

CERTIFICACIÓN EN TRANSPARENCIA: EL SISTEMA ESPAÑOL DE ACREDITACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Javier Sierra Rodríguez

Resumen

La unión de diversos factores como la eclosión de los casos de corrupción en España y la paupérrima situación económica ha elevado en los últimos tiempos la exigencia ciudadana sobre la actividad pública, propiciando que materias como la transparencia se incorporen con fuerza a la agenda política. Bajo este marco, en diciembre de 2013 se publicó en España la Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno. Paralelamente se constituía la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia con la finalidad de establecer un mecanismo riguroso y con vocación referente para certificar a aquellas entidades que tengan unos altos niveles de transparencia. En este artículo se describen los rasgos principales y características del Sistema Español de Acreditación de la Transparencia.

Palabras clave: Transparencia, certificación, sistema, acreditación.

Abstract

The union of various factors such as the emergence of corruption in Spain and very poor economic situation has increased nowadays the level of demand citizen on public activity, contribute to materials like transparency are integrated into the political agenda. Under this framework, in December 2013 was published in Spain Law of transparency, access to the public information and Good Government. In parallel, The Spanish Accreditation Association of Transparency is constituted in order to establish a rigorous mechanism and with reference vocation to certify those entities which have high levels of transparency. This article describes the main features and characteristics of the Spanish Accreditation System of Transparency.

Keywords: Transparency, certification, system, accreditation.

I. CONTEXTO Y GÉNESIS DEL SISTEMA

En los últimos años han aflorado múltiples casos de corrupción por toda la geografía española, llegando hasta altas capas de las instituciones del Estado y provocando la presencia continua de noticias relacionadas en los medios de comunicación. En paralelo, el desencanto con la política por la incapacidad de solucionar los problemas derivados de la crisis, han hecho escalar la consideración como problema de estos dos elementos (política y corrupción) según se desprende de las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas, generándose un clima de opinión coincidente en las tesis que abogan por introducir más transparencia y principios de buen gobierno en el ámbito público.

Al mismo tiempo se han ido desarrollando las organizaciones que, desde una posición activista, están

trabajando a favor de la transparencia y contra la corrupción, destacando la labor de Transparencia Internacional (TI), que a través de sus diferentes rankings de transparencia de entidades públicas¹ ha contribuido a despertar la preocupación de los gobernantes por la posición de las instituciones que dirigen.

Estos elementos configuran un escenario en el que se intuye que la transparencia ha llegado para quedarse y empapar de forma progresiva a las organizaciones que manejan fondos o ejercen potestades públicas. Esta situación, en la que hay organizaciones que miden, pero no certifican la transparencia, junto con la existencia de capital humano formado e interesado en la materia, permitían plantear una propuesta que vi-

¹ Los más conocidos son el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) y de las Comunidades Autónomas (INCAU).

niese a suplir la laguna existente de certificación de las entidades más transparentes.

En este contexto nace el *Sistema Español de Acreditación de la Transparencia*, a partir de un proyecto presentado en el I Congreso Internacional de Open Government celebrado en la Universidad de Valencia en noviembre de 2013 (Sierra, López y Pleguezuelo 2013). En las semanas posteriores se formalizaba como Asociación la estructura jurídica sobre la que se asienta el sistema de certificación, bajo el nombre de Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (ACREDITRA).

II. ELEMENTOS DEL SISTEMA

El Sistema Español de Acreditación de la Transparencia sigue un esquema muy básico que nos recuerda al funcionamiento de otros mecanismos de normalización y certificación. En concreto, los cuatro pilares que sustentan el sistema son la formación y el reciclaje, los profesionales de la consultoría y la auditoría, la Comisión de Control y los indicadores del sistema.

