



Revista Latina de Comunicación Social
E-ISSN: 1138-5820
jpablos@ull.es
Universidad de La Laguna
España

Rodríguez-Navas, Pedro Molina; Simelio Solà, Núria; Corcoy Rius, Marta
Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas
Revista Latina de Comunicación Social, núm. 72, 2017, pp. 818-831
Universidad de La Laguna
Canarias, España

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81952828044>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

EXTRA “TRANSPARENCIA INFORMATIVA Y BUEN GOBIERNO CORPORATIVO”
(Coordina: José Vicente García Santamaría)

Cómo citar este artículo / Referencia normalizada

P Molina Rodríguez-Navas, N Simelio Solà, M Corcoy Rius (2017): “Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 818 a 831.
<http://www.revistalatinacs.org/072paper/1194/44es.html>
DOI: [10.4185/RLCS-2017-1194](https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1194)

Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas

Methodology for transparency evaluation: procedures and problems

Pedro Molina Rodríguez-Navas [\[CV\]](#) [ORCID]  0000-0002-1586-881X [GS] 

[http://scholar.google.es/citations?user=S4FPIHEAAAAJ&hl=es&oi=ao](https://scholar.google.es/citations?user=S4FPIHEAAAAJ&hl=es&oi=ao) - Departamento de Periodismo y de Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, España - pedro.molina@uab.cat

Núria Simelio Solà [\[CV\]](#) [ORCID]  0000-0002-9220-5155 [GS] 

<https://scholar.google.es/citations?user=0OPsGd8AAAAJ&hl=es> - Departamento de Periodismo y de Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona, España - nuria.simelio.sola@uab.cat

Marta Corcoy Rius [\[CV\]](#) [ORCID]  0000-0001-9283-7884 – [GS] 

[http://scholar.google.es/citations?user=kwH6UDIAAAAJ&hl=es&oi=ao](https://scholar.google.es/citations?user=kwH6UDIAAAAJ&hl=es&oi=ao) – Universidad Autónoma de Barcelona, España - marta.corcoy@uab.es

a

Abstracts

[ES] Introducción: La aprobación de la Ley de Transparencia en España en 2013, junto a la preocupación por la corrupción, el buen gobierno y la rendición de cuentas, ha provocado un importante aumento de los estudios sobre transparencia de las administraciones en los últimos años.

Metodología: El objetivo de este artículo es exponer las diferentes complejidades metodológicas para analizar la transparencia de los contenidos publicados por las administraciones públicas en aspectos como la propia definición de transparencia, el objeto de estudio, los usuarios o los destinatarios.

Resultados: Se presenta un modelo de análisis de la transparencia de las webs de los ayuntamientos: el proyecto Infoparticipa. La metodología que presentamos está basada en herramientas innovadoras que han establecido un mapa de la transparencia local en España. **Discusión y conclusiones:** El Mapa Infoparticipa ha transcendido el ámbito académico mostrando su utilidad social al impulsar la mejora de la información publicada en las webs.

[EN] Introduction: The approval of the Transparency Law in Spain in 2013, along with concern about corruption, good governance and accountability has led to a significant increase in studies on

transparency of administrations in recent years. **Methods:** The objective of this article is to expose the different methodological complexities in order to analyse the transparency of the contents published by the public administrations in aspects such as the definition of transparency itself, the object of study, the users or the recipients. **Results:** A model of analysis of the transparency of the webs of the municipalities is presented: the Infoparticipa project. The methodology we present is based on innovative tools that have established a map of local transparency in Spain. **Discussion and conclusions:** The Infoparticipa Map has transcended the academic field showing its social utility by allowing the improvement of the information published in the webs.

Keywords

[ES] transparencia; webs; comunicación pública; metodologías; rendición de cuentas.

[EN] transparency; webs; public communication; methodologies; accountability.

Contents

[ES] 1. Introducción 2. Definición de la metodología de evaluación 2.1. Identificación del objetivo de la evaluación y definición de transparencia 2.2. Legalidad versus derechos 2.3. Destinatarios 2.4. Metodología cuantitativa o cualitativa 2.5. Características del sujeto estudiado 2.6 Acreditaciones 3. Metodología Infoparticipa 3.1. Orígenes y perspectiva 3.2 Procedimiento 4. Conclusiones 5. Bibliografía

[EN] 1. Introduction 2. Definition of methodology of analysis 2.1. Identification of the objective of the evaluation and definition of transparency 2.2. Legality versus rights 2.3. Target groups 2.4. Quantitative or qualitative methodology 2.5. Characteristics of the subject studied 2.6 Accreditations 3. Infoparticipa Methodologies 3.1. Origins and perspectives 3.2 Procedure 4. Conclusions 5. Bibliography.

Traducción de **Yuhanny Henares**

1. Introducción

En los últimos años se han multiplicado los estudios sobre la transparencia de las administraciones públicas. Este creciente interés es el resultado de diversos factores, como la proliferación de casos de corrupción y el seguimiento mediático que han conllevado, la aprobación de leyes de transparencia y buen gobierno, desde la estatal *Ley 19/2013 del 9 de Diciembre de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (España, 2013) hasta las diferentes leyes autonómicas o el interés de organismos internacionales que promueven la transparencia, relacionando su aplicación con beneficios en términos de democracia y desarrollo (United Nations, 2000: III; Comisión Europea, 2001; European Comission, 2010).

