

**BUEN GOBIERNO Y TRANSPARENCIA EN ESPAÑA: I PLAN DE ACCIÓN**  
**PROGRAMA POLÍTICO, DISCURSOS DE RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA Y POCA TRANSVERSALIDAD**

Dra. Natalia Ajenjo  
Valencia, España, marzo 2018.  
Visión Legislativa  
@natajenjo

## INTRODUCCIÓN

Este es el primer texto de cuatro que se publicarán sucesivamente sobre los Planes de Acción en Transparencia y Buen Gobierno de España. Este primero analiza, sintéticamente, el I Plan de Acción (elaborado y evaluado simultáneamente en 2012); un próximo artículo analizará de forma equivalente el II Plan (de 2014) y el tercero se referirá al III Plan (de 2017). El cuarto artículo revisará las iniciativas propias de las Comunidades Autónomas en materia de Transparencia y Buen Gobierno. España no es formalmente (constitucionalmente) Federal (como sí lo es México), pero se ha desarrollado con el tiempo una descentralización tan potente que, en algún sentido, este último análisis puede muy adecuadamente provocar la comparación entre España y México en términos de la aproximación política a la Transparencia y el Buen Gobierno desde los gobiernos centrales, así como de los gobiernos subestatales – realidades existentes en ambos países. Más allá de la (siempre beneficiosa) comparación política, esta serie de artículos también pretende recoger una serie de reflexiones que son comunes a la variable aplicación de la Transparencia y Buen Gobierno desde el ámbito conceptual.

Tratar el tema de la transparencia, participación ciudadana, gobierno abierto, acceso a la información, desarrollo de la capacidad crítica de los ciudadanos y la apertura de canales desde donde canalizar estas capacidades y desarrollar acciones concretas para responder a demandas sociales específicas, se aproxima como un conjunto de retos particularmente pertinentes para sociedades cada vez más complejas, democracias en entredicho (desafección democrática) o que han generado un gran desapego o descrédito por parte de una parte sustantiva de la ciudadanía, y que, por tanto, se encuentran en medio del sistema social y el sistema político. Ésta es una posible aproximación conceptual desde la perspectiva organizativa e institucional. Sin embargo, ni siquiera la iniciativa de formar una Organización para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, [OGP](#) en adelante), impulsado por ocho países inicialmente (entre los que se encuentra México) y actualmente conformado por setenta socios. Desde el propio nacimiento de la OGP, es notable la ausencia de una siquiera aproximación conceptual clara sobre el significado e implicaciones concretas del “Gobierno Abierto”, “Transparencia”, “Capacitación Ciudadana”... tal y como figura, no obstante, en la página de inicio de esta Organización como sus metas. Ésta acusada falta conceptual ha producido que cada gobierno, sea parte de la Alianza, aplique estos

significativos conceptos desde los programas políticos de los partidos gobernantes, en lugar de adoptar perspectivas de largo plazo, lo que implicaría medidas políticas consensuadas y por tanto demostrando un compromiso real y lleno de contenido en materia de acciones políticas específicas que afecten a la apertura de todos los aparatos del Estado (incluyendo, por tanto, los tres Poderes [Ejecutivo, Legislativo, Judicial], así como de las Agencias que se multiplican [en ocasiones reproducen] en los ámbitos regionales y locales).

Según sabemos desde la Ciencia Política, existen al menos dos modelos de democracia que afectarían a la conceptualización de las materias de Gobierno Abierto y Transparencia: en primer lugar, existe la dicotomía “democracia consociacional *versus* democracia mayoritaria” (véase Lijphart), y en segundo lugar, existe la dicotomía “Estado corporativista frente a Estado Pluralista” (véase Schmitter). Estos modelos, dicotómicos y por tanto relativos en cuanto a la variedad de realidades empíricas, nos conducirían a reflexionar al menos en dos direcciones en relación con el tema que nos ocupa, esto es: la primacía del Estado sobre la sociedad civil, que se considera algo caótico que se debe organizar y movilizar de arriba-abajo (el modelo mayoritario y el modelo corporativista) frente al reconocimiento de una sociedad civil plural y existente que requiere de una mayor cantidad y calidad de los canales de expresión de sus intereses y la conversión de éstos en políticas públicas (Estado Consociacional y Estado Pluralista).

