

Juan Carlos Garrido Rodríguez
Universidad de Granada
José Luis Zafra Gómez
Universidad de Granada

Evaluación del nivel de transparencia municipal. Aplicación al caso andaluz

RESUMEN/ABSTRACT:

La transparencia se ha convertido en un elemento de importancia clave en la rendición de cuentas por parte de los entes públicos. Tras el desarrollo normativo en esta materia en el ámbito andaluz, el presente trabajo pretende la elaboración de un índice de transparencia que considere dos dimensiones -amplitud de indicadores y profundidad de la información- para determinar el nivel de los municipios andaluces, corrigiendo de esta manera algunas de las principales limitaciones que se les achacan a otros índices. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto una necesidad de aumentar el esfuerzo dedicado en hacer a las administraciones públicas más transparentes para cumplir con los requisitos establecidos legalmente.

Transparency has become in a key element in the accountability of the public entities. After the regulatory development concerning this aspect in the Andalusian context, the present work presents a new transparency index which considers two different dimensions – breath of indicators and depth of the information- in order to determine the level of Andalusian municipalities, correcting some of the main limitations of other indexes. The results obtained show a necessity of increment the information disclosed to fulfil with the legal requirements.

TRANSPARENCIA, ÍNDICE DE TRANSPARENCIA, PORTAL DE TRANSPARENCIA, AYUNTAMIENTOS, NORMATIVA
TRANSPARENCY, TRANSPARENCY INDEX, TRANSPARENCY PORTAL, MUNICIPAL GOVERNMENT, REGULATIONS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la transparencia se ha convertido en un elemento clave para el objetivo de rendición de cuentas (Fuchs, 2006; Shim y Eom, 2008; Andersen, 2009; Cullier y Piotrowski, 2009), por lo que la mayor parte de las entidades públicas han tenido que adaptarse a esa demanda de información por parte de la ciudadanía.

Según Kierkegaard (2009), “un buen gobierno debe verse para ser real”, por lo que, si bien el concepto de transparencia se puede tratar desde un punto de vista aislado, en opinión de Muñoz Machado (1977) se debe tratar con un enfoque completo, multidireccional e integral para materializar los principios de participación ciudadana recogidos en numerosas Cartas Magnas. Aunque no existe una norma global sobre transparencia, cada país ha ido elaborando una normativa propia, así como las diferentes regiones y municipios, obteniendo un amplio catálogo de normativa relacionada con la transparencia y el acceso a la información (García-Tabuyo, 2013).

Otra cuestión no desarrollada completamente es la forma de medir la transparencia. Y es que, a la hora de medir ésta, existen organismos que se encargan de realizar índices de evaluación del grado de transparencia. En España, la entidad más reconocida en esta tarea es la organización no gubernamental llamada Transparencia Internacional España, filial del organismo Transparency International. Este organismo elabora, anualmente y desde 2008, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) a los 110 municipios españoles con mayor población (Guillamón et al., 2011a, b; Albalade, 2013), aunque presenta varios límites en su aplicación, haciendo que la capacidad de encontrar deficiencias en transparencia no sea eficaz (Alonso y García-García, 2014).

Así pues, el objetivo de este trabajo es proporcionar un mecanismo alternativo que permita superar ciertas limitaciones de estos índices y mejorar la evaluación en materia de transparencia, presentando un nuevo índice que permita evaluar el cumplimiento de la Ley de andaluza de transparencia, elaborado en colaboración con la Cámara de Cuentas de Andalucía y la Fundación Centro de Estudios Andaluces, aportando los niveles de transparencia, elaborados a partir de esta nueva metodología, para las ciudades andaluzas de más de 20.000 habitantes.

El estudio se estructura de la siguiente manera: en la sección segunda se presenta la situación actual del concepto de transparencia, siguiendo con un resumen de la normativa existente, así como las distintas formas

existentes en la actualidad de evaluar la transparencia y limitaciones de éstas. A continuación, se presenta la propuesta metodológica, consistente en el desarrollo de un nuevo índice. Seguidamente, en la tercera sección se muestran los resultados obtenidos y, por último, se encuentran las principales conclusiones.

2. UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA

A lo largo de los últimos años, y como consecuencia de la Crisis Económica mundial de 2008, la demanda de información por parte de los ciudadanos a las entidades públicas ha sido cada vez mayor (Gallastegui, 2014). En otras palabras, los entes públicos han tenido que hacerse más transparentes a la hora de rendir cuentas sobre su gestión.

En este contexto, el término “transparencia”, es definido como un flujo incremental de información oportuna y contable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores afectados por una decisión pública (Kauffmann and Kraay, 2002; Villoria, 2014). Otros autores han considerado diferentes elementos en la definición de este principio. Concretamente, Matheson (2002) define la transparencia como la publicación oportuna y regular de información fiscal relevante, mientras que Islam (2004) se centra en la disponibilidad temporal de los datos económicos, así como, según Meijer (2003), la transparencia es un elemento necesario para la rendición de cuentas. Por otro lado, para Alonso y García, (2014) la transparencia se ha convertido en un importante reto de la sociedad, contribuyendo a evitar un mal uso de los fondos públicos (Alonso y García-García, 2014). De otra parte, para Andersen, (2009) la transparencia se considera un elemento esencial del buen gobierno responsable, que conduce a la asignación más eficientes de los recursos y, por tanto, a un mayor crecimiento económico (Anti-Corruption Resource Centre - U4, 2012; Lizcano, 2013), convirtiéndose en una importante herramienta en la participación ciudadana, prevención de la corrupción, confianza en el gobierno, y un elemento esencial para favorecer la información a la ciudadanía (Quinn, 2003; Mulgan, 2007; Cullier y Piotrowski, 2009; Reylea, 2009; Shuler et al., 2010).

El hecho de que la sociedad pueda formarse una opinión a partir de la información sobre la organización, la actividad o el gasto público y, de esta forma, participar en las actuaciones que llevan a cabo las entidades públicas, ha llevado a una aprobación generalizada de leyes que regulan la transparencia y el acceso a la información pública en todo el mundo (Guichot, 2014), siendo los ayuntamientos los entes que más importancia deben dar

a este hecho, ya que, tal y como manifiestan Caamaño-Alegre et al. (2011), estos entes representan el primer nivel de participación de los ciudadanos en este ámbito.

Y es que actualmente no existe una ley de acceso a la información pública de carácter universal, pero este concepto se regula por una normativa que va desde el Convenio 205 del Consejo de Europa, firmado en 2008, pasando por el Reglamento 1049/2001 dentro del Derecho de la Unión Europea, hasta llegar a más de cien leyes estatales en materia de transparencia y libre acceso a la información pública (García-Tabuyo, 2013).

2.1 El Desarrollo de la Ley de Transparencia en España

En España, el principio de transparencia es un principio general que debe presidir el funcionamiento de las Administraciones Públicas en sus relaciones con los ciudadanos (Sanmartín, 2013), y para ello, a finales de 2013, se publicó la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno, la cual se encarga de regular este principio previsto en el artículo 105.b) de la Constitución Española, y que, hasta ese momento, había estado desarrollado con carácter general en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula, entre otros, el acceso a la información ambiental, y la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, junto con normativa sectorial que incluye obligaciones de publicidad en cada campo (Guichot, 2014).

La Ley 19/2013, según Corchero y Sánchez Pérez (2015), persigue tres objetivos, siendo el primero el incremento de la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas, en segundo lugar, reconoce el acceso a la información como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo y, por último, establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos y las consecuencias jurídicas que se derivan de su incumplimiento, convirtiéndose en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública.

Dentro del territorio español, las Comunidades Autónomas han ido desarrollando una normativa propia derivada de esta Ley 19/2013, siendo la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública, la normativa resultante en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La ley andaluza abarca todos los aspectos derivados de la ley nacional, ampliando razonablemente las exigencias derivadas del análisis de ésta. Así, entre otros as-

pectos, aborda la información relativa a la participación ciudadana, procedimientos y cartas de servicio, la cual no se refleja en la Ley 19/2013.

