Transparencia efectiva y hoja de ruta para alcanzarla

Alberto Ortiz de Zárate Tercero

Introducción

> «Es principio general, aun cuando no esté expresamente declarado en nuestras Leyes Fundamentales, la publicidad de la actividad de los Órganos del Estado, porque las cosas públicas que a todos interesan pueden y deben ser conocidas de todos.»
>
> Preámbulo de la Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

El ejercicio de la transparencia en las Administraciones públicas nunca ha estado prohibido. La cita con la que empezamos este capítulo pertenece a la Ley 9/1968 sobre secretos oficiales, dictada en plena Dictadura. Incluso en época tan oscura, el legislador reconoce que la actividad del sector público debe ser hecha pública, con la única restricción de las materias consideradas reservadas, a las que hace referencia esa ley.

La Ley 9/1968 continúa vigente y no parece necesaria su derogación. En cambio, era de esperar que la regulación de los secretos viniera acompañada de una regulación complementaria de lo que no es secreto; esto es, de casi toda la información en poder del sector público. Sin embargo, no ha sido así hasta cuarenta y cinco años más tarde, con la llegada de la Ley 19/2013.

Los Ayuntamientos han tenido que adaptarse a las nuevas obligaciones, las cuales se están concretando, en la mayor parte de los casos, en disponer de un mecanismo para la solicitud de información y de un portal de transparencia. Se está incurriendo en una sinécdoque por la que dos mecanismos concretos acaban por sustituir el significado más amplio de la palabra *transparencia*. Muy al contrario, la transparencia debería ser un atributo del funcionamiento global de las instituciones locales, un requisito del trabajo público, una rutina administrativa y no una especialidad que se concrete en un apartado de la web, una unidad especial o un proyecto concreto.

Por otra parte, no siempre se ha realizado una reflexión acerca del *para qué* de la transparencia. Sin necesidad de apelar a fines últimos, la información publicada debe servir para que la ciudadanía se forma juicio y, para conseguirlo, en primer lugar debe interesarse por esa información. No basta con publicar. La evaluación de las políticas de transparencia debería dirigirse al resultado en el lado de la demanda y no sólo a la oferta disponible.,

En este artículo vamos a analizar la problemática existente y a proponer una hoja de ruta que permita avanzar razonablemente hacia una transparencia con resultados, hacia una transparencia efectiva. Además, he incluido un epílogo, a manera de estudio de caso, para ilustrar las ambigüedades a que se enfrenta el gestor público cuando aplica la legislación de transparencia.

Una advertencia: el autor no posee formación jurídica. Mi bagaje, en cambio, viene de una dilatada experiencia en gestión pública. Confío que este artículo contribuya a

dibujar buenas estrategias y a contagiar cierta dosis de entusiasmo en quienes han recibido el encargo de ocuparse de la transparencia en nuestras administraciones locales.

¿De qué hablamos cuando hablamos de transparencia?

1. ¿Qué es y por qué es tan importante?

La transparencia, en su formulación más esencial, sería *el libre acceso a la información por parte de las personas interesadas*. Puede ser aplicada a cualquier tipo de institución pública o privada.

La transparencia supone:

- un compromiso para la institución: el de facilitar el acceso a la información;
- un beneficio para las personas interesadas: el de utilizar esa información.

Cuando hablamos de la Administración pública, y de otras instituciones que gestionan bienes públicos, ese compromiso se convierte en una obligación y ese beneficio pasa a ser un derecho. Desde un punto de vista de valor público, afirmamos también que, por un lado, la institución debe fomentar el consumo de información pública, mientras que, por el otro, la ciudadanía puede convertirse en corresponsable de la buena gestión pública mediante un uso cívico de la información.

La transparencia es importante porque la información es importante. Podemos decir que el derecho a estar informado es el primer derecho de la ciudadanía en una democracia, ya que sólo un ciudadano informado está capacitado para ejercer de forma plena el resto de sus derechos. La información es la materia prima del conocimiento y el conocimiento es lo que nos hace libres y responsables. Este es el principal argumento para impulsar la transparencia.

Hay dos argumentos más concretos que están impulsando la adopción de medidas de transparencia:

- La búsqueda de legitimidad: en un contexto de descrédito de las instituciones y alejamiento ciudadano de la política tradicional, la transparencia aparece como una oportunidad para recuperar dosis de legitimidad.

- La lucha contra la corrupción: la transparencia incentiva la probidad y favorece entornos menos corruptos, al hacer más difícil la ocultación de las malas prácticas.

Sin embargo, la transparencia es necesaria, pero no suficiente. La legitimidad no se obtiene sólo mediante la apertura, sino mediante el ejercicio del buen gobierno, en un marco más amplio que incluye la buena gestión, la innovación pública, la rendición de cuentas, la colaboración ciudadana. Por otra parte, la corrupción no se elimina con el acceso a la información, sino que es necesario además arraigar valores de probidad pública, mediante la práctica de comportamientos ejemplares y de sanciones ejemplarizantes.

Una aclaración. Cuando enmarcamos a la transparencia dentro del paradigma del buen gobierno, estamos pensando en una concepción de buen gobierno mucho más amplia que la que sugiere la Ley 19/2013. En esta ley, la expresión "*buen gobierno*" aparece en

58 ocasiones, ninguna de ellas acompañada de una definición de qué pueda ser. En su lugar, se citan dieciséis principios generales y de actuación a observar por las personas que trabajan en lo público. De su lectura queda claro que se está restringiendo el buen gobierno al campo más estrecho de la integridad profesional e institucional, con una orientación sancionadora.