Estos estudios no solamente parten de iniciativas académicas. Diferentes organismos públicos, encargados de velar por el cumplimiento de las normas, encargan o realizan sus propias evaluaciones o desarrollan sistemas de autoevaluación. Así, por ejemplo, el Síndic de Greuges de Cataluña ha publicado en 2016 el *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (Síndic, 2016), elaborado por mandato del Parlamento de Cataluña bajo la función de evaluar el cumplimiento de la ley. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España, con la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), ha desarrollado un procedimiento de autoevaluación, del cumplimiento de la Ley de Transparencia estatal, denominado MESTA (metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia en la administración), que pone a disposición de las administraciones públicas de España. El propio Consejo

ha presentado en 2017 un *Informe de evaluación del cumplimiento de la Ley de Transparencia* (Consejo de Transparencia, 2017) en que se ha evaluado a las principales instituciones políticas y jurídicas de España y a los organismos de relevancia constitucional recogidos en la propia Ley de Transparencia.

Igualmente, organizaciones civiles interesadas en el desarrollo de la democracia, la participación y el rendimiento de cuentas, crean sus propios sistemas de seguimiento. Algunas de estas son de ámbito internacional y otras se dirigen a entornos próximos como la política local. La más conocida es la actividad de Transparency International, representada en España por la ONG Transparencia Internacional España (en <http://transparencia.org.es>) que evalúa periódicamente la transparencia de diferentes administraciones públicas y de otras organizaciones privadas como los clubs de fútbol.

Los procedimientos que se aplican en estos análisis tienen características diversas, relacionadas con grupos de cuestiones diferentes que determinan la metodología de evaluación, los procedimientos utilizados para el cálculo de resultados, la publicación de las investigaciones y otros problemas que abordamos en el siguiente apartado.

Por tanto, en este trabajo nos proponemos estudiar cuáles son las cuestiones que definen la metodología que finalmente se utiliza, así como el abanico de posibles soluciones para cada una de ellas. A continuación, exponemos las características del procedimiento Infoparticipa, una metodología con la que hemos dado respuesta compleja a los problemas derivados de abordar ese objeto de estudio desde una postura tanto académica como cívica.

m

2. Definición de la metodología de evaluación

Para definir los indicadores de evaluación y el conjunto del procedimiento de medición de la transparencia de las administraciones públicas, hay que plantearse algunas cuestiones y determinar las respuestas que orientarán el diseño de la metodología. Las abordamos en los siguientes subapartados.

2.1. Identificación del objetivo de la evaluación y definición de transparencia

En primer lugar, el objetivo de la evaluación señalará las características del procedimiento. Si bien es cierto que, en principio, el objetivo general puede ser conocer si una administración pública es más o menos transparente, la idea que subyace en el concepto de transparencia acaba determinando las características del procedimiento. Aunque el término no es nuevo, actualmente está siendo relacionado con la expansión de Internet y las posibilidades de las nuevas tecnologías que facilitan a las administraciones promover la transparencia en el contexto de las experiencias de aplicación del gobierno electrónico, lo que incrementa la relevancia de la noción de transparencia en el campo académico y político. A pesar de esto, se alerta de que se está usando de forma muy genérica y sin que se hayan desarrollado criterios y metodologías para verificar si esas prácticas han tenido éxito (Bertot, Jaeger y Grims, 2010).

Algunos autores se centran en abordarla en relación al control de la corrupción, afirmando que una administración electrónica transparente facilita su reducción (Anderson, 2009). Si se concibe la transparencia, exclusiva o preferentemente, desde este punto de vista, es decir, como factor preventivo de la corrupción, los indicadores atenderán principalmente al control económico y se buscará comprobar si se publican informaciones tales como los presupuestos, el control de gasto, la adjudicación de contratos y el resto de informaciones que permiten saber de dónde proceden los

recursos y cómo son utilizados. Un caso extremo lo encontramos en la evaluación que Transparencia Venezuela (en <https://transparencia.org.ve/>) hizo de una muestra de ayuntamientos entre 2004 y 2010, con indicadores divididos en 5 cinco grupos de índole económica: formulación y ejecución de presupuesto, adquisiciones de bienes y contrataciones de obras y servicios, tramitación de la Licencia de Actividad Económica, colocaciones Bancarias y tramitación del Permiso de Construcción. Sin duda se da este caso en relación a la gravedad del problema de la corrupción en el país, pero no podemos olvidar que en cualquiera de sus secciones nacionales, esta es la perspectiva de Transparency International, tal y como muestra su lema, “the global coalition against corruption”, y la propia definición de la organización que ofrecen en su web (*What is Transparency International?* En <https://www.transparency.org/about/>):

From villages in rural India to the corridors of power in Brussels, Transparency International gives voice to the victims and witnesses of corruption. We work together with governments, businesses and citizens to stop the abuse of power, bribery and secret deals.