Gráfico 1'. Atributos del sistema.



a. La formación. Las actividades formativas y de reciclaje son la vía de entrada al sistema de acreditación a los profesionales que desean ejercer su actividad en esta materia y adquieren una verdadera relevancia por cuanto la superación de una prueba selectiva es requisito indispensable para obtener la habilitación como consultor y/o auditor de transparencia.

b. Los profesionales de la transparencia. Son las personas que desarrollan tareas de consultoría y auditoría en el sistema. Hay unos requisitos específicos para asegurar la solvencia técnica y profesional de los mismos, como son la posesión de titulación universitaria superior y de experiencia mínima de tres años, además de superar el correspondiente curso selectivo.

Estos profesionales pueden adoptar los siguientes roles:

Consultores. Son los encargados de desarrollar tareas de diagnóstico, acompañamiento y consultoría en materia de transparencia para facilitar los procesos de adaptación de las organizaciones que desean certificarse.

Audidores. Realizan las actuaciones de verificación del cumplimiento de los estándares que ACREDITRA establece como requisito para otorgar la certificación.

Gráfico 2. Pilares del sistema.



El ejercicio de los consultores y auditores dentro del sistema está sometido a una serie de incompatibilidades para asegurar la neutralidad e independencia de las labores que se desarrollan, especialmente los auditores quienes se rigen por unas normas deontológicas para evitar conflictos de intereses y situaciones análogas.

c. Los indicadores. Son la base intelectual del sistema y suponen una compilación de indicadores marcando los mínimos que se deben cumplir para la obtención de la certificación. El nivel de exigencia de los indicadores es un reflejo en cada momento del estado de la transparencia en las organizaciones, y se pretende que funcionen como un ser vivo, actualizándose y yendo por delante de lo que se considera habitual en materia de transparencia. En la actualidad la compilación vigente está compuesta por 152 indicadores.

d. La Comisión de Control. Se configura como un organismo de control del propio sistema que realiza verificaciones de la labor de los auditores y hace propuestas de mejora de los indicadores a utilizar. Dicha Comisión está formada por profesores universitarios de reconocido prestigio en materias relacionadas con la transparencia.

Gráfico 3. Detalle de los elementos del sistema.



Aparte, se menciona como un pilar adicional a las entidades interesadas en acreditarse y que son objeto de los procesos de diagnóstico, adaptación, auditoría y, en su caso, certificación. Aunque el sistema estaba inicialmente orientado hacia organizaciones públicas o parapúblicas, se ha diseñado de manera versátil, permitiendo su aplicación a entidades como los Colegios Profesionales, organizaciones empresariales, sindicatos y empresas privadas, entre otras.

III. EL PROCESO DE CONSULTORÍA DE TRANSPARENCIA

Las labores de diagnóstico y acompañamiento para la adaptación a los indicadores de transparencia no forma parte como tal del sistema, ya que son pasos previos que desarrollan los consultores sin la intervención de ACREDITRA y corresponden a la esfera profesional privada de los consultores. No obstante, los pasos diseñados en un proceso de consultoría modelo son los siguientes:

3.1. Diagnóstico inicial e inserción en la cultura de la transparencia.

Se trata de la elaboración de un diagnóstico previo de transparencia con recomendaciones para la entidad interesada a tenor de su situación de partida, así como de la celebración de una serie de actividades para facilitar el contacto inicial e inmersión del componente humano de la organización en la cultura de la transparencia.

Para el diagnóstico se prevé la realización de trabajo de gabinete y revisión de documentación y de la presencia online de la organización, una encuesta a la plantilla, la celebración de entrevistas personales y la comprobación preliminar del cumplimiento de los in-

dicadores. En lo referente a las actividades de fomento de la cultura de la transparencia está la firma de un documento de compromiso por la alta dirección, sesiones de información y formación de la plantilla, la designación de un responsable de transparencia, la elaboración de un plan inicial de mantenimiento de la transparencia, entre otras.

El informe de diagnóstico de esta fase distingue entre las recomendaciones de mínimos, que son aquellas imprescindibles para mantener una candidatura sólida a la obtención de la certificación y las recomendaciones de mejora, que suponen un paso más allá del estándar que establece el sistema.

Gráfico 4. Pasos hacia la certificación.



