

# La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos



Rafael Martín Martínez  
Fernando García Muíña  
Universidad Rey Juan Carlos

Fernando García



Rafael Martín

*La transparencia es un valor que reclama toda sociedad democrática como requisito imprescindible para reducir la incertidumbre, para verificar la legalidad de los procesos y para mejorar la confianza en las instituciones.*

*Consideramos que los ayuntamientos son una organización adecuada para estudiar y analizar en qué medida factores institucionales como la ideología, la estabilidad o la gobernabilidad podían explicar el Índice de Transparencia publicado en 2010.*

*Los resultados nos indican que para avanzar en esta senda hay que romper inercias, reforzar acciones y tener una actitud proactiva y valiente. Los políticos solo actúan ante la exigencia de la sociedad*

En los albores de un nuevo siglo, en plena era de las telecomunicaciones, con el bagaje y potencial que hemos acumulado, parece sorprendente que sigamos sin armonizar los conceptos de transparencia, democracia y administración pública.

La transparencia es un valor deseable, un valor que cotiza al alza en la esfera privada, pero que todavía encuentra resistencias en lo público, a pesar de las mejoras experimentadas.

La cultura democrática se ha erigido en uno de los valores más consistentes para la consecución de estándares de paz y progreso social en cualquier organización, sea privada o pública. En la esfera pública, el sistema ofrece innumerables ventajas: además de incorporar la participación ciudadana para decidir sobre los cargos representativos, facilita su renovación. La posibilidad de alternancia, que se presenta como saludable y conveniente, no parece ser suficiente, porque ofrece resultados satisfactorios en el corto plazo, pero los diluye con el tiempo. La inercia sustitutoria de cargos acaba alimentando un movimiento circular de efectos perversos, donde la transparencia y otros valores suelen quedar postergados.

En cuanto a la administración pública, tradicionalmente se ha caracterizado por una cierta despreocupación por conocer y controlar los cambios en su entorno y los impactos que estos producían. El inventario argumental es diverso: por falta de estímulos, porque el marco institucional condiciona su libertad de acción o porque son instituciones donde la legitimidad de sus actuaciones se obtiene a través del juego político. Lo cierto es que, hasta fechas recientes, la administración pública no ha sentido

la necesidad de contar con la aportación de sus *stakeholders*, y en especial, con la de sus ciudadanos, que al fin y al cabo son los que financian su actividad. La falta de estímulos ha podido inducir a los políticos a actuar sólo cuando la sociedad les ha obligado a hacerlo.

Sin embargo, el panorama está cambiando. Las sociedades avanzadas y democráticas reclaman más fácil acceso a la información y mayores niveles de transparencia como requisito imprescindible para reducir la incertidumbre frente a la toma de decisiones. Pero también, como afirma **Innerarity** (2011), para facilitar el control de la actividad pública, para verificar si los procesos de decisión se adecúan a la legalidad y, fundamentalmente, para mejorar la confianza en las instituciones.

Esta tendencia imparable, según **Couffigal** (2006), está afectando a todos los gobiernos, cualquiera que sea su nivel, y debe implicar la adopción de medidas que faciliten la participación ciudadana, redistribuyendo responsabilidades y acercando los individuos a sus comunidades. En esa línea parece enmarcarse la reciente Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, donde la transparencia aparece como un concepto transversal en toda la norma, como un antídoto contra patologías sociales indeseables.

Apostar por la transparencia no solo fomenta el respeto a las normas sino, como dice **Hopenhayn** (2000), aumen-

ta la credibilidad y la legitimidad de sus instituciones. Y es que, como dice **Cortina** (2005 y 2006), la buena reputación se gana con las buenas prácticas y no con actitudes retóricas.

Si hay una institución que ofrece una excelente oportunidad para profundizar sobre estas ideas es el ayuntamiento. En primer lugar, porque es la administración pública más cercana al ciudadano. En segundo lugar, porque siguiendo el modelo de **Mitchell** (1997) consideramos que es una organización que identifica claramente dos *stakeholders* dominantes que poseen los atributos de poder, legitimidad y urgencia: los cargos políticos y los votantes. En tercer lugar, porque ambos *stakeholders* forman parte de un mercado político donde la confianza sustituye al precio y la transparencia podría explicar la confianza. Y en cuarto lugar, por disponer del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), una información valiosa que elabora la organización Transparencia Internacional España desde el año 2008.