As a global movement with one vision, we want a world free of corruption. Through chapters in more than 100 countries and an international secretariat in Berlin, we are leading the fight against corruption to turn this vision into reality.

Por tanto, también aparece la misma idea en la explicación de TI España:

A través de sus capítulos en el mundo y su Secretariado Internacional, Transparencia Internacional aborda las diferentes facetas de la corrupción, tanto al interior de los países como en el plano de las relaciones económicas, comerciales y políticas internacionales. El propósito es comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: quién corrompe y quién permite ser corrompido (en <http://transparencia.org.es/que-es-ti>).

Aunque en el apartado dedicado a la organización en España, introduce nuevos elementos:

Transparencia Internacional España asume que la transparencia es un importante objetivo de la sociedad actual, y que está inherentemente unida al derecho a saber de los ciudadanos, que exigen de forma creciente estar suficientemente informados y tener un mayor grado de participación en las decisiones que les afectan (en <http://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/>).

De forma amplia, la transparencia se relaciona con el derecho esencial a la participación democrática e incluye, además de la prevención de la corrupción, la información sobre las actuaciones y decisiones políticas para que puedan ser conocidas y evaluadas, y la provisión de información veraz a la ciudadanía y a los medios de comunicación (Bertot, Jaeger y Grims, 2010) en beneficio del control democrático y de las posibilidades de diálogo, participación y rendición de cuentas. En este sentido, la transparencia estaría definida como un ideal democrático que obligaría a las administraciones públicas a hacer accesible para la ciudadanía toda información de interés general, considerando que es la propia ciudadanía la que financia los recursos utilizados por las administraciones y que por tanto, tiene el derecho a saber cómo se utilizan (Gandía, Marrahí y Huguet, 2016: 29).

Esta idea está presente en la legislación española, como podemos ver en la definición de transparencia que aparece en la Ley de Transparencia de Cataluña, orientada a propiciar la participación.

Transparencia: la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado,

de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten su participación en los asuntos públicos (*Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, art. 2, a.; BOE núm. 18, de 21 de enero de 2015, referencia: BOE-A-2015-470, en <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-470-consolidado.pdf>).

Por tanto, si el foco de atención prioritario ataña a aspectos como el seguimiento de la acción de gobierno o si se entiende que la publicación de las informaciones ha de contribuir a incentivar la participación ciudadana en las políticas públicas, serán tan importantes como las económicas otras informaciones sobre la planificación y ejecución de los proyectos o sobre las propuestas y procesos de participación, entre otras. Así, la agenda de los responsables políticos o el plan de gobierno, son informaciones importantes para que los ciudadanos puedan evaluar la acción de los responsables políticos o los reglamentos de participación ciudadana y las informaciones sobre los plenos, en el caso de las corporaciones locales, lo son para determinar si se está informando puntualmente de la gestión y de la ejecución del plan de gobierno y/o si se están propiciando políticas abiertas a la participación de la ciudadanía en la definición de las políticas públicas. Una metodología que considere que la transparencia afecta a estos aspectos ha de contar con indicadores que midan la información que se ofrece sobre estos puntos.

Por otro lado, algunas investigaciones se han centrado concretamente en cómo las nuevas tecnologías han permitido facilitar este proceso de transparencia y en como específicamente se ha mejorado la información con la utilización de nuevas plataformas unidireccionales, pero también con la incorporación de las redes sociales que han permitido favorecer el diálogo social. (Cameron, 2004; Simelio y Molina, 2014). En este línea, las TIC ofrecerían tres oportunidades básicas relacionadas con la transparencia: la promoción de la participación, la coproducción de contenidos entre administración y administrados y la colaboración abierta para buscar soluciones a los retos sociales (Bertot, Jaeger y Grimes, 2012: 86). Considerando estas vertientes, un procedimiento de evaluación así fundamentado debe incorporar indicadores que muestren cuáles son los resultados de esa voluntad de colaboración llevada a la práctica.

2.2. Legalidad *versus* derechos

Un segundo aspecto, derivado del anterior, es determinar la importancia que se otorga a las obligaciones legales en la definición de los indicadores. Es posible aplicar un procedimiento que considere exclusivamente las obligaciones legales para determinar su cumplimiento y, en ese caso, habrá que considerar el ámbito territorial estudiado y el de aplicación de la ley. Por ejemplo, en el caso español se puede considerar exclusivamente la ley nacional, pero se pueden tener en cuenta también las leyes autonómicas, donde las hay, ampliando así en algunos casos las obligaciones, o si se diseña un procedimiento para aplicar en diversos países se ha de tener en cuenta la legislación de cada país donde se aplica, así como las diferencias en las administraciones públicas estudiadas y sus competencias. En España, a partir de la aplicación de la Ley de Transparencia (España, 2013) se han desarrollado investigaciones para analizar su grado de cumplimiento en la administración, mostrando las dificultades que estas tienen para adaptarse a la nueva norma, de carácter académico (Beltrán-Orenes y Martínez-Pastor, 2006) o institucional, como el ya citado informe del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España (Consejo de Transparencia, 2017).