En el ámbito municipal, los ayuntamientos tienen la potestad de desarrollar una normativa propia en materia de transparencia. En este caso, son pocos los ayuntamientos que han desarrollado una ordenanza propia que regule la transparencia, siendo los municipios de Sevilla o Níjar, algunos ejemplos.

2.2 ¿Cómo medir la transparencia?

En un camino paralelo a la publicación de las diferentes leyes que regulan la transparencia, han ido surgiendo índices que miden la transparencia de los municipios en función de una serie de indicadores. Este hecho hace que crezca la competitividad entre municipios para subir de posición en el ranking, favoreciendo así la imagen que se tiene de ellos (Lizcano, 2010). Es por ello que, a la hora de medir el nivel de transparencia, hasta ahora, pocos han sido los estudios publicados sobre este hecho, debido, según Guillamón et al. (2011a), sobre todo a nivel local, a que medir la transparencia es una tarea compleja y a la dificultad en la obtención de datos fiables.

Dentro de estos índices, destaca el índice de transparencia de los ayuntamientos (ITA) elaborado por una organización no gubernamental llamada Transparency International España, a partir de la información que se publica en las páginas web de los ayuntamientos, el cual comenzó a elaborarse en 2008 y lo ha hecho de forma ininterrumpida durante estos años (Guillamón et al., 2011). Este índice consta de 80 indicadores separados en 6 áreas diferentes y es el índice que más se toma como referencia en la actualidad.

Por otro lado, también es posible encontrar el “Test de Aplicación municipal de la Ley de Transparencia”, elaborado por el Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Rey Juan Carlos, evaluando la facilidad de acceso a la información en clics.

Además, existe otro índice llamado DYNTRA (Dynamic Transparency Index), que se realiza dentro de su propio portal web y contiene un total de 145 indicadores separados en 6 áreas, diferentes a las del índice ITA. La peculiaridad de este índice reside en que se pueden consultar los datos de forma dinámica y todo en la misma web.

Por último, se puede encontrar el mapa infoparticipa, elaborado por el Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural de la Universitat Autònoma de Barcelona en colaboración con investigadores de 8 universidades más. En este índice se evalúan 41 indicadores separados en 4 áreas distintas. Su particularidad reside en que se asigna un color a cada rango de porcentaje



de transparencia. Éstos van del blanco (menos del 25%) al verde oscuro (más del 75%), pasando por el amarillo (25 a 49%) y el verde claro (50 a 74%), obteniendo cuatro rangos diferentes. Las puntuaciones se pueden consultar en un mapa, pudiendo obtenerse más información si se consulta por municipios (Molina, 2015).

2.3 Limitaciones del Índice ITA

En el informe elaborado por Transparencia Internacional España en 2014, el índice ITA evaluó a los 110 municipios con mayor población de España, tal y como viene haciendo desde 2008. En esta última valoración, se aprecia que la puntuación ha aumentado hasta alcanzar los 85,2 puntos (sobre 100) de media, frente a los 70,9 alcanzados en 2012, y donde diecinueve ayuntamientos alcanzan la puntuación máxima. Sin embargo, el optimismo que genera el índice de transparencia de Transparencia Internacional España debe ponerse en cuestión si analizamos más en detalle la calidad de los datos (Villoria, 2015).

La limitación más evidente recae en el hecho de que no existe una graduación en los indicadores, de forma que solamente se puede expresar si aparece la información de cada indicador, o por el contrario no se publica nada, sin dar cabida a posiciones intermedias, tal y como se puede observar en el trabajo de Alonso y García-García (2014) al aplicar dicho índice al conjunto de municipios asturianos.

Además, según estos últimos autores, los contenidos evaluados dentro del índice lo conocen previamente los municipios evaluados, lo que hace a los gestores públicos concentrarse en dichos contenidos y adaptar la información que se publica a este índice, identificándose

este hecho como “aprendizaje perverso” en la teoría de Meyer y Gupta (1994) conocida como “paradoja del desempeño”, lo que hace que se obtengan unos valores muy altos en el índice y que éste pierda su capacidad de detectar el mal desempeño, o conocido también como “aprendizaje positivo”. Esto es fácilmente visible cuando se comparan los resultados obtenidos en las dos últimas evaluaciones, pasando de ocho a diecinueve municipios con la máxima puntuación. Para Alonso y García-García (2014), esto hace pensar que las exigencias del índice no están evolucionando lo suficientemente rápido.

