



Transparencia

Jesús Lizcano Álvarez
Universidad Autónoma de Madrid
jesus.lizcano@transparencia.org.es

Resumen

La transparencia es hoy día un término realmente significativo ya que corresponde a un valor tan esencial como necesario en el contexto político, económico y social. La transparencia está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan. La transparencia constituye así un pilar básico que es necesario desarrollar e impulsar desde todos los niveles de la sociedad como elemento fundamental para conseguir la equidad social y la eficiencia económica. En este contexto, y con dichos objetivos, la sociedad civil viene desarrollando iniciativas que promueven e impulsan esa transparencia, y entre ellas cabe citar las de la ONG Transparencia Internacional, cuya finalidad fundamental es luchar contra la corrupción y generar herramientas de transparencia, dado que ésta constituye el mejor antídoto contra la corrupción. En este texto se hace referencia a alguna de las experiencias desarrolladas por Transparencia Internacional España, como es el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, que en sus sucesivas ediciones ha impulsado una clara mejora del nivel de apertura informativa de estas entidades locales españolas.

Palabras clave

Transparencia, derecho a saber, instituciones públicas, índices de transparencia, ética social, Transparencia Internacional España.

Transparency

Abstract

Transparency is a term really significant today as it corresponds to an essential and necessary value in the political, economic and social development. Transparency is inherently linked to the right to know the citizens, who increasingly demand to be sufficiently informed and have greater involvement in decisions that affect them. Transparency is a basic pillar and the need to develop and promote from all levels of society as key to achieving social equity and economic efficiency. In this context, and with these goals, civil society is developing initiatives that promote and foster this transparency, and among them include the NGO Transparency International, whose primary purpose is to combat corruption and build transparency tools, since this is the best antidote against corruption. This text refers to some of the experiences developed by Transparency International Spain, as in the Transparency Index of the Municipalities, which in its successive editions has driven a clear improvement in the level of openness of information from these local Spanish entities.

Keywords

Transparency, right to know, public institutions, Transparency indices, social ethics, Transparency International Spain.

El término *Transparencia* hace referencia a un concepto que en la práctica se puede utilizar de distintas formas y bajo numerosos enfoques y perspectivas. Vamos a citar a estos efectos algunas definiciones que aporten inicialmente una cierta delimitación del término. Cabe señalar, en primer lugar, que el *Anti-Corruption Resource Centre - U4* (2012) define *Transparencia* como: “La cualidad de ser claro, honesto y abierto. En un principio, la transparencia implica que los funcionarios públicos, directivos y administradores tienen el deber de actuar de manera visible, predecible y comprensible. La información disponible debe ser suficiente para que otras instituciones y el público en general puedan evaluar si los procedimientos que se siguen son consonantes con el mandato otorgado. La transparencia, por tanto, se considera un elemento esencial del buen gobierno responsable, que conduce a la asignación de los recursos, a una mayor eficiencia, y a mejores perspectivas de crecimiento económico en general.” Se trata de una amplia definición del término, que viene a recoger además algunas de las características que deben tener los responsables públicos de esa información que satisfaga el *derecho a saber* de los ciudadanos.

Por otra parte, podemos igualmente hacer referencia a la organización Transparencia Internacional (TI), y a la definición del término que esta organización recoge en un borrador de “Guía de Lenguaje claro”, dentro del cual se contempla la *Transparencia* en los siguientes términos: “La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.”

Parece claro que en una sociedad moderna como la actual, los ciudadanos tienen derecho y exigen, cada vez más, estar suficientemente *informados* y tener un mayor grado de *participación* en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban o, al menos, tengan acceso a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial, así como en las *entidades privadas* (empresas e instituciones no lucrativas) en aquello que esté relacionado con el interés público.

La transparencia se convierte así en un pilar básico que la sociedad actual ha de desarrollar de una forma amplia y permanente, como elemento fundamental para conseguir un mínimo nivel de equidad social y de eficiencia económica, y para que los ciudadanos no queden así desprotegidos y desprovistos de uno de sus derechos fundamentales: el derecho a la información, y en definitiva, el mencionado *derecho a saber*.

La transparencia viene así a posibilitar un cierto control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, constituye una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo.

Es importante tener en cuenta que dentro de una sociedad amplia, integrada y plural como la actual, hemos de progresar en todas las proyecciones que tiene la transparencia a nivel tanto social, como económico e institucional. Es por ello que



resulta tan importante como necesario tener en cuenta y avanzar en las siguientes *manifestaciones* de la transparencia: a) Transparencia del sector público, b) Transparencia en los mercados financieros, c) Transparencia religiosa, d) Transparencia universitaria y e) Transparencia de las empresas.