Pero también se puede diseñar un procedimiento que tenga en cuenta la ley a la vez que considere otros elementos planteados desde la perspectiva de los derechos, ampliando las exigencias. Esto se proyecta cuando, por ejemplo, se considera la participación como objetivo fundamental de la transparencia. En

cualquier caso, la definición del punto de vista implica considerar hasta qué punto la observación de las exigencias legales es suficiente o insuficiente, tanto en lo que respecta a la publicidad activa como a la pasiva, de forma que se proponga una relación de indicadores coherente con el objetivo.

2.3. Destinatarios

En tercer lugar, el interés que despierta la investigación en este campo merece considerar que será útil para diferentes colectivos de destinatarios, tales como responsables políticos, técnicos y profesionales de las administraciones públicas, organizaciones sociales o ciudadanía en general. Si los resultados de la evaluación se difunden exclusivamente en el campo académico o si se tiene la voluntad de trasladarlos a estos grupos interesados, afectará tanto a la metodología como a los procedimientos de difusión. Así, una evaluación que se proponga comunicar a la ciudadanía sus resultados, debe elaborar una metodología fácilmente comprensible y unos procedimientos de publicación adecuados, utilizando medios de comunicación, infografías, cartografías interactivas, etc.

En este punto, hay que plantearse, por tanto, la cantidad de información que se suministra. Una comunicación excesivamente breve, simplificando los procedimientos de evaluación y los resultados para poder llegar al máximo público posible, puede ser valorada como insuficiente por los colectivos profesionales o afectados. Por el contrario, la sobreinformación técnica puede provocar el efecto también indeseado de expulsar a las personas que requieren una información simplificada o breve, pero que desean igualmente ser informadas sobre el ejercicio de sus derechos.

En este sentido, es interesante tener en cuenta la investigación de Gértrudix, et. al. (2016) que muestra como existe una desconfianza de la ciudadanía hacia los datos abiertos que aportan las instituciones públicas españolas. Es necesario tener esto en cuenta para plantear como se debería gestionar la información y la comunicación entre administración y administrados para superar la poca credibilidad que la ciudadanía otorga a los responsables políticos. Además, esta desconfianza creada por las “malas prácticas” de los gobiernos ha llevado también a una reducción del interés de la ciudadanía por los asuntos públicos que provoca la necesidad de buscar metodologías que fomenten el compromiso ciudadano (Mingujón y Pac-Salas, 2012). Este es uno de los factores principales que impulsan la expansión de las organizaciones civiles, como los OCM (Observatorio Ciudadano Municipal, ver <http://ocmunicipal.net>) que recopilan los datos desde la proximidad y los ofrecen en un plano de igualdad de intereses que pretende, no sin dificultades para alcanzar el éxito, resultar creíble por su naturaleza.

2.4. Metodología cuantitativa o cualitativa

Por otra parte, la evaluación puede ser exclusivamente cuantitativa o puede incorporar elementos cualitativos. En este sentido, es posible hacer una valoración que considere exclusivamente la publicación de la información requerida o incluso la cantidad de informaciones y datos publicados. Pero es importante tener en cuenta que uno de los objetivos básicos de la transparencia es romper las barreras digitales para hacer posible que el cambio en las webs sea accesible para todos los colectivos (Fernández-Aquino, 2009). Así que también se pueden valorar aspectos cualitativos como la accesibilidad, la inteligibilidad de la información, la facilidad de acceso, la tipología de documentos en que se publican, etc. (Garrido, et al, 2014; Hong, et al., 2015).

También en este caso, el objetivo del análisis y los destinatarios han de concordar con la elección de la mejor metodología. Así, si el procedimiento se propone ser una guía para la práctica de la transparencia, cabe exigir el cumplimiento con criterios como por ejemplo, en qué apartado se deben publicar las informaciones o valorar si es suficiente con que la administración observada disponga de

un portal de transparencia o si es necesario que la web corporativa sea transparente en su conjunto. El análisis cualitativo precisa de una mayor atención al delimitar la exigencia en los criterios de aplicación de cada indicador, ya que siempre es posible publicar algo más concreto o definido.

En cualquier caso, no parece útil diseñar una metodología exclusivamente cualitativa, ya que estos aspectos descansan sobre la previa disponibilidad de la información.

Otra cuestión relacionada, que diferencia unos procedimientos de otros, es la fórmula escogida para el cálculo del resultado de la evaluación. Mientras que en unos casos se ha optado por considerar todos los indicadores como igualmente valiosos, en otros, se ponderan de forma diferente, dependiendo, por ejemplo, de si las informaciones son de carácter económico o de otra índole. También se pueden considerar sistemas más complejos, incorporando una doble puntuación que valora por una parte los aspectos cuantitativos y, por otra, los cualitativos, u otros.

