

Contextualización de la Transparencia de la función pública en Iberoamérica: Una revisión del concepto

Contextualization of transparency of the public function in Ibero-America: A review of the concept

Fecha recepción: abril 2021 / fecha aceptación: mayo 2021

Lorayne Finol Romero¹, Ana María Galdames Paredes² y Cecilia González Jeria³

DOI: <https://doi.org/10.51188/rrts.num25.502>

Resumen

El artículo propone un proceso de revisión documental del concepto de la transparencia de la función pública con foco en el territorio, y explora diferentes dimensiones del fenómeno- para construir un marco conceptual armonizado con las investigaciones realizadas en Iberoamérica, dada la diversidad conceptual del término, cuyas múltiples interpretaciones impiden un abordaje integral desde diferentes perspectivas. Para ello se utiliza una metodología documental panorámica, en la que se accedió a un universo de 921 artículos distribuidos en 491 artículos publicados en WoS y 430 en Scopus, publicados entre 2015 y 2020, procesando dicha información mediante un análisis de contenido temático. Como resultado, se plantea un modelo teórico de transparencia que podría contribuir al diseño de políticas y reformas legales, así como, con dimensiones para la validación de un instrumento para evaluar los obstáculos y desafíos que afectan la efectividad de la gestión pública transparente.

Palabras clave: Transparencia; democracia; gestión pública transparente; Iberoamérica; revisión conceptual.

1 Doctora en Derecho por las Universidades del Zulia de Venezuela y por la Universidad de Chile. Máster en Evaluación de Políticas Públicas por la Universidad Internacional de Andalucía de Sevilla España. Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad del Zulia de Venezuela. Académica e Investigadora de la Facultad de Derecho y Humanidades de la Universidad Central de Chile. Correo electrónico: lorayne.finol@ucentral.cl

2 Doctora en Educación Universidad Academia de Humanismo Cristiano, de Chile. Diplomada en Estudios Avanzados, Suficiencia Investigativa, UNED España. Magíster en Pedagogía Universitaria, Universidad Mayor, Santiago de Chile. Trabajadora Social. Académica, Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile. Correo electrónico: ana.galdames@ucentral.cl

3 Master Of Science en Pedagogía Social, por las universidades de Dusseldorf, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, San Andrés de la Paz Bolivia y Santo Tomás de Chile. Postítulo en Epistemología de la Ciencias Sociales, dictado por la Universidad Santo Tomás. Trabajadora Social, Académica Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile. Correo electrónico: cecilia.gonzalez@ucentral.cl

Abstract

The article proposes a document review process of the transparency of the public service concept with a focus on the territory, which explores different dimensions of the phenomenon to build a conceptual framework harmonized with the research carried out in Latin America, given the conceptual diversity of the term, whose multiple interpretations prevent a comprehensive approach from different perspectives. To this end, a panoramic documentary methodology was used, in which a universe of 921 articles distributed in 491 articles published in WoS and 430 in Scopus, published between 2015 and 2020, was accessed, processing this information through an analysis of thematic content. As a result, a theoretical model of transparency is proposed that could contribute to the design of policies and legal reforms, as well as, with dimensions for the validation of an instrument to assess obstacles and challenges affecting the effectiveness of transparent public management.

Keywords: Transparency; democracy; transparent public management; Ibero-America; conceptual review.

Introducción

Con el objetivo de contribuir con el marco conceptual de la transparencia de la función pública, lo suficientemente armonizado con las investigaciones realizadas en Iberoamérica, este artículo analiza los principales enfoques del concepto, además de contrastar el origen de las investigaciones recientes que a los efectos de esta investigación se entenderá como el territorio, permitió diferenciar distintos enfoques abordados desde América Latina y España. Preliminarmente, el problema estudiado se origina en la dificultad semántica que se desprende del concepto jurídico restringido de la transparencia, impulsado por organismos como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Organización de Estados Americanos, como un derecho de la ciudadanía a recibir información sobre lo que hacen los gobiernos con el dinero de sus impuestos y una obligación de los organismos gubernamentales a difundir un mínimo de información a través de sus sitios web, conocido como transparencia activa (Concha & Naser, 2012). Pero, en muy pocas ocasiones es analizada desde una perspectiva pluridimensional como una propuesta interpretativa que permita integrar su doble propósito funcional, tanto para la democracia e instrumental para la gobernanza, como un nuevo derecho de la ciudadanía en la era de la sociedad digital, más allá de una agenda final del derecho a la libertad de información. Esta problemática, ha llegado a trascender en la literatura como la paradoja de la transparencia (Richards & King, 2013), pese los esfuerzos de organizaciones que trabajan estas temáticas a nivel internacional y global, como la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, el Comité Jurídico Interamericano, la Organización Transparencia Internacional, el Centro para la Ley y la Democracia, la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, entre otros.

Habría que decir también, que la pluridimensionalidad conceptual de la transparencia ha sido comparada por Meijer, Hart & Worthy (Meijer et al., 2015) con un doble reinado, justificada desde una perspectiva dual –jurídica y política–, donde la primera perspectiva se focaliza en la garantía constitucional del derecho, y la segunda, en el principio de apertura de la gestión pública para el fortalecimiento de la democracia y la participación social en el control del poder público, reconocida

en la Carta Democrática Interamericana (Carta Democrática Interamericana, 2001) y en la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0 (Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0, 2020). No obstante, en la práctica, producto de la tercera ola de la revolución de los datos, no ha tenido un correlato con la digitalización de la gestión pública a consecuencia de la cuarta revolución industrial y la divulgación de información en portales de datos abiertos del gobierno como lo ha impulsado la Comisión de la Unión Europea en la Directiva 2019/1425, a través de la política de reutilización de la información del sector público (Abeleida et al., 2019).

De esta forma la justificación de la investigación surge de la finalidad misma del análisis interpretativo, es decir, reconoce la necesidad de aportar aspectos teórico-conceptuales relevantes que permitan describir cómo el fenómeno de la transparencia ha gravitado desde diferentes perspectivas en las investigaciones recientes publicadas en revistas científicas de corriente principal, por lo que podría ser una pieza clave para el diseño de políticas y reformas legales que contribuyan al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la consolidación de líneas de investigación interdisciplinarias en este ámbito, y en general fundar procesos de intervención social que intencionen la participación y el ejercicio ciudadano, en correspondencia con los cambios de la revolución tecnológica basada en la información y el conocimiento que conlleva la idea de una nueva relación Estado-Ciudadanía.

Por otra parte, los resultados también podrían aportar elementos esclarecedores respecto a la pregunta dirigida a explorar las dimensiones conceptuales que ha tomado la discusión en las últimas investigaciones, del mismo modo que disipar la descripción de categorías de análisis del concepto de transparencia propuesta para la validación de un instrumento de evaluación de los obstáculos y desafíos que afectan su eficacia en la praxis. En esto último se centrará este estudio en un segundo nivel, donde se abordarán desde otra perspectiva las dificultades de la transparencia para alcanzar su finalidad deontológica, en el marco del proyecto subvencionado por el Instituto de Investigación y Posgrado de la Facultad de Derecho y Humanidades de la Facultad de Derecho y Humanidades de la Universidad Central de Chile, que busca abordar el análisis desde una perspectiva crítica e interpretativa, del proceso de (des) contextualización de la transparencia, del derecho de acceso a la información pública en Chile, diez años después de la vigencia de la ley 20.285 a la luz de la doctrina, el derecho comparado y la praxis.

Dada las características del diseño de la investigación, el contenido fue organizado en tres secciones. En la primera sección, se describe el tipo de investigación diseñada para la consecución del objetivo propuesto. En la segunda, se exponen los resultados alcanzados respecto a la transparencia a la luz de las investigaciones recientes publicadas en artículos científicos de revistas de corriente principal indexadas en Scopus y la Web of Science, identificada a lo largo de este trabajo como WoS, por ofrecer una descripción general completa de la producción de investigación a nivel mundial y en diferentes campos de la ciencia. En la tercera sección, se expone la discusión y análisis de los resultados de la revisión del concepto y se explican las dimensiones identificadas. Finalmente, se exponen las conclusiones, de igual modo que comentarios finales y recomendaciones para los operadores de la ley, diseñadores de política pública y estudiosos del tema de la transparencia.

Métodos y Materiales

El diseño de investigación tiene un alcance interpretativo de un fenómeno que trasciende de la aplicación de normas del Derecho, entiéndase las reglas jurídicas vigentes, realizado desde una perspectiva interdisciplinaria desde las ciencias sociales, lo cual le atribuye un indicio cierto de posibilidad de creación de conocimiento científico (Larenz, 2010). Esta metodología con enfoque mixto, acorde al diseño explicativo secuencial propuesto por Creswell (Creswell, 2009), caracterizada por la recopilación de datos cualitativos, por una parte, seguida por la recopilación y procesamiento cuantitativo en otra, finalmente aporta un análisis interpretativo de los aspectos teóricos asociados a relevar los principales hallazgos de la pluridimensionalidad semántica de la transparencia de la función pública, por lo que podría considerarse una investigación socio-jurídica, que posibilita la incorporación de técnicas de investigación de la intervención social a la investigación del derecho (Bascuñan, 1977).

Concretamente la recopilación de datos cualitativos, se obtuvo a través de la revisión documental panorámica definida por Fierro-Evans y Carbajal-Padilla, (Fierro-Evans & Carbajal-Padilla 2019), como una técnica: “Utilizada para mapear conceptos clave en un campo de investigación con el propósito de resumir y compartir hallazgos e identificar lagunas en la investigación existentes” (p.3). Cabe destacar que las categorías del análisis que abordan los enfoques y diversas posiciones para referirse a la transparencia de la función pública son resultado del pre-análisis de las muestras teóricas a nuestro alcance durante el proceso, las cuales dan cuenta del proceso de recopilación de fuentes secundarias contenidas en artículos científicos recuperados de las bases de datos Scopus y WoS, durante el ámbito temporal comprendido entre 2015-2020, porque se consideró que el periodo pre-pandemia y post-pandemia, va a desencadenar otro hito importante en el devenir de las investigaciones de este tipo.

En este sentido, es importante señalar también que esta clasificación de fuentes se enmarca en los criterios de búsqueda de información documental recomendados por Elgueta y Palma (Elgueta & Palma 2012). A los efectos de este proceso, se accedió a un universo de 921 artículos distribuidos entre 491 artículos publicados en la WoS y 430 en Scopus, que podría interpretarse como una cantidad significativa de investigaciones realizadas en este campo recientemente a nivel global. Antes de llevar a cabo el plan de análisis, en un primer momento se aplicó una estrategia de búsqueda en las bases de datos Scopus y Web of Science (Wos), acorde a los siguientes criterios de búsqueda: Título, Resumen, Palabras Clave, País de Publicación, Tipo de Metodología, Idioma de la publicación, Territorio del Estudio. Seguidamente, en coherencia con las recomendaciones de Creswell (Creswell, 2009) fueron agrupadas dentro de las siguientes categorías apriorísticas: Gobernabilidad Democrática, Desarrollo Humanos, Derecho de Acceso a la Información, Transparencia focalizada en la educación, Transparencia focalizada en la salud, Transparencia con perspectiva de género y Transparencia Focalizada, en otros temas.

