

EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MARCO DE LA TEORÍA DEL BUEN GOBIERNO Y LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Pedro Spano Tardivo¹

Introducción

La opacidad y el secreto que dominaron a los asuntos del Estado sucumben frente a la intención democrática surgida desde la sociedad y con paulatina aceptación de los gobiernos. Esta dialéctica subvierte la función pública, la socializa al ponerla al alcance de la comunidad que se torna consorte en la adopción, instrumentación y evaluación de la política pública, en consecuencia rectora de un futuro común con el gobierno.

Casi como lanza de campaña (no de campaña política, sino como arma insustituible en la lucha contra la corrupción) escuchamos, una y otra vez, hablar de la transparencia como uno de los nuevos principios que debe regir tanto el accionar administrativo como la vida política.

Generalmente la transparencia es identificada con el acceso a la información pública. Se la considera uno de los pilares basales del sistema de gobierno democrático y republicano. Aquella publicidad de los actos que Juan Bautista Alberdi definía como la cuenta diaria que los mandatarios dan de la gestión del poder.

A lo largo de este trabajo trataremos de superar aquellas posturas que indican la transparencia como ulterior especificación del deber de publicidad, para acercarnos a otra que sostenemos y que exalta su significado hacia la categoría de principio dentro de nuestra materia.

¹ Abogado (UNL). Mediador. Especialista en Derecho Empresario (UNR). Especialista en Derecho Administrativo (UNL). Doctorando en Derecho (UNL). Asistente Investigador Proyecto: “La Transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos sociales. A propósito de las Administraciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Entre Ríos y Provincia de Santa Fe” de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo (AADA). Artículo presentado bajo el mismo título en el *V Congreso Internacional da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*, realizado en la Universidade de Santa Cruz do Sul, Brasil. Los días 12 y 13 de mayo de 2015.

Para esto trataremos de definir la transparencia en el contexto de las nuevas teorías del Buen Gobierno y la Buena Administración, afrontando diferentes aspectos de la actividad administrativa y de gobierno, que el Principio de Transparencia atraviesa transversalmente.

Resulta obvio que este modesto trabajo no agota el debate sobre el contenido y materialización del Principio de Transparencia en la gestión pública. Rebozados de humilde curiosidad, damos un primer paso en la gesta titánica

Buen gobierno y buena administración

William Ury² afirma que la humanidad ha transitado por una transformación social, económica y política de tan largo alcance como la revolución agrícola de hace diez mil años.

En realidad lo que ha cambiado es el recurso básico de la sociedad humana. La tierra ha dejado de ser ese recurso. Casi todo lo que las personas usan para vivir (desde la ropa hasta la comida, las viviendas, los medios de transporte y de comunicación) hoy son producto del conocimiento. La tierra y los recursos materiales tienen límites, pero el aprendizaje no tiene límites conocidos.

El poder del conocimiento no necesita someter a otros sino que puede usarse para liberarlos y fortalecerlos. La tarea central de la revolución del conocimiento se basa en el intercambio de teorías e información.

El cambio hacia la lógica del conocimiento produce una transformación trascendental en el modo en que las personas se organizan en sociedad, el conocimiento achata las pirámides. En casi todas partes es más difícil que algunas personas empleen la coerción para someter a otras y resolver los conflictos aplastando el disenso.

El lugar de privilegio alguna vez reservado a la jerarquía basada en el poder coercitivo se traslada hoy al poder del consenso. Las redes están hechas de personas que comparten información y recursos.

La tradicional pirámide tiene la estructura social de un ejército. Pero la estructura social de una red es la de un mercado callejero o de una asamblea en un pueblo. Las pirámides se sostienen gracias a la coerción, las redes gracias a los intereses mutuos. Las pirámides tienden a impedir que sus miembros se

²Ury, W. (2000). *Alcanzar la Paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. España, Paidós Ibérica.

vayan, las redes por lo general ofrecen alternativas y salidas. Es difícil abandonar un ejército, pero muy fácil irse del mercado o votar por otro partido político.

Lo que ha impulsado el cambio hacia la red es la necesidad de capitalizar el nuevo recurso básico: el conocimiento. Para sobrevivir y prosperar en la economía del conocimiento es necesario que las organizaciones de toda clase, desde las empresas hasta los países, reconozcan la urgencia de demoler todos los muros, todo lo que obstaculice el proceso de compartir la información.

En la nueva sociedad del conocimiento se ha hablado mucho sobre cómo deben concebirse las organizaciones. Se cree que deben ser organizaciones inteligentes, flexibles, organizaciones humanas, abiertas, no herméticas, no verticales.

La clave de la transición de la verticalidad hacia la horizontalidad se encuentra en la concepción de persona. La clave en estas organizaciones de la sociedad del conocimiento se encuentra también en el crecimiento como persona.

De esto se desprende que nuestro punto de partida se encuentre en las premisas que el profesor español Jaime Rodríguez Arana Muñoz sentó hace unos años cuando presentó la metodología del pensamiento dinámico como condición para acceder al conocimiento y comprensión de las relaciones entre la persona y la sociedad, las cuales constituyen la nueva realidad basada en el conocimiento.

Se trata de un pensamiento que no encaja en los modelos rígidos y planos, y que tiene la capacidad de conciliar lo personal y lo social, lo estatal y lo civil, la libertad y el ordenamiento, el mercado competitivo y la regulación político-económica.

Esta metodología del pensamiento implica, para el operador jurídico, la imposibilidad de apartarse del sentido de la realidad. Lo que le aporta la capacidad para distinguir lo bueno de lo malo, lo mejor de lo peor. Entonces sentido práctico e imaginación juegan un papel preponderante en el abordaje decidido y prudente de los problemas sociales, en la búsqueda de soluciones equilibradas que tomen en cuenta a todos los sectores sociales. Pero además, este tipo de pensamiento dinámico exige la moderación necesaria que lleva a desechar cualquier solución que se presente con pretensiones de globalidad y con la etiqueta definitiva.

La pretendida reforma de la administración,³ dentro del sistema democrático, constituye un trabajo permanente, porque también es permanente la ade-

³ Fuentes, G. y otros. "Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad Latinoamericana". *Revista Enfoques*. Vol. VII N°11, p. 64.

cuación de los Gobiernos y Administraciones hacia las necesidades colectivas de los ciudadanos y, muy especialmente, a una generación de mejores condiciones de vida que permita el ejercicio de la libertad y solidaridad de las personas.

Para ello la reforma de la administración debe hacerse desde la realidad que este modelo de pensamiento permite conocer, y que es aceptada pero sin resignación ni pasividad.

