UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

Presupuesto Abierto en el Gobierno Local. Calidad de la Transparencia en las Finanzas de los Ayuntamientos de la Región de Murcia

Dª Encarnación Hernández Rodríguez

2021

UNIVERSIDAD DE MURCIA

ESCUELA INTERNACIONAL DE DOCTORADO

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIA POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

LÍNEA DE INVESTIGACIÓN: GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESUPUESTO ABIERTO EN EL GOBIERNO LOCAL. CALIDAD DE LA TRANSPARENCIA EN LAS FINANZAS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LA REGIÓN DE MURCIA

TESIS DOCTORAL

DIRECTORA: Dra. Dña. Cristina Moreno Martínez

AUTORA: Dña. Encarnación Hernández Rodríguez

Murcia, 2021

Resumen

Esta tesis doctoral está centrada en realizar una aproximación al concepto y práctica del presupuesto abierto en torno a actuaciones de transparencia, participación y apertura de datos en el nivel municipal de Gobierno. En concreto, el objetivo es comparar, a través de la confección de un cuestionario de indicadores de apertura presupuestaria, el nivel de implementación de esta en los ayuntamientos de la Región de Murcia, mediante la elaboración de un índice o *ranking*. El cuestionario presta atención, más allá de la mera apertura, a la accesibilidad y calidad de la información pública, añadiendo la especificidad de la materia presupuestaria como herramienta fundamental de la gobernanza local. Los resultados del análisis de los cuarenta y cinco consistorios muestran un amplio margen de mejora, muy especialmente en lo que atañe a la calidad de la información y de los datos desde el enfoque de una transparencia clara y bajo la óptica de la apertura por defecto, de modo que la información se pueda comprender y usar, conectando así con elementos del Gobierno abierto como la participación, la rendición de cuentas y la colaboración a través del fomento de la reutilización. Además, el *ranking* elaborado se toma como referencia para estudiar, de forma exploratoria y descriptiva, los posibles factores que pueden estar relacionados con la presencia de mayores o menores niveles de apertura presupuestaria, tomando en consideración una serie de variables de tipo socio-económico, político e institucional. Los resultados del análisis apuntan hacia el tamaño del municipio, la salud económica de la institución y las motivaciones políticas conectadas con la ideología y el grado de competitividad electoral como variables que podrían condicionar la apertura gubernamental. Se trata de un fenómeno amplio, complejo y cambiante en el que cabe profundizar desde distintas visiones, perspectivas teóricas y metodológicas, y con este objetivo se aporta finalmente la opinión de personas expertas a través de un panel con método Delphi que indaga en el diagnóstico de la situación actual, los condicionantes y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España.

Abstract

This doctoral thesis aims at an approach to the concept and practice of the open budget related to the actions of transparency, participation and data opening in the local government. More precisely, the goal is to compare, by means of an indicator questionnaire of budget opening, the level of its implementation in the municipalities of the Region of Murcia with the elaboration of an index or ranking. The questionnaire pays attention, beyond the mere opening, to the accessibility and quality of public information, adding to this the specificity of budgetary affairs as an essential tool in local governance. The results derived from the analysis of the 45 municipalities reflects a wide scope for improvement, especially in the quality of information and data, from the approach of a clear transparency and under the perspective of the opening itself in such a way that the information can be easily used and understood, connecting so with some elements of the open government, such as participation, accountability and cooperation through the encouragement of re-use. Furthermore, the ranking prepared is taken as an evidence to study, both in an exploratory and descriptive way, the possible factors which may be related to the presence of major and minor levels of open budget, taking into consideration a set of socio-economic, political and institutional variables. The study results aim at the size of the municipality, the economic health of the institution and the political motivations connected with the ideology and the grade of electoral competitiveness as variables which may determine the government opening. It is a wide, complex and changing phenomenon which deserves to be dealt from different visions, theoretical and methodological perspectives, and with this objective it is finally provided the opinion of highly qualified people through a panel with Delphi method which inquire into the diagnosis of the current situation, the determinants and future perspectives of public transparency in Spain.

Agradecimientos

A lo largo de los cinco años en los que he estado trabajando en esta investigación han sido muchas las personas que de algún modo han contribuido para que la tesis doctoral sea depositada y defendida.

Durante todo este tiempo me ha acompañado mi tutora y directora académica, la doctora y profesora de la Universidad de Murcia Dña. Cristina Moreno Martínez, a la que tengo que agradecer toda su ayuda en el diseño y desarrollo de la investigación, pero sobre todo su empuje y decisión para poder avanzar en la finalización del trabajo en un momento determinado. Su experiencia ha sido fundamental para contar un marco metodológico solvente, del mismo modo que su visión ha aportado un enfoque innovador al estudio y su perfeccionismo un término óptimo para el análisis de los resultados y redacción final de la tesis doctoral.

Me gustaría hacer extensible este agradecimiento al profesorado del Programa de Doctorado en Ciencia Política y Administración Pública, especialmente a su director en la época en la que he cursado el programa, el doctor D. Fernando Jiménez, así como a los profesores y profesoras que han formado parte de los tribunales en los que cada año se evaluaban los avances de la investigación y de los que he recibido buenos consejos y orientaciones.

Mi agradecimiento también a los expertos y expertas que participaron en la encuesta Delphi en sus dos rondas y cuyos resultados incorpora la tesis doctoral. Su aportación ha sido especialmente valiosa por su experiencia y conocimiento del tema y ha permitido culminar la investigación con una visión global y prospectiva del objeto de estudio.

Gracias a todas las personas que en algún momento me han facilitado una referencia bibliográfica, han leído un apartado de la tesis y me han dado su opinión o han contestado a una consulta para obtener información. En este punto quiero agradecer en particular la ayuda prestada por mi colega y amigo José Luis Ros. La calidad de una investigación de la magnitud de una tesis doctoral sin duda sobrepasa la capacidad individual de la persona que investiga para, por si sola, obtener toda la orientación y datos que necesita.

Agradecer, con particular cariño, a mis compañeras y compañeros de trabajo en NovaGob, Loredana Stan, Francisco Rojas y Rafael Camacho, su apoyo y comprensión durante estos años, especialmente en los últimos meses, que he dedicado a poder finalizar

la tesis doctoral. Esta tesis se nutre también en una medida importante del conocimiento y la experiencia adquirida en el marco de mi trabajo en NovaGob, que me ha permitido estar en contacto con muchas personas profesionales dedicadas al impulso de la innovación pública, así como conocer buenas prácticas y participar de primera mano en proyectos para mejorar la gestión pública con acciones de apertura e innovación.

Aunque realizar una tesis doctoral no solo depende de un entorno académico y profesional propicio. Es por ello que quiero terminar este apartado de agradecimientos dando las gracias, de forma muy personal, en primer lugar, a mis padres, Encarna y Joaquín, por haberme dado la oportunidad, con su esfuerzo y trabajo, de poder estudiar una carrera universitaria y continuarla después con estudios de postgrado, y, en segundo lugar, a mi mujer, Natalia, por su comprensión y apoyo cada vez que tenía que trabajar en la tesis doctoral un fin de semana, un día festivo o un puente. Todo este sacrificio ha merecido la pena.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. EL PRESUPUESTO ABIERTO EN EL GOBIERNO LOCAL. ENCUADRE TEÓRICO DEL OBJETO DE ESTUDIO. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN 11

2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN 29

2.1. Elaboración de un índice de presupuesto abierto de los ayuntamientos de la Región de Murcia 29

2.2. Estudio descriptivo y exploratorio sobre los factores que se podrían relacionar con la apertura presupuestaria 31

2.3. Panel de personas expertas (método Delphi) sobre la situación actual y futuro de la transparencia 48

3. EL PRESUPUESTO ABIERTO COMO HERRAMIENTA PARA LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y MARCO TEÓRICO DE LA CALIDAD DE LA APERTURA PRESUPUESTARIA 51

3.1. Presupuesto abierto: concepto y práctica en expansión 51

3.1.1. ¿Qué es el presupuesto abierto? Transparencia, apertura de datos y participación en torno al proceso presupuestario 51

3.1.2. Renacido interés internacional por la apertura presupuestaria 56

3.2. Apertura presupuestaria efectiva. Características que determinan la calidad de la información pública 68

3.2.1. Transparencia opaca y transparencia clara. Importancia y auge del derecho a entender 68

3.2.2. Qué información sobre el presupuesto publicar y cómo hacerlo 76

3.2.3. Acceso efectivo a los datos presupuestarios abiertos 83

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS. EL PRESUPUESTO ABIERTO DE CALIDAD EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA REGIÓN DE MURCIA: ÍNDICE DE APERTURA Y POSIBLES FACTORES RELACIONADOS 97

4.1. Delimitación de los indicadores de calidad de la apertura presupuestaria en el gobierno local 97

4.2. Análisis de resultados (I). Índice de transparencia presupuestaria de calidad de los ayuntamientos de la Región de Murcia 107

4.3. Análisis de resultados (II). Estudio descriptivo y exploratorio de los factores que podrían relacionarse con la transparencia presupuestaria 120

4.3.1. Variables tomadas en cuenta en el estudio de caso y proceso de recopilación de los datos necesarios 120

4.3.2. Análisis de los factores que podrían relacionarse con la transparencia presupuestaria 128

4.3.3. Estudio de dos casos significativos: Bullas y Murcia 175

4.4. La opinión de personas expertas: situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España 179

5. CONCLUSIONES 199

REFERENCIAS 213

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS 247

ANEXOS 251

Anexo 1. Páginas web consultadas de los ayuntamientos de la Región de Murcia.. 251

Anexo 2. Formularios de Google para el panel Delphi 253

1 INTRODUCCIÓN. EL PRESUPUESTO ABIERTO EN EL GOBIERNO LOCAL. ENCUADRE TEÓRICO DEL OBJETO DE ESTUDIO. JUSTIFICACIÓN, OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Esta tesis doctoral, que lleva por título *Presupuesto abierto en el Gobierno local. Calidad de la transparencia en las finanzas de los ayuntamientos de la Región de Murcia*, tiene como objeto de estudio la apertura presupuestaria en el nivel local de Gobierno en base a criterios de calidad, realizando para ello, en primer lugar, una aproximación teórica al presupuesto abierto en torno a actuaciones de transparencia (publicidad activa de la información económica y presupuestaria mediante medios electrónicos), participación (inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el gasto público) y apertura de datos (publicación de la información presupuestaria que obra en poder de la Administración Pública en formatos abiertos que permitan su reutilización).

A nivel práctico, el estudio se centra en comparar la calidad de la apertura presupuestaria en los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia mediante la elaboración de un índice o *ranking* que servirá para conocer qué grado de implementación del presupuesto abierto encontramos en cada uno de los consistorios murcianos. A su vez, la información recopilada de cada municipio se usará para estudiar de forma exploratoria y descriptiva los factores que pueden tener relación con una mayor o menor apertura presupuestaria, considerando una serie de variables de tipo socio-económico, político e institucional.

El objeto de estudio responde a un interés intelectual en el que se asienta la tesis doctoral, y que se concreta en las siguientes preguntas: ¿por qué es relevante la información presupuestaria? ¿Qué es un *presupuesto abierto* y cuáles son los elementos que lo componen en la teoría y cómo se implementa en la práctica? ¿A qué motivación política atiende? ¿En qué contexto político, social y económico se desarrolla? ¿Cuál es su marco legal? ¿Por qué el ámbito local es oportuno para el estudio de iniciativas de presupuesto abierto? ¿Cuál es el nivel de apertura presupuestaria de nuestros ayuntamientos? ¿Qué características definen una apertura presupuestaria efectiva en base a la calidad de la información y datos que se abren? ¿Existen diferencias importantes en torno a este objeto entre los consistorios? ¿Qué variables o factores podríamos tomar en cuenta para explicar las diferencias en el nivel de apertura presupuestaria, en el caso de encontrarlas? Y

finalmente, en base a toda la información recabada, ¿en qué punto se encuentra y hacia dónde avanza el fenómeno de la transparencia pública en España?

El interés por este objeto de estudio se encuadra, en primer lugar, dentro de la popularidad teórica y política de la corriente del *Gobierno abierto*, un concepto que tienen su origen en una concepción de la transparencia ligada al derecho de acceso a la información pública y la proliferación de leyes de transparencia en todo el mundo desde que en 1966 se aprobara la *Ley de Libertad de Información* (conocida como FOIA) en Estados Unidos.

En torno al Gobierno abierto giran, siguiendo a Villoria (2012), distintas corrientes teóricas políticas ligadas a: 1) la mejora regulatoria, cuando el Gobierno aporta información para la toma de decisiones inteligentes por parte de la ciudadanía; 2) la *buena gobernanza*, definida por la Comisión Europea (2001) en torno a la apertura, la participación ciudadana, la responsabilidad y la coherencia; 3) las políticas de participación ciudadana, reclamando la implicación cívica y ejercicio de la participación pública no solo con el voto cada cuatro años, y 4) la eficiencia en la gestión pública, que implica colaboración y cooperación con la sociedad para dar solución a los problemas públicos.

Aunque no es un concepto nuevo, sí que podemos situar el auge de su ideario y la extensión de su práctica a partir del *Memorando* lanzado en 2009 por el presidente estadounidense Barack Obama, que define sus pilares en la *transparencia*, la *rendición de cuentas*, la *participación* y la *colaboración* para lograr políticas y servicios públicos más eficaces y eficientes y una democracia de mayor calidad para generar confianza política. Ese mismo año, la *Directiva de Gobierno Abierto* de la Administración Obama insta a las agencias federales a publicar la información pública en formato abierto, mejorar la calidad de la información que se ofrece del Gobierno, crear e institucionalizar una cultura del Gobierno abierto y un marco normativo para este, con sus respectivos planes de actuación.

Dos años más tarde, en 2011, el Gobierno abierto ya se sitúa en el epicentro de la agenda política internacional con la puesta en marcha de la iniciativa multilateral *Open Government Partnership*[1] (OGP), una *Alianza* a la que desde entonces se han incorporado

[1] Véase https://www.opengovpartnership.org/

79 países y que implica el compromiso de desarrollar, junto a la sociedad civil, distintos planes de acción evaluados anualmente para implementar acciones de Gobierno abierto. En el caso de España, se avanza ya en el III Plan de Acción 2017-2019[2], que pone especial énfasis en la cooperación entre los distintos niveles de Administración (nacional, regional y local) para desarrollar acciones conjuntas. Del mismo modo, regiones como Madrid y País Vasco han presentado sus propios planes de acción dentro de OGP.

La apuesta por un Gobierno abierto, participativo y colaborativo ha sido la respuesta a la necesidad de una gestión más eficaz y eficiente de los servicios públicos en el contexto de la crisis económica y financiera (European Commission, 2013), pero también responde a otras crisis de legitimidad, desconfianza y distanciamiento que se ciernen sobre las instituciones públicas y que muestran distintos estudios de opinión pública.

Venimos asistiendo, siguiendo a Mair (2013), al fenómeno de una clara brecha entre representantes públicos y ciudadanía, con una evidente retirada, indiferencia y distanciamiento popular de la política tradicional. Un indicador de este distanciamiento es la aceleración de la tendencia al descenso de la participación electoral en las elecciones nacionales en Europa occidental desde los años noventa[3]. Los síntomas de la crisis de la democracia aparecen ya desde finales de los setenta, pero siguen estando vigentes, especialmente en lo relativo a la percepción de la corrupción y la crisis de confianza. En este sentido, según el Índice de Percepción de la Corrupción[4] (IPC) elaborado por Transparencia Internacional en 2017, más de dos tercios de los 180 países analizados obtuvieron puntuaciones por debajo de 50 sobre 100. Mientras, según la encuesta mundial realizada por Gallup, solo el 42 % de la ciudadanía de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) confía en sus Gobiernos, una tendencia que se aprecia desde el inicio de la crisis económica en 2007 (OECD, 2017).

La *confianza política* tiene que ver con la valoración que hace la ciudadanía de las instituciones centrales de su sistema político (Lipset y Schneider, 1983); implica, siguiendo a Levi Stoker (2000, citado en Montero, Zmerli y Newton, 2008) que se evalúan sus atributos más destacables, tales como su credibilidad, justicia, competencia,

---

[2] Disponible en http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/aIIIPlanAccion.html

[3] En este sentido, se puede consultar la obra de Mair (2013, p. 45): Cuadro 1. Mínimos históricos de participación en Europa occidental, 1950-2009.

[4] El IPC utiliza una escala de 0 (altamente corrupto) a 100 (muy transparente). Véase https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

transparencia y apertura, constituyéndose en el indicador clave para medir la percepción que tiene la ciudadanía de su democracia (Newton y Norris, 1999).

Elementos que están en el origen del Gobierno abierto, como la transparencia, son esenciales para prevenir la corrupción y mejorar la rendición de cuentas (Peisakhin y Pinto, 2010; Blumkin y Gradstein, 2002; Hood, 2001). La transparencia ha sido promovida como una práctica política para países que buscan perfeccionar sus instituciones y sus políticas, mejorando la asignación de recursos, reduciendo los intereses privados y dando lugar a Gobiernos más responsables (Bellver y Kaufmann, 2005; Stiglitz, 2001), hasta el punto de ser definida como "*la gestión política de la desconfianza*" (Krastev, 2012).

Sin embargo, en el centro del debate también está el hecho de que la transparencia debe servir al objetivo de aumentar del conocimiento público, promover la participación activa y controlar al Gobierno. Esto implica que no solo nos fijemos en la cantidad de información disponible, sino también en la calidad de esta y en la forma en que se puede acceder a ella (Meijer, 2013). El matiz estriba en la distinción que realizó Fox (2007) entre *transparencia opaca* y *transparencia clara*, consistiendo la primera en la mera diseminación de datos, mientras que la segunda aporta la información necesaria para comprender lo que hace el Gobierno y ejercer el control ciudadano, con información y datos reutilizables, integrados, agregados y comparables (Villoria, 2014a). La transparencia opaca puede conllevar *"ineficacia por exceso de actividad"*, con una avalancha de información desestructurada o expuesta de manera compleja (Campos, 2015) y que genera *"ilusión de transparencia"* (Heald, 2006), pero no valor público (Ortiz de Zarate, 15 de febrero de 2017; Campos, 2015). La premisa de la transparencia clara es central dentro de apertura presupuestaria por la complejidad de la materia, algo que habrá oportunidad de abordar en próximas páginas en torno al objeto de estudio específico que se propone.

Volviendo al desarrollo teórico y a la práctica del Gobierno abierto, es preciso detenernos en la importancia de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como motor que ha favorecido su implementación y expansión. Ya desde mediados de los años noventa, la revolución de Internet que Castells (1996) definió como *"era de la información"* y en torno a la idea de *sociedad red* tiene su reflejo en el esfuerzo central de transformación digital dentro la reforma del Sector Público (Jaeger, 2005) que ha

venido a conformar lo que se conoce como *Administración electrónica* o *Gobierno electrónico*.

En el terreno propio del Gobierno abierto, las nuevas TIC (aunque también presentan sus límites, muy especialmente en relación a lo que conocemos como *brecha digital*) se configuran como herramientas importantes para aumentar la transparencia, con la posibilidad de poner a disposición pública información *en línea* de forma más eficiente y efectiva, facilitando, a su vez, la participación e influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones y formulación de políticas públicas (OECD, 2001, 2003) y reduciendo, además, los costes de la transparencia (Margetts, 2006), de modo que puede ponerse en marcha en toda su plenitud el Gobierno abierto con costes asumibles para la Administración Pública (Calderón y Lorenzo, 2010).

Es precisamente la nueva oleada de tecnologías sociales basadas en la *web 2.0* y la revolución de los *grandes datos*, como elementos más disruptivos de la innovación tecnológica que se desarrolla desde la segunda década del siglo XXI (Criado y Gil-García, 2017), lo que, unido a los valores del Gobierno abierto, está configurando un nuevo paradigma de la gestión pública que autores como Criado (2016) y Noveck (2017) denominan *"gobernanza inteligente"* o *"gobernanza pública inteligente"*. Estamos, siguiendo a estos mismos autores, ante un modelo de Gobierno abierto que propone la colaboración activa y co-creación con la ciudadanía y el trabajo en red dentro de organizaciones más flexibles y que, de este modo, se conecta con la idea de la *innovación abierta*, todo ello con el objetivo de maximizar la creación de *valor público*, entendiendo este como la toma de mejores decisiones y generación de mejores política y servicios públicos para un mayor bienestar social (Gascó, 2015; Sánchez, Lasagna y Marcet, 2013).

Estas corrientes avanzan también en un contexto de renovación de los esquemas de la participación de la ciudadanía en el espacio público en una sociedad contemporánea también en proceso de cambio (Subirats, 2011). Como recuerdan Janoschka y Mota (2018), la crisis económica, social y política que arrecia en España desde 2008 impulsa movilizaciones como la del *movimiento 15-M* y que acaban llevando en las elecciones municipales de 2015 a movimientos y colectivos sociales a constituir plataformas electorales de base ciudadana que alcanzan las instituciones para cambiar la gestión pública local bajo el reclamo de mayor transparencia y participación. En este sentido, existe un claro declive del modelo tradicional de participación, limitado por los esquemas

presenciales y cuestionado ante la capacidad real de representación de las bases asociativas (Font et al. 2012; Ruano, 2010); pero que sobre todo es puesto en duda en lo que se refiere a la transferencia real de poder que se realiza hacia la ciudadanía a través de los mecanismos de participación (Navarro, 2000) y, por ende, el grado de influencia que finalmente tienen las personas implicadas en los procesos participativos para la toma de decisiones (Ruano, 2010).

Así, nos encontramos con una serie de elementos transformadores[5] de la participación local en torno a los valores del Gobierno abierto, las demandas de los movimientos sociales y las nuevas oportunidades que brinda el desarrollo de las tecnologías digitales. En este esquema encaja el modelo desarrollado entre 2015 y 2019 por la ciudad de Madrid que, como señala Font (2017), puede ser el ejemplo más paradigmático en el desarrollo de experiencias disruptivas de participación, en este caso basadas en la lógica de la innovación, la apertura de espacios menos formales y más dinámicos de participación, (como *Medialab Prado*[6]) y la puesta en marcha de mecanismos de democracia directa mediante voto individual con efectos vinculantes hacia las políticas públicas, todo ello facilitado por el uso intensivo de las herramientas digitales.

Siguiendo Janoschka y Mota (2018), los denominados *gobiernos del cambio* afrontan, en general, *"la tarea de reformular la descentralización del poder público local, actuando con y garantizando la transparencia informativa como condición esencial para la rendición de cuentas ante los ciudadanos y adoptando un compromiso público con el carácter vinculante de las decisiones emanadas directamente desde la ciudadanía"*. Uno de los principales mecanismos utilizados para ello será precisamente el *presupuesto participativo*, que como herramienta de democracia directa y participación individual se expande auspiciado también por las posibilidades que ofrece el voto electrónico, viviendo de este modo un renovado auge en España en el periodo 2015-2019 (Francés, Carratalá y Ganuza, 2018; Pineda y Pires, 2017; Pineda y Iasulaitis, 2016).

La atención prestada a las transformaciones que la corriente del Gobierno abierto, junto a otros elementos impulsores, está operando en la gestión pública se relaciona en nuestro

[5] En la obra editada por FEMP y coordinada por Hernández (2018) se realiza una extensa reflexión sobre cómo se conforma el nuevo modelo de "gobernanza participativa local", basado en el protagonismo de la tecnología, la apuesta por la participación individual, menos reglamentación y dinamización en términos generales de los órganos de representación formal con la incorporación de las TIC y la creación de nuevos espacios como los laboratorios ciudadanos, donde se trabaja con la lógica de la innovación abierta (Rojas-Martín, 2018).

[6] Se trata de un laboratorio ciudadano. Véase https://www.medialab-prado.es/

objeto de estudio con un sobresaliente interés internacional desde los años noventa por la transparencia de la información financiera y presupuestaria pública, así como en lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en el proceso presupuestario. Este interés se justifica por la opacidad con la que tradicionalmente se han tomado las decisiones sobre el presupuesto público y se amplifica con las necesidades de transparencia fiscal[7] que la crisis económica y financiera ha revelado, aumentando la demanda para difundir mayor volumen de información y de mayor calidad para controlar el uso de los recursos públicos (Rodríguez Bolívar, 2017; Khagram, De Renzio y Fung, 2013).

