunta entre el CTBG y la AEPD, a lo que añade que: *"Los límites no operan ni automáticamente a favor de la denegación ni absolutamente en relación a los contenidos"*.

Tribunal Supremo español, en su Sentencia de 9 de marzo de 2015 (en un caso relacionado con la publicación de subvenciones relativas a ayudas por minusvalía, por parte de una Consejería autonómica), limitó la publicación de la información en tanto que la misma no estaba prevista legalmente y el daño causado era relevante. La publicación de datos personales en este tipo de procedimientos no puede suponer "barra libre" para publicar todo en Internet. La transparencia no debe ser el fin que justifique cualquier medio y menos si se lesionan derechos fundamentales.

Y, en esta misma línea, ya no tanto en relación con la transparencia activa, publicando información, sino en relación con el acceso a la misma, la conclusión del CTBG y de la AEPD es la de ponderar entre el interés público en el acceso a la información y la garantía del derecho a la protección de datos personales, tal y como exige la Ley de Transparencia (artículo 15.2 y 3). Se pueden extraer dos reglas: En primer lugar, para el caso de que sólo se traten datos identificativos, habrá que ponderar si prevalece el interés público en la divulgación de la información o la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos del sujeto afectado. Y, en segundo lugar, para el caso de que se contengan datos personales, más allá de los meramente identificativos (pero no de los considerados especialmente protegidos, para los que -recordamos aquí- se exige siempre el consentimiento del afectado para facilitar el acceso), se deberá realizar una "ponderación suficientemente razonada", atendiendo al criterio del perjuicio causado, atendiendo -entre otros- a los siguiente criterios: plazos, finalidad histórica, científica o estadística, y las mayores garantías que se puedan ofrecer. En este punto, queremos destacar la labor del Grupo de Trabajo del Artículo 29 de la Directiva 95/46/CE de Protección de Datos Personales, conocido como el G29, que añade como criterios para realizar una adecuada ponderación -además de valorar caso por caso la posibilidad de la accesibilidad a la información-: analizar los principios de finalidad y legitimidad; si se ha informado a la persona en cuestión; y si se ha ejercido o no el derecho de oposición del afectado, utilizando las nuevas tecnologías para contribuir a respetar la privacidad del mismo[12].

Así las cosas, se puede concluir que el criterio determinante para dar o no acceso a la información pública será que cuando la información no contribuye a un mayor y mejor conocimiento de la organización y del funcionamiento de las instituciones o de la asignación de recursos públicos, prevalecerá el respeto del derecho a la protección de datos personales.

[12] Dictamen 3/99, del G29, relativo a la *Información del sector público y protección de datos personales*, aprobado el 3 de mayo de 1999 (WP20). Realmente interesante también el Informe del Supervisor Europeo de Protección de Datos "Public access to documents and data protection", *Background Papers Series*, nº 1, julio 2005, pp. 53-57, donde el Supervisor propone un check list con el fin de que las instituciones europeas sepan si pueden o no hacer accesible un documento que contiene datos personales, y entre los que menciona como cuestiones a responder, si el afectado se ve sustancialmente perjudicado por la difusión de la información y si se puede permitir dicha difusión conforme a la normativa de protección de datos vigente.

2.2. La desafección ciudadana

Como ya ha quedado dicho, el problema y, a la vez, mayor obstáculo con el que se va a enfrentar la exigencia de transparencia, es la desconfianza ciudadana instalada respecto de lo que hacen sus representantes. Los ciudadanos piensan que si se les ofrece información por parte de sus representantes y de las instituciones públicas, en la mayoría de los casos se oculta parte de la información, o bien se ofrece de forma poco clara o sesgada. No podemos olvidar aquí que uno de los grandes enemigos de la transparencia es también el exceso de información, ya que mucha información sin filtro alguno puede generar desinformación, y una información sesgada provocará, en último término, que los ciudadanos no puedan formarse una opinión pública y no puedan participar correctamente en los procesos de toma de decisiones que les afecten. Han perdido la confianza (Cassinelli, 2014).

Este hastío social se traduce en una falta de participación ciudadana y de implicación en las propuestas que vengan de los poderes públicos, con los que no se sienten identificados y en los que no se confía y con los que no conectan (Presno, 2014). Un claro efecto de este desapego por los tradicionales actores políticos o instituciones lo representa el hecho de la proliferación de nuevos partidos (en España el caso más llamativo fue la creación del partido político Podemos, que surgió del movimiento del 15M).

La exigencia de una regeneración democrática es ya una demanda a gritos por parte de los ciudadanos y la misma será imposible si no va de la mano de la exigencia de transparencia de las instituciones y del reconocimiento de un derecho de acceso a la información pública (García-Escudero, 2015; y Tusell, 1993), aunque el proceso de recobrar la confianza es lento y deberá realizarse con pasos firmes y medidas sólidas que demuestren a los ciudadanos la voluntad del cambio y no el mero cumplimiento formal y aparente para "aparecer en la foto".

2.3. Cuestiones técnicas y organizativas

Por último, pero no menos importante, desde el punto de vista de la puesta en práctica de una cultura de la transparencia, debemos recordar que los cambios que vienen implícitos con una cultura de la transparencia implican que los poderes públicos tienen que cambiar su mentalidad a la hora de trabajar, pues los procedimientos se van a establecer de forma digitalizada o informatizada, y la información tratada y los recursos utilizados deben salir de su sometimiento y de la opacidad a la que la actuación pública estaba acostumbrada. Y aquí el problema no será sólo la utilización de nuevos procedimientos, sino, y de forma previa, rediseñar los procedimientos existentes y adaptarlos a las nuevas tecnologías, promoviendo la transparencia y el acceso público, pero a la vez, haciéndolos respetuosos con los derechos fundamentales de los ciudadanos a los que van dirigidos.

Es obvio que todo este proceso de automatización supondrá una simplificación administrativa, la reducción de trámites innecesarios y, por lo tanto, la reducción de costes (se debe racionalizar el uso de los recursos públicos y potenciar la reutilización de dicha información a través de medidas e instrumentos como *open data, cloudcomputing* o cero papel); y también conllevará un

mayor acceso a la información, mejorando la transparencia administrativa y contribuyendo a un mejor control de la misma, que es la finalidad que se está persiguiendo con todo este proceso (Troncoso, 2008) y que favorecerá la regeneración democrática.

Pero el problema fundamental será la falta de adecuación tecnológica que permita esa transparencia de la actuación pública. Las instituciones públicas deben adecuar sus plataformas tecnológicas a los principios de publicidad activa y libertad de acceso, y por ello deben soportar requisitos técnicos que garanticen la seguridad e integridad de la información. A este problema se une también la resistencia humana al cambio y la falta de confianza en el mismo.

3. SALVANDO DIFICULTADES Y VENCIENDO DESAFÍOS: REGENERANDO LA DEMOCRACIA

Por los anteriores motivos, debemos revelar los beneficios y ventajas que las políticas de transparencia tienen, esto es, revelar las ventajas sociales y de empoderamiento ciudadano que las mismas conllevan, fortaleciendo el principio democrático y para ello se hace necesario tomar algunas medidas.

3.1. Romper viejos mitos

Ya hemos analizado cómo al hablar de transparencia y de acceso a la información pública, el principal obstáculo que nos parece encontrar es la privacidad de los sujetos de los que se revela la información, de la misma manera que para no hacer efectiva dicha exigencia, se esgrime la privacidad como un escudo con superpoderes. Pero debemos partir de la idea de que no son conceptos enfrentados, todo lo contrario. Debemos romper el falso mito y buscar un justo equilibrio entre ellos. Sólo encontrando dicho equilibrio podremos hacer real la máxima de una actuación pública eficiente. Siendo pragmáticos, esto es una oportunidad para la eficacia y para el ahorro de las arcas del Estado, pero lo que es más importante, es un elemento esencial para fortalecer nuestro Estado democrático. Una utilización racional de la información pública, que facilite información sin lesionar otros derechos, y sometida a un proceso de evaluación, sólo puede tener consecuencias beneficiosas para los ciudadanos y para devolverles la confianza en el sistema.

En este sentido, por un lado, sería conveniente que los servicios públicos se diseñen no sólo conforme a las expectativas de los ciudadanos, sino también con su colaboración, para que se impliquen y con la idea de que cualquier institución pública lo único que hace es gestionar, hacer de intermediaria y permitir que lo público retorne a lo público, con pleno respeto a la privacidad de los sujetos implicados. Que una determinada información se vuelva pública no debe implicar que el sujeto titular de la misma pierda su privacidad, debería haber una previa evaluación del impacto que la transparencia o el acceso a la misma van a provocar en los sujetos afectados.[13] *"Bastaría con cambiar la óptica tradicional esencialmente estática y reactiva por un planteamiento dinámico y preventivo"* (Martínez 2014: 273 y 275). En este sentido, una posible solución a los conflictos que pudieran surgir en este terreno (más allá de los criterios de ponderación ya mencionados), podría venir de la mano

de la anonimización de los datos ofrecidos (con la salvedad, legalmente prevista, del interés público y del sujeto implicado, tal y como recogen los artículos 5.3 y 15.3 de la Ley de Transparencia).

Por otro lado, toda actuación de los actores políticos y de nuestras instituciones debe ir presidida por el lema de la transparencia, acompañada de un real y efectivo cumplimiento del principio de responsabilidad pública, acercando de nuevo a los ciudadanos e identificándoles con quienes les representan y les prestan servicios.

Además, hay otra cuestión que no podemos perder de vista. Hoy en día, hablar de tratamiento de información no puede verse limitado por barreras, ya sean físicas, territoriales o temporales. Y esto es algo que permiten las nuevas tecnologías y que a la hora de elaborar unos criterios que la regulen, debemos tener presente. De ahí que no podamos limitarnos a hablar de normas estatales y que debamos tener un marco de referencia más amplio como es el europeo o incluso uno internacional. Y en esta línea, en el terreno de la privacidad, han venido trabajando desde hace años las Autoridades Europeas de Protección de Datos y así en el año 2009, en su XXXI Conferencia Internacional, celebrada el 5 de noviembre, aprobaron unos Estándares Internacionales (conocidos como "Resolución Madrid"). De la misma forma, a nivel comunitario, el nuevo Reglamento General de Protección de Datos ha venido a instaurar un tratamiento de la información personal al margen de fronteras físicas, basado en el principio de la rendición de cuentas y en un cumplimiento proactivo[14]. Es este cumplimiento proactivo y voluntario el que también debe presidir las políticas de transparencia. Además, de esta forma construiremos la transparencia desde la privacidad, sin que sean elementos enfrentados. Así, "las Administraciones que apuesten por un diseño basado en la privacidad se podrán contar entre las adecuadamente preparadas para gestionar este tipo de procesos, y probablemente entre las más transparentes" (Martínez, 2014: 276).

3.2. Crear conciencia ciudadana

Debemos crear conciencia ciudadana de la necesidad de una sociedad basada en la transparencia y en el acceso a la información pública. No sólo entre los actores políticos y las instituciones y servicios públicos, sino también, entre los propios ciudadanos.

Por un lado, hay que habilitar a los funcionarios públicos encargados de difundir y dar acceso a la información pública. Hay que crear una cultura de la transparencia en las instituciones y en la actuación pública. Aquí, el problema de que la transparen-

[13] Vid. Dictamen 6/2013, del G 29, sobre *Datos abiertos y reutilización de la información del sector público (ISP),* de 5 de junio de 2013, p. 30. Para mayor orientación sobre cómo realizar una evaluación de impacto en materia de protección de datos, véase, por ejemplo, el sitio web del proyecto PIAF *(A Privacy Impact Assessment Framework for data protection and privacy rights)* en la siguiente dirección: http://www.piafproject.eu/Index.html.

[14] Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento General de Protección de Datos) (DOUE L 119, de 4 de mayo).

cia no sea reconocida como un derecho fundamental no ayuda a sensibilizar sobre su implementación, por eso se debe hacer un importante esfuerzo pedagógico al respecto.

Todo aquel sujeto que ejerza un poder público o una actividad pública al servicio de los ciudadanos debe ser formado. Debe haber un plan transversal de formación en transparencia, y debe ser un plan permanente, revisado, definido y desarrollado. Se les debe concienciar de que esto, además, supone un mecanismo de rendición de cuentas. Por ello, también puede ser un buen momento para simplificar procedimientos obsoletos y crear procedimientos claros y sencillos. Todos los actores públicos deben ser conscientes de que la información que publiquen o difundan o a la que den acceso, debe estar actualizada y ser accesible (y si se publica en Internet, además, debería hacerse en formato reutilizable y de acceso gratuito) y de que deben responder por la misma. Los poderes públicos deberían ser conscientes de que la transparencia, a través de mecanismos como el derecho de acceso a la información pública, favorecen su legitimidad y les devolverían la confianza que hoy en día no tienen.

Por otro lado, si los ciudadanos son los destinatarios de la información, se deben realizar campañas educativas o informativas que rompan la desconfianza existente y que permitan que los sujetos entiendan la información que se les suministra y, además, que les permita formular las preguntas necesarias para acceder a la información que les es imprescindible para formar su voluntad y tomar decisiones.

Por último, debemos recordar aquí que el uso de las nuevas tecnologías puede facilitar y fomentar la participación ciudadana (al margen de los casos de brecha digital que existen). Con esto queremos decir que la modernización y el uso de las nuevas tecnologías no se deben limitar a hacer un uso de Internet o de las páginas webs institucionales para publicar información de una forma activa, sino que la publicación y el acceso a dicha información debe ir orientada a reforzar la participación ciudadana (Cotino, 2012), y, como ha quedado dicho, a hacerla económicamente más competitiva al haber generado la confianza suficiente en los ciudadanos como para que se impliquen en los procesos de toma de decisiones que les van a afectar.