Por otro lado, y de acuerdo con Guillamón et al. (2011b), otra limitación del índice ITA es que el número de municipios analizados es pequeño y sería muy útil aumentar dicha muestra para extender los efectos beneficiosos de la publicación de dicho índice, y permitiendo así analizar otros aspectos relacionados con la transparencia, como la influencia política o el gasto público.

2.4 Propuesta metodológica

Debido a las limitaciones que posee el índice actual de referencia a la hora de medir el nivel de transparencia (índice ITA), en el presente trabajo se pretende elaborar un nuevo índice de transparencia, en colaboración con la Cámara de Cuentas de Andalucía y la fundación Centro de Estudios Andaluces, partiendo de las exigencias establecidas dentro de la Ley 1/2014, el cual se desarrolla en dos dimensiones: amplitud y profundidad.

En primer lugar, entendemos por amplitud el número de indicadores por los que está formado este índice y cómo se distribuyen. Nuestro índice está formado por un total de 48 indicadores, englobados en siete áreas de evaluación, que son las siguientes:

- Área A - Información institucional y organizativa: 20 indicadores.
- Área B - Información sobre altos cargos y que ejerzan la máxima responsabilidad: 3 indicadores.
- Área C - Información sobre planificación y evaluación: 2 indicadores.
- Área D - Información de relevancia jurídica: 9 indicadores.
- Área E - Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana: 2 indicadores.
- Área F - Información sobre contratos, convenios y subvenciones: 6 indicadores.
- Área G - Información económica, financiera y presupuestaria: 5 indicadores.

Por otro lado, la profundidad se centra en el contenido de cada uno de los indicadores. En este sentido, a la hora de elaborar el índice, nos alejamos de la idea de tener indicadores dicotómicos elaborando una estructura para la evaluación de cada uno de los indicadores, donde primero se establece una serie de requisitos que se deben cumplir, los cuales dependerán de cada indicador, variando la puntuación entre 0 y 3, a medida que se van cumpliendo estos requisitos.

Cuando un municipio no cumple con ningún requisito de los establecidos en el indicador, éste se puntúa con 0. A medida que el municipio reúne los requisitos establecidos por el indicador, se irá asignando los valores 1 y 2, quedando el valor 3 para el cumplimiento total de los requisitos. De esta forma, se gradúa el nivel de transparencia aportando una profundidad al indicador, en concreto, y al propio índice, cuando se obtiene el resultado de todos los indicadores. Además, cada valor tiene asociado un color identificativo, siguiendo un sistema de evaluación “traffic lights” (Breul, 2007), siendo

Tabla 1. Rangos de puntuación y correspondencias con letras y colores

Rango	Letra	Color
0 – 49,99	C	Rojo
50 – 74,99	B	Amarillo
75 – 100	A	Verde

Fuente: Elaboración Propia.

Así, existe una graduación en el cumplimiento de la ley de andaluza de transparencia, desde aquellos municipios que no cumplen (letra C), hasta aquellos municipios que la cumplen completamente (letra A), pasando por municipios que cumplen la Ley, pero presentan deficiencias que hacen que no se cumpla completamente la Ley (letra B).

morado para el 0, rojo para el 1, amarillo para el 2 y verde para el 3.

Esto nos permite poder obtener el nivel de transparencia en cada una de las áreas a evaluar, el cual, dado que la propia ley no establece nada al respecto de la importancia de cada una de las obligaciones que se imponen, se ha decidido darle la misma importancia a cada uno de los indicadores dentro de cada área, pudiendo obtenerse la puntuación de cada área de la siguiente forma:

$$\text{Puntuación área}_i = \frac{\sum \text{Puntuaciones obtenidas en los indicadores del área}}{\text{Máxima puntuación del área}} \times 100 \quad (1)$$

Al igual que con los indicadores, a la puntuación obtenida en cada área se le asocia un color identificativo con un sistema de evaluación “traffic lights” (Breul, 2007), añadiendo un sistema cualitativo adicional que consiste en dar una letra a cada color, correspondiendo la letra C al color rojo, B al amarillo y A al verde. El rango de puntuación para cada letra y color varían según el área.