Ello está también claramente motivado por la importancia del presupuesto dentro de la gestión pública como núcleo de la relación entre ciudadanía y Estado (IBP, 2017). Como recuerda la OCDE (2015), *"el presupuesto es un contrato entre los ciudadanos y el Estado, donde se muestra el origen y el destino de los recursos aplicados a la prestación de servicios públicos"*, siendo la presupuestación *"una piedra angular clave de la arquitectura de confianza entre los Estados y sus ciudadanos"* (p. 1).

Esto se ha traducido, en primer lugar, en una literatura académica muy prolija en los últimos 25 años en torno al objeto de estudio de la transparencia presupuestaria, por encima de las aproximaciones sobre transparencia administrativa y política (Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen, 2017). En este sentido, existe consenso general acerca de la importancia de la transparencia fiscal para una más efectiva gestión pública (Kopits y Craig, 1998). La literatura que evidencia los beneficios de la transparencia para la economía y la gobernanza es amplia (Hameed, 2005; Islam, 2003), constituyéndose como un bien público que mejora el funcionamiento de los mercados (Stiglitz, 2000; Akerlof, 1970; Stigler, 1961) y como un instrumento clave del bienestar social dentro de un proyecto de sociedad seguro (Stiglitz, 2012).

La transparencia financiera es una herramienta que puede servir a un gran rango de propósitos políticos, algo que se ha evidenciado en la literatura en la última década. Así, ayuda a mejorar los índices de desarrollo humano (Fukuda-Parr, Guyer y Lawson-Remer, 2011); reducir la corrupción (Kaufmann y Kraay, 2002) e incrementar la eficacia, la efectividad, la legitimidad y la rendición de cuentas (Heald, 2012); promover la buena gobernanza y la disciplina fiscal (Khagram, De Renzio y Fung 2013); habilitar una mayor

[7] El concepto de *transparencia fiscal* es más comprehensivo y cubre actividades y operaciones que pueden no coincidir con el ciclo presupuestario ordinario (Khagram, De Renzio y Fung, 2013).

participación pública y responsabilidad democrática alrededor de las finanzas públicas con un debate más informado (Craveiro y Martano, 2015; De Renzio y Simson, 2013; Philips y Steward, 2008), y favorecer la confianza en el Gobierno (Dener y Min, 2013; IBP, 2013). En general, la transparencia fiscal se presenta como un elemento crítico para una gestión efectiva, afectando a la disciplina fiscal y a la deuda pública (Cottarelli, 2012; Hameed, 2011), a los costes derivados de préstamos soberanos y como consecuencia de la corrupción (De Renzio y Wehner, 2015), asociándose, por tanto, a mejores resultados presupuestarios y menor contabilidad creativa (Wehner y De Renzio, 2013; Alt, Lassen y Wehner, 2012), con presupuestos más veraces y confiables que se traducen en mejores servicios públicos (Sarr, 2015).

En segundo lugar, la crisis económica y financiera también ha supuesto una nueva oportunidad de renovar los esfuerzos en el ámbito internacional para contar con finanzas públicas más transparentes y, de este modo, evitar que vuelvan a surgir las prácticas opacas que ponen en riesgo el desempeño fiscal de los Estados (Cottarelli, 2012).

La transparencia fiscal y presupuestaria centra la consideración de organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE desde finales de los noventa, con la puesta a disposición de códigos de buenas prácticas que fueron publicados en 1998 y 2002, respectivamente. Esta atención se ha reforzado con la revisión del *Código de Transparencia Fiscal* del FMI en 2014 y 2019[8] y con la elaboración el *Manual sobre Transparencia Fiscal* de 2018, basado en este Código, mientras que la OCDE aprobó en 2015 los *Principios de la Gobernanza Presupuestaria*[9]. Asimismo, en diciembre de 2012, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución *Promoviendo la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las políticas fiscales*, en la que avalaba los *Principios de Alto Nivel sobre Transparencia Fiscal* de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés)[10], animando a sus Estados miembros a que intensificaran los esfuerzos para mejorar la participación, la rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria. Además, la participación ciudadana en el proceso presupuestario está cobrando cada vez mayor importancia en estas normas y estándares internacionales. Por ejemplo, en 2012, la *Encuesta de Presupuesto Abierto* incluyó por primera vez indicadores de participación ciudadana en

[8] Disponible en http://www.imf.org/external/np/fad/trans/.
[9] Consúltese http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm
[10] Para saber más sobre esta iniciativa véase http://www.fiscaltransparency.net/es/

el ciclo presupuestario, y posteriormente tanto el FMI[11] como la OCDE[12] y GIFT[13] han incorporado esta premisa a sus estándares y principios de gobernanza presupuestaria. Por su parte, GIFT incluso ha ampliado su aportación con un catálogo específico de *Principios de participación pública en la política fiscal*[14].

Si, como venimos describiendo, la transparencia presupuestaria ocupa un lugar fundamental en la gestión pública, y de ahí la atención política y académica que se le viene prestando, la cuestión relativa a avanzar en una transparencia clara en este ámbito cobra mayor sentido, dado el volumen y la complejidad de la información presupuestaria. Siguiendo a Heald (2015, 2012, 2006, 2003), se hace especialmente relevante trabajar no solo hacia una *transparencia nominal* (cumplimiento formal de las exigencias de transparencia activa) para acabar con la opacidad, sino también *efectiva*, es decir, que la ciudadanía pueda acceder, comprender y usar la información fiscal disponible.

Que exista una transparencia presupuestaria clara favorece que pueda darse un debate presupuestario rico y un seguimiento de los compromisos (International Budget Partnership - IBP, 2015), y de igual modo facilita la participación ciudadana en el proceso presupuestario (Bellver y Kaufmann, 2005). La transparencia es en sí misma una condición previa para que pueda desarrollarse la participación, lo que no implica que una mayor transparencia resulte siempre en mayor participación (Gascó, 2015). En este sentido, los estudios empíricos sobre los impactos de la transparencia para promover la participación han demostrado cierta inconsistencia (Cucciniello, Porumbescu y Grimmelikhuijsen, 2017), aunque aproximaciones en el terreno presupuestario como la *Encuesta de Presupuesto Abierto* muestran que el aumento de los puntajes de transparencia coincide con mayores oportunidades de participación (IBP, 2017).

En cualquier caso, la atención hacia la transparencia clara o efectiva en las iniciativas internacionales sobre apertura presupuestaria es destacable. Las citadas normas y estándares del FMI y de la OCDE han incorporado la premisa de la accesibilidad de la información y la necesidad de que esta sea comprensible para todas las partes interesadas,

---

[11] En concreto, en la revisión del *Código de Transparencia Fiscal*, que se puede consultar en http://www.imf.org/external/np/fad/trans/

[12] Véanse los *Principios de Gobernanza Presupuestaria* de la OCDE: http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm

[13] Consulte los *Principios de alto nivel sobre transparencia fiscal de GIFT*: http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php

[14] Están disponibles en http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_pp/

de forma que se permita el análisis, la comparación y la rendición de cuentas. Por su parte, IBP (2012) promueve la elaboración por parte de los gobiernos del denominado *presupuesto ciudadano*, una versión más simple y menos técnica del presupuesto, que además se incluye como indicador en la *Encuesta de Presupuesto Abierto*. Por último, destacar igualmente que la mayoría de definiciones de transparencia fiscal o presupuestaria se centran en la accesibilidad y comprensibilidad de la información, con una serie de características que abordaremos en detalle en el marco teórico de esta investigación.

Es preciso también hacer mención al papel que están jugando las tecnologías digitales para facilitar una transparencia presupuestaria más efectiva. Siguiendo a Rodríguez Bolívar (2017), es notable el esfuerzo que han realizado distintas organizaciones internacionales para mejorar su transparencia financiera a través de la divulgación de información en sus páginas web. Del mismo modo, en España se han puesto en marcha iniciativas como el *Portal de Rendición de Cuentas*[15], que recoge la información financiera de las Administraciones Locales.

Así mismo, proyectos colaborativos y basados en *código abierto* como los de *Open Spending*[16] y *Open Budgets*[17] ofrecen la posibilidad de visualizar conjuntos de datos presupuestarios de forma más clara. Estas fórmulas de transparencia presupuestaria *en línea* que buscan una mayor comprensión sobre cómo se gestionan los recursos públicos son cada vez más habituales en las Administraciones Públicas de todos los niveles.

Además de la transparencia financiera y la participación en el proceso presupuestario, para completar el encuadre teórico de nuestro objeto de estudio debemos hacer referencia a los *datos presupuestarios abiertos*, poniéndolos a disposición del público en los portales web y en formatos editables, reutilizables y sin restricciones legales (Gray, 2015; Dener y Min, 2013). La apertura de los datos presupuestarios está relacionada con mecanismos de participación y rendición de cuentas, así como con las condiciones técnicas y legales que permiten la reusabilidad. De hecho, uno de los principales problemas de la apertura de datos, como reconoce Mor Rubinstein (23 de octubre de 2015), directora de investigación de *Global Open Data Index*[18], es la medición de estas iniciativas, por la

[15] Disponible en la dirección web http://www.rendiciondecuentas.es/es/index.html
[16] Véase https://openspending.org/
[17] Para mayor información consulte https://openbudgets.eu/
[18] Véase http://index.okfn.org/

necesidad de estándares y marcos comunes de evaluación. Se trata, en definitiva, de conocer qué necesidades hay en cuanto a la cantidad y calidad de los datos que se abren y cuáles tienen un mayor potencial económico y social, determinando su valor de servicio público.

Estas cuestiones teóricas preliminares que se han abordado nos acercan a las motivaciones y primera delimitación de nuestro objeto de estudio, el presupuesto abierto, que incluye aquellos elementos relacionados con la apertura de datos presupuestarios: publicación de la información fiscal relevante de forma sistemática, actualizada y en formatos abiertos, así como el rol efectivo jugado por la sociedad civil.

Enfocar la investigación en el ámbito local y en el posterior análisis de los factores que pueden favorecer la transparencia está igualmente motivado por distintas razones.

En primer lugar, como ya se ha avanzado, la literatura acerca de los beneficios de la transparencia sobre la economía y la gobernanza está especialmente desarrollada. Sin embargo, como destacan Wehner y De Renzio (2013), es aún incipiente la investigación empírica sobre los factores de tipo social, económico, político e institucional que están conectados con la transparencia fiscal. Además, los estudios disponibles están mayoritariamente dirigidos hacia los niveles nacional y regional de Gobierno, a través de enfoques metodológicos principalmente de tipo estadístico. Por ello, parece pertinente avanzar en el estudio de esta cuestión en el ámbito local. A ello se suma el hecho de que en España la investigación sobre la materia aún es naciente. Los primeros estudios comenzaron en 2008 y en contadas excepciones incluyen municipios de pequeño o mediano tamaño, ya que la mayoría toman como referencia el *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos* (ITA) que realiza Transparencia Internacional y que incluye los 110 mayores consistorios[19].

En cuanto a los estudios que han abordado los factores que se pueden relacionar con el hecho que de que se impulsen procesos participativos y que estos sean de mayor calidad, no existe consenso sobre el grado de relevancia que pueden tener las distintas variables, como recogen Galais, Navarro y Fontcuberta (2013). La propia evolución y expansión, por ejemplo, de un mecanismo de apertura conectado a las finanzas locales como es el presupuesto participativo ha hecho muy complejo dilucidar cuáles son estos factores, más

[19] Se puede consultar en http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/

allá de la certeza de que lo que caracteriza estos procesos es precisamente su heterogeneidad.

Por otra parte, además de los argumentos esgrimidos, la decisión de centrar el estudio en el ámbito local tiene especial sentido por el perfecto encaje del Sector Público municipal en la teoría y práctica del Gobierno abierto, al ser por definición la Administración más cercana a la ciudadanía y el cauce inmediato de participación de esta en los asuntos públicos (Almonacid, 2014). En el contexto europeo, el *Principio de Subsidiariedad*[20] define precisamente el importante rol del municipio en el entramado político, jurídico, económico y social de la Unión.

La transparencia (publicidad activa y derecho de acceso a la información pública), la participación ciudadana, la Administración electrónica y la apertura de datos tienen una amplia tradición legal en el marco local español.

La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* vino a cubrir un vacío un histórico en nuestro país a la hora de dotarnos de una ley específica sobre la materia. En ella se incluye entre las obligaciones de publicidad activa de las instituciones públicas la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, que debe publicarse de forma accesible y comprensible por su carácter de instrumento fundamental para el control de la gestión de los recursos públicos.

En diciembre de 2015 finalizó el plazo de dos años que tenían las Entidades Locales para adaptarse a las obligaciones impuestas por la *Ley 19/2013*, por lo que a partir de este momento se ha podido medir la evolución del grado de cumplimiento en el área de la transparencia fiscal.

La transparencia de las finanzas públicas es una cuestión central en la adopción de la *Ley de Transparencia* por parte de las Administraciones Públicas, y más concretamente para las Entidades Locales. Por un lado, la información económica es especialmente demandada por la ciudadanía[21], mientras que, de forma paralela, las instituciones públicas

[20] Para mayor información sobre este concepto véase https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=legissum:ai0017#:~:text=El%20principio%20de%20subsidiariedad%20es,cerca%20posible%20de%20los%20ciudadanos.

[21] La información pública que más demanda la ciudadanía se centra en cómo se gasta el dinero público (32,1 % de las personas encuestadas) según una encuesta publicada en febrero de 2013 por el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información (ONTSI).

han tendido a ser más opacas precisamente en esta área. Este hecho se destaca en los resultados de una encuesta llevada a cabo por la FEMP en julio de 2014[22] en la que se concluye que los ayuntamientos españoles obtenían peor nota a la hora de publicar información de tipo económico y financiero, en comparación con los resultados que alcanzaban en las áreas de transparencia normativa y organizativa.

Desde entonces se han producido notables mejoras, algo que denota el papel importante que cumple la transparencia presupuestaria dentro de los esfuerzos de apertura de las Administraciones Públicas. En concreto, la evaluación del ITA viene registrando desde su edición de 2014 un incremento de la puntuación entre los consistorios analizados en el área de transparencia económico financiera, situándose esta en la ronda de 2017 como el área que refleja mayor puntuación.

Profundizar en la transparencia de la Administración Local española es un hecho especialmente sensible en tanto que se ha estado promoviendo en un contexto de impacto de la crisis económica sobre los ayuntamientos que obligó a realizar un estricto control de la deuda y el déficit público, mientras aumentaban las demandas sociales y de apertura.

El clima de desconfianza ha sido además creciente en España hacia las instituciones públicas, principalmente en relación a los Gobiernos locales y autonómicos que han sido salpicados por números escándalos. De hecho, según el IPC que realiza Transparencia Internacional, España el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción sobre la corrupción entre los años 2000 y 2017[23]. Estas conclusiones coinciden con los resultados de los últimos estudios de opinión pública que ha realizado la Comisión Europea sobre este tema (*Eurobarómetro*, 2019, diciembre; 2017, octubre; 2014, febrero;). De igual forma, sucesivos barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) reflejan estas percepciones, situándose la corrupción entre las principales preocupaciones de la ciudadanía española[24], un problema que asciende de forma paralela a la mala imagen que se tiene de la clase política.

---

[22] Encuesta para conocer el desarrollo en los Ayuntamientos de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*.

[23] Para Transparencia Internacional, España no tiene una *"corrupción sistémica*", sino múltiples escándalos de corrupción política en los niveles superiores de los partidos y en los Gobiernos locales y autonómicos. La crisis económica ha aumentado el nivel de exigencia de la ciudadanía, advirtiéndose cierta alarma social desde 2009. Las diferentes oleadas del IPC se pueden consultar en https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

[24] Los barómetros del CIS incluyen la siguiente pregunta: *¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero? (MULTIRRESPUESTA)*. La corrupción ha

En este punto, el estudio del nivel de implementación del presupuesto abierto y de los factores que se pueden relacionar con dicha apertura en los ayuntamientos de la Región de Murcia es pertinente por varios motivos.

En primer lugar, como decíamos, la investigación acerca de los determinantes de la transparencia presupuestaria en los municipios españoles ha comenzado a surgir apenas en los últimos años, basándose además la mayoría de los estudios, de tipo estadístico, en el ITA, elaborado por Transparencia Internacional, y que incluye a los municipios de mayor población, por lo que quedan excluidos de la mayoría de investigaciones los municipios de tamaño pequeño y mediano, que incluiríamos en nuestro estudio.

En segundo lugar, tampoco se ha realizado ninguna aproximación al nivel de transparencia de los municipios murcianos, al margen de los de mayor población que se incorporan al ITA (Murcia, Cartagena y Lorca) o los mayores de 50.000 habitantes que fueron incluidos en el *Test de Aplicación Municipal de la Ley de Transparencia* realizado en 2014 por la Universidad Rey Juan Carlos[25]. En este sentido, se aplicó la metodología del ITA 2014 en la medición realizada por Ros Medina (2016) a los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia en un intento, precisamente, de poder incorporar a los pequeños consistorios. En el caso del ITA, no es una aproximación metodológica que preste especial atención a la calidad de la información en torno a la transparencia económico financiera, recogiendo básicamente indicadores de publicación de documentos técnicos relativos al proceso presupuestario, sin evaluar que ello pueda propiciar la comprensión de las cuentas.

Otra iniciativa de evaluación que se ha aplicado a los consistorios de la Región de Murcia desde 2015 y que sí incluye a todo el rango de municipios es el *Mapa Infoparticipa*[26]. Este estudio mide el nivel de transparencia y participación a través de los sitios web municipales, incluyendo indicadores de transparencia sobre cómo se gestionan los recursos económicos e información para la participación. Sin embargo, a diferencia de la

ido subiendo escalones entre las preocupaciones de la ciudadanía en España desde 2011, convirtiéndose en 2013 en el mayor problema junto con el paro. Desde entonces se ha mantenido entre los principales problemas identificados.

[25] Este estudio está accesible en el siguiente enlace: http://www.sielocal.com/estudio/2542/Test-de-Aplicaci%C3%B3n-municipal-de-la-Ley-de-Transparencia

[26] Véase http://mapainfoparticipa.com/index/home/

investigación que se plantea en esta tesis doctoral, no es un estudio centrado en la apertura presupuestaria ni profundiza en indicadores de calidad de la transparencia presupuestaria.

En tercer lugar, en el marco de la *Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de transparencia y participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia*, se están desarrollando distintas iniciativas de impulso del Gobierno abierto en general, y de la apertura presupuestaria en particular, a nivel regional y con implicación de los ayuntamientos. En esta línea, cabe citar la aprobación en 2018 del *Plan de Gobierno Abierto de la Región de Murcia*[27], que aglutina distintas iniciativas, algunas de ellas ya puestas en marcha previamente, tales como el *Portal de Gobierno Abierto*, el *Portal de Datos Abiertos* y la *Plataforma de Participación Ciudadana*. La CARM también ha desarrollado recientemente su propio *Reglamento de Participación Ciudadana*[28] y desde 2017 celebra una experiencia pionera de presupuesto participativo regional[29] que ha sido reconocida como buena práctica de participación en el III Plan de Gobierno Abierto de España para el periodo 2017-2019. Otra iniciativa destacable es la puesta a disposición de la normativa de la Comunidad Autónoma en lectura fácil[30], un proyecto cuyo objetivo es facilitar la lectura y comprensión de los contenidos de las normas para todas aquellas personas que tengan alguna discapacidad cognitiva o intelectual.

También al abrigo de la *Ley 12/2014* se promueve la *Red Regional de Municipios para la Participación Ciudadana*[31] (mediante la suscripción de convenios con la CARM para fomentar procesos de participación ciudadana), y a la que se han adherido ya todos los municipios de la Región. Aquí encajan iniciativas de transparencia presupuestaria local tales como el portal de *Presupuestos Municipales Abiertos*[32], una web que muestra de forma accesible y clara la información gráfica de los presupuestos de los ayuntamientos de la Región de Murcia y su ejecución.

En cuarto y último lugar, en los municipios de la Región de Murcia ha tenido lugar durante la legislatura 2015-2019 (coincidiendo con la llegada a muchas de las Alcaldías

---

[27] Disponible en https://transparencia.carm.es/plan-regional-de-gobierno-abierto
[28] Aprobado por Decreto nº 187/2018, de 12 de septiembre. Véase https://borm.vlex.es/vid/decreto-n-187-2018-739643593
[29] Más información sobre las experiencias en https://transparencia.carm.es/presupuestos-participativos
[30] Véase https://transparencia.carm.es/web/transparencia/normativa-lectura-facil
[31] Para mayor información sobre esta iniciativa véase https://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=51810&IDTIPO=100&RASTRO=c2607$m49156,50402
[32] Se puede consultar en http://presupuestosmunicipales.carm.es/

de coaliciones de izquierda) un importante auge de las experiencias de presupuesto participativo. A partir del primer proceso de este tipo que tuvo lugar en Molina de Segura, son ya, en virtud de la indagación inicial realizada, hasta una veintena de municipios los que han puesto en marcha en los últimos años esta metodología de participación en el presupuesto público, siendo la mayoría de procesos de tipo territorial (inversiones para barrios, distritos o ciudad), y algunos de base actoral (dirigido a jóvenes).

Por tanto, esta investigación se presenta como una oportunidad para indagar de forma específica en el desarrollo de la apertura presupuestaria en los ayuntamientos de la Región de Murcia, centrando el análisis en indicadores de calidad de la transparencia que faciliten la rendición de cuentas y una involucración efectiva en los procesos participativos sobre el presupuesto local, y explorando a su vez los posibles factores de diversa índole que pueden estar relacionados con el nivel de apertura.

Así, una vez expuestos el objeto de estudio y su encuadre teórico, así como el interés por desarrollar esta investigación, estamos en disposición de concretar los objetivos generales y específicos de la tesis doctoral, que serían los siguientes.

1. Elaborar un marco teórico general acerca del concepto y práctica del presupuesto abierto en torno a actuaciones de transparencia, participación y apertura de datos. Y, más específicamente.

    a) Delimitar conceptualmente el presupuesto abierto y sus elementos, prestando atención a su expansión e implementación, así como a los impactos que la transparencia fiscal y la participación ciudadana en el proceso presupuestario tienen en la gobernanza pública.

    b) Dar cuenta de los resultados de investigaciones previas sobre los factores que pueden determinar la apertura presupuestaria en el nivel local de Gobierno.

    c) Construir un marco teórico de la apertura presupuestaria de calidad, analizando a través de la literatura académica, la normativa, los estándares, las recomendaciones y las buenas prácticas cuáles son los valores, principios y criterios para lograr una transparencia clara y una apertura de datos efectiva.

d) Operacionalizar estos conceptos para convertirlos en indicadores observables y medibles.

2. Comparar a través de la confección de un cuadro de indicadores de presupuesto abierto de calidad su nivel de implementación en los municipios murcianos mediante la elaboración de un índice o *ranking*.

3. Tomando como referencia las puntuaciones obtenidas en este *ranking* por cada uno de los municipios, estudiar los factores que podrían relacionarse con la presencia de mayores o menores niveles de apertura presupuestaria.

4. A partir de la información obtenida y complementándola con otras fuentes, realizar un diagnóstico general del estado de la transparencia pública en España y una prospección del escenario futuro.

2. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Elaboración de un índice de presupuesto abierto de los ayuntamientos de la Región de Murcia

En esta tesis doctoral se estudia el nivel de calidad de la apertura presupuestaria de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia. Para ello, se elaborará un índice o *ranking* de este grado de apertura, que servirá para poder estudiar posteriormente los factores que pueden estar relacionados con una mayor o menor desarrollo del presupuesto abierto.

Para alcanzar los objetivos de la investigación es preciso realizar, en primer lugar, una aproximación teórica a nuestro objeto de estudio, que es la apertura presupuestaria de calidad en los ayuntamientos de la Región de Murcia, así como los factores que pueden favorecerla mediante la elaboración de un marco teórico que responde a varias preguntas de investigación: ¿qué es un presupuesto abierto?; ¿cuáles son los elementos que en la teoría y en la práctica definen la apertura presupuestaria de calidad?; ¿en qué contexto socio-económico, político y social se desarrollan iniciativas de una mayor transparencia fiscal e incorporación de la ciudadanía a la toma de decisiones sobre el gasto público?, y ¿hacia dónde avanza, en general, la situación de la transparencia pública en España?