Esta posición inicial, denominada reformismo, aplicada al gobierno y la administración, no tiene aspiraciones de configuración única y universal sino que se presenta como una aproximación al buen gobierno, a la buena administración desde los postulados del pensamiento abierto, plural, dinámico y complementario.

El reformismo (...) aun aceptando la riqueza de lo recibido, no entraña una plena conformidad de ahí que desee mejorarlo efectivamente, no haciendo cambios para ganar una mayor estabilidad, sino haciendo cambios que representen o conduzcan a una mejora auténtica –por consiguiente, una reforma real– de las estructuras sociales, o dicho en otros términos, a una mayor libertad, solidaridad y participación de los ciudadanos.⁴

La realidad apreciada mediante el esfuerzo que requiere aprehender a trabajar el pensamiento dinámico, nos presenta ante una nueva perspectiva del poder, también abierta y dinámica. En efecto,

la perspectiva abierta y dinámica del poder, ordenado a la realización de la justicia, ayuda sobre manera a entender que el principal atributo del buen gobierno y la buena administración pública, sea un elemento esencial en orden a que la dirección de la cosa pública atienda preferentemente a la normal, permanente e integral atención de las condiciones de vida del pueblo en su conjunto, entendido como la generalidad de los ciudadanos.⁵

⁴ Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2006). *El buen gobierno y la Buena Administración de las Instituciones Públicas*. España, Aranzadi, p. 19.

⁵ Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012). “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”. *En el Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. Nº16. España, p. 248.

La idea de buen gobierno y buena administración se fundamenta en el derecho del ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de manera que reine el bienestar general para el pueblo.

La buena administración describe un estándar de administración. Aquella que adopta decisiones de calidad que valoran eficientemente todos los intereses en juego a través de cauces de acción abiertos y participativos, materializados en el debido procedimiento administrativo. Con ello se establece como principio que la subordinación de la administración no sólo se da frente a la Ley en su actividad. La subordinación, además debe propender a la adopción de decisiones eficaces que sirvan a los ciudadanos favoreciendo su activa participación.

Desde esta perspectiva la Administración Pública, aparece como uno de los elementos clave para asegurar que las aspiraciones de los ciudadanos puedan realizarse. Por lo tanto el Gobierno y la Administración nunca podrán ser aparatos que se cierren a la creatividad, o la impidan, ni tampoco podrán dejarse al arbitrio de los intereses egoístas. La buena administración, el buen gobierno se realizan desde esta consideración abierta, plural, dinámica y complementaria de los intereses generales, del bienestar integral de los ciudadanos.

La buena administración centrada en el servicio de los ciudadanos es, en definitiva, una Administración más democrática (en términos de gobernabilidad democrática).

Una mirada hacia la ética

En las formulaciones sobre la esencia del buen gobierno y de la buena administración suele estar siempre presente la dimensión ética, seguramente porque se ha razonado de que el gobierno y la dirección de las instituciones públicas no son una actividad neutral. Muy por el contrario, éstas deben estar orientadas al bienestar integral de los ciudadanos, es decir, deben facilitar su mejoramiento personal.

La dimensión ética incorpora un componente esencial al buen gobierno y la buena administración: el objetivo que toda persona debe perseguir es el bien; principio en cuya virtud han de actuar con honestidad, rectitud y lealtad, tanto el personal al servicio de la administración pública como los ciudadanos. La razón debe buscarse en el grado de compromiso real de los gobernantes y administradores en relación a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. El

servicio al interés general implica entender preferentemente las necesidades colectivas de las personas.

El buen gobierno y la buena administración tienen mucho que ver con la adecuada preparación de las personas dirigentes. Es necesaria una mentalidad abierta y sensibilidad social para trabajar sobre la realidad, ser capaces de contemplar y razonar acerca de los problemas colectivos desde perspectivas de equilibrio, a fin de lograr comprender los problemas y contemplar la pluralidad de enfoques y dimensiones que encierran.

Por otra parte, si bien los empleados públicos necesitan de los medios y condiciones de trabajo adecuados para poder desempeñar su tarea con eficacia, éstos deben brindar un constante esfuerzo en su competencia profesional.

El concepto de buena administración se proyecta sobre los responsables: los funcionarios. Es posible construir grandes teorías sobre la buena administración en el aire, pero la mejor teoría sobre la materia es un buen directivo o gobernante en acción.

En consecuencia, desde la perspectiva ética del servicio público se establecen unos principios básicos de objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez y promoción del entorno cultural y medioambiental, y de la igualdad entre hombres y mujeres, que delimitan el contenido del concepto de buen gobierno y buena administración desde el plano ético.

Transparencia: un compromiso con la buena administración y la democracia

Es sabido que la corrupción constituye una problemática siempre presente. En la historia se materializa en la confrontación entre los poderes públicos y el ciudadano, entre el poder —hermético, oscuro, burocrático— y el reclamo de una mayor claridad y eficacia de las actuaciones por parte de los ciudadanos.

La corrupción entendida como desnaturalización del poder⁶

⁶Rodríguez-Arana Muñoz, J. “Ética y función pública”. *La Ley*. 2005-D, p. 1097. esp. p.1102.

*tiene por objeto, comúnmente, aprovechar el ejercicio de las facultades discrecionales de la administración pública en interés privado, sea de un particular o del funcionario interviniente, o de ambos. Por ello, cuanto mayor sea la discrecionalidad, mayor serán las oportunidades para que la corrupción aparezca (...) Monopolio más discrecionalidad menos transparencia es la clásica fórmula de Klitgaard para medir el grado de corrupción de un sistema.*⁷

Durante estos años todos los gobiernos se han planteado cómo mejorar la eficacia administrativa, cómo introducir reformas que modernicen la administración pública. Éste es el contexto en que hoy la buena administración adquiere pleno significado.

Miriam Ivanega ha señalado que el derecho a una buena administración tiene dos efectos: a) es determinante de la calidad de la organización pública, y b) es una suerte de rompiente frente a prácticas administrativas corruptas. También se ha sostenido que esta nueva noción implica tanto un derecho como un deber. El derecho a una buena administración en cabeza del ciudadano, y el deber en cabeza de la propia administración.⁸

Afirmamos incesantemente el postulado por el cual las instituciones públicas pertenecen, durante la democracia, a la ciudadanía. Sin embargo, la condición humana en ocasiones prefiere transitar por el tormentoso mundo del poder, relegando la principal función de la dirección en el ámbito público, consistente en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos como centros del sistema.

