

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

María Lorena Alonso Magdaleno

Máster en Sistemas de Información y Análisis Contable por la
Universidad de Oviedo

Jesús García-García

Profesor Contratado Doctor, Departamento de Contabilidad
Universidad de Oviedo

Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias

RESUMEN/ABSTRACT:

A pesar de la mucha literatura académica dedicada al estudio del nivel de divulgación y transparencia de los municipios españoles, poco se conoce acerca de estos niveles en los ayuntamientos de mediano y pequeño tamaño. Este trabajo pretende rellenar esa laguna de la literatura ofreciendo un estudio del nivel de transparencia de todos los municipios de la comunidad autónoma española del Principado de Asturias, particularmente de los 75 municipios no evaluados por Transparencia Internacional España en su Índice de Transparencia de Ayuntamientos (ITA). Para ello hemos aplicado la metodología 2012 del ITA ajustando los criterios al tamaño de la población en estudio. Los resultados muestran un panorama desolador con niveles alarmantemente bajos, especialmente para los aspectos de transparencia financiera y presupuestaria. No obstante, aparentemente existe una relación ligeramente positiva entre la población del municipio y el nivel de transparencia. Además, nuestros resultados muestran que la distribución del índice es similar a la que ofrecían los municipios españoles de gran tamaño en los años previos a la implantación del ITA. Por ello creemos que se hace necesario extender la evaluación de la transparencia mediante índices de alto impacto mediático al mayor número posible de ayuntamientos españoles.

Despite the large research on the disclosure and transparency level of Spanish local governments, little is known about it when measured on medium and small sized municipalities. This study intends to fill the gap in the literature by providing an inquiry into the levels of transparency of all municipalities in the Spanish autonomous community of the Principality of Asturias, especially focused on the 75 local governments that are not evaluated in the Index of Municipalities (ITA) carried out by Transparency International Spain. To this end, we have applied ITA-2012 methodology adapting it to the particularities of medium and small sized municipalities. The results show a bleak picture and alarming figures, especially for financial and budgetary transparency. However, our results display a slight positive relationship between the size of the municipality and the level of transparency. Furthermore, the frequency distribution for the index is quite similar to that of the larger Spanish municipalities in the years prior to the implementation of the ITA. We therefore believe that evaluation of transparency by means of high-media impact measures should be extended to include as many as possible local governments.

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

TRANSPARENCIA, ÍNDICE, MUNICIPIOS, ASTURIAS, POBLACIÓN
TRANSPARENCY, INDEX, MUNICIPALITIES, ASTURIAS, POPULATION

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia en las entidades públicas es fundamental para cumplir con la rendición de cuentas de las Administraciones Públicas para con sus ciudadanos, convirtiéndose en una de las características fundamentales del buen gobierno.

Actualmente el concepto de transparencia ha cobrado auge y se ha convertido en un importante reto de la sociedad contribuyendo a evitar un mal uso de los fondos públicos, ineficiencias y abusos por ejercicio de la función pública. Más allá de ser un instrumento preventivo de la corrupción, la transparencia promueve y favorece la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública creando un vínculo entre ciudadanos y administraciones. A pesar de lo actual del debate sobre transparencia, ya en 1977 Muñoz Machado se refería a ella al apuntar que la “transformación de la Administración no puede limitarse a una simple perspectiva tecnológica, sino que también exige de un enfoque completo, multidireccional e integral para materializar los principios de participación ciudadana que recoge el texto constitucional en su artículo 9.2, reforzando así la legitimidad democrática de la Administración”.

En España, la medida del grado de transparencia en las Administraciones Públicas se ha realizado fundamentalmente por parte de Transparencia Internacional España (TI-España), rama española de la organización *Transparency International* presente en más de cien países. Por su historial e impacto mediático, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) es la más popular de las medidas. Desde 2008 evalúa la transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles, incluyendo todas las capitales de provincia con independencia de su población.

Este estudio pretende profundizar en la transparencia de los gobiernos locales más allá del punto al que llegan las evaluaciones de TI-España. Hemos considerado de interés conocer el nivel de transparencia de todos los municipios de la comunidad autónoma del Principado de Asturias. En sus cuatro ediciones (2008, 2009, 2010 y 2012), el ITA solo ha evaluado a los municipios de Oviedo, Gijón y Avilés, que en conjunto suponen el 55% de la población asturiana. Al igual que en el resto de comunidades españolas, se han obviado los municipios de menor tamaño por razones operativas, lo que significa que un 45% de la población no dispone de ninguna evaluación pública del nivel de transparencia de sus gobiernos locales.

El interés de nuestra investigación radica en los escasos trabajos previos que describen el nivel de transparen-

cia de los municipios de menor tamaño, considerando el conjunto de los existentes en un marco administrativo o geográfico. Los estudios de Esteller-Moré y Polo Otero (2012) y Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías y Santiago-Boubeta (2013) son los únicos centrados en municipios de pequeño tamaño en el ámbito español, pero se basan en metodologías divergentes respecto al resto de estudios por no considerar la divulgación web.

El presente trabajo aporta a la literatura empírica el estudio sobre el comportamiento de una población total de gobiernos locales, cuyo nivel de transparencia nunca ha sido evaluado. Los resultados pueden permitir profundizar en la investigación sobre procesos de divulgación y transparencia, contrastando con resultados obtenidos en municipios que por su tamaño llevan años siendo evaluados públicamente.

