

María Dolores Guillamón López

Ana María Ríos Martínez

Cristina Vicente Oliva

Departamento de Economía Financiera y Contabilidad

Universidad de Murcia

# Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados

RESUMEN/ABSTRACT:

El propósito de este estudio es analizar la relación entre el nivel de transparencia financiera y diversos factores políticos y económicos, utilizando para ello la información recopilada y publicada por *Transparencia Internacional España*; en concreto, el índice de transparencia financiera elaborado para los 100 mayores ayuntamientos de España en el periodo 2008-2010.

Los resultados evidencian que los municipios gobernados por alcaldes progresistas son más transparentes que aquellos gobernados por conservadores. Además, la fragmentación del gobierno está relacionada con un mayor nivel de transparencia. Por otro lado, los ayuntamientos más transparentes reciben una mayor cantidad de recursos procedentes de gobiernos de niveles superiores y gastan más. Finalmente, la tasa de desempleo es mayor en aquellos municipios cuyo nivel de apertura informativa es menor.

Además, mediante la observación de la evolución del índice de transparencia financiera en los tres años considerados hemos podido comprobar que su publicación ha supuesto un gran estímulo para que los gobiernos locales mejoren su nivel de transparencia.

The purpose of this study is to analyse the relationship between the level of financial transparency and different political and economic factors, to this end, using the information gathered and published by Transparency International Spain; specifically, the index of financial transparency worked out for the 100 largest town councils in Spain for the period 2008-2010.

The results show that those towns run by progressive mayors are more transparent than those with a more conservative government. Furthermore, government fragmentation is related to a higher level of transparency. At the same time, the most transparent governments receive a higher amount of funding from the governments at higher levels, and spend more. Lastly, the unemployment rate is higher in those municipalities with a lower level of transparency.

Furthermore, by observing the evolution of the index of financial transparency for the three years examined, we have concluded that its publication has meant a great incentive for local authorities to improve their level of transparency.

TRANSPARENCIA FINANCIERA, GOBIERNOS LOCALES, FACTORES POLÍTICOS Y ECONÓMICOS  
FINANCIAL TRANSPARENCY, LOCAL GOVERNMENTS, POLITICAL AND ECONOMIC  
FACTORS

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:



## 1. INTRODUCCIÓN

En la medida en que el sector público está siendo sufragado con recursos económicos procedentes de los ciudadanos, es comprensible que éstos demanden cada día una mayor cantidad de información y transparencia con el fin de controlar las actividades que realizan las administraciones públicas.

Por otro lado, la transparencia del sector público favorece el entendimiento de las políticas implementadas por los gobiernos, permitiendo de esta forma que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisiones de aquellos asuntos que les atañen.

A la vista de estas necesidades sociales, la organización *Transparencia Internacional España* elabora un índice de transparencia con el fin de obtener una visión sobre la información que divulgan o que estarían dispuestas a divulgar las corporaciones locales. Además, tiene como objetivo fundamental impulsar un mínimo nivel de transparencia que permita a los ciudadanos tener acceso a la información pública.

Actualmente existe un gran interés por investigar los factores relacionados con el nivel de transparencia de las administraciones públicas. No obstante, son pocos los trabajos que se han centrado en el análisis de los determinantes de la transparencia municipal en España. El interés de

nuestra investigación radica en proveer una nueva percepción sobre los aspectos relacionados con la transparencia realizando por primera vez un estudio a largo plazo.

El estudio está organizado como se detalla a continuación. En el apartado 2 ofrecemos una visión global sobre la transparencia en los gobiernos locales españoles y presentamos algunos de los resultados obtenidos por otros autores respecto a sus determinantes. En el apartado 3 especificamos la metodología utilizada. El apartado 4 analiza los resultados obtenidos. Finalmente, el apartado 5 presenta las conclusiones.

