

La transparencia pública: un desafío para la gobernanza

ADELA ROMERO TARÍN

Profesora de Ciencia Política y de la Administración y Directora del grupo permanente de investigación "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas" de la Universidad de Alicante

JOSÉ MANUEL CANALES ALIENDE

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y Director Honorífico del grupo permanente de investigación "Observatorio Lucentino de Administración y Políticas Públicas Comparadas" de la Universidad de Alicante

Sumario.

I. BREVE INTRODUCCIÓN. II. UNA ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN: ASPECTOS GENERALES. III. CONCLUSIONES. IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. Breve introducción.

La gobernanza, como es sabido, es un nuevo paradigma de las Ciencias sociales iniciado a partir de la crisis del Estado del Bienestar de los años setenta del siglo pasado. En la actualidad, la gobernanza propone una actuación activa y participativa de la sociedad civil organizada para legitimar a los gobiernos democráticos en las decisiones y acciones de las políticas públicas. Hoy, no sólo basta la legalidad y el cumplimiento del Estado de Derecho y de la representación política legítima de los gobiernos fruto de las elecciones libres y competitivas, sino que además hace falta que estos compartan, se relacionen, dialoguen y pacten todas sus decisiones con la ciudadanía y la sociedad civil.

En la actualidad, la gobernanza propone una actuación activa y participativa de la sociedad civil organizada para legitimar a los gobiernos democráticos en las decisiones y acciones de las políticas públicas.

La gobernanza a su vez es una manifestación relevante de la democracia de calidad y de la llamada democracia participativa, complementaria pero no sustitutiva de la democracia representativa.

Ante todo, la gobernanza es la expresión de la relación, del diálogo, de la colaboración y de la codecisión plural y democrática gubernamental entre todos los representantes de la sociedad civil y de sus intereses. La gobernanza a su vez es una manifestación relevante de la democracia de calidad y de la llamada democracia participativa, complementaria pero no sustitutiva de la democracia representativa. Una visión y praxis adecuada de la gobernanza permite huir de las autocracias, de los populismos, y de la polarización política, consolidando y fortaleciendo la así llamada democracia liberal y pluralista.

Para que la gobernanza sea real y eficaz, y no meramente formal y/o simbólica, son un requisito imprescindible y mínimo las virtudes de la lealtad, la confianza y la claridad mutua. Por tanto, la transparencia pública es un instrumento clave para mediar hacia el paradigma de la gobernanza.

Este artículo tiene como objetivo principal indagar sobre la exigencia de la transparencia y la gobernanza. Para ello, además también se propone reflexionar sobre los aportes que las políticas públicas y el Buen gobierno impulsan a favor de una participación ciudadana activa y deliberativa. El contenido se estructura de forma deductiva empleando una metodología descriptiva e histórica desde la perspectiva cualitativa.

Sin perjuicio de lo anterior, la transparencia es la antítesis de la opacidad. Un gobierno que no sea responsable y rinda cuentas sobre las decisiones y acciones políticas no avanza hacia la calidad democrática. Es decir, un gobierno será democrático sólo si hay acceso a la información y la transparencia pública, y obviamente, no practica la ocultación, ofrece obstáculos, o genera confusiones y acciones fraudulentas en las acciones político-administrativas. Para ello, el Buen gobierno está en la lucha contra la corrupción, y se acompaña de la transparencia y de la ética, principalmente, pero también de la integridad, de la receptividad y de la responsabilidad pública. Para Canales Aliende y Romero Tarín (2018) de manera sustantiva, las principales características del Buen gobierno que ofreció el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2017, fueron las siguientes: a) la existencia de un estado de derecho; b) legitimidad por la elec-

El Buen gobierno está en la lucha contra la corrupción, y se acompaña de la transparencia y de la ética, principalmente, pero también de la integridad, de la receptividad y de la responsabilidad pública.

ción, lo cual implica representación y participación política, mediante elecciones libres; c) transparencia y rendición de cuentas, junto a una capacidad de desempeño público, eficiencia y eficacia de los gobernantes; d) visión y misión estratégica a través de una acertada dirección; e) equidad, en referencia a un desarrollo integral, no solo crecimiento económico sino también social y cultural, junto a una distribución territorial y personal de la renta; y por último; f) pluralismo, y el respeto a las minorías. Ahora bien, todas estas notas características impulsan la idea-fuerza de la modernización y la transparencia administrativa orientadas hacia un cambio de visión, de cultura y de estrategia de la buena gobernanza o del Buen gobierno.