Tras esta introducción al problema, el estudio se estructura de la siguiente manera: el apartado 2 resume la situación actual de la investigación sobre transparencia local en España, particularmente centrada en el tamaño del municipio; el apartado 3 especifica la metodología empleada; el apartado 4 analiza los resultados obtenidos; y, finalmente, el apartado 5 presenta las conclusiones obtenidas.

2. PANORAMA DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL EN ESPAÑA

No existiendo una definición única de transparencia en la literatura, todas las aproximaciones que se han hecho a ella giran en torno al concepto básico de suministrar un amplio caudal de información relevante al público en plazos oportunos de tiempo. La diferencia respecto al concepto clásico de rendición de cuentas viene marcada por el uso de Internet como vía de comunicación que permite divulgar grandes volúmenes de información en un plazo reducido de tiempo y a un coste mínimo, especialmente cuando los datos son suministrados en bruto¹.

No hay duda de que la apertura de datos públicos incrementa la transparencia sobre las administraciones y sus actuaciones. Por este medio se promueve el ejercicio de la responsabilidad y el buen gobierno, se impulsa el debate ciudadano sobre lo público y se contribuye a la lucha contra la corrupción, causante de una creciente desafección entre ciudadanos y administraciones. En el caso particular de España, el problema de transparencia y corrupción se ha convertido para la ciudadanía en uno de los problemas que más preocupa a los españoles según el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). Atendiendo al Barómetro de junio de 2014 la corrupción

¹ Como es el caso, por ejemplo, de los municipios ingleses y la obligación legal de publicar mensualmente todas las operaciones de gasto superiores a las 500 libras en formato de texto tabulado (<https://www.gov.uk/government/policies/making-local-councils-more-transparent-and-accountable-to-local-people>).

y el fraude sería uno de los problemas que más preocupan a los españoles después del paro, seguido muy de cerca de los políticos en general, los partidos y la política². Todo ello refuerza que la corrupción y el fraude en la gestión pública constituyen un problema relevante para la sociedad española, que a su vez está demandando mayor participación en los asuntos de gobierno ante la preocupación por la opacidad de las administraciones nacionales, regionales o locales, como nos muestra el 'Estudio de la demanda y uso de Gobierno Abierto en España' efectuado por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información³.

Acemoglu y Robinson (2012) denominan élites extractivas a los actores que, en la cúspide de la pirámide informacional y beneficiándose de las asimetrías informativas, bien como gobernantes o bien como élites administrativas, pervierten su objetivo del interés general y encaminan la actuación de la gestión pública hacia la captura de rentas de la mayoría de la población. Dado el menor tamaño institucional de los gobiernos locales, estos grupos de presión podrían tener más facilidad para alcanzar sus objetivos presionando a los funcionarios y cargos públicos, tal y como señalan Tanzi (1994) y Prud'Homme (1995). El uso de Internet como canal de comunicación y divulgación de datos de las Administraciones Públicas, permite a la ciudadanía ver reducidas las asimetrías informativas respecto a gobiernos y administraciones y, en consecuencia, es una estrategia en la lucha contra las élites extractivas y en favor del buen gobierno.

Siendo la administración más cercana a los ciudadanos, los gobiernos locales fueron durante el año 2013

las administraciones menos transparentes de España, de acuerdo al informe 'Tuderechoasaber.es' de las organizaciones Access Info y Fundación Ciudadana Civio⁴ y basado en la hipótesis de que la manera más directa de valorar la seriedad con la que se toman las Administraciones la transparencia (más allá de valoraciones estéticas como número de portales, uso de formularios, suma de indicadores formales, etc) es medir cómo responden a los ciudadanos que se dirigen formalmente a ellas solicitando acceso a la información que obra en su poder. De acuerdo a sus resultados, los entes municipales españoles habrían respondido durante el año 2013 a un 81,3% de las peticiones con el silencio administrativo, ignorando la petición de información ciudadana y superando en un 11% la tasa de silencio administrativo del año anterior. Esta tasa fue del 57% para el conjunto de las instituciones públicas. Este hecho nos muestra que, si bien la labor de los últimos años en los diversos Órganos de Control Externo ha mejorado sensiblemente la rendición de cuentas en el plano financiero y presupuestario del sector público, la transparencia no implica solo hacer pública la información contable, sino que ha de referirse a toda aquella información relativa a la gestión de la entidad que pudiera resultar de interés para la ciudadanía. No queremos con ello caer en lo que Hood (2006) definió como la conversión de la transparencia de las administraciones públicas en un concepto cuasi-religioso prescrito universalmente para solucionar todo tipo de problemas, especialmente los relativos a mala gestión, ineficiencia y corrupción. Pero sí poner de manifiesto que la transparencia no supone el cumplimien-



²Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas, junio de 2014 (Ref: 3029): http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=14090

³<http://www.ontsi.red.es/ontsi/es/estudios-informes/estudio-de-la-demanda-y-uso-de-gobierno-abierto-en-espana-edicion-2013>

