

Participación ciudadana, transparencia y ética pública

José Molina Molina

Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia

José Manuel Mayor Balsas

Universidad de Murcia

1. Introducción.

Según la antropología el ser humano es el único de los seres vivos consciente tanto de que hay un futuro como de que puede comprometerse. En ese compromiso, unas veces personal y otras veces colectivo, es cuando surge la pregunta **¿hacia dónde vamos?** Si una sociedad no sabe hacia dónde se dirige, el concepto de compromiso ciudadano puede quedar reducido a una pequeña decisión, muchas veces incluso minimizada y ridiculizada o incluso mal utilizada por parte de los políticos. Muchos de nuestros males se relacionan con esa falta de relación con el futuro, porque no se puede hablar de futuro y pretender repetir los ciclos sociales del pasado. Una aportación al futuro es educar en los límites del crecimiento y saber que hay que dejar un futuro más sólido que el que se encontró, nunca imponer a las generaciones futuras lo que se puede denominar una expropiación temporal. Por ejemplo, esos contratos públicos de concesiones o de servicios a 25 o más años, incluso algunos a 90 años, son un claro exponente de ese expolio claramente denunciado. El mundo complejo de hoy tiene un impulso imparable, y las democracias no están respondiendo con acierto. Ya Tocqueville alertó de que en las democracias hay que ir desprendiéndose de los viejos modelos, y en la sociedad actual se ha construido un entramado, supuestamente representativo, sobre las ruinas de un sistema político no democrático. Por tanto, una buena respuesta a dicha pregunta sería que “nos aproximarnos a una sociedad civil comprometida con un cambio con el fin de disponer de un nuevo futuro”.

De este modo, la siguiente pregunta a plantearse sería **¿qué cambio queremos?** En la actualidad la sociedad se presenta como observante de lo que sucede, algo que ya Rousseau adelantaba en sus trabajos, dado que se observan permanentemente aquellos acontecimientos que se producen en el entorno. Sin embargo, esto no es suficiente, puesto que se precisa de una sociedad civil comprometida, observante y activa para que este cambio dé lugar a la gestión de las instituciones con la ciudadanía de forma participativa. Por tanto, se precisa de plataformas de acción participativa en donde la presencia ciudadana controle las decisiones con la priorización de sus necesidades, para lo cual se necesitan determinadas características, herramientas y mecanismos según las diferentes áreas:

- La presupuestaria: presupuestos participativos,
- La rendición de cuentas,
- La transparencia y el control de la información,
- Abrir las instituciones a la ciudadanía: Gobiernos Abiertos,

- Una Función Pública participativa con estos cambios sociales y organizativos,
- Innovación, crear una cultura de participación y fomentar valores que consoliden el futuro.

La ciudadanía debe de empezar a cogestionar las instituciones porque es ahí donde empieza este cambio de modelo, comprometiéndose de este modo con el nuevo municipalismo, siendo especialmente relevantes tanto los ayuntamientos, como las distintas alianzas, las organizaciones activas y los ciudadanos. Respecto a los ayuntamientos, son éstos los que se ocupan de las cosas cotidianas y los que luchan contra las desigualdades en defensa de los derechos. El ámbito municipal se percibe como el terreno de la participación en sí misma, como el espacio más adecuado para emprender la “reconquista” de la ciudadanía y lograr la reconciliación entre los ciudadanos y la política en el marco de la crisis inapelable de la democracia representativa (Ruano de la Fuente, 2010). Estos, a su vez, deben de realizar alianzas, dado que hay que cumplir los deseos de los colectivos para empezar a gestionar con acierto y con visión una nueva economía donde a las cosas se les llame por su nombre. Desde ahí se tienen que formar organizaciones activas, las cuales deben de ser utilizadas para la defensa de dichos derechos en el ámbito, por ejemplo, de la sanidad pública, la educación pública, la igualdad de género, la dependencia, la cultura, la etnia, la minoría, las pensiones, la vivienda digna o el medio ambiente, entre otros. Y todo ello, a su vez, con ciudadanos comprometidos.