El acercamiento que entendemos integral a la apertura presupuestaria sí que plantea algunos límites en cuanto a lo que puede abarcar la investigación, como sería el hecho de indagar en indicadores de carácter más técnico relativos al proceso presupuestario y sus documentos, que ya están, por otra parte, incluidos en otros índices. Tampoco se abordarán en la medición, por la misma razón, elementos relativos a las instituciones formales de vigilancia (legislativo y entidad fiscalizadora superior) como, por ejemplo, su fortaleza o lo que atañe a obligaciones puramente legales de rendición de cuentas, cuestiones que, sin duda, presentan interés, pero que merecerían una atención específica.

La conformación del marco teórico precisa de una investigación bibliográfica y documental para recabar una serie de datos de fuentes secundarias, entre las que se encuentran:

a) Fuentes bibliográficas y hemerográficas. Se trata de la revisión de la literatura académica existente sobre el objeto de estudio, con aportaciones teóricas y

empíricas, y que se recopila mediante técnicas documentales a través de bases de datos bibliográficas y hemerográficas, a partir de criterios de búsqueda definidos por palabras clave en torno al objeto de estudio.

b) Fuentes estadísticas secundarias. Para conformar el marco teórico de la investigación se precisará recurrir a estudios de opinión pública que miden las actitudes y percepciones de la ciudadanía hacia la clase política, las instituciones públicas, la corrupción, etc., y que elaboran, entre otros, organismos como el CIS (*Barómetro*), la Comisión Europea (*Eurobarómetro*) y Transparencia Internacional (*Índice de Percepción de la Corrupción*).

c) Cuerpo teórico relativo a directrices, normas y estándares de transparencia fiscal en el proceso presupuestario emanados de organismos y movimientos internacionales.

d) Fuentes secundarias que conforman el corpus legal/normativo relativo a la transparencia, apertura y reutilización de datos del Sector Público, en el contexto europeo, nacional y regional.

e) Estudios, índices e informes previos relativos al nivel de transparencia de los ayuntamientos españoles, incluidos los de la Región de Murcia.

Para el tratamiento y gestión de los datos recabados de la investigación documental se usarán fichas bibliográficas y programas informáticos de gestión bibliográfica.

En segundo lugar, para conformar el índice o *ranking* de presupuesto abierto de calidad de los ayuntamientos de la Región de Murcia utilizaremos un cuestionario de elaboración propia que incluirá indicadores relativos a transparencia presupuestaria (publicidad activa de la información económica y presupuestaria por medios digitales), participación de la ciudadanía en procesos de decisión sobre el gasto público (mecanismos de participación en sus distintas variantes metodológicas) y apertura de datos presupuestarios (publicación en los portales web de la información presupuestaria que obra en poder de la Administración Local en formatos abiertos que permitan su reutilización).

Los indicadores que integran el cuestionario serán extraídos de la revisión analítica del marco teórico de la investigación, teniendo en cuenta las características que definen las normas, estándares, recomendaciones y buenas prácticas en materia de transparencia, participación y apertura de datos presupuestarios, todo ello en base a criterios de calidad.

La originalidad que presenta este cuestionario radica en que abarca el presupuesto abierto en un sentido amplio (transparencia, participación y apertura de datos), y entendiendo este concepto de forma operativa o efectiva (Heald, 2015, 2006), más allá de una transparencia nominal que atañe esencialmente al cumplimiento formal de las exigencias legales de transparencia activa. De este modo, conectamos el presupuesto abierto con una concepción del Gobierno abierto que conlleva la interrelación entre sus pilares, bajo el prisma de que la generación de valor público implica una transparencia que se conecta con la rendición de cuentas, con información que la ciudadanía es capaz de procesar para facilitar la participación y controlar al Gobierno (Gascó, 2015).

Los datos recogidos para completar este cuestionario serán primarios, es decir, recopilados directamente a través de las páginas web de las instituciones estudiadas. Para el tratamiento de los datos y su codificación de cara definir la puntuación de cada ayuntamiento y configurar el *ranking* se usará un programa informático u hoja de cálculo. Para la presentación de los datos y de los resultados de la investigación se recurrirá a herramientas como tablas y gráficos para hacer la información más comprensible.

2.2. Estudio descriptivo y exploratorio sobre los factores que se podrían relacionar con la apertura presupuestaria

La construcción del marco teórico de la investigación y la elaboración del índice de apertura presupuestaria de calidad nos servirán de base para abordar un estudio de casos múltiples con los 45 municipios de la Región de Murcia de tipo exploratorio y descriptivo. La elección de una metodología de investigación cualitativa como es el estudio de caso exploratorio está justificada al tratarse de un área de conocimiento que, como ya se ha apuntado, está poco desarrollada. Además, el estudio descriptivo nos permite analizar el fenómeno es su contexto, considerando las variables que pueden estar relacionadas con el objeto de estudio, pero sin establecer relaciones causales a priori. Ello nos permite abordar las preguntas y objetivos de la investigación de forma satisfactoria.

Como señaló Lijphart (1971), la ventaja del estudio de caso es que se puede examinar de forma más intensiva aún con recursos de investigación limitados, pudiéndose realizar un aporte importante para construir teoría. Por su parte, los estudios de caso múltiples, tal y como apuntan Neiman y Quaranta (2006), permiten desarrollar y construir teoría apoyándose en la comparación de los resultados hallados. En este sentido, siguiendo a Galais, Navarro y Fontcuberta (2013), si nos fijamos, por ejemplo, en los estudios que

han abordado la calidad de las experiencias participativas en España y su posible explicación, los estudios de caso elegidos lo han sido precisamente por su calidad, lo que en realidad dificulta analizar cuáles son los factores que pueden determinar esta calidad y poder a generalizar alguna conclusión.

También hay que tener en cuenta dos cuestiones importantes en relación a la literatura académica revisada para acercarnos a los factores que pueden explicar la apertura de los gobiernos. En primer lugar, como ya avanzamos en el apartado de introducción, al contrario de lo que ocurre con la abundancia de aproximaciones que se centran en los resultados que propicia tener un presupuesto abierto, es aún incipiente la investigación empírica sobre los factores sociales, económicos, políticos e institucionales que pueden condicionar que exista una mayor o menor transparencia presupuestaria, y la mayoría de esas investigaciones, generalmente de tipo estadístico, están centradas en los niveles nacional y regional de Gobierno. En España, los estudios sobre esta materia aún son incipientes (apenas comenzaron en 2008) y en contadas excepciones incluyen a municipios de mediano o pequeño tamaño.

Estas investigaciones parten de distintas teorías que se aplican para tratar de explicar por qué las y los responsables públicos en el poder estarían incentivados para ser más transparentes. Alesina y Perotti (1996, 1995) identifican dos modelos para aproximarse a esta cuestión, como son las teorías denominadas *fiscal illusion* y *principal-agent*. En la primera, se explicaría la tendencia de las y los gobernantes a aumentar el gasto más que los impuestos para lograr la reelección, algo que en un escenario de asimetría de información entre ciudadanía y gobernantes deriva en una persona votante "fiscalmente ilusionada". Mientras, la idea de *principal-agent* ha sido tomada como referencia en los análisis realizados por Barro (1973), Ferejohn (1999, 1986) y Alt et al. (2001), y en este marco los incentivos para aumentar la transparencia dependerían de la competición electoral. Por último, la teoría acerca de "*rule of law*" (Hood, 2001) enfocaría la transparencia hacia las obligaciones de publicidad activa.

En segundo lugar, hay que tener en cuenta que la apertura de los gobiernos es un fenómeno ante todo multidimensional, como demuestran las distintas variables que se tienen en cuenta para poder explicar el fenómeno de la transparencia fiscal. Y lo mismo ocurre cuando entramos en el terreno del estudio del desarrollo de las experiencias de participación local y la calidad de estas. En este sentido, como destacan Galais, Navarro

y Fontcuberta (2013), nos encontramos esencialmente ante factores o elementos que "se relacionan" pero que están lejos de ser variables explicativas, no existiendo tampoco consenso en la producción académica sobre de qué modo influyen o su relevancia concreta. Así ocurre, sin ir más lejos, si nos fijamos en el fenómeno de los mecanismos de presupuesto participativo, sobre los que la literatura también ha abordado la cuestión de los factores que favorecen las experiencias, aunque con resultados poco concluyentes, dado que la evolución y expansión mundial de este mecanismo de participación ha diversificado estos determinantes. Y lo ha hecho hasta el punto de que esta diversidad de las experiencias es ya una característica global de los presupuestos participativos en su consolidación internacional, no encontrando un patrón claro en cuanto al tamaño de las ciudades, su riqueza y recursos, estando presentes en varios Continentes como América Latina, Norteamérica, Europa, África y Asia, e incluso en distintos niveles de Administración, aunque el local siga siendo de forma aplastante el más habitual (Cabannes 2015b).

Así, teniendo en cuenta estas consideraciones previas, de la revisión de la literatura se extraen una serie de posibles factores que pueden tener relación con una mayor o menor apertura presupuestaria en los Gobierno locales. Estos factores se dividen en tres categorías: *contextuales*, *motivaciones políticas* e *institucionales.*

A) Factores contextuales

Son aquellos que se refieren a variables socio-económicas, demográficas o culturales. Se trata, siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), de causas exógenas a los procesos de apertura institucional y que pueden favorecerla, tales como el tamaño del municipio, el desarrollo económico o la diversidad social. Aquí también incluiremos aquellos aspectos relativos al capital social local.

1. Tamaño del municipio

Aunque una de las principales investigaciones sobre los determinantes de la transparencia fiscal en los Estados de Norteamérica (Alt et al., 2006) no encuentra significativo el tamaño de la población, son numerosos los estudios empíricos, especialmente para el ámbito de las Entidades Locales españolas, que señalan el tamaño del municipio (tomando como indicador el número de habitantes) como uno de los principales factores relacionados con la apertura presupuestaria, en un sentido positivo, es decir, a mayor

población, mayor transparencia. Así lo señalan las conclusiones de los trabajos de Frías-Aceituno et al. (2014), Caamaño-Alegre et al. (2013), Albalate (2012), Guillamón et al. (2011), Cárcaba y García-García (2010), Serrano-Cinca et al. (2008).

Parece lógica esta relación, ya que los municipios de mayor tamaño gestionan más recursos y, por tanto, podrían disponer de mayores medios para aplicar políticas de transparencia, así como encontrarse con más demanda de apertura.

Es cierto que estudios como el de Esteller-Moré y Polo-Otero (2012), desarrollado con datos de municipios catalanes, apuntan a la descentralización como un factor favorable a la transparencia fiscal, pero en este caso los mejores resultados en transparencia de municipios de menor tamaño se recogen en ciudades con población superior a 5.000 habitantes.

Eso en lo que concierne a la apertura fiscal. ¿Ocurre lo mismo si hablamos de dar oportunidades para la participación ciudadana en la gestión y toma de decisiones? Lo cierto es que, siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011, citando a su vez a Navarro, 2002), *"diferentes tamaños [de los municipios] dan cuenta de diferentes estructuras de oportunidades para el desarrollo de democracia participativa"* (p. 36), por lo que los municipios de mayor tamaño tienen más incentivos para ello, por varias razones, entre otras por factores como la complejidad social y mayor desarrollo orgánico de la Administración Local. Así, en el estudio desarrollado por los citados autores sobre experiencias de participación en municipios andaluces, el tamaño del municipio parece condicionar en gran medida que se desarrollen experiencias, no tanto, como puntualizan los autores, por los recursos económicos o institucionales de los municipios más grandes, sino por su complejidad y diversidad.

El tamaño del municipio también es un factor que se asociaría a la calidad de la participación pública, en tanto que puede influir en lo que cuesta participar, afectando igualmente a la inclusividad y a la deliberación (Navarro et al., 2010, citando a su vez a Irvin y Stanbury, 2004 y Beierle y Konisky, 2000). Tiene sentido, como destacan Font, Fernández y García (2017), que sea más sencillo desarrollar con éxito procesos de participación ciudadana en municipios y comunidades locales más pequeñas, dado "*que en los municipios de tamaño reducido la proximidad de los ciudadanos con las autoridades hace posible que exista una mayor presión para que las propuestas se lleven finalmente a cabo"* (p. 623). En la misma línea, una investigación realizada en localidades

que habían desarrollado presupuestos participativos en la provincia de Barcelona entre 2005 y 2007 concluye que en los municipios más pequeños se observan mejores resultados en cuanto a los porcentajes de participación (Blanco y Ballester, 2011). Sin embargo, también encontramos otros estudios como el de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) sobre la calidad de los procesos participativos en municipios andaluces donde se quita peso, en general, a los factores contextuales de tipo socio-económico, y en concreto al tamaño del municipio como un factor que pueda explicar los indicadores de calidad que proponen, ni tan siquiera en lo que se refiere al número de personas participantes en las iniciativas.

2. *Situación económica del municipio*

Se trata de una variable que se va a medir a través de cuatro indicadores: *presupuesto de gasto por habitante*; *presión fiscal por habitante*; *endeudamiento por habitante* y *tasa de desempleo*.

En cuanto al *presupuesto de gasto*, la capacidad financiera de un ayuntamiento es un factor importante para la aplicación de políticas de transparencia, la puesta en marcha de portales de datos abiertos y desarrollo de servicios en línea.

Estudios como el de Piotrowski y Bertelli (2011) señalan el presupuesto como uno de los factores más significativos de la transparencia local. Un presupuesto de mayor tamaño puede aumentar las demandas de transparencia (La Porte, Demchak y De Jong, 2002), pero también incrementar las oportunidades de corrupción (Alesina y Angeletos, 2005). Por otro lado, la capacidad administrativa y financiera afecta a las posibilidades de desarrollo de la Administración electrónica (Gallego-Álvarez, Rodríguez-Domínguez y García-Sánchez, 2010).

Por su parte, la *presión fiscal* puede tener una relación positiva con mayor demanda de apertura, por lo que mayores tasas y transferencias se asociarían con más transparencia fiscal (Ferejohn, 1999). Estudios empíricos realizados sobre Entidades Locales también han apuntado a la conexión entre aumento de la presión fiscal y desarrollo de la transparencia pública (Guillamón et al., 2011; Ingram, 1984).

Por otro lado, al menos en América Latina, existen evidencias de que mecanismos como los presupuestos participativos han contribuido a aumentar la recaudación fiscal y reducir la morosidad, ya que la implicación ciudadana en la toma de decisiones sobre el gasto

público amplía la concienciación sobre la necesidad de financiar las inversiones públicas (Cabannes, 2004a).

En cuanto a la situación de *endeudamiento*, estudios como los de Alt y Lassen (2006a) y Alt et al. (2006) señalan la asociación de un mayor grado de transparencia fiscal con menos deuda y déficit público. Bastida y Benito (2007) también encuentran correlación entre la salud económica de un país y mayores niveles de transparencia presupuestaria. Además, Alt et al. (2006) añaden que la transparencia presupuestaria está asociada con menor deuda pública y déficit como consecuencia del gasto derivado del oportunismo político. En este sentido, Vicente, Benito y Bastida (2013) concluyen que niveles más bajos de transparencia fiscal tienen una incidencia en el ciclo electoral de gasto.

Desde otra óptica, Arapis y Reitano (2017) asocian positivamente recesiones económicas y transparencia fiscal, lo que indica que las crisis económicas pueden servir también como oportunidad para promover los esfuerzos para una mayor apertura. Y en la misma línea, Khagram, Fung y De Renzio (2013) señalan entre los principales factores que pueden favorecer la transparencia la existencia de crisis económica y fiscal, ya que esta empujaría a los Gobiernos a una mayor disciplina y escrutinio.

Por último, la *tasa de desempleo*, del mismo modo que el status económico, apunta en diversas investigaciones a una relación positiva con los niveles de transparencia fiscal o presupuestaria (Piotrowski & Van Ryzin, 2007; Hameed, 2005). Varios estudios en municipios españoles señalan, sin embargo, hacia una relación negativa, es decir, a mayor desempleo, menor grado de transparencia fiscal (Tejedo-Romero y Ferraz, 2015; Caamaño-Alegre et al., 2013; Albalate, 2012).

El desarrollo o nivel económico de una ciudad se ha asociado tradicionalmente con la existencia de más oportunidades para la participación y mayor calidad de las experiencias. Lipset (1959) demostró de forma empírica la relación entre el grado de democratización de las naciones y su desarrollo. En este sentido, además de contar con más recursos económicos y humanos, como destacan Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), los municipios más ricos tienen también una gestión de los asuntos públicos más compleja, lo que incentivaría a canalizarla a través de la apertura de la toma de decisiones. Por ejemplo, en las experiencias de presupuesto participativo es lógico relacionar la existencia de más recursos presupuestarios con el hecho que se abra a la participación pública un mayor porcentaje de estos. Así ocurrió, por ejemplo, en las experiencias brasileñas,

observándose que los Entes Locales con mejor salud financiera tendían a abrir más recursos para el presupuesto participativo (entre el 12 % y el 15 %) (Wampler, 2000). Sin embargo, también nos encontramos otras situaciones en las que no parece darse esa relación entre la riqueza del municipio y el desarrollo de más procesos participativos o que estos sean de mayor calidad (Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013).

3. *Capital social*

El *capital social* es una variable que vamos a explorar en nuestro estudio descriptivo a través de dos indicadores: *número de asociaciones cívicas por habitante* y *existencia de federaciones de asociaciones*, de modo que nos podamos hacer una idea del tamaño y capacidad de coordinación de la sociedad civil organizada.

El concepto de *capital social* está conectado a la imagen de una sociedad civil fuerte, estructurada y capaz de contrarrestar al Estado, un hecho que, siguiendo a Subirats (1999), favorece el desarrollo, la modernización y el cambio social, así como la capacidad de una sociedad para afrontar con más garantías el futuro y sus retos. En este sentido, la obra de Putnam et al. (2013), en la que se analiza el rendimiento de los Gobiernos regionales italianos, utiliza como principal variable el nivel de capital social.

Como nos recuerdan Subirats (1999) y Mota (1999), son las denominadas *asociaciones voluntarias,* en tanto que *"conjunto de instituciones no gubernamentales"*, los elementos más visibles de la sociedad civil y constitutivos del capital social de una comunidad, *"destacando así un carácter productivo en la obtención de fines sociales y colectivos que no serían alcanzables en su ausencia"* (Mota, 1999, p. 37, citando a Coleman, 1990).

Siguiendo a Mota y Subirats (2000), el capital social incluye varios aspectos interdependientes: 1) la *confianza*, componente esencial para facilitar la cooperación necesaria en la sociedad; 2) las *normas de reciprocidad generalizada*, que ayudan en la resolución de los dilemas de la acción colectiva; y 3) las *redes de compromiso cívico*, que se manifiestan en asociaciones de todo tipo en las que se participa de forma horizontal e igualitaria. De este modo, el capital social de Putnam y su idea la virtud cívica se conecta con el interés por los asuntos públicos, vinculación a la comunidad a través de asociaciones voluntarias y desarrollo así de la confianza y la cooperación que permiten la acción colectiva en búsqueda del interés común.

Precisamente, los insuficientes niveles de uno de estos elementos, el de la *confianza social*, que se traduce en lazos que facilitan el compromiso con los problemas colectivos, es uno de los factores que históricamente han dificultado que en nuestro país exista una sociedad civil fuerte (Subirats, 1999). Los efectos de la dictadura, entre otros factores que se insertan en nuestra cultura política[33], han hecho mella en la realidad asociativa española, que se ha distinguido tradicionalmente por su debilidad, no siendo la ciudadanía española muy proclive a participar en estos espacios, lo que ha dado lugar a que, todavía a comienzos del siglo XXI, como destacan Morales y Mota (2006), España sea *"una de las democracias europeas con menores niveles de participación en asociaciones"*, aunque esta participación haya aumentado desde los años ochenta y especialmente desde los noventa con la participación de jóvenes en tipos de asociaciones muy concretas como las deportivas, culturales y educativas, mientras que entra en declive el asociacionismo político, sindical y religioso (Mota, 1999).

A pesar de su intrínseca debilidad, y de las problemáticas de muchas situaciones asociativas[34], la Ciencia Política también ha venido de forma paralela destacando y reconociendo la forma creciente la importancia de un *"tejido asociativo fuerte y denso"* para el funcionamiento de la democracia local, siendo un "*tejido asociativo muy representativo"* aquel "*en el que todos los grupos de personas con intereses comunes están organizados, en el que ninguno de los grandes intereses esté ausente en el debate y donde en cada uno de esos grupos participe cuanta más gente mejor"* (Font y Blanco, 2006, p. 19).

Lo cierto es que el peso del asociacionismo local ha sido visible incluso en mecanismos que articulan la participación individual, como es el caso del presupuesto participativo. Por ejemplo, en la experiencia pionera de Porto Alegre, como recuerda Abers (2000, 1998), fue determinante la sinergia entre la clase política de izquierda y los líderes de la sociedad civil progresista. Baiocchi (2003a, 2003b), por su parte, reconoce igualmente la importancia jugada por la sociedad civil organizada; mientras que Wampler y Avritzer (2004) señalan lo fundamental de la amplia red de sociedad civil desarrollada desde los años ochenta en la sociedad brasileña. En este sentido, la preexistencia de redes entre

[33] Véase la obra de López Pintor y Wert Ortega (1982).
[34] Problemas de capacidad de representación y legitimidad para participar de la toma de decisiones en nombre del conjunto de la ciudadanía, como se destaca en Ruano (2010).

movimientos sociales y la larga trayectoria de organización de la sociedad civil fueron un factor decisivo (Wampler, 2000).

Si en Porto Alegre con los procesos de presupuesto participativo se incrementó incluso la densidad asociativa y estas organizaciones fueron capaces de capitalizar el proceso (Ganuza, Nez y Morales, 2014), el caso de España es similar en tanto las asociaciones vecinales ganan peso desde las primeras experiencias, algo que ocurre gracias a la tradición de activismo ciudadano a escala específicamente local (Chavez, 2012, citando a su vez a Navarro, 2002, Font y Gomà, 1999 y Rodríguez-Villasante, 1995). En la misma línea, Francés, Carrillo y Sanchís (2015) subrayan que en estas décadas de expansión del presupuesto participativo en España ha sido importante contar con un tejido social que estaba relativamente vertebrado, no necesariamente fuerte, pero que sí se constituía como una red social con cierta capacidad organizativa. La experiencia española ha demostrado, además, que las personas que más participan en procesos de presupuesto participativo pertenecen en su gran mayoría a asociaciones, y que estas, a su vez, son las que hacen más propuestas (Ganuza y Gómez, 2008).

B) Motivaciones de los actores políticos locales

En un estudio sobre experiencias participativas en Andalucía, Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011) se preguntan *"¿por qué se ponen en marcha procesos participativos?"*. La apertura de los gobiernos en forma de acciones de transparencia, apertura de datos o cesión de espacios de gestión y toma de decisiones en la ciudadanía frente a la lógica de acumulación de poder no puede explicarse solo, como sostienen los autores, en base a la influencia de los principios democráticos sobre el comportamiento de las élites políticas en cuanto a su necesidad de legitimación. Como fenómeno multidimensional, la apertura de los gobiernos locales atiende así a factores contextuales, que ya hemos visto, pero también a las propias *motivaciones políticas de los actores locales*, y que pueden ser de tipo *normativo* e *instrumental*.

4. Motivaciones políticas normativas

Este tipo de motivaciones, siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), están conectadas con la *ideología* o programa del partido en cuestión, en tanto que se orientan a mejorar el capital social y la calidad cívica de la ciudadanía. Y en la misma lógica, la apertura puede estar motivada por una mejora de la práctica democrática en función de

las *tasas de participación de las elecciones municipales*. Estos serán, por tanto, los dos indicadores que utilizaremos para medir si existen motivaciones políticas normativas en torno a la apertura de los Gobiernos locales.

A priori, los partidos de ideología de izquierda son defensores de expandir el Sector Público y por ello también más proclives a implementar niveles más altos de transparencia (Imbeau, Pétry y Lamari, 2001; Ferejohn, 1999; Blais, Blake y Dion, 1993). Diversas investigaciones que indagan en los posibles factores determinantes de la transparencia fiscal en municipios españoles han señalado hacia la relación entre Alcaldías de izquierda y mejores registros de transparencia (Caamaño-Alegre el al., 2013; Albalate, 2012; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012; Guillamón et al., 2011). Pero también se han encontrado conclusiones en otro sentido, por ejemplo, la investigación de Alt, Lassen y Rose (2006) en Estados norteamericanos no encuentran relación significativa del nivel de transparencia fiscal con el color político del Gobierno.