De esta exploración, se excluyeron los estudios publicados en el idioma inglés, pese al crecimiento sostenido del interés de investigaciones en este tema

en el mundo angloparlante, principalmente por las características distintivas que ha tomado el desarrollo del tema de la transparencia, en contraste con el mundo hispanoparlante donde eventualmente por la riqueza propia del lenguaje, la transparencia ha tomado otras dimensiones que lejos de esclarecer han propiciado la anarquía semántica, que justifica la realización de esta investigación. De tal manera, que el proceso de recopilación permitió mapear el tema de la transparencia en las investigaciones recientes en el idioma castellano, sin perjuicio de los riesgos subyacentes de estudios comparativos entre países tan disímiles, cultural y políticamente. Por lo que, sin caer en la tentación de la certeza del reduccionismo (Nohlen, 2008), se elaboró la clasificación de las unidades de análisis, dentro de una matriz de categorías apriorísticas de información cualitativa para la consecución del objetivo propuesto (Véase, cuadro 1). Dado que este tipo de estudios no se ocupa de evaluar la calidad del contenido, sino de identificar redes de conceptos emergentes en un campo de investigación determinado, con el propósito de resumir y compartir hallazgos con énfasis en el territorio, se siguió la metodología de Fierro-Evans y Carbajal-Padilla (Fierro-Evans y Carbajal-Padilla, 2019), para el proceso de análisis de los resultados.

Del procesamiento de la información, se obtuvo un total de 921 referencias generadas de la búsqueda en bases bibliográficas que luego de clasificar de acuerdo con los criterios de búsqueda, se excluyeron 431 artículos publicados en el idioma inglés de la WoS y 415 de Scopus. Este proceso, dio como resultado un total de 75 referencias a texto completo potencialmente relevantes. Las muestras teóricas se procesaron mediante la técnica de análisis de contenido, siguiendo el modelo de categorías emergentes del análisis para ilustrar las características del concepto en el texto bajo observación (Strauss & Corbin, 2002).

De esta forma, el plan de análisis fue conducido en un primer plano, por las categorías de análisis apriorísticamente delimitadas, y el procesamiento de la información a través del sistema Microsoft Excel 2010 para Windows. En segundo plano, las categorías emergentes conformadas por un sistema de conceptos, y también de las definiciones relativas a la reflexión crítica, se procesaron por generadores de nube de palabras para visualizar datos versión Pro-Word Cloud compatible con Microsoft Word 2010, lo que permitió representar los elementos teóricos sobre el concepto de transparencia de la función pública, estableciendo una serie de hallazgos que gravitan en las investigaciones recientes. Por otra parte. Esquemáticamente, el procedimiento llevado a cabo se apoya en la secuencia propuesta por Creswell (Creswell, 2009) e incorpora los aspectos de mapeo panorámico de la metodología de Fierro-Evans y Carbajal-Padilla (Fierro-Evans y Carbajal-Padilla, 2019), de la forma siguiente:

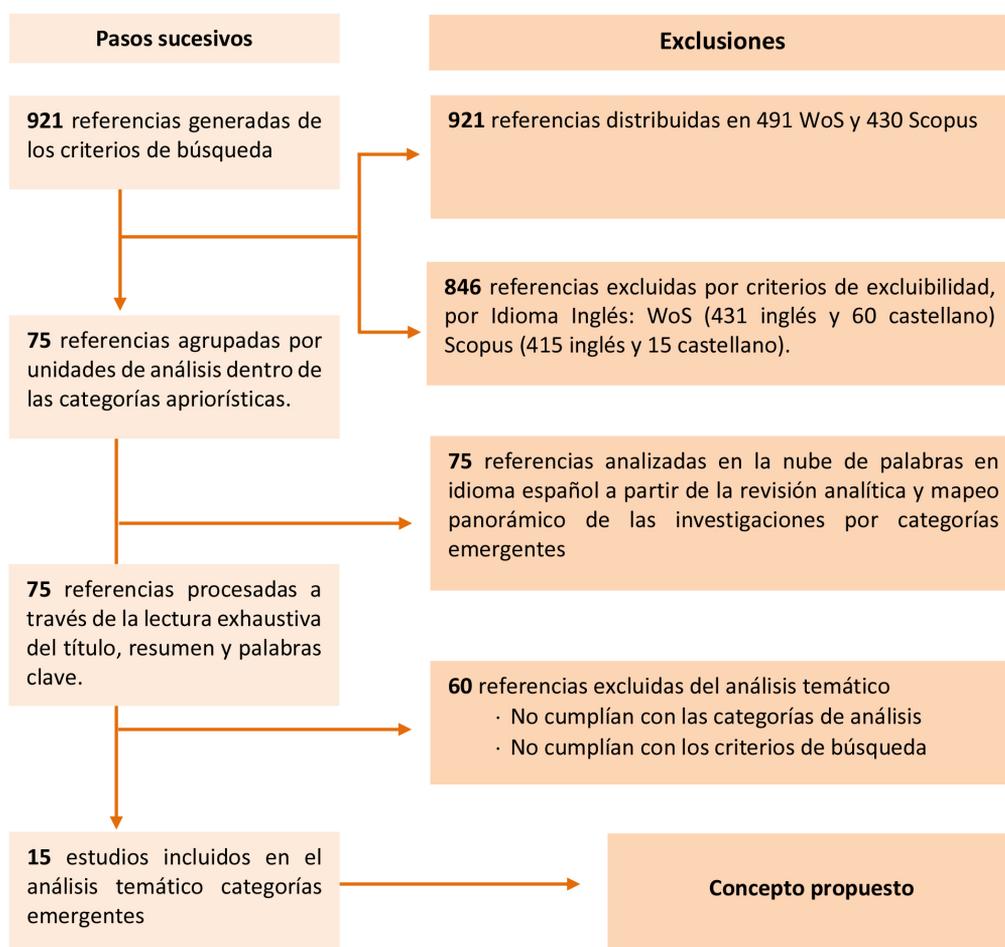
- 1) Búsqueda exploratoria de las investigaciones recientes publicadas en bases de datos WoS y Scopus, basado en los criterios de búsqueda siguientes: Título, Resumen, Palabras Clave, País de Publicación, Tipo de Metodología, Idioma de la publicación, Territorio de Estudio.
- 2) Clasificación de los artículos a través de criterios de exclusión.

- 3) Agrupación de los artículos a través de una matriz de análisis de las categorías apriorísticas.
- 4) Mapeo panorámico de las investigaciones por categorías emergentes.
- 5) Análisis temático conducido por las categorías emergentes, después de la revisión bibliográfica para la construcción de una aproximación conceptual, a través de la operacionalización de las dimensiones del concepto esbozado.

El procedimiento seguido para identificar los artículos que se incluyen en la revisión del concepto, ha sido organizado en la figura 1, a continuación:

Figura 1.

Procedimiento seguido para identificar los artículos en revisión



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo con la secuencia de pasos para el análisis de contenido del concepto propuesto esquematizado en la figura 1, las 75 muestras teóricas fueron agrupadas en unidades de análisis a través de las categorías apriorísticas siguientes:

Transparencia para la gobernabilidad democrática

La transparencia se relaciona con el modelo de gobierno abierto en su dimensión instrumental administrativa para la gobernanza y el buen gobierno, por su estrecha vinculación con procesos de rendición de cuentas y efectividad de la función pública para el buen gobierno, basado en el escrutinio político, donde los ciudadanos asumen un rol protagónico, dentro de un nuevo marco para la relación Estado-Ciudadanía. Este proceso ha dado lugar a un modelo de gestión de los asuntos públicos, basado en una nueva o renovada relación, más cercana y horizontal, basado en un paradigma que busca acercar en una relación horizontal, combinando prácticas de participación ciudadana, con rendición de cuentas y la innovación tecnológica, para la eficiencia y eficacia de la función de los órganos del Estado, legislado en algunos territorios como Códigos de Buen Gobierno, y en otros, como prácticas para el Gobierno Abierto, en coherencia con los aportes teóricos de Gutiérrez (Gutiérrez, 2015); Sandoval-Almazán (Sandoval-Almazán, 2019); Criado et al, Ruvalcaba-Gómez & Valenzuela-Mendoza (Criado et al, 2019), en forma similar que Lnenicka & Komarkova (Lnenicka & Komarkova, 2019) quienes relacionan a la transparencia, con ciudadanía activa, crítica y la innovación tecnológica, como una ecuación insustituible para la concretización de políticas públicas, conducidas a hacer de los gobiernos espacios más cercanos y responsivos de las demandas crecientes de los ciudadanos.

Transparencia para el desarrollo sostenible

La Agenda 2030 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ONU (Organización de las Naciones Unidas, 2015), incorporó a la transparencia como uno de los pilares de la gobernabilidad democrática específicamente, dentro del objetivo 16 y la meta 16.10, que la definió como instrumento garante del acceso público a la información y protección de las libertades fundamentales, así como para la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas conducentes al desarrollo sostenible. Justificada por la estrecha relación con una de las dimensiones de la transparencia, concebida como una adenda final del derecho de acceso a la información pública, es decir, la transparencia de la función pública como garantía del derecho fundamental del acceso de la información pública (Ruiz-Rico, 2019).

Transparencia focalizada en la educación

Considerando la crisis global de la democracia (Economist Intelligence Unit, 2019), esta afirmación explicaría por qué se incluyó la transferencia de formación ciudadana como una categoría apriorística, por cuanto el impacto esperado de este tipo de políticas de divulgación de la información gubernamental, es precisamente propiciar confianza pública a la sociedad civil, quien demanda paralelamente

mecanismos y resultados ético-morales, con foco en la probidad, que ayuden a desarrollarlos (Pallarés-Domínguez, 2019). Por esta razón, inicialmente se incorporó a la búsqueda exploratoria, dada la importancia de incluir aspectos jurídicos, sociales y políticos, que propendan a la aplicación y garantía del estado de derecho, como un sistema de control previo del sistema de pesos y contrapesos característico de la democracia constitucional, en tiempos controvertidos donde a los gobiernos, cada año, los latinoamericanos los aprueban menos (Latinobarómetro, 2018).

Transparencia con perspectiva de género

Como consecuencia del interés por mejorar la gobernanza del sector público, la transparencia de la función pública aparece como una constante y como una tendencia de moda entre los políticos, funcionarios públicos, académicos y también entre organizaciones de la sociedad, por lo que en la fase inicial de la búsqueda se incluyó la perspectiva de género como un criterio de exploración, que permita indagar en la investigaciones recientes si los responsables de la gestión pública, al igual que la sociedad civil organizada, presentan alguna brecha de acceso a la información basada desde la perspectiva de género.

Transparencia focalizada en la salud

Bajo la premisa afirmada por Han (Han, 2013) quien concibe a la transparencia como: “Una irradiación sin luz, que, en lugar de esclarecer, lo penetra todo y lo hace transparente” (p. 77), se incorporó como categoría de análisis la gestión pública de políticas de salud desde la perspectiva del principio de la transparencia, con la finalidad de explorar a la luz de las últimas investigaciones recientes si el financiamiento, gestión y distribución de los suministros de la asistencia sanitaria en tiempos de crisis por la pandemia por Covid 19 son efectivos.