2.5. Características del sujeto estudiado

También cabe plantearse si en una misma tipología de análisis es posible o si es necesario establecer diferencias. Este problema se plantea, por ejemplo, cuando se analizan las webs de los ayuntamientos, ya que algunos son grandes ciudades, mientras que otros son pequeñas poblaciones. En España, aunque la legislación no establece ninguna diferencia, muchos ayuntamientos de pequeñas dimensiones argumentan que sus escasos recursos les impiden cumplir completamente con la ley, pero no hay que olvidar que el derecho de acceso a la información es igual para todos los ciudadanos, independientemente de que residan en uno u otro municipio.

Sn embargo, en un momento aún inicial de aplicación de la ley (aunque recordemos, ya vigente) es posible plantearse algunos márgenes diferenciales, dado que las administraciones mayores no están cumpliendo completamente. La cuestión es en qué aspectos se pueden hacer estas diferencias, considerando tanto la dificultad de obtener los documentos como las dificultades de publicación y también otros como la necesidad u otras prioridades que se establezcan.

Todos los factores abordados en los puntos anteriores, determinan el procedimiento y su concreción debiera eliminar cualquier subjetivismo de apreciación de los evaluadores. Sin embargo, en la práctica hay elementos que interfieren en la evaluación. Así, los espacios analizados, generalmente páginas web, pueden ser muy diferentes entre ellos, con menús muy diversos, epígrafes confusos y ordenados con criterios particulares. Igualmente, cada una de las informaciones están publicadas en documentos diferentes con grados de precisión diversos, con otras características a veces difícilmente contrastables y en evolución permanente. Por esto es necesario contar con guías de evaluación lo más precisas posibles, formar a los equipos de evaluadores para que conozcan los problemas con que se van a enfrentar y establecer un control de calidad que dé uniformidad a los resultados.

También en relación a las webs, se observa a menudo que las informaciones son recluidas en espacios específicos denominados de transparencia, mientras que en otros, las informaciones pueden encontrarse en diferentes apartados. Se busca así que el conjunto del espacio de publicación sea un espacio de transparencia. ¿Debe ser esto valorado? ¿Es mejor una opción sobre a otra y debe esto afectar a la valoración o se trata de un aspecto tangencial que no debe considerarse ya que debe dejarse que la administración correspondiente decida qué opción le parece mejor?

En este contexto, los estudios sobre el uso de la web 2.0 por parte de las administraciones muestran que existen limitaciones importantes para su desarrollo relacionados con la falta de presupuesto y las limitaciones tecnológicas (Ganapati y Reddick, 2012).

2.6. Acreditaciones

Por último, hay que considerar la incidencia en el proceso de estímulos como los sellos o certificaciones de transparencia, que pueden mejorar la calidad puntualmente en los aspectos considerados.

Muchas de las organizaciones evaluadoras otorgan algún tipo de reconocimiento o, al menos, establecen rankings en función de las puntuaciones con los que también se espera estimular a las organizaciones evaluadas, especialmente en los casos en que las puntuaciones han sido bajas, esperando que esta comparativa negativa provoque cambios de comportamiento.

3. Metodología Infoparticipa

La metodología Infoparticipa se plantea como una auditoría cívica de la transparencia de las administraciones públicas. Hasta ahora se ha aplicado preferentemente a la evaluación de las administraciones locales de España pero también se han evaluado las páginas de los Consejos Comarcales y Diputaciones de Cataluña y municipios de Ecuador. Actualmente, se está extendiendo a otros países como Colombia o Argentina. El proyecto cuenta con una herramienta fundamental que es el Mapa Infoparticipa (www.infoparticipa.com).

Una vez planteadas todas las cuestiones abordadas en la primera parte, vamos a explicar de forma razonada las soluciones que aporta el procedimiento infoparticipa y los logros obtenidos hasta ahora. Situamos este trabajo en un planteamiento complejo porque surge en el ámbito académico pero contando con profesionales con experiencia en la comunicación de las administraciones públicas, que además se propone sumar a la perspectiva científica la voluntad de incidencia en el ámbito profesional, político y cívico.

3.2. Orígenes y perspectiva

El proyecto Infoparticipa surge antes de la aprobación en España de la ley de Transparencia estatal y de las normas autonómicas. Se planteó tras constatar que los estudios anteriores desarrollados por el propio equipo concluían siempre verificando que la información aportada por las administraciones públicas a la ciudadanía era insuficiente y deficiente. Además, las propuestas derivadas de estos estudios no se llevaban a la práctica porque la inexistencia de legislación que obligase a las administraciones a ser transparentes y a informar de sus planes y de cómo eran ejecutados, impedía un avance en ese sentido. Reiteradamente, las publicaciones, primero en papel y después utilizando medios digitales, eran utilizadas como medio propagandístico del poder en cada momento. Por tanto, era necesario un método que hiciera una contribución para mejorar la información y la comunicación públicas, que provocara reacciones y que a la vez ofreciera soluciones.

La respuesta a estos problemas se planteó atendiendo a dos dimensiones. En primer lugar, considerando que la investigación en Ciencias Sociales desarrollada en una universidad pública debe proporcionar soluciones innovadoras a los nuevos problemas sociales. En segundo lugar, atendiendo a la importancia de definir criterios de calidad en la información y la comunicación de las administraciones públicas para que puedan comportarse como fuentes de información transparentes que fundamenten la participación ciudadana.