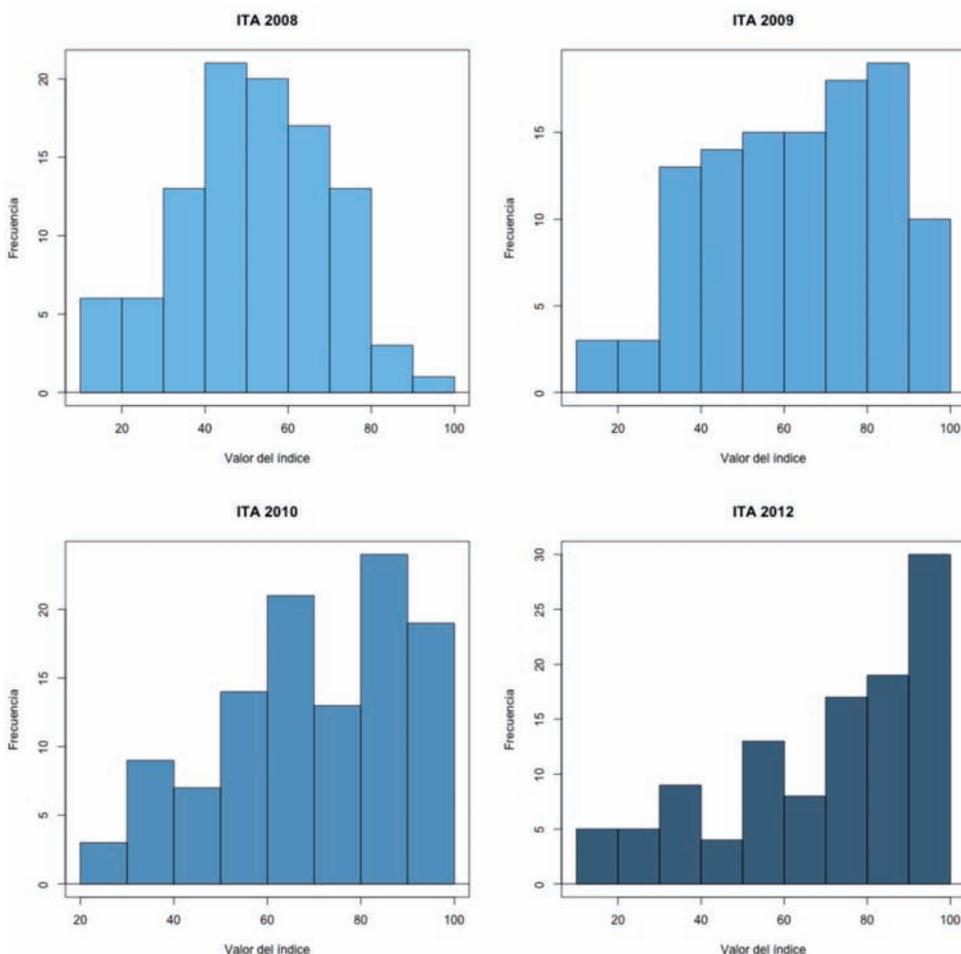
⁴<http://blog.tuderechoasaber.es/informe2013/>

to de una serie de requisitos formales, sino una actitud proactiva de las administraciones hacia sus ciudadanos, estando dispuestas a publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas, considerándose que el secreto y la denegación de la información han de ser las excepciones.

La existencia de índices de evaluación externa como los publicados por TI-España ha contribuido a paliar el déficit de transparencia de los gobiernos locales hacia los ciudadanos. Entre sus bondades, pero al mismo tiempo inconvenientes, nos encontramos que es un índice cuyos contenidos son conocidos previamente por los evaluados y con un gran impacto mediático que presiona a los gestores públicos a volcar sus esfuerzos en él⁵. Ello permite adaptar la divulgación a las exigencias del índice en un proceso similar al descrito por Meyer y Gupta (1994) en su paradoja del desempeño como aprendizaje positivo

(todos los agentes obtienen valores tan altos que el índice pierde su capacidad de detectar el mal desempeño) y aprendizaje perverso (los agentes concentran sus esfuerzos en aquello que es evaluado por el índice). El Gráfico 1 nos muestra la distribución de frecuencia del ITA para las cuatro evaluaciones realizadas por TI-España. Claramente se observa el cambio del año 2008 al 2012, pasando de una distribución de campana a una distribución con un fuerte sesgo hacia los mayores valores del índice. Lo que pudiera ser interpretado como un éxito en transparencia, es al mismo tiempo una muestra del peligro que ofrece una evaluación por un índice cuyas exigencias podrían no estar evolucionando lo suficientemente rápido. Sin duda, debemos huir del excesivo triunfalismo que nos pueden ofrecer los resultados de este tipo de índices, pero al mismo tiempo han supuesto un importante catalizador en la divulgación de información no exigible legalmente.

Gráfico 1: Evolución en la distribución del ITA 2008-2012.



Fuente: Elaboración propia según datos de Transparencia Internacional España.

⁵Sirva como ejemplo que casi todos los municipios evaluados en el ITA tienen una sección en su web donde se ofrecen los indicadores del ITA enlazando a la información ofrecida.

En el campo de la literatura académica son numerosos los estudios que se han focalizado en la administración local española y los determinantes de la divulgación informativa. La Tabla 1 recoge los principales estudios en torno a los determinantes de la divulgación de información municipal.

Tabla 1: Resumen de literatura empírica sobre transparencia en municipios españoles.