Se vuelve preciso, entonces, centrar la atención en la preocupación de los ciudadanos, en sus expectativas y aspiraciones, en sus problemas y dificultades. Nos encontramos en presencia de una nueva forma de saber democrático. Las ideas de las democracias abiertas y participativas se adhieren a la concepción de la persona como centro de las políticas públicas. Para la política ideológica cerrada lo primordial son las ideas, para las nuevas políticas públicas lo fundamental son las personas.

⁷Mairal, H. A. (2007). *Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*. Buenos Aires. Editorial RAP, p. 55.

⁸Ivanega, M. M. (2010). *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*. Buenos Aires, RAP, p. 12.

Este contexto da fundamento al Principio de Transparencia que abordaremos. Es que, para poder incursionar en los espíritus tan diversos de la ciudadanía y dotarlos de la incumbencia en el manejo de la cosa pública, es necesario reconciliar al ciudadano con los procesos de la administración, otorgarle las herramientas de conocimiento que permitan su participación responsable e informada.

El concepto de Administración Pública, bajo el Principio de Buena Administración, aparece anclado en el ciudadano, ya no en el poder.

El llamado derecho al buen gobierno nace a partir de la necesidad de superar el paradigma de Administración tradicional, racional, de cuño weberiano, con un apego desmesurado a la literalidad del Principio de Legalidad. Ese esquema es reemplazado por otro en el cual el ciudadano es colocado en el centro del sistema. De donde se infiere que esta nueva buena administración exige darle satisfacción de forma eficaz a las necesidades de los ciudadanos.⁹

En este marco, el aparato administrativo debe promover las condiciones necesarias para que todos los ciudadanos ejerzan con la mayor calidad posible las libertades que se le reconocen, hallándose próximo a la gente y teniendo presente que la programación y ejecución del gasto público debe responder a los criterios de eficiencia y eficacia. La recepción de los principios de lealtad institucional, de confianza legítima y de transparencia se constituyen como elementos vertebradores de la reforma administrativa.

La actividad administrativa, de acuerdo con este nuevo paradigma, no es sólo una actividad sujeta a la ley, sino que además, es una actividad que se expresa a través de las buenas decisiones administrativas, debidamente motivadas, en términos contestables como consecuencia de un previo procedimiento abierto y participativo.

En efecto, el concepto del Principio de Transparencia al que llegaremos supera el primer reconocimiento del derecho de acceso a la información públi-

⁹ El profesor Justo J. Reyna –posición a la que adherimos– sostiene que la existencia de un principio constitucional de actuación conjunta para la tutela de los derechos fundamentales, del que resulta un imperativo del nuevo Estado de Derecho Constitucional, del que surgen verdaderos deberes-poderes de las Administraciones Públicas para actuar conjuntamente a los fines de garantizar la satisfacción de núcleos mínimos de intereses, bienes o valores fundamentales. Véase: Reyna, J. J. (2014). “Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C*. N°65, janeiro/março. Belo Horizonte, pp. 22-50.

ca, y se abraza a la libre participación en la confección de políticas públicas y, en definitiva, a la libertad de expresión garantizada en la libre participación en la gestión de la cosa pública.

El buen gobierno, la buena administración, implica la necesidad de contar con la presencia y participación real de la ciudadanía, de toda la ciudadanía, evitando que las formulas cerradas que proceden de las ideologías expulsen de su consideración a determinados sectores sociales.

La transparencia es un hecho político vinculado a la democracia. Representa una demanda de la sociedad, en su legítimo derecho a exigir el cumplimiento de una obligación por parte del gobierno.

Este objetivo transformador debe valerse de una voluntad política tendiente a despojar al poder de la simulación democrática, pero también requiere que el gobierno se dote de una ingeniería técnico-administrativa idónea para posibilitar el ejercicio legítimo de ese derecho.

Por otra parte, la participación ciudadana configura un objetivo de primer orden que constituye la esencia misma de la democracia: la participación como método. La “transparencia” entendida como principio del obrar del Estado, es una cara de la moneda de la democracia; la otra pertenece a la sociedad.

Transparencia

El surgimiento del Principio de Transparencia impuesto al obrar administrativo y entendido como política pública, surgió hace más de veinte años como atenuante de los terribles efectos de la concentración y el ejercicio discrecional del poder.

En un primer momento se vinculó al concepto con las leyes de acceso a la información pública, donde se observó que el acceso a la información funciona como un disolvente de actos de corrupción, de discrecionalidad patrimonialista y otras tantas malas prácticas. En consecuencia la información se abrió a todas las áreas del gobierno, formando parte de una nueva cultura gubernamental.

El tema de transparencia cobró fuerza en varios países del mundo. Suecia encaró el desafío de la modernización de su gobierno al final del siglo XIX. En 1876 impulsó la primera ley formal de acceso a la información gubernamental denominada “Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas”, y lo hizo colocando el criterio básico de la transparencia como envoltura de su estrategia.

En el mismo siglo, Finlandia (1951), Estados Unidos (1966), y Dinamarca (1970) sancionaron iniciativas en el mismo sentido.

Pero como afirmamos, en los últimos cinco años del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI, más de 40 países del mundo, incluyendo Argentina, adoptan esta práctica e instituyen sus propias leyes de acceso a la información.

La transparencia es un término impulsado por Milhail Gorbachev en su libro *Perestroika: New Thining for Our Country and the World*. Allí denomina a su estrategia de apertura de los asuntos públicos hacia toda las esferas de la vida comunitaria como: *Glasnost*; término traducido como transparencia.

Como reiteradamente manifestamos, el detonante de la explosión en la adopción del Principio de Transparencia fue la corrupción. Así por ejemplo, en la década de los noventa surgen instituciones con el objeto de observar los niveles de corrupción en el aparato público de los países. Peter Eigen abandona su puesto en el Banco Mundial para crear una organización no gubernamental llamada “Transparencia Internacional”, destinada a estos fines. Esta organización publica cada año un Reporte Global de Corrupción, basado en un análisis de la prensa y en los estudios de cada país.

Meta-concepto y contenido

Este término definitivamente incorporado al lenguaje político administrativo, pretende visibilizar la función pública.

*En esencia se trata de abrir los asuntos públicos manejados por los Estados al escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca de la forma, fondo y contenido de la administración de los recursos públicos.*¹⁰

El ciudadano debe saber lo que está pasando en el interior de las instituciones públicas.

¹⁰Castelazo, J. R. (2007). “Administración Pública: Una visión de Estado”. Arte Vocé. S. A. de C. V. México, Instituto Nacional de Administración Pública A. C., p. 234.