Un **ciudadano comprometido**, diligente y activo en la cosa pública no es sencillamente una persona dispuesta a votar, para lo cual es suficiente con el certificado de nacimiento, el documento de identidad y la inscripción en el censo electoral (García-Escribano, 2016). Aunque no se abstiene de perseguir sus propios intereses y los de su grupo de referencia, intenta sopesar imparcialmente los reclamos de otras personas y escuchar sus argumentos (Shklar, 1991). Es una persona que ha desarrollado interés por los asuntos públicos y competencia cívica para comprenderlos y tomar posición, poder participar en una discusión pública como quien es capaz de expresar su opinión y escuchar la de los demás, apoyar u oponerse a una propuesta y asumir la responsabilidad de su posición (García-Escribano, 2016). Una persona que emite un voto rara vez cree que marcará una diferencia importante en el resultado político, por lo que es más probable que vote por un sentido de deber cívico, un sentido de una norma social común, y porque es una forma de estar a la altura de la autodefinición propia como un buen miembro de la comunidad (Milbrath, 1981).

Por tanto, la misión de la ciudadanía de cara al futuro es valorar muy bien lo pasado para establecer las prioridades del presente y asegurarse los desafíos del futuro, fomentando en todo este proceso la complementariedad del otro, el proyecto de la visión del común para construir el futuro. De todos es conocido lo mal que las democracias actuales valoran el presente, dado que gobierne quien gobierne se intenta imponer un programa y el cortoplacismo. Se vive el síndrome de ser elegido y de ser reelegido, que es peor, con lo cual esa profesionalidad puede ser un riesgo. Del mismo modo, la sociedad cada vez es más consciente de que la elección de los representantes cada cuatro años no es suficiente para canalizar las demandas de la sociedad y para asegurar la comunicación que debe existir entre ésta y las instituciones representativas, de manera que los representantes gestionen los intereses de la población de acuerdo con sus exigencias (Sánchez-Morón, 1984). Dado que dichos representantes formales no siempre cumplen su papel de enlace entre el gobierno y los problemas puntuales de una porción de la sociedad, es por ello que se solicita la participación de los ciudadanos, de las agrupaciones sociales y de la sociedad

en su conjunto para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluír voluntades dispersas en una sola acción compartida (Merino, 2013).

Los ciudadanos son los controladores sociales más eficaces para innovar y cambiar el modelo social y económico al ser capaces de diseñar un nuevo contrato social que elimine privilegios e iguale oportunidades. De este modo, la solución podría pasar por una serie de pilares, los cuales se pasa a detallar a continuación, como son un Gobierno Abierto, una gestión participativa donde sean los ciudadanos los que tomen las riendas de las instituciones, y por tener ciudadanos que puedan informarse cuanto deseen sin que se les impongan trabas. A ello habría de sumársele dos nuevas claves para el cambio: una mayor transparencia y una mayor ética pública, dado que ambas generan una mayor confianza en las instituciones públicas.

2. Un Gobierno Abierto.

El Gobierno Abierto se asocia a la mejora de la transparencia, la apertura de datos y el control social por parte de los ciudadanos. Es el ejercicio de la rendición de cuentas, la auditoria ciudadana y el diseño e implementación de políticas públicas que abren cauces legales para que las instituciones se fusionen con la ciudadanía; pudiéndose transmitir dicho impulso por cuatro aspectos a considerar en la Administración Pública:

1. Promover el bienestar y eliminar barreras de desigualdad tanto económicas como sociales, políticas, de género, étnicas o culturales.
2. Rendición de cuentas de todos los actos de la Administración Pública, es decir, en las decisiones, agendas y control del gasto público.
3. Plataformas participativas transversales de ciudadanos, asociaciones e instituciones que configuren una sociedad participativa y ética.
4. Gobiernos colaborativos, eficientes e innovadores.

Según Villoria, Gimeno y Tejedor (2016), el papel de las instituciones públicas es la generación de instituciones para mejorar el gobierno de la sociedad. Sin embargo, se vive en un espejismo que hace creer que este sistema será permanente y se olvida que históricamente todo tiene un principio y un fin. El Gobierno Abierto se presenta como una concesión cuando en realidad debería de ser el motor de una nueva etapa de búsqueda en un futuro que se ha convertido en líquido (Bauman, 2016). Sin embargo, no se debe de olvidar que el poder no hace concesiones a menos que se le exija (Douglas, 2016), pues el cambio nunca proviene de la generosidad del poder, sino que viene de la lucha y del sacrificio de quienes lo impulsan desde la independencia de la ciudadanía.

Los Consejos de Transparencia, sus Comisionados y las demás instituciones que desde su independencia reclaman medios y capacidad legal para desarrollar los valores de ese cambio lo hacen con el fin de buscar la realidad y colaborar en desvelar las torpes maniobras del poder. Se pretende, de este modo, escuchar a los que perdidos en el desgobierno de lo público no saben a quién dirigirse y abrirles los ojos a la realidad para que puedan ver que la tierra gira alrededor del sol y no al contrario, como afirmaban los dogmas.

