

Manuel Villoria (Universidad Rey Juan Carlos)

Introducción

La transparencia se ha convertido en uno de los valores retóricamente dominantes en las políticas públicas y en el discurso político de nuestro país. En el nivel de gobierno local esta preferencia está generando algunos instrumentos y prácticas muy interesantes, que van más allá del marketing electoral y de las proclamas anti-corrupción. En el ámbito local numerosos gobiernos se han tomado muy en serio estas políticas de transparencia y configurado unas prácticas dignas de análisis y, muchas, veces, elogio. Es sorprendente ver cómo mientras la Ley 19/2013, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, establece en su Disposición Final Novena que la regulación referida a transparencia y derecho de acceso tiene una *vacatio legis* de dos años para los gobiernos locales (y Comunidades Autónomas) y un año para la Administración General del Estado (AGE), en este último nivel de gobierno el retraso, cuando no la parálisis, es rasgo esencial del momento, mientras que numerosos gobiernos locales tienen plenamente aplicada la norma en lo relativo a publicidad activa y gestionan ya de forma normalizada bajo tal paradigma, desde hace más de un año; por ejemplo, si vemos el Índice de Transparencia en los Ayuntamientos (ITA) de Transparencia Internacional, en 2012 varios ayuntamientos obtuvieron la puntuación máxima (100), lo cual quiere decir que ya tenían incorporadas a sus páginas web en 2012! incluso los datos que requeriría un año más tarde la Ley de Transparencia. En concreto, Alcobendas, Bilbao, Gandia, Gijón, Oviedo, Ponferrada, San Cugat del Vallés y Torrent ya cumplían en 2012 con los 15 indicadores que la ley requeriría un año más tarde, además de con los otros 65 que la organización especificaba en su cuestionario. En suma, el camino está abierto y las posibilidades son enormes; tenemos buenas prácticas de las que aprender y una oportunidad, con las próximas elecciones, de establecer compromisos firmes con el electorado en la materia, ahora hay que implantar y aprender, a través de la evaluación, qué funciona mejor y qué es más irrelevante de cara a la recuperación de la dañada legitimidad de los poderes públicos de nuestro país.

Ante la pregunta de cuál es el estado de la transparencia en los gobiernos locales españoles, la investigación desarrollada parte de iniciar el proceso con una breve referencia histórica, para pasar, después, a la definición de transparencia y a una reflexión sobre sus virtudes y sus límites. A continuación, trataremos de explicar por qué hoy en día es imprescindible desarrollar este tipo de políticas. Posteriormente, en la parte empírica, trataremos de ver cómo se está implantando en los gobiernos locales la publicidad de una serie de indicadores que entendemos que están conectados a requisitos básicos de transparencia, aun cuando somos conscientes de que la transparencia es más que cumplir con la publicación de unos indicadores en las páginas web y exige un cambio cultural, organizativo y estratégico muy ambicioso. No obstante, si quisiéramos investigar sobre cambios culturales y estrategias de implantación de la Ley de Transparencia (incluyendo derecho de acceso), requeriríamos un aparato metodológico y analítico muchísimo más complejo y unas bases de datos que no

¹ Artículo realizado con la ayuda del proyecto CSO2012-32661 del Ministerio de Economía y Competitividad

existen aún, máxime cuando la ley no ha entrado todavía en vigor. Concluiremos el artículo con unas reflexiones finales sobre el camino a seguir y sus límites.

Breve marco teórico

La tensión entre ética y poder político hunde sus raíces en los más remotos arcanos de las sociedades humanas. La idea de que los gobernantes tienen la responsabilidad moral de servir a su pueblo se encuentra ya en la milenaria noción china de “mandato celestial”, en el concepto indio de *rajadharma* (los deberes morales del rey) o en la tradición occidental del interés general. La preocupación por alcanzar un buen gobierno es parte, así pues, de todas las tradiciones de pensamiento político de las civilizaciones conocidas. Las respuestas a cómo garantizar ese buen gobierno, se basaban, tradicionalmente, en la creencia en que la bondad del gobernante era la clave para conseguir un reino en paz y una comunidad protegida por la justicia. La literatura sobre “espejos de príncipes” da cuenta de los intentos por guiar a los gobernantes por el camino de la virtud –con notables diferencias, lógicamente, entre territorios, culturas y épocas- y alejarles del camino del abuso de poder y el despotismo. En la Ilustración, conscientes ya de que centrar en la virtud del príncipe todas las garantías contra el despotismo era ilusorio, empieza a desarrollarse una teoría que centra en los controles institucionales la clave del buen gobierno. Montesquieu y, sobre todo, posteriormente, los padres fundadores de la democracia americana abandonan la creencia en que una buena educación del príncipe nos baste para garantizar el buen gobierno y, recuperando algunas de las ideas del viejo republicanismo romano, comienzan la construcción de los sistemas de accountability modernos. Lo expresa perfectamente James Madison, en el número 51 de El Federalista cuando nos dice: “Si los hombres fueran ángeles, el Estado no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, ningún control al Estado, externo o interno, sería necesario”. Pero los hombres no somos ángeles y, por ello, es preciso construir un sistema de controles y de pesos y contrapesos que reduzca la capacidad de arbitrariedad de los gobernantes y les limite su tendencia a abusar del poder.