La concepción que vamos a manejar aquí es la de Manuel Villoria que entiende que buen gobierno es *«aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la eficacia, la coherencia y la participación»* (Villoria 2013:10). Por lo tanto, buen gobierno pone en relación y engloba[i] a:

- Integridad profesional y objetividad institucional
- Planificación y evaluación de planes y de políticas públicas
- Gestión innovadora
- Apertura de datos
- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas
- Participación y colaboración ciudadana.

Hay una expresión afortunada que encapsula la fuerza de este concepto: *«hacer bien las cosas buenas*[ii]*»* (Gobierno Vasco 2015, 13).

2. Tipos de transparencia.

España ha sido uno de los últimos países desarrollados en contar con el derecho de acceso a la información. Este hecho anómalo ha motivado una excesiva identificación del "derecho de petición" con el concepto transparencia, que en realidad resulta más complejo. En cambio, la aparición de sitios webs de las administraciones locales desde finales de los años noventa se ha solido clasificar en otra categoría, la de *presencia en internet*. Por otra parte, la aparición del movimiento de *datos abiertos* ha venido a añadir otra capa de apertura que no siempre se ha sabido poner en relación con las dos anteriores.

Existen tres formas de ejercer la transparencia, cada una de las cuales tiene diferentes consecuencias:

Transparencia pasiva:

Se trata del derecho de la ciudadanía a solicitar y obtener información en poder de la Administración pública, también conocido como *derecho de acceso a la información pública*. La transparencia pasiva es comparativamente más costosa y lenta, ya que implica una solicitud, un tratamiento de información y una entrega, caso a caso. Por eso, se recomienda invertir en los otros dos tipos de transparencia, de manera que se minimice la necesidad de usar este mecanismo.

Transparencia activa:

Se caracteriza como una obligación de la Administración de publicar continuamente la información de manera que cualquiera pueda acceder a ella. Cuando se practica en Internet, puede realizarse de manera rutinaria y poco costosa. Es también conocida

como *publicidad activa*. Aquí se alza la principal cuestión de qué ítems de información deben ser de obligada publicación.

Transparencia colaborativa:

Se caracteriza como una obligación de la Administración a publicar datos -información desagregada procesable-, al tiempo que como un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. Aquí juegan un papel protagonista los intermediarios sociales que son capaces de procesar información para alcanzar nuevas conclusiones o para explicarla de manera diferente.

Aunque los tres tipos de transparencia son necesarios y complementarios, podemos entender que existe una progresión desde la transparencia pasiva hasta la colaborativa, pasando por la publicidad activa, en el sentido de un aumento del aporte de valor público. Este aumento de valor viene dado por dos elementos:

Los recursos necesarios *(el denominador*): Registrar y contestar peticiones de información individuales es enormemente costoso, si lo ponemos en relación con la publicación de información en la web para su autoconsumo. Publicar datos *crudos* debería ser también menos costoso que elaborar piezas de información.

Los resultados obtenidos (*el numerado*r): A medida que avanzamos en esta escala, la ciudadanía asume un papel más activo, lo que motiva una mayor diversidad de usos de la información, al tiempo que un fortalecimiento de las redes de colaboración.

3. Contenidos de la transparencia.

La Administración pública maneja información acerca de casi cualquier materia, desde la agricultura a la cultura, pasando por el medio ambiente, la educación o el empleo. Esa información puede ser relevante para distintos públicos. Por lo tanto, la pregunta ya no es "¿qué información debemos abrir?", sino la contraria: "¿existe alguna rara excepción de información que no deba ser publicada?". La apertura debe ser la opción por defecto.

Ahora bien, buena parte de la información en poder de las Administraciones públicas tiene un carácter de tipo informativo, útil para muchos usos, pero sin mayores consecuencias para la gobernanza y que, por lo tanto, no incrementa la transparencia en sentido estricto. A esta información, que también conviene publicar, no podemos considerarla como constitutiva de la transparencia.

La transparencia tiene que ver con la información sensible, con la que permite a un ciudadano formarse un juicio acerca de cómo se está ejerciendo el poder. Haciendo un juego de palabras, decimos que es información que PICA, y que se nutre principalmente de cuatro tipos de contenidos:

- **Procesos**: la actividad de la institución y sus resultados.
- **Inventario**: bienes y recursos que detenta o usa.
- **Contabilidad**: el dinero que entra y que sale, de dónde viene y a dónde va.
- **Agenda**: quién hace qué, cuándo y con quién.

La transparencia supone un conocimiento profundo y detallado de las decisiones, resoluciones y reglamentaciones tomadas por las administraciones y por los poderes públicos, así como de sus motivaciones y justificaciones, e incluye la manera en la que se ha hecho la colecta y tratamiento de datos, además de proporcionar información sobre los costos reales de los proyectos y de las actividades, sobre el manejo de los fondos, y también sobre los peligros y las implicaciones que puedan darse, sobre los aspectos de seguridad, sobre los mecanismos instituidos de acceso a la información, y sobre todo otro aspecto relevante.