## 2. TRANSPARENCIA FINANCIERA EN LOS GOBIERNOS LOCALES

A pesar de la creciente demanda por parte de los ciudadanos de mayor transparencia gubernamental, no fue hasta 2008 cuando se elaboró un índice que reflejase el nivel de transparencia de las administraciones públicas españolas. En este año la organización *Transparencia Internacional España* publicó el índice de transparencia de los 100 ayuntamientos de mayor tamaño que asigna a cada uno de ellos una puntuación individual, creando de esta forma un *ranking* de transparencia. En concreto, este índice se calcula mediante un conjunto de 80 indicadores agrupados en cinco áreas de transparencia: a) *Información sobre la Corporación municipal*; b) *Relaciones con los ciudadanos y la*

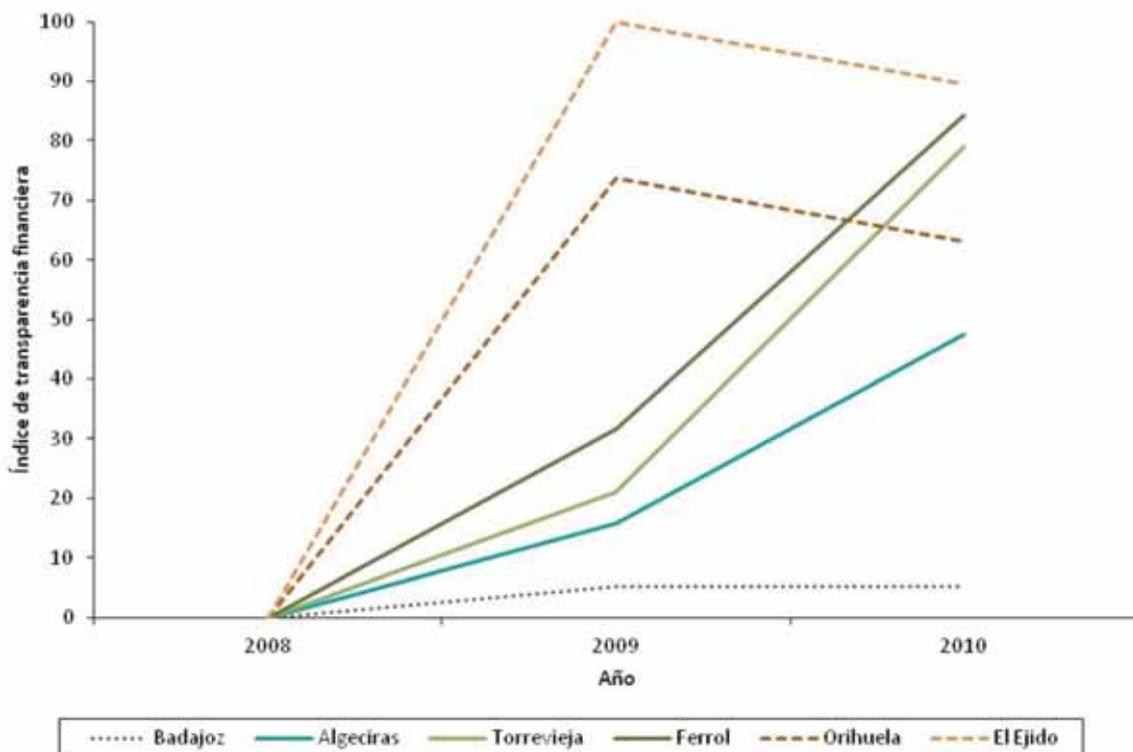
sociedad; c) *Transparencia económico-financiera*; d) *Transparencia en las contrataciones de servicios*; e) *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas*.

La elaboración de este índice de forma ininterrumpida desde 2008 permite analizar los cambios que han experimentado los niveles de transparencia de los ayuntamientos. Respecto a la evolución del índice de transparencia económico-financiera, una de las áreas evaluadas por Transparencia Internacional, cabe señalar que la puntuación media obtenida por el conjunto de los ayuntamientos se ha ido incrementando año a año. Así, en 2008 la puntuación media de éstos fue de 29,1 siendo 49,1 en 2009 y 63,8 en 2010. Además, la mayoría de los municipios han mejorado su puntuación en el *ranking*.