Por otro lado, para obtener la puntuación total de cada municipio, cada área va a tener la misma importancia, por la misma razón que ocurre con los indicadores, pudiendo hallarse de la siguiente manera:

$$\text{Puntuación municipio} = \frac{\sum_{i=1}^f \text{Puntuación área}_i}{f} \quad (2)$$

De esta forma, la puntuación de cada municipio va de 0 a 100, estableciéndose rangos de puntuación con letra y color identificativos, a fin de mostrarse unos resultados más visuales e inequívocos. Para ello, tomando como idea de partida la asignación de colores realizada en el mapa Infoparticipa, se ha seguido el sistema de evaluación “traffic lights” (Breul, 2007) y se ha establecido de la siguiente manera:

2.5 Datos

Una vez construido el nuevo índice, es necesario evaluar la capacidad de éste en la obtención del nivel de transparencia de los municipios. Para realizar dicha evaluación, se han consultado las diferentes páginas web, tanto municipal como de transparencia, de los 80 municipios andaluces con una población mayor a 20.000

habitantes, discerniendo entre aquellos municipios con una población de entre 20.000 y 50.000 habitantes y aquéllos con una población superior a los 50.000 habitantes, según la ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

3. RESULTADOS

En la evaluación de la muestra seleccionada, hemos encontrado que la mayoría de los municipios tienen un portal de transparencia o un apartado específico dedicado a la transparencia, el cual, en la mayoría de los casos, se ha construido siguiendo los indicadores del índice ITA. En este sentido, a la hora de consultar deter-

minados indicadores, ha sido necesario buscar la información fuera de dicho portal de transparencia por no encontrarse en éste, por lo que la primera observación a tener en cuenta es que la información contenida estrictamente en los diferentes portales de transparencia no cumple con la Ley 1/2014, debiéndose trabajar más en este aspecto. Este hecho hace pensar que los portales de transparencia se han elaborado para cumplir con dicho índice exclusivamente, no con la Ley.

Así, en la Tabla 2 se presentan los resultados obtenidos tras la evaluación realizada a los municipios que componen la muestra

Tabla 2. Resultados obtenidos en la evaluación

MUNICIPIO	COLOR	PUNTUACION	MUNICIPIO	COLOR	PUNTUACION
Huelva	Verde	78,84	Lucena	Rojo	31,07
Jerez de la Frontera	Amarillo	59,67	Carmona	Rojo	30,44
Sevilla	Amarillo	58,16	Antequera	Rojo	29,88
Vélez-Málaga	Amarillo	56,35	Morón de la Frontera	Rojo	29,76
El Puerto de Santa María	Amarillo	55,54	Benalmádena	Rojo	29,71
Córdoba	Amarillo	54,65	Rincón de la Victoria	Rojo	29,71
Granada	Amarillo	53,78	Almería	Rojo	28,17
San Juan de Aznalfarache	Amarillo	53,40	Tomares	Rojo	27,72
Martos	Amarillo	52,50	Motril	Rojo	27,32
Mairena del Alcor	Amarillo	52,31	Rota	Rojo	26,93
Málaga	Amarillo	51,63	Alhaurín de la Torre	Rojo	26,87
Dos Hermanas	Rojo	48,92	Bormujos	Rojo	26,64
Palma del Río	Rojo	48,90	Montilla	Rojo	25,85
Chiclana de la Frontera	Rojo	46,75	Níjar	Rojo	25,68
Mijas	Rojo	46,26	Puerto Real	Rojo	25,06
Marbella	Rojo	46,26	La Línea de la Concepción	Rojo	24,21
San Fernando	Rojo	41,50	Los Palacios y Villafranca	Rojo	24,08
Fuengirola	Rojo	41,44	Ronda	Rojo	21,88
Baena	Rojo	41,16	San Roque	Rojo	21,54
Armillá	Rojo	41,01	Linares	Rojo	21,49
Roquetas de Mar	Rojo	40,82	Coín	Rojo	20,80
Almuñécar	Rojo	40,82	Alhaurín el Grande	Rojo	20,58
Cabra	Rojo	40,68	Maracena	Rojo	19,84
Puente Genil	Rojo	40,29	Torremolinos	Rojo	19,73
Alcalá de Guadaíra	Rojo	40,02	Loja	Rojo	19,33
Mairena del Aljarafe	Rojo	39,91	Conil de la Frontera	Rojo	19,16
Estepona	Rojo	39,51	Vícar	Rojo	18,88
Jaén	Rojo	38,78	Lepe	Rojo	18,82
El Ejido	Rojo	38,44	Nerja	Rojo	18,20
Isla Cristina	Rojo	37,64	Écija	Rojo	18,14
Almonte	Rojo	36,62	Adra	Rojo	17,91
Cádiz	Rojo	36,34	Utrera	Rojo	16,67
Los Barrios	Rojo	34,58	Camas	Rojo	16,10
Priego de Córdoba	Rojo	34,52	Alcalá la Real	Rojo	16,10
Algeciras	Rojo	33,82	Lebrija	Rojo	14,68
Cártama	Rojo	33,16	Arcos de la Frontera	Rojo	14,57
Barbate	Rojo	32,99	Moguer	Rojo	13,72
La Rinconada	Rojo	32,45	Baza	Rojo	12,59
Andújar	Rojo	32,37	Coria del Río	Rojo	11,45
Sanlúcar de Barrameda	Rojo	32,20	Úbeda	Rojo	9,30