Si los ciudadanos se sienten bien informados y "escuchados", y son conscientes de que obtienen un beneficio de su participación con los poderes públicos, el nivel de participación y compromiso con la institución debería ser mayor. De esta forma, y sólo de esta forma, se reforzará el principio democrático: "el saber implicaría ya una incitación psicológica a participar" (Silva, 2011: 285). La confianza en los servicios públicos recibidos, la implicación a través de las vías de participación facilitadas por las nuevas tecnologías y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, son los elementos indispensables para un correcto funcionamiento democrático de la gestión pública (García, 2014). Más aún, la calidad democrática de nuestra sociedad se medirá por la implicación de sus ciudadanos en la misma, porque lo importante no es tanto el poder ejercido, sino cómo se ejerce (Cabo y Magallón, 2013).

3.3. Exigir responsabilidades. La rendición de cuentas

A pesar de lo que llevamos dicho, debemos señalar aquí que la transparencia y el derecho de acceso por sí solos no devuelven la legitimidad -que ahora parece perdida- de los poderes públicos ni de las instituciones. Para que esto se produzca, se retome la confianza ciudadana y se reduzca verdaderamente la corrupción, deben existir unos adecuados mecanismos de control que permitan la rendición de cuentas (Cassinelli, 2014).

La rendición de cuentas no consiste sólo en ofrecer cifras o información de las actividades llevadas a cabo, sino que debe llevar aparejada la responsabilidad correspondiente ante las anomalías detectadas (Villoria, 2015). La mera información de datos y resultados, sin un mecanismo de control, puede producir todo tipo de disfuncionalidades, como el manipular la información u ofrecerla sesgada (Zapico, 2013). El control se convierte así en elemento esencial del proceso de regeneración democrática.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN. DEL PAPEL A LA PRÁCTICA

La regeneración democrática, la devolución de la confianza ciudadana en su clase política y en sus instituciones -con la correspondiente legitimación-, sólo puede venir de la mano de la transparencia y del derecho de acceso a la información que rodea a los mismos. De esta forma, ofreciendo de manera transparente la información, dando acceso a la misma, a la vez que el Estado se muestra respetuoso con los derechos, se genera una confianza ciudadana que fomenta su participación en el espacio público y, por lo tanto, refuerza el principio democrático.

Para salvar la opacidad, la impunidad y la desafección existente, debemos pasar del papel a la práctica. El papel lo aguanta todo, pero la mera existencia de una Ley de Transparencia no es suficiente. Será el día a día el que vaya construyendo una cultura de la transparencia y para ello se deben diseñar y enseñar las herramientas que permitan entender la información suministrada y que permitan suministrarla, así como que permitan saber qué preguntar para saber a qué acceder, y qué o a quién controlar, y todo ello sin lesionar otros derechos fundamentales en juego. Y así se irá produciendo la necesitada regeneración democrática. La transparencia se refleja cuando existen procesos de toma de decisiones abiertos y participativos, cuando dichas decisiones están motivadas y cuando la información es accesible al público, permitiendo que los ciudadanos puedan conocer cómo funciona el poder, cómo se ejerce y lo puedan controlar y, por tanto, legitimar.

BIBLIOGRAFÍA

Cabo,, D. y Magallón, R. (2013). Nuevos retos para las Administraciones Públicas. Datos, cultura cuantitativa y calidad democrática. *Telos*, 95, 77-86.

Carpizo, J. (2011). Transparencia, acceso a la información y universidad pública autónoma.*Pensamiento Constitucional, Año XV*(15), 27-50.

Casinelli, A. (2014).Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad. *Revista Transparencia & Sociedad*, 2, 11-26

Castillo, IC. (2007). Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal. *Foro*, 6, 231-254.

Cotino, , L. (2012). La regulación de la participación y de la transparencia a través de Internet y medios electrónicos. propuestas concretas.P3T, *Journal of public policies and territories. Participation, citizen control, governance*, 2, 27-39.

Cunill, N. (2006). *La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?*, en Mezones, F. (Ed.), Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad. Guatemala: Magna Terra Editores.

Dehousse, R. (1998). European institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure?. *Common Market Law Review*,35(3), 595-627.

Expósito, E. (2016). *Mayorías en el Estado constitucional*, en Gutiérrez, I. (Ed.), Decidir por mayoría. Madrid: Marcial Pons.

García, J. (2014). Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Innovar*, 24(54), 75-88.

García-Escudero, P. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana.*Teoría y Realidad Constitucional,* 36, 171-216.

Goig, J.M. (2015). Transparencia y corrupción. La percepción social ante comportamientos corruptos.*Revista de Derecho UNED*, 17, 73-107.

Guichot, E. (2011ª). Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. *Documentos de Trabajo Fundación Alternativas,* 170. Descargado de internet el 03 Agosto 2016 desde http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf

Guichot, E. (2011b). *Transparencia y acceso a la información en el Derecho Europeo.* Sevilla: Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo.

Guichot, E. (2012). La transparencia en España: estado de la cuestión.*Tabula. Estudios Archivísticos de Castilla y León*, 5, 259-288.

Gutierrez, E. (2014). Derecho de acceso a la información pública. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 6, 186-196.

Joerges, (2002). *Governance in the European Union and the Commission White Paper*.San Domenico: European University Institute.

Lizcano, J. (2013). Transparencia. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad,* 3, 160-166.

Lucas, J. (1990). Democracia y transparencia. Sobre poder, secreto y publicidad. *Anuario de Filosofía del Derecho*, VII, 131-145.

Martínez, R. (2014). *De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia.*En Valaero, J. y Fernandez, M (Ed). Régimen jurídico de la transparencia: acceso, uso y reutilización de la información del sector público. Pamplona: Aranzadi.

Nieto, E. (2014). *Transparencia y acceso a los documentos versus derecho a la protección de datos de carácter personal en la reciente jurisprudencia del TJUE.* En Piñar, JL.(Coord.). Transparencia, acceso a la información y protección de datos. Madrid: Reus.

Piñar, JL. (2014). Transparencia y derecho de acceso a la información pública. *Revista Catalana de Dret Public*, 49, 1-19.

Presno, M.A. (2014). La voz del desafecto: razones y propuestas. Descargado de internet el 03 Agosto 2016 desde https://presnolinera.files.wordpress.com/2014/05/la-voz-del-desafecto.pdf

Rollnert, G. (2014a). El derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental: una valoración del debate doctrinal a propósito de la Ley de Transparencia. *Teoría y Realidad Constitucional,* 34, 349-368.

Rollnert, G. (2014b). *La regulación del derecho de acceso a la información pública mediante ley ordinaria: problemática jurídico-constitucional*. En Fernández, M. y Valero, J. (Coords.), Régimen jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. Madrid: Thomson Reuters Aranzadi.

Sánchez, M. (2014). *Derecho Administrativo. Parte General 10ª edición*. Madrid: Tecnos.

Silva, F. (2011). El derecho a la información pública en la jurisprudencia constitucional: ¿un derecho fundamental incómodo?. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 24, 285-308.

Troncoso, A. (2004). *Las Cartas de Servicio: un compromiso con el ciudadano.* En Jornadas sobre La mejora de la calidad de los servicios públicos en la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La Rioja: Gobierno de La Rioja.

Troncoso, A. (2008). La Administración electrónica y la protección de datos personales. *Revista jurídica de Castilla y León,* 16, 31-111.

Tusell, J. (1993). La regeneración de la democracia. *Cuenta y Razón*, 78-79, 27-32.

Vickery, G. (2011). *Review of recent studies on Psi Re-use and related market developments*. Bruselas: European Union.

Villoria, M. (2015). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. E*unomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 7, 85-103.

Zapico, E. (2013). *El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana.* En Palomar, A. y Garcés, M. (Dirs), La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades. Navarra: Aranzadi.

EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO ESPAÑOL. LEGITIMACIÓN SUBJETIVA, DERECHO AÚN NO FUNDAMENTAL Y BALANCE CRÍTICO

DR. MARIO HERNÁNDEZ RAMOS

Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Bristol, UK; en la Universidad de Michigan EE.UU; en la Universidad de Ciencias de la Administración de Speyer, Alemania; y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En la actualidad es el director del Máster en Democracia y Buen Gobierno de la Universidad de Salamanca además de promotor e investigador del Instituto de Investigación Gobernanza Global en la misma casa de estudios.
Correo electrónico: mariohr@usal.es

Resumen

El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español ha mejorado tras la entrada en vigor de la Ley 13/2019, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Buen Gobierno. Sin embargo, aún quedan muchas mejoras por conseguir si se pretende que el ciudadano ejerza un escrutinio eficaz de la actuación de los poderes públicos. Los marcos legales del Consejo de Europa y de la Unión Europea nos apuntan algunos de los avances y retos a conseguir.

Palabras clave: Derecho de acceso, información pública, transparencia, Tribunal Constitucional, Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Abstract

The right of access to public information within the Spanish legal system has improved after the entry into force of Law 13/2019, 9 December, about Transparency, Access to Public Information and Good Governance. However, there are still many improvements to implement to empower the citizens through this information to exercise effective scrutiny on the actions of the public authorities. The Council of Europe and European Union legal frameworks point us some of challenges to achieve.

Key words: right of access; public information, transparency; Constitutional Court; European Court of Human Rights.

INTRODUCCIÓN

Este artículo[1] tiene como propósito describir la posibilidad que la legislación española vigente permite a los ciudadanos de solicitar información en poder de los poderes públicos españoles tras la aprobación de la esperada, pero decepcionante Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública, y Buen Gobierno (en adelante LTAIyBG), sin olvidar el referente internacional, concretamente el europeo, para valorar y hacer un balance general de la situación del ciudadano respecto del ejercicio de este derecho en el contexto continental.

España ha sido uno de los últimos países europeos en contar con una ley de transparencia y de acceso a la información pública. A pesar de ello, no era en absoluto una prioridad en la agenda de los partidos políticos españoles. Sin embargo, a lo largo de la profunda y prolongada crisis económica que comenzó en 2008, se sucedió un interminable número de casos de corrupción política y malversación de fondos públicos. La población que veía recortadas continuamente las prestaciones y presupuestos sociales, como la educación y la sanidad, presenciaba con creciente indignación una cascada de imputaciones judiciales a responsables políticos, aún menos ejemplares y solidarios si cabe en esa derivada de precariedad. En ese contexto de creciente indignación, desafección política y descontento con el sistema institucional, se consideró inaceptable por parte de la población no contar con una ley que posibilitara a los ciudadanos solicitar información pública al mismo tiempo que los poderes públicos no tuvieran la obligación de publicar todo tipo de información en su poder. Las altas expectativas de la sociedad para contar con un instrumento que sometiera a un estricto escrutinio tanto a la Administración Pública como a la clase política no se vieron, a mi juicio, satisfechas con la promulgación de la citada LTAIyBG, pues su objeto y alcance se fueron reduciendo a medida que las negociaciones legislativas fueron avanzando y se fue acercando el texto definitivo de la citada norma.

No obstante este mejorable resultado, la promulgación de la LTAIyBG supuso la positiva consagración de un cambio de filosofía en la Administración Pública española -o como lo ha denominado el profesor Sommermann (2010): una "transformación de la cultura administrativa" (p. 17-18), pues la obligación de publicación por parte de las instituciones públicas consagró el paso de la inercia del secretismo de la información en posesión del funcionario, hacia la publicación por principio, estando en todo momento bajo la vigilancia ciudadana. Ese cambio de mentalidad, en el que el escrutinio es la norma general, va en la misma línea, y de hecho la complementa, de la nueva forma de entender la responsabilidad política, no como la tradicional consecuencia punitiva al mal comportamiento, sino como un obligado buen hacer continuado y permanente destinado a mantener la confianza por parte

[1] Trabajo elaborado en el marco del proyecto "Gobernanza económica europea y trasnformaciones constitucionales", financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, referencia DER2014-57116-P.

de la población tanto de los poderes ejecutivo y legislativo[2], como del poder judicial (Hernández, 2016). Sin embargo, a pesar de que es un tema apasionante, el objeto de estas páginas es la habilitación ciudadana para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, y cuestiones que configuran el objeto de solicitud y que son discutidas por la doctrina, como la naturaleza del derecho.

En primer lugar, se describirá muy brevemente la situación jurídica previa a la entrada en vigor de la LTAIyBG. Posteriormente, se hará una descripción del derecho de acceso a la información pública, valorando críticamente sus aspectos positivos y negativos. Por último, se hará un breve esbozo del derecho de acceso a la información pública en el contexto del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de la Unión Europea.

1. SITUACIÓN PREVIA A LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

Para ofrecer un panorama introductorio de la evolución que ha experimentado la legitimación activa del ciudadano a la hora de solicitar información pública a los poderes públicos en España, es necesario describir la situación previa a la entrada en vigor de la LTAIyBG.

Sin duda, se ha incrementado tanto el objeto de la posible solicitud de información como los destinatarios, por lo que el balance es positivo; no obstante, aún es insuficiente a nuestro juicio como se expondrá más adelante. Además, como ya se ha afirmado anteriormente, el verdadero cambio que supone la aprobación de la LTAIyBG es la obligación activa de publicación de organismos públicos (la denominada publicidad activa), que somete a la administración pública al escrutinio ciudadano constante y por defecto[3]. Ambos aspectos unidos sí que suponen un gran avance respecto de la situación anterior.

El punto de partida del derecho de acceso a la información pública lo constituye el artículo 105 b) de la Constitución Española (en adelante, CE), que establece que la ley regulará *"el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas"*. De esta forma, la Carta Magna española delimita la cuestión del acceso a la información pública al ámbito del Derecho Administrativo, lejos de concebirlo como un derecho fundamental. Si quedara alguna duda, el desarrollo legal de este procedimiento se lleva a cabo por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), cuyo artículo 37 establece que *"los ciudadanos tienen*

[2] Esta doctrina de la responsabilidad política tuvo su origen y principal desarrollo en el Reino Unido. Véase, en lengua española, el profesor Bustos Gisbert fue el primero en prestar atención, importar y demandar esta doctrina.