Por su parte, como señalan Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), las aproximaciones que se han realizado hacia la apertura de procesos participativos locales y su relación con las motivaciones normativas han apuntado hacia los partidos de izquierda como aquellos más proclives a priorizar mecanismos de participación (citando a Colino y Del Pino, 2003, Font y Blanco, 2005 y Schneider, 2007), incluyéndolos y dándoles relevancia en sus programas electorales y de gobierno (citando a Verge, 2007).

El factor ideológico fue especialmente decisivo, por ejemplo, en la puesta en marcha y primera fase de expansión del presupuesto participativo. La producción académica en torno a la experiencia pionera de Porto Alegre ha dado un peso significativo a la coalición entre partidos progresistas y la sociedad civil organizada (Wampler y Avritzer, 2004; Baiocchi, 2003a, 2003b; Abers, 1998, 2000).

En Europa, el ideológico fue un factor aplastantemente decisivo hasta 2005, pero se va matizando con el tiempo (Sintomer y Ganuza, 2011). En lo que se refiere a las experiencias españolas, hasta 2010 el 70 % de ellas partieron de iniciativas de gobiernos del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) e Izquierda Unida (IU) y casi la mitad provenían de una coalición progresista de Gobierno. En este sentido, como recuerdan Ganuza y Gómez (2008), la izquierda española y la socialdemocracia defendían *"la necesidad de reforzar el sistema representativo desde una nueva dimensión política que tenga como centro de gravedad la implicación de la ciudadanía en la política"* (p. 20).

Pero las diferencias ideológicas se fueron diluyendo, comenzando a crecer las experiencias en municipios gobernados por los partidos conservadores (Francés, Carratalá y Ganuza, 2018; Pineda y Pires, 2017; Ganuza y Francés, 2014).

En realidad, el hecho de que se diluya esta relación es un factor que comparten en general las experiencias participativas locales, dada su expansión, "*haciéndolas comunes a gobiernos de todos los signos políticos"* como estándar de *buena gobernanza* (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011, p. 38). Pero sí es posible que el factor ideológico condicione más bien una forma determinada de realizar esos procesos de apertura, es decir, *"un indicador de estilo y modelo concreto"* (p. 38, citando a Colino y Del Pino, 2003 y Chandler, 2008). En esta línea, la relación con la ideología de izquierda en los procesos participativos es un factor que Navarro et al. (2010) conectan con la idea de que este tipo de formaciones políticas pondrán en marcha procesos de mayor calidad deliberativa o más incluyentes (citando a Della Porta y Reiter, 2009 y Colino y Del Pino, 2006). Estudios como el de Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) también han hallado relación entre municipios gobernados por la izquierda y experiencias más deliberativas.

Además de la ideología, las cifras de participación electoral local igualmente podrían ayudar a comprender el desempeño de las políticas de transparencia, en dos sentidos. En primer lugar, podría ocurrir que unos índices bajos de participación en las elecciones incentivaran a los Gobiernos locales a llevar a cabo una gestión pública más abierta y participativa (incluso con procesos más deliberativos y de mayor calidad) con el objetivo de mejorar la habilidades y valores cívicos de la ciudadanía en aquellas localidades con mayor abstención electoral (Tejedo-Romero y Ferraz, 2015; Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013; Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011; Navarro et al., 2010). Esto supondría, aunque pueda parecer contradictorio, que convivan altos niveles de transparencia pública en una sociedad más apática. En segundo lugar, puede ocurrir, como sugieren estudios que se han realizado en municipios españoles, que una mayor participación electoral (indicador de una ciudadanía más activa) se relacione con mayores niveles de transparencia fiscal (Caamaño-Alegre et al., 2013; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012).

Las dos tendencias expuestas ponen sobre la mesa la importancia de la participación electoral como la forma de *participación política* más común (incluyendo la abstención, que puede entenderse como participación activa en términos de protesta, como recuerdan

Torcal, Montero y Teorell, 2006), siendo un indicador de la legitimidad del sistema político y del interés de la ciudadanía en la política (La Porte et al., 2002). La participación política, como concepto más amplio donde se integraría el voto, pero también otras formas de participación política y social, "*ha sido considerada un componente básico en numerosos modelos de democracia"* (Font, Montero y Torcal, 2006, p. 325) y puede definirse como "*la acción del ciudadano ordinario dirigida a influir en algunos resultados políticos"* (Brady, 1999: 737).

5. *Motivaciones políticas instrumentales*

Este tipo de motivaciones, siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), se corresponden con una apertura que tiene la finalidad de *"resolver un problema con una base objetiva"* (p. 38), pudiendo ser ese problema de distintos tipos, como, por ejemplo, la necesidad de mejorar la eficacia y la eficiencia en la gestión de una política, la búsqueda de la solución de un conflicto social, el intento por mejorar los resultados electorales, etc., para lo cual pueden impulsarse acciones que asocien al partido en el gobierno con principios como la democracia, la transparencia y la participación. Estas motivaciones son, por tanto, de carácter estratégico, y pueden reflejar una voluntad política orientada a la gestión de valores o lo que se conoce como *bienes intangibles*.

Un bien intangible en la Administración Pública se define como:

"Aquel bien no físico que permite y da acceso a los bienes tangibles, activado mediante la comunicación, construido sobre hechos pasados, es decir, vinculado al comportamiento de la organización; por tanto, da lugar a un recurso identificable y del que tanto la organización como los stakeholders/ciudadanos pueden esperar un beneficio/valor (social, monetario, etc.) en el largo plazo." (Canel, Piqueiras y Ortega, 2017).

Estamos, como destacan Luoma-aho y Canel (2015), ante una emergente área de investigación, debido, siguiendo la tesis doctoral defendida por Robles (2017), a su presencia cada vez mayor en el Sector Público (citando a Bossi, Fuentes y Serrano, 2005), desarrollándose ideas para gestionar mejor estos activos debido a las exigencias sociales de transparencia y excelencia en los servicios públicos (citando a Sánchez, 2008) y, en definitiva, para afrontar la problemática en torno a la satisfacción de las demandas de la ciudadanía (citando a Thomas, 2013).

Los bienes intangibles pueden referirse a la confianza, la reputación, la legitimidad, el compromiso, la cultura institucional, el capital intelectual o de conocimiento, la marca, etc., (Luoma-aho y Canel, 2015) y juegan un papel fundamental especialmente en un contexto de transformación digital marcado por una comunicación de los Gobiernos que precisa orientarse a interactuar y acercar la relación con la ciudadanía, conociendo mejor a los distintos públicos y fomentando la transparencia, la apertura y la participación para ganar en confianza (Canel, Piqueiras y Ortega, 2017).

Así, ¿cómo nos aproximamos a la existencia de motivaciones políticas instrumentales para abrir un Gobierno local? Usaremos para ello el grado de *competitividad electoral* existente en el municipio (existencia de mayoría absoluta, gobierno en minoría o coalición de gobierno) así como el hecho de que hayan existido casos de corrupción política en el municipio.

Diversas investigaciones han demostrado la importancia de la competición política para alcanzar mayores niveles de transparencia fiscal, en tanto los Gobiernos mayoritarios de un solo partido tienen una demanda débil por parte del cuerpo legislativo (Khagram, De Renzio y Fung, 2013; Wehner y De Renzio, 2013; Alt y Lassen, 2006a; Alt et al., 2006). De este modo, si hay mayor nivel de competición política y posibilidades de perder el poder en las siguientes elecciones, existe un incentivo para ofrecer mayor transparencia y así atar las manos a los competidores políticos en el futuro. Estudios realizados en municipios españoles sobre los determinantes de la transparencia fiscal señalan la ausencia de competición política, y en concreto la existencia de mayorías absolutas, como un factor que disminuye la transparencia presupuestaria (Tejedo-Romero y Ferraz, 2015; Caamaño-Alegre et al., 2013; Albalate, 2012; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012; Gallego-Álvarez et al., 2010).

Sin embargo, también podría darse el caso, siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), de que en un contexto de mayorías absolutas y mandatos reiterados (y, por tanto, de menor competitividad política) sea más probable encontrar procesos de participación ciudadana y que esta apertura se deba a un interés instrumental por legitimar el ejercicio del poder apareciendo como un Gobierno más permeable o por una motivación genuina (más de tipo normativo) de incorporar a las políticas otras visiones minoritarias.

En lo que respecta a las coaliciones, mientras que Alt et al. (2006) apuntan a que estas conducen a una mayor transparencia fiscal, otros autores como Lago-Peñas (2010)

argumentan que decae el control. En el estudio en municipios gallegos realizado por Caamaño-Alegre et al. (2013) se señala incluso una correlación negativa.

Respecto a la corrupción, hay un amplio consenso académico sobre el hecho de que la transparencia gubernamental es esencial para prevenirla (Hood, 2001). Los escándalos de corrupción se asocian a una mayor demanda de transparencia (Khagram, De Renzio y Fung, 2013). La corrupción está negativamente asociada a la transparencia, algo que ha sido destacado de forma teórica por organismos internacionales como el FMI y la ONU y empíricamente (Bastida y Benito, 2007; Ellis y Fender, 2006; Kaufmann, Mehrez y Gurgur, 2002; Reinikka y Svensson, 2004). Una menor percepción de la corrupción se relaciona igualmente con mayores niveles de transparencia presupuestaria (IBP, 2015).

C) Factores institucionales

Son aquellos que atañen a la cultura organizativa que se relaciona con la apertura y los recursos que se disponen para esta. Como recuerdan Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), distintas investigaciones apuntan a la incidencia del entorno institucional en base a la importancia que tienen los procesos de cambio cultural y que se conectan con valores y normas socialmente legitimadas, considerando (aún sin que exista obligación legal) la presión del entorno normativo e intelectual (citando a Hendriks y Tops, 1999). Esto explicaría, por ejemplo, que se desarrollen de forma masiva procesos participativos locales como la Agenda 21 y el presupuesto participativo en Administraciones Locales muy diferentes. En definitiva, esto ocurriría porque existen instituciones que promueven y apoyan la apertura al proveer de normas y recursos (Navarro et al. 2010).

Los factores institucionales pueden medirse con distintos indicadores, seleccionando para nuestra investigación la existencia de una *concejalía del área* (delegación de Gobierno abierto, transparencia o similar), *normas, planes y/o programas del área*, *presupuesto de gasto del área*, recurso a *consultoría de apoyo* y desarrollo de la *Administración electrónica*.

6. Organigrama y recursos destinados a la apertura

Siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), una forma de medir el factor institucional en torno, por ejemplo, a la puesta en marcha de procesos participativos es la existencia de una concejalía dedicada a la participación, ya que esta puede asegurar que

se destinen un mínimo de recursos humanos y materiales. Y, del mismo modo, que se hayan procurado normas o planes implica un incentivo. En su análisis, los autores encuentran en la existencia de planes de participación ciudadana el factor explicativo que aparece más claro, reflejando además motivaciones políticas.

Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) encuentran en su investigación realizada en municipios andaluces una relación especialmente significativa con la calidad de las experiencias participativas de las variables relativas al contexto institucional y de recursos, menor en el caso de la existencia de concejalía de participación, pero importante en cuanto a la existencia de una *política de participación*.

7. *Administración electrónica*

El desarrollo de las nuevas TIC es un motor que ha favorecido la implementación y expansión del Gobierno abierto, estando esta cuestión muy conectada al desarrollo de la Administración electrónica, en tanto que se configura como un proceso de transformación digital del sector público. Las nuevas tecnologías digitales son herramientas útiles para aumentar la apertura de los gobiernos, facilitando poner información *en línea* de forma más eficiente y efectiva, así como ofreciendo canales para que la ciudadanía participe en la toma de decisiones y gestión de las políticas y servicios públicos (OECD, 2001, 2003).

En España, la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y la *Ley 40/2915, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público* son dos normas que recogen aspectos fundamentales en lo que se refiere a la relación electrónica entre las Administraciones Públicas y las partes interesadas, así como entre el propio Sector Público[35]. Así, se regulan aspectos como los derechos de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas, registros electrónicos de apoderamientos, sistemas de identificación de partes interesadas y mecanismos de firma electrónica, notificaciones electrónicas, documentos electrónicos, punto de acceso general y registro electrónico general. El ámbito de aplicación de estas leyes abarca el conjunto del Sector Público, incluidas las Entidades que conforman la Administración Local. En un principio, la disposición final séptima de entrada en vigor de la *Ley 39/2015* establece un plazo para la puesta en marcha de la Administración

[35] Una síntesis sobre el contenido más destacado de estas normas se ofrece en Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017).

electrónica del 2 de octubre de 2018, plazo que fue posteriormente ampliado por dos años más, hasta octubre de 2020. Aunque con moratorias en su entrada en vigor (en lo que se refiere al plazo para cumplir con las obligaciones previstas), la *Ley 39/2015* debe suponer un impulso definitivo a la transformación digital de la Administración Local, y la gestión de esta transformación debe orientarse tanto hacia lo digital como forma habitual (o *por defecto*) de actuación, como hacia la experiencia de la ciudadanía usuaria (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018).

La implementación de la Administración electrónica simplifica y mejora la relación y la comunicación entre la Administración y la ciudadanía (García-Sánchez, Rodríguez-Domínguez y Gallego-Álvarez, 2011). Como recuerdan Frías-Aceituno et al. (2014), sus tres etapas evolutivas (*Gobierno electrónico*, *gobernanza electrónica* y *democracia electrónica*) avanzan no solo hacia un canal más eficiente para la mejora de los servicios públicos, sino también hacia un mejor conocimiento por parte de la ciudadanía de la actividad del Gobierno, nuevas formas de comunicación y oportunidades de participación, incrementando la transparencia y generando grados más altos de confianza en las instituciones públicas (Tolbert y Mossberger, 2006; Siau y Long, 2006; Mossberger, Tolbert y Stansbury, 2003; Riley, 2001).

La Porte et al. (2002) relacionan la difusión de información a través de Internet con la apertura de los Gobiernos. Serrano-Cinca et al. (2008) contrastan que el desarrollo del Gobierno electrónico (servicios *en línea*, oportunidades de participación digital, e-democracia, etc.) es un factor determinante de la apertura presupuestaria en la Administración Local en España. A su vez, Gallego-Álvarez et al. (2010) señalan que la capacidad administrativa afecta al desarrollo y dinamismo de la Administración electrónica.

También en el ámbito de la participación ciudadana la transformación digital del Sector Público está operando cambios reseñables. Así, el modelo de *gobernanza participativa* actual está especialmente marcado por el protagonismo de la tecnología, que ofrece la posibilidad de comunicarse, participar y colaborar en esquemas más abiertos y flexibles (Hernández, 2018). Tanto es así, que la penetración de las tecnologías digitales en las Administraciones Públicas parece ser un claro factor que ha impulsado, por ejemplo, el desarrollo de las experiencias en la última etapa de su expansión de mecanismos como el

presupuesto participativo (Wampler, McNulty y Touchton, 2018a; Francés, Carratalá y Ganuza, 2018).

Con todo ello, el indicador que se tomará como referencia en nuestro estudio descriptivo para conocer el grado de desarrollo de la Administración electrónica de las Entidades Locales será el de los trámites y/o servicios públicos que se ponen a disposición *en línea*. Los servicios públicos digitales son uno de los cinco indicadores del rendimiento digital utilizados por el *Índice de Economía y Sociedad Digital* (DESI)[36] elaborado por la Comisión Europea. Del mismo modo, el boletín de indicadores del Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE)[37] introduce distintos conjuntos de indicadores entre los que se encuentra el uso de los servicios y la tramitación electrónica de estos frente a la presencial.

Tabla 1. Posibles factores de la apertura presupuestaria en los Gobiernos locales

Categoría	**Variable**	**Indicador**	
Contextuales	Tamaño del municipio	Número de habitantes	
	Situación económica	- Presupuesto de gasto por habitante - Presión fiscal por habitante - Endeudamiento por habitante - Tasa de desempleo	
	Capital social	- Número de asociaciones cívicas por habitante - Existencia de federaciones/confederaciones de asociaciones.	
Motivaciones de los actores políticos locales	Motivaciones políticas normativas	- Ideología del partido que ostenta la Alcaldía - Tasa de participación elecciones municipales	
	Motivaciones políticas instrumentales	Competitividad electoral	- Mayoría absoluta - Coalición de gobierno
		Han existido casos de corrupción en el municipio	
Institucionales	Administración electrónica	Número de trámites/servicios en línea	

[36] Véase https://ec.europa.eu/digital-single-market/desi
[37] Véase https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Boletines.html#.X2XjCWgzZPY

	Organigrama y recursos destinados a la apertura	- Concejalía del área - Normas, planes, programas locales del área - Presupuesto de gasto del área - Consultoría de apoyo

Fuente: elaboración propia

2.3. Panel de personas expertas (método Delphi) sobre la situación actual y futuro de la transparencia

El desarrollo de la investigación recurre igualmente a un panel de personas expertas, utilizando el método Delphi, para recabar su opinión en torno al objeto de estudio, con el objetivo de ampliar la perspectiva en cuanto al diagnóstico y, sobre todo, perfilar una predicción futura del comportamiento del fenómeno de la transparencia pública.

El método Delphi se presenta, tal y como lo definen Linstone y Turoff (1975), como una forma de estructurar un proceso de comunicación grupal para que así sea más efectivo afrontar la respuesta a un problema complejo. Sus creadores, Dalkey y Helmer (1962), lo aplicaron para alcanzar un consenso a través de las opiniones de un grupo de personas expertas sobre un tema, recurriendo a cuestionarios sucesivos enviados de forma individual y retroalimentando sobre los resultados obtenidos hasta ir conformando una opinión de grupo.

El objetivo es que las opiniones diferentes se vayan transformando en una opinión compartida con la reiteración y la retroalimentación, ya que, como destaca Fishkin (2004), exponer los pensamientos del grupo hace posible que se puedan revisar los puntos de vista individuales (anónimos, en todo caso) y tender hacia mayor grado de consenso.

El método Delphi destaca por su finalidad predictiva (Landeta, 1999), siendo esencialmente un recurso útil para incursiones prospectivas, es decir, sirviendo al objetivo de *"estudiar comportamientos a futuro, principalmente en lo que se refiere a la evolución de los factores del entorno tecnológico, socioeconómico y las interacciones entre dichos factores"* (Gobierno de Chile, 2010, p. 23).

Cuando no se cuenta con información suficiente sobre el objeto de estudio y/o recursos y tiempo suficientes para obtenerla (Cabero e Infante, 2014) o se abordan temas complejos, novedosos o poco estudiados (Cabero y Llorente, 2013), un panel de personas expertas usando este método nos permite poder explorar juicios subjetivos para recopilar información, generar opciones o incluso tomar decisiones (Linstone y Turoff, 2002).

Aquí, por el tamaño reducido de la muestra, los resultados estadísticos que se alcancen no son extrapolables, pero sí relevantes porque las conclusiones que se extraigan representarán la síntesis del pensamiento de un grupo que tiene un amplio conocimiento sobre la materia sobre la que se le consulta (Gordon, 1994).

La metodología Delphi[38] se despliega en distintas etapas o fases, partiendo siempre de la definición del problema de investigación, pasando por la selección del panel de especialistas, aplicación de distintas rondas de cuestionarios, hasta la presentación estadística de los resultados y conclusiones.

El Delphi es un método versátil. Por ejemplo, la decisión sobre cuántas rondas de cuestionarios realizar puede depender de los objetivos o de los recursos de la investigación. Se puede decidir previamente (y acordar con las personas participantes) el número de cuestionarios que se van a aplicar o bien determinar el nivel de consenso deseable.

Pero el consenso no siempre es imprescindible, ni se debe forzar con reiteración de entrevistas hasta que se reduzca la diversidad. De hecho, estudios de Linstone y Turoff (2002) muestran que tras superarse la tercera ronda de encuestas se suelen estabilizar las respuestas. Lo importante, como se destaca en la guía metodológica editada por Gobierno de Chile (2010), es que el proceso y los cuestionarios se diseñen para obtener juicios coherentes y opiniones enriquecidas sobre el tema que abordamos.

Lo mismo ocurre con el tamaño de la muestra. La opinión más extendida en la literatura es que el número de personas expertas que integran el panel puede oscilar entre 7 y 30 (Landeta, 2002), aunque depende de la complejidad de la investigación y de los recursos con los que se cuenta.

En lo que respecta a la composición del panel, se recomienda que sea heterogéneo, de modo que las opiniones adquieran relevancia para aplicaciones complejas (Ortega, 2008). La calidad de la información que se obtenga del proceso dependerá de esta selección, debiendo atender, como destacan Cabero e Infante (2014), al conocimiento y experiencia profesional sobre la materia, pero igualmente a la accesibilidad y disponibilidad para participar en el estudio. Existen, para Landeta (2002), principalmente dos tipos de

[38] Para ampliar la perspectiva sobre esta técnica véase, entre otros, Linstone y Turoff (1975); Landeta (1999); Astigarraga (2006); Linstone y Turoff (2002); Ortega (2008); Cabero e Infante (2014).

personas expertas: por un lado, aquellas que de algún modo están implicadas en la realidad objeto de estudio y, de otra parte, aquellas que ostentan un conocimiento científico y experiencia sobre el tema.

Así, en base a estos parámetros, se selecciona a un grupo de personas expertas en materia de transparencia pública en España con el objetivo de que, vía *online* y a través de dos rondas de cuestionarios, nos aporten su *Valoración de la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España*, complementando de este modo la información extraída de las fases previas del trabajo desarrollado en la tesis doctoral con información valiosa para enriquecer las conclusiones de la investigación.

3. EL PRESUPUESTO ABIERTO COMO HERRAMIENTA PARA LA CREACIÓN DE VALOR PÚBLICO. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL Y MARCO TEÓRICO DE LA CALIDAD DE LA APERTURA PRESUPUESTARIA

3.1. Presupuesto abierto: concepto y práctica en expansión

3.1.1. ¿Qué es el presupuesto abierto? Transparencia, apertura de datos y participación en torno al proceso presupuestario

El concepto de *presupuesto abierto* integra distintos elementos. El primero de ellos es el de la transparencia que, unida a otros pilares como la participación pública y la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia, conforman la estructura de rendición de cuentas presupuestaria. Es decir, que la apertura de datos presupuestarios, el papel efectivo del legislativo y la involucración de la sociedad civil serían la base, siguiendo a Blöndal (2003), para lograr unos sistemas presupuestarios eficientes, eficaces y responsables.

Para abordar la definición del primero de esos elementos, la *transparencia fiscal* o *transparencia presupuestaria*, hay que fijarse en los esfuerzos del FMI desde 1998 con la publicación del *Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal*, así como en el impulso de la OCDE, que en 2002 publicó las *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*. Mientras que la iniciativa del FMI podría ser vista como el establecimiento de estándares mínimos para todos los Gobiernos, la de la OCDE estaría tratando de establecer estándares más exigentes para su propios Estados miembros (Heald, 2003).

La definición de *transparencia fiscal* del FMI se desarrolla en primer lugar en la obra de Kopits y Craig (1998), describiéndose como la apertura hacia el público en general de las intenciones de la política fiscal, las cuentas del Sector Público y las proyecciones, algo que implica *"un acceso rápido a información confiable, completa, oportuna, comprensible y comparable internacionalmente sobre las actividades del gobierno"*[39] (p. 1), y cuyo objetivo es que el electorado y los mercados financieros puedan evaluar con

[39] Traducción propia.

precisión la situación financiera del Gobierno, los costos y beneficios de sus actividades, incluyendo las implicaciones económicas y sociales presentes y futuras. Esta primera aproximación ya nos acerca a una consideración importante sobre la transparencia fiscal, como es la conexión con una serie de atributos en la información que permitan, como señala González-Páramo (2001), que todos los agentes que tienen interés en el proceso (las y los miembros del Gobierno y el Parlamento, instituciones de control interno y externo, mercados y ciudadanía) puedan conocer la auténtica situación de las finanzas públicas y verificar el cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

Así, siguiendo a Kopits y Craig (1998), la transparencia fiscal cuenta con varias dimensiones, estrechamente conectadas con el *buen gobierno* y que implican: 1) a nivel agregado, que la transparencia provea de información confiable sobre las intenciones y pronósticos de la política fiscal del Gobierno; 2) que se faciliten datos e información detallada sobre las operaciones del Gobierno, incluida la publicación de documentos presupuestarios completos que contengan cuentas debidamente clasificadas, y 3) que se desarrollen reglas de conflicto de intereses claras para el funcionariado público, requisitos de libertad de información, marco regulatorio transparente, contratación pública abierta, códigos de conducta, publicación de auditoría de rendimiento, etc.