Por suerte y por desgracia, las administraciones locales han encontrado una referencia externa respecto de qué ítems se deben publicar. Transparency International España lleva midiendo el nivel de transparencia de las administraciones locales desde 2008 mediante una colección de ochenta ítems que ha ido evolucionando a lo largo de las seis evaluaciones que ha realizado hasta la fecha. Con esta información, Transparency International elabora y publica un ranking -el ITA: índice de transparencia de Ayuntamientos- que ha alcanzado gran popularidad. En 2017 no hay alcalde que admita una mala nota en ITA. El ranking se ha convertido en un gran motivador para la publicación de determinados ítems que anteriormente era muy infrecuente encontrar en los sitios webs de los Ayuntamientos.

Este sonoro éxito de ITA, que hay que entender como netamente positivo para la transparencia pública, también muestra una cara menos brillante. Cuando una organización adopta un sistema de medida tiende a identificar la herramienta y el resultado. Hay una frase que resume este efecto: *dime lo que me mides y te diré lo que hago*. En el caso de nuestros Ayuntamientos, el efecto es tan notable que observamos numerosos portales de transparencia orientados radicalmente a puntuar en ITA, con una arquitectura de información que calca los ochenta ítems y unos contenidos que ofrecen el mínimo necesario para ser admitidos, sin una reflexión paralela acerca de qué necesita el usuario final de esos contenidos.

Aunque cada vez existe una mayor oferta de contenidos de transparencia, no queda claro que esa oferta esté produciendo resultados apreciables en el lado de la demanda, en la ciudadanía.

Hacia la transparencia efectiva

Pese a la importancia que le otorgamos, no debemos entender la transparencia como un bien absoluto que deba ser alcanzado por sí mismo, sino que ha de ser entendida en el contexto de un marco más amplio, el del gobierno abierto, o, mejor aún, en el emergente paradigma de buen gobierno, para contribuir al valor público. La transparencia, entendida como mero suministro de información, es insuficiente para alcanzar sus metas.

Podemos hablar de dos niveles de transparencia:

- **Transparencia potencial**: sería la posibilidad de acceder a la información y utilizarla. Para esto bastan dos condiciones: publicidad -que la información esté accesible- y claridad -que pueda ser entendida por una persona interesada.

- **Transparencia efectiva**: es el hecho real de que la ciudadanía se informe y se forme juicio. Si la información está disponible, pero no se usa, no produce ningún efecto. Para que ocurra la transparencia efectiva, la Administración pública debe tomar un papel activo en la difusión de la información, en su

adaptación a diferentes públicos y también en el aumento de las capacidades de la sociedad para entender y utilizar la información.

Algunos criterios mínimos para facilitar la transparencia efectiva son:

- Accesibilidad: cualquiera puede obtener la información.
- Inteligibilidad: la información se entiende por sus destinatarios.
- Calidad: la información es completa, veraz y granular.
- Facilidad de uso: procesar la información y redifundirla es sencillo.
- Utilidad: la información es interesante para algún propósito.
- Segmentación: la información se orienta a diferentes tipos de destinatarios.
- Basada en hechos: es posible comprobar su veracidad acudiendo a los datos.
- Bidireccionalidad: la ciudadanía puede preguntar y pedir aclaraciones.
- Comunicación: esfuerzo por hacer llegar la información a sus destinatarios.
- Colaboración: la ciudadanía produce también información relevante.

Y, con todo, estos criterios no aseguran que, después de todo, se consiga la meta: que la ciudadanía se informe y se forme juicio. Precisamente, este artículo pretende dibujar una hoja de ruta para avanzar en mayores cotas de efectividad.

Hoja de ruta para la transparencia efectiva

Cada vez existe más información a disposición de la ciudadanía. Sin embargo, no queda claro que esté sirviendo a las metas que señalamos al principio: mayor conocimiento, mayor legitimidad y mayor integridad pública. Necesitamos diseñar una hoja de ruta que nos permita avanzar desde un estadio inicial de mera información publicada hacia el horizonte de una ciudadanía corresponsable que colabora en el buen gobierno municipal.

Parece, por lo tanto, que la cantidad de información publicada no es el principal problema que afrontamos. Existe otro componente al que vamos a llamar *calidad*, para contrastarlo con el de la *cantidad*. Dicho de otra manera, hasta ahora se ha venido avanzado en resolver la pregunta *"¿qué información se debe publicar?"*, pero se ha dejado en segundo plano la pregunta *"¿cómo consigo que la transparencia se haga efectiva?"*. Nuestra hoja de ruta da por supuesto que se necesita aumentar progresivamente la cantidad de contenidos publicados pero, sobre todo, responde a la cuestión del *cómo*.

Una vez cumplidas las obligaciones mínimas que marca la ley, se abre un escenario mucho más atractivo, al tiempo que desprovisto de señales claras acerca de por dónde ir. El siguiente grafo pretende dibujar esas marcas, para guía de caminantes[iii].