Hoy la vida social padece el mismo estigma, la ciudadanía gira alrededor del poder y de sus gobiernos, y ese es el reto, abrir los ojos a la nueva realidad de la participación, de la rendición de cuentas, de la innovación y del cambio funcional para una nueva cultura en donde los valores, la ética y el buen gobierno garanticen un gobierno abierto, un

parlamento abierto y una sociedad productiva innovadora. Se debería de terminar con ese permanente momento histórico del engaño del gobernante, de la manipulación y de la resignación ciudadana. La nueva asignatura de la historia debería de recuperar el sentido de la orientación y comprobar que unas instituciones independientes y una ciudadanía exigente y participativa son dos componentes que se precisan.

3. De la desafectación a la gestión participativa.

La crisis del sistema que rige nuestras sociedades parece ser un hecho generalizado. Ésta se muestra a través de diversos síntomas, como son los bajos niveles de participación pública, una disminución relativa de la afiliación a organizaciones sociales y políticas, o la escasa confianza en los partidos políticos, los representantes e instituciones públicas en general, lo que se une al bajo interés provocado por los asuntos políticos (Ganuza y Francés, 2012; Gutiérrez-Barbarrusa, 2007). La actual crisis de la democracia se observa siempre como atezada a la baja intensidad de las dinámicas sociales dado que los efectos de una concepción del gobierno de las mayorías han hecho de la “acción positiva” en los impulsos sociales algo irrelevante. Los argumentarios de los partidos como consignas de los viejos sistemas han ido calando, y todavía hoy sentimos su fuerte dinámica en la acción de sus dirigentes, lo que los lleva cada día a una separación mayor con las necesidades de una ciudadanía desencantada. Sin embargo, esto no implica que a la ciudadanía no le importe lo que sucede en la esfera pública, sino que el secuestro de la participación, la falta de transparencia y la ausencia de la rendición de cuentas, unido a muchas prácticas corruptas, podrían dar como resultado unos indicadores de poco aliciente.

En las últimas encuestas la opinión de la ciudadanía es negativa dado que el grado de participación efectiva que se permite es muy reducido, representativo casi podría decirse, un postureo de aquellos que se les llena la boca de hablar de lo que no creen. Hoy en día la ciudadanía ve a los políticos con un lenguaje de disfraz que impide la credibilidad. Y esto es así porque la actividad política parece no satisfacer por sí misma a los políticos de oficio (Cortina, 1993). A éstos se les suele reprochar el hecho de que piensen más en su propio interés que en el bien común, e incluso que hagan negocio con el cese en sus cargos, concediéndose retribuciones transitorias, pensiones públicas y otros emolumentos procedentes de diversos fondos (Tipke, 2002). De mala gana, los partidos políticos anuncian planes anticorrupción, y cuando lo hacen dichos planes carecen de concreción de medidas efectivas y de calendarios de aplicación (Queralt, 2017). De hecho, se suele considerar a los partidos políticos organizaciones bastante corruptas, pues en sus actuaciones parece primar la mera lucha por el poder sobre la vocación de servicio público con todas las consecuencias de financiación ilegal, abusos de poder, utilización partidista de la Administración, etc. (Jiménez y Villoria, 2009). Un político que está en política para enriquecerse y no para servir el bien común desprestigia la política y genera en la ciudadanía la creencia de que la política es algo negativo, sucio y despreciable (Villoria, 2011).

Esta percepción solo ha conseguido que el Estado se debilitara cada vez más y resulte un problema su propia autoconfiguración. Hoy las debilidades se han convertido en un conflicto territorial, y se observa tanto en Europa como en otros países, siendo por ejemplo muchos los problemas que se están viviendo en España a causa del conflicto con el independentismo catalán.

Se ha llegado a esta situación sin tener conciencia de los límites de cada proyecto. No se ha puesto una meta que ilusione para un proyecto final y parece que estar bajo control y con unas estructuras intactas fuese el mejor mensaje de garantía para el futuro. Sin embargo, lamentablemente esto no convence, ni siquiera a aquellos que lo afirman. Se precisa una esperanza, una ilusión por conseguir algo, pero poniendo énfasis en las expectativas y con los pies en el suelo. Por este motivo el presupuesto es el juego político más efectivo si de verdad se desea poner un tablero en donde el juego sea emocionante para los participantes. Para que esto funcione el eslabón que le da fuerza a la confianza deseada es la capacidad que tenga de generar esa dinámica compartida entre unos y otros. Porque cuando la política es despojada de sus falsas aureolas, falsas visiones y liderazgos no deseados, es cuando se puede conseguir que el pulso de la evolución social penetre en las instituciones. Es la esperanza democrática que Westbrook (2005) aconsejaba que no fuese ni ingenua, ni confiada, ni impulsora de falsas expectativas, porque debe defender en todos los sectores de la sociedad civil algo que sea compartido y que entusiasme colectivamente.