[3] Art. 5-11 LTAIyBG.

derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación." Esta redacción, fruto de la aprobación de la LTAIyBG, como la anterior[4], se limitan a constatar que el derecho de acceso a la información pública se limita a los archivos y registros administrativos.

Esta regulación jurídica permitía una situación lejana de los estándares tanto de acceso a la información pública como de la rendición de cuentas de la administración

[4] La versión original de este artículo que regula el derecho de acceso a la información pública reza como sigue: Artículo 37. Derecho de acceso a Archivos y Registros. *1. Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud. 2. El acceso a los documentos que contengan datos referentes a la intimidad de las personas estará reservado a éstas, que, en el supuesto de observar que tales datos figuran incompletos o inexactos, podrán exigir que sean rectificados o completados, salvo que figuren en expedientes caducados por el transcurso del tiempo, conforme a los plazos máximos que determinen los diferentes procedimientos, de los que no pueda derivarse efecto sustantivo alguno. 3. El acceso a los documentos de carácter nominativo que sin incluir otros datos pertenecientes a la intimidad de las personas figuren en los procedimientos de aplicación del derecho, salvo los de carácter sancionador o disciplinario, y que, en consideración a su contenido, puedan hacerse valer para el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podrá ser ejercido, además de por sus titulares, por terceros que acrediten un interés legítimo y directo. 4. El ejercicio de los derechos que establecen los apartados anteriores podrá ser denegado cuando prevalezcan razones de interés público, por intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada. 5. El derecho de acceso no podrá ser ejercido respecto a los siguientes expedientes: a) Los que contengan información sobre las actuaciones del Gobierno del Estado o de las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no sujetas a Derecho Administrativo. b) Los que contengan información sobre la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado. c) Los tramitados para la investigación de los delitos cuando pudiera ponerse en peligro la protección de los derechos y libertades de terceros o las necesidades de las investigaciones que se estén realizando. d) Los relativos a las materias protegidas por el secreto comercial o industrial. e) Los relativos a actuaciones administrativas derivadas de la política monetaria. 6. Se regirán por sus disposiciones específicas: a) El acceso a los archivos sometidos a la normativa sobre materias clasificadas. b) El acceso a documentos y expedientes que contengan datos sanitarios personales de los pacientes. c) Los archivos regulados por la legislación del régimen electoral. d) Los archivos que sirvan a fines exclusivamente estadísticos dentro del ámbito de la función estadística pública. e) El Registro Civil y el Registro Central de Penados y Rebeldes y los registros de carácter público cuyo uso esté regulado por una Ley. f) El acceso a los documentos obrantes en los archivos de las Administraciones Públicas por parte de las personas que ostenten la condición de Diputado de las Cortes Generales, Senador, miembro de una Asamblea legislativa de Comunidad Autónoma o de una Corporación Local. g) La consulta de fondos documentales existentes en los Archivos Históricos. 7. El derecho de acceso será ejercido por los particulares de forma que no se vea afectada la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos debiéndose, a tal fin, formular petición individualizada de los documentos que se desee consultar, sin que quepa, salvo para su consideración con carácter potestativo, formular solicitud genérica sobre una materia o conjunto de materias. No obstante, cuando los solicitantes sean investigadores que acrediten un interés histórico, científico o cultural relevante, se podrá autorizar el acceso directo de aquéllos a la consulta de los expedientes, siempre que quede garantizada debidamente la intimidad de las personas. 8. El derecho de acceso conllevará el de obtener copias o certificados de los documentos cuyo examen sea autorizado por la Administración, previo pago, en su caso, de las exacciones que se hallen legalmente establecidas. 9. Será objeto de periódica publicación la relación de los documentos obrantes en poder de las Administraciones Públicas sujetos a un régimen de especial publicidad por afectar a la colectividad en su conjunto y cuantos otros puedan ser objeto de consulta por los particulares. 10. Serán objeto de publicación regular las instrucciones y respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos administrativos que comporten una interpretación del derecho positivo o de los procedimientos vigentes a efectos de que puedan ser alegadas por los particulares en sus relaciones con la Administración.*

pública. Como muestra, puede mencionarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2012, Sala 3ª, Sección 6ª. Es un buen ejemplo acerca del concepto de acceso a la información que estaba instaurado en el ordenamiento jurídico y en los poderes públicos. Es interesante destacar la argumentación del Tribunal Supremo en la denegación de una solicitud que en nada comprometía ningún tipo de interés general o perjudicial para ninguna institución pública. Una asociación destacada en la lucha contra la falta de transparencia en la administración pública presentó una solicitud de información a un Ministro sobre las actuaciones realizadas por el Gobierno de España en aplicación de un Convenio de la OCDE para luchar contra la corrupción. El Ministro nunca respondió a la solicitud. Frente a la desestimación presunta, la Asociación interpuso recurso contencioso-administrativo que fue desestimado por la Audiencia Nacional. El Tribunal Supremo rechazó el recurso de casación e impuso las costas (3000 euros) a la Asociación recurrente. Entre los argumentos más llamativos utilizados por el Tribunal Supremo destacan, en primer lugar, que el derecho de acceso se limita a un documento concreto, no a la información general[5], ya que los ciudadanos no tienen derecho a obtener explicaciones del Gobierno y la Administración sobre cualquier asunto de interés general; en segundo lugar, el derecho de acceso a la información no está englobado en los derechos fundamentales a recibir información veraz y a participar en los asuntos públicos (artículos 20.1.d) y 23.1 CE); en tercer lugar, el silencio administrativo no genera más efectos que la mera desestimación de la solicitud de información y ni siquiera evita la condena en costas.

Esta sentencia del Tribunal Supremo garantiza la falta de control de un comportamiento impropio de un poder público en una democracia, esto es, no responder a las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos e imponer las costas cuando se impetre el auxilio judicial. Las consecuencias a las que llega el Tribunal Supremo no son razonables. En un Estado democrático de Derecho, los representantes políticos no tienen la competencia exclusiva y excluyente de pedir explicaciones al Gobierno. Los ciudadanos tienen el derecho fundamental a participar en los asuntos públicos "directamente" y a recibir información veraz. No es dable limitar esa participación a solicitar un determinado documento, sino que la misma debería comprender el acceso a la información general a exigir la rendición de cuentas a los poderes públicos sostenidos con los impuestos que pagan los contribuyentes.

La Ley de Transparencia ha supuesto una mejora en la satisfacción del derecho de acceso a la información pública, aunque aún es patente su margen de mejora, como

[5] El Tribunal Supremo rechazó la solicitud porque entendió que lo que la ONG pedía era explicaciones sobre el desarrollo legislativo del referido Convenio de la OCDE y no era una solicitud en el sentido del artículo 105 CE). Este argumento, con la actual legislación, podría haberse evitado si el Convenio estuviera en fase de anteproyecto legislativo (artículo 7 b) LTAIPBG).

se expondrá más adelante, teniendo como referencia el marco elaborado por las instituciones del Consejo de Europa y de la Unión Europea.

2. EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: CONCEPTO DE INFORMACIÓN PÚBLICA Y LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA

Por información pública que puede ser solicitada por los ciudadanos, la LTAIyBG entiende "los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que *obren en poder* de algunos de los sujetos señalados en los artículos 2-4 LTAIyBG y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones"[6].

Por tanto, la LTAIyBG amplía el objeto que establecía la redacción original del artículo 37 de la Ley 30/92 de RJAP y PAC, que lo circunscribía a la información contenida en un expediente administrativo, y que ahora es suficiente que "obre en su poder".

No obstante este aumento, los límites al derecho de acceso son excesivamente dilatados y la LTAIyBG los expresa en términos muy amplios, extensivos y sin ningún ánimo de minimizar el negativo impacto que puede suponer, excepto por la posibilidad de permitir el acceso parcial a la información (Moretón 2014; Cousido, 2014). El derecho de acceso a la información podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios; la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva; las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control; los intereses económicos y comerciales; la política económica y monetaria; el secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial; la garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión; y la protección del medio ambiente (artículo 14.1 LTAIyBG), así como a la protección de datos personales (artículo 15 14.1 LTAIyBG).

Los sujetos a los que se puede dirigir una solicitud de acceso de información son las Administraciones Públicas, tanto la General del Estado, como las de las Comunidades Autónomas y las locales (artículo 2.1.a., LTAIyBG; Meseguer, 2014); los órganos que integran la Seguridad Social (artículo 2.1.b) LTAIyBG); las Agencias Estatales, organismos autónomos, empresas públicas, entidades y corporaciones de Derecho Público, incluidas las universidades entre otras (artículo 2.1.c), d) y e) LTAIyBG); las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en el artículo 2 LTAIyBG sea superior al 50 por 100 (artículo 2.1.g) LTAIyBG); las fundaciones del sector público (artículo 2.1.h) LTAIyBG); las asociaciones constituidas por las Adminis-

[6] Artículo 13 Ley 19/2013, de LTAIyBG.

traciones, organismos y entidades previstos en el artículo 2 (artículo 2.1.i) LTAIyBG); y, por último, los órganos constitucionales como la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo (artículo 2.1.f) LTAIyBG). Esta limitación de excluir la información pública relacionada con actividades no reguladas por el Derecho Administrativo supone de facto sacar del conocimiento de la ciudadanía cuestiones de gran calado político y muy trascendentales, como agendas, reuniones, acuerdos políticos, procesos de negociación de acuerdos pre-legislativos, etc., de los órganos constituciones.

Sin embargo, a pesar de que sobre ellos pesa una obligación de publicidad activa (artículo 3 LTAIyBG), se excluye la posibilidad de tener que responder a una solicitud de información por parte de los ciudadanos a los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales (artículo 3.a) LTAIyBG), así como a las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros (artículo 3.b) LTAIyBG).

La legitimación activa de esta solicitud es muy amplia, concretamente se permite a "todas las personas" (artículo 12 LTAIyBG), tanto personas físicas como jurídicas, públicas, privadas, nacionales extranjeras, sin necesidad de acreditar ningún interés al respecto (Ares, 2014). Esto refleja el fundamento del derecho como medio de fomentar la participación ciudadana y el control del poder público y no como instrumento para la tutela de derechos o intereses individuales.

3. EVALUACIÓN DEL DISEÑO LEGISLATIVO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

3.1. Cuestiones generales

En este apartado, se tratará de evaluar el derecho de acceso de información pública diseñado por la LTAIyBG teniendo en cuenta, principalmente, estándares europeos, tanto del Consejo de Europa como de la Unión Europea.

Del Consejo de Europa, tomaremos en cuenta el Convenio sobre el Acceso a los Documentos Públicos firmado en Tromso el 18 de junio de 2009 (en adelante, Convenio 205) y cuya firma es voluntaria[7]. De la Unión

[7] Para que entre en vigor, es necesario la ratificación por diez países miembros del Consejo de Europa. España, por ejemplo, no es parte de este Convenio, por lo tanto, sus normas no son vinculantes. Hasta el momento, sólo ha sido ratificado por 8 Estados: Bosnia y Herzegovina, Estonia, Finlandia, Hungría, Lituania, Montenegro, Noruega y Suecia. https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205/signatures?p_auth=weqhQuH8, accedido el 20 de julio de 2016.

Europea, se tendrá en cuenta, principalmente, la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante CDFUE), que consagra el derecho de acceso a los documentos[8], así como el Reglamento 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 (en adelante Reglamento 1049/2001)[9].

Respecto de la regulación anterior a la entrada en vigor de la LTAIyBG, ya se ha afirmado que tanto desde el punto de vista de la legitimación activa como del objeto de la solicitud, la nueva ley ha supuesto un paso positivo en la dirección correcta.

En primer lugar, la legitimación activa prevista en la LTAIyBG, que permite el acceso a la información pública "a todas las personas", es la máxima que se puede establecer, estando a la altura de los estándares europeos como el marcado por el Convenio 205 del Consejo de Europa, cuyo artículo 2.1) establece el derecho de acceso "de cualquiera, sin discriminación de ningún tipo"[10], y de la UE, pues tanto la CDFUE en su artículo 42, como el Reglamento 1049/2001 en su artículo 2.1., otorga el derecho de acceso a "todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro", e incluso permite a las instituciones conceder acceso a los documentos a toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro (artículo 2.2 Reglamento 1049/2001). Esta amplia legitimación activa supone un avance respecto al régimen anterior, pues tanto el artículo 105.1.b) CE como el artículo 37.1 LRJPAC, empleaban el término de "ciudadanos", que puede ser interpretado de manera más restrictiva. Tampoco la LTAIyBG exige un "interés legítimo y directo" por parte del solicitante de información, como sí lo establecía la anterior regulación en el artículo 37.3 LRJPAC.

No obstante, en segundo lugar, esta legitimación activa para solicitar información está restringida en cuanto al objeto de la solicitud de acceso, principalmente por dos motivos. En primer lugar, la solicitud está restringida a cuestiones administrativas, con lo que el resto de información no puede ser objeto de solicitud y, por tanto, de conocimiento por

[8] Artículo 42 CDFUE. Derecho de acceso a los documentos: *"Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión"*.

[9] Respecto de la situación de Transparencia en la Unión Europea, véase el capítulo de la profesora Mª José Corchete Martín "La buena administración como contexto y el acceso a la información pública como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea" en una obra colectiva que está en proceso de publicación entre la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae (Chile) y el Posgrado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca, y que la autora ha tenido la amabilidad de facilitarme.

[10] Véase la Recomendación del 2(2002) del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos oficiales adoptada el 21 de febrero de 2002, donde se aconseja que los regímenes de acceso a la información deben cubrir "a todas las personas naturales o jurídicas en la medida en que desempeñen funciones públicas o ejerzan autoridad administrativa"; véase también la Recomendación del Consejo de Ministros de los Estados Miembros nº. R (81) 19 sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas.

parte del ciudadano; en segundo lugar, el derecho de acceso a la información pública es un derecho de legalidad ordinaria y no se le reconoce la naturaleza o el status de derecho fundamental.