Con todo ello, a su vez, la transparencia es complementaria de otros fenómenos públicos como son la prevención y la lucha contra la corrupción y la malversación pública. La transparencia pública implica la regulación legal de la misma y la tipificación de sus obligaciones, pero también es un derecho de la ciudadanía. Existen numerosas declaraciones, recomendaciones, y normas de carácter internacional regulando la transparencia, su contenido y manifestaciones, que, sin perjuicio de la adhesión de los Estados, deben positivizarse e incluirse dentro de su ordenamiento jurídico. La doctrina jurídica de forma unánime califica al derecho de la transparencia pública, dentro de la cuarta "ola" o fase de los derechos humanos o derechos fundamentales.

La transparencia pública, además de ser de aplicación total, afecta y obliga a todos los actores e instituciones de los Estados sin excepciones, ni privilegios, ni limitaciones. Pero especialmente estimamos, que existen tres ámbitos o sectores donde su aplicación a veces es parcial o incluso inexistente, por lo que se les debe prestar especial atención, y son los siguientes: a) el llamado "Gobierno del gobierno" (Aguilar Villanueva, 2013), o lo que es lo mismo *la caja negra* del gobierno, cómo decide y actúa internamente y en ocasiones de forma opaca, b) la "casta política y administrativa", es decir las élites políticas y administrativas, que no solo se esconden del control, sino que también, además practican las llamadas *puertas giratorias* con total desvergüenza y sin aplicar el sistema legal de incompatibilidades establecidas (Jaurest, 2018); y c) los grupos de presión de diverso tipo.

El Buen gobierno, en la misma línea de lo comentado sobre la transparencia, debe tener una visión a medio y largo plazo, y para ello, debe ser estratégico y prospectivo, anticipándose a las posibles problemáticas existentes, logrando una mayor transparencia y unas políticas públicas satisfactorias para la ciudadanía. Uno de sus principales obstáculos es la corrupción política y administrativa. La corrupción enraizada en la cultura política y administrativa produce una desafección y una deslegitimación progresiva hacia las instituciones públicas por parte de los ciudadanos, que las debilita y desarraiga a la sociedad de los valores públicos.

Por tanto, el Buen gobierno es el camino para lograr la democracia plena, deliberativa, reflexiva, transparente y de calidad que ya planteaban hace unos años Held (1997), Levitsky y Ziblatt (2021), y Fukuyama (2022) entre otros. Las notas más relevantes que definen el Buen gobierno son, sin duda, la participación ciudadana, la asimilación de una ética pública y la exigencia de la eficiencia. Este busca nuevas fórmulas para interactuar entre los actores públicos y privados, y favorece la paulatina incorporación de la democracia participativa y deliberativa a través del debate, el diálogo y la reflexión comunitaria retornando la confianza en las instituciones. Además, para Romero Tarín (2022) es un medio preventivo frente a los peligros de la corrupción, los populismos y las tecnocracias disfuncionales. La combinación de los valores, de la ética y de la política que desarrolla, refuerza a la democracia reivindicando su empoderamiento frente al mercado, y los grupos de interés.

Ahora bien, apoyada en el Buen gobierno, la transparencia ha reclamado, además: un cambio organizativo profundo; un cambio en la cultura política; un liderazgo adecuado a su contexto; una potenciación de la participación ciudadana para hacer realidad el capital social, y la exigencia de una buena información y comunicación públicas que faciliten la transparencia (Canales Aliende y Romero Tarín, 2017).

Para seguir avanzando en la cuestión que nos ocupa, se debe establecer el marco normativo y los avances producidos desde inicios del nuevo siglo. En 2013, con la entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la infor-

mación pública y Buen gobierno (BOE, 2013) de ámbito nacional, se señala que la transparencia no solo responde a un problema de legalidad sino también a una visión y contenido esencialmente políticos. En su preámbulo se aclara que los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de Buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social. En estos países, los ciudadanos pueden juzgar mejor y con más criterio la capacidad de sus responsables públicos y decidir en consecuencia. Permitiendo para ello una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y también se favorece el crecimiento económico. Esta ley es fruto del Libro Blanco de la Gobernanza aprobado por la Comisión Europea de 2001, dando un primer paso hacia un marco programático y normativo sobre la transparencia y el Buen gobierno para los países miembros y sus instituciones. En suma, es obvio pensar que la transparencia es un pilar básico para la exigencia de una democracia de calidad, es una viga en la que se asientan todos los niveles de la sociedad que impulsa la equidad social y la eficiencia económica.