Contar con una economía ética, que cree riqueza, erradique pobreza y reduzca desigualdades, junto con una democracia capaz de encarnar los valores de libertad e igualdad es la forma de legitimación de todo un esfuerzo social. Es, como afirma Cortina (2017), una democracia deliberativa bien configurada a escala nacional, con una vivencia desde la municipalidad para sentirla barrio a barrio, pero que no desconecte con el deseo de una democracia global capaz de distribuir bienes para el común y establecer leyes claras y firmes que erradiquen los abusos y la corrupción. En resumen, salir de este mundo contradictorio de la política de hoy, que vive el “posconvencionalismo” que tanto ha adormecido a la conciencia ciudadana. Es desarrollar la conciencia moral en los tres escalones que Kohlberg (2015) señaló en sus trabajos: en el primer nivel las personas consideran justo lo que directamente les favorece; en el segundo tienen por justo lo que coincide con sus normas de la comunidad, es el sentido comunitarista de la convivencia territorial; y el tercer nivel es el de mayor madurez moral, donde se reflexiona desde una perspectiva universal y se piensa lo justo tomando como referencia a la humanidad.

Para ello hay que educar en salir del sentido personal de los egoísmos para sentirse realizados con las instituciones, pero he aquí la cuestión, para ello las instituciones tienen que dejarse “invadir” por los ciudadanos. Es el momento de instrumentar ese abrazo de fusión entre una ciudadanía que desea esa conquista, y unas instituciones que son defendidas por unos mercenarios que las tienen secuestradas. Son, los ciudadanos excluidos, los que quieren construir sus democracias, recuperando sus instituciones para, de este modo, integrarse con ellas (Acemoglu y Robinson, 2012). Es cierto que esto no siempre ha sido así, pero en la actualidad es un sueño colectivo que poco a poco se va haciendo realidad, y parece serlo en nuestro tiempo de la Era de las Redes, del Open Data y de esa vida tan virtual en donde con agilidad le damos a un *me gusta*. La educación del siglo XXI tiene como reto formar personas de su tiempo, no del pasado, abiertas, sensibles a los desafíos, capaces de tener perspectivas y de sufrir, porque nada se regala, y sobre todo de comprometerse con ese cambio de sociedad y con un nuevo sistema de la vida pública.

Durante muchos años, los gobiernos de todo el mundo han estado tomando medidas activas para proteger instituciones, estructuras y comunicaciones, pero han olvidado que no se puede tener a más de 7.000 millones de personas en un sistema que nos les gusta y donde que se sienten incómodos, dado que no pueden ni respirar el aire de sus ciudades por el abandono de quienes los han de proteger. Las instituciones, como recomiendan Thaler y Sunstein (2017), deberían hacer mucho más por exigir transparencia y servir de

modelo para muchas formas de comportarse en la vida. Dichos autores a la vez advierten, con mucho realismo, que no la sociedad no se puede proteger de futuras crisis si no se denuncia la codicia, la corrupción y la injusticia sin mirarse al espejo y comprender los efectos devastadores de la irracionalidad, la falta de autocontrol y las influencias sociales. Un sistema tiene sus víctimas visibles, pero también muchas otras invisibles.

No hay que olvidar que el núcleo de la gestión se encuentra en la Gobernanza. Según Tirole (2017), los que ejercen el control, ya sea de la empresa privada, pública o de cualquiera de las instituciones de gobierno, toman decisiones realmente importantes que afectan a los derechos humanos, a la investigación y el desarrollo, a las decisiones estratégicas, a los mercados, a los riesgos, a los reglamentos, a las leyes, y a un largo etcétera. Es la forma dominante del sistema, donde se otorga todo el poder a una minoría. Sin embargo, afortunadamente este sistema se está agotando, entrando los ciudadanos en la esfera pública pues la participación es, junto con la transparencia y la colaboración, uno de los valores del Gobierno Abierto, la nueva orientación que están adoptando múltiples gobiernos para dar respuesta a las exigencias de apertura y rendición de cuentas de la sociedad en el siglo XXI.