Las anteriores categorías apriorísticas, permitieron la agrupación de las muestras teóricas, como se puede observar en el cuadro a continuación:

Cuadro 1.*Matriz de análisis de los 75 artículos revisados publicados en la WoS y Scopus.*

Categoría	Subcategoría	Unidades de análisis
Transparencia de la función pública	Transparencia como mecanismo de gestión pública para la gobernabilidad democrática el desarrollo y como adenda final del derecho fundamental de acceso a la información pública	Sandoval-Almazán (2015); Serra (2015); Larach (2015); Bello-Paredes (2015); Velasco-Rico (2015); Cancio (2015); Carrasco (2015); Roura y Limberger (2015); Casado-Casado (2016); Martínez-Rolán, Piñeiro-Otero y Baamonde-Silva (2016); Corredor-Castellanos (2016); Carmona-Garias (2016); Martín-Lorenzo (2016); Cerrillo-Martínez (2016); Rams-Ramos (2016); Ruiz-Rico (2016); Santano (2016); Mora-Agudo, Delgado, Navarro, y Rivero-Menéndez (2017); Salinas Jiménez y Salinas Jiménez (2017), Martínez-Fernández (2017); Cordón-Maestro (2017); Palomares-Herrera (2017); Hevia, Duran-Padilla (2017); Jara-Iñiguez (2017); Matia-Portilla (2017); Barrero-Rodríguez (2017); Rodríguez-Drincourt (2017); Ruiz-Rico (2017); Zúñiga-Jara, Chebair, y Tapia (2017); Hernández-Bonivento (2018); Campos (2018); Cotrina-Campos (2018); Giménez-Chornet (2018); Villarejo y Calonge (2018); García-García y Curto-Rodríguez (2018); García-Jiménez (2018); Rubio Núñez y Navarro-Rubio (2018); Padros (2018); Otero-Parga (2018). Jiménez-Plaza (2018); Sierra-Rodríguez (2018); Campos Acuna y Vaquero-García (2019); Paricio, Bruno-Carlos, y Aznar (2019). Valles-Bento (2019); Ciucci, Díaz, Alderete, y Linares (2019); Pérez de las Heras (2019); Abeleida-Díaz, Carvajal-González, Finol-Romero y Manzano Chávez (2019); Pallarés-Domínguez (2019); Ortiz-Escobar y Ordoñez-Beltrán (2019); Villaverde (2019); Terradillos-Ormaetxea (2019); Lara-Ortiz (2019); Velasco-Rico (2019); Arellano-Toledo (2019). Castellanos-Claramunt (2020); García-Costa (2020); Droguett-González y Walker- Silva (2020); Grandinetti y Miller (2020); Sosa-Navarro (2020); Rodríguez, Palomo y González (2020); Nebot, Pinheiro de Andrade, De Souza y Ailton-Corecha (2020).
	Transparencia focalizada en la educación, género y salud	Gómez-Trujillo (2018); Ruvalcaba-Gómez (2020); Pérez-Conchillo (2020).
	Transparencia focalizada en otras materias	Guglielmi (2016); Rams- Ramos (2016); Santano (2016); Barrero-Rodríguez (2017); Sapiains, Ugarte y Hasbún (2019); Bertazzo (2020); Rodríguez-Martín, Palomo-Zurdo y González-Sánchez (2020).

Fuente: Elaboración propia.

La matriz que antecede refleja el estado del arte de las investigaciones e intereses de los autores revisados, respecto de los últimos cinco años del fenómeno concepto de la transparencia de la función pública focalizado en las investigaciones publicadas en las revistas WoS y Scopus. Encontrándose que 68 de un total de 75 artículos revisados se enfocan en estudios de la gobernanza democrática, dando cuenta de un desinterés por el tema de género, salud y educación. Sin perjuicio de ello, el enfoque de la transparencia se dispersa entre desarrollo sustentable, desarrollo humano y el derecho de acceso a la información pública. Por otra parte, otro aspecto del análisis cuantitativo será desarrollado con mayor precisión en la sección de los resultados.

Resultados

En este apartado se muestran los resultados obtenidos a partir del análisis del concepto de transparencia desarrollado en 75 artículos publicados en WoS y Scopus en el idioma en castellano, dentro del periodo 2015-2020. Lo anterior, justificado porque la transparencia en la administración pública se ha posicionado en el centro de la discusión jurídica política, sin desconocer el creciente interés por la labor legislativa de regular esta materia, a propósito de los esfuerzos del Programa Interamericano Sobre Acceso a la Información Pública (Organización de Estados Americanos, 2016), y la Organización Transparencia Internacional quien desde 1995 elabora el Índice de Percepción de la Corrupción, como un instrumento que permite clasificar a los países de acuerdo a los niveles de corrupción percibidos en el sector público. De esta forma, este fenómeno ha cobrado fuerza convirtiéndose muchas veces, en el *slogan* de políticos, al decir de Birskyte (Birskyte, 2019), en parte por los múltiples conceptos que se le endosan y, por otra parte, dado las diversas perspectivas desde las cuales se le aborda.

A continuación, en el cuadro 2 se presenta en forma sucinta, cómo la transparencia se ha desarrollado a la luz de las investigaciones recientes realizadas en Iberoamérica, sistemáticamente organizadas a través de los criterios de búsqueda:

Tabla 1.

Distribución de las investigaciones sobre transparencia en WoS y Scopus

Criterios	WOS				SCOPUS				Total
	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	
2015	7			7	1			1	8
CHILE	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
COLOMBIA	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
ESPAÑA	5			5					5
Desarrollo Humano	1			1					1
Desarrollo sustentable	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	3			3					3
MÉXICO					1			1	1
Gobernabilidad Democrática					1			1	1
2016	7	1	1	9		2		2	11
BRASIL	1	1		2					2
Desarrollo sustentable		1		1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
ESPAÑA	6		1	7		2		2	9
Desarrollo sustentable	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	5		1	6		2		2	8

Criterios	WOS				SCOPUS				Total
	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	
2017	9	2		11	1	1	1	3	14
ESPAÑA	6	1		7	1	1	1	3	10
Gobernabilidad Democrática	6	1		7	1	1	1	3	10
MÉXICO	2			2					2
Desarrollo sustentable	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
VENEZUELA	1	1		2					2
Gobernabilidad Democrática	1	1		2					2
2018	11	1		12	1	1	1	3	15
CHILE	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
COLOMBIA	1			1					1
Educación	1			1					1
ESPAÑA	7			7	1	1	1	3	10
Gobernabilidad Democrática	7			7	1	1	1	3	10
PERÚ	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
URUGUAY	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
VENEZUELA		1		1					1
Gobernabilidad Democrática		1		1					1

Criterios	WOS				SCOPUS				Total
	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Sub-Total	
2019	9		3	12	3	1	1	5	17
CHILE			2	2	1			1	3
Gobernabilidad Democrática			2	2	1			1	3
COLOMBIA			1	1					1
Gobernabilidad Democrática			1	1					1
ESPAÑA	8			8	2	1	1	4	12
Gobernabilidad Democrática	8			8	2	1	1	4	12
VENEZUELA	1			1					1
Gobernabilidad Democrática	1			1					1
2020	7	1	1	9		1		1	10
BRASIL		1		1					1
Gobernabilidad Democrática		1		1					1
CHILE	2		1	3					3
Género			1	1					1
Gobernabilidad Democrática	2			2					2
ESPAÑA	5			5		1		1	6
Gobernabilidad Democrática	5			5		1		1	6
Total general	50	5	5	60	6	6	3	15	75

Fuente: Elaboración propia.

Dicho cuadro facilita una visión global que identifica el heterogéneo y sostenido desarrollo investigativo del fenómeno-concepto de la transparencia, en el que se destaca la presencia de una mayor cantidad de publicaciones provenientes de España, posiblemente porque es uno de los territorios analizados, donde se ha regulado recientemente esta materia con la Ley 19/2013, en contraste con Costa Rica en América Latina quien, pese ser el más reciente legislando la materia de transparencia a través del Decreto Ley de transparencia y acceso a la información pública en el Estado de 2017, no se observa un creciente volumen de investigaciones de este tema. La fotografía revelada en el cuadro que antecede, para una mejor visualización de los datos, fue desagregada por criterios de búsqueda, con el propósito de distinguir la cantidad de investigaciones entre categorías analíticas, país y año de la publicación, del mismo modo que diferenciar por base de datos y metodología del estudio, este proceso de búsqueda exploratoria a través del mapeo panorámico permitió identificar los sistemas de conceptos desarrollados en las investigaciones de transparencia de la función pública.

La organización de los resultados, ha conciliado los criterios analíticos y criterios de búsqueda, desde una perspectiva comparativa como puntapié inicial, para profundizar a futuro en otras aristas como, por ejemplo, su correlato con el desarrollo normativo y las recientes reformas legales, su incidencia en la lucha contra la corrupción, efectos en la desigualdad social, desarrollo económico y la calidad de la democracia. No obstante, retomando el objetivo de investigación propuesto, en este sentido, el proceso de revisión de las investigaciones da cuenta del estado del arte actualizado del estudio del fenómeno-concepto a nivel de Iberoamérica, de donde se deducen varios hallazgos importantes, como se describen a continuación. Comparativamente, se puede divisar que el criterio de mayor presencia en el enfoque de los estudios es la gobernabilidad democrática, alcanzado el peak de 23 investigaciones durante el año 2019, distribuidas entre 12 investigaciones publicadas en WoS y 5 en el año 2019 en Scopus. En términos generales, también se observa una tendencia global y sostenida hacia el alza en ambas bases de datos, respecto a la cantidad global de estudios en todas las categorías analizadas durante el periodo 2015-2019, a excepción del año 2020 donde se observó una caída significativa de la cantidad de estudios publicados, reduciendo a la cantidad 9 investigaciones las publicaciones de la WoS y apenas 1 en Scopus.

En el cuadro reseñado, España vuelve a revelarse como el país que concentra el mayor número de investigaciones del fenómeno-concepto, destacando con 52 publicaciones de un universo de 75, lo que equivale a una proporción de 69%. El resto de las publicaciones, es decir, 23, están distribuidas en varios países de América Latina, lo que equivale en proporción a 31% de las publicaciones totales durante el periodo. Ahora bien, las publicaciones latinoamericanas desagregadas de mayor a menor cantidad de publicaciones, dan cuenta de un ranking clasificatorio de la siguiente forma: Chile con 8, Venezuela 4, Brasil con 3, México con 3, Colombia con 3, Uruguay con 1 y Perú con 1 publicación de este tipo.

Por otra parte, respecto a la focalización por criterios de género, solo se aprecia un estudio durante el año 2020. Del mismo modo que Educación, observándose solamente un estudio realizado en el año 2017, que podría reflejar una suerte de desinterés por este tipo de estudios sobre la transparencia desde una perspectiva interdisciplinar. Lo antes dicho se ve representado con mayor precisión en el gráfico distinguido como Figura 2, a continuación:

Figura 2.*Mapeo de las publicaciones de transparencia publicadas en WoS*

Fuente: Elaboración Propia.

Como puede observarse en el mapeo de las publicaciones, España concentra el mayor número de investigaciones del fenómeno-concepto, seguido por el cono sur de América del Sur que incluye Chile, Uruguay y Argentina; continuado por la zona norte de América del Sur, representado por Colombia y Venezuela y cerrando con México en Mesoamérica. El proceso de clasificación de las investigaciones respecto al criterio territorio, permitió identificar los polos geográficos de Iberoamérica que concentran una mayor cantidad de investigaciones en el tema. No obstante, esta localización de las investigaciones no puede entenderse como un resultado excluyente a otros planteamientos, dada la proporción y limitación de las muestras procesadas.

En este orden de ideas, es importante dar cuenta de una limitante que dificultó el proceso de mapeo comparativo entre la WoS y Scopus respecto a este criterio, que impidió incluir a las investigaciones publicadas en Scopus en el mapa global iberoamericano, por lo que dicha figura, da cuenta únicamente de los 60 artículos en español publicados dentro del periodo 2015-2020 en revistas WoS, dado que Scopus, no clasifica a las publicaciones por país o ciudad de las revistas indexadas.