Por su parte, la OCDE, en una línea similar, define la *transparencia presupuestaria* como "*la apertura total de información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con los tiempos bien establecidos"*. En su Recomendación sobre *Gobernanza Presupuestaria* de 18 de febrero de 2015 desarrolla, además, los *Diez principios de la buena gobernanza presupuestaria*, que serían: 1) gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles para la política fiscal; 2) alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a medio plazo del Gobierno; 3) diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente; 4) asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles; 5) propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias; 6) presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas; 7) planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto; 8) garantizar que los resultados, la evaluación y la relación coste/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario; 9) identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales, y 10) promover la integridad y calidad de las

previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoría externa.

Algunos de estos principios ya nos acercan al segundo elemento que integra la definición de un presupuesto abierto, que se centra en el hecho de que la ciudadanía pueda participar en el proceso presupuestario, algo que implica otorgar oportunidades reales para influenciar la política presupuestaria en su formulación e implementación (Khagram, De Renzio y Fung, 2013).

El mecanismo de participación que ha posibilitado esto es el conocido como *presupuesto participativo*[40], que nace en los noventa en Porto Alegre (Brasil) para después expandirse de forma excepcional en todo Brasil y América Latina, y posteriormente, desde la década de 2000, en Europa.

La expansión de los procesos ha generado una gran heterogeneidad metodológica y ha dado lugar a múltiples especificidades geográficas, desarrollando cada ciudad un modelo en función de su realidad social, territorial y política (Parés, 2011). Precisamente, esta heterogeneidad hace complejo establecer una definición única, pero podemos afirmar que, en general, se trata de *"un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos"* (Cabannes, 2004a, p. 20). Más en concreto, Ubiratan de Souza, uno de los primeros responsables de la experiencia de Porto Alegre, lo define como *"un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada"* (Cabannes, 2004a, p. 20). Es decir, que el presupuesto participativo incorpora, como señala Fedozzi (1997), distintas formas de democracia directa, participativa y representativa a través de asambleas ciudadanas abiertas, órganos formales con

[40] Véase la obra editada por FEMP y coordinada por Hernández (2018) donde se realiza un recorrido por "*Los presupuestos participativos y la innovación democrática local: qué son, cómo se han desarrollado y hacia dónde van con las nuevas TIC".*

participación a través de representantes de la sociedad civil y plenos municipales donde la Corporación adopta las decisiones tomadas en el proceso.

Los principios rectores del presupuesto participativo son los de la *democracia participativa* como modelo político, así como los de la *buena gobernanza* (Cabannes, 2004a). En gran medida, estamos ante un proceso de participación que encaja con la forma en que han evolucionado los principios presupuestarios que persiguen un uso eficiente de los recursos públicos.

Tabla 2. Principios presupuestarios: clasificación y evolución

Históricos	Actuales	Nuevos
- Universalidad - Unidad - Especialidad - Nivelación - No afectación - Anualidad	- Estabilidad - Eficiencia / Suficiencia - Eficacia - Economía - Transparencia - Rendición de cuentas	- Participación - Neutralidad respecto al género - Solidaridad - Cohesión social - Priorización de las demandas insatisfechas

Fuente: Molina (2011, p. 62)

El hecho de que este proceso de participación esté conectado con el presupuesto público, en tanto que se trata de la *"principal herramienta política de cualquier gobierno, pues en él se establecen las prioridades de gasto"* (Parés, 2011, p. 88), lo convierte en especialmente *"emblemático"* (Blanco y Ballester, 2011), no solo por su gran expansión, sino fundamentalmente porque consigue traducirse en impactos claros y visibles en forma de propuestas ciudadanas que se eligen y ponen en marcha a corto plazo. Además, el presupuesto participativo se apoya en una *idea fuerza* que le diferencia de otros mecanismos de participación, y es que se trata de un proceso de participación abierto a toda la ciudadanía para tomar decisiones públicas (Ganuza y Francés, 2014).

Aún en su desarrollo heterogéneo, también se han identificado distintas tipologías comunes de presupuesto participativo, que serían, siguiendo a Cabannes (2015a), las siguientes: a) *de base territorial*, encajando aquí la mayoría de los procesos, desarrollados a nivel ciudad, distrito o barrio y abarcando aquellas áreas del presupuesto que en cada nivel afectan a sus habitantes; b) *de base temática,* siendo aquellos procesos centrados en un determinado área de la gestión pública, como educación, transporte, empleo, vivienda,

etc., y c) *de base actoral*, que serían los menos frecuentes y enfocados a grupos de población específicos y especialmente vulnerables, caso de personas mayores, jóvenes, inmigrantes, mujeres, población de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales (LGTBI).

En un modo u otro, estos procesos de diferente base y en distintos lugares del mundo comparten objetivos que Cabannes y Lipietz (2018) agrupan en tres grandes visiones o lógicas. La primera de ellas sería la eminentemente *políti*ca, es decir, aquella que busca un cambio democrático radical usando el presupuesto participativo como un instrumento para profundizar en la democracia. Una segunda visión sería aquella que observa en estos procesos un instrumento para avanzar en el *buen gobierno*, mejorando los vínculos entre instituciones, representantes públicos y ciudadanía. Y en última instancia, una lógica *tecnocrática*, enfocada a optimizar la eficacia, la eficiencia y la transparencia de los recursos públicos con la ayuda del presupuesto participativo.

El tercer elemento de un presupuesto abierto es la apertura de datos públicos. El concepto de *datos abiertos* se concreta en "*la publicación de la información custodiada o producida por la Administración Pública a través de distintos canales electrónicos basados en las TIC"* (Álvarez, 2014, p. 13). World Wide Web Foundation (2018) pone énfasis en la idea de *apertura por defecto*, es decir, que todos los datos se publiquen directamente en el momento de su creación, algo que implica *"establecer toda una cultura de la apertura de datos"* en los Gobiernos que precisará de cambios estructurales (p. 14).

Los datos se abren con el propósito de que puedan ser usados y tener un impacto, y, así, la *reutilización de la información del sector público* (RISP) consiste en "*el uso de documentos que obran en poder de organismos del sector público por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para los que se produjeron."* (Directiva 2003/98/CE).

Existen diversas definiciones que interpretan la apertura de datos en torno a las condiciones legales o técnicas de su reusabilidad. Un ejemplo de ello son los *8 Principios de los Datos del Gobierno Abierto*[41], que señala que tienen que ser: completos, primarios,

[41] Más información en https://public.resource.org/8_principles.html

actualizados, accesibles, legibles por máquina, no discriminatorios, no propietarios y con licencia abierta.

El sentido del término *abierto* en relación a los datos públicos también está relacionado con mecanismos de participación y rendición de cuentas. Como recuerda Garriga (2011), la apertura de datos tiene que ver con un principio ético que afecta a la esencia de lo público: *"todo lo que se ha generado con dinero público debería poder ser accesible para toda la sociedad"* (p. 299). Así, entre las motivaciones que impulsan la apertura de datos estarían, entre otras, el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación (WWW Foundation, 2018).

Los datos abiertos también tienen un importante valor socio-económico. En concreto, la Comisión Europea[42] cifra el valor del mercado europeo de reutilización de datos en 325 mil millones de euros durante 2016 y 2020, generando numerosos empleos relacionados con este sector y dando lugar a mejores servicios.

Cuando hablamos de *datos presupuestarios abiertos* estamos relacionando el ámbito relativo a la transparencia presupuestaria con la apertura de datos de los Gobiernos (Gray, 2015). Así, el concepto se refiere, en concreto, a los conjuntos de datos sobre la gestión presupuestaria que obran en poder del Sector Público, los cuales son puestos a disposición *"para ser utilizados libremente, redistribuidos y reutilizados sin restricciones"*[43] (Von Lucke, Geiger, Hoose, y Schreiner, 2011, citado en Gray, 2015, p. 6). En esta misma línea, la definición del Banco Mundial (basada en Dener y Min, 2013), habla de datos presupuestarios de los Gobiernos que son accesibles al público *en línea* y en formato editable y reutilizable, sin restricciones legales.

3.1.2. Renacido interés internacional por la apertura presupuestaria

3.1.2.1. Transparencia de las finanzas públicas para una buena gobernanza

Desde finales de los años noventa surge un notable interés por la transparencia fiscal a nivel internacional (Heald, 2003). Esta atención, que se aprecia tanto en el ámbito político como en el académico, viene marcada, siguiendo a Khagram, De Renzio y Fung (2013),

[42] Véase https://datos.gob.es/es/noticia/transformando-los-datos-abiertos-en-valor-socioeconomico
[43] Traducción propia.

por un consenso teórico y empírico sobre los beneficios de la transparencia para la economía y la gobernanza, especialmente en el contexto de una crisis económica y financiera que ha puesto aún más de manifiesto lo negativo de la opacidad fiscal y sus consecuencias para los Estados. El interés está igualmente justificado por el papel central que juega el presupuesto en la gestión pública como instrumento para generar bienestar social, ya que es en la política presupuestaria donde se plasman de forma concreta los objetivos e instrumentos de la política pública (OCDE, 2002).

Los argumentos a favor de la transparencia fiscal son enfatizados también por la OCDE desde 2002 junto a la publicación de las *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*, donde se destaca la relación positiva que existe entre el *buen gobierno* y mejores resultados económicos y sociales. Por su parte, la visión del FMI se plasma en el trabajo de referencia de Kopits y Craig (1998) que argumentan a favor de la transparencia fiscal por su capacidad para hacer más efectivas las políticas de gasto público y aumentar la disciplina de los Gobiernos, permitiendo la evaluación y el control externo.

Así, las iniciativas sobre transparencia fiscal de organismos como la OCDE y el FMI dirigieron desde finales de los noventa la atención internacional sobre esta materia; una atención que no solo no ha sido abandonada, sino que se ha reforzado con la revisión del *Código de Transparencia Fiscal* del FMI en 2014 y 2019[44] y los *Principios* de la OCDE de *Gobernanza Presupuestaria* de 2015[45]. Asimismo, en diciembre de 2012 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución *Promoviendo la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las políticas fiscales*, en la que avala los *Principios de Alto Nivel sobre Transparencia Fiscal* de GIFT[46], animando a los Estados miembros a que intensifiquen sus esfuerzos para mejorar la participación, la rendición de cuentas y la transparencia presupuestaria.

Otras iniciativas recientes han sido la *Encuesta de Presupuesto Abierto*[47] y la *Guía sobre Gobierno Abierto*[48] como ejemplos de la relevancia que la información presupuestaria tiene dentro de las políticas de Gobierno abierto. La *Encuesta de Presupuesto Abierto* es

[44] Consúltese http://www.imf.org/external/np/fad/trans/.
[45] Más información en http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm
[46] Véase http://www.fiscaltransparency.net/es/
[47] Se pueden consultar sus distintas oleadas en http://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/
[48] Véase https://www.opengovpartnership.org/resources/open-government-guide

un estudio comparativo independiente llevado a cabo por IBP[49] y que examina la transparencia presupuestaria en 115 países desde 2006, incluyendo los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestario: disponibilidad pública de la información sobre el presupuesto, oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario y rol y efectividad de las instituciones formales de vigilancia.

Por su parte, la *Guía sobre Gobierno Abierto*, desarrollada por *Transparency & Accountability Initiative*[50] y por la *Alianza para el Gobierno Abierto*, tiene por objetivo ayudar a los Gobiernos y a la sociedad civil a avanzar en transparencia, participación y rendición de cuentas. Entre las áreas que cubre esta guía, cuya última actualización data de junio de 2017, está la información presupuestaria, incluyendo compromisos explícitos que los Gobiernos pueden adoptar en materia de presupuesto abierto.

A día de hoy, la OCDE[51] señala los siguientes beneficios de la transparencia presupuestaria: a) *rendición de cuentas*, aportando claridad sobre el uso de los recursos públicos, de modo que las instituciones públicas pueden dar cuenta y ser responsables ante su efectividad y eficiencia; b) *integridad*, porque aporta luz a un gasto público que es vulnerable no solo al mal uso, sino también al fraude, previniendo, por tanto, la corrupción; c) *inclusividad*, haciendo que se pueda abrir el debate sobre la distribución del dinero público y su impacto en diferentes grupos de la sociedad; d) *confianza*, que se genera en la sociedad ante una apertura que muestra que el dinero se está usando bien, y e) *calidad*, es decir, la obtención de mejores resultados fiscales y políticas públicas.

En el lado académico, además de las aproximaciones ya reseñadas en la introducción de este trabajo, centramos la atención en investigaciones relevantes que en los últimos cinco años han puesto de manifiesto los impactos de la transparencia presupuestaria, corroborando estos argumentos.

Así, el estudio de Sarr (2015) para IBP concluye que la transparencia da lugar a que los Estados cuenten con presupuestos más confiables, siendo capaces de proyectar con mayor precisión los gastos y fenómenos de crecimiento económico y de inflación. Ello finalmente va a repercutir en una prestación más eficaz de los servicios públicos y mayor estabilidad macroeconómica.

---

[49] Para conocer sus actividades véase http://www.internationalbudget.org/
[50] Para mayor información se puede visitar su página web: http://www.transparency-initiative.org/
[51] Véase http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm

Por su parte, la investigación de De Renzio y Wehner (2015) para GIFT, señala menores costos derivados de los préstamos soberanos y como consecuencia de la corrupción de los Gobiernos más transparentes. De igual forma, la participación ciudadana en los procesos presupuestarios posibilita mejores recursos para políticas sociales como la salud y la educación. A esta misma conclusión llegan Bastida, Guillamón y Benito (2017), que encuentran que una mejor transparencia fiscal, entre otros factores, está relacionada con un menor costo de la deuda soberana.

De Renzio y Wehner (2017) llaman también la atención sobre la necesidad de aportar mayores evidencias de los beneficios de la transparencia fiscal y de la participación en este ámbito en un trabajo que realiza una revisión sistemática de 38 estudios empíricos publicados entre 1991 y 2015. Concluye que el aumento en la apertura presupuestaria y su divulgación se asocia de manera consistente con mejoras en la calidad del presupuesto, así como en los resultados de buena gobernanza y desarrollo. Sin embargo, reconocen que identificar efectos causales es más complejo, aunque algunos estudios los han acercado en torno a la reducción de la corrupción, una mayor rendición de cuentas electoral y mejor asignación de recursos.

Otro estudio comparativo reciente es del de Caldas, Albuquerque y Jordania (2019) que cuenta con una muestra de 82 países en los que se analiza entre 2006 y 2014 los esfuerzos que se han hecho para mejorar la transparencia fiscal tras la crisis financiera y de deuda, comprobando a su vez si esta apertura afecta a la eficacia del gobierno y eficiencia del gasto. Así, concluyen que aproximadamente el 80 % de los países estudiados hicieron esfuerzos por mejorar la transparencia fiscal, sugiriendo los resultados con una influencia estadísticamente significativa su importancia tanto para reducir la deuda como para mejorar la eficacia del gobierno y la eficiencia del gasto.

A pesar de la atención prestada por las organizaciones internacionales y el consenso académico sobre sus beneficios, según la *Encuesta de Presupuesto Abierto* (IBP, 2017), *"el estado global de la transparencia presupuestaria se mantiene limitado, y la mayoría de los países no publica los documentos clave y la información clave"* (p. 10).

3.1.2.2. La expansión del presupuesto participativo y sus impactos en la democracia local

Si la transparencia fiscal ha recibido atención en las dos últimas décadas, el presupuesto participativo, como mecanismo para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el destino de los recursos públicos, es una innovación democrática local que ha tenido una difusión transnacional seguramente incomparable con cualquier otro mecanismo de participación pública[52].

Tanto es así, que esta difusión ha condicionado que tenga lugar un desarrollo muy heterogéneo, hibridando en distintos modelos de mecanismo participativo sobre el presupuesto (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2014). Esta heterogeneidad puede mostrar incluso que no estemos ante una metodología de participación específica, sino ante una *"temática para la participación",* adaptando las distintas metodologías a cada contexto local (Blanco y Ballester, 2011, p. 128, citando a Sintomer, 2005).

La expansión internacional del presupuesto participativo, siguiendo a Cabannes y Lipietz (2018) y Cabannes (2015c), se puede dividir en cuatro grandes etapas.

La primera de ellas abarca el periodo que va desde 1989 a 1997, unos años de *experimentación* en Porto Alegre y otras ciudades como Montevideo, con procesos que están literalmente *inventando* nuevas formas de gestionar los recursos públicos.

A partir de 1997 y hasta 2000 se produce lo que se conoce como *propagación brasileña*, con un presupuesto participativo que, con el esquema de Porto Alegre y variaciones de este, llega a más de 130 municipios del país, consolidándose como mecanismo de participación.

La *expansión* más allá de Brasil, caracterizada por la diversificación, se produce a partir del año 2000, primero hacia América Latina, después a Europa y más tarde en África y Asia.

[52] Sobre la expansión e impacto del presupuesto participativo véase la obra editada por FEMP y coordinada por Hernández (2018).

Entre 2005 y 2014 se identifica una cuarta fase de *consolidación internacional*, incluyendo la creación de redes nacionales e internacionales de ciudades involucrándose activamente en el presupuesto participativo.

En este periplo de expansión internacional, diferentes autores cifran entre 2013 y 2015 aproximadamente 3.000 procesos de presupuesto participativo desarrollados en 40 países en todo el mundo (Cabannes y Lipietz, 2018; Sintomer, Herzberg y Röcke, 2014). Más recientemente, Dias y Júlio (2018) estiman que la expansión internacional del presupuesto participativo ha dado lugar a entre 7.059 y 7.671 procesos en el mundo.

Por su parte, en la expansión del presupuesto participativo en España se han podido identificar tres fases principales. La primera se desarrolla desde 2001 hasta 2010, y arranca con las primeras experiencias de presupuesto participativo en los municipios andaluces de Cabezas de San Juan (Sevilla), Córdoba y Puente Genil (Córdoba). Este periodo se caracteriza por un notable crecimiento en toda España, hasta el punto de convertirse hasta 2010 en el país europeo con más experiencias (Ganuza y Francés, 2012; Sintomer et al., 2008).

En la difusión de las experiencias en esta etapa juegan un papel importante varios factores. En primer lugar, como subrayan Pineda y Pires (2011), el impulso de la Ley *57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*, por la importancia que en ella se concede a la participación ciudadana y a la creación de un marco legal adecuado para su desarrollo[53]. En segundo lugar, también fue relevante el apoyo de entidades supramunicipales como la Diputación de Málaga para impulsar la dinamización de procesos en la provincia (López, 2011). Y, por último, el nacimiento de iniciativas como la *Red Estatal por los Presupuestos Participativos*[54], con una asamblea constituyente en Antequera (Málaga) en la que participaron más de cincuenta Entidades Locales y donde se aprueba la *Declaración de Antequera* (4 de julio de 2008), un

[53] Como se destaca en Hernández (2018): *"La Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) desarrolla el mandato constitucional identificando en primer lugar a los municipios como los "cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos" (artículo 1). La modificación más relevante para lo que nos atañe que ha tenido la LBRL ha sido la operada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, que traslada los preceptos de la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa (2001) sobre La participación de los ciudadanos en la vida pública local, que a la postre sería asumida por la mayoría de reglamentos de participación desarrollados por las entidades locales (Cernadas, Chao y Pineda, 2017)."* (p. 35).

[54] Para mayor información sobre esta iniciativa véase la publicación editada en 2010 por FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga y Red Estatal por los Presupuestos Participativos.

documento que apuesta por la creación de nuevas formas de gestión participativa, siendo el presupuesto participativo *"una herramienta útil para lograr el empoderamiento económico, político, social y cultural de la ciudadanía"*.

A pesar de todos estos esfuerzos, el crecimiento del presupuesto participativo en España se frena en 2011, coincidiendo con la crisis económica y los cambios en las Alcaldías que traen las elecciones municipales de 2011, algo que, como apunta López (2011), *"es una llamada a la reflexión por la vulnerabilidad y fragilidad del proceso ante los cambios políticos*" (p. 96). Este parón frenó aproximadamente en un 50 % el número experiencias (Pineda y Pires, 2017), pasando de 75 procesos locales en 2010 a apenas 25 en 2012 (Ganuza y Francés, 2014), y acabando con experiencias emblemáticas como las de Sevilla, Albacete y Getafe. Solo una experiencia, la de Logroño, ha sobrevivido al alta *"tasa de mortalidad"* (Pineda y Pires, 2017) de los procesos, incluyendo cambios de color político en la Alcaldía y en la propia gestión del proceso, en manos de una federación de asociaciones de vecinos y vecinas[55]. Lo paradójico de la situación, como destacan Ganuza y Francés (2014), es que el retroceso de las experiencias se produce justo cuando el movimiento de *los indignados* se expande por toda España, reclamando precisamente profundizar en la democracia con mayor transparencia y participación.

La tercera fase de expansión del presupuesto participativo en España es la que Francés, Carratalá y Ganuza (2018) sitúan entre 2015 y 2019, coincidiendo con otro periodo legislativo en el que los procesos vuelven a estar en auge. Así, según los datos recopilados por estos autores, en 2013 apenas se contaban 80 procesos de presupuesto participativo en España, en la mayoría de casos en pequeños municipios; mientras, en 2017 ya sumaban 300 en todo el país. Solo en Cataluña, Tarragó y Quiñones (2019) identifican en 2017 algún tipo de proceso para debatir sobre los presupuestos municipales en 107 municipios. También resulta significativo el hecho de que casi la mitad de las capitales de provincia ponga en marcha este tipo de experiencias entre 2016 y 2017 (Pineda y Pires, 2017).

En la expansión de presupuesto participativo en España cabe destacar algunas cuestiones fundamentales que han dado forma a un modelo diferenciado dentro de la diversidad. En primer lugar, se trata, como apuntan Sintomer, Herzberg y Röcke (2014), de una fórmula

[55] Aunque su recorrido es menor, un modelo de gestión similar lo encontramos en el presupuesto participativo de Molina de Segura (Murcia), liderado por la Federación de Asociaciones de Vecinos "Interbarrios". Este proceso de presupuesto participativo fue pionero en la Región de Murcia y suma ya cinco ediciones ininterrumpidas.

participativa más conectada con el modelo de Porto Alegre en torno a la justicia social y que la distingue de la mayoría de experiencias europeas, que se conectan más claramente, en general, con los objetivos de modernización del Sector Público. La tendencia a imitar la metodología de la ciudad brasileña se hizo en muchos casos "*sin tener en cuenta ni sus propias especificidades ni la complejidad de esta experiencia"* (Pineda y Pires, 2011, citando a Pineda y Fernández, 2004), algo que se fue corrigiendo con el tiempo, ajustándose a cada realidad local.

Siguiendo a Ganuza y Gómez (2008), el modelo español de presupuesto participativo, al menos en su primera década de expansión, se conecta con la idea de *democracia participativa*, frente a la *modernización participativa* que se impulsa en Alemania y la *democracia de proximidad* que se asocia al modelo francés, belga y luso.

Tabla 3. Modelos de participación política en Europa

	Modernización participativa (Alemania)	**Democracia participativa (España e Italia)**	**Democracia de proximidad (Francia, Bélgica y Portugal)**
Objetivo	Consulta sobre finanzas públicas	Toma de decisiones de parte del presupuesto municipal	Discusión no vinculante sobre las necesidades del distrito o la ciudad
Dimensión política	- Sin objetivos redistributivos - Fuerte modernización administrativa	- Criterios de justicia redistributiva - Control político sobre una parte pequeña del gasto público	- Solidaridad sin redistribución - Gestión microlocal
Procedimientos	- Consultivos - Existen algunas reglas, pero baja calidad de la deliberación	- Vinculación a la toma de decisiones: cogestión - Reglas claras y alta calidad deliberativa	- Consultivos - No hay reglas claras, baja calidad deliberativa
Ciudadanía	Baja autonomía procedimental	Autonomía procedimental media y alta	Baja autonomía procedimental
Control político	- Rendición de	- Rendición de	- Escasa rendición

	cuentas media -Transparencia media	cuentas fuerte - Transparencia fuerte	de cuentas - Poca transparencia

Fuente: Ganuza y Gómez (2008, p. 19)

Otras características que definen a grandes rasgos las experiencias españolas son su alto grado de institucionalidad (Sintomer y Ganuza, 2011), integrándose en el entramado formal de órganos de la estructura administrativa y en la fuerte reglamentación local en torno a la participación. Además, se otorga también un papel importante en los procesos a las asociaciones y grupos comunitarios (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2014).