4. Ciudadanía y participación.

A largo de las tres últimas décadas la participación ciudadana se ha convertido en un referente fundamental para los organismos internacionales –Banco Mundial, FMI, OCDE, UE, etc.– al ser considerada un instrumento clave para la mejora de la gobernanza, y un medio para reducir el elevado grado de desafección política que se viene produciendo en muchos países europeos, los cuales cada vez más promueven la participación como una vía para la implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos, especialmente en el ámbito local, y reducir así la distancia entre los políticos y la ciudadanía (Cernadas, Chao, y Pineda, 2017). Según Olalla (2018), para que la verdadera democracia sobreviva,

llevar a cabo una gestión política o técnica eficaz dirigida a incrementar el bienestar social y la calidad de vida de la ciudadanía y de los usuarios de los servicios públicos (García-Escribano, 2016). Los ciudadanos parecen haberse vuelto aún más críticos con respecto a la forma en que funciona la democracia, el desempeño de las instituciones políticas y las actividades cotidianas de los actores políticos, apareciendo los ciudadanos críticos o ciudadanos descontentos como nuevas figuras en la esfera política (Torcal y Montero, 2006). De este modo, la ciudadanía demanda la posibilidad de nuevas formas que le permitan participar, dado que se vive en una época en la que ésta se siente muchas veces impotente para la innovación y para decidir y poner en marcha cambios en su vida y en la sociedad, pues todo parece estar determinado por el sistema.

Así mismo, se debe de huir de la sensación de que no es compatible la complejidad de la nueva sociedad global y la democracia actual, porque es el miedo y la presión la que impide que encuentren las formas de la nueva gobernanza. Se precisa abrir el espacio político a más actores, a instituciones independientes, a una nueva economía del bien común, a un multiculturalismo y a tantas aportaciones de colectivos sociales que enriquezcan un modelo democrático con un poder compartido en el que prime el sistema de “contrapesos”.

Estos nuevos cauces de participación ciudadana no pretenden anular o negar la representación, sino contribuir a la conformación de una moderna concepción de la democracia en la que los representantes consiguen más legitimidad en la medida en que refuerzan su interacción con los ciudadanos (García-Escribano, 2016). No se trata, por tanto, de una alternativa a la democracia representativa, sino de un complemento de la misma. Es decir, se pretende trascender el modelo de democracia representativa basada en la competencia entre partidos complementándola con otros canales de participación inspirados en la democracia directa, sin que ello tenga como finalidad anular los primeros (Navarro, 1999). Participación y democracia son, de este modo, procesos intrínsecamente asociados (Molina, 2015).

Gomà y Font (2001) distinguen tres tipos de participación a través de la cual la ciudadanía puede involucrarse en los distintos ámbitos de la vida pública: la participación de base personal directa, la participación de base asociativa, y la participación mixta. Los mecanismos de *participación de base personal directa* constituyen un conjunto de experiencias que tratan de crear espacios de participación para los ciudadanos individualmente considerados y, por consiguiente, no organizados (Gomà y Font, 2001). En este punto se incluyen, entre otros, instrumentos participativos como los presupuestos participativos, las reuniones públicas o las asambleas de ciudadanos, las reuniones vecinales y comunales, los jurados ciudadanos, las encuestas deliberativas, las intervenciones orales en las sesiones públicas de los órganos de gobierno, la iniciativa legislativa popular o iniciativa legislativa, la consulta popular o referéndum, los paneles ciudadanos, los sondeos de opinión o las encuestas de satisfacción. La *participación de base asociativa*, por otro lado, es un fenómeno bastante extendido en los municipios españoles en lo que se refiere al diagnóstico y a la formación de las agendas locales, así como en la gestión de equipamientos, servicios y programas (Pastor, 2009). Este tipo de participación fundamentalmente se desarrolla a través de tres instrumentos: los consejos consultivos de entidades, los planes integrales y la gestión asociativa de centros, programas y servicios municipales (Pastor, 2009). Por último, y respecto a la *participación mixta*, en ésta se incluyen experiencias participativas que han ido profundizando en la implicación de las entidades y ampliando el espacio de participación hasta incorporar directamente a ciudadanos individuales no organizados (Gomà y Font,

2001); encontrándose aquí los planes estratégicos territoriales de ámbito municipal, las agendas-21 locales, los consejos, foros o asambleas territoriales y/o sectoriales mixtos, entre otros.