Llegados a este punto, creo que podremos entender mejor cómo la preocupación por la transparencia y la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas tienen que ver con cómo conseguir incentivar la integridad de los servidores públicos y prevenir el abuso de poder en un mundo en el que la desconfianza hacia el poder político se ha convertido en parte de la cultura política de nuestro tiempo. Tal vez los códigos éticos y la formación en valores públicos sea aún muy necesaria, yo así lo creo, pero no nos basta y, por ello, es preciso crear un marco institucional en el que se nos asegure que quienes gobiernan y sus funcionarios actúan con integridad por miedo a ser sancionados y por el interés en mantenerse en el puesto y progresar administrativa o políticamente.

Un buen gobierno sería, en la actualidad, aquél que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia, la imparcialidad y la participación para garantizar la integridad de los gobernantes y su servicio al interés general. Y todo ello lo hace, en definitiva, creando las normas, pero también generando los procesos adecuados para que las normas se hagan reales e implementables. Finalmente, construyendo los órganos que asegurarán que esas instituciones y procesos se implementan

adecuadamente. Órganos que, en múltiples ocasiones, necesitarán un alto nivel de independencia del poder político correspondiente. Todo ello buscando la máxima colaboración posible con la sociedad y el mercado, pero sin perder nunca el rumbo que guíe la nave del Estado hacia mayores cotas de libertad y justicia para su ciudadanía. En suma, un gobierno que busque verdaderamente hacer frente a los grandes retos de nuestros países debe generar todo un conjunto de reglas formales e informales que, siendo legítimas, equitativas, eficientes, estables y flexibles, constriñan conductas ineficientes, no equitativas, arbitrarias, corruptas e ilegales entre sus empleados, y que incentiven lo contrario, eficiencia, imparcialidad, equidad e integridad. Este conjunto de reglas precisan de procesos coherentes para su aplicación o lógicas de lo apropiado. Y, además, necesitan organizaciones que no sólo sean actores racionales del juego institucional, sino también actores morales que asuman los valores y fines que las justifican y procedan a asegurar el respeto y aplicación imparcial de las reglas y procesos a ellos encomendados. Reglas, procesos y estructuras adecuadas son esenciales para la generación del buen gobierno.

Un elemento clave de este marco institucional de controles es, precisamente, la transparencia. Generamos transparencia para conseguir que los observados se comporten bien pues, en frase de Jeremy Bentham: “Cuanto más te observo, mejor te comportas”. La transparencia incluye publicidad activa y derecho de acceso. La publicidad activa se diferencia del *derecho de acceso* en la actitud de los poderes públicos a la hora de aportar datos a la ciudadanía. En la publicidad activa el gobierno pone los datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden, pro-activamente. En el derecho de acceso el gobierno responde a las demandas de documentos que le hace la ciudadanía, reactivamente. Ambos forman parte de lo que se denomina políticas de *open data* y están interrelacionados, a más publicidad activa menos necesidad de solicitar documentos y a menos publicidad activa más demanda y más litigiosidad. La publicidad activa, con datos reutilizables y fuerte interoperatividad, es la vía más adecuada para generar transparencia en estos comienzos del siglo XXI. Aunque la publicidad activa no agota todas las posibilidades de *open data* –el derecho de acceso también es parte de esta política- hoy en día es casi sinónimo de la apertura de documentos, es decir, de documentos libremente disponibles y reutilizables.

En la actualidad, las nuevas tecnologías de información y comunicación nos permiten conectar transparencia, rendición de cuentas y participación mediante el conjunto de programas y aplicaciones que denominamos “gobierno abierto”. El gobierno abierto, en su triple dimensión, incorpora el reconocimiento del derecho a saber de la ciudadanía, la incorporación de millones de datos públicos a plataformas abiertas e interconectadas, la reutilización de datos, la apertura del gobierno a las opiniones y juicios de los ciudadanos, la generación de aplicaciones que permitan la colaboración ciudadana en el control y mejora de los servicios públicos, procedimientos apropiados y claros para el acceso a la información y a la participación, controles actualizados de conflictos de interés, órganos independientes de revisión y control de la integridad, etc. Gracias a estas ideas y a las posibilidades tecnológicas existentes podemos dar un salto en la institucionalización de nuevos y más sutiles controles e incentivos para el buen gobierno. Obviamente, habrá resistencias e intentos manipulatorios, será difícil que los organismos de control sean verdaderamente independientes, se nos inundará de información inútil, los poderosos se resistirán a rendir cuentas y hasta se podrá controlar mejor nuestras vidas desde opacos organismos de seguridad; pero el camino está

abierto y es muy difícil detener las mejores ideas cuando estas llegan al conocimiento colectivo. Si hay mayor implicación cívica, los nuevos príncipes serán auditados por modestos ciudadanos desde el sofá y los servicios públicos serán de mayor calidad y co-diseñados por sus consumidores.