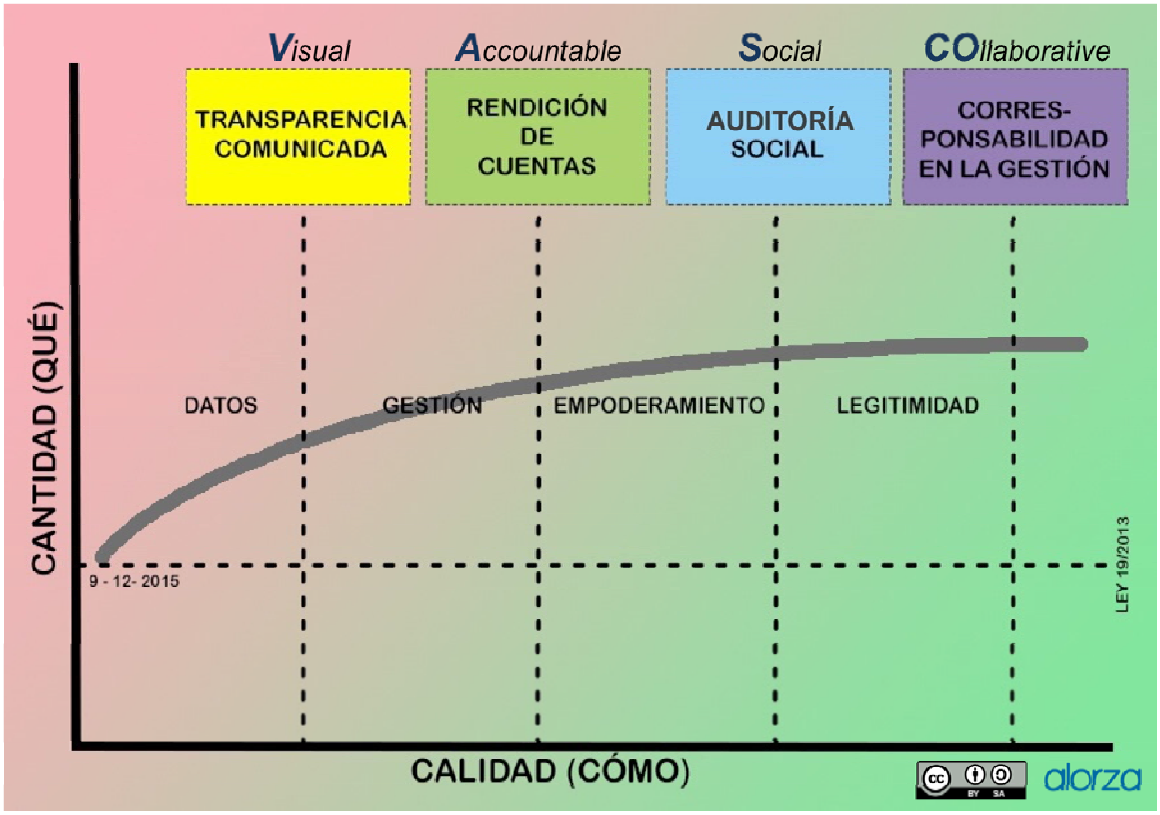

Imagen 1: hoja de ruta hacia la transparencia efectiva (adaptado de Ortiz de Zarate 2015)

En el grafo, hemos dibujado los avances en transparencia sobre un plano cartesiano. Para ello, tomamos dos ejes:

- **Cantidad**: hace referencia al número de ítems de transparencia abiertos. Responde a la pregunta del qué.
- **Calidad**: expresa el grado de sofisticación que se aplica, con el fin de cumplir mejor con los objetivos. Responde a la pregunta del cómo.

Podemos considerar a la ley 19/2013, como la línea base de nuestro modelo, el límite inferior. O, si se prefiere, podemos trazar la línea a partir de los ítems del ranking ITA de Transparency International.

En todo caso, la línea propuesta atraviesa cuatro hitos. Los tres primeros son alcanzables y podrían estructurar un plan estratégico de transparencia municipal. El cuarto hito, en cambio, funge de horizonte hipnótico hacia el que avanzar incansablemente.

1. Transparencia comunicada

La mera publicación de información no supone una gran diferencia respecto del conocimiento que se transmite. El hecho de poder acceder a un enorme pdf con los detalles del presupuesto y el gasto de un municipio no basta para acercar la gestión de lo público a la ciudadanía. Por eso, el primer paso es el de publicar contenidos atractivos y didácticos, que permitan su lectura en varios niveles de profundidad y que aporten alguna interactividad.

La transparencia bien comunicada depende, sobre todo de tres elementos:

- **Usabilidad**: asegurar que distintos segmentos de usuarios acceden a los contenidos y son capaces de entenderlos con un mínimo esfuerzo.
- **Visualización**: frente a los textos discursivos, que llegan a pocos, soluciones gráficas que permitan un rápida asimilación. La información sobre un mapa es uno de los mejores ejemplos.
- **Interactividad**: cada usuario debe poder elegir el nivel de profundidad al que quiere acceder y poder realizar consultas personalizadas.

Existe un requisito previo: contar con datos. No es posible elaborar un gráfico a partir de un texto discursivo. Por lo tanto, la apertura de datos (*open government data*) guarda estrecha relación con la posibilidad de trasparencia comunicada.

Ya contamos con un buen número de buenas prácticas de transparencia comunicada, que suponen esfuerzos de representación de la información en gráficos, visualizaciones, infografías y mapas, con uso de lenguaje claro. Uno de los mejores casos es el del proyecto "¿Dónde van mis impuestos?" lanzado por la Fundación Civio, que ha producido una plataforma web -desarrollada en colaboración con el Gobierno de Aragón- que permite la consulta interactiva y visual de los presupuestos, los ingresos, los gastos y la contratación de cualquier institución pública.