Estudios no basados en ITA		
Autores	Población (efecto)	Muestra
Serrano-Cinca, Rueda-Tomás y Portillo-Tarragona (2009)	SI (+) ***	92 municipios españoles mayores de 70.000 habitantes
Cárcaba García y García-García (2010)	SI (+) ***	334 municipios españoles mayores de 20.000 habitantes
Esteller-Moré y Polo Otero (2012)	SI (-) * municipios > 5000 habitantes NO municipios < 5000 habitantes	691 municipios catalanes
Caamaño-Alegre et al. (2013)	NO a nivel global SI (+) * solo en cuestiones fiscales y presupuestarias	33 municipios gallegos (muestreo)
Vila i Vila (2013)	SI (+) **	529 municipios valencianos
Frias-Aceituno et al. (2014)	SI (+) *** Parcial: e-government: SI (+) *** e-governance: SI (+) * e-democracy: NO	102 mayores municipios españoles mayores de 75.000 habitantes
Estudios basados en ITA		
Guillamón, Bastida y Benito (2011)	SI (+) ** SI (+) *** (en función del método de regresión elegido)	100 municipios ITA 2008
Albalate del Sol (2013)	SI (+) ** excepto para transparencia en contrataciones de servicios donde no resulta significativa	110 municipios ITA 2010

(***), (**) y (*) indica que el efecto de la variable resultó significativo al 99%, 95% y 90% respectivamente

Podemos establecer que en los estudios basados en municipios de mediano y gran tamaño (más de 20.000 habitantes) el tamaño sí resulta ser una de las variables explicativas del nivel de transparencia. No obstante, cuando descendemos a estudios en los que la mayor parte de la muestra se compone de municipios con población inferior a los 20.000 habitantes, el tamaño poblacional parece no ser un determinante puesto que no se observa una clara relación.

En general, el tamaño de la población ha sido considerado en la literatura como un determinante positivo del nivel de divulgación de información, tanto midiéndose el nivel de divulgación en base a los resultados de TI-España como midiéndose en base a índices propios. Las excepciones han venido dadas fundamentalmente por tres estudios.

Esteller-Moré y Polo Otero (2012) no encontraron relación significativa para municipios de tamaño inferior a 5.000 habitantes. Si hallaron relación significativa con signo primero negativo y luego positivo para los superiores a 5.000 habitantes, pues la relación establecida era no lineal, por lo que a partir de ciertos niveles de población se vuelve a unos resultados concordantes con otros estudios. La parte relevante del estudio de Esteller-Moré y Polo Otero, centrado solo en la transparencia fiscal y presupuestaria, viene del hecho de que muestra que para niveles de población pequeños, el nivel de transparencia pudiera ser más elevado que para los niveles inmediatamente superiores; quizá consecuencia de la poca complejidad que presentan los entes municipales a esos niveles. A medida que la complejidad administrativa aumenta, la divulgación sería menor hasta alcanzar un tamaño crítico por encima del cual la relación pasaría a ser positiva. Los autores no facilitaron expresamente el nivel de población al que se produciría la inflexión entre la relación negativa y positiva, pero de sus datos se deduce que estaría en torno a los 20.000 habitantes. Si bien los resultados del estudio resultan de especial interés para el estudio de la transparencia en los municipios de menor tamaño, el índice de transparencia elaborado se basó en la entrega en plazo de documentación presupuestaria y financiera a la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, y no en la divulgación de información a través de la web. Por ello, sus resultados deben ser interpretados con cautela, en especial la hipótesis explicativa sobre la complejidad administrativa, que no creemos tan acertada para la divulgación web.

Caamaño-Alegre et al. (2013) no hallaron relación significativa excepto para cuestiones relativas a divul-

gación de información presupuestaria y financiera, no obstante con una tasa de significación muy baja. A diferencia de Esteller-Moré y Polo Otero su muestra era sustancialmente reducida, 33 municipios frente a 691. Además su metodología de elaboración del índice se basó en cuestionarios respondidos por interventores municipales y no, de nuevo, en el estudio de la información contenida en la web. Ambos factores creemos que introducen diferencias fundamentales respecto a otros estudios.

Por el contrario, Frías-Aceituno, García-Sánchez y Rodríguez-Domínguez (2014) sí encontraron una relación positiva, excepto para los aspectos de participación ciudadana. No obstante, su estudio se centraba en municipios con población superior a los 75.000 habitantes. A pesar de ello, el resultado no es sorprendente pues los procesos de transparencia en su ejecución como divulgación de información por los gobiernos son previos a los procesos de participación y colaboración ciudadana. Sería pues normal que al encontrarse más asentados los primeros, los resultados empíricos fueran también más concluyentes.

3. METODOLOGÍA

La comunidad autónoma del Principado de Asturias se organiza territorialmente en 78 municipios, que reciben la denominación tradicional de concejos, y que se agrupan en ocho comarcas a efectos de agregación de datos en las estadísticas regionales. En el Principado residen poco más de un millón de habitantes, el 55% de esta población se agrupa en los tres municipios evaluados por el ITA. El 45% restante reside en los 75 concejos no evaluados.

El principal objetivo de nuestro estudio es evaluar el nivel de transparencia de todos los municipios asturianos. Para ello hemos elaborado un índice, al que denominamos ITAPA (Índice de Transparencia de Ayuntamientos del Principado de Asturias), siguiendo la metodología del ITA-2012 elaborado por TI-España⁶.

El índice evalúa la presencia en la web municipal de 80 ítems de información, valorando para cada uno de ellos como 1 si la información se encuentra presente y como 0 si no se encuentra presente. En función de los valores recogidos para los 80 indicadores, se calcula el valor final del índice como un valor entre 0 y 100, tanto a nivel global como para las seis áreas de transparencia en que se divide el ITA-2012:

A. Información sobre la corporación municipal (17 indicadores)

⁶La metodología empleada por TI-España para el ITA-2012 se puede encontrar en http://www.transparencia.org.es/ITA_2012/INDICE_ITA_2012.htm. Se han mantenido las seis áreas de transparencia en que se divide y la ordenación de los 80 indicadores, correspondiéndose la codificación del ITAPA con la correspondiente del ITA-2012.