Dicho todo esto, desde la visión gubernamental, la política de transparencia tendría tres objetivos esenciales. En primer lugar, recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional. Segundo, prevenir una corrupción que ha aportado, durante los últimos años, nuevos titulares de prensa diariamente. Finalmente, reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera. Desde esta última perspectiva, muy olvidada a menudo, los estudios sobre la transparencia y sus efectos beneficiosos en el mundo de la economía son muy numerosos (Akerlof, 1970; Stiglitz, 2000; 2002). Los datos económicos sobre el funcionamiento de la economía, proporcionados por los Estados, ayudan a los mercados a funcionar mejor; gracias a ellos, los inversores, productores y consumidores pueden tomar decisiones más eficientes. La economía global no podría funcionar sin datos fiables de inflación, déficit o endeudamiento por país. Nuria Cunill (2006) ha defendido que la transparencia en la gestión pública ayuda a mejorar la calidad de la democracia y a mejorar la eficiencia. En concreto, la autora asegura que la elección posibilitada por la competencia entre servicios públicos y la coproducción supeditan su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de los apps y los wikis este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. Open Government crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y wiki-government. Con el open government plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento, crear empleo a través de la generación de nuevas empresas y ONG,s que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia. De acuerdo a la *National Audit Office* británica (2012), la apertura de datos puede generar importantes beneficios a la economía británica (en torno a los 20.000 millones de euros es el valor atribuido a los datos existentes). Para que esta riqueza llegue a los ciudadanos, en diciembre de 2011 ya se había realizado la conexión de 7865 archivos públicos con datos reutilizables en la web www.data.gov.uk. De hecho, más de 47 millones de ciudadanos habían visitado la página web de la policía sobre los mapas de criminalidad sólo entre los meses de febrero y diciembre de 2011. En esta línea, una investigación reciente sobre la reutilización de la información pública en la Unión Europea estimó que el valor de dicha información puede rondar los 140 mil millones de euros al año (Vickery, 2011).

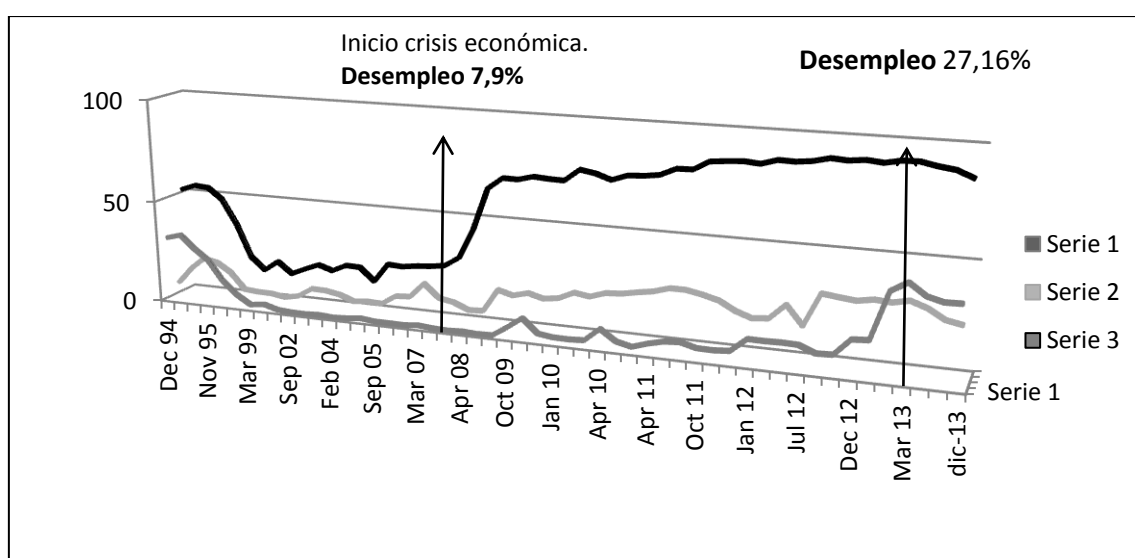
La necesidad de políticas de transparencia

Cuando se escriben estas líneas, más de 50 personas, entre ellos varios alcaldes, han sido detenidos en el marco de la Operación Púnica, una más entre las muchas operaciones que han llevado a la cárcel a cientos de representantes locales por corrupción². La indignación ciudadana con la corrupción alcanza niveles desconocidos en la historia de nuestra democracia. La creencia de que los políticos son un problema y que la corrupción es uno de los

² http://politica.elpais.com/politica/2014/10/27/actualidad/1414402470_467582.html

tres problemas más graves en el país se ha ido acrecentando en los últimos cuatro años y ha generado un estado de opinión ciertamente preocupante (ver más abajo el gráfico 1). Al tiempo, la desconfianza hacia las diversas instituciones públicas del país no ha hecho sino expandirse, como demuestran también los estudios del CIS³. Y, más aún, los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos; si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de 20 puntos desde entonces hasta ahora (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles/as (Jiménez, 2013, pp. 132-133). Es cierto que ello, en los últimos cinco años, ha ido muy vinculado, como se ve en el gráfico 1, a la percepción del bajo rendimiento de los gobiernos en la lucha contra la crisis económica, pero en cualquier caso, esta profundización en los tradicionales rasgos de desafección en España empieza a ser demoledora.