Esta perspectiva se plasmó en el *Mapa de las Buenas de la Comunicación Pública Local en Cataluña*, una plataforma web compuesta por un gestor de contenidos y unas herramientas de visualización de la información, para que cualquier persona pudiera obtener la información sobre las evaluaciones, y de

participación, para que pudieran ponerse en contacto con los responsables del proyecto y comunicar discrepancias, cuando fuera necesario.

Esa primera plataforma está en el origen del actual *Mapa Infoparticipa* y permitió evaluar las carencias y fortalezas del proyecto para detectar las modificaciones necesarias y actuar en consecuencia. En el año siguiente se formuló la primera versión del *Mapa Infoparticipa* y un año después se desarrolló la segunda versión, actualmente activa, para poder incorporar nuevas funcionalidades que permiten extender el proyecto a otros ámbitos y con una arquitectura flexible capaz de adaptarse a esas nuevas circunstancias.

3.3. Procedimiento

El procedimiento de evaluación consta de una relación de indicadores que en principio fueron 41 y actualmente 52. La primera relación, a falta de una legislación específica, se construyó partiendo de la Ley de Bases de Régimen Local (España, 1985), del Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña (Cataluña, 2003), y con otros documentos como el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública (Labcompublica, 2016). La segunda se ha basado en la legislación de transparencia estatal (España, 2013) y en parte de la catalana (Cataluña, 2014), mucho más exigente y de la que no se han recogido todas las obligaciones, ya que en la fase de desarrollo e implantación actual del proyecto, esto no parece posible ni deseable.

Los 41 indicadores utilizados en las evaluaciones de 2013, 2014 y 2015, se dividieron en 4 grupos: ¿quiénes son los representantes políticos?, ¿cómo gestionan los recursos colectivos?, ¿cómo informan de la gestión de los recursos colectivos? y ¿qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático?

En 2016 y 2017 se han aplicado los 52 indicadores adaptados a la legislación, divididos en dos grupos y cinco subgrupos:

1. Transparencia de la corporación

1.1 ¿Quiénes son los representantes políticos?

1.2 ¿Cómo gestionan los recursos colectivos?

1.3 ¿Cómo gestionan los recursos económicos: presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones...?

2. Información para la participación

2.1 ¿Qué información proporcionan sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos?

2.2 ¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana?

La relación de indicadores puede consultarse en la web del *Mapa*. Además, también está disponible la guía de evaluación con los criterios que se aplican en la evaluación de cada indicador. Este documento se ha concebido y redactado pensando tanto en que los evaluadores cuenten con criterios homogéneos, como para que los responsables políticos y técnicos de las webs analizadas entiendan el procedimiento y sepan cuáles son los criterios con los que serán evaluados, y que también cualquier ciudadano, partido político o entidad cívica pueda contrastar los datos de la evaluación con sus apreciaciones. Así, cada indicador se desarrolla en la guía en tres apartados: (a) información, temática y contenido; (b) ubicación o espacio de la web donde debe aparecer; y (c) Recomendaciones. En los dos primeros

apartados se detallan los aspectos correspondientes, sin determinar una norma única, ya que cada web puede ser diferente en cuanto a su estructura, diseño y otras características. En el tercer apartado se dan algunas sugerencias de calidad de la información. Estos criterios muestran que la metodología no es exclusivamente de tipo cuantitativo sino que se incorporan principios de calidad de la información, entre los que destacan por su importancia que la información ha de ser comprensible y fácilmente accesible. La guía de evaluación se ha ido actualizando, además de para adaptarla al cambio de indicadores en 2015, para mejorar la redacción y para profundizar en algunos aspectos cualitativos, ya que el nivel de exigencia se ha ido elevando.

Contando con estos documentos, los evaluadores analizan las páginas web e introducen los datos en la plataforma utilizando el gestor de contenidos. En la última versión del *Mapa* se ha incorporado una herramienta para que antes de que los datos sean publicados sean contrastados por una persona experta que hace un control de calidad de la evaluación. Este control puede ser positivo, y entonces la evaluación se publica automáticamente, o puede mostrar discrepancias originadas por diferentes motivos, muchas veces relacionados con la deficiente estructura de las páginas web que impide localizar las informaciones con facilidad o con las características con que las informaciones se publican, que en cada caso son diferentes, de forma que los evaluadores han de valorar si se valida o no el indicador correspondiente. Este control de las evaluaciones no solo mejora la calidad del resultado final, también es un mecanismo que contribuye a formar a los nuevos evaluadores y que genera un proceso de reflexión sobre la casuística.

Una vez validadas las evaluaciones, los resultados se publican georreferenciados en la plataforma web. Sobre el *Mapa* se sitúa automáticamente una marca gráfica en la localización del municipio con un color definido en una herramienta a la que hemos llamado “Infómetro”. El color gris identifica los ayuntamiento que no tienen página web, el blanco a los que han obtenido una evaluación inferior al 25%, el amarillo, a los que están entre el 25 y el 50%, el verde claro a los que tienen más del 50% y el verde oscuro a los que superan el 75%. Además, la marca de los ayuntamientos que han obtenido el Sello Infoparticipa tiene una señal en rojo para destacarlos. Todos los indicadores tienen el mismo valor y, por tanto, el porcentaje final indica el de indicadores validados.