- B. Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (13 indicadores)
- C. Transparencia económico-financiera (14 indicadores)
- D. Transparencia en las contrataciones de servicios (4 indicadores)
- E. Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas (17 indicadores)
- F. Indicadores nueva ley de transparencia (15 indicadores)

A lo largo de los meses de enero a abril de 2014 se revisaron las web de los 78 ayuntamientos asturianos. Para cada una de ellas se observó la existencia de la información referida en los 80 indicadores. Como resulta obvio, los indicadores de TI-España se formulan para unos ayuntamientos cuyo tamaño es siempre superior a la mayoría de los concejos asturianos. Por ello, alguno de los indicadores tuvo que ser reformulado atendiendo a este menor tamaño. Además, TI-España no publica en su metodología los criterios empleados para considerar que una información se encuentra o no presente, tanto a nivel temporal como de detalle o de posicionamiento y profundidad en la web. Por ello, fue preciso redefinir alguno de los indicadores y aplicar criterios propios para considerar que la información se encontraba presente o no. De manera general para todos los indicadores, y atendiendo el lapso temporal al tipo de información solicitada, cuando ésta se encuentra en la web pero resulta temporalmente desfasada se le asigna valor 0 al indicador.

A continuación, se indican las modificaciones y criterios adoptados específicamente para nuestro estudio y que se pudieran desviar de los considerados por TI-España:

A) Información sobre la Corporación Municipal

- Acorde al indicador A1 se deberán especificar los datos biográficos del alcalde/sa y sus concejales/as. Algunos ayuntamientos presentan esta información incompleta, refiriendo los datos relativos a los concejales/as pero no los relativos al alcalde/sa. En este caso se asignó 0 al indicador.
- Atendiendo al indicador A2 se deben especificar las direcciones electrónicas del Alcalde/sa y de los concejales/as del ayuntamiento. De nuevo es frecuente encontrar ayuntamientos en los cuales se publican direcciones electrónicas incompletas, o bien se publican las direcciones de los concejales/as, pero no la del alcalde/sa. Dado el elevado número de ayuntamientos que se encontraban en esta situación, se procedió a reasignar el indicador asignando un 1 cuando

se publican todas las direcciones electrónicas de los concejales/as, aunque no estuviera publicada la del alcalde/sa.

- Según el indicador A4 el ayuntamiento debe publicar de forma completa la Relación de Puestos de Trabajo (RPT). Muchos de los ayuntamientos analizados o no presentan esta información o lo hacen de forma incompleta. En este caso se le adjudica valor 0 al indicador.
- Según el indicador A8 deben estar aprobados y publicados la Agenda Local 21 y el Plan Estratégico municipal. Es frecuente encontrar a ayuntamientos con esta información incompleta, de modo que en algunos casos esta aprobada y publicada la Agenda Local pero no el Plan Estratégico y, en otras ocasiones, o no está publicado ninguno de los dos conceptos, o bien la Agenda Local 21 aparece no adaptada al municipio. Se procedió a reformular el indicador de modo que en la primera circunstancia el valor asignado es un 1 y en la segunda un 0.
- El indicador A14 evalúa la divulgación de las actas de los Plenos Municipales. Se asignó valor 0 al indicador a aquellos ayuntamientos que aunque presentan las actas de plenos lo hacen:
 - a) de forma incompleta
 - b) presentan las convocatorias de plenos y no sus actas
 - c) enlazan, única y exclusivamente, un vídeo del Pleno celebrado, dificultando así la búsqueda en su contenido
 - d) las últimas actas presentadas corresponden a plenos de años anteriores y no a los correspondientes al año en curso, o al anterior.

B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad

- El indicador B18 establece que se han de publicar los horarios y precios de los establecimientos culturales y deportivos municipales abiertos al público. En algunas ocasiones esta información aparece poco detallada o incompleta, o bien en apartados dispares. Por ejemplo, algunos servicios muestran el horario pero no el precio. Se procedió igualmente a asignar 1 al indicador.
- En relación al indicador B21 acerca de la comunicación de las incidencias en los cortes de tráfico, la mayor parte de los ayuntamientos no disponen de un apartado específico para notificar este tipo de información. En algunos casos lo notifican en la sección de noticias, no obstante, al no disponer de un apartado específico para esta información, si no existe notificación al respect-

to es muy difícil conocer si la causa es que no ha sido publicada o simplemente no se ha producido ningún corte reciente. Por esta razón se asignó 0 al indicador cuando en la web no existe un enlace específico a este tipo de datos.

- Según el indicador B24 deben existir foros de participación en la web del propio ayuntamiento. Si bien algunos ayuntamientos disponen de enlaces a las redes sociales más habituales, como Facebook y Twitter, no disponen de foros de participación ciudadana en la web, por lo que se optó por puntuar con 0 al indicador en estas circunstancias ya que se estaría exigiendo un registro en una plataforma privada de terceros para la participación ciudadana.