Gráfico 1: % de gente que cree que la corrupción (Serie 1) y los políticos (Serie 2) son uno de los tres problemas más importantes del país. Y % de gente que cree que la situación económica es mala o muy mala (serie 3).



Fuente: Barómetros del CIS y Encuestas de Población activa (INE).

Por otra parte, es cierto que desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (Díez Nicolás, 2013). Pero los datos actuales de percepción son demoledores y comparativamente con Europa nos sitúan como el país en el que más ha empeorado la percepción de corrupción (ver tabla 1).

Tabla 1. Percepción de la corrupción en España, según los Eurobarómetros 325, 374, 397.

| Países | Eurobarómetro 325, 2009. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”. | Eurobarómetro 374, 2011. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”. | Eurobarómetro 397, 2013. De acuerdo con “hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país”. |
|--------|--|--|--|
| | | | |

³ Ver, por ejemplo, Estudio nº 2.984, Abril 2013

| | | | |
|----------------|------------|------------|------------|
| Austria | 66% | 85% | 73% |
| Czech Republic | 96% | 95% | 94% |
| Denmark | 35% | 25% | 38% |
| Finland | 68% | 50% | 51% |
| France | 83% | 80% | 76% |
| Germany | 80% | 70% | 74% |
| Greece | 98% | 99% | 97% |
| Hungary | 98% | 86% | 72% |
| Holland | 56% | 39% | 57% |
| Italy | 89% | 95% | 93% |
| Poland | 86% | 73% | 78% |
| Portugal | 91% | 91% | 86% |
| Romania | 87% | 89% | 82% |
| U.K. | 76% | 73% | 72% |
| Spain | 91% | 93% | 95% |

Eurobarometers 325; 374; 397.

De los datos objetivos de corrupción existentes (causas abiertas, escritos de acusación, sentencias) la inmensa mayoría son imputables a representantes locales. En el ámbito local, de los 110 municipios con más habitantes y/o capitales de provincia, en más de 40 de ellos ha habido casos investigados en estos años. A ellos, se pueden añadir más de 550 municipios medianos y pequeños con casos también investigados. No hay que olvidar, por otra parte, que el 90% de los municipios españoles tienen menos de 10.000 habitantes. En suma, que probablemente estemos hablando de casi 300 municipios con alguna causa abierta de entre un número total de municipios con posibilidades de generar corrupción altamente rentable no superior a los 1000 (750 mayores de 10.000 habitantes y otros costeros). Y en total más de 600 municipios españoles tienen o han tenido algún escándalo de corrupción investigado, este fenómeno en algunas comunidades es apabullante, por ejemplo, casi el 60% de los municipios en Murcia y casi el 40% de los de Canarias (Jerez et al, 2012).

Todo esto explica el alto nivel de percepción general de corrupción en los gobiernos locales en España. Una comparación con Italia y Francia nos permite ver, el deterioro existente (ver tabla 3). Sin embargo, en general, se acusa más al gobierno nacional de corrupción por razones de lejanía e ideológicas, así como por hacerle responsable del conjunto del problema. En todo caso, los encuestados del sur de Europa tienen ahora una mayor inclinación que en 2005 a creer en la extendida corrupción de sus niveles locales y regionales de gobierno; pero España es, de los tres países más importantes del sur, aquél en el que el deterioro de imagen ha sido mayor. Más aún, los españoles son, de entre todos los europeos, los que dan una puntuación más alta, junto a Grecia e Italia, a la pregunta de qué porcentaje de sus políticos locales y regionales están implicados en actividades corruptas.

Tabla 3. Percepción de la corrupción en las instituciones locales, regionales y nacionales. Suma de los que están de acuerdo con la existencia de corrupción en cada una de las instituciones.

| País | Año | Local | Regional | Nacional |
|--------|------|-------|----------|----------|
| España | 2005 | 74% | 73% | 74% |

| | | | | |
|------------------------------|------|--------------|-------------|-------------|
| España | 2009 | 89% | 90% | 91% |
| España | 2013 | 91% | 91% | 95% |
| Comparación 2005-2013 | | + 17% | +19% | +21% |
| Italia | 2005 | 81% | 81% | 84% |
| Italia | 2009 | 89% | 86% | 89% |
| Italia | 2013 | 92% | 92% | 93% |
| Comparación 2005-2013 | | +11% | +11% | +9% |
| Francia | 2005 | 71% | 73% | 81% |
| Francia | 2009 | 79% | 80% | 83% |
| Francia | 2013 | 75% | 75% | 76% |
| Comparación 2005-2013 | | +4% | +2% | -5% |

Fuente: Eurobarómetro 325, 2009, Eurobarómetro 245, 2005 y Eurobarómetro 397, 2013

Si nos ponemos a analizar, además, la percepción de las empresas sobre la corrupción en nuestro país los datos son altamente preocupantes. Somos el país líder en Europa en la creencia por parte de nuestras empresas en la extensión de la corrupción en la contratación: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea 56 y 60% respectivamente). Las empresas españolas son las que tienen el record europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas: el 97% (la media UE es del 75%). El 91% de nuestra empresas ven excesivos vínculos entre dinero y política (media europea 80%); y el 93% cree que la corrupción y el favoritismo daña los negocios (media europea 73%); Tal vez por todo esto, las empresas españolas son las que, junto con las chipriotas, menos participan en contratación pública: el 11% de ellas en los últimos 3 años (29% en la UE). El 42%, de entre las que han participado, cree que la corrupción le ha impedido ganar concursos, frente a una media europea del 32%. Los problemas que, en relación a la contratación se han hallado son los siguientes (ver tabla 3).