Desde mi evaluación crítica del I Plan de Acción del Gobierno español, cuando se adhiere a la OGP, es un claro reflejo de un Estado mayoritario y corporativista en cuanto que realiza una elección conceptual que reproduce la típica noción de que sólo se puede articular la “sociedad civil” y sus “intereses” de arriba-abajo, en lugar de considerar la posibilidad de una múltiple conceptualización del “Buen Gobierno” en la que ocupe un lugar la horizontalidad y la transversalidad, así como la ya existente red de redes en la sociedad civil. Señalo este aspecto al inicio de este texto (aunque una discusión conceptual más profunda ocuparía más espacio que no cabe abordar aquí), porque este aspecto se reflejará en el diseño y contenidos que se plasman en el I Plan de Acción de Transparencia y Buen Gobierno de España, como analizamos a continuación.

De hecho, un primer aspecto que quiero enfatizar es que todo lo referido a “Gobierno Abierto”, “Participación Ciudadana”, “Planes de Acción”, “Evaluación de los Planes de Acción” se localiza en la página del [MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA](#), reflejando en efecto la absoluta primacía del Poder Ejecutivo en la apropiación tanto del I Plan de Acción en esta materia como de los siguientes . En la página web del [Congreso de los Diputados](#) no encontramos si quiera un vínculo ni mención a estos Planes (¡esto en el marco de un sistema parlamentario!). Y eso que, en España, existe, por una parte, la [iniciativa legislativa popular](#) (relativamente escasa en existencia en relación con el número de democracias mundial, pero totalmente inefectiva en términos de logros de aprobación legislativa) y, en segundo lugar, un partido (una coalición, actualmente, en

la práctica) IU-PODEMOS, que se articuló a partir del movimiento social denominado 15-M y que resultó de una verdadera movilización social de preocupaciones por la calidad de la democracia en este país, el hartazgo de algunos colectivos sociales de los partidos políticos “tradicionales” (refiriéndose al PP y al PSOE), el reclamo de acciones más dirigidas a la igualdad y a las políticas específicamente sociales, así como la articulación de más y mejores mecanismos de participación ciudadana. A pesar de este hecho, la *Ley de Hierro* de los partidos ha hecho que estos reclamos hayan pasado a un segundo plano respecto la primacía de la competición política (esto es, la ocupación de espacios de poder), de modo que a lo que me refería en torno a la posibilidad de articular, conceptual y en términos de propuestas e implementación, intereses de la sociedad civil horizontal y transversalmente ha quedado en un limbo de “idealismo optimista” apartado.

## CONTEXTO POLÍTICO

En este espacio se aborda el [I Plan de Acción](#) del OGP en España (el primero de tres existentes hasta el momento). Aunque la elaboración de este Plan supone un hito en el abordaje de políticas de transparencia, buen gobierno, y se pone atención a la participación ciudadana y la necesaria incorporación de ésta para la mejora del funcionamiento global (calidad) de la democracia, adolece de varios aspectos que proceden, bajo este análisis, de tres hechos clave:

- En primer lugar, este I Plan de Acción se desarrolla en 2012, en el primer gobierno de Rajoy, con mayoría absoluta. Los dos gobiernos anteriores de Zapatero (2004-2011) habían enarbolado un discurso repetitivo sobre la importancia de la renovación democrática, particularmente articulado desde la Presidencia y la Vicepresidencia del gobierno. Sin embargo, este concepto no llegó a definirse, en mi opinión, con suficiente nitidez, de forma que, algo que se repite pero sin definirse, se vacía de contenido (como bien nos enseñó Sartori)... El reto del primer gobierno de Rajoy sería, al elaborar este I Plan, retomar, desde este contexto, este discurso diferenciándose del PSOE tanto en materia de programa político como de trato conceptual del tema de la “renovación democrática”, “revitalización de la sociedad civil”, o términos similares empleados, como se ha señalado, hasta el hartazgo en los gobiernos inmediatamente anteriores, así como por partidos como PODEMOS que estaban precisamente en este período ganando más escaños (tanto en el ámbito nacional como en los autonómicos y locales).
- En segundo lugar, numerosas acciones quedan recogidas más como una ‘*desiderata*’ que como un Plan. Son definitivamente más creíbles las medidas propuestas que incluyen un plazo de desarrollo y cumplimiento (por ejemplo, la medida que señala la eliminación de las subvenciones nominativas mediante un proyecto de ley en 2013) que aquéllas para las que no figura ni fecha previsible de desarrollo ni ejecución, ni