E) Transparencia en materia de urbanismo y obras públicas

- El indicador E49 evalúa la existencia de una sección visible en la web municipal dedicada a urbanismo. En muchos casos los ayuntamientos cuentan con la misma en su página web pero, o bien está vacía de contenido o bien suelen confundir el contenido de este apartado incorporando simplemente datos de localización o contacto de la oficina o algún formulario de solicitud de información. En estos casos se asignó valor 0 al indicador.
- Se reformularon los indicadores E58 y E59 relativos a la publicación de listados de empresas que concurren a licitación de las obras públicas y que realizan las obras de urbanización más importantes, respectivamente. Dado el tamaño de los municipios considerados, es frecuente que esta publicación se realice de manera incompleta, en particular no mediante un listado expreso sino mediante la publicación de diversos tipos de documentos conteniendo la información. Por ello, se valoraron positivamente los indicadores cuando en la documentación ofrecida figuraban claramente los nombres de las empresas y los importes, aunque no existiera un listado único ni detalles de plazos. Esta ha sido quizás una de las modificaciones más sustanciales a la metodología ITA-2012, pues no disponer de listado dificulta la comprobación y tratamiento de la información, puesto que es necesario analizar documento a documento. Por el contrario, cuando solo existía la remisión a la plataforma de contratación del Estado, se asignaba valor 0, pues como criterio

general la información debe existir en la web municipal y no en sistemas de agregación externos.

- Respecto al indicador E61 de publicación de la fecha de finalización de las obras municipales más importantes, se redujo el límite de 500.000 a 100.000 euros, dado el tamaño de los municipios analizados.

4. RESULTADOS

Los resultados obtenidos resultan realmente desalentadores. En la Tabla 2 se detallan los resultados obtenidos para los municipios de Oviedo, Gijón y Avilés, comparados con los obtenidos en el ITA-2012, para las distintas áreas de transparencia. En la Tabla 3 se ofrecen los valores del ITAPA para los 75 municipios no evaluados por el ITA, agrupados por tramos poblacionales y desglosados para las distintas áreas de transparencia. En esta última tabla se ofrecen los valores de la media, desviación típica, valor mínimo y máximo, primer y tercer cuartil (Q1 y Q3), y segundo cuartil o mediana (Q2), junto con el número de municipios que se encuentran en cada tramo poblacional.

Los tres municipios evaluados desde 2008 por TI-España obtienen los valores más altos en el ITAPA, con una sensible diferencia respecto al resto de municipios asturianos, consecuencia lógica de llevar varios años inmersos en una evaluación de transparencia con una metodología que ya les resulta familiar. Por ello, resulta sorprendente la reducción que se observa en el índice de transparencia para estos tres municipios desde la última evaluación realizada en el año 2012, y que en ningún modo puede ser imputada a los diferentes criterios en la interpretación de los indicadores que se puede haber hecho en nuestro estudio, pues mayoritariamente los criterios enunciados son más laxos de lo que resultaría de una interpretación literal del indicador. En nuestra opinión, los menores valores pudieran corresponderse con una cierta relajación por parte de los ayuntamientos en la divulgación de información al encontrarse en el momento de la ejecución de este estudio en un periodo no evaluable⁷, presentando en algunas ocasiones datos sensiblemente desfasados en el tiempo.

Para el resto de municipios, los niveles de transparencia se reducen muy sustancialmente, con porcentajes en el índice general inferiores al 50% e incluso insignificantes en la mayoría de los municipios con valores por debajo del 10%.

Del análisis de las magnitudes ofrecidas por el índice general se observa que sí parece existir una cierta relación positiva entre nivel de transparencia y población,

⁷La ejecución de la próxima evaluación de TI-España está anunciada para el segundo semestre de 2014, mientras que el presente estudio se ejecutó entre enero y abril de 2014.

Tabla 2: Comparativa de valores de los índices de transparencia para los ayuntamientos evaluados en el ITA-2012 e ITAPA.

AYUNTAMIENTO	ITA-2012	ITAPA
Oviedo	100	76,25
Gijón	100	75
Avilés	96,3	67,5

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3: Resumen de valores del ITAPA por estratos de población para ayuntamientos no evaluados en el ITA.