Tabla 3. Principales problemas de la contratación pública según las empresas. % de empresas que consideran el ítem propuesto como un problema.

| Problemas | Contratos teledirigidos | Conflictos de interés | Arreglos previos/ colusión | Criterios de selección poco claros | Diseño realizado por el contratista | Abuso de procesos negociados | Modificados | Abuso de emergencia |
|-----------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|-------------|---------------------|
| UE | 57 | 54 | 52 | 51 | 46 | 47 | 44 | 46 |
| España | 80 | 79 | 71 | 72 | 56 | 72 | 69 | 64 |

Fuente: Eurobarómetro 374

Todos estos datos explican sobradamente que tener políticas de transparencia en el Ayuntamiento, algo que antes parecía un lujo, hoy empieza a convertirse en una necesidad ineludible. En 2004 apareció por primera vez en un programa electoral español la promesa de una Ley de transparencia y un derecho de acceso a la información, pero no ha sido hasta 2013 cuando hemos visto aprobada dicha ley. Siguiendo la famosa metáfora de Kingdon (2003) sobre las ventanas de oportunidad, podríamos decir que la transparencia ni era un problema social relevante en 2004, ni había voluntad política real de generar una política en el tema y, tan sólo, había instrumentos (ante-proyectos de normas, informes) en busca de problemas para cuando surgiera la ocasión. Sin embargo, unos cuantos ayuntamientos clarividentes, con el de Bilbao a la cabeza, dieron pasos muy importantes en la materia y demostraron cómo, desde la visión estratégica se sirve mejor a la ciudadanía que desde el tacticismo y el cortoplacismo permanentes. Hoy ya es ineludible para todos.

En la actualidad, el apoyo ciudadano a la transparencia y al gobierno abierto es apabullante:

| |
|--|
| El 74,5% de los ciudadanos tienen intención de usar las webs institucionales en el futuro |
| El 71% de los ciudadanos consideran que las webs institucionales son cómodas |
| El 84% de los ciudadanos confían en las webs institucionales |
| El 65,2% de los ciudadanos son usuarios de la Administración Electrónica (han obtenido información de webs de AA.PP en el último año) |
| El 70,3% de los ciudadanos encuestados considera que la transparencia mejoraría la eficiencia de las Administraciones Públicas y el 72,1% afirma que mejoraría igualmente la confianza en el Gobierno |
| El 70,3% de los ciudadanos encuestados considera que la transparencia mejoraría la eficiencia de las Administraciones Públicas y el 72,1% afirma que mejoraría igualmente la confianza en el Gobierno. |
| |

Fuente: Red.es

Concretando un poco más, la información considerada como más relevante en cada área pública por los ciudadanos (%) es la siguiente:



Fuente: Red.es

Datos empíricos

Ante esta realidad, vamos a proceder ahora a dar algunos datos de la realidad existente en nuestros ayuntamientos de cara a dar respuesta a estas demandas. Para ello, vamos a utilizar diversas investigaciones realizadas por RED.es, la FEMP y por EUDEL, además de algunos datos del proyecto de investigación CSO2012-32661 del Ministerio de Economía que dirijo; dejaremos sin usar los datos de Transparencia Internacional pues habrá un artículo específico dedicado a ello.

En general, la disponibilidad de páginas web en nuestros ayuntamientos ya es casi generalizada. Según la FEMP⁴ sobre el 85% de los ayuntamientos que respondieron a su encuesta tienen tal página. Como era de prever, el 100% de los municipios de más de 75.000 habitantes la tienen, aunque hay un 18% de los menores de 1000 habitantes que no la tienen aún. Ahora bien, si nos vamos a ver cuántas entidades locales tienen portal de transparencia la situación ya es distinta, pues sólo un 16% declaran tenerla; nuevamente, entre los municipios grandes casi el 75% la tienen ya, pero entre los menores de 1000 habitantes sólo lo tienen un 5% y de 20.001 a 75.000 sólo un 21%. Si exigimos un poco más y preguntamos por las entidades locales con portal de datos abiertos, nos encontraremos con que sólo un 9% declaran disponer

⁴ Es importante considerar estos datos como una aproximación y no como datos científicamente contrastados, dada el bajo nivel de respuesta a la encuesta, en concreto, en municipios de menos de 1000 habitantes solo contestaron un 2%; entre 1000 y 20.000 el 4%; de 20.001 a 75.000 el 13% y de más de 75.000 un 38%. La encuesta es de 2014.

de este tipo de datos y entre los municipios de más de 75.000 habitantes el porcentaje llega tan solo al 41%. Por otra parte, aunque el 44% de los municipios declaraban poner datos de transparencia en la página web, solo el 5% dispone de datos abiertos publicados en *datos.gob.es*. De los tres tipos de información publicable, de acuerdo a la Ley de transparencia –organizativa, normativa y económica- la económica es la que está menos desarrollada y la normativa la que más. En concreto, de los municipios menores de 1000 habitantes que publican información, casi el 19% tienen información normativa plenamente incorporada y accesible electrónicamente (más del 70% de los municipios de más de 75.000 habitantes la tienen ya incorporada). Finalmente, en relación a la reutilización de datos, el 43% de los municipios creen que es muy importante que la información sea reutilizable; entre los de más de 75.000 habitantes el porcentaje sube al 62%.