Pinchando sobre la marca del municipio se accede a la información sobre su resultado global, en una primera ventana y, en una segunda ventana, al conjunto de la evaluación, indicador a indicador. Estas publicaciones geolocalizadas consiguen despertar interés y competencia en los responsables técnicos y políticos de los ayuntamientos, de forma que incentivan las mejoras.

Además, se comunican los resultados a los ayuntamientos evaluados, se contrastan y verifican y luego se publican informes de resultados por grupos de municipios de una misma comunidad autónoma que se envían también a los medios de comunicación. Esta estrategia de comunicación lleva los resultados hasta las personas responsables en las instituciones, así como hasta los partidos políticos, entidades cívicas y ciudadanía en general. De forma que se producen reacciones e intervenciones que provocan cambios en la información disponible en la web y alienta un diálogo de todos estos colectivos con el equipo investigador.

Las mejoras que se hacen en las webs, cuando son comunicadas al equipo del proyecto, son comprobadas de nuevo para verificar que se ajustan a los criterios de la evaluación y si es así son validadas y se actualizan los datos en la base de datos para que el nuevo resultado aparezca también en el mapa. En caso contrario, se comunica al ayuntamiento cuales son las deficiencias que impiden la validación, tanto como consecuencia de una insuficiente información como de deficiencias en los criterios cualitativos.

El elemento final de la estrategia de incentivación es la concesión de sellos de calidad a los ayuntamientos que mejor cumplen con los criterios. El sello es un reconocimiento anual que se otorga en forma de diploma impreso y de banner que las entidades pueden poner en sus páginas web. Se otorga por comunidades autónomas y hasta ahora se ha dado en Cataluña, Aragón y Murcia.

Para la entrega del Sello Infoparticipa se tiene en cuenta que los ayuntamientos mayores tienen más recursos para aplicar la Ley, por lo que se les exige un porcentaje de cumplimiento mayor que a los más pequeños. Las tablas con los porcentajes necesarios, en función del número de habitantes de los municipios y las fechas de cierre de oleada anual para su concesión están también disponibles en la plataforma.

4. Conclusiones

La evaluación de la transparencia analizando los contenidos publicados en las páginas electrónicas de las administraciones es una cuestión compleja. Por una parte, requiere analizar múltiples informaciones con características diferentes, ya que provienen de ámbitos especializados como el económico y laboral, del sector de la comunicación, de las diferentes áreas de gobierno, etc. Esta dificultad afecta a la metodología y a la capacitación de los evaluadores. El procedimiento ha de ser capaz de definir con precisión las características con que se ha de ofrecer la información relativa a cada indicador para ser validado. Estas características no son solo técnicas y formales, sino que han de considerar otras cualidades de la transparencia como la inteligibilidad de las informaciones y la facilidad de acceso.

Por otra parte, como hemos visto, la metodología será diferente según cuáles sean los objetivos generales y operativos concretos y la definición de transparencia de la que se parta, los destinatarios prioritarios del análisis, el sujeto estudiado, así como el carácter de la misma, es decir, si es concebida estrictamente desde la perspectiva jurídica y legal o si se suman a esta otras relativas a derechos y valores.

Resueltas estas cuestiones, aún se debe determinar si el procedimiento es predominante cuantitativo o mixto cuantitativo-cualitativo y el sistema de valoración-medición. Por último, hay que considerar en qué medida las fórmulas que incentivan las mejoras tras las evaluaciones condicionan el procedimiento.

En este momento se están utilizando diferentes sistemas de evaluación. Hemos descrito específicamente uno de ellos, el del proyecto Infoparticipa, que utiliza una metodología compleja y que se propone intervenir, es decir, conseguir que una evaluación académica trascienda del campo de la investigación para ser un referente de utilidad social. Este procedimiento, sustentado en herramientas innovadoras, ha conseguido establecer un mapa de la transparencia de las administraciones locales en España y ser un referente para políticos, técnicos y organizaciones sociales. Desde 2016, el proyecto se ha extendido a Ecuador y se está comenzando a implantar en otros países.

Las características de la metodología Infoparticipa y los resultados obtenidos (Moreno, Molina, Simelio, 2017) muestran su utilidad en los diferentes ámbitos descritos, a pesar de que la falta de una cultura de transparencia en España laстра el imprescindible cambio en las actitudes y está retardando, no solo la aplicación de la Ley, sino fundamentalmente la implantación de las prácticas que garanticen el derecho de la ciudadanía a la información como base para la participación fundamentada.

fi

***Investigación financiada.** Este artículo es producto del proyecto de Investigación titulado “Metodologías y modelos de información para el seguimiento de la acción de los responsables de los gobiernos locales y la rendición de cuentas”, referencia CSO2015-64568-R, financiado por la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, del Ministerio de Economía y Competitividad y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), dentro del Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad.

r

5. Bibliografía

TB Anderson (2009): “E-government as an anti-corruption strategy”. *Information Economics and Policy*, 21, pp. 201-210.