La transparencia se asocia a lo que es visible y accesible, a lo que puede ser conocido y comprendido, por contraposición a lo cerrado, misteriosos, inaccesible o inexplicable. Igualmente la transparencia se asocia a una carga afectiva ligada a la tranquilidad y serenidad probada por todo aquello que se domina y racionaliza, por oposición a la angustia y perturbación de lo misterioso y desconocido.¹¹

La noción de transparencia encuentra su raigambre en la obligación del Estado de publicitar su actuación. Se refiere al hecho de hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión la información que le sea de interés.

Algunos han sostenido que la obligación de transparencia es una de las piedras angulares del derecho de acceso a la información, pero, superando esta idea sesgada, entendemos la transparencia como el principio general. El derecho de acceso a la información, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la libertad de expresión, es decir, las manifestaciones normativas del principio, conforman su contenido. En resumen, el derecho de acceso a la información, a la publicidad, a la libertad de expresión, al derecho de participación ciudadana son manifestaciones del Principio de Transparencia como elemento inescindible del sistema democrático.

Sobre este punto señala Carlos Delpiazzo que

íntimamente asociado al principio de publicidad, el principio de transparencia supone algo más. Cuando se habla de transparencia de la gestión administrativa, “se quiere dar un paso más respecto de la publicidad... como que la publicidad implica mostrar pero la transparencia implica algo más que mostrar, implica dejar ver; simplemente que el actuar de la administración se deje ver como a través de un cristal.¹²

Como señala el profesor Castelaz, el ejercicio de la transparencia está destinado a controlar cualquier ocultamiento malicioso, manejo turbio u otorga-

¹¹ Delpiazzo, C. E. (2009). “A la Búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso en Protección de datos personales y Acceso a la Información Pública”. Montevideo. Instituto de Derecho Informático. Facultad de Derecho de la Universidad de la República. F.C.U/AGESIC, p. 17.

¹² Delpiazzo, C. E., op. cit., p. 17.

miento de información parcial, sesgada o manipulada por parte de las autoridades; entendiendo estas conductas como prácticas antidemocráticas, incompatibles con el buen gobierno y la buena administración. Pero además, permiten la realización personal del individuo en su rol de ciudadano comprometido y activo con la sociedad en la que interactúa.

Lo importante reside en comprender que lo verdaderamente relevante no es la divulgación de la información en sí sino su destino, la fuerza democrática de la sociedad que conoce, que reflexiona en base a lo que se le ha revelado, que hace, construye, genera.

Transparencia y acceso a la información

Es un principio fundamental del gobierno republicano que la administración registre y documente sus actos. Pero el propósito de tal obligación se anula si la documentación y el registro de nuestros actos no se disponen al público.

Hemos tratado de darle contenido al Principio de Transparencia como elemento fundante de las democracias participativas modernas. De esta forma materializamos su sustrato en los derechos de acceso a la información, en el derecho a la participación ciudadana y en la libertad de expresión. En democracia ningún aparato administrativo, ningún gobierno, ninguna de sus políticas públicas podrá jactarse de transparente si no se garantizan estos derechos.

Insistimos reiteradamente que transparencia es mucho más que derecho de acceso a la información. El acceso a la información es un elemento más de este “metaconcepto,”¹³ posiblemente sea sólo el piso mínimo que cualquier Estado debería cimentar. Confundir estos conceptos diluye el debate público y el verdadero potencial de la idea de transparencia.

En particular, el Principio de Transparencia, vinculado al derecho de acceso a la información de interés general, implica que el funcionamiento, la actuación y la estructura de la Administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos. Es decir, que estos puedan conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.

¹³ Álvarez, F. *La Transparencia como Política Pública*. Disponible en: [www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx].

La dinámica del derecho de acceso a la información se encuentra dotado de una faz activa y otra pasiva.

La transparencia activa implica una acción proactiva del Estado de presentar información minina, sin que las personas deban solicitarla, siendo fundamental para el fortalecimiento democrático en la medida que coadyuva a la generación en la participación y confianza entre gobernantes y gobernados.¹⁴

Mendel, en referencia a la transparencia activa, sostiene que *usualmente se extiende a la información clave de los organismos sobre cómo operan, sus políticas, las oportunidades para la participación pública en su trabajo y como solicitar información. Publicar la información de esta manera reconoce cada vez más como una de las maneras más eficaces de mejorar el acceso a la información que está en manos de entidades públicas.*¹⁵

En forma acertada, Cristina Vázquez Pedrouzo señala que la “transparencia implica apertura, comunicación y rendimiento de cuentas, y el acceso a la información pública constituye un instrumento fundamental para su realización”.¹⁶

En el marco del Principio de Transparencia Activa es que las autoridades darán a conocer a los ciudadanos e interesados, de forma sistemática y permanente, aun sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva la información.

En este mismo ámbito se incorpora el Principio de Publicidad de las Normas, de los procedimientos para el dictado de actos normativos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto al derecho a la intimidad de los ciudadanos y a las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso.

¹⁴ Schiavi, P. (2012). “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación”. En *Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña*. N° 16. España, p. 297.

¹⁵ Mendel, T. (2008). *Freedom of information. A comparative Legal Survey*. (2ª edic.). París, Unesco.

¹⁶ Vázquez, P. C. (2011). “El Régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales”. En *Revista de Derecho y Tribunales*. N°15. A. M. F. Montevideo, p. 62. Citada por Schiavi, P. “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación”, op. cit.

De esto se trata la publicidad de la información, sin que medie solicitud alguna.

En el otro extremo, la transparencia en su aspecto pasivo implica el derecho de toda persona o institución que posea interés, de solicitar, acceder y recibir en tiempo oportuno toda la información que obre en poder de los órganos públicos requeridos, con la consecuente obligación del órgano de proporcionar la información solicitada.

Para esto es imprescindible la implementación de un procedimiento administrativo adecuado que organice las acciones de solicitud y entrega, estableciendo pautas para evitar rechazos infundados.

Sin embargo, el procedimiento establecido para el ejercicio de la transparencia pasiva debe contemplar necesariamente supuestos de información no divulgada a futuro con parámetros de entrega indebida. No todo lo que sucede en el aparato público puede estar indiscriminadamente al acceso de la ciudadanía. Existen materias que por su naturaleza y su vinculación con la subsistencia misma del Estado deben restringirse al escrutinio público. Será la inteligencia del legislador la encargada de discriminar qué información es conveniente conservar en un plano de reserva, y por cuánto tiempo para lograr el necesario equilibrio entre el acceso a la información y el necesario secreto —al menos temporal— de información vital para la supervivencia del Estado.