Considerando los aspectos vinculados a las relaciones intergubernamentales y a la cooperación, es de destacar que sólo un 7% de los municipios ha declarado recibir ayuda de otra administración para avanzar en la implantación de las normas de transparencia; Las Diputaciones de A Coruña, Almería, Badajoz, Barcelona, Burgos, Córdoba (EPRINSA), Gerona, Huesca, Málaga, Salamanca (REGTSA) y el Gobierno de Navarra son identificados por los pequeños municipios como las entidades que ofrecen soporte y asesoramiento, mediante convenios, sobre transparencia a través de diferentes fórmulas (portales, bases de datos a las que recurrir, equipos y software, formación, etc. ..). Por otra parte, sólo un 3% declara haber ayudado a otras entidades locales a desarrollar su portal de transparencia. Este hecho, habida cuenta de los avances que grandes municipios han realizado en la materia, nos lleva a pensar que la cooperación intermunicipal es una de las grandes asignaturas pendientes en la materia. De cara a la colaboración con el portal de transparencia de la AGE, una parte importante de los municipios apoyan fórmulas de cooperación muy evidentes, así:

Portal de transparencia local y de la AGE: opciones de cooperación

| | |
|---|----------------------|
| Publicar la información en el Portal de Transparencia de la AGE para evitar destinar fondos propios pero suministrando los datos | 21,96 a favor |
| Publicar la información en el Portal de Transparencia de la AGE, permitiendo cruces de información de datos | 20,67 a favor |
| Utilizar el software del Portal de AGE asumiendo los costes de instalación | 8,27 a favor |
| Solicitar la inclusión de un link en el Portal de Transparencia de la AGE que remita al Portal de Transparencia de nuestra Entidad Local. | 26,10 a favor |
| El portal de transparencia de nuestra entidad, para favorecer la comparación y facilitar la comprensión, seguiría criterios normalizados de publicación | 23,00 a favor |

Fuente: Encuesta FEMP sobre transparencia; 2014

Vistos estos datos, parece claro que los pequeños y medianos municipios van a necesitar mucha ayuda para poder implantar adecuadamente las políticas de transparencia, tanto en formación, como en apoyo económico y técnico.

Pasaremos ahora a dejar algunos ejemplos de buenas prácticas, basándonos en investigaciones de EUDEL y propias. Por ejemplo, el Ayuntamiento de Bilbao publica la retribución anual del personal de designación política y la completa relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento; el de Burgos las resoluciones sobre la compatibilidad de la actividad privada de los cargos; En Bilbao, de nuevo, se publica de cada Entidad Municipal: Descripción de su actividad, Forma de contacto, Miembros del consejo de Administración, Relación de puestos de trabajo, Retribuciones de altos cargos, Memoria de cuentas anuales de ejercicios pasados y presupuesto del ejercicio actual; en Basauri se procede a la publicación completa del proceso de contratación de personal municipal, con indicación de las listas de cada etapa del proceso y los motivos de exclusión; en Güeñes se graban en video de las sesiones y posteriormente se procede a la publicación en la web municipal. La publicación en abierto de las preguntas, quejas y sugerencias ciudadanas y las respuestas a las mismas es un aporte interesante del Ayuntamiento de Vitoria; la excelente Oficina Virtual de San Sebastián, unida a su Información completa acerca de cómo realizar una reclamación ante el Tribunal Económico Administrativo Municipal (TEAM) y la publicación de los dictámenes del TEAM le convierten en una referencia en esta materia. La comunicación abierta en chat entre alcalde y ciudadanos es común en numerosos ayuntamientos, como el de Lleida.

El Ayuntamiento de Alcobendas ha desarrollado una política de gobierno abierto muy relevante, por ejemplo, pregunta a la ciudadanía sobre qué información se debería publicar; además, su utilización de las herramientas de comunicación 2.0 -Linkedin, Goblonet, novagob, twitter, blog, Facebook- está siendo muy exitosa, utilizando las redes como elemento de valor⁵.