A modo de ejemplo, el gráfico 1 muestra la evolución del índice de transparencia financiera de cinco de los municipios que obtuvieron una menor puntuación en el pri-

mer año de su publicación, 2008. A este respecto, se observan tres tendencias claras en la evolución de dicho índice durante el periodo 2008-2010. En primer lugar, tres de los municipios (Algeciras, Torrevieja y Ferrol) han incrementado sus niveles de transparencia financiera de forma continua y progresiva a lo largo de los tres años. En segundo lugar, dos de los municipios (Orihuela y El Ejido) incrementaron de forma significativa su transparencia financiera durante el año 2009. Sin embargo, podemos observar que en 2010 se redujo la puntuación obtenida por estos municipios mostrando así una relajación en el esfuerzo que realizaron el año anterior para mejorar su nivel de apertura informativa. Finalmente, comprobamos que uno de los municipios (Badajoz) apenas realizó ningún esfuerzo para incrementar su nivel de transparencia financiera y mejorar con ello su posición en el *ranking*.

Gráfico 1. Evolución del índice de transparencia financiera



En general, los municipios situados en las últimas posiciones del *ranking* en 2008 han incrementado su nivel de transparencia. Esto pone de manifiesto que el índice no sólo es una herramienta útil para evaluar la cantidad de información que ofrecen los ayuntamientos a la sociedad, sino que además su publicación sirve de estímulo a los gobiernos locales para la mejora de su nivel de transparencia. Es decir, como señala Lizcano (2010), la publicación del índice de transparencia fomenta la competitividad entre los ayuntamientos para posicionarse en un lugar mejor en el *ranking*, lo que a su vez favorece la imagen que los ciudadanos tienen de ellos.

A la vista de lo anterior, entendemos que sería muy útil ampliar el número de municipios evaluados por *Transparencia Internacional* para extender así los efectos beneficiosos de la publicación del índice de transparencia más allá de los municipios españoles de mayor tamaño, que son los que actualmente analiza este índice.

Con independencia de la mayor o menor transparencia de los grandes municipios españoles, nos parecía interesante analizar aquellos aspectos que están más relacionados con la transparencia. Es decir, si los ayuntamientos que más gastan, por ejemplo, son los más transparentes, o si existe influencia política en el nivel de transparencia.

De acuerdo con la literatura, existen diferentes factores que permiten explicar el nivel de transparencia financiera de los gobiernos, pudiéndose clasificar en políticos y económicos.

En cuanto a los factores políticos hemos considerado la ideología y la fortaleza política. De acuerdo con Alt *et al.* (2006) los políticos pueden variar el grado de transparencia con el fin de lograr sus objetivos partidistas. Ferejohn (1999) argumenta que aquellos políticos que deseen incrementar el tamaño del sector público deben incrementar la transparencia con el fin de que los votantes les confíen una mayor cantidad de recursos. Por lo tanto, dado que los gobiernos progresistas abogan por un mayor sector público estarán dispuestos a implementar mayores niveles de transparencia que los conservadores. Piotrowski y Van Ryzin (2007) mues-

tran que la ideología política es un determinante de la transparencia a nivel local, si bien la dirección de esta relación depende de la naturaleza de la información en cuestión proporcionada por el partido político que esté gobernando en ese momento.

Respecto a la fortaleza política, Roubini y Sachs (1989a, 1989b) defienden que las grandes coaliciones generan mayores déficits que los gobiernos monocolor con respaldo mayoritario. Estos autores argumentan que los gobiernos débiles, desgastados por los conflictos internos, se dejan influir por los grupos de interés dando lugar a un incremento del gasto. Por otro lado, Alt *et al.* (2006) argumentan que los gobiernos divididos incrementan los niveles de transparencia en mayor medida que cuando un único partido gobierna con mayoría. Según estos autores, la competencia política entre los partidos integrantes de la coalición genera en los políticos el deseo de restringir la capacidad de actuación del resto de partidos miembros del gobierno, futuros oponentes en las elecciones, incrementando el nivel de transparencia.