Ahora bien, el proceso de clasificación de las publicaciones además incluyó a los autores especializados en el tema, agrupados de acuerdo al criterio ciudad, donde se publican estudios de este tipo y sus respectivos autores (véase, tabla 2). En esta oportunidad, se observa reiterativamente a Madrid seguido por Valladolid como las dos ciudades de España con la mayor cantidad de investigaciones. Por otra parte, Latinoamérica aparece representado por la ciudad de Santiago de Chile, con la mayor cantidad de investigaciones publicadas dentro del periodo, en el tema de transparencia.

Tabla 2.

Panorama bibliográfico Iberoamericano de la transparencia

Ciudad / Autores	Cantidad
BARCELONA	4
Casado, Lucia	1
Castellanos Claramunt, Jorge	1
Cerrillo Martínez, Agustí	1
Padros, Xavier	1
BARRANQUILLA	1
Gómez Trujillo, Carlos Arturo	1
BOGOTA	2
Larach, Catalina	1
Ortiz Escobar, David A.; Ordoñez Beltrán, Sergio	1
CARACAS	5
García - García, Jesús; Curto-Rodríguez, Ricardo	1
Jara Iniguez, Irma	2
Mora Agudo, Leonor; Delgado Jalón, María Luisa; Navarro Heras, Emilio; Rivero Menéndez, José Ángel	1
Pallares Domínguez, Daniel	1
ESPAÑA	5
García-García J., Curto-Rodríguez R.	1
Mora Agudo, Leonor; Delgado Jalón, María Luisa; Navarro Heras, Emilio; Rivero Menéndez, José Ángel	1
Paricio M.P., Bruno-Carlos T., Aznar H.	1
Rodríguez-Martín A., Palomo-Zurdo R., González-Sánchez F.	1
Xabier Martínez-Rolán, Teresa Piñeiro-Otero, Xosé Manuel Baamonde-Silva	1
GALICIA	1
Acuña C.C., García A.V.	1
LA RIOJA	1
Cordón Benito D., Maestro Espínola L.	1

Ciudad / Autores	Cantidad
LIMA	1
Cotrina Campos, José David	1
LOMAS DE SANTA FE	1
Zúñiga-Jara, Sergio; Chebair, Millicen; Tapia, Paulin	1
MADRID	29
Alonso A., Campos F.M.	1
Arellano Toledo, Wilma	1
Barrero Rodríguez, Concepción	4
Bello Paredes, Santiago A.	1
Bertazzo, Silvia	1
Campos Acuna, Concepción; Vaquero García, Alberto	1
Claudia Santano, Ana	1
García Costa, Francisco Manuel	1
García Jiménez, Antonio	1
Guglielmi, Gilles J.	1
Jiménez Plaza, Ma Isabel	1
Otero Parga, Milagros	1
Palomares Herrera, Manuel	1
Pérez Conchillo, Eloisa	1
Pérez De Las Heras, Beatriz	1
Rams Ramos, Leonor	1
Ruaro, Regina Linden; Limberger, Temis	1
Rubio Núñez, Rafael; Vela Navarro-Rubio, Ricardo	1
Ruiz-Rico Ruiz, Catalina	2
Serra Cristóbal, Rosario	1
Sosa Navarro, Marta	1
Terradillos Ormaetxea, Edurne	1
Valles Bento, Leonardo	1
Velasco Rico, Clara I.	1
Villaverde Menendez, Ignacio	1

Ciudad / Autores	Cantidad
MAGALLANES - Chile	1
Sapiains A R., Ugarte C A.M., Hasbún M J.	1
MÉXICO	1
Rodrigo Sandoval-Almazán	1
MINAS GERAIS	1
Carmona Garias, Silvia	1
MONTEVIDEO	1
Jiménez Chornet, Vicent	1
ONATI	2
Rodríguez - Drincourt, Juan	2
QUEBEC	1
Velasco Rico, Clara Isabel	1
SANTIAGO	7
Abeleida Díaz, Carolina; Carvajal González, Javiera; Finol Romero, Lorayne; Manzano Chávez, Liliana	1
Alejandro Ruvalcaba-Gomez, Edgar	1
Carrasco, Diego Moreno	1
Ciucci, Franco; Díaz, Lucia; Verónica Alderete, María; Linares, Sebastián	1
Droguett Gonzalez, Carmen; Walker Silva, Nathalie	1
Grandinetti, Rita; Miller, Ezequiel	1
Hernández Bonivento, José	1
SAO PAULO SP	1
Corredor Castellanos, Guillermo Rodrigo	1

Ciudad / Autores	Cantidad
VALENCIA	1
Lara Ortiz, María Lidon	1
VALLADOLID	7
Cancio, Raúl C.	1
Martin Lorenzo, Beatriz	1
Martínez Fernández, José Manuel	1
Matia Portilla, Edmundo	2
Sierra Rodríguez, Javier	1
Villarejo Galende, Helena; Calonge Velázquez, Antonio	1
VERACRUZ	1
Hevia, Felipe J.; Duran Padilla, Arturo	1
VICOSA	1
Carmen Pineda Nebot, Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade, Ailton Corecha de Souza	1
Total general	75

Fuente: Elaboración propia. Nota: Las publicaciones del panorama bibliográfico, están basadas en las investigaciones recientes publicadas en WoS, dentro del periodo 2015-2020.

En el panorama bibliográfico revelado respecto al criterio territorial desglosado por polos territoriales que concentran la mayor cantidad de estudios en el tema, proporciona un insumo actualizado para reflexionar, en torno a otros de los eventuales motivos por el cual la transparencia no avanza en la región, consecuencia de brechas territoriales subyacentes del proceso de incorporación socio histórico y político de cada uno de los territorios, en el que figuran además de las capitales de los países, otras ciudades del interior entre ellas: Vicosa y Minas Gerais en Brasil, Veracruz y Lomas de Santa Fe en México, Magallanes de Chile, y Barranquilla en Colombia. De igual modo que en España, donde además de la capital figuran otras ciudades como: Barcelona, Galicia, La Rioja, Oñati, Valencia y Valladolid.

Adicionalmente, es importante destacar que el proceso de clasificación documental panorámico, respecto al criterio de búsqueda tipo de metodología de la investigación, hizo posible contrastar a los estudios, tal y como quedó reflejado en la tabla a continuación:

Tabla 3.

Panorama bibliográfico metodológico

Año	WOS				SCOPUS				Total general
	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Total WOS	Cualitativa	Cuantitativa	Mixta	Total SCOPUS	
2015	7			7	1			1	8
2016	7	1	1	9		2		2	11
2017	9	2		11	1	1	1	3	14
2018	11	1		12	1	1	1	3	15
2019	9		3	12	3	1	1	5	17
2020	7	1	1	9		1		1	10
Total	50	5	5	60	6	6	3	15	75

Fuente: Elaboración propia.

Según la tendencia plasmada en la figura que antecede, se puede observar que las publicaciones recientes dan cuenta de investigaciones en su mayoría cualitativas, alcanzando un total de 56 publicaciones durante el periodo, lo que equivale el 74% de las publicaciones en WoS y Scopus, distribuidas en 50 publicaciones en WoS y 6 investigaciones de corte cualitativa en Scopus. En contraste con las investigaciones cuantitativas, que totalizan 11 publicaciones, lo que equivale el 15% del total de 75 de las publicaciones en WoS y Scopus, distribuidas en 5 publicaciones en WoS y 6 investigaciones corte cualitativa en Scopus. De modo similar, se encuentran las investigaciones mixtas que totalizan 8 de las publicaciones en WoS y Scopus, equivalente a una proporción del 11% del total de 75 muestras revisadas, distribuidas en 5 publicaciones en WoS y 3 investigaciones en Scopus. En consecuencia, el panorama descrito, apoya la premisa que los estudios recientes del fenómeno-concepto de transparencia están más orientadas a investigaciones de corte cualitativo que cuantitativo, dentro del periodo 2015-2020.

Por otra parte, respecto a la comparativa de los datos basada en los criterios específicamente tipo de metodología y territorio, llama la atención que 8 de un total de 11 publicaciones de enfoque cuantitativo son de España, 2 de Venezuela y 1 de Brasil. En tanto que las 8 investigaciones mixtas, son 4 de España, 3 de Chile y 1 de Colombia, apoyando la premisa que dentro del tipo investigaciones mixtas y cuantitativas, de nuevo España lidera el ranking, quien concentra la mayor cantidad de publicaciones de este tipo. En sentido contrario, esta panorámica de las investigaciones, podría deducir la ausencia de estudios de evaluación empírica orientadas a visibilizar impactos de la transparencia de la función pública en otros aspectos

como el desarrollo económico, humano, y otros de orden social, género justicia y paz, relacionados con la calidad de vida de las personas y comunidades.

Discusión y Análisis

A partir de los resultados expuestos en el apartado anterior, se establece que el análisis temático realizado dio lugar a la definición de la transparencia de la función pública a partir de categorías de análisis emergentes, producto del proceso de exploración documental y procesamiento de la información realizado. Como se ha referido anteriormente, la diversidad de dimensiones y aplicaciones de la transparencia, ha dado lugar a un proceso de descontextualización del fenómeno-concepto, que ha tomado diversas dimensiones y enfoques a nivel global; por esta razón, a los efectos de llevar a cabo un ordenamiento y clarificación del entramado conceptual, a continuación se expone el análisis temático de las 15 muestras teóricas seleccionadas a lectura completa para un análisis exhaustivo, a través de la operacionalización de los criterios emergentes, los cuales fundamentan la construcción de la aproximación conceptual de la transparencia de la función pública explicada a continuación.

Categoría 1: Valor fundado de la ética y probidad

Para entender esta categoría de análisis, es preciso referirse a Immanuel Kant (Kant, 1957), quien afirma que no hay política sin ética, y sin publicidad no habría justicia, pues la justicia no se concibe oculta. En este sentido Pallarés-Domínguez (Pallarés-Domínguez, 2019), arguye que para construir una sociedad de carácter democrático, abierta y pluralista, además de la juridicidad de los sistemas de control del poder público convencionales, como requisito garante de su puesta en práctica, se debe agregar otro nivel diferente, de tipo ético-moral preventivo, de manera que la construcción del concepto propuesto, trascienda, además del reconocimiento jurídico expreso y taxativo, hacia la concientización de la cultura de la transparencia como un imperativo para la gobernabilidad democrática, entendida como la formación de una masa crítica ciudadana basada en competencias y habilidades conducidas hacia una concientización colectiva necesaria. Cordón y Maestro (Cordón & Maestro, 2017) lo explica como la economía de la reputación, entendida como una relación dialógica entre reputación, ciudadanía y responsabilidad social, concebidas como elementos protagonistas dentro de la nueva forma de gestión de las organizaciones, que busca una economía del bien común que genere un valor compartido, del que puedan beneficiarse tanto la institución como los diferentes grupos de interés.

Es decir, desde una perspectiva ético-moral la transparencia se concibe como: “Un recurso para generar otro recurso moral como es la confianza” (García-Marzá, 2015, p. 104). En este orden de ideas, se concibe a la transparencia como un instrumento para la construcción de una democracia abierta y pluralista, donde el modelo de gestión pública de gobierno abierto desempeña un rol muy importante, en el sentido que facilita la participación de otros actores de la sociedad civil, quienes muchas veces ven reducido con frecuencia su participación política, a

actos como el sufragio, manifestaciones pacíficas, afiliación con partidos políticos. En este sentido, un concepto de *transparencia emergente* significa la oportunidad de ampliar la participación política, a través de diferentes plataformas y redes de colaboración, cuyo engranaje permite consolidar una nueva sociedad basada en la confianza pública de sus actores, fomentando la participación en un sentido dual, es decir, político y civil.