Con estas premisas y con un afán exploratorio, dada la ausencia de estudios sobre el tema, nos planteamos el doble objetivo de valorar y comprobar en qué medida el perfil político del gobierno local puede explicar el nivel de transparencia municipal alcanzado, por un lado, y hasta qué punto esta relación puede venir moderada por otras características institucionales complementarias, tales como, el nivel de gobernabilidad y de estabilidad, por otro lado (*Figura 1*).

**Figura 1. Modelo de análisis**

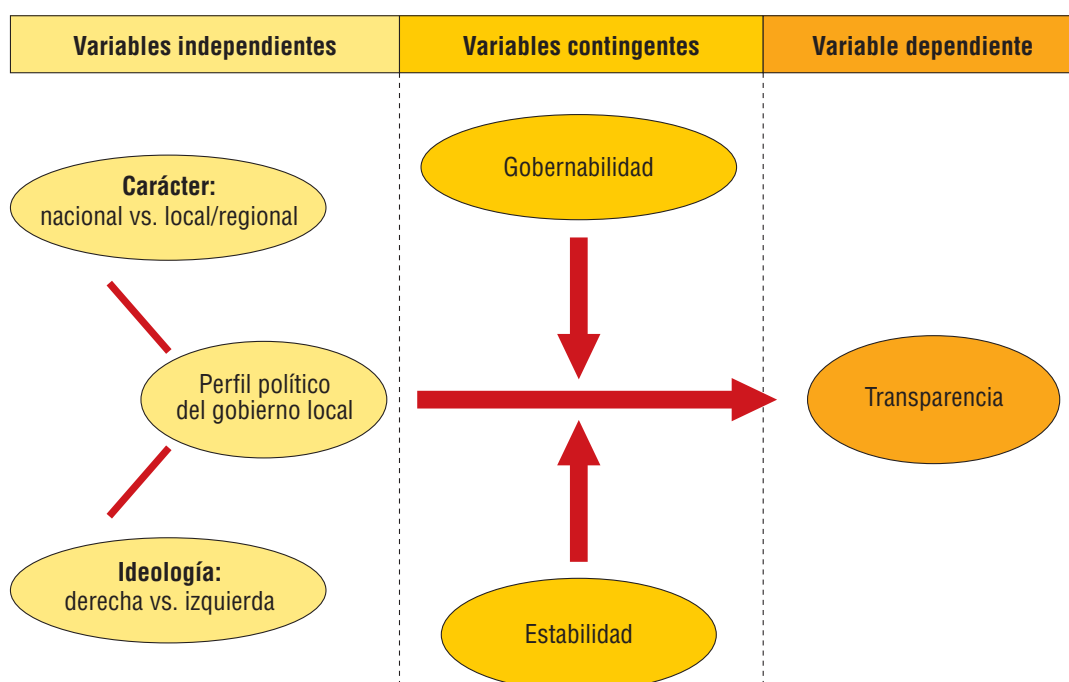


Figura 2. Medición de variables

Codificación	Carácter	Ideología	Gobernabilidad	Estabilidad
0	Partido nacional	Izquierda	No mayoría	Reducida
1	Partido regional-local	Derecha	Mayoría	Elevada

Fuente: Elaboración propia

## Metodología

Como variable dependiente o criterio hemos utilizado el ITA, que es un índice que mide el nivel de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles, los cuales representan el 47,8% de la población total. Dicho índice se calcula mediante un conjunto de 80 indicadores agrupados en las siguientes 5 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; y E) Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas. Los datos se obtuvieron de fuentes de información secundarias elaboradas por el organismo anteriormente citado.

Las variables institucionales se han hecho operativas según se describe en la figura 2. Así, las variables independientes se han configurado a partir del perfil político del alcalde de cada ayuntamiento. La variable 'carácter', distingue si el alcalde se enmarca en un partido de carácter nacional o regional/local; y la variable, 'ideología', identifica entre dos posibles situaciones, según el partido de gobierno tenga un perfil de derecha o izquierda.