3.2. Contenido constitucional de la información pública

Como ya se ha apuntado anteriormente, la información objeto de solicitud que establece la CE en el artículo 105.1.b) se limita a "los archivos y registros administrativos". Este precepto podría constituir un punto de partida que el Legislador podría ampliar a otro tipo de información o documentación. Sin embargo, la LTAIyBG no trasciende el carácter meramente administrativo de la información que puede ser solicitada (artículo 13 LTAIyBG). De hecho, al tratar de los órganos constitucionales, cuya impronta es claramente política, como el Congreso de los Diputados y el Senado, la LTAIyBG establece expresamente que sólo será de aplicación "en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo" (artículo 2.f) LTAIyBG). Quedan así fuera del objeto de solicitud cuestiones tan importantes como las agendas de los representantes políticos, viajes detallando su coste, objetivos y duración de los mismos, registro de reuniones con todo tipo de personas físicas y jurídicas, estado de tramitación de iniciativas legislativas, etc.. Es cierto que cada uno de esos órganos, en contadas ocasiones, publica cuestiones puntuales en sus respectivos portales de transparencia[11], pero la información publicada, a mayores de lo establecido en la LTAIyBG (artículos. 5-8), depende de la voluntad de esos integrantes de esos mismos órganos, que suele ser, por lo general, cicatera.

El Convenio 205 también establece el derecho de acceso a la información sometida a Derecho Administrativo de las autoridades públicas, tanto gobierno y administración a nivel nacional, regional o local; organismos legislativos y autoridades judiciales y personas naturales o jurídicas (artículo 1.2.a) i) Convenio 205). Sin embargo, permite potestativamente a cada Estado Miembro, que pueda declarar que la definición de autoridades públicas también incluya organismo legislativos y autoridades judiciales "en lo que concierne al resto de sus actividades" (artículo 1.2.a) ii) Convenio 205). Además, el objeto de solicitud son "documentos públicos", cuyo significado se refiere a "a toda la información registrada de cualquier forma, elaborada o recibida, y en posesión de las autoridades públicas" (artículo 1.2.b) Convenio 205), que unido a lo anterior, amplía el concepto establecido por la LTAIyBG.

En el ámbito de la Unión Europea, el estándar manejado trasciende al de la LTAIyBG, pues define el objeto de una solicitud de acceso (artículo 42 CDFUE) como los "documentos" que "obren en poder de una institución", es decir, los que son elaborados

[11] Por ejemplo, en su respectivo Portal de Transparencia se publica la agenda del Presidente del Consejo General del Poder Judicial: véase http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Consejo-General-del-Poder-Judicial/Actividad-del-CGPJ/Agenda/ , consultado el 21 de julio de 2016.

o recibidos por ella y que estén en su posesión, *en todos los ámbitos de la actividad* de la Unión Europea (artículo 2.3 Reglamento 1049/2001). Sobre la información referida a "todos los ámbitos de la actividad de la Unión Europea" abunda el Reglamento 1049/2001 y vuelve a definir "documento" como todo contenido, sea cual fuere su soporte (…) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución" (artículo 3.a) Reglamento 1049/2001). En este sentido, queda claro que en el ámbito de la Unión Europea, no se limita el derecho de acceso a las cuestiones reguladas por el Derecho Administrativo, sino a cuestiones de índole política que pueden ser objeto de solicitud por los ciudadanos residentes, o no, en los Estados miembros de la Unión Europea.

3.3. No es un derecho fundamental

3.3.1. Realidad española.

El *status* del derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico español es de derecho ordinario o de mera legalidad. La principal y más inmediata consecuencia para los ciudadanos de no ser considerado como un derecho fundamental, a diferencia de otros países o realidades jurídicas[12], es el menor arsenal de garantías del que se goza para reclamar su cumplimiento. En ese sentido, la diferencia práctica para el ciudadano de la situación actual respecto de la protección otorgada por la antigua redacción de la LRJPAC, no es tan grande. De hecho, la posibilidad de reclamación frente a los órganos del artículo 2 LTAIyBG, sustituye a los recursos administrativos previstos anteriormente en el artículo 107.2 de la Ley 30/92 de RJAPAC (art. 23 LTAIyBG). Es decir, no se amplían las posibilidades judiciales de reclamar el cumplimiento de la solicitud. La única novedad es que, tras la negativa de facilitar la información solicitada, previamente a plantear un recurso en vía contencioso-administrativa, se puede plantear, de manera potestativa, una reclamación frente al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (artículo 24 LTAIyBG; Sendín., 2014).

Sin ánimo de ser exhaustivo, que el derecho de acceso a la información pública no sea configurado como un derecho fundamental, priva al ciudadano de las garantías que el artículo 53 CE establece para los derechos fundamentales contenidos en el Capítulo Segundo del Título I de la Carta Magna española, a saber, la vinculación directa del derecho a todos los poderes públicos, la reserva de ley, en su caso orgánica, la garantía del contenido esencial, así como que cualquier ley que lo desarrolle puede ser objeto de recurso de inconstitucionalidad (artículo 161.1.a) CE. Por último, una violación de este derecho no es susceptible de ser reclamada por procedimientos preferentes y sumarios, como establece el artículo 53.2 CE o, en su caso, a través de un recurso de amparo constitucional ante el Tribunal Constitucional.

[12] Como por ejemplo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tras la crucial sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos *Claude Reyes c. Chile*, de 19 de septiembre de 2006 (fundamento 77) y su interpretación del artículo 13 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos de 1969.

El derecho de acceso a la información pública no es un derecho fundamental porque no está previsto así en el catálogo de derechos fundamentales de la Carta Magna Española (artículos 14-38 CE). En cambio, el precepto constitucional que sirve de anclaje para este tipo de solicitud, como ya se ha explicado, es el artículo 105.1.b) CE, que se encuentra en el Título IV dedicado al Gobierno y a la Administración. Desde un punto de vista hermenéutico, está claro que el constituyente español no quiso configurar la posibilidad de acceder a la información en posesión del Gobierno o de la Administración Pública como un derecho fundamental.

Para que el derecho de acceso sea configurado como un derecho fundamental, sólo caben dos caminos. En primera lugar, y dado que el legislador ordinario no puede instaurar nuevos derechos fundamentales, se puede reformar la Constitución e incluir este nuevo derecho en el catálogo constitucional. Debido a lo gravoso de una reforma constitucional, aunque sea por el procedimiento menos complejo -como es el previsto por el artículo 167 CE- y a la reticencia de la clase política española a cambiar la Constitución (como prueba hay que indicar que sólo se ha reformado dos veces el texto constitucional en los más de 35 años de vigencia) -todo indica que no es la forma que más posibilidades tenga.

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional puede interpretar que dentro de alguno de los derechos consagrados en el catálogo de derechos fundamentales, está implícito de alguna forma el derecho de acceso a la información pública, máxime cuando existen supuestos jurídicos internacionales que a través del artículo 10.2 CE[13] imponen la obligación a los órganos públicos españoles de interpretar de una manera determinada los derechos fundamentales establecidos en la Constitución española como se indica en la imprescindible obra de Saiz Arnaiz (1999)[14], dando cabila a lo que Corchete ha calificado de "derechos implícitos" (Corchete, 2007).

La doctrina ha identificado dos derechos fundamentales en los que podría integrarse o verse reconocido el derecho de acceso a la información pública: por un lado, el derecho a la libertad de información (artículo 20.1.d) CE)[15]; por otro, el derecho de participación en los asuntos públicos (artículo 23.1 CE)[16].

Estos argumentos han abierto un debate doctrinal muy rico, que será objeto de atención

[13] Artículo 10.2 CE: *"Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España".*

[14] Prueba de ello es la interpretación que hizo del artículo 18.4 CE sobre "el uso de la informática", para entender implícito el derecho a la protección de datos. Véase la sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante STC) 292/2000, de 30 de noviembre (Corchete, 2007).

[15] Artículo 20.1.d) CE: *"Se reconocen y protegen los derechos: A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión".*

[16] Artículo 23.1 CE: *"Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes (...)".*

en las páginas finales. Sin embargo, hasta el momento, el Tribunal Constitucional ha entendido de manera restrictiva los derechos reconocidos en el artículo 20.1. a) y d) CE, apuntando que "los preceptos que consagra el aludido precepto no son de prestación sino de libertad, por lo que básicamente significa ausencia de interferencias o de intromisiones de las autoridades estatales en el proceso de comunicación"[17]. Por supuesto, esa postura no obsta para que el Tribunal Constitucional haya destacado de manera reiterada que el tráfico informativo de materias relevantes es esencial a la democracia y al pluralismo político y debe ser protegido y fomentado para que el ciudadano esté informado de estas cuestiones[18], señalando la importancia de la recepción de información, pero sin que constituya un derecho subjetivo demandable a los poderes públicos.[19]

Esta misma línea ha sido mantenida, como no podría ser de otra manera, por el Tribunal Supremo, que ha manifestado que no hay que confundir "el derecho constitucional de información con el derecho de los ciudadanos a tener acceso a los archivos y registros administrativos, aun reconociendo la trascendencia de dicho derecho en un sistema democrático y la conexión del artículo 20.1.d) CE con el artículo 105.1.b) CE[20]. Es interesante destacar que el Tribunal Supremo ha entendido la aprobación de la LTAIyBG respecto del derecho de acceso a la información pública de los representantes políticos como "un plus añadido imprescindible" de posibilidad de acceder a información y documentos públicos del que tienen los ciudadanos debido a la especial responsabilidad que se les ha confiado al elegirlos[21].

3.3.2. Unión Europea.

En la Unión Europea, la consideración del derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental comenzó hace bastantes años. El 24 de mayo de 1984, el Parlamento Europeo instó al Consejo y a la Comisión a considerar el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental de los ciudadanos europeos, siendo reconocido por primera vez en el Tratado de la Unión Europea (1992) en la Declaración Anexa 17, no en el articulado. El Tratado de Ámsterdam (1997), en cambio, introdujo en el artículo 255 del TCE el derecho de todo ciudadano o residente en la UE a *acceder a los documentos* del Parlamento, Consejo y Comisión[22].

La Carta de Niza de 2000 (que es la CDFUE, pero antes de ser jurídicamente vinculante para los Estados Miembros), recoge como

[17] STC 74/1982, de 7 de diciembre.

[18] STC 159/1986, de 12 de diciembre; STC 168/1986, de 22 de diciembre; STC 204/1997, de 25 de noviembre.

[19] STC 178/1993, de 31 de mayo: *"la difusión de una nota de prensa por los responsables de la seguridad jurídica del lugar constituye una manifestación del derecho a recibir información, en cuanto facilita la difusión y recepción de la información veraz".*

[20] STS de 19 de mayo de 2003, Sala 3ª, Sección 7ª.

[21] STS 2870/2015 de 15 de junio de 2015, fundamento jurídico 8º y STS 2388/2015, de 1 de junio de 2015.

[22] En la actualidad, en el artículo. 15.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículo 15.3 TFUE).

derecho fundamental el derecho de acceso a los documentos del Parlamento, Consejo y Comisión. A partir del Tratado de Lisboa, firmado en 2007, forma parte de los tratados constitutivos y la CDFUE consagra como derechos fundamentales en el artículo 41 "el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte" y en el 42, el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la UE".

El derecho de acceso a la información en poder de las instituciones europeas ha sido también objeto de interpretación jurisprudencial por parte del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE). La primera sentencia en la que el Tribunal de Justicia consideró el derecho de acceso a la información pública como un derecho fue en el asunto Hautala[23], en el que la Sra. Hautala, parlamentaria europea, solicitó un informe del grupo de trabajo "exportaciones de armamento convencional" del Consejo. Su acceso era restringido, por lo que se justificó la denegación en que el acceso al informe podía afectar a las relaciones de la UE con terceros países, por lo que se trataba de proteger el interés público en las relaciones internacionales, contemplado por la normativa Europea como una excepción al acceso de los documentos. El Tribunal de Justicia resolvió el recurso consagrando el derecho de acceso a la información con fundamento en la importancia del derecho de acceso a los documentos en manos de las autoridades públicas, así como en la declaración N 17 del Tratado de Maastricht, que vinculaba este derecho al carácter democrático de las instituciones. En palabras de la profesora Corchete:

> "conviene advertir la importancia de este pronunciamiento en la medida en que se introduce un cambio relevante en cuanto al concepto de documentos, pasando de una concepción estrictamente formal a una concepción material; un paso con importantes consecuencias para la clarificación de un concepto de especial relevancia para la configuración, no sólo del derecho de acceso a los documentos en sentido estricto a partir del derecho a la información sino, también, del derecho a la buena administración".[24]

El TJUE es constante en su jurisprudencia al considerar que el derecho de acceso a la información está vinculado al carácter democrático de las instituciones europeas y es importante su protección[25].

3.3.3. Consejo de Europa.

El Convenio Europeo de Derechos Humanos (en adelante, CEDH) no prevé explícitamente

[23] Asunto *Consejo/Hautala*, C-353/99, de 6 de diciembre de 2001.

[24] Capítulo de la profesora Mª José Corchete Martín "La buena administración como contexto y el acceso a la información pública como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea" en una obra colectiva que está en proceso de publicación entre la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae (Chile) y el Posgrado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca.