Transparencia y libertad de expresión

Bianchi manifiesta que “la libertad de expresión es tanto el síntoma como el efecto del buen gobierno”.¹⁷

La transparencia, al sustentarse en el derecho a la información y complementarse en la libertad de expresión, presenta dos caras de la misma moneda. El Estado, a través del ejercicio activo y pasivo del Principio de Transparencia se convierte en garante del derecho a la libertad de expresión. Es que el derecho a expresarse libremente no implica solamente el poder decir sino el decir con fundamento, contando con información que forme y fundamente el pensamiento que se expresa. No es sólo poder decir sino poder explicar por qué decimos lo que decimos.

¹⁷Bianchi, A. B. (1995) “Orígenes históricos de la libertad de expresión”. En *La Ley*, C, p. 901.

Por un lado, los responsables de las instituciones públicas que ejercen legítimamente el poder son obligados a informar en forma periódica y sistemática sobre el funcionamiento de sus diferentes órganos, de las tareas a su cargo y de las gestiones que realizan los servidores públicos involucrados. Y por otro lado, los individuos y la sociedad organizada en múltiples formas (partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresariales, sindicatos, iglesias, instituciones educativas, medios masivos de comunicación, clubes de servicio, juntas vecinales, etc.) hacen uso de sus derechos, demandan saber cómo se administra el poder, cómo se manejan los recursos públicos y hacia quiénes se orientan los beneficios de las políticas públicas, para luego manifestarse respecto de las mismas.

Democracia y libertad de expresión son sinónimos. Todas las naciones del mundo que se autodefinen democráticas protegen la libertad de expresión de sus ciudadanos a través de disposiciones constitucionales escuetas o detalladas. Nuestra Constitución Nacional consagra la libertad de expresión en el artículo 14°, cuando establece para todos los habitantes de la Nación el derecho de peticionar a las autoridades, de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa siempre conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; y en el artículo 32°, cuando establece que el Congreso Federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal.

Sin embargo, en este párrafo no nos referimos estrictamente a libertad de expresión en términos de libertad de prensa, tema recurrente a partir del reciente fallo de nuestro Supremo Tribunal que declaró la constitucionalidad de la cuestionada “Ley de Comunicación Audiovisual” (Ley N° 26522).

Sino que otorgándole un significado más amplio y comprensivo, nos referimos a la garantía del Estado respecto al derecho a la libertad de expresión. Tal garantía es violada cuando, por ejemplo, se niega el permiso a los partidos opositores para realizar una manifestación pública, las declaraciones de altos funcionarios tienden a generar un ambiente de intimidación que puede inhibir la libre expresión de quienes no coinciden con las políticas del gobierno, las diversas acciones encaminadas a reprimir manifestaciones sociales.

La “Declaración Universal de los Derechos Humanos” **reconoce que todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y expresión. Este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, el de difundirlas sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. A su vez, la “Con-**

vención Americana sobre Derechos Humanos”, o el artículo 13° del “Pacto de San José de Costa Rica” de 1969 señala que “toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección y gusto. No se puede restringir el derecho de expresión por ninguna vía o medio indirecto.

Sostuvimos que la obligación de transparencia tiene como sujeto activo al mismo Estado. Sujeto activo por cuanto es el obligado a publicitar todas las partes de su actuar que el ciudadano desee saber. La ley indica cuáles son dichas obligaciones. Pero desde la perspectiva de la libertad de expresión el Estado se vuelve nuevamente sujeto pasivo y el ciudadano activo, porque, todo ciudadano que goza de libertad de expresión tiene el derecho a investigar.

La obligación de transparencia sujeta a toda aquella entidad, obligada a la preservación de soportes documentales, a respaldar su actuar así como la publicación completa y actualizada de sus indicadores de gestión y ejercicio de los recursos públicos a fin de que cualquier interesado pueda opinar de forma fundamentada.

Transparencia y participación

En democracia las instituciones políticas no son propiedad de los políticos o funcionarios sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos que diariamente, con su esfuerzo, encarnan los valores cívicos y las cualidades democráticas.

Vimos en el párrafo anterior que la efectivización del Principio de Transparencia permite al ciudadano imponer la información adecuada para que, en forma individual u organizada, construya un pensamiento libre y pueda ser expresada bajo fundamento. Ahora avanzamos para posicionar a estas personas y grupos dentro del sistema de toma de decisiones del Estado.

En efecto el ciudadano es, desde la perspectiva del Buen Gobierno y la Buena Administración, ya no un sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos sino un sujeto activo, protagonista, un persona en su más cabal expresión, y por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales. Estos se definen en el Estado social y demo-

crático de derecho a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada.

La transparencia dota de poder real al ciudadano. Se trata de convertir las prerrogativas del poder formal y legítimamente constituido, integrado, burocrático y estructurado en instrumentos para la armonización entre la sociedad civil y el ciudadano a fin de co-responsabilizarse del destino del Estado.

Desde el punto de vista social y político hay un efectivo progreso respecto a la concepción de libertad real de los ciudadanos. Dicha concepción crea una nueva convivencia entre el poder público, la organización social y los ciudadanos.

Afirmar que la libertad de los ciudadanos es el objetivo primordial de la acción política implica la necesidad de perfeccionar los mecanismos constitucionales, políticos y jurídicos que definen el Estado de Derecho como un marco de libertades. Pero también, y no menos importante, obliga a crear las condiciones necesarias para que los ciudadanos cuenten con un campo efectivo donde desarrollar su opción personal, un espacio donde realizar su aporte personal al desarrollo de la comunidad de la que forma parte.

Es menester establecer garantías que posibiliten la multiplicidad de formas en que los ciudadanos deciden integrarse para participar en los asuntos públicos. Estas dimensiones no se reducen a lo que llamamos habitualmente vida política debido a que resalta la importancia de la participación cívica, en cualquiera de sus manifestaciones: en la vida asociativa, en el entorno vecinal, en el laboral y empresarial, etc.

Para un sistema político, la transparencia significa, en los hechos, la prueba de su apertura y la adopción de una cultura democrática participativa. La transparencia puede ser el antídoto contra la demagogia. En otras palabras, su presencia como política pública constituye la comprobación de una voluntad de compartir el poder entre el gobierno y la sociedad.¹⁸

Se extiende la concepción formal de democracia a ámbitos diferentes del electoral y parlamentario hacia una concepción de democracia que afecte a todos los espacios sociales e involucre a los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

¹⁸ Castelazo, J. R., op. cit., p. 239.

Por un lado, democratizar puede implicar una mayor apertura al dialogo e intercambio de perspectivas a través de la introducción de un pensamiento de cooperación. Pero refiere a una participación efectiva de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos antes relegada a los técnicos burocráticos, brindando a los ciudadanos la información necesaria y el espacio suficiente para deliberar y colaborar en la toma de decisiones.