Fuente: Elaboración Propia.

De esta forma, en la evaluación realizada se han obtenido los siguientes resultados:

Como se puede apreciar, ninguno de los municipios

evaluados consigue llegar al 100 por cien de la puntuación. A continuación, la Tabla 3 muestra las puntuaciones medias por área y rangos de población.

Tabla 3: Puntuaciones medias, por rangos de población.

	Total	Área A	Área B	Área C	Área D	Área E	Área F	Área G
Entre 20.000 y 50.000 habitantes	28,01	43,07	29,90	20,04	20,55	42,70	16,71	22,98
Más de 50.000 habitantes	41,62	55,67	48,85	29,12	33,84	50,19	30,05	43,49
Total	32,94	47,64	36,77	23,33	25,37	45,42	21,55	30,42

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, los resultados obtenidos al analizar el cumplimiento de la ley andaluza de transparencia (Ley 1/2014) reflejan que los municipios andaluces tienen un margen de mejora importante, debido a que, con una media general de 32,94 puntos sobre 100, los municipios analizados incumplen la ley de transparencia, aunque, gracias a la amplitud del índice, es posible realizar un análisis por áreas. En este sentido, las categorías “Información institucional y organizativa” e “Información sobre procedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana” son aquéllas en las que mayor información se ofrece, aunque se quedan a las puertas del cumplimiento de la ley. Aunque en su disposición final quinta, la ley andaluza de transparencia establece que se dispone de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones que se establecen, desde la entrada en vigor de la ley nacional de transparencia, lo cierto es que todos los municipios analizados deben mejorar su portal de transparencia, ya que, tal y como se ha dicho anteriormente, no hay municipios con puntuación de 100, y, además, existen determinados indicadores en los que no se ha encontrado información en el propio portal de transparencia, sino que se ha tenido que acudir a la web genérica del ayuntamiento para poder obtener dicha información.

Si observamos los resultados obtenidos separando los municipios por tamaño poblacional, siguiendo los baremos establecidos en el artículo 26 de la ley 7/1985, son los municipios más pequeños los que tienen un mayor margen de mejora, con una media de 28,01 puntos sobre 100, volviendo a repetirse las categorías que destacan con mayor y menor información divulgada. En cambio, los municipios con un mayor tamaño, con 41,62 puntos sobre 100 de media, poseen áreas con información suficiente y adecuada en relación con los contenidos exigidos por la ley andaluza (“Información institucional y organizativa” e “Información sobre pro-

cedimientos, cartas de servicio y participación ciudadana”), así como otras áreas en las que, introduciendo información adicional, cumplirían con los requisitos que establece la normativa, tales como “Información sobre altos cargos y que ejerzan la máxima responsabilidad” e “Información económica, financiera y presupuestaria”.