El sector público es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que, por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país (aunque pueda haber diferencias entre unos y otros países según su estructura, el sistema político, la ideología del partido que gobierne, etc.), y, por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Dado que el sector público, por otra parte, está financiado con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos, y dado que se encarga exclusivamente de servir a dichos ciudadanos, se hace realmente fundamental la existencia de un suficiente nivel de *transparencia* en este sector. Es por ello que se debería aspirar a que en todos los países se proporcione una información clara al ciudadano sobre las cuentas, la situación y evolución financiera de las administraciones públicas, a todos los niveles existentes; en España, por ejemplo, a nivel estatal, autonómico y local.

En aras de esta transparencia, se deberían buscar así los medios para poder presentar periódicamente a los ciudadanos un conjunto o panel de magnitudes e indicadores básicos sobre distintos ámbitos y niveles de apreciación. En este sentido, se deberían establecer unos *indicadores* o datos básicos relativos, por ejemplo, al endeudamiento que en cada momento tiene las administraciones públicas; o bien a la equidad *intergeneracional*, la cual no se suele respetar por parte de los gobiernos y en las disposiciones legislativas por un cierto egoísmo de la generaciones actuales en detrimento de las generaciones futuras, a las que se suelen ir *endosando* deudas contraídas por las actuales. También se deberían presentar y publicar índices de retraso y calidad de la justicia, o aquellos relacionados con la contratación directa de obras públicas, o sobre los costes reales de las campañas electorales, etc. Todo ello, en fin, se debería poner a disposición de los ciudadanos, de una forma clara y entendible para la mayoría. Aparte de esta información de carácter operativo y económico, la transparencia del sector público debería hacerse extensiva, asimismo, al funcionamiento y los procesos de actividades que desarrollan los órganos e instituciones públicas a todos los niveles.

Sería así necesario, para todo lo anterior, formular un *panel* de información *básica e integrada* para el ciudadano que, para no incurrir en costes innecesarios y agilizar la presentación y permanente actualización de los datos, debería estar disponible de una forma sencilla y directa en Internet.

Los mercados financieros constituyen un componente básico y cada vez más importante, complejo y globalizado en el sistema económico actual. Los ciudadanos participan cada vez más -consciente o inconscientemente- en ellos ya que en tanto y en cuanto disponen de ahorros que colocan en cuentas bancarias, y otros productos financieros tales como depósitos a plazo, fondos de inversión, acciones u obligaciones, etc. o simplemente como aportantes a planes de pensiones (los cuales están materializados en inversiones financieras), ya están participando y aportando recursos para su funcionamiento; por lo tanto, están relacionados directamente y, en consecuencia, interesados en el buen funcionamiento y la transparencia de estos mercados.

Resulta cada vez más necesario y urgente, en este contexto, corregir y subsanar las *asimetrías* informativas que existen en estos mercados, así como la *opacidad* que se da de forma frecuente, y en algunos ámbitos de manera generalizada, en el acceso de esta información para los ciudadanos. Sería importante, en este sentido, fomentar la transparencia, en primer lugar, en cuanto a la información sobre la situación de las empresas; en segundo lugar, sería igualmente importante que hubiera información abierta y pública en relación con los vínculos que puedan existir entre los agentes, los analistas y las propias instituciones financieras.

Pero, en todo caso, la manifestación más importante y sustantiva, en la práctica de la transparencia de los mercados financieros para el ciudadano, sería el necesario aumento de la información en todas aquellas características y condiciones contractuales que poseen las operaciones en las que participan. Por ejemplo, los préstamos en general, y los hipotecarios en particular, los planes de pensiones, los fondos de inversión, etc.; de los cuales resulta realmente exagerada la ausencia de información que existe para el público en general, e incluso una vez que el ciudadano, en concreto, ha contratado alguno de estos préstamos, planes de pensiones, etc., normalmente no se le proporciona una información clara de aspectos tan básicos como las comisiones que le van a cobrar o le están cobrando, tanto al inicio (con la formalización de la operación), como de forma periódica posteriormente durante el tiempo que dura el contrato u operación. Esta es una asignatura pendiente en el terreno de la transparencia de los mercados financieros.