ITAPA - Índice general								
	media	dev. típica	mínimo	Q1	Q2 (mediana)	Q3	máximo	municipios
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	15,42	4,59	10	13,75	14,38	15,94	23,75	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	12,81	11,41	3,75	4,69	11,88	13,75	45	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	9,5	5,63	3,75	5	8,12	13,44	20	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	9,66	4,68	3,75	6,87	8,75	11,87	17,5	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	6,78	4,21	1,25	3,75	6,25	8,75	16,25	19
Menos de 1.000 habitantes	6,91	5,91	2,5	3,75	3,75	10	21,25	17
A) Información sobre la corporación municipal								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	18,63	7,81	5,88	17,65	17,65	22,06	29,41	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	12,25	14,94	0	5,88	5,88	11,76	52,94	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	7,06	7,75	0	1,47	5,88	5,88	23,53	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	3,74	5,44	0	0	0	5,88	17,65	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	6,19	7,2	0	0	5,88	11,76	23,53	19
Menos de 1.000 habitantes	5,54	8,44	0	0	0	5,88	23,53	17
B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	21,79	7,57	15,38	15,38	19,23	28,85	30,77	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	25,64	12,85	15,38	15,38	23,08	30,77	61,54	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	27,69	7,43	15,38	23,08	26,925	30,77	38,46	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	27,97	8,61	15,38	23,08	23,08	30,77	46,15	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	23,08	7,25	7,69	19,23	23,08	26,92	38,46	19
Menos de 1.000 habitantes	21,27	5,79	7,69	15,38	23,08	23,08	30,77	17
C) Transparencia económico-financiera								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	0	0	0	0	0	0	0	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	1,30	4,31	0	0	0	0	14,29	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	19
Menos de 1.000 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	17
D) Transparencia en las contrataciones de servicios								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	8,33	12,91	0	0	0	18,75	25	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	20,83	31,68	0	0	0	50	75	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	2,5	7,91	0	0	0	0	25	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	6,82	16,17	0	0	0	0	50	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	2,63	11,47	0	0	0	0	50	19
Menos de 1.000 habitantes	4,41	13,21	0	0	0	0	50	17
E) Transparencia en materia de urbanismo y obras públicas								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	26,47	16,95	11,76	17,65	20,59	27,94	58,82	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	16,67	20,2	0	0	11,76	19,12	70,59	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	11,17	12,23	0	0	8,82	20,59	29,41	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	16,04	12,36	0	8,82	11,76	23,53	35,29	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	7,43	11,9	0	0	0	11,76	35,29	19
Menos de 1.000 habitantes	8,65	15,99	0	0	0	17,65	47,06	17
F) Indicadores de nueva ley de transparencia								
Más de 15.000 habitantes (no ITA)	10	8,16	0	3,33	13,33	13,33	20	6
De 10.000 a 15.000 habitantes	7,78	9,36	0	0	3,33	13,33	26,67	12
De 5.000 a 10.000 habitantes	5,33	7,57	0	0	0	11,66	20	10
De 2.000 a 5.000 habitantes	1,82	4,31	0	0	0	0	13,33	11
De 1.000 a 2.000 habitantes	0	0	0	0	0	0	0	19
Menos de 1.000 habitantes	1,18	2,62	0	0	0	0	6,67	17

Fuente: Elaboración propia.

que se manifiesta más claramente si tomamos como medida representativa la mediana (Q2). En ningún caso se deduce una relación inversa para los menores tamaños como podría esperarse de los resultados de Esteller-Moré y Polo Otero, si bien es cierto que 47 municipios (un 60% del total) se encuentran por debajo de los tamaños críticos por ellos señalados.

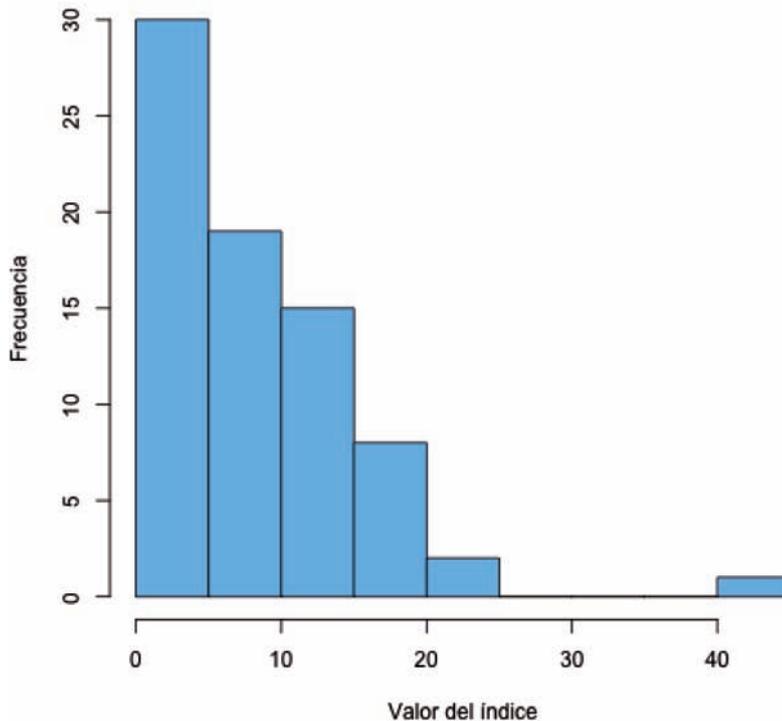
Esta relación positiva respecto al tamaño es visible en los subíndices de información sobre la corporación municipal (A), urbanismo y obras públicas (E) e indicadores de nueva ley de transparencia (F). Por el contrario, los subíndices de relaciones con la sociedad (B) y transparencia en las contrataciones de servicios (D) no reflejan relación con el tamaño del municipio, si bien en éste último los valores no son especialmente elevados, concentrándose los valores del índice en muy pocos municipios.

Mención aparte merece el subíndice de transparencia económica y financiera (C), que prácticamente ofrece un valor global de cero y dónde uno solo de los 75 ayun-

tamientos analizados ofrecía algún tipo de información. En este área de transparencia es donde se encuentran también los mayores déficits de información en el ITA elaborado por TI-España.

El Gráfico 2 muestra la distribución de frecuencias del ITAPA para los 75 municipios asturianos no evaluados por TI-España. Resulta sumamente interesante compararlo con la distribución ofrecida por Cárcaba García y García-García (2010) en su índice de transparencia municipal elaborado previamente a la existencia del ITA de TI-España. Ambos gráficos nos muestran distribuciones muy similares sesgadas hacia los menores valores del índice, pero el Gráfico 1 nos ilustra el proceso de aprendizaje positivo y perverso que se desencadena a partir de la formulación y popularización del ITA. Es fácil suponer que un proceso similar se desencadenaría si se estandarizaran medidas similares para ayuntamientos de menor tamaño a los actualmente evaluados por TI-España.