Junto con los factores políticos, las características económicas del municipio también pueden determinar el nivel de transparencia financiera. En consecuencia, vamos a analizar si el gasto total per cápita, las transferencias per cápita y la tasa de desempleo están relacionados con el nivel de transparencia municipal. A este respecto, Alt *et al.* (2006) sostienen que los resultados derivados de la política fiscal pueden influir en los incentivos de los políticos para incrementar los niveles de transparencia. Santiago *et al.* (2010), por ejemplo, muestran que cuanto mayor es el gasto público en los municipios gallegos, mayor es el nivel de transparencia fiscal.

Respecto a las transferencias recibidas de gobiernos de niveles superiores, Ferejohn (1999) y Lassen (2001) argumentan que los contribuyentes demandan mayores niveles de transparencia a cambio de permitir a sus gobernantes la recaudación y gestión de grandes cantidades de recursos financieros. No obstante, según Heyndels y Smolders (1994) y Gemmell *et al.* (2002) los votantes son incapaces de percibir la cantidad total de transferencias recibidas por los gobiernos locales. Esto

puede provocar una subestimación del coste real de los servicios públicos municipales por parte de los ciudadanos, ya que éstos son financiados en parte por las transferencias. Por lo tanto, si los políticos desean hacer creer a los ciudadanos que el coste de los servicios públicos es inferior al real, trataran de ocultar el incremento de los recursos procedentes de gobiernos de niveles superiores siendo así menos transparentes.

Finalmente, es previsible que la situación económica del municipio influya en el nivel de transparencia financiera de los gobiernos locales. Diferentes autores han demostrado que el nivel económico está relacionado positivamente con la transparencia fiscal (Hammed, 2005; Piotrowski y Van Ryzin 2007). Dado que no existen datos disponibles del nivel económico para todo el periodo de estudio, vamos a utilizar la tasa de desempleo como indicador de la situación económica municipal. Por lo tanto, de acuerdo con los estudios previos esperamos que los municipios con menores tasas de desempleo, y por tanto mejor situación económica, sean más transparentes.

### 3. METODOLOGÍA

El principal objetivo de nuestro estudio es analizar los factores que están relacionados con la transparencia

$$\sum_{i=1}^n s_i^2 / S^2$$

Donde: S = total de concejales en la corporación municipal.

$s_i$  = número de concejales del partido "i" en la corporación municipal.

Este índice varía entre 0 y 1, siendo 1 la máxima fortaleza política y 0 la mayor fragmentación. Los datos necesarios para construir las anteriores variables políticas han sido extraídos del Ministerio del Interior.

Las variables económicas gasto total per cápita (*gasto*), transferencias recibidas per cápita (*transferencias*) y tasa de desempleo (*desempleo*) son los valores medios de cada una de estas variables para el periodo de estudio. Los datos presupuestarios (gasto total per cápita y transferencias per cápita) han sido obtenidos de la Liquidación Presupuestaria de las Entidades Locales publicada por el Ministerio de Economía y Hacienda y los datos referentes al desempleo han sido extraídos del Anuario Estadístico de la Caixa.

financiera, para lo cual utilizaremos el índice de transparencia económico-financiera (ITF) que contiene la información recopilada y publicada por la organización *Transparencia Internacional España*.

A pesar de que actualmente el índice evalúa la transparencia de los 110 mayores municipios de España, nuestra muestra está formada solamente por los 100 que se incluyeron en el primer año de su publicación (2008). Esto es debido a que como mencionamos anteriormente, nuestro propósito es realizar un estudio a largo plazo utilizando para ello todos los datos publicados hasta el momento (ITF 2008, ITF 2009 e ITF 2010). Con este fin hemos construido la variable *ITF\_media* como promedio de las puntuaciones obtenidas por cada ayuntamiento en los tres años considerados.