procedimiento que se empleará para ello. ¿Cauce legislativo?; ¿cauce de creación institucional, como en varias medidas, en que se propone la creación de Agencias independientes?; ¿cauce de participación social y apertura del debate público; vía que, por cierto, no aparece contemplada en ninguna de las medidas propuestas en el I Plan.

- En tercer lugar, en este Plan se adjudican algunas acciones a Ministerios específicos, e incluso algunas medidas sugerirían la necesidad de que varios Ministerios intercambien datos, así como coordinen políticas de información, transparencia y difusión de publicidad. En un país en que cada Jefe de Gobierno es libre de configurar su gabinete, y en que, de hecho, en todas las legislaturas se producen cambios en el número, así como en las competencias de los Ministerios, ¿cómo se reformula la pretendida creación de una red de relaciones entre Ministerios, por ejemplo cuando uno pre-existente desaparece o figura como competencia de otro Ministerio creado *ex novo*? Simplemente, esta cuestión no se aborda en el I Plan de Acción, aspecto que retomaré en las reflexiones finales de este pequeño artículo.

#### **ANÁLISIS DEL I PLAN DE ACCIÓN EN TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA**

Dos aspectos centrales sobresalen, en cierta medida contradictorios, como veremos, en el I Plan de Acción en Transparencia y Buen Gobierno de España:

- En primer lugar, el espíritu del documento alude tanto a la necesidad de simplificar y ‘agilizar’ (procedimientos, vías de trámites y gestiones con la Administración, facilitar la publicidad de información pública) como de complejizar (crear Agencias específicas, desarrollar legislación nueva en múltiples campos, desarrollar plataformas electrónicas que centralicen datos de diversos niveles territoriales de algunos sectores de políticas públicas [particularmente: en datos de salud (e-salud); en datos de la Seguridad Social (RED); en datos de criminalidad; en procedimientos de evaluación ambiental), en la dirección de la eficiencia de recursos. Esto es, se encuentran aproximaciones contradictorias que, por un lado enfatizan la necesidad de “desburocratizar” la Administración Pública junto con la necesidad de crear más instituciones (multiplicación de Agencias, aplicación de principios de centralización de datos, creación de plataformas electrónicas).
- En segundo lugar, el Plan adolece de una falta de definición conceptual clara y sin “enredos” (o posibles interpretaciones diversas). Por ejemplo:
  - o Vincula el Buen Gobierno y la Transparencia, por ejemplo, numerosas veces con la estabilidad y disciplina presupuestaria, aspecto que, entre la prensa y la sociedad civil se ha venido a denominar “los recortes”. Esto es, así como el

gobierno repetía (tanto en el primer como en el segundo gobierno de Rajoy) obsesivamente los logros en materia de estabilidad presupuestaria, numerosas noticias revelaban el continuamente creciente déficit del Estado, las restricciones impuestas (especialmente en contratación) en todas las materias en las que se había invertido mucho para dotarlas de una gran calidad (en particular el sistema sanitario y el sistema educativo), así como una incomprensible reforma de los impuestos y de inversión pública escandalosa para sostener el sector bancario.