[25] Véase, por ejemplo, el caso **The Bavarian Lager Co. Ltd. contra la Comisión Europea,** de 8 de noviembre de 2007; la sentencia del Tribunal de Justicia, caso *Internationaler Hilfsfonds contra la Comisión Europea,* Gran Sala, de 26 de enero de 2010.

en ninguna parte de su articulado ni de sus Protocolos el derecho de acceso a la información pública. El máximo intérprete del CEDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH) no ha dado carta de naturaleza a este derecho deduciéndolo de algún artículo como sí hizo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes contra Chile* (Bustos. 2012: 195-197)[26]. No obstante, la postura del TEDH ha ido evolucionando desde una posición inicial de absoluta negación de reconocer este derecho, hacia una concesión o admisión de la vulneración del derecho de acceso a la información en unas circunstancias muy específicas[27].

En un principio, el TEDH negó tajantemente la posibilidad de entender dentro del derecho a la libertad de información (artículo 10.1 CEDH[28]) el derecho de acceso a la información pública, y mucho menos que pudiera deducirse de ese artículo un derecho general de acceso a documentos y datos administrativos[29] y una obligación positiva para el Estado. Sin embargo, sí que empezó a concebir que, bajo ciertas circunstancias como la amenaza contra el medio ambiente o la salud de los demandantes, se admitieran pretensiones de tutela del derecho al respeto por la vida privada y familiar (artículo 8 CEDH)[30]. Sin embargo, en 2006 el TEDH adoptó una decisión[31] que supuso un punto de inflexión en esta postura mantenida hasta ahora respecto de la interpretación del artículo 10 CEDH, en la que por primera vez el TEDH concibe el derecho de acceso a una información relevante en el ámbito del artículo 10 CEDH y no del artículo 8 CEDH. Esta decisión dio paso a una serie de sentencias en las que el TEDH reconoció el derecho de acceso a la información pública como parte del artículo 10 CEDH. No obstante, hay que puntualizar que todas las sentencias en este sentido fueron dictadas por Secciones del TEDH y en algunos casos con votos particulares muy radicales en contra. Además, la Gran Sala ha tenido la oportunidad de admitir algún recurso para cambiar su postura de manera más

[26] Como sostiene el profesor Bustos Gisbert (2012), la principal diferencia entre ambas posturas entre el TEDH y la Corte Interamericana de Derechos Humanos es que el Tribunal de Estrasburgo ha tenido siempre en cuenta la existencia del derecho al acceso a la información pública en la legislación y realidad judicial nacional para el reconocimiento de dicho derecho de acceso a la información, circunstancia que la Corte Interamericana no hizo en *Claude Reyes contra Chile.*

[27] Esta evolución es objeto de estudio en mi contribución a la obra colectiva que está en proceso de publicación entre la Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae (Chile) y el Posgrado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca, titulada "El derecho de acceso a la información pública en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Orígenes, evolución y Estado de la cuestión", y cuyos principales puntos resumo en las siguientes páginas del presente trabajo.

[28] Artículo 10.1 CEDH: *"Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras".*

[29] Véase, por ejemplo, la sentencia del TEDH *Loiseau c. Francia,* 28 de septiembre de 2004 (decisión).

[30] Véanse, por ejemplo, las sentencias del TEDH *Leander c. Suecia, de 26 de marzo de 1987; Gaskin c. Reino Unido, 7 de julio de 1989; Guerra y otros c. Italia, 19 de febrero de 1998; Roche c. Reino Unido, 19 de octubre de 2005 (Gran Sala); McGinley y Egan c. Reino Unido, 28 de enero de 2000.*

[31] *Sdružení Jihočeské Matky c. República Checa, de 19 de julio de 2006* (decisión).

clara y definitiva, pero ha inadmitido esa posibilidad, por lo que hasta el momento, la postura más firme, a pesar de los casos que se van a apuntar, es el reconocimiento puntual bajo ciertas circunstancias, pero no la consagración jurisprudencial de este nuevo derecho.

La primera sentencia en la que una Sección del TEDH reconoce el derecho de acceso a la información pública fue *Társaság a Szabadságjogokért c. Hungría,* de 14 de abril de 2009. La demandante es una organización no gubernamental, la Unión Húngara de Libertades Civiles, y demandó ante los tribunales, la negativa del Tribunal Constitucional húngaro de permitirle acceder a la demanda planteada por un parlamentario sobre la constitucionalidad de unas modificaciones recientes al Código Penal, concretamente en relación con delitos relacionados con drogas. El Tribunal Constitucional rechazó la solicitud al considerar que el demandante no tenía derecho a solicitar esa información, pues no consideraba que fueran "datos" y, por tanto, no encajaba en la Ley de Datos húngara de 1992 sobre la que la demandante basaba su pretensión de acceso a la información. En esta sentencia, la Sección Segunda del TEDH, a pesar de seguir negando el derecho de las personas a acceder a un expediente con información personal, ni la obligación del Estado de facilitar esa información al solicitante, ni el derecho general de acceso a los datos y documentos administrativos, confirma su postura de insistir en una interpretación más amplia de la noción de "libertad a recibir información" y, por tanto, reconociendo el derecho de acceso a la información pública.

La segunda sentencia en la que reconoce el derecho de acceso a la información pública, *Kenedi c. Hungary,* de 26 de mayo de 2009, dictada por la misma Sección Segunda del TEDH, trató la solicitud de un historiador de acceder a documentos del Ministerio del Interior para escribir un estudio objetivo sobre el funcionamiento de los Servicios de Seguridad del Estado de Hungría en los años 60. El demandante, János Kenedi, es un historiador especialista en el funcionamiento de los servicios secretos de las dictaduras y de las fuerzas políticas policiales de los regímenes totalitarios y el funcionamiento de los Estados soviéticos, y ha publicado varios trabajos sobre la materia. Ante la negativa del Ministerio, los tribunales húngaros le dieron la razón para que pudiera acceder a todos los documentos solicitados, pero el Ministerio no le entregó la documentación que consideró protegida por secreto de Estado. Esta negativa ocasionó otro largo y tedioso procedimiento judicial tras el cual el Ministerio no entregó los documentos que consideró peligrosos para la seguridad nacional, a pesar de las sentencias judiciales en contrario. El TEDH consideró vulnerado el artículo 10.1 CEDH al considerar que el "acceso a las fuentes documentales originales para una investigación histórica legítima era un elemento esencial del ejercicio del derecho a la libertad de expresión del demandante"[32].

[32] Kenedi c. Hungary, 26 de mayo de 2009, párrafo 43.

De nuevo, la Sección Segunda del TEDH conoció la demanda planteada por la ONG *Youth Initiative for Human Rights c. Serbia,* de 25 de junio de 2013, con objeto de la solicitud realizada a la Agencia de Inteligencia de Serbia para que le informara de cuántas personas habían sido objeto de vigilancia electrónica por esa agencia durante el año 2005. Tras la negativa de la Agencia de Inteligencia, la Autoridad Protectora de Datos de Serbia le requirió que le diera acceso a la información solicitada en tres días, basándose para ello en la Ley serbia de Libertad de Información de 2004. Tras considerar que la Agencia no tenía legitimidad activa, el Tribunal Supremo rechazó la apelación y por fin tres años después de la formulación de acceso, la Agencia contestó a la demandante que no tenía la información solicitada. El TEDH continuó la línea iniciada en *Társaság* de considerar que la noción "libertad de recibir información" abarca un derecho de acceso a la información, insistiendo en el importante papel de *social public watchdog* de las organizaciones no gubernamentales implicadas en asuntos de interés público, similar al que realiza la prensa y merecedora, por tanto, de la misma protección. Como el objetivo de esa organización era recabar información y difundirla a la ciudadanía para contribuir al debate público, la negativa de la Agencia de Inteligencia supuso desde la perspectiva del TEDH una interferencia en el derecho a la libertad de expresión de la asociación.

En cuarto lugar, en el caso *Asociación Austríaca para la Preservación, Fortalecimiento y la Creación de una Prosperidad Económica en Fincas Agrícolas y Forestales, c. Austria, de 28 de noviembre de 2013,* el TEDH también apreció la violación del artículo 10 CEDH, pero hay importantes diferencias respecto de los tres casos anteriores que contribuyen a perfilar los contornos del derecho de acceso a la información. La citada organización no gubernamental tiene como objetivo investigar y estudiar las transferencias de propiedades agrícolas y forestales y sacar conclusiones sobre el impacto de dichas transferencias en la sociedad. También aporta opiniones a los proyectos de ley relativos a estos asuntos. Las trasferencias de propiedades agrícolas y forestales requieren la aprobación de las autoridades locales y regionales para evitar que la tierra se utilice para la construcción, y siga siendo de uso agrícola y forestal. La citada organización no gubernamental solicitó a una de las autoridades públicas citadas (concretamente la de la región del Tirol) información sobre todas las decisiones tomadas sobre las transferencias de propiedades desde el 1 de enero de 2000. La autoridad contestó no poder cumplir semejante solicitud, pues al no tener publicada ninguna resolución hasta el momento, no podría hacerlo dada la falta de tiempo y personal, y además, porque en su opinión, lo solicitado no constituía información conforme a la Ley de Información austríaca. La ONG estimó que semejante negativa violaba su derecho a recibir información (artículo 10 CEDH), alegando que este tipo de decisiones deberían ser accesibles públicamente. El Estado alegó que conforme al artículo 10 CEDH, no puede imponerse una obligación positiva de recabar y difundir toda la información específica de todos los casos, aunque sí deben permitir un acceso de información general. Sólo las partes con intereses legítimos podrían tener derecho a solicitar este tipo de información. El

TEDH estimó que la solicitud de la ONG austríaca entraba dentro del derecho a recibir información relevante para la sociedad y la negativa de la autoridad estatal supuso una infracción de su derecho. Sin embargo, el TEDH insistió en que del artículo 10 CEDH no se podía inferir una obligación general de acceso a toda la información.

Por último, en *Guseva c. Bulgaria, de 17 de febrero de 2015,* la Sra. Guseva, miembro de una ONG centrada en el cuidado de los animales, demandó al alcalde de su ciudad por no dar cumplimiento a tres decisiones judiciales que le daban la razón a demandas de suministro de información sobre campañas de cuidado de animales en esa ciudad y contribuir al debate público sobre la protección de los animales. Además del reconocimiento del derecho de acceso de información, esta sentencia es interesante porque la demandante, a pesar de pertenecer a una organización no gubernamental, actuó a título individual, y el TEDH le reconoció legitimidad activa reclamando esta información a un organismo público.

En definitiva, del examen de la jurisprudencia del TEDH sobre la materia, se ha de concluir que el Tribunal de Estrasburgo aún no ha dado carta de naturaleza al derecho de acceso de información subjetiva, sino que lo ha reconocido bajo ciertas circunstancias muy específicas. De este modo, el TC español aún no se ha sentido compelido para consagrar la existencia del derecho de acceso en la CE vía artículo 10.2 CE. No obstante esta postura, existe un debate en la doctrina española que insta, cada vez más, al reconocimiento de este derecho por su vital importancia para la implicación de la ciudadanía en los asuntos públicos y ejercitar, en consecuencia, un mejor control y escrutinio de los órganos públicos y de representación.

3.3.4. Debate doctrinal en España.

Como ya se ha afirmado, el derecho de acceso a los archivos y registros públicos (artículo 105.1.b) CE) es un derecho que se ubica fuera del catálogo de derechos fundamentales. No se refiera a toda la información, sino sólo a archivos y registros y no afecta a todos los poderes públicos, sino solamente a la Administración Pública.

Sin embargo, hay sectores doctrinales que reclaman un cambio en esta situación. Ya que el legislador no puede crear nuevos derechos fundamentales, la gran parte de estos sectores reclaman la conexión con el derecho de acceso a la información del artículo 20.1.d) CE, vía artículo 10.2 CE, teniendo en cuenta textos internacionales que sí consagran este derecho como un derecho fundamental. También podría conectarse con el derecho a participar en los asuntos públicos directamente por el ciudadano (artículo 23.1 CE). Como afirma el profesor Rey (2014):

> "el derecho de acceso a la información pública es un derecho implícito o conexo, respectivamente, del derecho a recibir información veraz y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos. Puede considerarse que el derecho de acceso a la información pública es un derecho implícito y conexo del derecho a recibir información veraz y del derecho a participar directamente en los asuntos públicos" (p.14).

Además, conforme la jurisprudencia del TEDH que ya hemos apuntado, el derecho a recibir información veraz prohíbe que los poderes públicos impidan indebidamente a los ciudadanos y grupos el acceso a la información que pueda servir para crear foros de debate público sobre asuntos de interés general. En este sentido, el profesor Rey (2014) insiste en que el artículo 20.1.d) CE prohíbe esa forma de censura indirecta que puede ser la denegación de información. Ciertamente, no existe un derecho de acceso universal a cualquier documento o dato de interés público; deberá ser el legislador quien concrete el ejercicio de este derecho. Pero deberá hacerlo sin establecer restricciones indebidas, porque la regla general es el acceso a la información, y sus límites, la excepción. En este sentido, "el derecho de acceso a la información pública no es otra cosa que el mismo derecho fundamental a recibir información veraz cuando el objeto de dicha información lo integran documentos o datos de interés público" (Rey, 2014: 17). De la misma manera, los ciudadanos no podrán participar real y efectivamente en los asuntos públicos si quienes disponen de esa información no se la facilita, siendo el artículo 23.1 CE otro argumento en el que basarse para el reconocimiento del derecho de acceso.

Guichot (2014) también se pronuncia a favor de reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental formando parte de la libertad constitucional de información (artículo 20.1.d) CE), apuntando una serie de motivos: en primer lugar, el derecho internacional de los derechos humanos aplicable, tanto del sistema de Naciones Unidas como del Consejo de Europa, pasando por el de la Unión Europea; en segundo lugar, la propia función que cumple en un Estado democrático el derecho de acceso a la información pública; y en tercer lugar, la percepción social de este derecho como derecho fundamental.