Por otra parte, investigaciones empíricas como la realizada por Jara-Iñiguez (Jara-Iñiguez, 2017) refuerzan la tesis de un concepto de transparencia al servicio de la mitigación de la corrupción y mejores prácticas ciudadanas que, en el caso del análisis del precitado estudio, concluyó que, en Ecuador, a medida que se desarrolla el marco institucional y se fortalecen los mecanismos y herramientas de transparencia gubernamental, la percepción de corrupción disminuye levemente. Planteamiento que apoya prácticas basadas en el código de buen gobierno valenciano, como la explicada por Giménez (Giménez, 2018), quien a partir de un contexto social marcado por la falta de credibilidad de los políticos, propone, como solución a este fenómeno seguir el Código de Buen Gobierno, donde los gobernantes y la alta dirección administrativa, opacadas por el fenómeno de la corrupción, emergen al amparo de la demanda de transparencia realizada por los ciudadanos. En el estudio de Giménez, se proyecta la difusión de las acciones de los gobiernos, de acuerdo con ciertos valores y principios relacionados con un sistema de controles y contrapesos esenciales para la gobernabilidad democrática como respuesta a problemas éticos relacionados con la falta de confianza en las instituciones.

Concretamente, el Código de Buen Gobierno tiene como objetivo rescatar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes, y para asegurar que este objeto sea de la mejor calidad posible, el Código pretende establecer criterios y normas de conducta que deberán observar las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la norma, con la finalidad de favorecer el desarrollo de unas instituciones y una administración transparente, democrática, eficiente, que, en definitiva, genere confianza a los ciudadanos y mejore en calidad democrática. Adicionalmente, el Código exige que las decisiones tomadas por los gobernantes no deben basarse en presiones mediáticas sin sustentabilidad científica, dado que las declaraciones y acciones basadas en opiniones y no en argumentos científicos, entorpecen los avances de una sociedad sostenible y eficiente en calidad de vida y gobierno democrático. En este orden de ideas, el Código de Buen Gobierno valenciano, concretamente establece que, para evitar declaraciones arbitrarias: “Siempre que sea necesario apoyarán sus decisiones y declaraciones en el conocimiento experto proporcionado desde el ámbito científico y técnico competente. En el ejercicio de responsabilidades públicas se abstendrán de defender opiniones subjetivas contrarias al conocimiento científico” (Código de Buen Gobierno, citado por Giménez, 2018, p.11).

En el contexto latinoamericano, incluir prácticas de transparencia al rescate de la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes resulta fundamental y estudios de este tipo son una constante en las investigaciones recientes, dado los alarmantes resultados reportados por Latinobarómetro (Latinobarómetro, 2018), donde cada año los ciudadanos aceptan menos a sus gobernantes. En este sentido,

resulta importante subrayar las conclusiones de Giménez (Giménez, 2018), quien es de la idea que instrucciones concretas, como las contenidas en el Código de Buen Gobierno valenciano, propician acciones claras para el rescate de la confianza como un elemento fundamental para asegurar la credibilidad del gobierno, con el propósito de la mejora continua en la calidad de la información, la atención y los servicios prestados, que fomente un diálogo abierto y transparente con los grupos de interés de la sociedad.

Se debe agregar que destaca del análisis temático el concepto de corrupción, armonizado desde la perspectiva de las Ciencias Sociales en general y de la economía en particular, respecto a las dificultades para su medición. Por lo que, trabajos como el de Salinas-Jiménez y Salinas- Jiménez (Salinas-Jiménez & Salinas- Jiménez, 2017), dan cuenta de manera crítica de los principales indicadores, basados en la percepción de los ciudadanos españoles, sus efectos en la economía y el funcionamiento del sector público. Por lo demás, se observa la dificultad de contar con indicadores de corrupción confiables, dado el carácter ilegal de esta, lo que hace cuestionar la validez de los indicadores que se presentan. Uno de los problemas centrales de la corrupción se asocia a la calidad, el funcionamiento y la transparencia de las instituciones públicas, especialmente en los países menos desarrollados. En comparación a los países de la Unión Europea, España se encuentra en una posición media, dada la percepción de la ciudadanía, evidencia asociada al mundo político, especialmente de aquellos grupos que tienen más poder.

Sin perjuicio de la relevancia de mecanismos de prevención de la corrupción, las leyes que lo regulan, por lo general, al decir de Villarejo y Calonge- (Villarejo & Calonge-, 2018), se particularizan, por estar desarrolladas en textos excesivamente extensos, abigarrados, complicados, de una casuística reglamentista, confusa, con constantes remisiones, así como contradicciones internas importantes, como en el caso de la ley española de Contratación Pública 9/2017, estudiada por los autores antes citados. En consecuencia, para avanzar en la consolidación de una cultura de transparencia, como una fuerza central, preliminarmente es menester abocarse a la prevención y lucha contra la corrupción, dado que sus efectos impactan negativamente a otros aspectos de la economía del país, específicamente en el crecimiento económico, los ingresos y gastos públicos, y los niveles de déficit y deuda pública (Salinas- Jiménez & Salinas -Jiménez2017).

Categoría 2: Principio para una nueva gestión pública abierta y horizontal

Esta categoría emerge como una constante en los estudios revisados, como consecuencia del proceso de reforma del Estado, enfocado en la descentralización política y fiscal de la década de los '90, que permitió el florecimiento de una nueva gestión pública, bajo el postulado de que la profundización de la democracia requería mayor participación de los ciudadanos, la apertura de las instituciones públicas y el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, producto de un debate histórico por el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información gubernamental (Sandoval-Almazán, 2015). Esta diatriba estuvo acompañada en paralelo con el desarrollo del proceso de reconocimiento progresivo del *derecho a saber* en la primera década del Siglo XXI en América Latina, como antídoto de mitigación del

secretismo gubernamental. En paralelo al proceso descrito, en Europa se dio lugar al reconocimiento taxativo de un derecho fundamental a una buena administración, según el cual, los órganos de la Unión deben ceñir sus actuaciones a los principios de imparcialidad, equidad y razonabilidad, que de acuerdo a lo explicado por Lara-Ortiz (Lara-Ortiz, 2019), configura un derecho emergente reconocido expresamente dentro del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01), dentro del catálogo de derechos que incorpora el derecho a una buena administración como un derecho fundamental, el cual entre otros aspectos sustantivos, involucra el derecho de toda persona a acceder al expediente administrativo que le afecte, así como a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 42, *eiusdem*.

En forma análoga, Ortiz y Ordóñez (Ortiz & Ordóñez, 2019) apoyan la premisa que esboza a la transparencia como uno de los elementos constitutivos de una buena administración, conducida a la eficiencia del sector público, dados los efectos positivos evidenciados empíricamente. Es decir, según los resultados del estudio analizado por los autores citados, la transparencia podría influir positivamente en el principio de la buena administración. No obstante, advierten que el concepto de transparencia que analizaron en el caso de los Municipios de Colombia es limitado, por cuanto se basa en los criterios de cumplimiento normativo, es decir, en las obligaciones legales de publicar cierta información relevante en portales web de acceso abierto. En forma análoga, lo justifican Hevia y Duran-Padilla (Hevia & Duran-Padilla, 2017), en lo referente al gobierno abierto que supone la existencia de una infraestructura tecnológica y la existencia de un gobierno y una sociedad con suficientes capacidades y habilidades digitales, por lo que proponen desarrollar iniciativas de gobierno abierto en entornos que no presentan estas características, tomando como estudio de caso la iniciativa local de Veracruz, dados los resultados de la experiencia municipal de gobierno abierto que ellos presentaron y la importancia del cumplimiento de las obligaciones de transparencia multinivel.

Por otra parte, a la luz de las últimas tendencias se refuerza la tesis respecto al interés de evaluar los impactos de la transparencia en otros actores políticos responsables, como el estudio presentado por Martínez-Rolán, Piñeiro-Otero y Baamonde-Silva (Martínez-Rolán et al., 2016), a través de un ranking de transparencia de los ayuntamientos más poblados de la Eurorregión Galicia - Norte de Portugal, basado en una muestra conformada por un total de 44 *websites* de 32 municipios lusos y 12 españoles. En forma análoga, Paricio *et al.*, (Paricio et al., 2019), con una investigación empírica de los portales de transparencia y participación de los ayuntamientos de la Comunidad Valenciana, con el objeto de comprobar si potencian el diálogo y la participación con la ciudadanía. En el mismo sentido lo explica, Rodríguez-Drincourt (Rodríguez-Drincourt, 2017), quien desde una perspectiva socio-jurídica analiza formas de profundización democrática que se van desarrollando poco a poco en muchos países, mediante un nuevo y más activo papel de los ciudadanos en la vida pública que excede a la actividad meramente partidaria y se centra en temas como la transparencia de la actividad de administración y gobierno, el control del funcionamiento de la justicia, de la educación, de la seguridad y de los servicios públicos, a partir del concepto 'democracia abierta'.

Como un patrón atípico, se muestra la investigación llevada a cabo en Chile por Hernández-Boniviento (Hernández-Boniviento, 2018), respecto a los efectos de la ley de transparencia en la participación ciudadana local. El autor, al analizar los efectos de los mecanismos de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en tres ciudades de Chile, revela que, aún en casos de alto cumplimiento formal de la ley, existen aún grandes desafíos en su aplicación, tanto de forma como de fondo que, en ocasiones, desincentivan el surgimiento de una gobernanza democrática a nivel local. Al mismo tiempo, en el artículo se muestra que la implementación de estas leyes, aunque también han generado espacios para el surgimiento de iniciativas locales que han dinamizado la interacción entre las municipalidades y la sociedad civil a nivel local, no es suficiente por si solo para mejorar los procesos democráticos, si es que no hay una ciudadanía comprometida en la construcción de más y mejores espacios de convivencia.

Otro de los aspectos importantes de los trabajos analizados dentro del criterio apertura y publicidad, es la relación de los factores clave de difusión y transparencia en los gobiernos locales y regionales. En este aspecto, de acuerdo a las recomendaciones de García-García y Curto-Rodríguez (García-García & Curto-Rodríguez, 2018) la construcción de un índice de transparencia para los portales gubernamentales de datos abiertos y, otro tanto, para los portales de transparencia como para los sitios web, debe considerar la suma ponderada de 20 elementos de información relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos, demostrando en los resultados que la mayoría y la fuerza política, se asocian con menores niveles de transparencia, mientras que los mayores niveles se relacionan con la normativa existente sobre transparencia, competitividad económica y gasto presupuestario en educación y salud. Sin embargo, el hallazgo más destacado es el vínculo positivo con rasgos de identidad, regionales específicos, lo que lleva a concluir que la idiosincrasia de cada territorio y del gobierno local es clave para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Categoría 3: Principio para una nueva relación Estado-Ciudadanía

El territorio como fundamento para una nueva relación Estado-Ciudadanía, fue incorporado dada la asimetría del desarrollo del concepto en Europa, específicamente en España y su contraparte en América Latina. En este aspecto, los estudios de Europa reflejan al derecho a la información y la publicidad de las instituciones públicas, como un deber hacia la ciudadanía, con reconocimiento expreso en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2000), que establece en el artículo 42 su reconocimiento como un derecho fundamental de acceso a los documentos a todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.