II. Una especial consideración de la transparencia y de los grupos de presión: aspectos generales.

El crecimiento equilibrado de la economía y de la sociedad a partir de justas decisiones e implementaciones gubernamentales responde al modo de la gobernanza. Es el paradigma al que anhelamos llegar desde los últimos cincuenta años, pues se aleja de un pensamiento neoliberal o pensamiento único. La gobernanza se orienta hacia una concepción pluridimensional y deliberativa, que supera la dicotomía mercado-Estado de décadas pasadas. La exi-

La gobernanza se orienta hacia una concepción pluridimensional y deliberativa, que supera la dicotomía mercado-Estado de décadas pasadas.

gencia de transparencia en este paradigma presupone una descentralización de tareas y responsabilidades y la aplicación de nuevos mecanismos de participación ciudadana, lo que ha puesto en el foco de atención a los grupos de interés o presión (Navarro Gómez, 2016). Pero ¿cómo se relacionan los grupos de presión con la transparencia y el Buen gobierno? Los grupos de presión o lobbies gozan de una imagen de dudosa integridad por estar rodeados de un aspecto clandestino que preocupa a la integridad y honestidad de su ejercicio. Estos están dispuestos a intervenir en las tomas de decisión sobre las políticas públicas para influir en su decisión final con el fin de lograr sus objetivos, por esta razón se relacionan con la transparencia y el Buen gobierno.

Para Medina y Nonell (2016: 130), en el contexto nacional el objetivo de los grupos de presión es estar presentes en todos los niveles de gobierno siguiendo la lógica del consumo político, es decir, aprovechar estratégicamente el mejor punto de creación de alianzas para lograr sus objetivos sin importar demasiado la repercusión que ello tenga sobre la construcción política de la región. Lo relevante para los grupos será conseguir la coordinación multinivel de sus estrategias de influencia.

Esta noción sobre el proceso de las políticas públicas hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos en un marco institucional específico entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada (Subirats *et al.*, 2012:37) y los grupos de presión quieren influir para escorar la decisión hacia su interés o beneficio; en cambio, Muller (2006) entiende las políticas públicas como una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o, incluso los grupos de presión) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones. No cabe lugar a dudas, que la acción de los lobbies está siendo un tema de debate por la mayoría de los expertos y foros especializados en el análisis de políticas públicas, como son entre otros: Pierre y Peters (2000) y Fontaine (2015).

Estos grupos de presión tienen intereses propios o particulares, generalmente suelen estar bien organizados, plantean a corto

plazo su interés por objetivo a conseguir y son poseedores de redes de influencia o de una posición relevante en el sector económico, político o social que le da acceso al proceso de toma de decisión o a la arena política para influir en la decisión final.

A nivel administrativo autonómico, la Comunitat Valenciana consideró regular a los lobbies, aprobando la Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés (BOE, 2018). En su preámbulo se pone de manifiesto que: "la actuación de grupos de interés ante los poderes públicos es legítima, siempre que se dé dentro de un marco que garantice la correcta información de sus prácticas a la ciudadanía, ya que puede aportar a los procesos de elaboración de las políticas públicas y de los proyectos normativos una mejor comprensión de la problemática sobre la que se quiere incidir y de los aspectos que hay que tener en cuenta a la hora de actuar en un ámbito determinado.

Se trata, al fin y al cabo, de una forma de ejercicio de los mecanismos de participación en los asuntos públicos que permite un intercambio de informaciones y de puntos de vista que puede ser provechoso para el interés general siempre que se confirme su veracidad y se contraste con los de las otras partes implicadas (...) lo que motiva la elaboración de esta ley, cuyo objetivo es que esa capacidad de influencia quede sometida a exigencias de transparencia y a un código de conducta que incluya las prácticas y actitudes que deben seguir los grupos de interés en su actuación. Es fundamental, evitar la opacidad para poder garantizar el interés general y fiscalizar con buen criterio la actuación de los poderes públicos".