De entre los distintos mecanismos remarcados, especial mención merecen los **presupuestos participativos** por el crecimiento exponencial que están teniendo en la Región de Murcia. Éstos pueden definirse como un mecanismo o un proceso por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos (Cabannes, 2015). En términos generales, es una nueva forma de toma de decisiones que involucra activamente a la ciudadanía en la priorización del gasto de los recursos públicos (Molina, 2011). La primera experiencia piloto de presupuestos participativos en nuestra Región tuvo lugar en Molina de Segura en el año 2015, siendo la única experiencia desarrollada en dicho año, y siendo, a día de hoy, la experiencia más novedosa y ambiciosa de la Región. Un año después los municipios de Águilas, Alhama de Murcia, Cartagena, Jumilla, Santomera y Cieza iniciaron experiencias piloto, sumándoseles en 2017 otros municipios como Alguazas, Caravaca, Cehegín, Las Torres de Cotillas y Puerto Lumbreras. De una experiencia en 2015 a 7 en 2016 y a 12 en 2017.

Este crecimiento, sin embargo, ha de ser estudiado con cautela. Dada la naturaleza de estos municipios, las diversas características que se les atribuyen hacen que sean procesos totalmente distintos entre sí. Ha de tenerse presente que no existe un modelo único de presupuesto participativo, ya que las experiencias son fruto de la realidad de cada municipio, de su historia local, de su cultura cívica, de la organización de su sociedad civil, de los presupuestos disponibles y, también, de la cultura administrativa de los gobiernos que las ejecutan (Cabannes, 2004). De este modo se puede caer en el error de llamar presupuesto participativo a cosas que en realidad no lo son. En este sentido, para garantía de los presupuestos participativos recientemente se ha elaborado en Portugal – uno de los pocos países que cuenta con un proceso de presupuestos participativos a nivel nacional– una “Carta de calidad de los procesos” (Tabla 1), con el fin de evitar dar carácter de presupuestos participativos a los proyectos en los que se invita a participar a la ciudadanía, pero que no cumplen unas mínimas garantías del proceso participativo ciudadano.

Tabla 1. Carta de calidad del presupuesto participativo

Regulación pública	Para permitir una evaluación independiente del proceso participativo
Carácter deliberativo y vinculante	Debe ser deliberativo y el municipio debe comprometerse a respetar e implementar la decisión de los ciudadanos
Continuidad	El proceso debe ser continuo e ininterrumpido
Diálogo social	Debe fomentar la participación universal y estrecha de los ciudadanos en todas las etapas del proceso
Transparencia y responsabilidad	Debe garantizar una información clara y simple en todas las etapas y garantizar la rendición de cuentas para todo el proceso
Acceso igual	Debe garantizar el acceso universal de los ciudadanos al proceso
Expresión financiera	Debe tener una definición previa y debidamente publicitada de la cantidad asignada

Ejecución	Debe publicitarse en un documento reglamentario específico del proceso del presupuesto participativo y delimitarse adecuadamente en el tiempo
Educación para la ciudadanía	Debe integrarse en una estrategia más amplia de Educación para la ciudadanía en la que participen todas las partes interesadas
Soporte técnico y político	Claro compromiso político y una participación técnica permanente
Proceso de transformación	Constituye una práctica transformadora de la relación entre políticos, técnicos y ciudadanos
Monitoreo y evaluación	El monitoreo y la evaluación deberían involucrar a todas las partes: política, técnica y ciudadanía
Articulación e Integración	Debe ser parte de una estrategia más amplia para promover la participación ciudadana

Fuente: Rede de Autarquias Participativas (2017).

Así mismo, habría de tenerse en cuenta otros compromisos que indican si un proceso de presupuestos participativos tiene un profundo compromiso de cambiar las formas de gestión y control del gasto público que, en definitiva, es uno de los compromisos que se deben de ir consolidando con la acción ciudadana (Tabla 2).

Tabla 2. Compromiso con los presupuestos participativos

1.	Acuerdo de todos los grupos políticos de respetar el procedimiento sin interferir las elecciones en la continuidad del presupuesto participativo.
2.	Compromiso con los funcionarios públicos y trabajadores de los servicios públicos de participar en un nuevo compromiso con la sociedad.
3.	Compromiso de integridad y ética pública que se recoja en un código que todos acepten y con el que se comprometan.
4.	Abrir las instituciones para que la ciudadanía pueda participar y conocer las decisiones.
5.	Equipo de dinamizadores para fomentar las practicas colectivas del control y la priorización del gasto público.
6.	Un consejo ciudadano elegido por sorteo cada año para servir de organismo de control del proceso.

Fuente: Elaboración propia.