Gráfico 2: Distribución del ITAPA 2014 (excluidos Oviedo, Gijón y Avilés).



Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

Nuestro estudio ha aplicado una metodología suficientemente conocida por los gestores en el ámbito de la transparencia municipal, dada su repercusión mediática cada vez que TI-España hace pública una evaluación. A pesar de ello nos hemos encontrado un absoluto déficit en la divulgación de la información por parte de los ayuntamientos asturianos, causado por no presentar la información en tiempo y forma y por la ausencia de información catalogada como relevante por TI-España.

Como era de esperar, los mayores valores se obtienen para los tres municipios que sí son evaluados periódicamente por TI-España. No obstante, sus valores son sustancialmente inferiores a los obtenidos en su última evaluación en el segundo semestre de 2012; podemos suponer que por haberse realizado nuestra evaluación fuera del plazo en que la realiza TI-España, plazo que actuaría como estímulo para actualizar y depurar información con el objetivo de alcanzar la mejor evaluación posible.

Para el resto de los municipios no evaluados por TI-España, el valor del índice desciende estrechamente, llegando a valores inferiores al 10% en 45 municipios. No obstante, se puede observar una cierta relación positiva entre población y transparencia, siendo los mayores municipios los que presentan mejores valores. Cuanto menor es la población, mayor es el uso de la web como simple escaparate turístico, de hecho muchas de las web parecen ser fruto de los mismos desarrolladores a la vista de su estructura y contenidos. No dudamos de que la página web municipal pueda ser una herramienta estratégica en el impulso de la industria turística local, pero no por ello la rendición de cuentas a los ciudadanos debe quedar aparcada, siendo para ello la página web una variable estratégica de primer orden.

Podemos también establecer que la divulgación se centra más en los aspectos de servicios al ciudadano, pues los mejores resultados se han obtenido en el grupo B de relaciones con los ciudadanos y la sociedad, debido a que prácticamente todos los ayuntamientos han pun-

tuado en indicadores tales como la publicación precios y horarios de establecimientos culturales y deportivos, tramitación electrónica, mapa web y espacio reservado para diferentes asociaciones. Por el contrario, los peor evaluados han sido el grupo C de transparencia económico-financiera y el grupo F de indicadores de la nueva ley de transparencia.

Nuestra población en estudio abarcó la totalidad de los municipios de la comunidad autónoma asturiana. No tenemos razones para pensar que en otras comunidades o provincias el panorama resulte diferente en los municipios no evaluados en transparencia por TI-España. Nuestra comparativa con la situación de grandes municipios nacionales nos lleva a ser positivos en el futuro de la divulgación web si las evaluaciones públicas y de impacto mediático se extienden a municipios de menor tamaño; pues hemos mostrado como su situación no es muy diferente a la que existía hace una década en los municipios de mayor tamaño y como éstos han evolucionado rápidamente, por lo que parece ser un proceso de aprendizaje positivo al mismo tiempo que perverso.

Resulta evidente que la transparencia no se puede obtener a coste cero, en especial cuanto mayor sea el tamaño municipal. Toda divulgación acarrea una serie de costes, fundamentalmente en tiempo de personal dedicado a la preparación de la información. No obstante, gran parte de la información se elabora periódicamente para el cumplimiento de obligaciones con otras instancias administrativas. Por ello, el avance de la transparencia en el ámbito de los municipios de menor tamaño es también una cuestión de predisposición, voluntad y saber hacer, más que de grandes inversiones tecnológicas, ya que ha de suponer un coste marginal a nivel de recursos humanos y un coste mínimo a nivel de software si se mantiene la divulgación en formatos estándares y con base en plataformas de software libre. En última instancia, si la transparencia nos parece cara siempre deberemos tener presentes cuáles son los costes de la opacidad.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D. & Robinson, J.** (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty* (1st ed.). Crown Business.
- Albaladejo del Sol, D.** (2013). *The institutional, economic and social determinants of local government transparency*. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107. doi:10.1080/17487870.2012.759422
- 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

Cárcaba García, A. & García-García, J. (2010). *Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities*. *Local Government Studies*, 36(5), 679–695. doi:10.1080/03003930.2010.506980

Esteller-Moré, A. & Polo Otero, J. (2012). *Fiscal Transparency. (Why) does your local government respond?* *Public Management Review*, 14(8), 1153–1173. doi:10.1080/14719037.2012.657839

Frías-Aceituno, J. V., García-Sánchez, I. M. & Rodríguez-Domínguez, L. (2014). *Electronic administration styles and their determinants. Evidence from Spanish local governments*. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (41 E), 90–108.

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

Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. En C. Hood & D. Heald (Eds.), *Transparency. The Key to Better Governance?*. Oxford: Oxford University Press.

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

Muñoz Machado, S. (1977). *Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración*. *Revista de Administración Pública*, 17(84), 519–535.

Prud'Homme, R. (1995). *The dangers of decentralization*. *The World Bank Research Observer*, 10(2), 201–220.

Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M. & Portillo-Tarragona, P. (2009). *Factors influencing e-disclosure in local public administrations*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 355 – 378. doi:10.1068/c07116r

Tanzi, V. (1994). *Corruption, governmental activities, and markets*. *International Monetary Fund*.

Vila i Vila, J. (2013). *Determinantes de la transparencia contable en los municipios*. *Auditoría Pública: Revista de Los Organos Autónomos de Control Externo*, (60), 57–64.