En este mismo sentido, la recomendación del Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre un mejor acceso y un uso más eficaz de la información del sector público, en la Recomendación del Consejo para un mejor acceso y un uso más eficaz de la información del sector público (OCDE, 2008) que, promueve la creación de instrumentos normativos

dirigidos al fortalecimiento de la cultura institucional de transparencia dentro del sector público, en respuesta de las preocupaciones de los ciudadanos relacionadas con la integridad. Del mismo modo, que la Organización de Estados Americanos (OEA), cuando recomienda el conjunto de medidas para promover la apertura y la Transparencia activa, a través del formato de datos abiertos, permitiendo así su fácil reutilización por parte de la sociedad (Ley Modelo, 2020). Lo mismo ocurre, con la Ley 19/2013 española, que establece ampliar y reforzar la transparencia en el ámbito de la actividad pública junto con establecer obligaciones propias del buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos. Como consecuencia de ello, el cuerpo jurídico tanto en la Unión Europea como en el Sistema Interamericano, ha dado paso a un reconocimiento de la transparencia como una institución del derecho supraconstitucional, de cuya inoperancia depende la estabilidad patrimonial, espiritual y moral, como valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, basada en los principios de la democracia y del Estado de Derecho.

Por otra parte, la mirada de la transparencia en América Latina, producto de los cambios de tipo convencional del derecho interamericano de los derechos humanos ha impulsado una modalidad de reconocimiento progresivo para la efectividad de la transparencia de la función pública como objetivo principal de regulación, cuya incorporación en el texto constitucional de cada uno de los países latinoamericanos, no ha tenido una forma clara y expresa en las constituciones vigentes en el continente (Finol, 2021). Por lo contrario, la Carta Democrática Interamericana (2001) en el artículo 4, incorpora el principio de la transparencia al alero de procesos de rendición de cuentas, por su importancia para la legitimación de la democracia. En ese orden de ideas, es notable la diferencia de la incorporación del principio de la transparencia, consecuencia de una Sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos [en adelante CIDH], quien en la motivación de la causa comparó a la transparencia con: “El instrumento legal que garantiza el ejercicio de la facultad jurídica que asiste a toda persona, individual o colectivamente considerada, para informarse” (CIDH, 2006, p.13). Lo anterior, refrendado en el Informe Anual de la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado el 30 de diciembre de 2009, bajo el número 01/09, citado como CIDH (2010).

Como resultado de lo antes señalado, la transparencia latinoamericana inicialmente fue concebida unidimensionalmente como una facultad jurídica o derecho subjetivo, de investigar, solicitar informaciones, opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión, de conformidad con el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), por lo que obliga a los Estados a protegerla como un derecho fundamental de primera generación, sin las estructuras y condiciones necesarias para garantizar a los ciudadanos, el derecho al acceso a la información como instrumento legal para el buen gobierno, es decir, la transparencia concebida como el fin perseguido, pero no como objetivo principal de regulación. Esta regulación incompleta, podría ser resuelta por la incorporación en el texto constitucional de cada uno de los países latinoamericanos en forma expresa a la transparencia dualista, es decir, como un medio para alcanzar un

fin. Por contraste, la mirada de España se enfoca en su resguardo como un derecho fundamental de cuarta generación, parte integrante del derecho de la ciudadanía a la buena administración desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 (Lara-Ortiz, 2019).

Otro aspecto importante en este ámbito se concentra la ineficacia de muchos gobiernos que pese haberse comprometido a desarrollar dentro de sus principios esenciales, la transparencia, rendición de cuentas, participación y colaboración, no obstante, si nos centramos en la participación ciudadana, los últimos mecanismos que han tenido mayor repercusión mediática no acaban de comulgar realmente con el espíritu original de un gobierno abierto y deliberativo (Carmona-Garias, 2016). De manera análoga lo explica Martín Lorenzo (Martín Lorenzo, 2016), en su estudio con referencia a las normas sobre participación ciudadana en la ciudad Castilla y León. En sentido contrario, lo explican Mora-Agudo, Delgado-Jalón, Navarro-Heras y Rivero (Mora-Agudo et al., 2017), quienes en su artículo basado en una revisión de la literatura, analizan el concepto de participación ciudadana y su papel en la administración local, así como, la información disponible sobre participación ciudadana, que debe ser aprovechable en portales webs municipales, entregando indicadores de medición del nivel de participación ciudadana ofrecido en las páginas web, el cual se ha testeado en una selección de webs de distintas ciudades del mundo.

En concreto, hay que subrayar los aportes de Pérez-Conchillo (Pérez-Conchillo, 2020) cuando vincula los problemas derivados del constitucionalismo multinivel con el derecho de acceso a la información pública en el contexto actual. Así en una aproximación al derecho de acceso a la información pública, resalta la importancia de dilucidar cuestiones pendientes para la interpretación de los derechos en el contexto multinivel, que permitan avanzar en una nueva relación Estado-Ciudadanía, más próxima y transparente. En forma análoga, lo explican Grandinetti y Miller (Grandinetti & Miller, 2020), en los resultados exploratorios del estado del desarrollo de estas prácticas a nivel local, espacio político sobre el que hay una relativa ausencia de estudios de implementación de iniciativas y acciones de gobierno abierto (GA) que incluyen a la transparencia dentro de las cinco dimensiones propuestas para la evaluación de la implementación de GA, a la par de participación ciudadana, datos abiertos y áreas de gestión local.

Categoría 4: Mecanismo para la rendición de cuentas, responsabilidad y answerability

La crisis de la institucionalidad democrática ha derivado en un mayor control social sobre los gobiernos, a la par de un crecimiento exponencial de la corrupción según cifras de la Organización de las Naciones Unidas, citada como ONU, que les cuesta a los países en desarrollo aproximadamente US \$1,26 billones al año (ONU, 2019). Como respuesta a este fenómeno, se observa una demanda representada por el interés de la ciudadanía y las organizaciones civiles por los asuntos públicos, decantando en prácticas de transparencia que los poderes tradicionales se han visto obligados a compartir, justificar o rendir cuentas por sus decisiones, por lo que aparece referenciada en la literatura reciente como una moda entre los políticos, funcionarios públicos, académicos y las organizaciones de la sociedad

(Ruvalcaba-Gómez, 2020). Conforme a ello, las investigaciones sugieren una nueva dogmática constitucionalmente adecuada a la transparencia de la función pública dentro del texto constitucional en forma expresa (Villaverde-Menéndez, 2019). Lo anterior, sin perjuicio que Villaverde, arguye que esta discusión respecto a la invención de un derecho fundamental a la transparencia o, de un principio constitucional a la transparencia, es un exceso de constructivismo jurídico.

Como consecuencia de ello, se proyecta a la transparencia emergente como un concepto metajurídico, que supone un código deontológico o valor supraconstitucional, que se materializa a través de la realización de los principios del Estado democrático mismo. Por esta razón de peso, resulta controversial y parsimonioso que, en casi la totalidad de las normas constitucionales vigentes en América Latina, no exista la mención expresa ni a un principio ni a un derecho constitucional a la transparencia, a pesar de ser el instituto jurídico más esgrimido, exigido y manido en el derecho público actual equiparable con una *explosión de transparencia*, en el debate internacional (Finol-Romero, 2021).

Esta regulación incompleta de la transparencia latinoamericana, desaprovecha la oportunidad de otros beneficios que se desprenden de la aplicación de la transparencia algorítmica, así concebida por Arellano-Toledo (Arellano-Toledo, 2019), quien la justifica por generar confianza pública y seguridad jurídica, a partir de aplicaciones tecnológicas como *Big Data* y la Inteligencia Artificial. Por otra parte, esta desregulación también propicia que otros actores puedan generar desinformación, datos defectuosos, falsas correlaciones o sesgos en sus resultados, afectando a derechos fundamentales de las personas. Estos riesgos, al decir de Castellanos (Castellanos, 2020), situado desde una perspectiva política y jurídica, advierte los posibles problemas causados por el uso de la inteligencia artificial y los algoritmos para mejorar la eficiencia de las acciones gubernamentales, sin los resguardos, regulación y principios claros.

Otro aspecto de la transparencia a la luz de las investigaciones recientes es el persistente interés por robustecer el sistema de responsabilización y ampliar el ámbito de acción a otros actores políticos. Este es el planteamiento que presenta el artículo de Nebot, Pinheiro de Andrade y Corecha de Souza (Nebot et al., 2019), donde analizan la transparencia en la contratación pública local en 87 municipios de la Comunidad de Madrid en España, comparando la gestión de los municipios entre sí, dando cuenta de la situación de la transparencia de la función pública *per se* e identificando sus impactos en la gestión de los contratos con privados. Por otra parte, figura el estudio de Cotrina-Campos (Cotrina-Campos, 2018), quien al explorar los aspectos normativos e institucionales del derecho de acceso a la información de los partidos políticos en el Perú, concluye que la regulación actual de este derecho es incipiente, pese que los partidos son entidades de la esfera pública, con responsabilidades e interés particulares, que requieren de una supervisión a nivel preventivo para mitigar acciones de peculado de uso público, que puedan vulnerar la delgada franja de la deliberación basada en el sufragio político.

Continuando con el análisis temático, Villarejo y Calonge (Villarejo & Calonge, 2018), se enfocaron en estudiar la nueva ley 9/2017 que regula los contratos del

sector público en España, con el objetivo de asegurar una eficiente utilización de los fondos públicos en conexión con los pilares de estabilidad presupuestaria y control del gasto, en coherencia con los principios de integridad, libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores. Desde la perspectiva de las autoras precitadas, también se pretende salvaguardar la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa. No obstante, concluyen que, a pesar de sus defectos, la aplicación práctica de la ley configura una oportunidad para aprovechar los efectos positivos de la eficiente utilización de los fondos públicos, haciéndose cargo además del equilibrio macro fiscal, de otros derechos fundamentales como la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

Categoría 5: Derecho fundamental emergente de cuarta generación

El reconocimiento del derecho fundamental emergente de la transparencia de la función pública, contiene un posicionamiento teórico dogmático de la doctrina internacional que justifica la presencia de un abanico de derechos fundamentales reconocidos normativamente en forma asimétrica e incompleta a consecuencia en parte de la evolución de los sistemas jurídicos, y por otra parte, como consecuencia de la contextualización socio-política y relación de poder de cada uno de los territorios esgrimida sobre la premisa que posiciona al ciudadano frente a las Administraciones públicas (Rodríguez-Arana, 2013). Este proceso se ha fortalecido, pese a las posiciones divididas en este aspecto, al decir de Lara-Ortíz (Lara-Ortíz, 2019), quien es partidaria de la tesis que distingue a una corriente doctrinaria que postula a los Derechos Humanos esenciales contenidos en la Declaración Universal de 1948, en tanto que derechos fundamentales, sólo a los que están jurídicamente reconocidos por el orden jurídico positivo interno de cada uno de los países, mayoritariamente en normas primarias de rango constitucional, por lo que suelen estar tutelados por jurisdicciones especiales. En sentido contrario, los críticos al reconocimiento de la transparencia como un derecho fundamental, esbozan que recientemente las principales líneas interpretativas de la doctrina y la jurisprudencia, incurren en un exceso de constructivismo jurídico, consistente en la invención de un derecho fundamental a la transparencia o de un principio constitucional a la transparencia, que en opinión de Villaverde (Villaverde 2019) no existen en el caso de la Constitución española.