4. CONCLUSIONES

El desarrollo del concepto y la normativa relacionada con la transparencia en las administraciones públicas ha tomado un fuerte impulso durante los últimos años, lo que ha obligado a buscar diferentes alternativas para la evaluación de la transparencia para el conjunto de las administraciones públicas. Los ayuntamientos no son una excepción y, además, el compromiso con la transparencia debe ser aún a mayor si cabe por ser la administración más cercana al ciudadano.

En este contexto, el presente trabajo pretende el desarrollo, en colaboración con la Cámara de Cuentas de Andalucía y el Centro de Estudios Andaluces, de un nuevo índice de transparencia que mejore el índice más reconocido en la actualidad para medir el grado de cumplimiento con la Ley 1/2014, dando una mayor profundidad y amplitud a la hora de medir cada uno de los indicadores, derivados de las propias exigencias de la ley.

En lo relacionado a la amplitud, el índice se compone de 48 indicadores, distribuidos en 7 áreas de valoración diferentes, teniendo cada área la misma importancia relativa, así como cada indicador tiene el mismo peso en la valoración, debido a que la propia ley de transparencia da la misma importancia a cada obligación a cumplir.

Para dar una mayor profundidad, cada indicador tiene una graduación de puntuación de 0 a 3, la cual va aumentando en función del cumplimiento de los requisitos que se establecen para obtener cada puntuación. Además, se asigna un color determinado para cada



puntuación, estableciendo un sistema de “traffic lights”. Tanto en los resultados por área como el resultado total, en función de la puntuación obtenida, se asigna una letra y color determinados, los cuales están determinados por rangos de puntuación.

Para comprobar este nuevo índice, se ha realizado una evaluación a los 80 municipios andaluces con más de 20.000 habitantes, y, en primer lugar, la gran mayoría de municipios ya tienen portales de transparencia que, sin embargo, están enfocados al cumplimiento de los indicadores evaluados por Transparencia Internacional España, lo que hace que no se cumpla con la propia ley de transparencia andaluza y se tenga que acudir a los portales web de cada ayuntamiento para obtener la información solicitada.

Esto nos lleva a que ninguno de los municipios analizados haya obtenido la máxima puntuación, incumpliendo esta ley en la mayoría de los casos y debiendo mejorar muchos aspectos para cumplir completamente con la legislación actual, especialmente los relacionados con la información de relevancia jurídica y sobre planificación y evaluación.

Teniendo en cuenta que la transparencia conlleva una dedicación y esfuerzo en hacer público todo lo que se realice en una administración pública, ya se ha tomado conciencia de esta realidad y se ha mejorado mucho en los últimos años, a través de la publicación de información en la página web municipal, convirtiéndose en una herramienta estratégica, aunque se debe seguir trabajando en este sentido para conseguir una transparencia real.

Sin embargo, la medición de la transparencia se tiene que convertir en un instrumento dinámico, con una evaluación continua a lo largo del tiempo, debido a que la publicación de información por parte de las entidades públicas avanza de forma importante conforme transcurre el mismo, por lo que es necesario en el futuro seguir evaluando el desarrollo de la transparencia para determinar en qué medida las entidades locales son capaces de mejorar la información proporcionada en sus portales de transparencia y mejorar sus niveles de transparencia a lo largo del tiempo y con respecto a otros municipios de similares características.

4. REFERENCIAS

Albalade, D. (2013). “The institutional, economic and social determinants of local government transparency”, *Journal of Economic Policy Reform*, 16 (1), 90-107.

Alonso, M. L. & García-García, J. (2014), “Evaluación de la Transparencia Municipal en el Principado de Asturias”. *Auditoría Pública*, 64, 75 – 86.

Andersen, T. B. (2009). “E-government as an anti-corruption strategy”, *Information Economics and Policy*, 21, 201–210.

Anti-corruption Resource Center (2012). “U4 Anti-Corruption Glossary”.