3.2. Adaptación de la organización.

La segunda fase supone un lapso de tiempo para permitir que la organización pueda adoptar las recomendaciones recibidas. En esta etapa se realiza una verdadera labor de consultoría y acompañamiento a través de reuniones periódicas, especialmente con las personas responsables de la elaboración de los contenidos a publicar y de las que deban organizar tecnológicamente la información a través de internet.

3.3. Memoria técnica y medición provisional.

En la tercera etapa se realiza una comprobación del cumplimiento de los indicadores, de modo que si se detectan incumplimientos se puedan hacer las correcciones pertinentes. En caso satisfactorio, la medición servirá de base para que sea verificada por el auditor una vez que se inicie el proceso de auditoría. Esta medición provisional, que debe ir acompañada de los enlaces de acceso online a la información o, en su defecto de la documentación justificativa, forma parte de la

memoria técnica con la descripción de las actividades desarrolladas por el consultor y que acompañará a la solicitud de acreditación.

IV. EL PROCESO DE AUDITORÍA

El proceso de auditoría supone el primer contacto de la organización que desea certificarse con el sistema y se inicia en el momento en el que llega la solicitud y se asigna un auditor. A partir de aquí las labores a desarrollar por el auditor consisten en la verificación sistemática del cumplimiento de los indicadores, mediante la comprobación de la información a través de internet, la revisión de la documentación que acompaña a la solicitud y la realización de una visita “in situ” para verificar el nivel de inserción y compromiso de los responsables de la organización con la cultura de la transparencia.

Gráfico 5. Consecuencias de la auditoría.



El auditor utiliza como base la propuesta de medición formulada por el consultor, chequeando la misma y realizando las correcciones y ajustes que correspondan atendiendo al contenido sustantivo de los indicadores y al nivel de exigencia que se establece para cada uno. A partir de aquí, el auditor emite informe diferenciando entre dos posibles situaciones:

- Propuesta de concesión de la certificación, finalizando el proceso.
- Propuesta de no conformidad, en cuyo caso se devuelve al consultor la documentación junto con el informe de no conformidades emitido por el auditor, dando un plazo de dos meses para subsanar los motivos por los que se deniega la certificación y volver a solicitar un nuevo proceso de auditoría.

V. LOS INDICADORES

Los 152 indicadores que integran el sistema se organizan en veinte agrupaciones y a su vez en torno a cinco grandes áreas. Los indicadores se han diseñado sobre un sistema de máximos, por lo que hay algunos que no son aplicables según la tipología de la organización y además, se distingue entre los que son de obligado cumplimiento y aquellos que suponen una mejora. Éstos últimos sirven a los efectos de obtener una de las cuatro categorías de la certificación (básica, destacada, avanzada y de excelencia).

Las cinco grandes áreas y agrupaciones de los indicadores son las siguientes:

Ámbito político y corporativo: Organización de la entidad; gobierno y dirección; e información relevante y buen gobierno.

Relaciones con los ciudadanos: Portal de transparencia y web; información y atención a la persona interesada; grado de compromiso con la ciudadanía; y derecho a la información.

Recursos: Ingresos y gastos; deudas de la entidad; contrataciones, convenios y subvenciones; recursos humanos; y patrimonio.

Urbanismo y obras públicas: Información contable y presupuestaria; anuncios y licitaciones; y seguimiento y control de la ejecución de obras.

Medidas transversales y obligaciones derivadas del proceso de acreditación.