La democracia como participación de los ciudadanos se puede manifestar de diferentes formas: a) en la representación social referente a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de la administración (asambleas ciudadanas, audiencias públicas), b) en la introducción de mecanismos para que los ciudadanos elijan entre alternativas predefinidas por la administración (votaciones y plebiscitos), y c) en la co-producción público-privada de servicios que tradicionalmente proveía la administración pública por sí sola.

La transparencia como elemento de legitimación del poder público: responsabilidad y obligación de rendir cuentas

Lo mencionado hasta aquí indica que para el Gobierno y la Administración todos son deberes y obligaciones, y posiblemente sea correcto que así fuera. Sin embargo, extendiendo el Principio de Transparencia, no podemos más que afirmar que la transparencia gubernamental eleva la legitimidad del poder público. Debido a que, aplicada a la cotidianidad de la vida pública, genera sentimientos de confianza y certidumbre, lo que políticamente se materializa en términos de legitimación.

Pero quizá lo más importante consista en destacar que la transparencia ha ido incrementando su importancia en los últimos veinte años, conforme la sociedad civil ha ido cobrando conciencia y exigiendo que el derecho a la información pase de ser una aspiración más o menos atendida por los gobiernos a ser una obligación legal, lo cual garantiza no sólo la rendición de cuentas a posteriori sino la participación de la sociedad en el diseño a priori de las políticas públicas y, eventualmente, en la trama de toma de decisiones de todo tipo.

Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto

que se debe responder correctamente a las demandas sociales, porque el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.¹⁹

*La eficacia como fin, basada en normas claras y aceptada, buena organización, aptitud y honradez en el desempeño y una actitud abierta e incluyente, son elementos insustituibles insustituibles para la construcción de cualquier sistema político transparente.*²⁰

Pero por otra parte, a pesar de que la transparencia gubernamental eleva la legitimidad del poder público, “su eficacia se ve limitada por la opacidad mostrada por los sectores financiero y comercial, en detrimento de la mayoría de la sociedad”.²¹

El ejercicio monopólico u oligopólico del poder económico causa grandes dudas en diversos grupos sociales acerca de la legitimidad y la eficacia del Estado respecto al cumplimiento de la ley no sólo en su letra sino en su espíritu. Resulta, entonces, hacer de la transparencia una realidad desde el punto de vista político y esto es tarea del Estado.

Es necesario, entonces, poner en estrecha relación la transparencia y la responsabilidad. La relación entre ambas es de absoluta interdependencia, de manera que no hay responsabilidad sin transparencia ni transparencia sin responsabilidad.

Nos referimos en este punto a la idea de responsabilidad, no ya desde la perspectiva de la responsabilidad como competencia para hacer tal o cual cosa sino a partir de la idea de responsabilidad en conexión con los deberes posteriores de una determinada gestión, particularmente con el deber de rendición de cuentas. De esta forma, la responsabilidad resulta un elemento de la *accountability*.

Un factor determinante en de las exigencias organizativas de una gestión pública transparente es la importancia de los instrumentos que posibili-

¹⁹Sobre la forma en la que las administraciones deben velar por estos intereses véase: Reyna, J. J. (2014). “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”. En *Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C*. N° 56, abril/junho. Belo Horizonte, pp. 35-82.

²⁰Castelazo, J. R. (2003). “La Gestión Pública de la Transparencia”. En *Revista de Administración Pública*. N° 107. México. INAP.

²¹Castelazo, J. R., op.cit.

ten una información imprescindible para el funcionamiento de cualquier servicio de control interno y externo.

El hecho de que en teoría todo sea visible implica someter a la Administración y a las políticas públicas al control de la ciudadanía. Pero este control no puede ser anárquico, necesita de un método, de un sistema que brinde seguridad al controlante y al controlado (sea el control de la Administración por la Administración misma, o el control parlamentario o judicial, o incluso externo).

Sistemas de información a través de indicadores de gestión, del análisis por resultados, de contabilidad analítica, entre otros, se convierten en elementos imprescindibles para una gestión en cuyo funcionamiento pueda exigirse eficazmente las responsabilidades originadas por fallar en los objetivos o por lograrlos con despilfarro.

La rendición de cuentas se ha formulado tradicionalmente a partir de la concepción de la *accountability*, que definimos como la responsabilidad ante el ciudadano y otorga la legitimación a los poderes del Estado, afectados por tal legitimación. En los sistemas democráticos, el pueblo, a través de su elección, otorga el poder al que luego se somete libremente.

El concepto de rendición de cuentas se compone de dos principios políticos normativos. Primero, el principio por el cual el poder legítimo ha de responder ante el pueblo, brindando explicaciones (*answeability*). Segundo, el principio que otorga la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad (*enforcement*).

Así los actores principales del sistema de rendición de cuentas democráticos: los ciudadanos, los gobiernos y la administración pública se vinculan de diferentes maneras para definir los principales tipos de rendición de cuentas.

Existe, entonces, una rendición de cuentas vertical o política que se establece entre los ciudadanos, sus órganos de representación y el gobierno; otra rendición de cuentas horizontal que se establece entre el Gobierno y la Administración y los órganos dependientes de la misma; y finalmente, la nueva rendición de cuentas llamada diagonal o social que se establece entre la administración pública y la ciudadanía.

Además, desde la posición de control podemos distinguir entre modalidades externas e internas, por un lado, y formales e informales por el otro. Desde esta óptica por ejemplo, los tribunales de cuentas se constituyen en instituciones de control externo-formales, mientras que las memorias de realización de programas son instituciones interno-formales.

Otras formas clásicas de rendición de cuentas son el control de procedimientos y el control parlamentario. Y entre las formas, el control por resultados, el control por competencia administrativa y el control social.

Este repaso de la noción de rendición de cuentas y sus niveles, fundamenta la afirmación de la estrecha relación entre transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad. Actualmente interpretamos calidad institucional –democrática– desde el conjunto de mecanismos y reglas del juego que deben permitir tornar mas explícitas y aceptables las decisiones.

La rendición de cuentas ha de permitir que las valoraciones de los ciudadanos y de los diversos actores institucionales se puedan establecer con facilidad e intervenir así con coherencia en los mecanismos y reglas del juego mencionados. El contenido del Principio de Transparencia permite la rendición de cuentas, tal y como concluyen casi todos los estudios que relacionan los niveles de bienestar con el funcionamiento de las instituciones públicas.