Rams (2013), también es partidaria de considerar al derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental, situando en el centro de su argumentación el artículo 10.2 CE y los reconocimientos internacionales de la existencia de este derecho. De nuevo uno de los grandes inconvenientes para reconocer este derecho es que el legislador no puede crear derechos fundamentales, incluso, aunque amplíe el ámbito de libertad o de igualdad de los ciudadanos. Podrá crear derechos legales, pero no fundamentales. Esto sólo puede hacerlo la Constitución, por lo que el legislador sólo podría regular el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental si éste se halla implícito o conexo con otros derechos, que son fundamentales. De nuevo por conexidad, al igual que Rey (2014), Rams (2013) reclama la consagración por el TC de este derecho de acceso a la información pública.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

La entrada en vigor de la LTAIyBG ha supuesto un avance en la demanda por parte de la ciudadanía de acceder a información en poder de los poderes públicos en España. Sin embargo, es claro que queda mucho camino por recorrer, pues hay información pública que no está a disposición de los ciudadanos y consecuentemente hay ámbitos de actuación del poder público que queda exento de su control y escrutinio. Esta situación no es la más adecuada en el contexto de un Estado democrático y de Derecho, donde el ciudadano participa cada vez más en la vida política, económica y social. Sin lugar a dudas, cuanto más interés tenga la ciudadanía en participar en los asuntos públicos, y más se sienta interpelada por las decisiones de sus representantes, más alta será la demanda por ampliar el acceso a la información pública. En la actualidad, esta situación de evolución de más demanda está marcando la jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional, como del Tribunal Supremo como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En un régimen político representativo, una mayor conciencia democrática de la ciudadanía discurre en paralelo con una mayor implicación, un mayor reclamo de información. **De los mismos ciudadanos depende que tanto la legislación como los intérpretes de la misma concedan más o menos ámbito de control y escrutinio a los ciudadanos.**

REFERENCIAS

Ares, V. (2014). Los ámbitos subjetivo y objetivo de la transparencia de la actividad pública. *Revista Jurídica de Castilla y León, 33.* Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319314695/Redaccion

Bustos, R. (2010). Corrupción política: un análisis desde la teoría y la realidad constitucional. *Teoría y Realidad constitucional,* 25, 69-109

Bustos, R. (2007). Responsabilidad política y responsabilidad penal: dos conceptos radicalmente distintos. *Jueces para la democracia,* 60, 56-69

Bustos, R. (2004). La recuperación de la responsabilidad política en la lucha contra la corrupción de los gobernantes. Una tarea pendiente. En Rodriguez, N. *La corrupción en un mundo globalizado: análisis interdisciplinar.* Salamanca: Ratio Legis.

Bustos, R. (2016). Las reglas de conducta de los políticos: evolución en el Reino Unido. *Revista Vasca de Administración Pública,* 104, 267-292.

Bustos, R. (2001). *La responsabilidad política del gobierno: ¿realidad o ficción?.* Salamanca: Colex.

Bustos, R. (2012). *Pluralismo constitucional y diálogo jurisprudencial.* México DF: Porrúa.

Corchete, M. (a publicar). La buena administración como contexto y el acceso a la información pública como derecho fundamental en el ámbito de la Unión Europea. Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae (Chile) y Posgrado en Estado de Derecho y Gobernanza Global de la Universidad de Salamanca.

Corchete, M. (2007). Los nuevos derechos. *Teoría y Realidad Constitucional,* 20, 535-556.

Cousido, M. (2014). Secretos de Estado: cambios reales, políticos y legales en la era de la transparencia. *Revista Jurídica de Castilla y León, 33.* Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319385020/Redaccion

Guichot, E. (Coord.). (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013.* Madrid: Tecnos.

Hernández, R. (2016). El cambio de paradigma en el control del poder judicial como institución en España. De la responsabilidad judicial a la judicial accountability. En González, M. *Independencia Judicial y Estado Constitucional. El estatuto de los jueces.* Valencia: Tirant lo Blanch.

Meseguer, J. (2014). El procedimiento administrativo para el ejercicio del derecho al acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León, 33.* Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319346975/Redaccion

Moretón, A. (2014). Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León, 33.* Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319383546/Redaccion

Rams, L. (2013). La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental. *Revista Española de Derecho Administrativo, 160,* 155-188.

Rey, F. (2014). Quod Omnes tangit ab Omnibus cogitum esse debet: el derecho de acceso a la información pública como derecho fundamental. *Revista Jurídica de Castilla y León, 33.* Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/_/1284319297625/Redaccion

Saiz, A. (1999). *La apertura constitucional al derecho internacional y europeo de los derechos humanos. El artículo 10.2 de la Constitución española.* Madrid: Consejo General del Poder Judicial.

Sendín, M.A. (2014). El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Revista Jurídica de Castilla y León, 33. Descargado 05 de noviembre de 2016 desde http://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100De-

talle/1215245063566/_/1284319388648/Redaccion

Sommermann, KP. (2010). La exigencia de una Administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del Estado de Derecho. En García, R. (ed.), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons.

ENTREVISTAS

ENTREVISTA CATALINA BOTERO

Relatora Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) entre los años 2008 y 2014. Es una de las personalidades más influyentes en materia de libertad de expresión y acceso a la información en América Latina. Es abogada de la Universidad de los Andes en Colombia, con estudios de postgrado en Gestión Pública y Derecho Administrativo de la misma universidad. Tiene postgrado en Derechos Humanos del Instituto Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid, España; postgrado en Derecho Constitucional y Ciencia Política del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid; y un Diploma de Estudios Avanzados (DEA) de la Universidad Carlos III de Madrid.

¿Cuál es la importancia del caso Claude Reyes a nivel Internacional?

Chile le ha aportado al sistema interamericano dos acciones notables. La primera es la reforma a la Ley de Censura por el caso La Última Tentación de Cristo contra Chile, donde la Corte Interamericana dictamina que se trata de un enclave autoritario que debe ser reformado, y Chile reforma. La segunda, es la reforma institucional después del caso Claude Reyes. Y eso, para un sistema que es frágil –porque los sistemas internacionales son, en general, frágiles–, no es poco. El ejemplo de un Estado que cumple, pone como un rasero que avergüenza a los que no cumplen, y por eso es que esos casos son tan importantes. El de Claude Reyes, en particular, porque es la decisión más avanzada en materia de derechos humanos sobre el derecho de acceso a la información.

En lo específico, el caso Claude Reyes es importantísimo por dos razones. Primero, porque es la primera vez en la historia que una Corte Internacional de Derechos Humanos (CIDH) decide que el derecho de acceso a la información es un derecho humano fundamental, protegido por un tratado internacional y, segundo, porque Chile lo cumplió, y eso no es poco.

Así, el caso Claude Reyes es perfecto por muchas razones: porque es un caso claro de violación del derecho de acceso a la información (la respuesta no se compadece con estándares mínimos del derecho de acceso) y porque se da en un país con el que se puede trabajar en el sistema interamericano, es decir, Chile está dispuesto a seguir los estándares del sistema.

A partir de esa decisión empiezan a pasar cosas importantes. Antes de la decisión ya había una Ley en México, en Perú, en Panamá. No eran leyes particularmente potentes, salvo la mexicana. Pero a partir de este fallo, empieza a generarse una especie de cascada. Si bien puedo tener un margen de error, es importante decir que hoy fácilmente 20 de 35 países en la región tienen leyes de acceso a la información. No hay otra región en el mundo que tenga el mismo porcentaje de países con leyes de acceso a la información, ni siquiera Europa. Lo que pasa es que Europa tiene prácticas de transparencia, que son distintas, y tiene

leyes específicas que, si uno las mira en conjunto, en algunos países pueden cubrir ese marco. En términos del avance regional, lo que ha ocurrido a partir de Claude Reyes es notable.

¿Cómo se llega a esa decisión?
A esa decisión se llega porque hay un círculo virtuoso entre el derecho nacional y el derecho internacional. Esa relación es virtuosa cuando promueve y protege derechos. A veces es vicioso, cuando es malo, pero en el momento del caso Claude Reyes, estábamos en la cúspide del círculo virtuoso entre el derecho nacional y el derecho internacional.

¿Dónde empieza este debate?
En la transición mexicana, cuando el PRI pierde las elecciones el año 2000 y entra el PAN, cuyo Gobierno dice: "vamos a hacer una revolución, y vamos a empezar por la transparencia". Ahí el grupo de Oaxaca -grupo de la sociedad civil muy heterogéneo, en donde hay académicos, activistas, defensores de derechos humanos y periodistas, de distintas vertientes- promueve con mucha fuerza el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental.

México era "la Meca del secreto" en ese momento. Todo era secreto. Así manejó el PRI el Gobierno, con la lógica que la apertura sólo servía para impedir la ejecución de las obras. En el fondo, lo que hacen es esconder gravísimos actos de corrupción y, en el caso de México, violaciones a los derechos humanos.

El grupo de Oaxaca empieza a pelear por el derecho de acceso a la información, no sólo con argumentos técnicos muy sólidos, sino con gran empatía con el proceso de transformación mexicana de principios de siglo que se mezcla con el objetivo del nuevo Gobierno: mostrarse efectivamente como un "nuevo Gobierno" que lidera una revolución democrática, por lo que van a haber más y mejores derechos, que va a haber más transparencia, que el Gobierno se debe a la gente y no la gente al Gobierno. Así México avanza y se transforma en el pionero de una reforma estructural muy importante y que continúa hasta hoy. De hecho, la última reforma que hubo a la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) –hoy INAI (Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales), todavía lo hace más potente y más vigoroso en la defensa del derecho de acceso a la información.

Es durante ese empuje mexicano que llega el caso Claude Reyes a la Corte Interamericana. Entonces, era algo así como la "tormenta perfecta" -en el buen sentido de la palabra-: un buen momento regional, un avance jurídico en un país muy importante en la región, como México, el apoyo de México a este tipo de procesos, una Comisión sensible al tema del derecho de acceso a la información como derecho humano fundamental, una Corte involucrada en el proceso mexicano -con altísima influencia mexicana- y un caso que no era políticamente complicado. Yo creo que esa es la época de oro de la CIDH.

¿Hay otros casos relacionados al de Claude Reyes?
En ese entonces, se produce una serie de jurisprudencia que es increíble en materia de protección internacional de derechos humanos. Esa jurisprudencia, particular-

Es durante ese empuje mexicano que llega el caso Claude Reyes a la Corte Interamericana. Entonces, era algo así como la "tormenta perfecta" -en el buen sentido de la palabra-: un buen momento regional, un avance jurídico en un país muy importante en la región, como México, el apoyo de México a este tipo de procesos, una Comisión sensible al tema del derecho de acceso a la información como derecho humano fundamental, una Corte involucrada en el proceso mexicano -con altísima influencia mexicana- y un caso que no era políticamente complicado. Yo creo que esa es la época de oro de la CIDH.

mente en materia de acceso a la información y libertad de expresión, era fundamental, porque esta Corte viene de las experiencias democráticas de las últimas dos décadas del siglo XX en América Latina, no sólo de Chile. Por tanto, se trata de un continente que está empujando al fortalecimiento institucional como apuesta para que no se repitan las dictaduras. Alrededor de 18 ó 19 países pasaron por dictaduras, por regímenes autoritarios o por conflictos armados. Entonces, al aprobarse la Carta Democrática Americana, hay una apuesta institucional por consagrar el derecho de acceso a la información. Jurídicamente, el gran avance es que la Corte Interamericana dice que el derecho de acceso a la información tiene las características de un derecho humano fundamental y que, por lo tanto, esa es su calidad jurídica, lo que implica que se deban generar –a su vez- todas las garantías que le den la diferencia jurídica desde el punto de vista de eficacia y de la fuerza normativa de un derecho humano fundamental, respecto de derechos de otra categoría.

¿Cuáles son las características de un derecho humano fundamental?
Es universal, tiene jerarquía en el ordenamiento jurídico, debe ser garantizado y promovido.

¿Qué otros casos relevantes se han dado en esta materia?
Aparte de este avance regional, la Organización de Estados Americanos (OEA) hace la Ley Modelo de Acceso a la Información.

Adicionalmente, se toman algunas decisiones importantes en materia de acceso a la información. Por ejemplo, el caso Araguaia, que es muy relevante, porque es un tema de acceso a la información sobre violaciones graves a los derechos humanos:

> El caso Araguaia es que, en Brasil, durante la dictadura militar, unos jóvenes nunca vuelven a su casa, por lo que las mamás se empiezan a preguntar qué pasó, pero nadie contesta. Y la prensa, sobretodo la más clandestina, comienza

a decir que hubo una operación en la vereda del río Araguaia donde se habría ejecutado y enterrado extrajudicialmente a los muchachos. El Ejército dice que esa operación nunca existió, pero poco a poco, comienzan a aparecer evidencias –documentos- sobre ella, en base a la cual se solicita información. Entonces, el Estado dice que sí, que la operación existió, pero que no se documentó. Años más tarde, se vuelve a preguntar y el Estado, esta vez, dice que sí se documentó, pero que la información no está disponible. Tiempo después se vuelve a preguntar y en dicha ocasión, una Jueza le pregunta al Ejército brasilero "¿dónde está la información?", recibiendo como respuesta que "no se puede entregar por motivos de seguridad nacional".

El caso de Araguaia llega a la Corte Interamericana, pero no por acceso a la información, sino por impunidad, pues nunca se hizo justicia sobre los muchachos y muchachas ejecutadas extrajudicialmente, sin embargo, la Comisión argumenta un tema de acceso a la información: "en procesos de justicia transicional, el acceso a la información sobre violaciones masivas de derechos humanos no puede ser un tema de seguridad nacional, porque la seguridad nacional en la transición y en el estado de derecho reside justamente en saber, no en el secreto; reside en revelar las atrocidades del pasado para que no se repitan, no en mantenerlas ocultas; reside en disolver esos enclaves autoritarios para lo cual tenemos que saber qué pasó antes".