Además, los grupos de interés y las personas que actúen en su nombre o representación quedarán sometidos en su actuación al siguiente código de conducta de la antedicha ley reguladora de la actividad de los grupos de interés, en concreto en su artículo 12. Código común de conducta, siendo: a) Actuar de manera transparente, identificándose con su nombre o con el de la entidad para la que presten servicios; b) Facilitar la información relativa a la identidad de la persona u organización a quien representan o para la que trabajan, así como los intereses, objetivos o finalidades de esta persona, organización o de su clientela; c) Proporcionar información actualizada y no falseada en el momento de la

inscripción en el registro y mantenerla actualizada permanentemente; d) No incitar por ningún medio a las personas del artículo 2.1 a infringir la ley o las normas éticas que les sean de aplicación; e) No tratar de influir de manera deshonesta en la toma de decisiones o en la obtención de información; f) No ofrecer regalos, favores o servicios en condiciones ventajosas que puedan condicionar la neutralidad u objetividad de las personas del artículo 2.1; g) Informar a las personas del artículo 2.1 con quien se relacionen de que están actuando en calidad de su inscripción en el registro de grupos de interés; h) Aceptar que la información proporcionada al registro de grupos de interés se haga pública; i) Aceptar que se hagan públicas sus actuaciones como grupo de interés, especialmente las reuniones y audiencias celebradas con altos cargos y autoridades y las comunicaciones, informes y otras contribuciones en relación con las materias tratadas; j) Cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento de las obligaciones establecidas por esta ley o por el código de conducta; y k) Colaborar con el órgano administrativo responsable del registro para llevar a cabo todas las actuaciones de control y fiscalización a que se refiere el capítulo tercero, proporcionando la documentación que se le requiera y facilitando la realización de cuantas acciones de comprobación e inspección sean necesarias.

Con la aprobación de estos marcos normativos, generales – internacional y europeo– y particulares –autonómicos–, se promueve el acceso a los procesos políticos de todos los actores sociales y económicos, además de que la aplicación de la regulación puede evitar una posible influencia indebida por parte de los grupos de presión, y, todo ello para, progresivamente, tornar a las instituciones y la política accesibles a la participación ciudadana, al Buen gobierno y a la transparencia.

III. Conclusiones.

Durante todo el artículo se ha pretendido ofrecer un análisis de la relación entre transparencia y gobernanza, pero también entre las políticas públicas y el Buen gobierno a través de la actividad que ejercen los grupos de presión.

El paradigma de la gobernanza, entre otros elementos, se centra en los ciudadanos, y por ende en sus demandas. Para ello, el concepto de "cliente" queda descatalogado con el objetivo de proponer una nueva "arquitectura decisional y operativa" de la formulación de las políticas públicas mucho más plural, interdependiente y en red. El proceso de toma de decisión debe ser más horizontal y transparente entre todos los actores intervinientes, intentando minimizar y agilizar los procesos burocráticos, pero sin restarle garantía jurídica, y centrándose más, si cabe, en la eficacia y eficiencia del sector público.

Con todo ello, la transparencia en el marco de la gobernanza plantea unos valores más cooperativos y participativos entre sus actores, equilibrando la balanza entre los ámbitos de la economía y de lo social, despertando el interés de la sociedad civil organizada por conocer el cómo, para quién, cuándo y cuánto de las decisiones políticas. En el sentido antedicho, no bastarán sólo el conjunto de medidas para orientarse hacia el llamado Buen gobierno, sino que también se deberán acompañar por una transformación de la configuración y actuación de los principales actores e instituciones políticas de carácter decisorio y representativo. En particular, destacaríamos la importancia de la democracia interna junto a la transparencia de los partidos políticos; y de la capacitación meritocrática y ordenada de las élites políticas para que el sistema político administrativo logre eficazmente implementar un Buen gobierno (Romero Tarín, 2023).

Para concluir, debemos señalar también, que el marco que ofrece el Estado de Derecho debe reforzar más aquellos procesos de participación ciudadana en sus distintas fases de aplicación de políticas públicas, haciendo una mención especial a la etapa de evaluación, siendo la más transparente, reflexiva y valorativa posible. La fase de evaluación en políticas públicas coadyuva en el proceso de modernización de las Administraciones Públicas, pero también en la planificación estratégica. Con todo ello, la ciudadanía, el mercado, o sector privado, y el Estado podrían colaborar a través del acuerdo y la negociación, coordinando y articulando la participación, la información y la transparencia como principios fundamentales.