La expansión del presupuesto participativo y las características que definen a los modelos que se van conformando son aspectos que influyen en su capacidad para transformar la realidad de los territorios donde tienen lugar las experiencias.

En este sentido, la aproximación a los impactos y efectos transformadores de los mecanismos de presupuesto participativo que se han desarrollado en todo el mundo han tendido a privilegiar las visiones optimistas (Blanco y Ballester, 2011), aunque lo cierto es que hay que tener en cuenta, como destacan Wampler, McNulty y Touchton (2018a), que las evidencias empíricas derivan especialmente de estudios de caso, escaseando investigaciones con más número de casos y que comparen las experiencias desarrolladas en distintos países. También hay que tener en cuenta, como subrayan Sintomer, Herzberg y Röcke (2014, citando a Talpin, 2011), que los impactos reales de larga duración aún no están tan claros, al margen de las transformaciones más radicales que se pudieron testear en Brasil y América Latina.

Aunque se puede afirmar que el presupuesto participativo ha perdido fuelle en su expansión internacional, lo cierto es que se reconoce en un sentido amplio su potencial transformador. Siguiendo a Cabannes (2015c) y Cabannes y Lipietz (2015), el presupuesto participativo ha contribuido en sus distintas dimensiones: 1) *política*, a profundizar en la democracia; 2) de *gestión*, a aportar mayor transparencia, mejorar la rendición de cuentas y optimizar el uso y eficiencia de los recursos públicos; y 3) de *buena gobernanza*, a estrechar la relación entre la ciudadanía y las y los representantes públicos. En este sentido, destaca especialmente como práctica innovadora de gobernanza urbana, teniendo los procesos una incidencia directa e indirecta sobre los elementos clave del buen gobierno, como son la eficacia, la equidad, la participación, la rendición de

cuentas y la seguridad ciudadana, aunque en distinta intensidad sobre cada uno de ellos (Cabannes, 2004b).

En el caso de Porto Alegre, experiencia pionera, la literatura ha evidenciado los resultados positivos que ha conllevado la participación, contribuyendo a lograr una Administración más eficaz, una sociedad más activa, efectos redistribuidores, desarrollo de una política activa de obras públicas y reducción de la corrupción (Font, Blanco, Gomá y Jarque, 2012, citando a Abers, 1997 y Navarro, 1998). Y esto fue posible porque en procesos de presupuesto participativo como el de Porto Alegre existen claras evidencias del gran impacto de la participación sobre las prioridades del presupuesto municipal (Font, Fernández y García, 2017, citando a Baiocchi, 2005).

Lo cierto es que, como advierten Sintomer, Herzberg y Röcke (2014), con la expansión del presupuesto participativo se identifican distintas tendencias en sus impactos, siendo la protagonizada por los procesos desarrollados en Brasil (desde Porto Alegre) y América Latina los que definen un modelo transformador más *radical* y enfocado muy especialmente a superar la injusticia social y promover el desarrollo sostenible. En el caso de Brasil, el estudio de Gonçalves (2014) realizado sobre experiencias desarrolladas entre 1990 y 2004 alumbra resultados muy positivos de los procesos, afectando al patrón de gastos municipales y a las condiciones de vida. A través del presupuesto participativo se conseguía que la asignación de gastos públicos coincidiera con las preferencias de las personas destinatarias de los servicios, y de este modo se canalizaba una fracción mayor de las inversiones en demandas básicas como servicios de saneamiento y salud, algo que ayudó incluso a reducir las tasas de mortalidad infantil.

En las investigaciones realizadas sobre experiencias españolas podemos encontrar cierto consenso, al menos en el hecho de que los resultados del presupuesto participativo en términos de impacto en las políticas públicas son más altos comparados con otros mecanismos de participación (Font et al., 2012). Así, Blanco y Ballester (2011) encuentran en su estudio desarrollado en la provincia de Barcelona que *"allí donde los procesos participativos se orientan explícitamente a formular propuestas de gasto (y más concretamente de inversión), los impactos en la toma de decisiones presupuestarias son claros."* (p. 138). Del mismo modo que Font, Fernández y García (2017) en su investigación desarrollada sobre la efectividad de experiencias de participación local en

Andalucía, Cataluña y Madrid[56] concluyen que los presupuestos participativos destacan por una elevada implementación completa de las propuestas acordadas por la ciudadanía. Esto está relacionado, como apuntan los autores, con el hecho de que es un mecanismo de participación que genera mayor *authority* gracias al compromiso que adquieren las autoridades públicas en torno al carácter vinculante de la consulta, sujeta solo a la viabilidad técnica de las propuestas ciudadanas.

Siguiendo a Wampler (2007, 2000) existen tres grandes impactos del presupuesto participativo: 1) *incremento del aprendizaje público y fomento de la ciudadanía activa*; 2) *promoción de la justicia social;* 3) *modernización de las Administraciones Públicas*.

En relación al aprendizaje público y fomento de la ciudadanía activa, Wampler, McNulty y Touchton (2018a) destacan esta corriente como una de las principales en el estudio del impacto del presupuesto participativo. Diversas investigaciones apuntan a la transformación, por un lado, de las actitudes de las personas participantes, en las que se advertía un sentimiento de mayor empoderamiento, apoyo al sistema democrático y mayor conocimiento y comprensión sobre cómo funciona la Administración y procesos como el de la gestión presupuestaria; y, por otra parte, del comportamiento de estas mismas personas, con un aumento de la participación política y cívica después de haber estado involucradas en un proceso de presupuesto participativo. En este punto también destaca el proceso educativo al que se ve sometido el propio personal funcionario público sobre las necesidades de la comunidad (Wampler, McNulty y Touchton, 2018a), exigiéndoles más responsabilidad al tiempo que se estrechan lazos con la ciudadanía (Molina, 2011). En general, como se desprende de las experiencias desarrolladas en la provincia de Málaga (Allegretti, García y Paño, 2011), los *aprendizajes* en relación al presupuesto participativo están centrados en una ciudadanía participante que aumenta su conocimiento de la Administración (sus representantes, personal y procesos), de sus vecinos y vecinas, del lugar en el que viven y sus necesidades, y todo ello contribuye al desarrollo de un sentido mayor de comunidad. Se trata, en definitiva, de una importante inyección en la construcción de capital social (Blanco y Ballester, 2011 citando a Putnam, 2002).

El segundo gran impacto está enfocado hacia la justicia social, mejorando la eficiencia y equidad de las políticas públicas (Blanco y Ballester, 2011, citando a Fung, 2004 y

[56] Se incluyen 39 procesos participativos entre 2007 y 2011 en 25 municipios.

Wainwright, 2006). Si hay algo que destaca de los procesos de presupuesto participativo, como apunta Cabannes (2004b), es su capacidad para "*vincular procesos democráticos con resultados concretos y perceptibles a corto plazo"* y ello se materializa en una amplia gama de posibles impactos sobre el bienestar social en distintas áreas, servicios básicos, vivienda, salud, educación, etc. Además, en aquellos lugares donde se ha incorporado la co-gestión en el desarrollo de los servicios básicos, se han mejorado estos, haciéndolos más eficientes a través del control ciudadano. Un aspecto clave dentro del objetivo de justicia redistributiva es poner el foco en el empoderamiento de los grupos más desfavorecidos (Blanco y Ballester, 2011, citando a Abers, 2000 y Nylen, 2002), logrando más derechos para grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, minorías, etc.), lo que en definitiva pone los cimientos para construir *"ciudades inclusivas"*, donde los grupos tradicionalmente más marginados *"rompen de una forma ordenada el ciclo de su exclusión"* (Molina, 2011, p. 281).

En Europa, sin embargo, los impactos de los procesos han sido, en términos generales, el resultado del impulso de una agenda de reforma de la Administración Local enfocada hacia su modernización, con algún elemento centrado en la mejora del bienestar social, pero en un marco de transformación del sistema mucho menos radical (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2014).

Esta constatación nos conecta con visiones menos optimistas en relación al impacto del presupuesto participativo. Para empezar, Blanco y Ballester (2011), siguiendo a Parés (2009a), destacan el hecho de que el potencial transformador de los mecanismos de la democracia participativa local depende de que den cita una serie de condiciones previas en forma de "criterios de calidad participativa" (pp. 118-119). En este sentido, lo cierto es que hay elementos en torno a la participación que, si entran en juego, condicionan que pueda haber mejores resultados. Un buen ejemplo es el apuntado por Cabannes (2004a), que señala al presupuesto participativo como una herramienta útil para reducir la corrupción, en especial cuando se ejerce control por parte de la ciudadanía en la ejecución del presupuesto y de las obras. Aquí también hay que tener en cuenta que el presupuesto participativo es un mecanismo de democracia directa, es decir, está vinculado a la toma de decisiones, por lo que será condición indispensable que se utilice con el objetivo de empoderar a la ciudadanía, y no de legitimar decisiones que ya se han tomado, dando lugar a un proceso participativo que es meramente simbólico y, por tanto, sin ningún impacto (Sintomer, Herzberg y Röcke, 2014).

Por otro lado, como ponen de manifiesto Ganuza y Baiocchi (2014), la difusión mundial del presupuesto participativo planteó los mismos problemas asociados a la capacidad transformadora de la participación ciudadana en general: 1) débil impacto de las prácticas participativas en las estructuras de regulación más influyentes en la vida de las comunidades; 2) reducida posibilidad de emancipación de las comunidades, y 3) uso de la participación como técnica de trabajo, más que como método político de emancipación. Esto quiere decir, como igualmente destacan Dias y Júlio (2018), que la capacidad de acción y de producir impactos del presupuesto participativo también es proporcional a su propia dimensión, que en la mayoría de los casos es limitada y circunstancial. Esto es lo que se observa en las experiencias españolas, que, siguiendo a Ganuza y Francés (2014), han tenido una influencia relativamente escasa, por no decir pequeña, sobre la gestión municipal. Esta constatación puede ser también una explicación a la falta de continuidad en las experiencias, que han sido identificadas no tanto como *"una nueva forma de pensar la gestión"*, y en mayor medida como un mecanismo formal más de participación.

3.2. Apertura presupuestaria efectiva. Características que determinan la calidad de la información pública

3.2.1. Transparencia opaca y transparencia clara. Importancia y auge del derecho a entender

La transparencia de los Gobiernos, siguiendo a Meijer (2013), depende tanto de la cantidad de información que se pone a disposición en los portales o sedes electrónicas, como de la calidad de esta y cómo se puede acceder a la misma. Esta idea conduce a la distinción desarrollada por una parte de la Academia definida entre *transparencia opaca* y *transparencia clara* (Fox, 2007) o bien en torno a los conceptos *de transparencia nominal* y *transparencia efectiva* (Heald, 2006). Las citadas dicotomías nos llevan a conectar la transparencia no solo con la apertura de información, de mucha información, o el cumplimiento de las obligaciones legales de publicidad activa, sino también, fundamentalmente, con el hecho de que sea sencillo acceder a esa información, comprenderla y usarla para controlar al Gobierno en un marco adecuado de rendición de cuentas.

La *"avalancha de información"* (Campos, 2015, p. 75) es el primer rasgo que distingue una transparencia opaca, es decir, tener como única estrategia agregar multitud de datos, sin pensar cómo se diseña el portal de transparencia o en la calidad de la información,

hasta el punto de que ello puede conducir a *"la ineficacia por exceso de actividad"* (Odiorne, 1981, citado en Campos, 2015, p. 75) y, por tanto, a la desinformación. Como destaca Heald (2015), la *apertura* y la *transparencia* no son términos intercambiables, pues la primera solo significa que la información está disponible, exigiéndose, en primer lugar, una "*divulgación disciplinada"* y, como veremos, otros atributos que faciliten a las personas que la consultan procesarla. La idea de la *apertura por defecto,* que se incorporó, por ejemplo, al movimiento de los datos abiertos, llevó a la liberación de grandes cantidades de datos, algo que, lejos de reducir la brecha de conocimiento entre Administraciones Públicas y ciudadanía, la transformó, multiplicando las barreras para usar los datos (Lammerhirt y Rubinstein, 31 de mayo de 2017).

Como afirma Villoria (2014a) la transparencia opaca genera el efecto contrario a la finalidad de la transparencia, que es ayudar a la ciudadanía a conocer y controlar a su gobierno, aportando *"información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles"* (p. 8) que pretenden dar la imagen de un Gobierno abierto. Un Gobierno que además cumple con sus obligaciones legales en materia de transparencia, otro atributo de lo que se define como transparencia nominal y que para Heald (2006) genera lo que se conoce como *"ilusión de transparencia".*

¿Cómo se genera entonces transparencia clara o efectiva? Con una serie de atributos que garanticen que las personas receptoras de la información la puedan procesar, digerir y usar (Heald, 2006) y de ahí que sea óptima para la rendición de cuentas. Para Villoria (2014a), hay que *"aportar los datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables"*. Mientras, Campos (2015) llama la atención sobre la *accesibilidad* de la información en un sentido amplio, facilitada en un lenguaje claro que la haga fácilmente comprensible. Por su parte, Ortiz de Zárate (15 de febrero de 2017) se refiere a la transparencia efectiva en dos niveles: en primer lugar, *transparencia potencial*, o aquella que implica publicidad (abierta) y claridad (puede ser entendida por la persona interesada); y en segundo lugar, la transparencia propiamente *efectiva*, que sería el "*hecho real de que la ciudadanía se informe y se forme juicio"*, tomando las Administraciones Públicas *"un papel activo en la difusión de la información, en su adaptación a diferentes públicos y también en el aumento de las capacidades de la sociedad para entender y utilizar la información"*, es decir, jugando también un papel importante la comunicación y la educación. Así, Ortiz de Zarate somete esta transparencia efectiva que crea valor

público a 10 criterios: 1) *accesibilidad*, entendida como que cualquier persona interesada pueda obtener la información; 2) *inteligibilidad*, es decir, que las personas destinatarias la entienden; 3) *calidad*, traducida en información completa, veraz y granular; 4) *facilidad de uso*, siendo sencillo procesar y redifundir; 5) *utilidad*, que significa que es interesante para algún propósito; 6) *segmentación*, que quiere decir que está orientada a distintos tipos de públicos; 7) *basada en hechos*, pudiéndose comprobar con datos su veracidad; 8) *bidireccionalidad*, que ocurre cuando la ciudadanía puede responder a esa información, valorarla, preguntar, etc.; 9) *comunicación*, lo que implica un esfuerzo para hacer llegar la información a los segmentos de personas destinatarias; y 10) *colaboración*, cuando la ciudadanía puede producir también información relevante.

Como afirma Gascó (2015), *"la transparencia no aporta valor por sí misma si no se vincula con la rendición de cuentas"* (p. 15), y para que esto ocurra es necesario que la información que se abre llegue a un público objetivo que sea capaz de procesar la información y reaccionar consecuentemente, mientras que los Gobiernos deben contestar a esa reacción de la ciudadanía o se aplicarán mecanismos de sanción institucionales. La transparencia clara conectada a la rendición de cuentas enlaza a su vez con otros elementos, como son, en primer lugar, el denominado *compromiso cívico* que constituyen *"los ciudadanos empoderados del derecho a saber, a ser críticos, a exigir responsabilidades, a controlar"* (Arizmendi, 2015, p. 34); y en segundo término, con aquella vertiente que tiene que ver con la capacidad de respuesta institucional en una rendición de cuentas *dura* que Fox (2007) liga en parte a una transparencia clara que, al contrario de la opaca, revela información fiable que arroja luz sobre el comportamiento institucional, permitiendo a todas las partes interesadas perseguir estrategias de cambio constructivo.

La transparencia clara o efectiva incluiría, teniendo en cuenta las tendencias más recientes, elementos que tienen que ver con la accesibilidad de los servicios TIC[57] para asegurar lo que se conoce como *accesibilidad cognitiva,* y que tanto en entornos físicos como virtuales se refiere a un *"conjunto de requisitos que deben existir en el entorno para que la información que nos rodea sea comprendida por todas las personas. En especial por aquellas con menor capacidad cognitiva"* (Instituto de Lectura Fácil - ILF

[57] Una interesante aproximación a esta visión la encontramos en Soriano (2018), en la que aporta el punto de vista del Centro Nacional de Tecnologías de la Accesibilidad (CENTAC) en torno a la obligatoriedad y viabilidad de incluir la accesibilidad en el desarrollo de todos los servicios TIC de una institución.

y FEMP, 2017, p. 5). En este sentido, además de que las plataformas y aplicaciones sean accesibles, también deben serlo los contenidos alojadas en ellas, propiciando una *lectura fácil*, que implica la accesibilidad de la información que se publica, tanto en lo que se refiere a los formatos de maquetación, como a los textos, ilustraciones e imágenes (ILF y FEMP, 2017), y desarrollando un *lenguaje claro*, traduciendo la compleja jerga administrativa a expresiones más claras y sencillas (ILF y Clarity, 2017).

De este modo, la transparencia clara se conecta con el *derecho a entender,* algo que implica, como afirma Joaquín Meseguer Yebra[58], ex subdirector general de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid y actualmente director general de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, colocar a la ciudadanía en el centro del modelo comunicativo de la Administración Pública. De este modo, se supera esa fase inicial a la aprobación a la LTBG, caracterizada por la proliferación de portales de transparencia y donde se abría un volumen de información que muy difícilmente una persona podía abarcar y/o comprender, y se avanza hacia la *"versión 2.0 de la transparencia"* en España, que va a estar centrada en *"aprender a hablar y escribir claro"*.

Dentro de la Administración Pública, el auge del derecho a entender, ligado a la igualdad de oportunidades, es ciertamente reciente, pero comienza a plasmarse en numerosas iniciativas.

En primer lugar, el nuevo impulso de la *Directiva UE 2016/2102 sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público*[59], y que como novedad introduce la obligación de que también sean accesibles las aplicaciones para dispositivos móviles. Su transposición en nuestro ordenamiento jurídico ya es un hecho. Así, todas las Administraciones Públicas están obligadas a dar cumplimiento a los requisitos de accesibilidad que se incluyen en el *Real Decreto 1112/2018 de 7 de septiembre*, *sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para*

[58] Intervención en el Foro de Transparencia e Innovación Democrática, celebrado en Zaragoza el 25, 26 y 27 de abril de 2018: http://www.laaab.es/2018/05/derecho-a-entender/
[59] Publicada en https://www.boe.es/doue/2016/327/L00001-00015.pdf

dispositivos móviles del sector público[60] y que se desarrolla en su correspondiente una norma técnica[61].

Destaca también el desarrollo de publicaciones y guías prácticas, como la editada por el Instituto de Lectura Fácil[62] (ILF) y FEMP en 2017 sobre *accesibilidad cognitiva, lectura fácil y lenguaje claro en la administración pública local*; o la elaborada por el Ayuntamiento de Madrid, ese mismo año, sobre *comunicación clara*, y cuyo objetivo es adaptar la información y comunicación que se utiliza por todas las vías (presencial, telefónica y virtual) para hacerla plenamente comprensible. E igualmente destacables iniciativas colaborativas entre personas profesionales del Sector Público como el *Decálogo de lenguaje claro para las Administraciones Públicas*[63] desarrollado por la comunidad NovaGob[64] en 2016, y que incluye consejos prácticos para modernizar el lenguaje administrativo.

A todo ello hay que sumar acciones concretas puestas en marcha por las Administraciones Públicas. Reseñamos algunas, sin ánimo de ser exhaustivos, como el proyecto de lectura fácil de la página web del Gobierno Vasco[65] y el de comunicación clara del Ayuntamiento de Madrid[66]; la adaptación a lectura fácil de la *Norma Foral de Transparencia* de la Diputación de Bizkaia[67]; la normativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en lectura fácil[68]; la edición en lectura fácil del *Primer Plan Municipal de Participación Ciudadana* del Ayuntamiento de Las Palmas[69] y la celebración del primer

---

[60] Véase https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/implantacion-rd-1112-2018.html

[61] Norma UNE-EN 301549:2019 de "Requisitos de accesibilidad para productos y servicios TIC" alineada a los Criterios de Conformidad de nivel A y AA de la WCAG 2.1.

[62] Iniciativa social para promover la accesibilidad cognitiva en nuestro país: http://www.institutolecturafacil.org/

[63]Para consultarlo es necesario registrarse en la plataforma y/o iniciar sesión: https://red.novagob.org/wikigobs/decalogo-sobre-el-lenguaje-claro-para-las-administraciones-paoblicas/

[64] Red social en español para personas profesionales de la Administración Pública: https://red.novagob.org

[65] Iniciado en marzo de 2017 con apartados concretos de la web: https://www.irekia.euskadi.eus/es/news/37476-gobierno-vasco-pone-marcha-primer-proyecto-lectura-facil-pagina-web-euskadi-eus

[66] Se explica en detalle en https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Cultura-ocio-y-deporte/Actividades-y-eventos/Comunicacion-Clara/?vgnextfmt=default&vgnextoid=a01f1905bacde510VgnVCM1000001d4a900aRCRD&vgnextchannel=6381f073808fe410VgnVCM2000000c205a0aRCRD

[67] Véase https://lecturafacileuskadi.net/project/norma-foral-diputacion-bizkaia/

[68] Consúltese https://transparencia.carm.es/normativa-lectura-facil

[69] Véase https://www.laspalmasgc.es/export/sites/laspalmasgc/.galleries/documentos-participacionciudadana/LF_Primer-Plan-de-Participacion-Ciudadana-LPGC.pdf

Encuentro Nacional de Buenas Prácticas sobre Lenguaje Claro y Lectura Fácil en la Administración Local[70], impulsado por la FEMP y el ILF en abril de 2018, y donde fueron premiadas distintas iniciativas.

Este impulso por la transparencia clara también es visible en toda la corriente internacional que promueve la transparencia presupuestaria, algo lógico dada la trascendencia que el presupuesto tiene dentro de la gestión pública como contrato entre la ciudadanía y el Gobierno, y, por tanto, como pieza clave en la arquitectura de confianza. En el ámbito local, el presupuesto se convierte en un *"instrumento básico para fiscalizar (...) el cumplimiento de los principios rectores de la política social y económica recogida en nuestra Constitución para la asignación de recursos públicos"* (Campos, 2015, p. 76). Por su parte, la complejidad técnica, volumen y opacidad de la materia presupuestaria se convierte en uno de los principales obstáculos de una transparencia fiscal que, para lograr ser efectiva, requiere que las personas que acceden a la información y que no pertenezcan al Gobierno puedan comprenderla y usarla (Heald, 2015). Además, el hecho de que exista una transparencia clara es condición previa para que pueda darse un debate presupuestario rico y un seguimiento de los compromisos (IBP, 2015), y de igual forma para facilitar la participación ciudadana en el proceso presupuestario (Bellver y Kaufmann, 2005). En este sentido, la *Encuesta de Presupuesto Abierto* (IBP, 2017) muestra que el aumento de los puntajes de transparencia coincide con mayores oportunidades de participación.

La mayoría de definiciones sobre transparencia fiscal o presupuestaria se centran en la accesibilidad de la información y en el hecho de que sea comprensible para todas las partes interesadas, de forma que se permita el análisis, la comparación y la rendición de cuentas. Así, Kopits y Craig (1998), se refieren a *"un acceso rápido a información confiable, completa, oportuna, comprensible y comparable internacionalmente sobre las actividades del Gobierno"*[71] (p. 1). Es decir, que tanto el electorado como los mercados financieros puedan evaluar con precisión la situación financiera del Gobierno, con sus implicaciones económicas y sociales presentes y futuras. Y en la misma línea, la definición del FMI, se centra en *"la amplitud, claridad, confiabilidad, puntualidad y*

[70] Más información en http://www.femp.es/agenda/i-encuentro-nacional-de-buenas-practicas-accesibilidad-cognitiva-lenguaje-claro-y-lectura
[71] Traducción propia.

relevancia de los informes públicos sobre el estado pasado, presente y futuro de las finanzas públicas"[72].

De igual forma, es palpable la atención a la transparencia clara en las principales iniciativas internacionales de transparencia fiscal y presupuestaria, de cuya existencia se ha dado cuenta en los anteriores apartados.