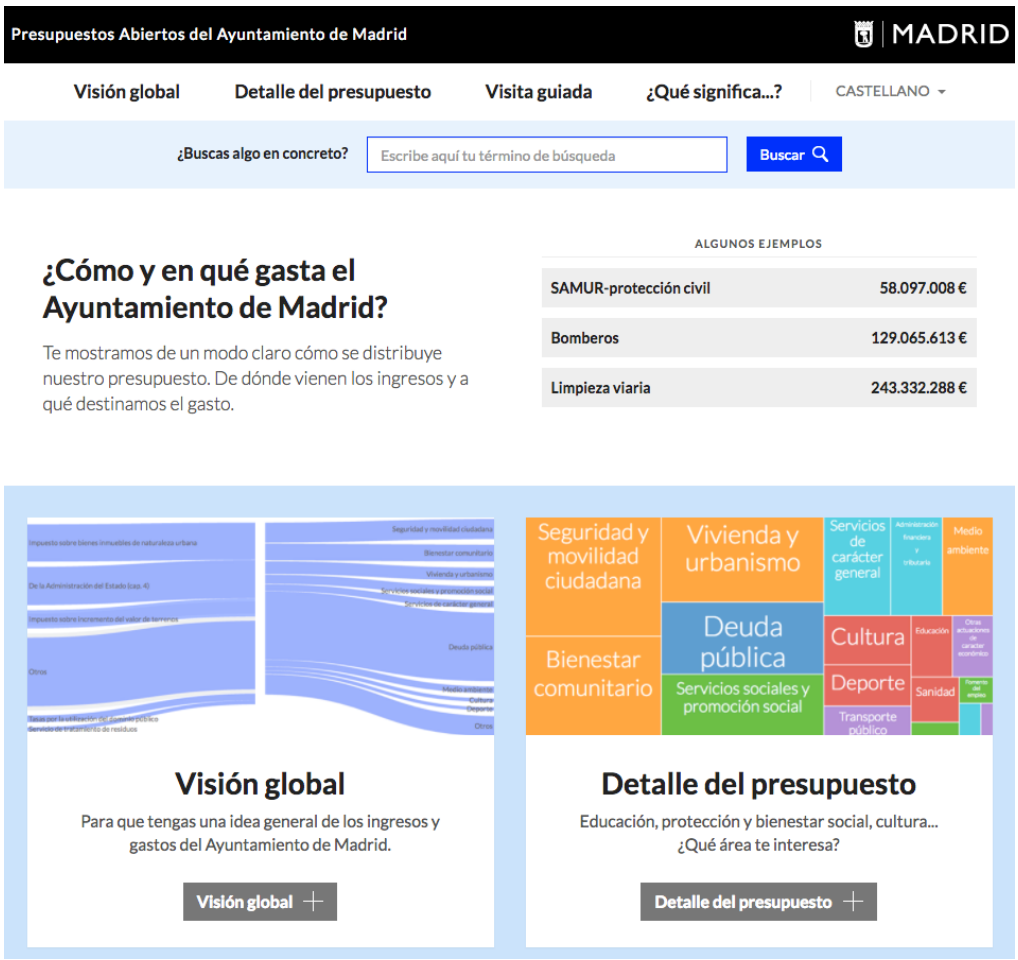

Imagen 2: presupuestos abiertos del Ayuntamiento de Madrid (https://presupuestosabiertos.madrid.es/)

2. Rendición de cuentas

La claridad no basta. La información dice poco si no se pone en el contexto de los objetivos que se pretenden conseguir. La transparencia aporta valor público cuando sirve para que la ciudadanía se forme una opinión informada acerca de cómo van las cosas. Por lo tanto, el segundo hito tiene que ver con mostrar la planificación, los avances, los logros y los fracasos, el consumo de recursos y el cumplimiento de plazos.

En realidad, la rendición de cuentas debería ser una consecuencia directa de haber implantado sistemas de gestión en los Ayuntamientos. Allá donde se han implantado sistemas de gestión de la calidad o donde existe una práctica de planificación estratégica debería haberse asentado la rutina de medir y comunicar los resultados. Sin embargo, lo cierto es que existe un enorme déficit en este aspecto en la administración local española. Las prácticas de rendición de cuentas existentes son, en el mejor de los casos, fragmentarias.

Debemos distinguir varios niveles de rendición de cuentas:

Nivel político: el plan de legislatura.

Cuando se forma un gobierno municipal, las promesas de los programas electorales de los partidos que conformen el gobierno se concretan en un plan de legislatura. Este plan debe ser entendido como la colección de compromisos que asume el gobierno frente a la ciudadanía. Es de importancia capital que la ciudadanía pueda conocer qué promesas se han formulado y cómo se van cumpliendo.

Los planes de legislatura afrontan un problema de entrada: no es sensato prometer el primer día lo que se va a ejecutar en cuatro años. porque la incertidumbre en ese momento es mayúscula. Por eso se puede recomendar lanzar un plan marco para toda la legislatura, acompañado de un plan operativo a cien días, seguido de planes anuales. La mayor cercanía de las fechas ayuda a una planificación más tensa y a una mejor supervisión del cumplimiento de los compromisos.

Nivel sectorial: planes departamentales y temáticos.

Las distintas áreas que forman las corporaciones municipales presentan lógicas de funcionamiento adaptadas a las políticas concretas que gestionan. No siempre cuadra el ámbito temporal de la legislatura. Por ejemplo, un plan de sostenibilidad probablemente se plantee con marcos temporales mucho más amplios. Lo mismo cabría decir de las obras emblemáticas, que pueden prolongarse a lo largo de varias legislaturas.