Breul, J. D. (2007). “Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President’s Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool”. *Public Administration Review*, 67 (1), 21 – 26.

Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). “Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis”, *Local Government Studies*, 39(2), 182–207. doi:10.1080/03003930.2012.693075

Corchero, M., & Sánchez - Pérez, L. (2015). “La transparencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio”, *El consultor de los ayuntamientos*, 18, 2161 – 2180.

Cullier, D., & Piotrowski, S. J. (2009). “Internet information-seeking and its relation to support for access to government records”, *Government Information Quarterly*, 26, 441–449.

Fuchs, M. (2006). “Judging secrets: The role courts should play in preventing unnecessary secrecy”, *Administrative Law Review*, 58, 131–176.

Galindo-Pérez-de-Azpillaga, L., & Foronda-Robles, C. (2015). “Análisis espacial y representación geográfica: innovación y aplicación: 2015-2023”, Universidad de Zaragoza-AGE.

Gallastegui, I. (2014). “Comentarios a la nueva regulación de la transparencia pública en España”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, 89, 379-410.

Guichot, E. (coord.) (2014). “Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”, Madrid: Tecnos.

Guillamón, M. D., Bastida, F., & Benito, B. (2011a). “The Determinants of Local Government’s Financial Transparency”, *Local Government Studies*, 37(4), 391–406. doi:10.1080/03003930.2011.588704

Guillamón, M. D., Ríos A. M., & Vicente, C. (2011b), “Transparencia financiera de los municipios españoles. utilidad y factores relacionados”, *Auditoría Pública*, 55, 109 – 116.

Islam, R. (2004). *Do More Transparent Governments Govern Better?*, Policy Research Working Paper 3077. Washington: World Bank.

Kauffmann, D., & Kraay, A. (2002). *Growth without Governance*, Policy Research Working Paper núm. 3077, Washington: World Bank.

Kierkegaard, S. (2009). *Open access to public documents—More secrecy, less transparency!*, *Computer Law & Security Review*, 25, 3–27.

Lizcano, J. (2010). “Corrupción y transparencia: el ámbito municipal”, *Economía Exterior*, 54, 137-144.

Lizcano, J. (2013). Transparencia, Eunomia. *Revista en Cultura de la Legalidad*, 3, 160-166.

Matheson, A. (2002). “Better Public sector governance: the rationale for budgeting and accounting reform in western nations, in *Models of public budgeting and accounting reform*”, *OECD Journal on budgeting*, 2 (1), 37 – 49.

Meijer, A. (2003). “Transparent Government: Parliamentary and Legal Accountability in an Information Age”, *Information Polity*, 8 (1-2), 67 – 78.

Meyer, M. W. & Gupta, V. (1994). “The performance paradox”. *Research in Organizational Behaviour*, 16, 309–369.

Mulgan, R. (2007). “Truth in government and the politicization of public service advice”, *Public Administration*, 85, 569–586.

Navarro, A., Alcaraz, F.J., & Ortiz, D. (2010). "La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en administraciones públicas: Un estudio empírico en gobiernos locales", *Revista de Contabilidad*, 13 (2), 285-314.

Quinn, A. C. (2003). "Keeping the citizenry informed: Early congressional printing and 21st century information policy", *Government Information Quarterly*, 20, 281–293.

Reylea, H. C. (2009). "Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments", *Government Information Quarterly*, 26, 314–320.

Sanmartín, M. A. (2013). "La transparencia de la contratación pública, nuevas perspectivas", *IV Seminario de Contratación Pública: Los retos inminentes de la contratación pública*, Formigal.

Shim, D. C., & Eom, T. H. (2008). "E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data", *International Journal of Public Administration*, 31, 298–316.

Shuler, J. A., Jaeger, P. T., & Bertot, J. C. (2010). *Implications of harmonizing e-government principles and the Federal Depository Library Program (FDLP)*, *Government Information Quarterly*, 27, 9–16.

Villoria, M. (2006). "La corrupción política". Madrid: Editorial Síntesis.

Villoria, M. (2015). "El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles". *El consultor de los ayuntamientos*, 18, 1983 – 2001.