Respecto a los factores políticos que explican la transparencia financiera, la ideología del alcalde (*ideología*) se ha definido como una variable binaria que toma el valor 1 cuando el alcalde del municipio pertenece a un partido conservador y 0 cuando pertenece a un partido progresista. Para medir la fortaleza política hemos creado la variable *fortaleza* a través de un índice Herfindahl para cada uno de los municipios:

La metodología utilizada para comprobar si los factores políticos y económicos descritos anteriormente están relacionados con la transparencia financiera municipal consiste en un análisis de diferencia de medias. El procedimiento seguido para realizar el test de diferencia de medias depende de la naturaleza de la variable a analizar. Por un lado, para las variables cuantitativas (*gasto*, *transferencias*, *desempleo* y *fortaleza*) hemos dividido los municipios en dos grupos (municipios con un alto nivel de transparencia y municipios con un bajo nivel de transparencia) en función de la mediana de la variable *ITF\_media*. De esta forma, para cada variable tenemos dos grupos de observaciones, uno formado por los municipios con un alto nivel de transparencia (51 muni-

pios), y otro constituido por los municipios con un bajo nivel de transparencia (49 municipios). Comparando los valores medios de cada una de las variables en ambos grupos podremos determinar si existen diferencias significativas en función del nivel de transparencia del municipio. Por otro lado, la relación entre la variable binaria *ideología* y la transparencia se examina separando la muestra entre los municipios gobernados por alcaldes

progresistas (54 municipios) y aquellos gobernados por alcaldes conservadores (46 municipios). Esto nos permite verificar si existen diferencias en el nivel de transparencia como consecuencia de la ideología del alcalde.

#### 4. DISCUSIÓN

Los resultados del test de diferencias de medias para la variable binaria aparecen en la tabla 1 y aquellos obtenidos para las variables cuantitativas figuran en la tabla 2.

Tabla 1. Test de diferencia de medias

Variable	Municipios gobernados por alcaldes progresistas (54)	Municipios gobernados por alcaldes conservadores (46)	Diferencia de medias
ITF_media	54,906	40,866	***14,0396

Se ha aplicado la prueba de Levene para contrastar la igualdad de varianzas.  
Significatividad: \*\*\*1%, \*\*5%,\*10%

Tabla 2. Test de diferencia de medias

Variable	Municipios con alto nivel de transparencia (51)	Municipios con bajo nivel de transparencia (49)	Diferencia de medias
fortaleza	0,389	0,432	**0,0427
gasto	1136,736	1038,579	**_98,1583
transferencias	456,938	398,691	**_-58,2468
desempleo	10,048	11,048	**1,2407

Se ha aplicado la prueba de Levene para contrastar la igualdad de varianzas.  
Significatividad: \*\*\*1%, \*\*5%,\*10%

A la vista de los resultados, podemos concluir que los municipios gobernados por partidos progresistas son más transparentes que los gobernados por partidos conservadores (54,91 frente a 40,87), siendo estas diferencias significativas. Confirmamos así que los gobiernos progresistas están dispuestos a implementar mayores niveles de transparencia que los conservadores, intentando de alguna manera justificar su apuesta por un mayor sector público.

Centrándonos en la fortaleza política, encontramos que los gobiernos menos fragmentados, es decir, los que gozan de mayor fortaleza política, son menos transparentes que los gobiernos divididos. Por lo tanto, esto demuestra que la rivalidad entre los partidos que conforman el gobierno fomenta la publicación de información financiera debido al afán de los políticos de limitar la

capacidad de actuación de los miembros del gobierno que no pertenecen a su partido.

En cuanto al gasto total observamos que éste es superior en los municipios con mayores niveles de transparencia, confirmando así las conclusiones de Santiago *et al.* (2010), quienes encontraron una relación positiva entre el gasto total y la transparencia fiscal.

Por otra parte, si prestamos atención a las transferencias, podemos observar que los ayuntamientos más transparentes reciben de las administraciones autonómica y central una cantidad superior de recursos financieros.

Finalmente, en cuanto a la tasa de desempleo, tal y como se esperaba, los municipios con un bajo nivel de transparencia tienen una mayor tasa de desempleo que los municipios con un elevado nivel de transparencia.

Este hecho concuerda con lo demostrado por la literatura previa: la riqueza municipal se relaciona positivamente con la transparencia (Hammed, 2005; Piotrowski y Van Ryzin 2007).