- Se nombra en numerosas ocasiones la necesidad de impulsar la participación ciudadana, así como, obviamente, la apertura de cauces para este fin, mientras que no se señala cómo puede lograrse tal cambio en la cultura política española, típicamente caracterizada por el bajo asociacionismo (históricamente) y por la creciente percepción de la política como una profesión cercana a lo fraudulento, preocupación por la élite política (que pasa de no encontrarse entre los tres problemas más acuciantes del país, según las encuestas a la ciudadanía, a una repetida segunda posición después del desempleo), y desconfianza en las instituciones políticas (véanse los datos del [CIS](#) [Centro de Investigaciones Sociológicas] de la última década).
- Algunas de las medidas contenidas de forma sintética en el Informe de Autoevaluación firmado por la Vicepresidenta del gobierno en 2012 ya existían previamente a la elaboración del I Plan. Por ejemplo, la exigencia de informes anuales a la Agencia de Cooperación al Desarrollo ya se venían publicando con anterioridad, mientras que se expone como un logro de la ejecución del I Plan. Así ocurre con otras medidas (como por ejemplo: “las garantías del derecho de acceso a la información pública”, cuando ya se había habilitado anteriormente medios de firma electrónica de los ciudadanos y otros recursos similares para garantizar la seguridad en el acceso a la información pública). En otros objetivos, como por ejemplo el “Compromiso 6: Impulso de las Redes Sociales para facilitar la participación ciudadana”, el Informe de Autoevaluación (reconociendo una implementación parcial de las medidas necesarias para llevarlo a cabo) se refiere especialmente a acciones llevadas a cabo por el Cuerpo Nacional de la Policía, de la Dirección General de Tráfico o de medidas de seguridad contra robos en las viviendas. En apariencia, las acciones de estos organismos pueden ser excelentes, sin duda, pero es cuestionable qué tienen que ver con la dinamización de la participación ciudadana. Lo único en este objetivo que correspondería con una *mejor* comprensión del Compromiso es la

creación de un ‘Grupo de Trabajo de Redes Sociales’, cuyo alcance y efectividad parece muy limitado hasta la fecha.

- Finalmente, en este apartado, quiero señalar que, al menos, el Informe de Autoevaluación recoge algunas perspectivas críticas en torno a la efectiva implementación del I Plan de Acción. Aunque se mantiene el (típico) discurso de que el compromiso de España con los objetivos de la OGP son firmes, también se señalan como “retos” la falta de horizontaleidad tanto en la elaboración como en la implementación de medidas, la falta de conocimiento y difusión de los compromisos del gobierno respecto la Transparencia y el Buen Gobierno, así como la escasa participación que se produjo en una consulta electrónica que el propio gobierno realizó para conocer el impacto del I Plan.
- En tercer lugar, refleja las prioridades políticas de ese Gobierno, sin hacer una reflexión de mayor calado y permanencia de lo que significa implementar la Transparencia y el Buen Gobierno. Por ejemplo, en el apartado de “Mejora de los Servicios Públicos” incluye una atención específica a los siguientes sectores: la justicia; la criminalidad; la salud; la evaluación ambiental; la creación de ‘start-ups’ y empresas; facilitar las ayudas de la Política Agraria Común a agricultores y ganaderos. Por ejemplo: en lugar de la atención a la evaluación ambiental, ¿por qué no también a la evaluación educativa (*máxime* cuando España siempre obtiene evaluaciones muy negativas en esta materia, según todos los [informes PISA](#))?. Igualmente, se señala la importancia de la e-salud y la e-justicia (ninguno de estos objetivos cumplidos a la fecha), y, por ejemplo, ¿por qué no la e-ONGD’s? ¿o la e-movimientos sociales?... ¿No era prioritaria una mayor conexión entre las instituciones políticas y la sociedad civil (al menos, digamos, la sociedad civil organizada, como los dos anteriores ejemplos)? La perspectiva que, en mi opinión, es errada en que el modelo de construcción de una ciudadanía más participativa y exigente respecto la transparencia y el Buen Gobierno debe hacerse de arriba-abajo, es decir, manteniendo el (típico) modelo de democracia mayoritaria en lugar de consociacional y de modelo de Estado corporativista (señalados en la Introducción), esto es, dotando al Poder Ejecutivo el rol de protagonista principal que selecciona aquéllos grupos sociales y/o élites socio-económicas, particularmente, y promueve (por tanto, desde arriba) el debate y la toma de decisiones entre éstos.