Sobre reutilización de datos son muy interesantes las Ordenanzas del Ayuntamiento de A Coruña y del de Zaragoza. En este último se pregunta a la ciudadanía sobre la información a publicar en Open Data y el formato deseado. Barcelona tiene un Servicio de datos abiertos de la ciudad organizado por temáticas, además, cuenta con un buscador que facilita el acceso a los datos. Por otra parte, en la publicación de planes y estrategias los buenos ejemplos son numerosos, así: Getxo publica el Plan de Legislatura completo, detallando objetivos, estrategias, acciones, responsables y calendario; Irún publica completamente el Plan Estratégico, incluyendo referencias a la participación en su diseño; Elgoibar publica la versión resumida del Plan de Legislatura en 9 páginas (además de la versión completa); Mataró publica el Programa de Actuación Anual que incluye histórico de indicadores clave; Barcelona, además del Plan de Gobierno, recoge y publica en una misma página los principales planes y proyectos municipales. Madrid, por su parte, publica la memoria de cumplimiento de objetivos en la que se compara lo realizado y lo previsto.

En lo relativo a temas económico-financieros, Getxo publica los presupuestos completos, pero Irún, además, publica un glosario de términos que facilita la comprensión. Basauri publica los informes de auditoría de las cuentas anuales; Bilbao incluye los proyectos plurianuales en el

⁵ La norma básica sobre uso redes sociales :Guía de Comunicación digital de la AGE <http://bit.ly/17iBoSV> ; A nivel autonómico es destacar la “Guía de usos y estilo de la Generalitat de Cataluña”: <http://bit.ly/1fjPeVo>

proyecto de presupuestos, también los ratios que ayudan a explicar la situación económico-financiera y la ejecución presupuestaria del Ayuntamiento, y la web www.sielocal.com permite comparar los ratios de los indicadores del Ayuntamiento con otros Ayuntamientos. San Sebastián informa sobre la deuda municipal, indicando a qué organismos está adscrita e incluyendo los ratios que explican su magnitud. En Getxo se facilita la comprensión de la información económico-financiera por parte de la ciudadanía, tratando de explicar qué indica cada uno de los ratios y en qué niveles se deben mantener (qué niveles son los adecuados para cada uno de los indicadores).

En lo relativo a la eficacia y eficiencia gubernamental, Bergara aporta información comprensible sobre el volumen de expedientes tramitados por un área, su distribución por programas y su evolución; además, aporta información sobre el impacto sobre la población de las acciones realizadas. Bakio muestra el proceso completo de contratación con la documentación correspondiente a cada fase del proceso. Mientras, Alcobendas asume la comunicación de la valoración cuantitativa de las propuestas técnicas correspondientes a concursos públicos. Finalmente, en urbanismo, Getxo da información sobre los proyectos urbanísticos, indicando las fases de desarrollo, trabajos en curso, convenios urbanísticos, recalificaciones, etc. E Irún aporta información sobre las obras visibles en Google maps y da información sobre la obra, presupuesto, fechas, ubicación, estado, grado de ejecución y empresa adjudicataria.

Conclusiones

Tras el análisis de la realidad existente, lo importante en estas conclusiones es conectar la misma con los objetivos que estimamos guían el nacimiento de la Ley de transparencia y las políticas de gobierno abierto. La pregunta clave, en consecuencia, es si la ley permitirá relegitimar la acción pública, si prevendrá la corrupción y si incrementará la eficiencia de nuestras administraciones. Lógicamente, para saber si estos nobles fines se alcanzan, será necesario realizar una evaluación de la política de transparencia una vez que la norma se implemente plenamente. Para que se implemente adecuadamente, será preciso que se den toda una serie de variables que permitan que los juegos de intereses y las capacidades de los actores alcancen equilibrios positivos y que no se produzcan vetos paralizadores. En concreto, y siguiendo la literatura existente sobre esta materia, se pueden identificar los siguientes retos para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea implementada de forma efectiva:

1. Que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se podrá dar la información exigida.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos. Si esta simplificación no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En este caso, nos encontramos ante un problema de voluntad política, no tanto ante un problema técnico, pues la ingeniería informática y de telecomunicaciones tiene respuesta a estos problemas. Considerando los antecedentes en tantas políticas y programas españoles, parece que va a ser muy difícil

superar este reto. El trabajo por silos es parte consustancial de la cultura organizativa española, los departamentos del mismo gobierno local no se pasan a menudo información entre ellos, con que imaginemos cómo se la pasarán entre administraciones diferentes y de partidos distintos.

4. Una garantía de agilidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma. Este reto pertenece a lo que denominaríamos “back office”; la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad que debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno.

5. Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. Para ello, será importante el compromiso de todas las Administraciones con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno y con tantas posibilidades para la generación de riqueza. Por ejemplo, en 2012, en el Reino Unido, el 75 por ciento de los datos de www.data.gov.uk eran reutilizables y de propiedad abierta.

6. Un sistema de incentivos al cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los ranking gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.

7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. No hemos analizado los enormes fallos que tiene la LTBG en esta materia, pero son evidentes.

8. Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. Este requisito se refiere mayormente al derecho de acceso, aunque en publicidad activa también son importantes los procedimientos de control y demanda. Así como el control de calidad del proceso de implementación.

9. Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores. La ley en este sentido exige el desarrollo de un plan de formación en la materia, que, a nuestro juicio, debería completarse con una formación en gobierno abierto y en integridad.

10. Un presupuesto suficiente. De acuerdo a la Oficina de Auditoría Británica, la media de gasto por departamento en la implantación del sistema de open data es de entre £53,000 y £500,000, lo cual indica que la implantación de la LTBG exigirá una inversión importante, no sólo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.