Pero además de instituciones transparentes que permitan una más fácil y eficiente *accountability*, la rendición de cuentas debe relacionarse con la eficacia de las políticas públicas. En ese sentido, la misma no consiste en una mera evaluación de las políticas públicas, en su forma tradicional de contraposición entre los fines perseguidos y resultados alcanzados.

Por el contrario la *accountability* debe alcanzar al ciclo en todas sus fases, identificando en cada una de ellas diferentes objetos de responsabilidad. De esta forma, debe controlarse desde el proceso de iniciación y elaboración de las políticas públicas hasta su implementación y posterior cotejo de resultados, extendiéndose incluso a la ulterior sucesión de las políticas. Esta actividad, sin lugar a dudas, resultaría hartamente dificultosa sin la vigencia del Principio de Transparencia.

En este marco, la doctrina ha elaborado una propuesta acerca de los componentes de la rendición de cuentas adaptada al entorno público y de la gobernabilidad. Estos elementos (transparencia, participación, evaluación, control externo y gestión de anomalías) se desarrollan en tres momentos o perspectivas relacionadas a la explicación justificada por parte de la autoridad (relacionada a la transparencia activa), a la petición de justificación en su caso (relacionada a la transparencia pasiva) y la deducción de responsabilidades de existir aquellas anomalías.

Es que hemos pasado de una *accountability* articulada bajo la idea de control retrospectivo a una rendición de cuentas fundada en la acción continua-

da del ejercicio de la responsabilidad. El problema en definitiva radica en que, si bien los mecanismos de rendición de cuentas existen, cumplen su cometido de manera muy precaria.

La transparencia como política pública

Principalmente, el concepto de transparencia involucra la información sobre los propósitos, procederes y resultados del uso del poder, y por lo tanto, es sumamente relacionada a la política, a la Administración Pública y a la ética.

Las políticas públicas son la herramienta que los gobiernos de turno, detentores de ese poder, utilizan para responder a las permanentes demandas sociales. Representan el ámbito de realización del pacto entre Estado y sociedad; el nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizado.

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.²² La mayoría de las Políticas Públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población.

Mientras tanto, desde una perspectiva analítica-metodológica se analiza a las políticas públicas como acción gubernamental, como un

*proceso de acciones interrelacionados que se corresponden a objetivos sustentados en un marco legal, basados en un marco valorativo y sustentado en un marco racional de acciones. La política pública puede entenderse como un proceso lineal y secuencial en términos analíticos. Pero en la realidad aparece como un accionar dinámico sujeto a acciones y reacciones, a consensos y conflictos entre los diversos actores que intervienen.*²³

²² Ruiz L., D. y Cádenas Ayala, C. E. “Que es una política pública”. *IUS Revista Jurídica* on line. Universidad Latina de América. México. Disponible en: [<http://www.unla.mx>.]

²³ Zeller, N. (2007). “Marco Conceptual metodológico para el estudio de la política pública”. En *Cuaderno 44. Políticas Públicas*. Buenos Aires, Subsecretaría de Gestión Pública, Instituto Nacional de la Administración Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, p. 20.

Con todo lo dicho, no debemos perder de vista que la noción de políticas públicas es una noción totalmente normativa. En efecto, sólo existen derechos, normas, reglas de juego, recursos, servicios, acuerdos, entre otros entes tangibles, que en su conjunto, interpretamos como políticas públicas.

Por supuesto, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Además, elaborar las políticas requiere de infraestructura humana, organizativa y de material, en las que son indispensables, los recursos financieros, por lo general escasos.

Puede identificarse algunos elementos imprescindibles para definir cualquier política pública: 1) la declaración de un propósito reconocido (combatir la corrupción, incrementar la productividad de algún sector, garantizar el acceso a la información); 2) la creación de normas o elementos jurídicos que la dota de obligatoriedad y coerción tanto para el gobierno como para la ciudadanía (la ley como garantía de cumplimiento ineludible); 3) un plan, programa, que le da fundamento, organice las metas y establezca las pautas para alcanzarlas; 4) un presupuesto que las dota de recursos (provenientes de esfuerzo fiscal o de fuentes de financiamiento externas), 5) la imprescindible estructura administrativa pública responsable de su aplicación (organismos autónomos, con independencia de criterios, responsables en el ámbito gubernamental de fijar lineamientos y establecer políticas específicas); 6) La participación de la sociedad corresponsable y organizada y 7) Un sistema de evaluación de los resultados institucionalizado (social y político).

Ahora está claro que, más allá del obligatorio componente político de la transparencia, debe contarse con la voluntad del gobierno de turno y con la posibilidad técnica-administrativa para su realización. Las actividades de acceso a la información, sistematización y participación informada de los ciudadanos deben estar claramente estipuladas en el derecho aplicable y sin lugar a dudas, las posibilidades tecnológicas contemporáneas deben brindar un campo fértil para la transparencia.

La política de transparencia en definitiva constituye una decisión asumida por los Estados en torno a los procesos sustantivos para dotar de contenido al Principio Democrático de Transparencia.

Sin lugar a dudas cada política ha de responder a las características propias de cada gobierno; aún así las políticas de transparencia no pueden ser uniformes y deben adaptarse (más en el caso del derecho al acceso a la información pública), han de ser universal para todos los ciudadanos.

Actualmente las políticas públicas en materia de transparencia generalmente se refieren a las políticas de gestión, uso y divulgación de la información gubernamental. Estas políticas tienen como fin eliminar asimetrías de información, modificar el comportamiento de mercados, generar procesos de rendición de cuentas efectivos, prevenir corrupción y fomentar la participación ciudadana ordenada en la toma de decisiones gubernamentales.

Con fundamento, la información debe ser considerada un bien esencial y estratégico en beneficio tanto de la sociedad como de los organismos públicos. Esto es importante, ya que la gestión estratégica de la información permite al Estado conocer la realidad social y política, y le permite adaptar sus conductas para alcanzar, lo más eficientemente posible, sus fines.

En definitiva, como ya mencionamos, el fin de las políticas públicas de transparencia consiste en reconstruir la relación gobierno-sociedad, basada en el anhelo de honestidad, colaboración y responsabilidad.

Conclusión

El conocimiento basado en información oportuna y veraz se ha tornado el recurso humano fundamental que tratamos de apreciar desde aquella postura inicial basada en el pensamiento dinámico, el cual nos permite apropiarnos de ese recurso de una manera vital y útil.

La preocupación por la lucha contra la corrupción nos llevó a la necesidad de explicar la adhesión a las posturas que otorgan categoría de derecho humano al Buen Gobierno y a la Buena Administración, dotada ésta de una imprescindible dimensión ética.