**El ayuntamiento es una organización que identifica claramente dos 'stakeholders' dominantes que poseen los atributos de poder, legitimidad y urgencia: los cargos políticos y los votantes. Ambos forman parte de un mercado político donde la confianza sustituye al precio y la transparencia podría explicar la confianza**

**La ideología está notablemente relacionada con el nivel de transparencia municipal, dado que los gobiernos locales con ideología de derecha reducen de forma significativa los niveles esperados de transparencia**

En cuanto a las variables contingentes o moderadoras, la 'gobernabilidad' se ha definido como una variable dicotómica que informa de la capacidad del ayuntamiento para poder gobernar con o sin mayoría; mientras que la variable 'estabilidad de gobierno' informa del mayor o menor grado de alternancia en el gobierno que rige en el ayuntamiento. En esta última, hemos diferenciado dos grupos: elevada (mismo partido gobierna en tres o cuatro legislaturas) y reducida (mismo partido gobierna en una o dos). Finalmente, se ha incluido el tamaño del municipio –empleando el logaritmo neperiano de la población– como variable de control para el contraste de los modelos. Los datos de las variables predictoras se han recopilado de fuentes de información secundarias, en concreto, de las publicaciones del Ministerio del Interior.

En cuanto al marco temporal del análisis, la variable dependiente se corresponde con el ITA de 2010, la 'estabilidad' toma como referencia los cuatro últimos procesos electorales, mientras que los datos de las variables 'gobernabilidad', 'carácter' e 'ideología' están referidos a los gobiernos locales emanados de las últimas elecciones municipales celebradas en 2007.

Para el análisis del conjunto de relaciones planteadas se han empleado modelos de regresión lineal, mientras que el tratamiento de la estructura subyacente del constructo multidimensional 'transparencia' se ha realizado a través de un análisis factorial de componentes principales.

## Discusión

El análisis factorial exploratorio realizado sobre la variable transparencia pone de manifiesto una notable redundancia entre las cinco dimensiones empleadas. Estos resultados reconocen la existencia de un único factor en la estructura subyacente del concepto transparencia, que resume perfectamente el comportamiento de las corporaciones locales en las cinco dimensiones. Es decir, al observar que el ayuntamiento muestra altos niveles de transparencia en cualquiera de las dimensiones y mantiene el mismo compromiso con las restantes, constatamos la existencia de una filosofía global de gobierno que afecta de forma transversal a todos los procesos y decisiones políticas.

En los tres modelos de contraste elaborados, observamos un elemento común: los ayuntamientos se vuelven notablemente más transparentes conforme aumenta su tamaño, posiblemente para compensar el efecto distancia entre ciudadanos y representantes.

En el modelo I definimos una ecuación de regresión que incluye la variable de control, las dos representativas del perfil político y las variables, gobernabilidad y estabilidad. De acuerdo con la codificación establecida, las principales observaciones son las siguientes:

1º) El carácter nacional o regional no parece influir en los niveles de transparencia, posiblemente, por la

**La gestión debería ganar fuerza explicativa frente a la ideología, por lo que la transparencia contribuye, favorable e inequívocamente, en ese proceso**

elevada heterogeneidad de casos en el grupo de los partidos nacionales.

2º) La ideología está notablemente relacionada con el nivel de transparencia municipal, dado que los gobiernos locales con ideología de derecha reducen de forma significativa los niveles esperados de transparencia.

3º) La gobernabilidad y la estabilidad tiene escasa influencia en los niveles de transparencia.

En los modelos II y III, las ecuaciones de regresión incluyen los efectos contingentes o moderadores de las variables gobernabilidad y estabilidad, respectivamente. En el modelo II, las principales observaciones son las siguientes:

1º) El carácter pasa a tener una clara influencia en los niveles de transparencia, los gobiernos regionales/locales reducen de forma significativa los niveles esperados de transparencia, posiblemente, porque

**Figura 3. Modelos de regresión**

Variables predictoras	MODELO I		MODELO II		MODELO III	
	R <sup>2</sup> : 0,21		R <sup>2</sup> : 0,239		R <sup>2</sup> : 0,243	
	Beta	Sig.	Beta	Sig.	Beta	Sig.
Carácter	0,073	0,482	-0,233	0,050**	-0,283	0,085*
Ideología	-0,321	0,006**	-0,369	0,062*	-0,327	0,088*
Gobernabilidad	0,073	0,482				
Estabilidad	0,105	0,277				
Carácter*Gobernabilidad			0,152	0,183		
IdeologíaD*Gobernabilidad			0,010	0,957		
IdeologíaI*Gobernabilidad			-0,222	0,096*		
Carácter*Estabilidad					0,335	0,071*
IdeologíaD*Estabilidad					-0,137	0,568
IdeologíaI*Estabilidad					-0,169	0,501
<b>Variable de control: tamaño</b>	<b>0,162</b>	<b>0,088*</b>	<b>0,158</b>	<b>0,098*</b>	<b>0,139</b>	<b>0,142</b>

\*La relación es significativa al 10%

\*\*La relación es significativa al 5%

su estrategia dependa en menor medida de una disciplina organizativa impuesta.