## 5. CONCLUSIONES

Este trabajo estudia los factores relacionados con la transparencia financiera municipal a largo plazo mediante el uso del índice elaborado por Transparencia Internacional. Concretamente, hemos analizado la relación entre diversas variables políticas y económicas y el nivel de transparencia financiera de 100 de los municipios más grandes de España.

Nuestros resultados revelan que los municipios gobernados por partidos progresistas son más transparentes que los gobernados por conservadores. Además, se muestra que una mayor fragmentación del gobierno local conlleva un mayor nivel de transparencia. Esto pone de manifiesto que aquellos partidos que gobiernan en solitario hacen uso de su poder mayoritario para obstaculizar la apertura informativa de los ayuntamientos que dirigen. El gasto total per cápita es superior en los municipios más transparentes. Esto podría indicar que los ayuntamientos incrementan sus niveles de transparencia financiera a fin dar a conocer a los ciudadanos su política de gasto. Los resultados también indican que

el desempleo está relacionado con un menor nivel de transparencia. Es decir, aquellos municipios cuya situación económica es más favorable tienen unos niveles superiores de transparencia financiera. Finalmente, el estudio indica que los municipios con alto nivel de transparencia reciben más transferencias.

Gracias a la elaboración del índice de transparencia hemos podido identificar los factores políticos y económicos relacionados con la transparencia a largo plazo y, además, el análisis de su evolución nos ha permitido observar que su propia publicación ha sido uno de los mayores estímulos para que los gobiernos municipales incrementen su nivel de información pública. De hecho, como señala Lizcano (2010), el índice de transparencia es un exponente de la calidad democrática de la corporación local y por lo tanto, su publicación resulta útil para que los ciudadanos puedan evaluar el esfuerzo realizado por los gobiernos para facilitarles el acceso a la información. Además, repercute de forma beneficiosa en la ciudadanía ya que fomenta la cultura de la información entre los municipios. Por tanto, creemos que sería interesante que se elaborase este índice para el resto de municipios españoles ya que propiciaría que éstos aumentaran la información que ofrecen a los ciudadanos.



## BIBLIOGRAFÍA

- Alt, J.E., Lassen, D.D y Rose, S.** (2006) *The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the American States*, IMF Staff Papers 53: 30-57.
- Ferejohn, J.** (1999) *Accountability and authority: towards a model of political accountability*, In: A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin (Eds) *Democracy, Accountability and Representation*, 131–153 (New York: Cambridge University Press).
- Gemmell, N., Morrissey, O. y Pinar, A.** (2002) *Fiscal illusion and political accountability: theory and evidence from two local tax regimes in Britain*, *Public Choice*, 110: 199–224.
- Hameed, F.** (2005) *Fiscal transparency and economic outcomes*, *IMF Working Paper: International Monetary Fund*, Washington.
- Heyndels, B. y Smolders, C.** (1994) *Source fiscal illusion at the local level: empirical evidence for the flemish municipalities*, *Public Choice*, 80(3/4): 325–338.
- Lassen, D. D.** (2001) *Political accountability and the size of government: theory and crosscountry evidence*, *Economic Policy Research Unit and University of Copenhagen Working Paper*.
- Lizcano, J.** (2010). *Corrupción y transparencia: el ámbito municipal*, *Economía Exterior*, otoño 2010 (54): 137-144.
- Piotrowski, S. J. y Van Ryzin, G. G.** (2007) *Citizen attitudes toward transparency in local government*, *The American Review of Public Administration*, 37: 306–323.
- Roubini, N. y Sachs, J. D.** (1989a) *Political and economic determinants of budget deficits in the industrial democracies*, *European Economic Review*, 33: 903–938.
- Roubini, N. y Sachs, J. D.** (1989b) *Government spending and budget deficits in the industrial countries*, *Economic Policy: A European Forum*, 8: 99–132.
- Santiago, A., Reyes, F. y Caamaño, J.** (2010). *Budget Transparency in Local Government: Empirical Analysis on a Sample of 33 Galician Municipalities*, *XVII Encuentro de Economía pública*.