Desde IBP se promueve la elaboración por parte de los Gobiernos del denominado *presupuesto ciudadano*, un documento que además se incluye como indicador en la *Encuesta de Presupuesto Abierto*. En este sentido, se han editado distintas guías, así como repositorios de recursos[73] con ejemplos prácticos de utilización de distintos formatos para hacer el presupuesto más accesible a la ciudadanía, especialmente a través de la utilización de lenguaje claro y elementos visuales tales como ilustraciones, cómics, posters, folletos, visualización gráfica de datos, etc.

La lógica de incluir entre los documentos presupuestarios clave el presupuesto ciudadano atiende al hecho de que en una materia tan compleja como la presupuestaria no basta con poner los documentos del ciclo presupuestario a disposición, sino que hay que hacer un esfuerzo por hacerlos accesibles a su comprensión. Así, este documento básicamente consiste en publicar "*una versión más simple y menos técnica de la propuesta del presupuesto del Ejecutivo y del presupuesto aprobado, diseñado para transmitir información clave al público"* (IBP, 2017).

Siguiendo a IBP (2012), la elaboración de un presupuesto ciudadano consta de distintas etapas (estrategia, consulta, elaboración, distribución y evaluación) y su contenido incluye información que es significativa para facilitar su comprensión, tales como los supuestos económicos que subyacen al presupuesto, el proceso presupuestario, la recaudación de ingresos, prioridades en las asignaciones y los gastos, nuevas medidas relevantes, información específica de sectores o información sobre programas particulares, terminología presupuestaria (*glosario*) e información de contacto para el seguimiento.

[72] Todas las propuestas sobre transparencia fiscal del FMI, así como esta definición, que hemos traducido, están disponibles en https://www.imf.org/external/np/fad/trans/
[73] Véase https://www.internationalbudget.org/publications/examples-of-citizens-budgets/

Según la última *Encuesta de Presupuesto Abierto* (IBP, 2017), la mitad de los 115 países estudiados ponen a disposición del público el presupuesto ciudadano. En el ámbito local español también podemos encontrar ejemplos de publicación de versiones del presupuesto para la ciudadanía que, en mayor o menor medida, coinciden con las recomendaciones de IBP, pudiendo citar, entre otros, al Ayuntamiento de Alcobendas[74], Ayuntamiento de Barcelona[75], Ayuntamiento de Getxo[76] y Ayuntamiento de Valencia[77]. Sin embargo, la tendencia actual, como veremos, es utilizar *software* basado en datos abiertos para mostrar en páginas web o aplicaciones el presupuesto de una forma más visual, permitiendo navegar por las distintas partidas.

Lo que también se conoce como *informe financiero popular,* normalmente de carácter anual, es una importante herramienta para que el Estado y los Gobiernos locales aumenten la transparencia fiscal, la rendición de cuentas y la implicación ciudadana, proveyendo de información financiera de forma menos técnica (Jordan, Yusuf, Berman y Gilchrist, 2016; Yusuf y Jordan, 2015). Estos informes deben ser[78] ante todo *efectivos*, es decir, concisos, visualmente atractivos, oportunos y que proporcionen información financiera relevante para los intereses y preocupaciones de la ciudadanía, además de ser ampliamente distribuidos y accesibles (Yusuf y Jordan, 2012, citado en Yusuf y Jordan, 2015).

Otros movimientos y organizaciones internacionales como GIFT y la OCDE también han hecho hincapié dentro de sus principios o recomendaciones en materia de transparencia fiscal y presupuestaria en la calidad y accesibilidad de la información. Así se recoge, por ejemplo, en los *Principios de alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal*[79] (2012), donde se enfatiza que la información financiera

---

[74] Publica hasta 2014 el informe anual *Brújula Económica de Alcobendas*, un documento que recoge la situación y evolución económica de la ciudad y su competitividad: https://www.alcobendas.org/es/portal.do?TR=C&IDR=1624

[75] Presupuesto ciudadano de 2015 disponible en http://ajuntament.barcelona.cat/pressupostos2015/es/docs/Pressupost_Ciutada_2015.pdf

[76] Publica un resumen del presupuesto en formato reducido y con un lenguaje accesible, que ha evolucionado desde la versión de 2015 (http://www.getxo.eus/DocsPublic/revistas/castellano/varios/proyectopresupuestos2015cas.pdf) a la de 2017 (http://www.getxo.eus/es/gobierno-abierto/portal-transparencianuevo/cuentas-2017).

[77] Presentación de las líneas principales del presupuesto en un documento resumido con lenguaje más accesible (versión 2016): http://www.valencia.es/ayuntamiento/ayuntamiento.nsf/0/DD03872724E0C1A5C1257F07002B4C5C/$FILE/L%C3%ADnies%20principals%20Pressupostos%202016.pdf?OpenElement&lang=1. Actualmente cuenta con un visor presupuestario: http://www.valencia.es/somclars/es/#/?_k=p2po5w

[78] Véase, por ejemplo, el de la ciudad de Nueva York (versión 2018) en https://comptroller.nyc.gov/wp-content/uploads/documents/Popular_Annual_Financial_Report_2018.pdf

[79] Véase http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/

suministrada por los Gobiernos debe ser de *"buena calidad"*. Mientras que en los *Principios de participación pública en la política fiscal*[80] (2016) se incluye en primer lugar la "accesibilidad", de modo que se facilite la participación pública *"distribuyendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes, utilizando formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y transformar, principalmente en formatos de datos abiertos"*. En la misma línea, la OCDE (2015), en la definición de los *Diez principios de buena gobernanza presupuestaria* incluye *"asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles"* (principio 4) y *"propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias"* (principio 5).

En definitiva, de este recorrido concluimos que una transparencia clara debe trascender a la avalancha de información y datos y tiene que acompañarse de un esfuerzo por dar a conocer el contenido del derecho a saber, garantizando el derecho a entender, promoviendo el compromiso cívico y posibilitando una transparencia efectiva e inclusiva que genera valor público porque cualquier persona puede comprender la información que se facilita y, por tanto, usarla para controlar al Gobierno y que este dé respuesta a cualquier demanda de mejora de los servicios y políticas públicas. Esta visión de la transparencia está en auge y es especialmente importante en el ámbito presupuestario, que juega un papel central en la gestión pública local y cuenta con información especialmente voluminosa y compleja, de ahí que este tipo de transparencia esté por definición centrada en hacerla accesible y comprensible para la ciudadanía y convertirla en realmente efectiva.

3.2.2. Qué información sobre el presupuesto publicar y cómo hacerlo

Las distintas iniciativas internacionales sobre transparencia fiscal y presupuestaria que hemos venido desgranando, así como la legislación nacional e iniciativas de medición, incluyen especificaciones relativas sobre qué información del presupuesto hay que publicar y cómo hacerlo. Todo ello abarca distintos tipos de documentos e indicadores dentro del ciclo presupuestario y las cuentas anuales.

Así, en la *Encuesta de Presupuesto Abierto*, IBP barema la publicación de ocho *documentos presupuestarios clave* a publicar por los Gobiernos en las distintas etapas del

[80] Véase http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_pp/

ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y vigilancia). Estos documentos serían: 1) documento preliminar; 2) proyecto de presupuesto del Ejecutivo; 3) presupuesto aprobado; 4) informes de ejecución mensuales o trimestrales; 5) revisión de mitad de año; 6) informe de fin de año; 7) informe de auditoría de la institución superior; 8) presupuesto ciudadano, que es recomendable en todas las etapas. Por otro lado, la *Encuesta* también incide en el desarrollo de indicadores sobre publicación de información que realmente responda a lo que la ciudadanía desea saber sobre el presupuesto. Por ejemplo, para conocer lo que se propone gastar en salud pública, u otra área de las políticas públicas, el presupuesto debe contar con una clasificación funcional, usando estándares internacionales que permitan compararlo con otros países, y que esta clasificación funcional a su vez facilite comparar años anteriores y evaluar proyecciones de gasto futuras.

Por su parte, en el manual de *Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria* editado por la OCDE (2002), esta institución promueve la publicación de diversos documentos e información, que sería la siguiente: 1) listado de principales informes presupuestarios que los Gobiernos deben producir y en los que se incluye el presupuesto, el informe preliminar, informes mensuales y de medio año, cuenta pública, informe previo a las elecciones e informe a largo plazo; 2) información específica que debe divulgarse en los informes, en concreto, supuestos y previsiones económicas, créditos fiscales, pasivos y activos financieros, activos no financieros, obligaciones asociadas al pago de pensiones del personal empleado del Gobierno y pasivos contingentes; y 3) información relativa a integridad, control y rendición de cuentas, incluyendo las políticas de contabilidad, sistemas y responsabilidad, auditoría y vigilancia del legislativo y público. En 2015, estas buenas prácticas fueron renovadas en la *Recomendación* en la que se integran los ya citados *Diez principios de buena gobernanza presupuestaria*. Entre las novedades que cabría destacar de la actualización para los fines de esta investigación destacan los puntos relativos a apertura, transparencia, accesibilidad y participación que desgranaremos más adelante.

Descendiendo al marco más específico de la legislación española y de aquellas medidas que afectan a la publicación del presupuesto de las Entidades Locales, hay que comenzar haciendo mención a la LTBG, y en concreto a su artículo 8, relativo a la *Información económica, presupuestaria y estadística*, que establece que los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley *"deberán hacer pública, como mínimo, la información*

relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria" en los que se incluyen: a) contratos; b) convenios suscritos; c) subvenciones y ayudas públicas concedidas; d) presupuestos, *"con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas."*; e) *"las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externos que sobre ellos se emitan."*; f) las retribuciones de altos cargos y máximos responsables; g) resoluciones de autorización o reconocimiento de contabilidad; h) declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales; i) información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos; j) relación de bienes inmuebles que sean de su propiedad.

Un conjunto de indicadores que desarrolla la LTBG en el ámbito de la transparencia municipal es el ITA[81] de Transparencia Internacional. En concreto, en el área de transparencia económico financiera se desarrollan once indicadores repartidos en dos bloques, que reproducimos a continuación.

1. *Información contable y presupuestaria*:
    a. los presupuestos del Ayuntamiento, con descripción de las principales partidas, e información actualizada, al menos trimestralmente, sobre su estado de ejecución;
    b. las modificaciones presupuestarias aprobadas;
    c. los presupuestos de los órganos descentralizados, entes instrumentales y sociedades municipales de tenerlos, e indicándolo explícitamente en caso contrario;
    d. el indicador financiero de autonomía fiscal (derechos reconocidos netos de ingresos tributarios / derechos reconocidos netos totales);
    e. el indicador financiero de capacidad o necesidad de financiación en términos de estabilidad presupuestaria (superávit o déficit);

[81] Disponible en https://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/

f. información explícita de que se publican las cuentas en la plataforma del Tribunal de Cuentas sobre Rendición de Cuentas[82].

2. *Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales*:
    a. se publican las cuentas anuales/cuenta general del Ayuntamiento (balance, cuenta de resultado económico-patrimonial, memoria y liquidación del presupuesto);
    b. se publican los indicadores de ingresos fiscales por habitante e inversión por habitante;
    c. se publica la información sobre el periodo medio de pago a proveedores;
    d. se publica el importe de la deuda pública municipal consolidada y su evolución en comparación con ejercicios anteriores;
    e. se publican los informes de auditoría de cuentas y los de fiscalización por parte de los órganos de control externo (Cámara o Tribunal de Cuentas).

Una vez hemos chequeado qué información sobre el presupuesto hay que publicar, las siguientes cuestiones tienen que ver con dónde, cuándo y cómo publicarla. Aquí también contamos con aproximaciones específicas relativas a la transparencia presupuestaria, pero es necesario comenzar observando los atributos de la información que definen el funcionamiento de la transparencia de forma de podamos medirla. Precisamente, existe una corriente académica que lamenta la falta de precisión y ambigüedad en la definición de la transparencia, más allá de la efervescencia académica ante el reconocimiento de su importancia para mejorar la rendición de cuentas, reducir la corrupción o mejorar el *buen gobierno*, de modo que se pueda contar con un concepto que sea observable y medible en torno a una serie de parámetros y, en definitiva, sea posible diferenciar lo que es transparencia de lo que no lo es (Bauhr y Grimes, 2017; Michener, 2015; Michener y Bersch, 2013).

Un punto de partida de esta visión puede ser la definición de Florini (2007), que caracteriza la transparencia como *"la divulgación de información relevante para evaluar a las instituciones"*[83]. Partiendo de ahí, una definición medible de transparencia en esta línea sería la aportada por Vishwanath y Kaufmann (2001), que la conecta con tres atributos principales: 1) *acceso*, algo que significa no solo que la información esté

[82] Véase https://rendiciondecuentas.es
[83] Traducción propia.

disponible para todas las partes interesadas, sino también que sea accesible, implicándose las instituciones en su difusión oportuna en todos aquellos lugares que facilitan su flujo, y aumentando las capacidades de la ciudadanía para acceder a la información y usarla, es decir, prestando atención a la educación; 2) *relevancia*, tratándose de una cualidad compleja de asegurar, pues depende de las necesidades de información de cada persona, diluyéndose así mismo ante la sobrecarga de información que se mueve en Internet; y 3) *calidad y fiabilidad*, con información que debe ser justa, confiable, oportuna, completa, consistente y presentada en términos claros y simples.

En esta línea, otros autores como Michener y Bersch (2013) hacen mención a dos condiciones necesarias desde las que se establecerán distintos grados de calidad en la transparencia, que serían: 1) *visibilidad*, es decir, el grado en que la información está completa y es localizable; y 2) *inferability,* una palabra que referimos en el idioma original, ya que no tiene traducción exacta, pero que está cercana en su significado al término en español *inferir,* en el sentido de sacar una consecuencia a partir de algo. En el contexto concreto propuesto por los autores, significa el grado en el que la información se desagrega, simplifica y verifica, y está, por tanto, muy conectada con la calidad. Por su parte, Bauhr y Grimes (2017) proponen un estudio empírico de la transparencia también con mayor precisión conceptual, con operacionalizaciones adaptadas a las características específicas de la situación, prestando atención al propósito para el cual se utiliza la información (resultados de las políticas, probidad, previsiones y deliberación), así como a las personas destinatarias o usuarias de esta (responsables políticos y agencias gubernamentales, votantes, sociedad civil en periodos en no electorales).

Algunos de estos atributos son visibles en la LTBG, que también recoge cómo ha de publicarse la información, tal y como destaca Villoria (2014b), resumiendo lo esencial de la norma en esta cuestión en torno a los siguientes criterios: a) de forma *periódica y actualizada*; b) en *sedes electrónicas o páginas web*; c) de una manera *clara, estructurada y entendible* para las personas interesadas, y preferiblemente en *formatos reutilizables*; d) facilitando la *accesibilidad*, la *interoperabilidad*, la *calidad* y la reutilización de la información publicada, así como su *identificación* y *localización*; y e) *comprensible*, de *acceso fácil y gratuito*, y a disposición de las personas con discapacidad.

La *Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia Activa* (MESTA)[84] ha sido desarrollada por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG)[85] y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL)[86] con el objetivo de evaluar el cumplimiento de la LTBG, muy especialmente en lo que atañe a la dimensión de publicidad activa de la Ley. MESTA incluye tres grandes variables con sus respectivos indicadores, que reproducimos a continuación.

1. *Publicación de la información* (obligaciones de información):
    a. contenidos obligatorios publicados en la web/sede;
    b. contenidos publicados directamente, no a través de un *link*;
    c. actualización de la publicación, es decir, si dispone de fecha de actualización o datación y si esta es cercana (tres meses).
2. *Atributos de la información* (calidad):
    a. accesibilidad, que se refiere a la facilidad o dificultad de acceso hasta llegar a la información y se mide en número de *clics* desde la página de inicio;
    b. comprensible, utilizando un lenguaje claro;
    c. estructurada, valorando si la información está agrupada o dispersa en distintas secciones o apartados de la web;
    d. reutilización, es decir, en formatos que la permitan.
3. *Soporte web*:
    a. lugar de publicación, midiendo si existe un apartado específico de transparencia y si está visible dentro de la web;
    b. accesibilidad del portal, en base a estándares o normas correspondientes.
    c. estructura, es decir, si el lugar donde se publica la información está organizado en base a la LTBG o más o menos estructurado para facilitar que se encuentre la información;
    d. *banner*, en referencia a si se incluye un vínculo al portal de transparencia nacional o autonómico correspondiente.

En el terreno concreto de la información fiscal y presupuestaria, contamos igualmente con recomendaciones de instituciones internacionales como el FMI y la OCDE sobre

[84] Véase http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E42-2016.pdf
[85] Más información sobre este organismo público en https://www.consejodetransparencia.es
[86] Más información sobre este organismo público en http://www.aeval.es/es/index.html

cómo debe publicarse este tipo de información. En el caso del FMI, el *Código de Transparencia de Fiscal* de 2014 es una de las principales herramientas para orientar a los Estados en la forma de presentar sus informes fiscales públicos y, en general, abrir este tipo de información. El *Código* da instrucciones en diferentes tareas o pilares, refiriendo aquí para los objetivos de esta investigación los siguientes: 1) *presentación de informes fiscales*, que *"deben proporcionar un panorama completo, pertinente, puntual y fiable",* permitiendo la comparación y aportando coherencia interna e histórica; 2) *pronósticos y presupuestos fiscales*, que *"deben enunciar claramente los objetivos presupuestarios y planes de política del gobierno y presentar proyecciones exhaustivas, puntuales y creíbles de la evolución de las finanzas públicas"*, permitiendo así la participación y la rendición de cuentas.

Por su parte, la OCDE, en los principios aprobados en la *Recomendació*n ya mencionada de 2015, y dentro del objetivo de *"asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles"*, incide en varias recomendaciones: a) la disponibilidad de *informes presupuestarios claros y objetivos*; b) la presentación de información presupuestaria en *formato comparable* y en las distintas fases del ciclo presupuestario; c) la publicación *íntegra, rápida y rutinaria* de todos los informes presupuestarios de forma *accesible* para toda la ciudadanía; d) la presentación y explicación con claridad del impacto de las medidas presupuestarias (gastos e ingresos) siendo un *presupuesto ciudadano* o resumen del presupuesto una herramienta útil para este objetivo, y e) el diseño y uso de *datos presupuestarios*.

A la necesidad de códigos de buenas prácticas para la difusión de la información financiera pública ha contribuido también la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, editando en 2012 un documento en este sentido que atiende al contenido de la información divulgada, las características cualitativas de esta y su accesibilidad y navegabilidad (Rodríguez Bolivar, 2017).

De forma más reciente, resulta especialmente interesante el estudio impulsado por IBP (Romero, De la Mora y Ruiz, 2016) sobre portales de transparencia fiscal de ochenta países con indicadores centrados en cuatro dimensiones: 1) *alcance*, que se refiere a la amplitud de la información publicada en línea, es decir, lo completa que es; 2) *accesibilidad*, que integra tanto la facilidad de acceso como la comprensión, teniendo en cuenta que hay distintas personas usuarias con necesidades dispares; 3) *confiabilidad*, que

es la certeza sobre la información y los datos, incluyendo fecha de publicación, fuentes, registro temporal de cambios, etc.); y 4) *retroalimentación*, un indicador que se refiere a mecanismos para permitir a las personas usuarias de la información que respondan o pregunten sobre esta, incluyéndose aquí las formas de asistencia y contacto, si existe un registro de estadísticas de uso e incluso una comunidad de práctica. Los resultados de este estudio muestran que los mejores puntajes entre los países evaluados se producen en el indicador de alcance y los peores en el de retroalimentación.

El repaso que hemos realizado a través de la literatura en torno a dónde, cuándo y cómo publicar la información para que se pueda hablar de transparencia presupuestaria nos indica que existen dos principales variables de medida que serían el *acceso* a la información y la *calidad* de ésta, contemplándose en cada una de ellas un amplio abanico de atributos o cualidades. Así, el *acceso* se inicia con la apertura completa de la información y su difusión en las web o sedes electrónicas, con apoyo de otros medios al alcance de la institución, cumpliendo criterios de accesibilidad y permitiendo la interacción de la persona usuaria, haciéndolo de forma estructurada, localizable y periódica, manteniendo la información actualizada. Por su lado, dentro de la *calidad* de la información se incluirían cualidades como que esta sea relevante, oportuna, confiable, accesible en su comprensión (expresada con claridad y sencillez) y en formatos que permitan la reutilización.

3.2.3. Acceso efectivo a los datos presupuestarios abiertos

Ya hemos visto como dentro de los atributos que proporcionan calidad a la información presupuestaria que se difunde, así como una transparencia más clara, está el hecho de que los datos se abran en formatos que faciliten su reutilización. La *reutilización* es una de las grandes premisas de los datos abiertos, en tanto que el formato de los datos y el marco legal deben permitir poder reutilizarlos (Eaves, 11 de diciembre de 2009), algo que *"determinará también su aportación como medio de generación de valor público"* (Campos, 2015, p. 76).

Algunas de las principales definiciones de *datos presupuestarios abiertos* incluyen una serie de atributos para referirse a aquellos conjuntos de datos sobre gestión presupuestaria que obran en poder de las Administraciones Públicas y que son puestos a disposición

"*para ser libremente usados, redistribuidos y reutilizados sin restricción*"[87] (Von Lucke et al., 2011, citado en Gray, 2015, p. 6). En la misma línea, la definición del Banco Mundial, basada en Dener y Min (2013), se refiere a datos presupuestarios de los Gobiernos que son accesibles al público *en línea* en formato editable y reutilizable, sin restricciones legales.

La reutilización de la información que tienen las Administraciones Públicas se encuentra regulada en España por la *Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público*, que fue modificada por la *Ley 18/2015, de 9 de julio*, para adaptarla a la legislación europea. La normativa vigente establece que la información pública debe publicarse en formatos abiertos que faciliten que pueda reutilizarse, proporcionando datos de calidad y haciéndolo, a su vez, en un contexto que garantice la seguridad jurídica en su uso.

Además de la reutilización, otra idea clave es la denominada *interoperabilidad*, un concepto que se presenta vital para prestar servicios de calidad a la ciudadanía a través de la Administración electrónica y que hace referencia a una serie de "*principios y directrices en el intercambio y conservación de la información electrónica por parte de Administraciones Públicas*"[88]. La interoperabilidad coincide con el nivel más alto de calidad de los datos abiertos según su formato tecnológico propuesto en la clasificación *cinco estrellas* de Tim Berners-Lee (27 de julio de 2006), inventor de la *World Wide Web* (WWW) en 1989 y fundador y director del World Wide Consortium (W3C), entidad internacional que produce recomendaciones para la Web. Según esta clasificación, los datos disponibles en Internet pueden ir desde el formato *PDF* con licencia abierta (una estrella) hasta el formato *CSV* con los estándares *W3C*, incluyendo *URLs* y vinculados a otros conjuntos de datos, ofreciendo contexto y sentido a la información (cinco estrellas).

Los conceptos de reutilización e interoperabilidad ya avanzan algunos de los atributos o indicadores clave que definen la calidad de los datos abiertos. Sin embargo, concretar esta cuestión no es tarea fácil, pues las distintas propuestas[89] de indicadores se centran en la

---

[87] Traducción propia.
[88] Véase Esquema Nacional de Interoperabilidad: https://administracionelectronica.gob.es/ctt/eni#.XGQ-0jNKhPY
[89] Algunas de ellas son *Open Data Monitor* (https://opendatamonitor.eu/frontend/web/index.php?r=dashboard%2Findex y *Open data quality measurement framework* (https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X16300132).

evaluación de cuestiones dispares, como la cantidad de conjuntos de datos disponibles en los portales, el acceso a los datos, el contenido de los conjuntos de datos, su comprensión o procesabilidad, siendo una tarea urgente avanzar en una definición común de *buena calidad* de los datos abiertos (Lammerhirt y Rubinstein, 31 de mayo de 2017). Otra cuestión importante es que la medición de las iniciativas de apertura de datos puede estar centrada tanto en sus condiciones legales y técnicas, como en lo relativo a su vinculación con la rendición de cuentas, en torno a mecanismos que permitan comprender y usar la información y facilitar la participación y el control ciudadano. En este apartado vamos a ir desgranando cada uno de estos aspectos, con las aportaciones de la literatura y ejemplos prácticos.