- 2º) La ideología cede en parte su poder explicativo a favor de las relaciones moderadas a la hora de explicar el nivel de transparencia, aunque se mantiene el sentido negativo en la relación ideología de derecha y nivel de transparencia.
- 3º) La mayor sensibilidad de la izquierda frente a la transparencia con carácter general, se pierde en parte cuando se gobierna en mayoría. Esto podría explicarse de acuerdo con el modelo de Mitchel (1997), porque la concentración de poder de los gobiernos en mayoría hace disminuir la necesidad de legitimarse frente a otros grupos de interés.

En el modelo III, las principales observaciones son las siguientes:

- 1º) La variable estabilidad no parece ofrecer ningún efecto moderador sobre la relación entre la ideología de derecha o izquierda, lo que significa que la permanencia en el gobierno, cualquiera que sea la ideología, no fomenta una reducción de los niveles de transparencia como filosofía de gobierno, como cabría esperar.
- 2º) Los partidos nacionales, independientemente de su ideología, presentan mayores niveles de transparencia.
- 3º) Sin embargo, los partidos regionales/locales aumentan su transparencia de forma significativa cuando son estables, es decir, cuando se han ganado la confianza de los electores durante, al menos, tres legislaturas. Ello podría explicarse porque la necesidad de mantenerse en el poder les obliga a fortalecer su legitimidad mediante una gestión transparente y eficiente.

Dado el carácter exploratorio de la investigación, el limitado poder explicativo del modelo, y la juventud del ITA, convendría profundizar este estudio con la incorporación de otras variables complementarias que permitan mejorar nuestra comprensión sobre los factores determi-

**Las administraciones públicas deberían reforzar y garantizar estándares mínimos de información. La voluntariedad se ha demostrado lenta e insuficiente**

nantes de la transparencia en el quehacer político de los ayuntamientos. El nivel de supervisión institucional de los órganos de control externo o el nivel de participación electoral podrían ayudar a explicarnos hasta qué punto la sociedad reacciona ante la adopción de la transparencia como filosofía transversal de gobierno.

## Conclusiones

- 1º) La gestión debería ganar fuerza explicativa frente a la ideología, por lo que la transparencia contribuye, favorable e inequívocamente, en ese proceso.
- 2º) La mayoría de gobierno suele utilizarse inadecuadamente, convirtiéndose en un instrumento de poder excesivo, mientras que la estabilidad aporta mejoras en la transparencia, sobre todo en los partidos independientes.
- 3º) Las administraciones públicas deberían reforzar y garantizar estándares mínimos de información. La voluntariedad se ha demostrado lenta e insuficiente.
- 4º) La falta de transparencia debería de llevar aparejado algún tipo de penalización. La vía del artículo 36 de la citada Ley puede ser una opción, ya que abre la posibilidad de suspender las transferencias a los ayuntamientos que incumplan la remisión de información.

En definitiva, ha llegado el momento de la transparencia y, como decía Víctor Hugo, "no hay nada más poderoso que una idea a la que le ha llegado su momento". ▽

## Bibliografía

Cortina, Adela (2005): "Ética de la empresa, no solo responsabilidad social". *El País* 20-8-2005.

Cortina, Adela (2006): *La responsabilidad social corporativa y la ética empresarial*.

Couffignal, Georges (2006): "La descentralización: una nueva idea de América Latina". *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. Siglo XXI. Ciudad de México.

<http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202010/INDICE%20ITA%202010.htm>

<http://www.infoelectoral.mir.es/min>

<http://www.tcu.es>

Innerarity, Daniel (2011): "Los límites de la transparencia" *El País* 22-02-2011.

Hopenhayn, Martin (2000): "Ciudadanía e Igualdad Social: la ecuación pendiente" *Reflexión* vol. 2 n° 3. <http://redalyc.uaemex.mx/relyc/src/Inicio/Art-Pdf-Red.jsp?iCue=11020306>

Mitchell y otros (1997): "Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the principle of who and what really counts" *Academy of Management Review* vol. 22, n° 4 pp. 853-886.