5. Derecho a la información.

Si bien hay que valorar positivamente el avance que supuso para España la aprobación el 9 de diciembre de 2013 de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; hay que remarcar que ésta presenta una seria limitación **al no reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental**. Por este motivo en diciembre de 2017 más de medio centenar de profesores

y profesionales independientes comprometidos en estas áreas firmaron un manifiesto pidiendo que sea modificada la Ley y tenga carácter de ley orgánica. Los firmantes de esta declaración consideran que el derecho de acceso a la información es parte integrante del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, en tanto que es condición necesaria para el debate democrático sobre los asuntos públicos amparado por la libertad de expresión del artículo 20.1.a) de la Carta Magna.

El derecho a saber y de información está reconocido como derecho fundamental en los artículos 11 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y así ha sido recogido como tal por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este sentido, España debería ratificar cuanto antes el Convenio del Consejo de Europa de 18 de junio de 2009, sobre el Acceso a los Documentos Públicos, dado que llevan ocho años de retraso. En una sociedad moderna como la actual, las ciudadanas y 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 (Lizcano, 2012).

Una de las respuestas más importantes antes las crisis de legitimidad es el desarrollo de unas políticas de transparencia, fundadas en la aprobación de unas leyes que incluyan compromisos públicos de publicidad activa y derecho de acceso (Villoria, 2014). Los ciudadanos deben recibir o, al menos, tener 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 (Lizcano, 2012).

Por eso el “derecho a saber” es la capacidad que tiene todo ciudadano de preguntar a una administración sobre cualquier expediente. El ciudadano quiere saber lo que ha costado un determinado viaje oficial, saber lo que ha costado el festival de eurovisión, o porque han puesto esta farola aquí y no allá y cuánto ha costado.

Es aquí donde entra en juego el papel de los Consejos de Transparencia. A nivel estatal, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) es un organismo público adscrito al Ministerio de Administraciones Públicas que tiene personalidad jurídica propia y actúa con autonomía e independencia. Su labor es la de promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, 2018). Es decir, si un ciudadano hace una petición de información en el Portal de Transparencia y éste no le responde, el CTBG es el encargado de recabar ante la Administración Pública que tiene derecho a acceder a la misma.

Sin embargo, el Gobierno saliente no hizo nada para potenciarlo, siendo lamentables los escasos recursos con los que cuenta. Es más, el derecho a saber ha costado incluso que el CTBG haya tenido que ir a los tribunales contra los propios ministros y que el ahora ministro saliente de Hacienda redujera el presupuesto del mismo en un 22% en represalia por haber defendido al ciudadano que preguntaba. Las cosas, parece, son así.

Por este motivo, entre otros, desde el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia se apoya a la ciudadanía que se enfrenta al sistema, combatiendo con él desde las instituciones independientes, dado que ésta debe de seguir teniendo valor para no aguantar ni un día más las injusticias a las que lo somete el sistema permanentemente. En la Región

de Murcia parece que se quiere una transparencia tipo “bonsái”, decorativa, cuando la ciudadanía está reclamando una rendición de cuentas total y absoluta de cuanta información y actuaciones se realizan por los responsables del gasto público. Son muchos los políticos que no entienden que lo público es de todos, que el que gobierna es un gestor de los medios y que el derecho a saber –salvo las restricciones que específicamente marca la ley– no se le puede negar a nadie.

6. Una sociedad transparente.

No es fácil asumir los retos de una sociedad transparente. Para Rosanvallon (2017), la imparcialidad es una cualidad y no un estatus, no puede ser instituida por un procedimiento simple o por reglas fijas. Se debe construir y validar permanentemente. Si se quiere implantar una cultura de prevención de la corrupción hay que articular formas institucionales efectivas que sirvan de garantía de la integridad y de la transparencia tanto de los gobernantes como de los directivos y empleados públicos. Dejar todo ello solamente en manos del Gobierno de la nación, del Regional, o de la Administración Local no parece ser una solución institucional adecuada, y mucho menos en este inicio del impulso de la Transparencia. El motivo no es otro que la cultura político-funcionarial dominante ha estado muy marcada por un cumplimiento de una legalidad formal y un escaso desarrollo de herramientas preventivas, lo que ha dado como resultado una cultura oscurantista reñida frontalmente con la idea de transparencia. Desarrollar una cultura de la organización del Open Data y acceso a la información es un cambio organizativo, y cuando se habla de cambio siempre hay resistencias, mayores o menores según qué sectores.