11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.

12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. Habrá que ver cómo se estructura finalmente el Consejo de Transparencia nacional y los de las Comunidades Autónomas, pero, por ahora, la independencia del órgano no parece asegurada plenamente.

Por otra parte, los resultados de la investigación internacional sobre open data son reveladores de algunos de los problemas que se va a tener para conseguir los objetivos antes citados si no se desarrolla una estrategia más holística. Para empezar, Bauhr y Grimes (2013) han encontrado que la transparencia sólo relegitima al gobierno y reduce la corrupción si, al

tiempo, se mejora la rendición de cuentas; esto está en línea con el célebre modelo de Klitgaard's (1988) que postula que la mejora del control reduce la corrupción. Si se incrementa la transparencia y se permite la reutilización, probablemente la sociedad civil encontrará ineficiencias y actos no muy honestos; si, ante ello, la Administración no da la explicación adecuada y asume las responsabilidades correspondientes, entonces no se avanzará mucho en la legitimación del gobierno, sino todo lo contrario.

A su vez, Heald (2012) ha resaltado que no todos los datos que se publicitan son iguales en la lucha contra la corrupción; de ahí que sea importante separar los datos importantes a tal fin de los que no lo son. Finalmente, Worthy (2013), basándose en la experiencia del Reino Unido en la implementación del *open government* defiende que el impacto del *open data* depende de la existencia de una sociedad civil fuerte y del uso sostenido que hace esta de las posibilidades que le otorga la reutilización y la publicidad. También, depende de la existencia de una auténtica separación de poderes y de los controles y chequeos mutuos.

En relación a la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de la transparencia, es importante considerar que la hoy en día la gestión pública es muy compleja y está vinculada a la acción de múltiples actores públicos y privados, con lo que pensar en un control jerárquico de nivel departamental (por silos aislados) es claramente insuficiente. Un buen control de resultados y del gasto no significa necesariamente "enumerar en detalle y cuantificar todos los objetivos, indicadores y actividades a realizar para ejercer un estricto seguimiento y control del cumplimiento de objetivos" (Zapico, 2013, p. 337). Esta estrategia está dando lugar a comportamientos disfuncionales (maquillaje de información, retención hasta el momento en que el órgano de control ya no tenga tiempo para hacer un control eficaz, desborde de información hacia los órganos centrales, etc). Por ello, siguiendo de nuevo a Zapico (2013), es tiempo para conectar la gestión por resultados con las políticas de gobierno abierto y buscar a través de la transparencia que los organismos públicos controlen resultados de forma coordinada e inter-organizacional, que se busque la participación ciudadana y su colaboración en el control de los objetivos y del gasto público, que se evalúen los resultados e impactos con participación de los afectados, que se transparenten mejor los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto y que se gestione el control de forma orientada al aprendizaje.

Con todas estas enseñanzas, esperemos que podamos afrontar la implantación de la LTBG y las políticas de gobierno abierto con una estrategia suficientemente sofisticada como para evitar bloqueos, incumplimientos y fracasos superables con una buena hoja de ruta.

Bibliografía

ACKERLOF, G. A., (1970) "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics* 84 (No. 3, August), pp. 488-500.

BAUHR, M., and M. GRIMES, (2013) *Indignation or Resignation: The Implications of Transparency for Societal Accountability. Governance*. DOI: 10.1111/gove.12033.

- CUNILL, N. (2006) "La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?", en Mezones F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Magna Terra editores, Guatemala.
- DÍEZ NICOLÁS, J. (2013) "Actitudes hacia la corrupción" en Armando Fernández Steinko, *Delincuencia, finanzas y globalización*. CIS, Madrid.
- HEALD, David. (2012) 'Why is transparency about public expenditure so elusive?' *International Review of Administrative Sciences* 78.1 (2012): 30-49.
- JEREZ DARIAS, L; MARTÍN MARTÍN, V; PÉREZ GONZÁLEZ, R (2012). "Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España". *Ería: Revista cuatrimestral de geografía*: <http://www.unioviado.es/reunido/index.php/RCG/article/view/9654>
- JIMÉNEZ, J.F. (2013) "Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España" en *Barataria*, nº 15: 125-141.
- KINGDON, J. (2003) *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (Second Edition), Longman, New York.
- KLITGAARD, R., (1988) *Controlling Corruption*, Berkeley: University of California Press.
- MARCH, J.G. AND OLSEN, J.P. (1989): *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (2012) *Implementing transparency*. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1833 Session 2010–2012. 18 April 2012. The Stationery Office, Londres
- STIGLITZ, J. (2000) "The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, nº 4: 1441-1478.
- STIGLITZ, J. (2002) "Transparency in Government", *The Right to Tell*, World Bank, Washington DC.
- VICKERY, G. (2011) Review of recent studies on Psi Re-use and related market developments. European Union, Brussels
- WORTHY, B. (2013) David Cameron's Transparency Revolution? (November 29, 2013). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2361428> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361428>
- ZAPICO, E. (2013) "El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana", en Alberto Palomar y Mario Garcés (dirs.) *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*: 331-356. Thomson Reuters-Aranzadi, Navarra