En todo caso, lo sectorial presenta una lógica propia, más técnica y menos política. Cada plan puede llevar su rendición de cuentas relativamente independiente, sin obviar su contribución al plan de legislatura.

Nivel servicio: cartas de servicio.

Entre los compromisos del plan de legislatura, rara vez encontramos promesas como *"seguir manteniendo el servicio de transporte público"*, o *"abrir los polideportivos en su horario habitual"*. Los servicios, con su lógica de ciclo continuo, suelen escapar del ámbito de las promesas a cumplir en una fecha concreta. A cambio, los responsables de los servicios pueden prometer mantener o superar ciertos estándares de calidad y rendir

cuentas acerca de su consecución. La metodología de calidad que sirve para esto son las *cartas de servicio.*

Por fin, hay que señalar que la rendición de cuentas, en tanto la consideremos traducción del término anglo *accountability*, conlleva además una toma de *responsabilidad* por el cargo que corresponda. La rendición de cuentas no obliga sólo a publicar la buena o mala marcha de los proyectos, sino también a hacerse cargo de los resultados y tomar las decisiones que sean precisas.

3. Auditoría social

Implantar una rendición de cuentas cuesta trabajo. Y, sin embargo, no servirá de nada si la ciudadanía no muestra un interés en los resultados de la gestión. No vamos a lograr valor público hasta que no lleguemos a la ciudadanía.

No existe una gran demanda por conocer la rendición de cuentas completa de un Ayuntamiento, más allá de la prensa, la oposición y ciertos sectores de la sociedad civil. En cambio, si pensamos en la dirección contraria, son escasas las personas que no sientan interés por algunos de los resultados de la gestión pública. En consecuencia, la manera de llegar a la ciudadanía supone, en primer lugar, una caracterización de los distintos segmentos de destinatarios a los que nos dirigimos y, a continuación, mucho trabajo de cercanía para que la ciudadanía se informe y tome opinión.

Alcanzar un estado de auditoría social implica, por lo tanto, apelar al interés de pequeños colectivos. Por ejemplo, la política de deportes de un Ayuntamiento interesa a ciudadanos que practican algún deporte, a padres y madres con hijos en edad de deporte escolar, a asociaciones por la salud y a empresarios del sector, por citar algunos grupos de interés.

La única manera de poder ejercer una adecuada campaña que acerque los resultados de la gestión a sus grupos de interés es mediante la creación de una cultura participativa en el interior del Ayuntamiento. En este punto, la transparencia y la participación confluyen. En el momento en que presentamos los resultados de un área o un servicio municipal a un colectivo ciudadano, la propia lógica de la reunión lleva a preguntar la opinión de los asistentes y a recoger propuestas de mejora. Aquí es donde empezamos a percibir los beneficios de una transparencia efectiva.

4. Corresponsabilidad en la gestión

La transparencia persigue la meta de una gobernanza en red, con una ciudadanía que adopta un papel activo en la gestión de la cosa pública. Como dije antes, esta no es una estación final, sino un horizonte hacia el que siempre debemos dirigirnos.

Requisito previo: legitimidad. El ejercicio continuo de la rendición de cuentas puede sentar las bases de una relación de confianza entre gobernantes y gobernados, que mejore la legitimidad de las instituciones públicas. Sin cierto grado de legitimidad, nada es posible.

EPÍLOGO: simplificando el acceso a la información

Una mañana, en la primavera de 2017, me encontraba en una reunión de trabajo con el equipo de transparencia de un Ayuntamiento de cerca de 200.000 habitantes. Estábamos analizando su proceso de solicitud de información pública, en los términos previstos por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

El objetivo del día era rediseñar el proceso para hacerlo más más usable y, por ende, más usado. El punto de partida no era el mejor: el registro de solicitudes recibidas arrojaba unas cifras cercanas a cero, especialmente una vez separadas las que han llegado de orígenes muy concretos (oposición política, prensa). Lo cierto es que la ciudadanía no usa este canal. Parecería que urge dirigirse a la población e instar a que haga uso de su derecho. Parecería que el indicador clave de nuestro éxito debería ser el aumento de solicitudes respecto al período anterior.

Vista de esta manera, es una misión imposible. No existe, ni existirá, una demanda amplia para el acceso a la información pública en los términos favorecidos por la mayor parte de Ayuntamientos; esto es, mediante una solicitud cumplimentada en línea en la sede electrónica de la institución. Cuando un particular se decide a iniciar este trámite administrativo presupone que la información solicitada es tan sensible que probablemente no podría obtenerla de otra manera. Dicho de otra forma, existen necesidades de información, pero escasa motivación en el ciudadano medio para enfrentarse a un trámite administrativo.

En busca de un nudo gordiano que cortar, ampliamos el foco y examinamos el conjunto de canales de información provistos por el Ayuntamiento. En muchas administraciones modernas se ha constituido una capa de atención ciudadana, que se conforma como un sistema especializado en entender las necesidades de la ciudadanía y traducirlas a un repertorio de respuestas programado. Este es el sistema que se ocupa de responder preguntas, ya sea de manera directa o mediante un enrutamiento de la pregunta a la unidad administrativa encargada de responder. El sistema de atención ciudadana se compone de recursos presenciales y digitales, síncronos y asíncronos, gestionados por personas y automatizados.