Así, la Corte Interamericana dice que el argumento de la seguridad nacional está fundado en una mala idea de la seguridad nacional, pues el Estado tiene la obligación de entregar la información. La primera obligación es buscar la información perdida, y si no se encuentra, hay que reconstruirla. La Corte recoge todo este argumento y lo que dice de la siguiente manera: "cuando al Estado le piden ese tipo de información, y dice que no la posee, tiene la obligación de decir todo lo que hizo para conseguirla", pues pese a que el Estado no puede estar obligado a lo imposible, éste debe decir qué hizo". Así, cuando el Estado da motivos, la otra parte tiene argumentos para demandar.

También es relevante otro caso chileno:

Se trata de 12 peticionarios que dicen haber sido torturados por el Ejército chileno y que tienen juicios por violaciones a los derechos humanos. Ellos le piden a la Comisión de Verdad nacional que se les entreguen sus documentos a modo de conocer las declaraciones realizadas por los testigos, sin embargo, ésta responde que no puede entregar esa información porque los relatos se recibieron sobre la base de la reserva. Tras su evaluación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la información tiene que ser revelada, argumentando como sigue: en general, el derecho de acceso a la información es un derecho fundamental que tiene excepciones limitadas plasmadas en la Ley, pero que en casos excepcionales -como procesos de transición de dictaduras a

democracias, donde no existe normalidad institucional-, se debe aplicar un juicio de proporcionalidad que permita mantener la capacidad de las Comisiones de Verdad de recibir testigos -porque la gente, con una expectativa de reserva, en virtud de un secreto, de un pacto que protegido para recoger ese relato histórico-, se acerca a contar esas historias. Entonces, la Corte considera que no hay que entregar esa información porque ésta está protegida y da la opción de ir a los Tribunales. (En esto, la Corte está pensando en Colombia).

Esa sentencia es completamente distinta al caso de violación a los derechos humanos de Myrna Mack Chang en Guatemala, donde la Corte dice: "cada vez que un funcionario, un Juez esté investigando violaciones graves a los derechos humanos, la autoridad tiene la obligación de darle la información". Pero este es un contexto donde el Poder Judicial se revela contra las estructuras autoritarias en el proceso de Paz en Guatemala. No es el proceso de una Comisión de la Verdad. De alguna manera hay un giro, pero el giro está marcado por el contexto.

¿Qué ha pasado en la región en materia de desarrollo institucional del Derecho de Acceso a la Información?
Hay por lo menos 20 países con leyes de acceso a la información, pero esas leyes, en general, no tienen mecanismos sólidos de implementación. No hay nada que se acerque al INAI o al Consejo para la Transparencia. La falta de existencia de organismos colectivos, autónomos y especializados con facultades propias y garantías institucionales y funcionales ha hecho que el Derecho de Acceso a la Información, en muchos casos, no se implemente adecuadamente y dependa de las Cortes, terminando la decisión en los Jueces, quienes no tienen una real formación de cómo funciona el Derecho, porque no están especializados en la materia.

Si bien los países de la Región que han asumido estas leyes se han basado en que es un Derecho Humano fundamental, también le han asignado otros usos, como que con transparencia se previene la corrupción, que fomenta la participación ciudadana y se moderniza el Estado, diluyendo con ello su esencia de Derecho Humano, ¿qué piensas de esto?
Voy a hablar como abogada.

Los Derechos Humanos tienen distinta naturaleza. Hay Derechos Humanos que son instrumentales, es decir, que además de ser garantías para la protección de la dignidad humana, o de aquellos atributos que nos son propios y para cuya protección existe el Estado, sirven para proteger otros derechos.

También hay derechos que son sólo instrumentales, pero son Derechos Humanos, o sea, que sirven para proteger otros derechos, como por ejemplo, el derecho al debido proceso. El debido proceso no es un Derecho Humano fundamental que proteja una condición intrínseca, que proteja un atributo propio de la persona, pero es un Derecho Humano fundamental.

La libertad de expresión es un Derecho que tiene la doble naturaleza, es un Derecho intrínseco que protege la condición del ser humano: el Derecho a pensar el mundo y que yo pueda decir lo que pienso, pero

¿Qué pasa con el Derecho de Acceso a la Información? Es un derecho instrumental, pero también es fundamental. El hecho que haya gente que haga énfasis en que es un instrumento no le quita su condición de Derecho Humano fundamental. Es un Derecho Humano fundamental justamente porque es un instrumento para el ejercicio de derechos políticos, para el control de la arbitrariedad, para el control de la corrupción, incluso para la adopción de mi propio proyecto de vida: si yo sé ciertas cosas, pues yo puedo decidir si prefiero estudiar antropología o ser abogada, en virtud de información que tiene el Estado. Eso me permite a mí tomar decisiones sobre mi propia vida individual, pero también sobre la vida colectiva. Sin este derecho no es posible que se ejerzan otros, que hacen parte de la estructura básica de una sociedad democrática.

además, salir a la calle a protestar, con lo cual, puedo proteger otros derechos.

Entonces, ¿qué pasa con el Derecho de Acceso a la Información? Es un derecho instrumental, pero también es fundamental. El hecho que haya gente que haga énfasis en que es un instrumento no le quita su condición de Derecho Humano fundamental. Es un Derecho Humano fundamental justamente porque es un instrumento para el ejercicio de derechos políticos, para el control de la arbitrariedad, para el control de la corrupción, incluso para la adopción de mi propio proyecto de vida: si yo sé ciertas cosas, pues yo puedo decidir si prefiero estudiar antropología o ser abogada, en virtud de información que tiene el Estado. Eso me permite a mí tomar decisiones sobre mi propia vida individual, pero también sobre la vida colectiva. Sin este derecho no es posible que se ejerzan otros, que hacen parte de la estructura básica de una sociedad democrática.

Hay gente que confunde transparencia con el acceso a la información, son dos cosas distintas y ligadas. Pero, para efectos del Derecho de Acceso a la Información, está bien, todos los argumentos suman.

Y en esa lógica, si es que es un Derecho Humano fundamental, ¿qué pasa en la práctica jurídica de un derecho que no está reconocido de manera explícita en la Constitución? ¿O al Consejo como un órgano autónomo, pero no de rango constitucional?

¿Por qué es un derecho? Porque sirve para la garantía de otros derechos, pero eso es un argumento secundario. Lo primero, es que es mi derecho saber cómo se admi-

nistran los recursos públicos, la gestión pública, etc.

En principio, el Derecho de Acceso a la Información es un Derecho Humano fundamental y, como todos los derechos fundamentales, la persona puede ejercerlo y a decidir si es útil o no. El Estado no puede definir eso, justamente porque es un derecho de la persona, no es un atributo del Estado.

Segundo, ¿es un derecho que no está explícito en la Constitución? Esos derechos se llaman derechos implícitos. El concepto de derecho implícito surge en los Estados Unidos, porque en los Estados Unidos se aprueba la Constitución Política y luego se hacen las enmiendas de Derechos Humanos y no se reconoce el Derecho a la Privacidad, que en Estados Unidos es un derecho muy importante, pero no estaba en la Constitución. Entonces la Corte Suprema dice: "pero está el derecho al debido proceso". ¿Qué es el derecho al debido proceso? Todo el mundo tiene derecho a que cualquier injerencia estatal en su vida esté sometida a unas garantías, y una de esas garantías, es que la injerencia no sea políticamente motivada, sino que tenga un fundamento en derecho. ¿Y quién define eso? Un órgano judicial. Por lo tanto, si el Estado quiere meterse a su casa, a su vida privada, para que pueda interferir en su vida, necesita el respaldo de un Juez. Entonces, hay derechos que están en la Constitución, aunque no sean explícitos, son condición para que se cumpla el catálogo de los otros derechos. Son derechos implícitos, innominados. No están nombrados, pero están consagrados. Hay Constituciones que tienen el acceso a la información, como la colombiana, hay otras que tienen el Derecho a la Libertad de Expresión. Y lo que dijo la Corte es: éste es un derecho innominado en aquellas Constituciones que no utilizan el verbo rector "acceder a la información."

¿Qué argumentos se usan en contra del acceso a la información a nivel judicial?
Hay casos en que se argumenta que cierta información que tiene el Estado no debe ser entregada porque no es útil. Si el Derecho de Acceso a la Información sólo se protegiera porque la información es útil para algo, el argumento podría ser plausible, pero la respuesta es: quien define si la información que se requiere es útil o no es el ciudadano, no el Juez.

Ahora nos estamos topando con problemas de implementación de la Ley, en relación a las prácticas dilatorias de algunos organismos ¿Cómo se ve este tema en la región?
Yo creo que para enfrentar prácticas dilatorias o la ampliación de excepciones hay que empujar mejores casos a nivel regional. Por ejemplo, el caso Araguaia, en términos de que la información no existe ¿tendría que existir? Si no tiene que existir, entonces no hay problema, pero si sí debería existir, entonces se debe exigir conocer todo lo que se hizo para encontrarla, porque de lo contrario, se está incumpliendo una obligación legal.

Es decir, una manera de enfrentar esa actitud dilatoria es encontrar argumentos frente a todos los posibles argumentos estatales y relevar las mejores prácticas nacionales.

Lo que hemos visto es que hay buenas prácticas nacionales que han influenciado

las decisiones de pares. La idea es fomentar ese diálogo Sur-Sur, fomentar las buenas prácticas. Si nosotros fomentamos buenas prácticas, por ejemplo, en materia de correos electrónicos, ya es más fácil para la Corte. Si un Juez sabe que la Corte colombiana, la guatemalteca y la mexicana decidieron a favor de la entrega de la información contenida en correos electrónicos, se genera una especie de comunidad de conocimiento con esas prácticas.

Hay casos en que se argumenta que cierta información que tiene el Estado no debe ser entregada porque no es útil. Si el Derecho de Acceso a la Información sólo se protegiera porque la información es útil para algo, el argumento podría ser plausible, pero la respuesta es: quien define si la información que se requiere es útil o no es el ciudadano, no el Juez.

ENTREVISTA PADRE FELIPE BERRÍOS

Sacerdote jesuita, activista y escritor chileno, conocido por su labor como capellán y fundador de las organizaciones Techo e Infocap.

En la discusión del último tiempo se ha hablado mucho de una crisis de confianza, en este sentido ¿Qué es confianza para usted?
Es el apoyo que te viene al sentirte querido o parte de una comunidad, una mezcla de esperanza y credibilidad, que cuando se experimenta de las personas e instituciones da seguridad.

¿Cómo se construye?
Se construye creando vínculos personales, sociales y culturales, compartiendo una historia y un proyecto común.

¿Qué pasa cuando en una sociedad no hay confianza o ésta se quiebra?
Una sociedad se teje sobre el paño de la confianza y si esta se deteriora se deteriora también ese tejido social y se entra así en una espiral de temores que dañan los vínculos básicos que permiten la cohesión social.

¿Cuánto daño le hace esto al país y a nuestra sociedad? ¿Por qué?
La desconfianza produce mucho daño pues lo esencial de la vida de una sociedad es la confianza, porque no podemos vivir sin confiar; si yo estoy en un edificio es porque confío que se hicieron bien los cálculos, que se construyó según las normas…sí yo salgo a la calle confío que los autos andarán por la calle y no por la vereda y que se respetarán los semáforos…desde lo chico a lo grande nos movemos en la confianza, si no es así no enfermamos personalmente y como sociedad. Sin confiar no podríamos vivir.

¿Qué elementos del funcionamiento de nuestra sociedad contribuyen a explicar la actual crisis de confianza y legitimidad? ¿Usted diría que estos elementos son más bien estructurales de la sociedad o son de contexto?
Son muchos elementos, tal vez los más importantes, es el sentimiento de no pertenencia a una sociedad, se reduce a una pertenencia parcial a mi grupo familiar, a amigos o a compañeros de trabajo…pero no al conjunto. Sentir que las instituciones no protegen, sentir el desamparo ante los grupos de poder. El sentimiento de fracaso ante una meritocracia prometida y que sin embargo no se ven sus frutos.

Una sociedad se teje sobre el paño de la confianza y si esta se deteriora se deteriora también ese tejido social y se entra así en una espiral de temores que dañan los vínculos básicos que permiten la cohesión social.

No creo que el origen de esta desconfianza sea producto de un ambiente algo pesimista. Más bien el origen está en una sociedad que creció; se democratizó más, más empoderamiento de la clase media, más educación. Entonces surge una nueva conciencia de no permitir que una elite siga acaparando el poder, así entonces, nos parece inaceptable lo que antes no se cuestionaba. Lo difícil es vivir este período de inestabilidad pero su fin será para algo mejor; una sociedad más transparente, meritocrática y menos permisiva.

¿Cómo y por qué cree que se llegó a este punto? ¿Se pueden identificar acciones y responsables específicos?

No creo que el origen de esta desconfianza sea producto de un ambiente algo pesimista. Más bien el origen está en una sociedad que creció; se democratizó más, más empoderamiento de la clase media, más educación. Entonces surge una nueva conciencia de no permitir que una elite siga acaparando el poder, así entonces, nos parece inaceptable lo que antes no se cuestionaba. Lo difícil es vivir este período de inestabilidad pero su fin será para algo mejor; una sociedad más transparente, meritocrática y menos permisiva.

¿Qué caminos se podrían seguir para superar la situación actual?

Dejar que la justicia haga su trabajo, confiar en ella lo que no quita que debemos estar vigilantes, pero al mismo tiempo volcar el malestar no tanto hacia personas acusadas, ni las instituciones involucradas, sino que en las estructuras sociales y legales que han permitido los abusos.

¿Cuál sería el rol de la transparencia en este contexto?

Aprovechar toda circunstancia para que la transparencia llegue a todos los sectores y sea cada vez más estructural. Pero la transparencia no puede reducirse solo a leyes que la permitan, sino también insistir que pertenecemos a una comunidad con un destino y un sueño común que exige tal transparencia.