Otra de las muy numerosas manifestaciones de la transparencia en una sociedad moderna, y que está más vinculada al ámbito de lo privado o lo personal de cada ciudadano, sin olvidar que tiene un importante grado de afectación social y colectiva, es el ámbito de lo *religioso*; en este sentido, destaca la importancia que en una sociedad moderna puede tener la existencia de un suficiente nivel de transparencia religiosa.

En nuestra opinión sería muy importante, y un claro exponente de una sociedad madura, que se pusiese a disposición del ciudadano una información abierta y accesible sobre los postulados y preceptos básicos de las religiones actualmente existentes. Ello posibilitaría a cualquier persona conocer las posturas de los supuestos *adversarios religiosos*, esto es, lo que para muchos son opciones contrapuestas y no simplemente distintas o complementarias, y que mediante una información amplia, institucionalizada y transparente se posibilitaría un mayor intercambio de conocimientos, por tanto, un menor nivel de fundamentalismos, para, quizá, ir dejando de considerar adversarios a los que piensan de forma distinta a uno mismo en el terreno religioso.

Para ello sería necesario llevar la transparencia al comienzo de la vida del ciudadano, y por tanto, informar y enseñar en las escuelas a los niños (en todos los países) de la existencia de las diversas religiones, e incluso que se enseñen los aspectos básicos de cada una de ellas, al menos de las religiones más importantes a nivel mundial. Ello fomentaría en los niños de cualquiera de los países un carácter más tolerante respecto a las diversas opciones y, por tanto, respecto de las *otras* formas de pensar en el terreno religioso.

Sería también importante, en aras de esta transparencia religiosa, la existencia de una publicación abierta (en Internet) de información clara y neutral sobre las distintas religiones, traducida a diversos idiomas; incluso una presentación comparativa, a través de una serie de aspectos o preguntas básicas y comunes a todas ellas. De esta forma, en todo momento cualquier persona podría tener acceso



a una información abierta, objetiva y multiforme del hecho religioso en clave de las muy distintas formas de pensar y confesiones en este ámbito.

Dado que pertenecemos y participamos en el ámbito universitario, nos permitimos traer aquí a colación -como un ejemplo de otra de las manifestaciones de la transparencia- su proyección dentro de la universidad. En este sentido, también sería muy importante fomentar el aumento continuo y homogéneo de la transparencia en el propio funcionamiento de la universidad, así como en manifestaciones y procesos concretos, como es el de la evaluación del profesorado, tanto en lo relativo a la evaluación de la investigación como de la evaluación de la docencia. También es importante conseguir un adecuado nivel de información y transparencia en la evaluación del alumnado, así como en un terreno que actualmente se está desarrollando de una forma creciente como es la evaluación de la *calidad* de las universidades. Cuanto mayor sea la información existente al respecto y más accesible resulte de forma generalizada, mayor será el incentivo a la mejora y la sana competencia hacia unos estándares de calidad en la actividad de las distintas universidades.

En lo relativo a la transparencia de las empresas, cabe recordar la importancia que tiene que las mismas presenten a la sociedad, además de las cuentas anuales (información ya de carácter obligatorio y que han de depositar en el Registro Mercantil), también unas memorias amplias y detalladas sobre otros muchos aspectos sociales, medioambientales, etc.; siguiendo el objetivo de responsabilidad social.

En este sentido, cabe señalar que la *Global Reporting Initiative* (GRI) manifiesta que la transparencia en la elaboración de memorias constituye un ejercicio de *responsabilidad empresarial*, ya que supone la explicación clara y abierta de las propias acciones a aquellos que tienen derecho a preguntar o motivos para hacerlo. Por otra parte, la Unión Europea considera la Responsabilidad Social Corporativa como una contribución empresarial al desarrollo sostenible y equilibrado para todos aquellos que interactúan con la empresa (*stakeholders*): accionistas, empleados, comunidad financiera, proveedores, clientes y la sociedad en general.

La importancia de este importante concepto y meta social se evidencia, por otra parte, en los distintos desarrollos normativos habidos a nivel internacional en este ámbito, algunos de los cuales son: a) el Libro Blanco de la Responsabilidad Medioambiental, de la Comisión Europea, b) las directrices básicas de la OCDE para las empresas de ámbito multinacional, c) el Libro Verde de la Comisión Europea, d) la mencionada *Global Reporting Initiative* (GRI), organización que publica una guía para instrumentar las mejoras en la Responsabilidad Social Corporativa de las empresas. A nivel nacional, por otra parte, cabe señalar la existencia en nuestro país, desde el año 2003, de una Ley de Transparencia para las empresas.