El proceso de toma de decisión debe ser más horizontal y transparente entre todos los actores intervinientes, intentando minimizar y agilizar los procesos burocráticos, pero sin restarle garantía jurídica, y centrándose más, si cabe, en la eficacia y eficiencia del sector público.

IV. Bibliografía.

-AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando: *El gobierno del gobierno*. Universidad de Guadalajara. Guadalajara (México) 2013.

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE): Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 2013. Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>

-BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (BOE): Ley 25/2018, de 10 de diciembre, reguladora de la actividad de los grupos de interés de la Comunitat Valenciana. 2018. Disponible en: <https://boe.es/buscar/pdf/2019/BOE-A-2019-967-consolidado.pdf>

-CANALES ALIENDE, José Manuel y ROMERO TARÍN, Adela: "Algunas consideraciones sobre la transparencia pública y el buen gobierno". *Revista Española de Transparencia*, núm. 5, pp. 115 - 127. 2017. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/73892/1/2017_Canales_Romero_RET.pdf

-CANALES ALIENDE, José Manuel y ROMERO TARÍN, Adela. (Eds.): *Estudios sobre la nueva cultura y valores del empleo público*. Bosch. Barcelona. 2018.

-FONTAINE, Guillaume: *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Anthropos. Barcelona. 2015.

-FUKUYAMA, Francis: *El liberalismo y sus desencantados. Cómo defender y salvaguardar nuestras democracias liberales*. Deusto. Barcelona. 2022.

-HELD, David: *La democracia y el orden global: Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Paidós. Barcelona. 1997.

-JAUREST, Vincent: *Les intouchables de l'Etat*. Edit. Rober Laffont. Paris. 2018.

-LEVITSKY, Steven. y ZIBLATT, Daniel: *Cómo mueren las democra-*

cias. Lo que la historia revela sobre vuestro futuro. Planeta, Booket. Barcelona. 2021

-MEDINA, Iván y NONELL, Rosa: "La dimensión regional de los grupos de interés en España". En Molins, Joaquim María; Muñoz Márquez, Luz y Medina, Iván (Dir.) *Los grupos de interés en España. La influencia de los lobbies en la política española.* Anaya. Madrid. pp. 123-148. 2016.

-MULLER, Pierre: *Las políticas públicas.* Universidad del Exterando. Bogotá. 2006.

-NAVARRO GÓMEZ, Carmen: "El proceso decisonal y las políticas públicas". En Canales Aliende, José Manuel y Sanmartín Pardo, José Jesús (Ed.) *Introducción a la Ciencia Política.* Universitat. Madrid. pp. 273-288. 2014

-PIERRE, Jon y PETERS, Guy: *Governance, Politics and the State.* Macmillan Press. London. 2000.

-ROMERO TARÍN, Adela: "Transparencia, grupos de presión y evaluación de políticas públicas: Un nuevo impulso hacia el paradigma de la gobernanza". En Sierra-Rodríguez, Javier y Ochoa Monzó, Josep (Dir.) *Hacia la regulación de los grupos de interés.* Thomson Reuters Aranzadi. Navarra. pp. 145-164. 2023.

-SUBIRATS, Joan.; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne.; y VARONE, Frédéric: *Análisis y gestión de políticas públicas.* Ariel. Barcelona. 2012.

Resumen.

Este artículo tiene como objetivo principal indagar sobre la existencia de la transparencia y la gobernanza. Para ello, además, también se propone reflexionar sobre los aportes que las políticas públicas y el Buen gobierno impulsan a favor de una participación ciudadana activa y deliberativa. El contenido se estructura de forma deductiva empleando una metodología descriptiva e

histórica desde el enfoque cualitativo aportando visiones y planteamientos que mejoren nuestra gobernanza y gobernabilidad. En suma, estas líneas expresan lo decisivos que la transparencia, los grupos de presión y el Buen gobierno son como elementos constitutivos de esta nueva gobernanza, más democrática, accesible y deliberativa que nunca.

PALABRAS CLAVE

Gobernanza, grupos de presión, proceso de toma de decisión, políticas públicas, transparencia, Buen gobierno, Administración Pública.