Se debe trabajar para entroncar la transparencia con una política de integridad en un sistema de gobernanza abierta, para lo cual, a su vez, se precisa de liderazgo e independencia. Se precisa, así mismo, que todos los implicados –tanto las entidades públicas como el sector privado, contratistas y de servicios de estas administraciones, conjuntamente con la ciudadanía auditora de lo público–, la controlen y la implanten. La Administración por sí sola no lo hará, y menos aun lo que se denomina “la política”, es decir, los cargos públicos. Éstos, en términos generales, no irán más allá de divulgarla, pero no se implicarán en ella debido a una mirada miope y partidista del problema.

El control del gasto público por medio de las denominadas cadenas de bloques –blockchain– no sólo han jugado un papel decisivo en las monedas virtuales –bitcoin– sino están creando contratos inteligentes, productos informáticos que son programados para verificar el cumplimiento de tareas sin necesidad de un intermediario físico. Es un algoritmo que supervisa y decide si se cumplió o no lo que acordó, sólo si esta tarea se cumple, da paso a la siguiente etapa. El Foro Económico Mundial lo ha recomendado para aumentar la transparencia en los procesos del gasto público. Estos contratos inteligentes son 100% transparentes, auditables por cualquier ciudadano o ciudadana que puede ver cómo funciona. Es un eficaz instrumento para la prevención de la corrupción.

La transparencia debe ser conceptualizada como una idea integral, porque no es un monocultivo en una parcela limitada de la Administración. Se debe de huir del cinismo actual que envuelve a algunos políticos, a sus *no verdades* y a sus *no hechos* por la obsesión enfermiza de que se sienten inseguros en sus puestos de responsables públicos. Y la transparencia o es verdad o no es nada, y la verdad es algo que en política no se suele practicar con frecuencia.

En España la transparencia no solo funciona en diferido, también es bastante opaca. Así mismo, se oculta detrás de una madeja burocrática que entrelaza Ministerios, Oficinas, Portales y Consejos con dependencias orgánicas y jurídicas distintas, muy dispares, con nombres similares y competencias a veces solapadas. El ciudadano no entiende la desconfianza existente entre sus instituciones y la lucha por obstaculizar una labor que en teoría se ha impulsado por una ley. Da la impresión de que solo se desea una ley decorativa para cumplir con los requisitos formales de los compromisos adquiridos en los acuerdos con las instituciones internacionales.

8. Conclusiones.

En las complejas sociedades actuales la información ha pasado a ocupar un lugar decisivo. Los desafíos que son característicos de nuestro presente histórico requieren, cada vez más, bases informativas altamente elaboradas. Se requieren múltiples enfoques, una concepción abierta a la inestabilidad, pero también, y esto es fundamental, procesos de colaboración con la ciudadanía, puesto que ésta se ha convertido en un sujeto del que no se puede prescindir en los procesos de deliberación y decisión pública. Entre los desafíos contemporáneos está el de, con urgencia, repensar las instituciones políticas para recuperar su credibilidad y reconocimiento social.

La ciudadanía tiene ante sí el reto de relacionarse, de participar y comprometerse para construir una sociedad menos desigual. Es un camino que debe transitarse no solo de la mano de las ideas, sino de una guía económica como es el presupuesto público de las instituciones. El proyecto presupuestario debe ser inteligente y acoger las prioridades de la ciudadanía para que los colectivos vean sus deseos plasmados en cifras cuantificadas y consoliden su confianza.

No es bueno vivir de promesas y de sus incumplimientos, porque la ciudadanía se desmoraliza viendo que no es posible su esfuerzo participativo, lo que puede desembocar en la peligrosa situación de la reacción que se produce dando la confianza a la oferta de los que con temeridad y astucia prometen lo que eventualmente no han conseguido por otros medios. Ejemplos nos rodean y existen tantos que no merece la pena ni siquiera nombrarlos, “es la hora de las promesas irresponsables”. Siguiendo el consejo de Innerarity (2009), hay que tensar el tiempo social para articular los proyectos de una sociedad que debe comprometerse con sus necesidades presentes, sin olvidar de articular con responsabilidad legitimada los cauces futuros de su propia sostenibilidad.

- Cernadas, A., Chao, L., y Pineda, C. (2017). Participación ciudadana: de la participación en la gestión a la gestión de la participación. *Política y Sociedad*, 54(1), 163–189.
- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. (2018). ¿Qué es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno? Recuperado de <http://www.consejodetransparencia.es>.
- Cortina, A. (1993). *Ética Aplicada Y Democracia Radical*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Cortina, A. (2017). *Aporofobia: el rechazo al pobre*. Barcelona: Editorial Paidós.