En estas páginas estudiamos el Principio de Transparencia en la gestión pública como elemento fundamental del buen gobierno y la buena administración. Lo definimos, fundamentamos su importancia. Aclaramos que se refiere tanto a la difusión de información por parte de las instituciones como al derecho que asiste a los ciudadanos de expresar libremente sus pensamientos y conclusiones fundadas e informadas respecto del desempeño del gobierno y de la administración. Pero que, además, incorpora el derecho que le asiste a cada ciudadano a participar activamente de la gestión democrática de gobierno.

Tanto los ciudadanos, centro de atención del interés general como los mercados, exigen a las instituciones más transparencia con el propósito de que rindan cuentas sobre sus políticas y resultados.

En este marco, cada uno de estos criterios exige el funcionamiento de instituciones adecuadas para que puedan realizarse y que tales instituciones, a su vez incentiven la buena administración tornándose políticas públicas. Leyes de transparencia, organizaciones y procesos de control y participación directa son imprescindibles para calificar a un gobierno y a una administración de transparente.

Observamos que cada vez es más frecuente la creación de redes o marcos de integridad en las que estas instituciones, cuyo objetivo es afianzar los elementos de una democracia de calidad, se interrelacionan y se apoyan mutuamente para la consecución de sus fines.

La hora de la verdad para la transparencia ocurre después de su concreción normativa, debido a que estas legislaciones comúnmente se aplican en contextos administrativos donde la desconfianza desde y hacia los ciudadanos, y la tendencia a evitar posibles responsabilidades internas, domina históricamente. Por eso es crucial no sólo vencer la resistencia en el ámbito público sino también es imprescindible involucrar a los ciudadanos para que conozcan y se sirvan de las posibilidades legales. Después de todo, la sola existencia del derecho no hace mejor al hombre.

Sin dudas estamos en la senda correcta que guía a la igualdad y a la justicia social porque combate el abuso de poder y afina las pirámides. Un camino en realidad tan antiguo como la existencia del Estado, pero sobre el cual, en estos últimos veinte años, se han preocupado con el fin de comenzar a remover las piedras y cortar las espinas.

Un esquema de regulación y gestión que articule el sector público con la sociedad civil a fin de crear sinergias.

Bibliografía

Álvarez, F. *La Transparencia como Política Pública*. Disponible en: www.oaxtransparente.oaxaca.gob.mx.

Bianchi, A. B. "Orígenes históricos de la libertad de expresión". *La Ley* 1995-C, p. 901.

Carnota, W. "El derecho a una buena Administración pública". *Revista jurídica argentina. La Ley*, 23/10/2009, p. 3.

Castelazo, J. R. (2007). "Administración Pública: Una visión de estado".

Arte Vocé. S.A. de C.V. Instituto Nacional de Administración Pública. A. C. México, p. 234.

Castelazo, J. R. (2003). “La Gestión Pública de la Transparencia”. *Revista de Administración Pública*. N° 107. México, INAP.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. “Cocchia, Jorge D. c. Estado nacional y otros / acción de amparo”, C. 802. XXIV, 02-12-1993; T. 316, p. 2624.

Delpiazzo, C. E. (2009). “A la Búsqueda del equilibrio entre privacidad y acceso en Protección de datos personales y Acceso a la Información Pública”. Montevideo. Instituto de Derecho Informático. Facultad de Derecho de la Universidad de la República. F.C.U/AGESIC, p. 17.

Fuentes, G. y otros. “Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad Latinoamericana”. *Revista Enfoques*. Vol. VII N°11, p. 64.

Ivanega, M. M. (2010). *Cuestiones de potestad disciplinaria y derecho de defensa*. Buenos Aires, RAP, p. 12.

Ivanega, M. M. (2011). “La Administración Pública en el Siglo XXI: entre la utopía y la realidad”. *La Ley*. Diario del 2 de marzo, p. 1.

Mairal, H. A. (2007). *Las raíces legales de la corrupción. O de cómo el derecho público fomenta la corrupción en lugar de combatirla*. Buenos Aires, RAP, p. 55.

Mendel, T. (2008). *Freedom of information. A comparative Legal Survey*. (2° edic.). París, Unesco.

Merino, M. (2008). “La transparencia como política pública”. En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*. México, Siglo XXI.

Moscariello, A. R. (2011). “El principio de la Buena Administración”. En *IV Jornadas Iberoamericanas de Derecho Administrativo*. Pazo de Mariñán, Galicia, Universidad de La Coruña. Publicado en *El Derecho Serie Especial Administrativo* de fecha 28/02/2013.

Reyna, J. J. (2014). “Fundamentos del principio constitucional de actuación conjunta para la tutela especial de derechos fundamentales”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C*, año 14 N° 65, janeiro/marco. Belo Horizonte, pp. 22-50.

Reyna, J. J. (2014). “La reforma de la Administración Pública local para la tutela de los derechos fundamentales en el siglo XXI”. *Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C*. año 14 N°56, abril/junho. Belo Horizonte. pp. 35-82.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. “Ética y función pública”. *La Ley*. 2005-D, p. 1097, esp. p. 1102.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2006). *El buen gobierno y la Buena Administración de las Instituciones Públicas*. España, Aranzadi, p. 19.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2012). “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”. En el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. N° 16, España, p. 248.

Ruiz López, D. y Cádenas Ayala, C. E. “Que es una política pública”. *IUS Revista Jurídica on line*. México, Universidad Latina de América. Disponible en: [<http://www.unla.mx>].

Schiavi, P. (2012). “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación”. En el *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*. N° 16. España, p. 297.

Ury, W. (2000). *Alcanzar la Paz. Diez caminos para resolver conflictos en la casa, el trabajo y el mundo*. España, Ed. Paidós Ibérica.

Vázquez, P. C. (2011). “El Régimen jurídico del acceso a la información pública y la protección de datos personales”. *Revista de Derecho y Tribunales* N° 15. A. M. F. p. 62. Citado por Schiavi, P. “El desafío de los Gobiernos Municipales en el Uruguay: participación ciudadana, transparencia y articulación”, op. cit.

Verbic, F. y Scatolini, J. L. (2008). “El derecho de acceso a los documentos como medio de participación ciudadana y control de la transparencia en el procedimiento administrativo. Algunas notas sobre la experiencia italiana y su relación con la argentina”. *La Ley-D*, p. 1121.

Zeller, N. (2007). “Marco Conceptual metodológico para el estudio de la política pública. Subsecretaría de Gestión Pública”. En *Cuaderno 44. Políticas Públicas*. Buenos Aires. Instituto Nacional de la Administración Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, p. 20.