Analizado el sistema de atención ciudadana, vimos enseguida que esta unidad estaba intermediando eficazmente entre la ciudadanía y la información pública. Por ejemplo, ya existía un servicio de atención a quejas y sugerencias que, después de varios ciclos de mejora, estaba obteniendo buenos resultados. Estos son algunos de los atributos de este servicio:

- Multicanal, el ciudadano elige el tipo de interacción.
- Digitalizado, no introduce papel en el sistema.
- Facilidad de uso contrastada.
- La pregunta se enruta a la unidad responsable de responder.
- Compromiso de respuesta en un máximo de 10 días.

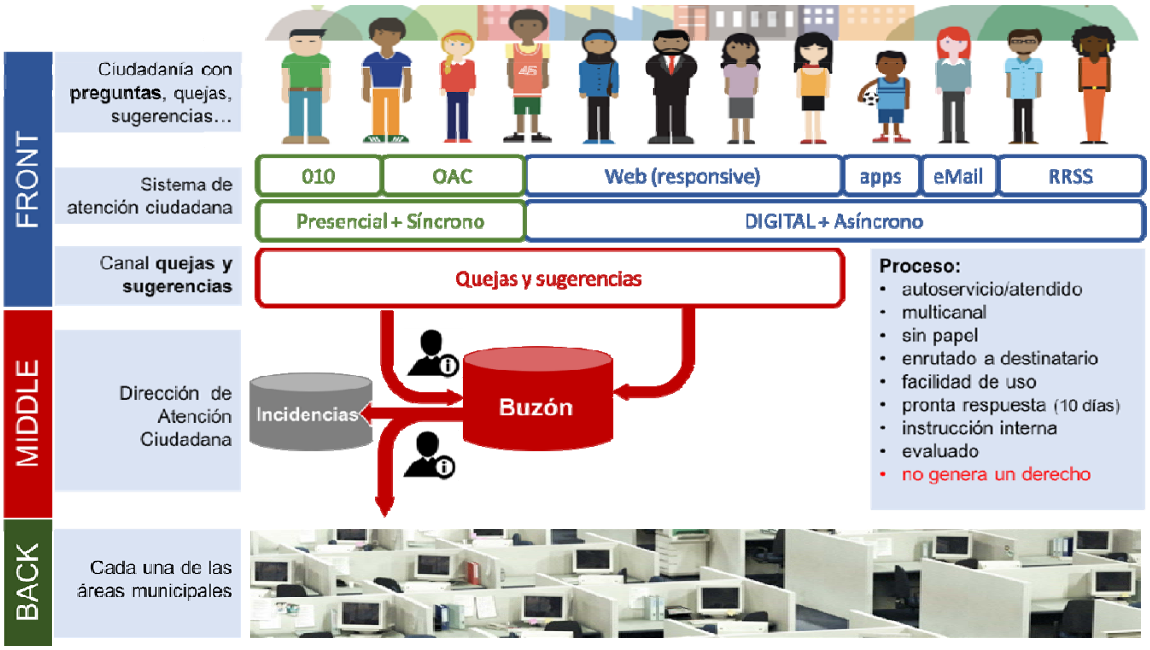

Imagen 3: proceso de quejas y sugerencias

¿Qué mejoras o ventajas introduce el nuevo derecho de acceso a la información pública sobre este mecanismo ya existente? Todo el cambio viene por la palabra "derecho". El derecho de acceso establece qué tipo de información debe ser puesta a disposición de manera obligatoria y proporciona un mecanismo para resolver las diferencias de criterio. Por lo tanto, su eficacia se centra en la capacidad de resolver discrepancias. A cambio, hay que pagar un peaje: el de la tramitación administrativa, con sus requisitos de registro, identificación y complejidad burocrática.

Si hemos analizado correctamente el problema, la solución pasa por incorporar el nuevo proceso de acceso a la información pública a la lógica del sistema de atención ciudadana, utilizando los mecanismos que ya están funcionando bien.

Con esta perspectiva, atención ciudadana propondrá soluciones adaptadas a la necesidad real de cada ciudadano, empezando por las más sencillas e inmediatas y dejando como recurso de última solución el trámite de acceso a la información. Al tiempo, fomentará la publicidad activa mediante un trasvase de las respuestas a la web, y favorecerá los escenarios participativos del tipo "buzón ciudadano abierto", donde las cuestiones se plantean en abierto y son debatidas y contestadas por cualquiera.

Esto es, el sistema de atención ciudadana procesa la petición de información según cinco preguntas implícitas -no se formulan-, que aparecen de manera sucesiva:

1. ¿Desea información u otra cosa (queja, sugerencia…)?
2. ¿Desea que le conteste ahora?
3. ¿Desea identificarse?
4. ¿Desea que su pregunta y la respuesta sean públicas?
5. ¿Desea que su petición se tramite de acuerdo con la Ley de Transparencia?