En resumen, y aunque queda un largo camino todavía, hay que reconocer una serie de avances a nivel internacional y nacional en aras de la transparencia, la equidad social, y en definitiva, en el terreno de la responsabilidad social de las empresas.

Por otra parte, en el desarrollo y consolidación de la transparencia en el mundo actual, ha de desempeñar un rol decisivo la sociedad civil y las organizaciones de carácter nacional y/o internacional que forman parte de ella.

En este sentido, cabe hacer referencia a organizaciones como la ya mencionada Transparencia Internacional, organización no gubernamental implantada en un centenar de países que tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar un mínimo nivel de transparencia, que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de *Transparencia Internacional* (TI) es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.¹

Así, Transparencia Internacional viene publicando anualmente cuatro informes a nivel internacional: a) El *Índice de Percepción de la Corrupción*, por el que se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre la mayor parte de los países del mundo y que mide el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones tienen respecto a la corrupción en sus propios países, b) el *Barómetro Global de la Corrupción*, que hace un análisis más detallado y cualificado, por sectores, del nivel de corrupción existente en cada país, c) el *Índice de Fuentes de Soborno*, que evalúa el nivel existente de sobornos en las empresas exportadoras de las mayores economías o países con más exportaciones en el mundo y d) el *Informe Global sobre la Corrupción*, estudio de carácter más exhaustivo sobre la situación y evolución, en el último año, de la corrupción en un buen número de países. Este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país.

Además de los Informes anteriores, cabe señalar que Transparencia Internacional España viene elaborando a nivel nacional varios Índices de transparencia, entre ellos el *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA), con el objetivo de obtener una adecuada *radiografía* de dichas corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos. Este índice está así orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de transparencia y de apertura informativa -un exponente importante de la calidad democrática- de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general.

A través del ITA se persiguen así dos objetivos específicos e importantes: 1) Propiciar el aumento de la información y la transparencia de los ayuntamientos y 2) Medir el nivel de transparencia de dichos ayuntamientos y difundirlo a la sociedad y los ciudadanos.

El índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores con los que se evalúa el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas. A continuación se indican las cinco áreas concretas que se abordan y evalúan en dicho índice: a) Información sobre la corporación municipal, b) transparencia económico-financiera, c) medidas para la participación de la ciudadanía, d) transparencia en las contrataciones de servicios y e) transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.

En el ITA de 2010 se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos de España: aquellos que tienen una población superior a los 65 mil

⁽¹⁾ Se pueden consultar todos los documentos que publica esta organización en: <http://www.transparencia.org.es>. Revisado el 12 de junio de 2012.



habitantes, los cuales, en conjunto, acumulan más de la mitad de la población española.

Este *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* constituye, en definitiva, un sistema que viene permitiendo en la práctica no sólo una medición del nivel de apertura informativa de los ayuntamientos, sino, asimismo, constituye un modelo que viene propiciando una competencia positiva entre éstos en aras de mejorar progresivamente su posición en el correspondiente ranking, y optimizar con ello su imagen y cercanía a los ciudadanos que son, en definitiva, quienes eligen a los cargos y responsables de estas entidades locales, las sufragan y mantienen desde el punto de vista financiero.

Los mencionados proyectos y actividades de la organización Transparencia Internacional no son sino una pequeña muestra o exponente del importante papel que la sociedad civil debe desempeñar actualmente para que la transparencia impregne y se consolide en todos los niveles y ámbitos de la sociedad moderna, tanto en el terreno público como privado, en aras de un reforzamiento de la legalidad, el fortalecimiento institucional y la democracia.

Bibliografía

- ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER (2012), *U4 Anti-Corruption Glossary*, Disponible en línea: <http://www.u4.no/glossary/>. Revisado el 24 de junio de 2012.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2009), *Guía de Lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*, Berlín. Disponible en línea: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/Plain-Language-Guide-ES.pdf>. Revisado el 24 de junio de 2012.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL – ESPAÑA (2010), *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) 2010*. Disponible en línea: <http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202010/INDICE%20ITA%202010%20-%20202.htm>. Revisado el 24 de junio de 2012.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL - ESPAÑA (2011), *El Marco de Integridad institucional en España: Situación actual y recomendaciones*. Disponible en línea: <http://cdn.20minutos.es/adj/2012/06/06/1784.pdf>. Revisado el 24 de junio de 2012.
- VILLORIA, M. (2006), *La corrupción política*. Editorial Síntesis, Madrid.