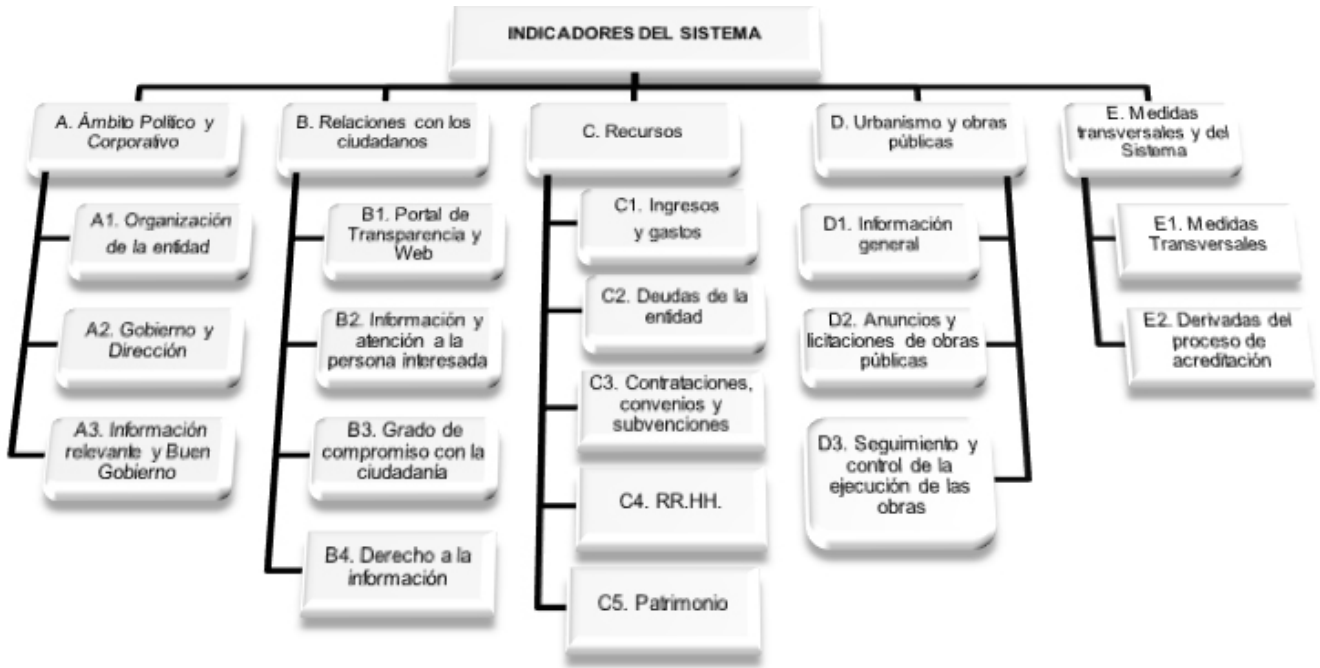
VI. CONCESIÓN Y MANTENIMIENTO

La propuesta de concesión de la certificación que realiza el auditor supone el otorgamiento de la certificación de transparencia para un periodo de dos años y la posibilidad de utilizar la imagen del certificado como parte de la identidad corporativa de la organización. El mantenimiento de la certificación requiere la superación de una auditoría bianual en la que se verifique de nuevo el cumplimiento de los indicadores que estén vigentes en cada momento según las actualizaciones que se realicen y que en todo caso exigen que se haya cumplido con una serie de obligaciones asumidas como el funcionamiento periódico de una Comisión de Transparencia, el desarrollo y actualización de un plan de transparencia, entre otras.

VII. EN RESUMEN

En resumen, el Sistema Español de Acreditación de la Transparencia constituye una iniciativa que tiene una doble contribución más allá de las certificaciones. Por

Gráfico 6. Clasificación de los indicadores del sistema.



un lado supone el nacimiento de una nueva profesión de consultores y auditores en materia de transparencia y por otro, viene a originar beneficios colectivos como es la mejora de la transparencia de las entidades y la recuperación de la confianza ciudadana, siendo esperable que el sistema sea un mecanismo productor de organizaciones más abiertas, participativas, eficaces, eficientes y profesionales.

NOTAS

Los gráficos que aparecen en este artículo están elaborados por Francisco Delgado Morales.

REFERENCIAS

SIERRA, J., LÓPEZ, F.J. y PLEGUEZUELO, M. (2013): "Sistema de Acreditación de la Transparencia y Buen Gobierno: una propuesta". I Congreso Internacional Open Government, Valencia: Universidad de Valencia.



Javier Sierra Rodríguez
 Universidad de Murcia
 ✉ javier.sierra@um.es