## REFLEXIONES FINALES

La primera reflexión que sugiere nuestro análisis del I Plan de Acción (2012) es que el cambio cultural y político son lentos. Nada nuevo bajo el sol, en este sentido... Pero incido en este punto porque, como se analizará debidamente en el texto que abordará el III Plan (aprobado en Junio de 2017), no es hasta éste cuando se incorpora realmente un diseño que, al menos, estableció mecanismos de consulta a los Ministerios, en términos de propuestas concretas de cada uno de éstos para la mejora de su carta de servicios, así como una hoja de ruta, un informe de valoración de las propuestas, un par de hojas informativas, un borrador y un calendario.

La segunda reflexión es que, en mi opinión, se llenó el I Plan de Acción de Transparencia y Buen Gobierno con propuestas que en realidad procedían del programa electoral del partido en el gobierno. Esto es, la elaboración de este Plan no supuso, aparentemente, un esfuerzo específico para trabajar tanto conceptual como empíricamente en el significado e implicación de los objetivos del OGP y la adscripción de España a esta Organización. Simplemente, se colocaron como objetivos de “transparencia” los objetivos políticos que ya tenían en materia de políticas públicas antes de formar gobierno. La no separación de los objetivos de Transparencia y Buen Gobierno de los objetivos generales del programa electoral refleja, en mi opinión, dos aspectos: en primer lugar, la falta de experiencia de la élite política española en términos de reflexión y debate(s) conceptual(es) relevantes como implica la implementación de la Transparencia y el Buena Gobierno. En segundo lugar, refleja también una gran *‘autocomplacencia’* en términos del funcionamiento del sistema político, esto es, una limitada capacidad de enfrentar verdadera y críticamente el desapego e incredulidad de la sociedad en relación con la élite política y su trabajo representativo, además extensamente...

Mi tercera reflexión va dedicada al reclamo de un debate más abierto sobre la claridad, extensión, y profundidad de cada uno de los términos: transparencia y buen gobierno. Mientras que admito que cada país debe, evidentemente, adquirir definiciones propias, pues los retos de un país no son (necesariamente) paralelos a los de otro, un debate más abierto implica: (1) en primer lugar, que el gobierno esté dispuesto a reconocer los elementos más disfuncionales del diseño institucional en que se mueven; (2) que el gobierno esté dispuesto a reconocer políticas públicas mal diseñadas, escasamente dirigidas a las necesidades sociales más acuciantes, y por tanto, escasamente representativas; (3) que el gobierno esté dispuesto a reconocer que la promoción de políticas de participación ciudadana tal vez ameritan un espacio propio en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. Esto es, tal vez la promoción de la participación ciudadana, así como la consecución de que los ciudadanos doten de mayor credibilidad en la élite política y en las instituciones políticas, no se fecunda por sí mismo; tal vez cueste dinero, esfuerzo sostenido, y continua revisión de las buenas y malas praxis.

En mi opinión, no se consigue un cambio de cultura política así como del diseño institucional ni rápidamente ni sin inversión. Aquéllos que integran, por su agenda política, por el sesgo de sus

donantes principales, o por la red de contactos empresariales que suele existir con mayor y menor peso con la élite política, como prioridades políticas las de estos *lobbies* argumentando que esto es parte del buen gobierno (porque responde a demandas, porque articula intereses de abajo-arriba, porque refleja la diversidad del tejido socio-económico, etc.), emplean este término de forma directamente tergiversada y cercana a lo que ya nos advirtió Tocqueville sobre la potencial deformación de la democracia en una tiranía de las mayorías.

Finalmente, quiero señalar que la jerarquía del diseño institucional en España, además, quedó preservada al no crearse, por ejemplo, un Ministerio o al menos una Secretaría o Comisión especial para que la Transparencia y Buen Gobierno se convirtiera en un eje principal que se coordinara de forma transversal su efectiva aplicación e implementación. Por el contrario, se asignó a cada Ministerio un conjunto de tareas que se aproximaban en contenido a los compromisos del I Plan de Acción (páginas 11 y 12 del Plan), reservando siempre para el Ministerio de la Presidencia el mayor protagonismo.

Este rasgo permanecerá en los siguientes Planes de Acción (II y III), que se analizarán respectivamente en los próximos artículos.