Esta dualidad jurídica política, en el caso de la transparencia de la función pública, podría tener lugar en el hecho de que aunque esté positivada, no goce de la protección cualificada que se reconoce a los derechos fundamentales de primera generación. A fin de cuentas, porque el reconocimiento del derecho fundamental a la transparencia bien podría ser consecuencia de la evolución de los sistemas jurídicos inspirados en los principios *pro homine* e *in dubio pro actione*, de acuerdo con los cuales debe buscarse la interpretación más favorable al ejercicio de ese derecho (Ley Modelo 2.0, 2020), dejando abierta la posibilidad para que la ciudadanía deje ser sujeto pasivo de la relación jurídica administración-administrado, para participar activamente en la esfera de lo público. Sin embargo, en la práctica del derecho, esto involucra a la par un conjunto de derechos que ya estaban reconocidos en el Derecho español, y también en el de una gran parte de los ordenamientos jurídicos

de los países occidentales, dando lugar a nuevas formas de comprender el sistema del derecho administrativo que aspira a colocar en el centro del sistema a la persona y sus derechos fundamentales, catapultado por el advenimiento de Internet y las herramientas de la web social y su impacto en la forma cómo se llevan a cabo las relaciones sociales; cambios a los que la Administración Pública no es ajena (Martínez-Rolán *et al.*, 2016).

Otra de las aristas constantes en los trabajos recientes, es el análisis de los potenciales conflictos que pueden suscitarse entre el derecho a la protección de los datos de carácter personal y el derecho a solicitar y obtener de las administraciones públicas la información que precisen para el cumplimiento de sus funciones representativas; esta dialéctica la explica Matia-Portilla (Matia-Portilla, 2017) cuando examina la incidencia que puede tener la incorporación al derecho positivo del principio de transparencia con la aprobación de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno española, focalizado en el fortalecimiento del derecho de acceso a la información de aquellos a los que se les ha conferido la representación de los ciudadanos.

Finalmente, como categoría emergente destacan los fundamentos tecnológicos de la inteligencia artificial explicados por Martínez (Martínez, 2019), quien postula una tesis que puede resultar de mucha utilidad para la administración pública e impactar en la innovación del derecho administrativo. Para ello conceptualiza la inteligencia artificial como un conjunto de acciones que realizan tareas específicas, pero que no logran alcanzar procesos cognitivos, y se basa en el uso de algoritmos y datos, que aplicado a la administración pública pueden en conjunto facilitar el proceso de toma de decisiones, a través del análisis de datos, y algoritmos de aprendizaje para revisar solicitudes de ciudadanos, detección de irregularidades y fraudes, además de prestación de servicios, entre otras. Por ello, en la Unión Europea se han aprobado normas para armonizar o resguardar la innovación, la apertura de la información pública y la seguridad jurídica (Directiva (UE) 2019/1024).

Además, se establecen tres mecanismos que resguarden el uso de la rendición de cuentas, el control del uso de la inteligencia artificial y, en última instancia, la indemnización de los daños causados por el uso de los algoritmos por las administraciones públicas. En el estudio de Martínez (2019) se concluye que para poder avanzar en la incorporación de la inteligencia artificial en las administraciones públicas y valorar adecuadamente su impacto en el derecho administrativo resulta necesario emprender un debate interdisciplinar sobre el papel que la inteligencia artificial debe tener en las administraciones públicas y en las decisiones que se tomen al respecto. Por ello, el proceso de incorporación de la inteligencia artificial en las administraciones públicas debe ser el resultado de un análisis reflexivo, documentado y participativo sobre sus finalidades, beneficios y riesgos, identificando en todo momento las medidas a adoptar para hacerles frente y no solo de una nueva moda que llama a la puerta de las administraciones públicas.

Una aproximación al concepto propuesto

Bajo la premisa según la cual la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico, se ha reconocido como componentes fundamentales del ejercicio de la gestión pública la transparencia, apertura y la probidad, de igual forma que la responsabilidad de los gobiernos, dado su impacto positivo en el acceso y respeto por los derechos sociales, las libertades y la justicia social. En consecuencia, el concepto de transparencia propuesto se sustenta sobre valores y principios meta jurídicos, como la ética y probidad, que busca abrir paso a una nueva relación Estado Ciudadanía, y una nueva forma de gestión pública multi-nivel, más horizontal y menos jerarquizada, basada en la confianza y la capacidad de respuesta y la cercanía de la administración pública, del mismo modo, que la rendición de cuentas y el respeto de derechos fundamentales macro de cuarta generación, consecuencia de los cambios de la sociedad de la información digital, todo lo anterior, como un concierto armonizado al servicio de la institucionalidad democrática.

Conforme a ello, la transparencia de la función pública se vislumbra como un mecanismo (instrumento) y al mismo tiempo, como fin en sí mismo (principio rector). Es decir, como una disposición normativa dualista, acorde a los procesos asociados a fenómenos complejos de carácter social, político y tecnológico, que abren paso dialécticamente a un nuevo concepto emergente de relación Estado-Ciudadanía, posicionada como un constructo social que traspasa los límites de la tecnicidad dogmática legalista, porque ya no sólo limitada a la obligación coercitiva focalizada en permitir el derecho de acceso restringido a ciertos aspectos de la función pública, como adenda final del derecho de acceso a la información pública en portales web, sino que además, se perfila como una nueva filosofía para el control preventivo de la responsabilidad social, política y administrativa de los actores sometidos imperativamente a su cumplimiento.

De esta forma, el concepto propuesto podría verse representado en la siguiente nube de palabras:

Figura 3.

Nube de palabras de la revisión del concepto de Transparencia de la Función Pública.



Fuente: Elaboración propia. Nota: Esta nube de palabras se construyó a partir de la revisión documental y analítica del resumen de una muestra teórica de 75 resúmenes de artículos publicados en la Wos - Scopus, dentro del periodo 2015-2020.

A modo de corolario, en función de los análisis presentados, es posible identificar una serie de hallazgos que permiten una mirada panorámica respecto a las publicaciones revisadas, asociadas a diversas conceptualizaciones, ámbitos y temáticas específicas que permiten visibilizar a su modo un desarrollo investigativo significativamente mayor en España, que abarca el 65%, en comparación a estudios realizados en diversos países de Latinoamérica, cuyos exponentes principales se originan en Chile, Venezuela, Brasil, Colombia y que en general mantienen un progreso sostenido en el tiempo, emergiendo en los últimos años la transversalización de la transparencia a diversos ámbitos, entre los cuales se destaca la salud, el medioambiente, la educación, el género, las artes y la cultura, principalmente desde la perspectiva de la gobernanza democrática, que ha ido incorporando además de la publicidad y la apertura, el manejo de datos, el uso progresivo de la tecnología e incluso la inteligencia artificial, con un claro énfasis en la metodología cualitativa, siendo escasos los estudios que utilizan un enfoque cuantitativo o mixto.

Conclusiones

La investigación tuvo como propósito proponer un marco conceptual de la transparencia de la función pública, a partir de la revisión panorámica de estudios realizados en Iberoamérica desde 2015 a 2020, en las principales bases de datos revisadas en idioma castellano, publicados en revistas científicas indexadas en las bases WoS y Scopus.

A partir del análisis precedente, emerge el concepto de transparencia a la luz de las investigaciones recientes, e incorpora principios y valores institucionales que dicen relación con una buena y efectiva administración pública, equiparable al derecho fundamental de cuarta generación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que engloba otros aspectos *metajurídicos*, como la ética, la probidad, la apertura y la responsabilidad política dentro del Derecho a una Buena Administración, como respuesta a las demandas recurrentes de una sociedad civil organizada que fustiga las actuaciones ilegítimas, porque los mecanismos legales convencionales del positivismo puro jurídico no han logrado dilucidar.

Sin perjuicio del esfuerzo por desarrollar sistemas legislativos cada vez más robustos, estos necesitan, además, nuevas formas de prevención y mitigación del oscurantismo y sigilo estatal, acompañado de un sistema de rendición de cuentas efectivo, tanto previo como posterior, que acompañe todo el ciclo de las políticas públicas. Este paraguas de elementos resulta fundamental para la redefinición de la ecuación Estado-Ciudadanía, basada en la confianza general depositada en los representantes de la administración pública.

Asimismo, el concepto pluridimensional propuesto para su efectividad desde una perspectiva empírica, requiere de una adecuación de la legislación que garantice un Código Ético-Moral, además de los principios de máxima divulgación y facilitación de la información de las actividades de la administración pública, a todos los niveles de gobierno, y otros actores políticos, que al amparo de derechos fundamentales emergentes de cuarta generación, como la protección de datos, el *open data*, la buena administración pública, se sumen a un plan de acción que posibilite el desarrollo de una cultura de seguridad, certeza y transparencia efectiva, imprescindibles para la dignidad y la justicia social, la cual, sustentada sobre pilares sólidos y robustos, permita avanzar en el rescate de la democracia y la gobernabilidad efectiva, para disminuir las brechas que la corrupción e impunidad socavan profundamente.

Lo anterior respaldado en la idea que la transparencia se configura como un fundamento ineludible para el desarrollo sostenible de las sociedades, promoviendo no solo el crecimiento económico, el bienestar y la cohesión social, sino también inhibiendo la emergencia de prácticas asociadas a la corrupción, que impactan negativamente en los distintos ámbitos de los países y las regiones, que directa o indirectamente promueven la pobreza, en sus distintos niveles y dimensiones, junto con perpetuar desigualdades e inequidades, tal como aseveran Salinas -Jiménez y Salinas- Jiménez (2017).

De manera adicional , resulta necesario avanzar en el desarrollo de mecanismos, indicadores y variables pertinentes y eficaces, que utilizando la tecnología como medio y no como fin, faciliten que la transparencia no solo sea un propósito bien intencionado, sino un mecanismo que permita a los diseñadores de políticas tomar decisiones fundadas en parámetros concretos y que, esencialmente, presenten soluciones a las necesidades permanentes y emergentes de la ciudadanía, lo que supone que los países de la región fomenten investigaciones mixtas y/o cuantitativas, que colaboren con este propósito, dado que un hallazgo develado por esta investigación es la significativa preponderancia de enfoques cualitativos. En este sentido la idea es propender a una complementariedad metodológica, como una forma de aprehender la complejidad de los fenómenos sociales (Morin, 2005), como es el caso de la transparencia.

Lo expuesto deja de manifiesto la necesidad de abordar el concepto desde una perspectiva situada e interdisciplinaria, que integre factores sociales, culturales, políticos y éticos en su concepción e implementación; que no solo obedezcan y se restrinjan al ámbito del derecho -que irrefutablemente ocupa un lugar central, aunque no privativo-, y que se oriente, visibilice y transversalice, a través de distintos sistemas, ámbitos e instituciones sociales en un enlace sinérgico, que implica reconocer que la transparencia, a pesar del progresivo sustento reconocido por el derecho positivo y la jurisprudencia, podría carecer en la praxis de visibilidad si no se contextualiza y problematiza en función a las necesidades dinámicas y emergentes que presenta la ciudadanía y que trascienden al derecho de acceso a la información pública.