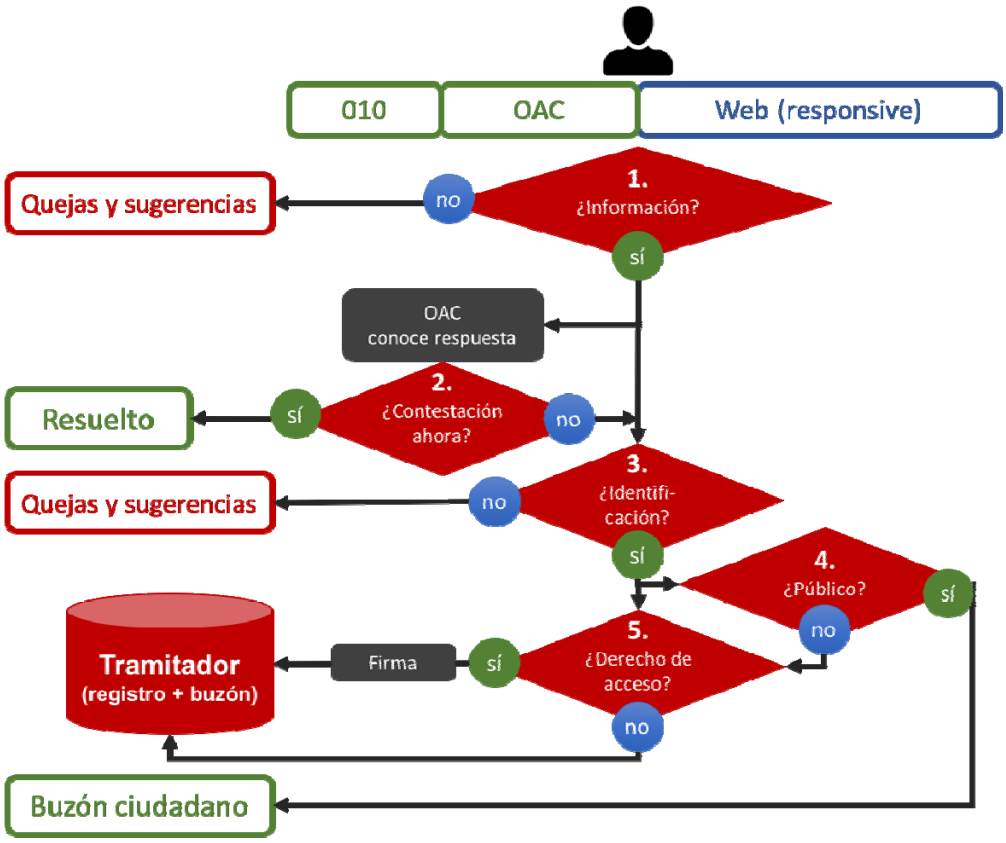

Imagen 4: respuesta adaptada

¿A dónde nos ha llevado este estudio de caso? Las conclusiones que extraemos no eran evidentes al principio:

1. El mejor trámite es el trámite que no se nota, que no se sufre, que no existe. Nadie quiere tramitar solicitudes de acceso a la información, sino obtener la información que necesita y, seguramente, no en un plazo de treinta días, ni vía reclamación. Por lo tanto, nuestro indicador de éxito no puede ser el aumento de solicitudes "oficiales", sino otro u otros que hagan referencia al intercambio global de información, al incremento del grado de apertura de información. De hecho, si en el resto del sistema se produce una actividad rica, cuantas menos solicitudes se reciban mejor: lo consideramos un mecanismo de último recurso.

2. La ley prevé la implantación de sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de la organización interna de las administraciones locales y, en el caso de la AGE, unidades especializadas para las que establece una serie de funciones. No parece lógico establecer nuevas unidades, sino desarrollar el sistema de atención ciudadana, como capa especializada en entender a la ciudadanía y darle respuesta.

3. La implantación de soluciones demasiado pegadas a la ley suele ser contraproducente. En su lugar, hay que diseñar servicio, con lógica de marketing público. No podemos volver a caer en la aberración de distinguir entre sede electrónica y sitio web (¿lo que no está en sede no es fiable?), entre portal de transparencia y sitio web (¿sólo se practica la transparencia en el portal de transparencia?).

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA

DEPARTAMENTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y JUSTICIA. GOBIERNO VASCO: «Embarcamos en la Transparencia. Manual de Tripulación». 2015, descargable en http://www.gardena.euskadi.eus/guia_transparencia/ (Disponible el 25/08/17).

JIMÉNEZ, SERGIO: «Portales de transparencia: conclusiones», en el blog *Analítica Web Pública*. 2016, en http://blog.publlitica.es/portales-de-transparencia-conclusiones/ (Disponible el 25/08/17).

ORTIZ DE ZARATE, ALBERTO: «Hoja de ruta para avanzar en transparencia», en el blog *Administraciones en red*. 2015, en https://eadminblog.net/2015/11/08/hoja-de-ruta-para-avanzar-en-transparencia/ (Disponible el 25/08/17).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA: «Metodología del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos 2017». 2017, descargable en http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/metodologia_ita-2017.pdf/ (Disponible el 25/08/17).

VILLORIA MENDIETA, MANUEL: «El buen gobierno, entre la integridad institucional y la innovación democrática», en *Revista Democracia y Gobierno Local*. Núm. 20, 2013, pág. 5.

NOTAS:

[i] Esta lista se inspira en los trabajos previos al borrador de Norma Foral de Buen Gobierno, llevados a cabo por la Diputación Foral de Gipuzkoa, en los que he tenido el honor de participar.

[ii] Estoy usando como marco para la transparencia el del buen gobierno, en lugar del más habitual del gobierno abierto porque establece mucho mejor la finalidad de la transparencia al ponerla en relación con el valor público.

[iii] Este epígrafe desarrolla mis propias ideas, expresadas de manera original en el blog "Administraciones en red" y desarrolladas en conferencias y cursos que he ido impartiendo.