P Beltrán-Orenes & E Martínez-Pastor (2016): “Grado de cumplimiento de las Leyes de transparencia, acceso y buen gobierno, y de reutilización de los datos de contratación de la Administración central española”. *El profesional de la información*, 25 (4), pp. 557-567. <http://dx.doi.org/10.3145/epi.2016.jul.05>

JC Bertot, PT Jaeger & JM Grimes (2010): “Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies”. *Government Information Quarterly*, 27(3) , pp. 264–271

JC Bertot, PT Jaeger & JM Grimes (2012): “Promoting transparency and accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government”. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6(1), pp. 78-91.

W Cameron (2004): “Public accountability: Effectiveness, equity, ethics”. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), pp. 56-67.

Catalunya (2003): “Texto refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña”. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 3.887, 20 de mayo, p. 10.237.

Cataluña (2014): “Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon Govern”. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, 6.780, sección disposiciones, pp.1-38.

COMISIÓN EUROPEA (2001): “La Gobernanza europea - un libro blanco”. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* [En línea]. 428 final, DOCE C-287, de 12 de noviembre de 2001. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&rid=1>>.

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2017): *Informe de evaluación de los órganos constitucionales y reguladores. Órganos constitucionales y de relevancia constitucional y entes reguladores*. Madrid: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno <[file:///C:/Users/Pedro/Downloads/Informe1704-def_petit%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Pedro/Downloads/Informe1704-def_petit%20(1).pdf)>

España (2008): “Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local”. *Boletín Oficial del Estado*, 80, 3 de abril, pp. 8945-8964

España (2013): “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la Información pública y buen gobierno”. *Boletín Oficial del Estado*, 295, 10 diciembre, pp. 97922-97952.

EUROPEAN COMISSION (2010): *Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels: European Comission.

LC Fernández-Aquino (2009): *E-accesibilidad y usabilidad de contenidos digitales. Por una sociedad de la información y el conocimiento no excluyente*. Universitat Politècnica de València. Tesis Doctoral.

S Ganapati & C Reddick (2012): “Open e-government in U.S. state governments: Survey evidence from Chief Information Officers”. *Government Information Quarterly*, 29(2), pp.115–122

JL Gandía, L Marrahí & D Huget (2016): “Digital transparency and Web 2.0 in Spanish city councils”. *Government Information Quarterly*, 33, pp. 28-39.

A Garrido, G Ross, N Medina, J Grigera & S Frimenich (2014): “Improving accessibility of web interface: refactoring to the rescue”. *Universal Access in the Information Society*, 14(4), pp. 387-399.

M Gértrudix, MC Gertrudis-Casado, & S Álvarez-García (2016): “Consumption of public institutions’ open data by Spanish citizens”. *El profesional de la información*, 25, 4, pp. 535-544.

S Hong, S Trimi, D Kym & J Hyun (2015): “A Delphi Study of Factors Hindering Web Accessibility for Persons with Disabilities”. *Journal of Computer Information System*, 55(4), pp. 28-34.

Labcompublica (2016) *Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local*. <http://labcompublica.info/es/innovacion/decalogo-de-buenas-practicas/>

P Minguijón & D Pac-Salas (2012): “15M. Una explicación en clave sociológica”. *Prisma social. Revista de Ciencias Sociales*, 8: pp. 414-439.

A Moreno Sardà, P Molina Rodríguez-Navas & N Simelio Solà (2017): “El impacto de la legislación sobre transparencia en la información publicada por las administraciones locales”. *El profesional de la información*, vol. 26, núm. 2.

N Simelio & P Molina (2014): “Comunicación política y participación ciudadana. El uso de Twitter en los ayuntamientos de Cataluña”. *Historia y Comunicación Social*, 19, 479-490.

Síndic de Greuges de Catalunya (2016): *Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2016*. Síndic de Greuges, disponible en <http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=356>

UNITED NATIONS (2000): 55/2. *United Nations Millennium Declaration*. A/RES/55/2 [En línea]. New York: United Nations, General Assembly, 8 de septiembre de 2000.
<<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>>.

Cómo citar este artículo / Referencia normalizada

P Molina Rodríguez-Navas, N Simelio Solà, M Corcoy Rius (2017): “Metodologías de evaluación de la transparencia: procedimientos y problemas”. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, pp. 818 a 831.

<http://www.revistalatinacs.org/072paper/1194/44es.html>

DOI: [10.4185/RLCS-2017-1194](https://doi.org/10.4185/RLCS-2017-1194)

- En el interior de un texto:

... P Molina Rodríguez-Navas, N Simelio Solà, M Corcoy Rius (2017: 818 a 831)...

o

... P Molina Rodríguez-Navas *et al*, 2017 (818 a 831)...

Artículo recibido el 18 de marzo de 2017. Aceptado el 1 de julio.

Publicado el 21 de julio de 2017