Aprovechar toda circunstancia para que la transparencia llegue a todos los sectores y sea cada vez más estructural. Pero la transparencia no puede reducirse solo a leyes que la permitan, sino también insistir que pertenecemos a una comunidad con un destino y un sueño común que exige tal transparencia.

Y respecto a los roles de distintas partes de la sociedad en este contexto ¿Cuál es el de las instituciones: Gobierno, Justicia, clase política, empresariado, Iglesias?
Todas las instituciones en sus propios ámbitos tienen la obligación y necesidad de readecuarse a una sociedad que está dando pasos para ser menos clasista, más meritocrática y más transparente. Las instituciones no son entes abstractos, ellas responden a las culturas de las épocas donde se insertan y si la cultura cambia deben adecuarse.

¿Cuál es el que tienen las personas comunes? ¿Qué podría aportar cada uno de nosotros?
Las personas comunes debemos tomar conciencia que somos parte de una comunidad llamada Chile, que debemos tener deberes y derechos. La búsqueda del bien común debería ser un bien buscado y apreciado por todos los ciudadanos.

¿Cómo ve los esfuerzos que se están haciendo hoy en día en materia legislativa con la Agenda de Probidad y Transparencia? ¿Es este el camino adecuado o deberíamos poner el foco en otro tipo de esfuerzos? ¿Cuáles?
Creo que hay que apoyar y presionar para que la Agenda de Probidad y Transparencia sea haga realidad y pronto, no pedir: exigir.

Creo que hay que apoyar y presionar para que la Agenda de Probidad y Transparencia sea haga realidad y pronto, no pedir: exigir.

ENTREVISTA A ALBERTO SALAS

Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Ingeniero Civil de Minas, Universidad de Chile. Junto con ser Presidente de la CPC, es Director de CAP Minería, Minera Valle Central y Amerigo Resources Ltd. (Vancouver, B.C., Canadá). Además preside de la Fundación de Ingenieros de Minas de la Universidad de Chile; es Vice-Presidente de la Sociedad Interamericana de Minería (SIM) y Presidente del Organismo Latinoamericano de la Minería (Olami-Internacional).

¿Qué elementos considera que han contribuido a la actual crisis de confianza y legitimidad que atraviesa nuestro país?
Creo que hay muchos factores que inciden en el deterioro de la confianza. Entre ellos, los graves casos de malas prácticas en diversos sectores de nuestra sociedad, como son la política, las empresas, el futbol, la iglesia. Todos ellos han hecho que las personas miren con desconfianza a las instituciones, a los dirigentes, a los empresarios. También se ha visto en el último tiempo a algunos actores que han usado la descalificación, el mal tono y hasta la violencia en el lenguaje para referirse a personas o instituciones, lo que también afecta el clima, divide y genera desconfianza. Por otra parte, la suma de muchas reformas profundas que no siempre han ido acompañadas de los mejores instrumentos ni de la suficiente claridad, ha generado un nivel de incertidumbre que también debilita la confianza.

¿Cómo afecta esta crisis de confianza al país? ¿Y al mundo empresarial en particular? ¿Por qué?
Los casos de malas prácticas ponen en tela de juicio la confianza pública, y eso afecta las relaciones entre las personas, las decisiones de los consumidores y la reputación corporativa. Por todo ello, se puede afectar el valor de una empresa y el crecimiento económico. Cuando no hay confianza ni certezas, sube el riesgo y, en consecuencia, los inversionistas reevalúan o retrasan sus proyectos hasta que la situación cambia, afectando claramente el dinamismo económico. Sin confianza no hay desarrollo ni paz social.

Los casos de malas prácticas ponen en tela de juicio la confianza pública, y eso afecta las relaciones entre las personas, las decisiones de los consumidores y la reputación corporativa. Por todo ello, se puede afectar el valor de una empresa y el crecimiento económico. Cuando no hay confianza ni certezas, sube el riesgo y, en consecuencia, los inversionistas reevalúan o retrasan sus proyectos hasta que la situación cambia, afectando claramente el dinamismo económico. Sin confianza no hay desarrollo ni paz social.

¿Qué responsabilidades identifica Ud. en esta crisis? ¿Qué responsabilidad considera usted que han tenido las instituciones públicas y privadas? ¿Y las personas involucradas en los casos que hemos conocido?
Creo que no se puede apuntar con el dedo a uno u otro en particular. Todos somos responsables del deterioro de la confianza, así como todos somos responsables de la recuperación o el fortalecimiento de la confianza. Y aquí creo que somos cada uno como persona, quienes debemos actuar de cara a la ciudadanía, con transparencia. Los empresarios debemos continuar trabajando en forma correcta y transparente junto a nuestros colaboradores, considerando que es la persona quien debe estar al centro de todas nuestras decisiones. Pero quiero ser claro, los casos de malas prácticas empresariales, que desde la CPC siempre hemos condenado, son graves pero minoritarios. No se puede generalizar, las empresas tienen un rol fundamental en la sociedad y ejercen un liderazgo basado en la confianza y la colaboración. En la mayoría de los casos, actúan conforme a valores

Promover prácticas de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas de la sociedad chilena, contribuye a mejorar la confianza. De aquí la importancia de contar con un marco normativo que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, para prevenir la corrupción, el tráfico de influencia y los conflictos de interés en el ámbito de los negocios, la política y la administración pública. Pero como dije, la responsabilidad de actuar conforme a la ética y los valores recae en cada uno de nosotros.

Según su experiencia, ¿qué herramientas podrían contribuir a un mejoramiento de la confianza ciudadana en las empresas? ¿Y en las instituciones públicas?
Promover prácticas de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas de la sociedad chilena, contribuye a mejorar la confianza. De aquí la importancia de contar con un marco normativo que permita el cumplimiento efectivo de los principios éticos, de integridad y transparencia, para prevenir la corrupción, el tráfico de influencia y los conflictos de interés en el ámbito de los negocios, la política y la administración pública. Pero como dije, la responsabilidad de actuar conforme a la ética y los valores recae en cada uno de nosotros.

¿Cómo ve los esfuerzos que se están haciendo hoy en día en materia legislativa con la Agenda de Probidad y Transparencia? ¿Es este el camino adecuado o deberíamos poner el foco en otro tipo de esfuerzos? ¿Cuáles?
Es un esfuerzo que va en el sentido correcto y debe seguir avanzando. La gravedad

y complejidad de los hechos conocidos relacionados con el financiamiento de la política, han menoscabado la confianza en actores fundamentales de la sociedad, por lo que se hacía necesario implementar acciones que permitan erradicar las malas prácticas en la política, en los negocios y en la relación entre ambos.

Para recuperar la confianza, ¿cree que hay alianzas o acuerdos necesarios entre el mundo público y privado? ¿Cuáles? ¿Cuán importante es la transparencia en este ámbito?

Para recuperar la confianza, creo que resulta clave que todos los actores de la sociedad trabajemos con sentido de unidad y colaboración. Esto implica actuar siempre con transparencia y verdad, ser capaces de mirar el bien general por sobre el particular, estar dispuestos al diálogo, a ceder, a no descalificar al que piensa distinto. Así se pueden lograr acuerdos, y sobre ellos, podremos avanzar como país en darle más oportunidades y bienestar a todos. Nunca debemos olvidar que cuando el trabajo es fruto de la colaboración y la participación de muchos, el resultado es mucho mejor. Por eso es tan valiosa la colaboración entre todos los sectores: gobierno, trabajadores, empresarios y ciudadanía en general.

¿Cuál es su opinión respecto de los niveles de transparencia en el mundo empresarial? ¿Cree que hay algunas áreas donde la transparencia se vuelve más necesaria y/o relevante?

Para las empresas, el valor de la transparencia es un principio esencial que debe estar presente en cada una de sus acciones. Concretamente, esto implica dar a conocer en forma clara, precisa, objetiva y completa la información sobre las políticas, decisiones y actividades de las cuales la empresa es responsable y que impactan positiva o negativamente a cualquier actor de la sociedad o al medioambiente. Aunque todavía falta por avanzar, muchas empresas han comprendido el valor de la transparencia y actúan en consecuencia.

Para recuperar la confianza, creo que resulta clave que todos los actores de la sociedad trabajemos con sentido de unidad y colaboración. Esto implica actuar siempre con transparencia y verdad, ser capaces de mirar el bien general por sobre el particular, estar dispuestos al diálogo, a ceder, a no descalificar al que piensa distinto. Así se pueden lograr acuerdos, y sobre ellos, podremos avanzar como país en darle más oportunidades y bienestar a todos.

El fortalecimiento de prácticas destinadas a descubrir, combatir y erradicar la falta de transparencia y la corrupción, tanto en la empresa como en las demás organizaciones de la sociedad, sigue siendo un importante desafío que los empresarios asumimos con la máxima responsabilidad. Porque mejorar

El fortalecimiento de prácticas destinadas a descubrir, combatir y erradicar la falta de transparencia y la corrupción, tanto en la empresa como en las demás organizaciones de la sociedad, sigue siendo un importante desafío que los empresarios asumimos con la máxima responsabilidad. Porque mejorar la calidad y la coherencia de la información, sin duda contribuye a elevar los niveles de confianza en las empresas.

la calidad y la coherencia de la información, sin duda contribuye a elevar los niveles de confianza en las empresas.

En el contexto internacional, se han establecido estándares específicos de transparencia para las industrias extractivas (como EITI), ¿usted considera que ello es pertinente para el caso chileno? ¿Será necesario desarrollar otros focos atendiendo desafíos particulares en la industria chilena?

El EITI (Extractive Industries Transparency Iniciative) es una iniciativa de transparencia a nivel global, promovida desde su inicio por algunos países desarrollados que quisieron impulsar el valor de la transparencia en aquellos países en que internamente, por razones culturales, sociales o políticas, este valor no fuera reconocido.

Reconociendo los méritos de esta iniciativa (EITI), es importante tener presente que implementarla en Chile significaría modificar muchos de los sistemas de control y reportes que tanto el gobierno y las empresas poseen, algunos de ellos desarrollados durante muchos años y a un costo muy significativo. Chile, por lo demás, implementa desde hace décadas una legislación y normativa que ofrece suficientes garantías de transparencia en esta industria.

Reconociendo los méritos de esta iniciativa (EITI), es importante tener presente que implementarla en Chile significaría modificar muchos de los sistemas de control y reportes que tanto el gobierno y las empresas poseen, algunos de ellos desarrollados durante muchos años y a un costo muy significativo. Chile, por lo demás, implementa desde hace décadas una legislación y normativa que ofrece suficientes garantías de transparencia en esta industria.

T&S TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

Revista Transparencia y Sociedad T&S

Publicación anual orientada a la difusión de la reflexión e investigación en torno a la transparencia y el acceso a la información en américa latina.

Se distribuye en Chile y el extranjero

Acceso digital gratuito y permanente

La Revista se caracteriza por:

- Convocatoria abierta de manera pública y permanente
- Artículos se someten a revisión de pares
- Se acogen distintas visiones y perspectivas
- Publicación de Cultura Libre

Si quiere

Visitar los números publicados

Revisar la convocatoria para autores

Conocer al Comité Científico y más...

Contáctenos en:
revistats@cplt.cl

O bien, visite nuestra web
www.cplt.cl/transparenciaysociedad

consejo para la Transparencia

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD

EDICIONES ANTERIORES

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD NÚMERO 1
JUNIO 2014

· EMILIO MOYA DIAZ
VERONICA CID BOTTESELLE
Hacia una propuesta de transparencia en los partidos políticos de Chile

· RODRIGO MORA ORTEGA
Una revisión sobre las tensiones entre el derecho a la información y el derecho a la verdad histórica

· EOLO DÍAZ-TENDERO
DANIEL PEFAUR
El derecho de acceso a la información pública como principio de acción en la modernización de la gestión pública y del Estado: Mediciones y efectos en Chile

· JOSÉ LUIS MARZAL RUIZ
JUSTINO JOSÉ NÚÑEZ QUIROZ
La experiencia mexicana de medición y efectos del acceso a la información en la gestión del Gobierno

· ANJULI TOSTES FARIA
OSTERNE
JÉSSICA SCHUENCK DE MELO
Medición y efectos del acceso a la información en la Gestión del Estado (Brasil)

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD NÚMERO 2
DICIEMBRE 2014

· ALDO CASINELLI
Transparencia y gobernabilidad para una democracia de calidad

· GLORIA DE LA FUENTE
El derecho de acceso a la información pública en América Latina y los países de la RTA: Avances y desafíos de la política

· PATRICIA REYES
ROCÍO NORIEGA
Datos gubernamentales abiertos: Tendencias y desafíos

· JORGE CORTÉS
Infografía, una innovación necesaria en la tarea comunicacional del Estado

· ANA MARÍA MUÑOZ
Los criterios del Consejo para la Transparencia sobre el privilegio deliberativo

REVISTA TRANSPARENCIA & SOCIEDAD NÚMERO 3
DICIEMBRE 2015

· EMILIO MOYA
GABRIEL DUEÑAS
Las relaciones sociales que posibilitan la corrupción en municipios: Un estudio de dos casos

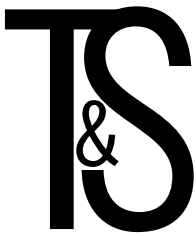
· JORGE JARAQUEMADA
La afectación de la vida privada como límite al acceso de la información

· MARIANA MÁS
Acceso a la información y seguridad nacional: Una mirada internacional desde los Principios de Tshwane

· KEVIN DUNION
HUGO ROJAS
Sistemas alternativos de resolución de conflictos y derecho de acceso a información pública: Análisis de las experiencias escocesa, inglesa e irlandesa

· ISABEL AYARES
PABLO GARCÍA
Ejercicio del derecho de acceso a la información: Comparación de los casos de Reino Unido y Chile

Todos los artículos pueden descargarse de manera gratuita desde la página web de la Revista
http://www.cplt.cl/transparenciaysociedad



consejo para la
Transparencia