Referencias bibliográficas

- Abeleida, C., Carvajal, J., Finol- Romero, L. & Manzano, L. (2019). Avances de la Transparencia Activa y Datos Abiertos en Gobiernos Locales: El Caso de Coquimbo y La Serena en Chile. *Revista iberoamericana de estudios municipales REIM*, 10(20), 149-176. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902019000200149>
- Arellano Toledo, W. (2019). The right to algorithmic transparency in big data and artificial intelligence, *Análisis Monográfico de Derecho Público, derechos y transparencia ante el uso de algoritmos, inteligencia artificial y big data* (Coordinado por Andrés Boix Palop y Lorenzo Cotino Hueso). *Revista General de Derecho Administrativo*, (50), 1-12.
- Bascuñán, A. (1977). *Manual de Técnica de la Investigación Jurídica*. Editorial Jurídica de Chile.
- Birskyte, L. (2019). Determinants of Budget Transparency in Lithuanian Municipalities. *Public Performance and Management Review*, 42(3), 707-731. <https://doi.org/10.1080/15309576.2018.1507915>
- Carmona-Garias, S. (2016). New trends in citizen participation in Spain: are they socializing governance or are they socializing political responsibility? *A & C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 16(66), 29-60. <https://dx.doi.org/10.21056/aec.v16i66.362>
- Carta Democrática Interamericana. (2001, 11 de septiembre). 28º Período Extraordinario. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. (2000). *Diario Oficial*, 2000/C 364/01 y C364/19. https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf
- Castellanos-Claramount, J. (2020). *Democracia, Administración pública e inteligencia artificial desde una perspectiva política y jurídica*. *Revista Catalana de Dret Públic*, (60), 137-147. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i60.2020.3344>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2010). *Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Relatoría Especial de Libertad de Expresión. <https://www.cidh.oas.org/annualrep/80.81sp/indice.htm>
- Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. (2010). *Informe de la Relatoría especial de libertad de expresión (RELE)*.
- Concha, G. & Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Proyecto @LIS2 del Programa Sociedad de la Información liderado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- Convención Americana sobre Derechos Humanos. (1969). *Pacto de San José de Costa Rica*. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Corte Interamericana de los Derechos Humanos (2006). *Marcel Claude Reyes y otros contra Chile*. Serie C, número 151, de 19 de septiembre 2006. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf
- Cordón, D, Maestro, L. (2017). Las webs corporativas de museos como herramientas para la transparencia. *Revista Latina de Comunicación Social*, (72), 941-956. <https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1201>
- Cotrina-Campos, J. (2018). Reflexiones en torno al derecho de acceso a la información de los partidos políticos en el Perú. *Vox Juris*, 35(1), 127-136.
- Creswell, J. W. (2009). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches/John W. Creswell*. SAGE Publications.
- Criado, J., Ruvalcaba-Gómez, E. & Valenzuela-Mendoza, R. (2019). *Revisiting the Open Government Phenomenon. A Meta-Analysis of International Literature. JeDEM-eJournal of eDemocracy and Open Government*, 10(1), 50-81. <https://doi.org/10.29379/jedem.v10i1.454>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948, 10 de diciembre). *Asamblea General de las Naciones Unidas en París, en Resolución 217 A (III)*.
- Directiva Unión Europea 1024. (2019, 20 de junio). *Del Parlamento Europeo y Del Consejo relativa a los datos abiertos y la reutilización de la información del sector público (versión refundida)*.
- Economist Intelligence Unit. (2019). *Democracy index 2019: Free speech under attack*. <https://www.eiu.com/topic/democracy-index>
- Elgueta, M. & Palma, E. (2012). *La Investigación en Ciencias Jurídicas Sociales y Jurídicas*. ORION Colecciones Juristas Chilenas.
- Fierro-Evans, C., & Carbajal-Padilla, P. (2019). Convivencia escolar: Una revisión del concepto. *Psicoperspectivas*, 18(1), 1-14. <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol18-issue1-fulltext-1486>
- Finol-Romero, L. (2021). *Repensar La Transparencia desde la Teoría de los Derechos Fundamentales: ¿Una Tarea Pendiente para Chile?* Ideas Centrales para la Nueva Constitución (Coord. Facultad de Derecho y Humanidades, Universidad Central de Chile). Tirant Lo Blanch.
- García-García J. & Curto-Rodríguez R. (2018). Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (70), 163-198. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3575/357559200006/html/index.html>

- García Marzá, D. (2015). El valor democrático de la sociedad civil: una respuesta a la desafección. *Thémata Revista de Filosofía*, (52), 93-109. <https://dx.doi.org/10.12795/themata.2015.i52.05>
- Giménez Chornet, V. (2018). Buen Gobierno. Criterios innovadores de la Generalitat Valenciana. *Revista de la Facultad de Derecho*, (45), 1-19. <https://dx.doi.org/10.22187/rfd2018n45a3>
- Grandinetti, R. & Miller, E. (2020). Tendencias y prácticas: políticas de Gobierno Abierto a nivel municipal en Argentina. *Revista iberoamericana de estudios municipales RIEM*, (21), 89-112. <https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100089>
- Gutiérrez, M. (2015). André-Jean Arnaud, La Gouvernance: Un Outil de Participation (preface Laure Ortiz), Paris, Les Petits Manuels Droit et Société, LGDJ, Lextenso Editions, 2014. *OPERA*, (17), 155-157. <https://doi.org/10.18601/16578651.n17.09>
- Han, B. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Herder Editorial.
- Hernández-Bonivento, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16(27), 101-128.
- Hevia, F. & Duran-Padilla, A. (2017). ¿Gobiernos Abiertos en Entornos Analógicos? Iniciativa de Gobierno Abierto a Nivel Municipal y Estatal en México. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 81-110. <https://doi.org/10.22370/rgp.2017.6.1.2216>
- Kant, I. (1957). *Lo bello y lo sublime: La paz perpetua*. Editorial Espasa-Calpe Argentina.
- Larenz, K. (2010). *Metodología de la ciencia del derecho*. Editorial Ariel Barcelona.
- Lara-Ortiz, M. (2019). *El derecho a la buena administración en el marco de la protección de los derechos humanos*. Publicación actas Congreso Internacional 70 Aniversario Declaración Universal de Derechos Humanos, 39, 340-355.
- Latinobarómetro (2018). Informe 2018. https://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018
- Ley 19 (2013). Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, Publicada en Boletín Oficial del Estado, España, 10 de diciembre de 2013. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887>
- Ley 9 (2017). Contratación pública, publicada en Boletín Oficial del Estado, España, 9 de noviembre de 2017, España. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

- Ley 20.285 (2008). *Sobre transparencia y acceso a la información pública*, publicada en Diario Oficial de la República de Chile, 20 de agosto de 2008. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=276363>
- Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública 2.0 (2020). *Sobre Acceso a la Información Pública*, 3 de marzo de 2020, Rio de Janeiro, Brasil. http://www.oas.org/es/sla/ddi/publicaciones_Ley_Modelo_Interamericana_2_0_sobre_Acceso_Informacion_Publica_2021.asp
- Lnenicka, M. & Komarkova, J. (2019). *Big and open linked data analytics ecosystem: Theoretical background and essential elements*. *Government Information Quarterly*, 36(1), 129-144. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.11.004>.
- Martínez, A. (2019). El impacto de la inteligencia artificial en el derecho administrativo ¿nuevos conceptos para nuevas realidades técnicas? *Revista General de Derecho Administrativo*, (50), 1-38.
- Martín Lorenzo, B. (2016). Transparencia y participación ciudadana en Castilla y León. Análisis de la ley 3/2015, de 4 de marzo. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (38), 1-34.
- Martínez-Rolán, X., Piñeiro-Otero & Bahamonde Silva, X. (2016). El desafío de la transparencia en la comunicación digital. Un estudio de caso sobre las webs municipales de Galicia y Norte de Portugal. *Revista Observatorio*, 1(4), 35-55. <https://doi.org/10.15847/obsOBS1042016909>
- Matia-Portilla, E. (2017). Derecho a la información de los representantes políticos, protección de datos y transparencia. *Revista Administración Pública*, (42), 129-151.
- Meijer, A., Hart, P. & Worthy, B. (2015). Assessing Government Transparency: An Interpretive Framework. *Administration & Society*, 50(4), 501-526. <https://doi.org/10.1177/0095399715598341>
- Mora-Agudo, L., Delgado-Jalón, M., Navarro-Heras, E. & Rivero Menéndez, J. (2017). Una propuesta de evaluación para los Gobiernos locales de la e-participación. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (67), 69-94.
- Morin, E. (2005). *La epistemología de la complejidad*. España Gedisa.
- Nebot, C. P., Pinheiro de Andrade, H. C. & Corecha de Souza, A. (2019). Transparencia en la actividad contractual de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid. *Administração Pública E Gestão Social*. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5659>
- Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en ciencia política*. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Barcelona.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008). Recomendación del Consejo para un mejor acceso y un uso más eficaz de la información del sector público. <https://legalinstruments.oecd.org>
- Organización de Estados Americanos. (2016). *Programa interamericano sobre acceso a la información pública*. Aprobado mediante Resolución AG/RES. 2885 (XLVI-O/16) en la Segunda Sesión Plena General, celebrada el 14 de junio de 2016.
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *La Asamblea General adopta la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada el 25 de septiembre de 2015*.
- Organización de las Naciones Unidas. (2019). El Objetivo 16 y los demás Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>
- Ortiz, D. & Ordóñez, S. (2019). Buena administración, transparencia y eficiencia evidencia de los municipios de Colombia. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (21), 179-199. <https://doi.org/10.18601/21452946.n21.09>
- Pallarés-Domínguez, D. (2019). Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (73), 81-110.
- Paricio, M., Bruno-Carlos, T. y Aznar, H. (2019). Modelos bidireccionales de relaciones públicas y comunicación municipal. Análisis de los portales de transparencia y participación ciudadana en los ayuntamientos de más de 10.000 habitantes de la Comunidad Valenciana. *Trípodos*, (45), 89-110.
- Pérez Conchillo, E. (2020). El derecho de acceso a la información pública en el marco del constitucionalismo multinivel y de la actual crisis sanitaria. *Revista de Derecho Político*, (109), 229-260. <https://doi.org/10.5944/rdp.109.2020.29059>
- Richards, N. & King, J. (2013). Three Paradoxes of Big Data. *66 Stanford Law Review Online*, (41), 41-46.
- Rodríguez-Arana, J. (2014). La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa. *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, (6), 23-56.
- Rodríguez-Drincourt, J. (2017). Consideraciones Sociojurídicas Sobre Participación Ciudadana y “Democracia Abierta”: Especial Referencia a Las Nuevas Perspectivas De Profundización Democrática en Canarias. *Oñati, Socio- Legal Series* 7(5), 979- 992.
- Ruiz-Rico, C. (2019). Análisis comparativo de la legislación iberoamericana en materia de transparencia y derecho de acceso a la información. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 52(154), 255-283. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2019.154.14144>

- Ruvalcaba-Gómez, E. (2020). Percepción del éxito sobre gobierno abierto en función del género: un análisis desde sociedad civil organizada y gobierno. *Revista iberoamericana de estudios municipales RIEM*, (21), 61-87.
<https://dx.doi.org/10.4067/S0719-17902020000100061>
- Salinas-Jiménez, J. & Salinas- Jiménez, M. (2017). La corrupción en España: Principales rasgos y efectos económicos. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, (131), 55-78.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 22(68), 203-227.
- Strauss, A. & Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar teoría fundamentada*. Universidad de Antioquia.
- Villarejo, H. & Calonge, A. (2018). Las Principales Novedades de la Nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, De Contratos Del Sector Público. *Revista Jurídica De Castilla y León*, (46), 7-64.
- Villaverde, I. (2019). El marco constitucional de la transparencia. *Revista Española de derecho constitucional*, (116), 167-191.
<https://doi.org/10.18042/cepc/redc.116.06>