Recientemente se publicó el segundo informe sobre *La reutilización de datos abiertos en España* (Abella, 2019), un proyecto que surge en 2017 con el apoyo del *Programa de Innovación Abierta* (PIA) de la Fundación Cotec. La aportación es interesante, entre otros motivos, porque aborda la apertura de los datos públicos analizando distintas etapas: 1) la *preparación de los datos* en base a una serie de criterios de calidad, tales como el uso de formatos legibles por máquinas, gratuidad, completitud, licencias abiertas y de reutilización, actualización (incluso en tiempo real, siendo un factor la automatización) y sostenibilidad, geolocalización (datos geográficos y coordenadas) y estándar técnico (cerrado, abierto o abierto con metadatos); 2) la *publicación de los datos* en portales, teniendo en cuenta tanto la cantidad (número de juegos de datos publicados[90]), como la disponibilidad de una fuente (canal de sindicación *rss* o similar) con las actualizaciones de los datos, contar con una interfaz de programación de aplicaciones (API) que permita el acceso automatizado a los datos por parte de usuarios externos[91], la utilización de un sistema de gestión de datos (DMS)[92] y la disponibilidad de un portal de aplicaciones con los servicios desarrollados a partir de los datos abiertos; 3) la *reutilización de los datos abiertos*, es decir, el uso que se hace de ellos por distintos agentes para crear productos y/o servicios para la sociedad, siendo necesario para que la apertura alcance ese valor añadido que se conozca a los posibles reutilizadores[93] y el despliegue de políticas de

[90] En este informe se toma como referencia la publicación de más de treinta juegos de datos.
[91] Se trata de un mecanismo de conexión directa con los datos (API) o bien de interrogación semántica (SPARQL).
[92] Herramienta específica para la publicación y reutilización, tipo DMS, CKAN, Socrata, DKAN o ESRI.
[93] La *Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público,* habla de "agentes reutilizadores" para referirse a las personas físicas o jurídicas que reutilizan la información púbica para fines comerciales o no comerciales.

promoción de uso; y 4) el *impacto de los datos abiertos*, que puede ser político (eficacia y eficiencia del Gobierno, transparencia y rendición de cuentas), social y/o económico.

La estrategia de datos abiertos de la Generalitat de Catalunya (referente en el Sector Público español en este ámbito) tiene, siguiendo a Espuny (28 de noviembre de 2019), un esquema similar, atendiendo a: 1) la *cantidad* de datos abiertos, con su apertura por defecto, desarrollo de un inventario de datos, máxima desagregación y soporte técnico y funcional para distintos tipos de personas usuarias; 2) la *calidad* de los datos abiertos, siendo completos, actualizados, fiables, estando estandarizados, en varios formatos, ofreciendo agregación de conjuntos de datos, disponiendo de históricos, aportando la máxima información posible (geolocalización, género, etc.), metadatos, información de contexto, herramientas para facilitar la visualización y la comprensión (por ejemplo, infografías), ofreciendo la posibilidad de contactar con el propietario del conjunto de datos, dando información sobre los conjuntos más consultados y las novedades de actualización; y 3) *reutilización* de los datos abiertos, estableciendo alianzas y coordinación con los distintos actores, llevando a cabo acciones de sensibilización interna y externa, ofreciendo soporte técnico y realizando políticas de promoción y fomento del uso (*hackatons*, premios, etc.).

En lo que concierne a la medición de la calidad de los datos abiertos (cuestión que nos interesa especialmente de cara a los objetivos de la investigación) son clave iniciativas que avancen en el establecimiento de marcos comunes de evaluación[94] de datos abiertos y en estándares de datos armonizados. El compromiso institucional en esta línea viene marcado por iniciativas como la *Carta Internacional de Datos Abiertos*[95], en la que colaboran 65 gobiernos y 48 organizaciones, y que recoge seis principios para el acceso a los datos y para su publicación y uso: 1) *abiertos por defecto*; 2) *oportunos y exhaustivos*; 3) *accesibles y utilizables*; 4) *comparables e interoperables*; 5) *para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana* y 6) *para el desarrollo incluyente y la innovación*. Aunque la Carta avanza en la buena línea, se aproxima, como destacan Lammerhirt y Rubinstein (31 de mayo de 2017), más a valores que guíen la apertura que a cualidades para medir la calidad.

[94] En esta línea avanza la iniciativa liderada por la World Wide Web Foundation y The Gov Lab: http://opendataresearch.org/sites/default/files/posts/Common%20Assessment%20Workshop%20Report.pdf

[95] Véase https://opendatacharter.net/principles-es/

En el informe realizado por Aporta, Red.es (2017) se chequean las buenas prácticas en materia de datos abiertos en el mundo, teniendo en cuenta lo relativo a la gestión y publicación de los datos, es decir, la calidad de estos, aportando además ejemplos concretos. La calidad de los datos se configura en torno a tres grandes áreas: 1) que se publiquen en *formatos legibles por máquinas* y reutilizables (*xls*, *csv*, *tsv, xml*, *json*), volcados en bases de datos (formatos *dbf* o *mdb*) con licencia abierta[96] (explícita) y a través de interfaces de programación (APIs); 2) *de forma gratuita y completa*, siendo recomendable contar con un inventario de los datos que se tienen (se haya publicado o no), metadatos y documentación completa de referencia sobre las características de los datos; y 3) con *información actualizada y sostenibilidad*, incluyendo información y pautas claras sobre el procedimiento y calendario de futuras publicaciones y actualizaciones de datos.

Por ejemplo, Reino Unido cuenta con un catálogo nacional con registros y metadatos, tanto de los datos disponibles como de aquellos que no han sido publicados. Se suman también distintas funcionalidades para facilitar el *feedback* con las personas usuarias de los datos abiertos, que pueden solicitar nuevos datos, hacer preguntas, reportar problemas, etc. Se cuenta, además, con pautas y estándares técnicos para la publicación de los conjuntos de datos, informando de previsiones de publicación y actualización.

En este sentido, es interesante contrastar dos de las principales iniciativas que miden el desarrollo de los datos abiertos en los países, tales como *Global Open Data Index* (Open Knowledge International) y *Open Data Barometer* (World Wide Web Foundation), y los indicadores de calidad que utilizan (que coinciden en gran parte), pudiendo tomarse como una referencia básica.

Global Open Data Index[97] compara entre 94 países la publicación de quince categorías de conjuntos de datos relativos al Gobierno abierto, tomando como referencia *Open Definition* y utilizando seis indicadores de calidad de los datos: 1) *licencia abierta*; 2) *legibilidad por máquina*; 3) *descargables de una vez*; 4) *actualizados*; 5) *disponibles públicamente* y 6) *gratuitos*.

[96] El formato xls es propietario.
[97] Véase https://index.okfn.org/

Por su parte, *Open Data Barometer*[98] mide cómo los Gobiernos de 115 países están publicando y utilizando los datos abiertos para la rendición de cuentas, la innovación y el impacto social. Esta iniciativa vincula la calidad de los datos a su usabilidad, por lo que deben: 1) estar *disponibles online*; 2) ser *legibles por máquinas*; 3) estar *disponibles en bloque*; 4) ser *gratuitos*; 5) ser de *licencia abierta*. Otros indicadores utilizados son el hecho de que estén actualizados, sean sostenibles y fáciles de encontrar.

Dentro de la literatura encontramos algunos esfuerzos muy útiles de síntesis de la gran variedad de indicadores que se pueden extraer de distintas corrientes e iniciativas internacionales en torno a los datos abiertos. Así, Gray (2015) analiza para GIFT distintas definiciones de datos abiertos (*Open Definition*, 2005[99]; 8 *Principles of Open Government Data*, 2007[100]; *5 Stars of Linked Open Data*, 2009[101]; *Ten Principles for Opening Up Government Information*, 2010[102]; Banco Mundial, a través de Dener y Min, 2013; Sunlight Foundation, a través de Green, 2015; Transparency and Accountability Initiative, 2014, entre otros) para determinar un conjunto de cualidades referentes a los aspectos legales y técnicos de la apertura de datos, que serían: 1) *legibles por máquina*; 2) con *licencia abierta*, sin restricciones legales para reutilizar; 3) *descargables de forma masiva*, de una vez; 4) *persistentes*, permaneciendo disponibles; 5) *gratuitos*; 6) *completos*, incluyen toda la información relevante; 7) formato abierto, *no propietario*; 8) oportunos, *actualizados*; 9) *alta granularidad*, nivel de detalle; 10) datos *históricos* disponibles; 11) *protección de la información sensible*; 12) disponibles los *documentos asociados*; 13) cumplimiento con *estándares* de datos relevantes; 14) incluyendo iniciativas para hacer la información *accesible* a la ciudadanía a través de herramientas para visualizar datos y uso de lenguaje comprensible.

Por su parte, desde la iniciativa de datos abiertos del Gobierno de España (datos.gob.es) se aporta un valioso *Manual práctico para mejorar la calidad de los datos abierto*s (2017), definiéndolos y estableciendo unos requisitos mínimos para facilitar su posterior medida. En primer lugar, señala tres principios básicos sobre la base del concepto desarrollado en *Open Definition* de Open Knowledge Internacional: 1) *accesibilidad*, siendo fácilmente accesibles a través de Internet y de forma gratuita; 2) *apertura*,

[98] Disponible en https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB
[99] Más información en http://opendefinition.org/
[100] Consúltese https://public.resource.org/8_principles.html
[101] Véase https://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html
[102] Disponible en https://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/

contando con una licencia abierta o pertenecer directamente al dominio público, y 3) *reutilización*, facilitándola con formatos abiertos y legibles por máquinas. A partir de aquí, se definen unos indicadores de calidad de los datos abiertos tomando como referencia otras iniciativas tales como las citadas 8 *Principles of Open Government Data,* la *Carta Internacional de los Datos Abiertos,* así como las dimensiones de la calidad de los datos abiertos definidas por la iniciativa *Open Data Support* de la Comisión Europea[103] y los atributos de calidad inherente a los productos de datos definidos por la norma *ISO/IEC 25012*[104]. Así, los indicadores propuestos serían: 1) *exactitud*, respecto a lo que los datos representan en el mundo real; 2) *consistencia*, siendo coherentes, sin contradicciones; 3) garantía de *disponibilidad*, tanto en el momento puntual, como a lo largo de periodos de tiempo y de forma indefinida; 4) *completitud* en cuanto a lo que representan; 5) conformidad respecto a *estándares*, reglas o normativas de referencia sobre datos abiertos; 6) *credibilidad* de las fuentes de información utilizadas, garantizando además la veracidad sobre el origen de los datos y su trazabilidad; 7) *precisión* en lo que respecta a los niveles de detalle o lo que se denomina granularidad; 8) *actualidad*, disponibles a tiempo, y 9) *comprensibilidad*, expresándolos de forma que se pueden interpretar inequívocamente a través de distintas herramientas.

Por tanto, en la medida en que tomamos conciencia de las cualidades que acompañan a los datos abiertos, también vamos teniendo más claro *qué no son los datos abiertos*. Hacer este ejercicio a la inversa es importante para tener claro qué iniciativas se pueden incluir en esta corriente y cuáles no. Una aproximación sencilla es la que nos ofrece Roberto Magro (28 de noviembre de 2019), jefe de servicios interactivos del Ayuntamiento de Alcobendas y coordinador de las guías de datos abiertos de la FEMP, y que tiene cuenta, por un lado, el formato de los datos, para descartar todos aquellos ficheros no tratables automáticamente por un ordenador y, por tanto, no reutilizables, tales como una imagen de texto, un *pdf* o un fichero protegido; y por otro lado, los tipos de datos, no considerándose datos abiertos a la publicación de estadísticas, memorias, informes de gestión, legislación, etc., que en cualquier caso son documentos que pueden utilizarse para la transparencia y la rendición de cuentas.

[103] Se puede consultar en https://joinup.ec.europa.eu/document/tm22-open-data-metadata-quality-en
[104] Disponible en http://iso25000.com/index.php/normas-iso-25000/iso-25012

También en España y en el ámbito de la Administración Local se han desarrollado dos importantes iniciativas que avanzan en esta línea y que además contemplan de forma específica los datos presupuestarios abiertos. La primera de ellas es la norma UNE 178301 de 2015 sobre *Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (Open Data)*[105], que sirve de referencia a las Entidades Locales para implantar y gestionar proyectos de datos abiertos. La norma incluye las métricas necesarias para cuantificar el nivel de apertura de datos de una ciudad, definiendo conjuntos de indicadores en cinco grupos (político, organizaciones, técnico, legal y económico). Además, define varios conjuntos de datos con sus correspondientes vocabularios para tomarlos como referencia para su publicación homogénea, incluyendo el *vocabulario para la representación de datos sobre presupuestos de entidades locales (incluyendo gastos e ingresos)*[106]. Lo más relevante de esta norma, siguiendo a Oscar Corcho y Esther Minguela (sin fecha)[107], es que se logre que las fuentes de datos que publican las ciudades sean interoperables entre los conjuntos de datos de esa misma ciudad y entre diferentes ciudades, publicando datos abiertos en formatos estructurados y vocabularios de la norma, de modo que la publicación bajo estándar permita que los datos abiertos aporten todo su valor.

En el ámbito local, la FEMP viene trabajando en aportar a las Entidades Locales un marco de referencia en cuanto a los conjuntos de datos que deberían priorizar en base a su potencial para generar valor público. Así, en 2017 se publicó la primera guía estratégica sobre conjuntos de datos mínimos a publicar, renovada en 2018 con indicaciones de aquellos conjuntos de datos que toda Entidad Local debería abrir y en qué formatos. Entre los conjuntos de datos incluidos en la guía de la FEMP se encuentran el presupuesto municipal, incluido su proyecto y su ejecución (trimestral o mensual), recomendándose para este conjunto de datos, entre otros, un fichero único (por año finalizado) e información acumulada anual de ejecución. Además, de cara a su visualización, lo óptimo es que esta permita reconocer la distribución de las partidas y su evolución. En cuanto a los formatos, se recomienda *CSV, JSON, XLS*.

En el ámbito concreto de los datos presupuestarios abiertos se ha dado importancia a trabajar con estándares, y en este punto destaca el proyecto de *Open Fiscal Data*

[105] Véase https://www.une.org/encuentra-tu-norma/busca-tu-norma/norma/?c=N0054318
[106] Véase http://vocab.linkeddata.es/datosabiertos/def/hacienda/presupuesto/index-en.html
[107] Presentación de soporte disponible en https://www.idee.es/resources/presentaciones/JIIDE14/20141106/SmartCities_CTN178.pdf

Package[108], impulsado por GIFT, OKI y la iniciativa *Boost*[109] del Banco Mundial. El *Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos* es una especificación técnica para publicar datos presupuestarios puesta a disposición de los Gobiernos que los publican y de quienes los usan. Al estandarizar la estructura y contenido de los datos, permite que a partir de estos se puedan desarrollar herramientas y servicios de visualización, análisis y comparativa, resultando en datos de mayor calidad.

México fue el primer país en incorporarse a este estándar, a través del cual desde su portal de transparencia presupuestaria[110] publica más de 2.400 bases de datos de los que se pueden crear visualizaciones y filtrar según elección, siendo las consultas comparables con otros países que se adhieran al estándar. Los datos se pueden descargar en formato *CSV* y la estructura del estándar en formato *JSON*. Además, se permite utilizar la documentación del API y su información para desarrollar aplicaciones y análisis.

Entre las principales organizaciones que impulsan los datos abiertos en el mundo, tales como OKI y World Wide Web Foundation, hay coincidencia en la importancia de la total apertura de los conjuntos de datos sobre el presupuesto público para luchar contra la corrupción, facilitar la rendición de cuentas y restaurar la confianza[111], de ahí que incluyan esta categoría en sus estudios para elaborar sus *rankings*. En este sentido, el citado manual de *datos.gob.es* (2017) incide también en la calidad del contenido de los datos para la rendición de cuentas, y en concreto, en unos mínimos básicos sobre cómo publicar el presupuesto, en este caso nacional, exigiéndose: 1) *actualización* anual; 2) presupuestos de cada *departamento*, ministerio o agencia gubernamental; 3) presupuestos *desglosados* en subdepartamentos, programas y tipos de gasto/ingreso; y 4) descripciones de las distintas *partidas presupuestarias*. Por tanto, en este ámbito, los puntos fuertes o buena calidad de una publicación de datos presupuestarios estarían en el *nivel de detalle*, la *frecuencia de actualización* y la existencia de un amplio *histórico* disponible de los ejercicios pasados. En el lado contrario, serían errores graves publicar solo en formato *PDF* los datos y no seguir ningún formato estandarizado de publicación, haciendo difícil su comprensión y uso. Además, estudios como el de Aporta, Red.es (2017) han

[108] Consúltese http://www.fiscaltransparency.net/es/ofdp/
[109] Más información en http://boost.worldbank.org/boost-initiative
[110] Disponible en https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/
[111] Véanse las tendencias en datos abiertos recogidas en el Informe Global de Web Foundation (2017): https://opendatabarometer.org/4thedition/report/?lang=es#open_data_trends

evidenciado que, aunque los presupuestos públicos están ampliamente disponibles de forma abierta, no ocurre lo mismo con el desglose de los gastos[112].

Profundizando en la materia, hay que abordar el hecho de que la comprensión por parte de la ciudadanía de las cuentas públicas es un apartado fundamental en la consecución de la transparencia efectiva, y precisamente aquí juegan un papel importante los datos presupuestarios abiertos y el desarrollo de herramientas de visualización que, afortunadamente, dada la complejidad de la materia, están cada vez más extendidas. Como se destaca en un reciente tutorial[113] de datos abiertos de GIFT, entre las últimas tendencias sobre apertura y uso de datos presupuestarios ocupan un lugar destacado aquellas que se refieren a la comunicación y visualización de los datos a través de herramientas que permiten incluir distintos recursos de comunicación y navegación, tales como gráficos, mapas, infografías, vídeos, buscadores, categorías, etc., potenciando el elemento visual y facilitando así el acceso efectivo al público (también no experto), promoviendo el uso y la reutilización de los datos.

Esta tendencia ha estado liderada[114] por la iniciativa *Open Spending*[115] (OKI), una plataforma de código abierto que ofrece a Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y comunidades publicar y visualizar sus datos sobre presupuestos y contrataciones públicas, de modo que esta información puede ser presentada de forma gráfica, atractiva y accesible, permitiendo a su vez el análisis, diseminación y debate sobre el presupuesto y el gasto público. El proyecto, a través del que se visualizan los datos incorporados al *Estándar Internacional de Datos Presupuestarios Abiertos,* comenzó en 2009 como *Where does my money go?*[116] (*A dónde va mi dinero*), aplicación de la que se han

[112] Se citan aquí como ejemplos de buenas prácticas el portal de datos presupuestarios de Brasil, que aporta datos históricos del presupuesto para cada institución y departamento, incluyendo además toda la información en formatos reutilizables como *csv/xls*, así como datos adicionales como informes de presupuestos y gastos en planes de acción específicos, base de datos de legislación, etc. Otra buena práctica es el sitio web dedicado al gasto público de EEUU, que permite hacer búsquedas detalladas por distintos criterios y descargar los datos en formatos reutilizables (*csv, tsv* o *xml*), contando incluso con una interfaz de acceso (API) para reutilizadores.

[113] El tutorial propone un aprendizaje *online* e interactivo a través de los datos presupuestarios abiertos. Una iniciativa de GIFT lanzada en 2018 y disponible en http://www.fiscaltransparency.net/es/use/tutorial-datos-abiertos-apertura-y-uso-de-datos-presupuestarios/

[114] Otra iniciativa destacada, más reciente, es *Open Budgets,* también centrada en la visualización de presupuestos y gastos públicos. Puede consultarse en: http://openbudgets.eu/

[115] Véase https://openspending.org/

[116] Consúltese http://app.wheredoesmymoneygo.org/

desarrollado versiones locales y proyectos asociados en más de setenta países (Chambers y Gray, 2012, citado en Gray, 2015).

Una de esas versiones es la desarrollada en España por la Fundación Civio, cuya fórmula de software *¿Dónde van mis impuestos?*[117], basado en el código de Aragón Open Data[118], permite visualizar el gasto público de una forma comprensible y ha sido implantada en numerosas Administraciones regionales y locales. Otro *software* de código abierto es el de *Presupuestos Municipales*[119] (Gobierto), herramienta que permite consultar, analizar y comparar los presupuestos de los ayuntamientos españoles. Ha sido incorporada por Administraciones Públicas como la Generalitat de Catalunya para sus municipios[120].

Numerosas Entidades Locales españolas están poniendo a disposición sus presupuestos en estos formatos digitales accesibles, sencillos y atractivos, de forma que la ciudadanía pueda comprender cuestiones relativas a cómo se distribuye el presupuesto, de dónde vienen los ingresos, a qué se destina el gasto, incluyendo en algunos casos elementos interactivos. Entre estas podemos citar, sin ánimo de ser exhaustivos, las iniciativas de los ayuntamientos de Barcelona[121], Bilbao[122], Córdoba[123], Castellón de la Plana[124] y Gijón[125]. Otro ejemplo es la iniciativa de la Generalitat de Catalunya sobre presupuestos municipales, una web[126] conectada con su portal de datos que permite consultar, analizar y comparar los presupuestos de las Administraciones Locales catalanas.

Además de los aspectos relativos a la gestión y publicación de los datos, hablábamos al inicio de este apartado de la vinculación de los datos abiertos con la transparencia y la rendición de cuentas. Los datos abiertos ayudan al desarrollo del periodismo de investigación basado en datos, a que se desarrollen aplicaciones para que la ciudadanía aporte su opinión sobre los servicios públicos y a que se facilite el seguimiento de las decisiones de los Gobiernos (Aporta, Red.es, 2017). En este sentido, una tendencia

---

[117] Disponible en https://dondevanmisimpuestos.es/
[118] El Gobierno de Aragón fue pionero en la puesta en marcha de una aplicación web de visualización de datos presupuestarios, conectada a su portal de datos abiertos. Puede consultarse en https://presupuesto.aragon.es/
[119] Véase https://presupuestos.gobierto.es/
[120] Disponible en http://pressupostosmunicipals.transparenciacatalunya.cat/
[121] Se puede consultar en http://ajuntament.barcelona.cat/estrategiaifinances/es/i-qu%C3%A8-%C3%A9s-el-pressupost-municipal
[122] Accesible en http://www.bilbao.eus/epresupuestos/index.jsp?locale=es
[123] Consúltese https://democraciapresupuestaria.cordoba.es/
[124] Véase https://onvanelsmeusimpostos.castello.es/ca/
[125] Más información en https://observa.gijon.es/pages/inicio/
[126] Se puede acceder en http://pressupostosmunicipals.transparenciacatalunya.cat/

reseñable en el ámbito de la rendición de cuentas es la integración de distintas herramientas y portales de transparencia, datos y rendición de cuentas, algo que permite replicabilidad y escalabilidad. Así se destaca en el trabajo de investigación sobre portales de rendición de cuentas elaborado por Jiménez, Analítica Pública y Populate Tools (2019), apostando por herramientas que encajen en el esquema de un *sistema integrado* tanto de evidencias documentales como de datos para dar cuenta del grado de avance de los compromisos del Gobierno. Entre los indicadores utilizados en el citado estudio para evaluar un portal/herramienta de rendición de cuentas bajo el punto de vista de la experiencia de la persona usuaria se encuentran: 1) *descubrimiento* (cómo de fácil es saber que existe esta herramienta y acceder a ella[127]); 2) *tipo de publicación* (formato web, herramienta específica, *pdf* en web, etc.); 3) *estructura de la información* (ideal árbol jerárquico para ayudar a comprender rápido las prioridades); 4) publicación de *indicadores* sobre el cumplimiento de los planes; 5) *progreso* (actualización sobre la ejecución); 6) *navegación* (facilidad para navegar por la información -árbol o lineal-); 7) *comprensión* (uso de lenguaje claro); 8) *suscripción* (permitiendo el seguimiento automático-; y 9) *participación* (en la creación del plan o en el seguimiento[128]).

En definitiva, la apertura de datos juega un papel fundamental para contribuir a una transparencia clara. En concreto, en el complejo ámbito presupuestario hay que prestar atención no solo a la cantidad, sino también y muy especialmente a la calidad de estos datos, teniendo en cuenta que podemos fijarnos entre sus cualidades (traducibles en un amplio conjunto de indicadores) en aquellas que, por un lado, tienen que ver con las *condiciones legales o técnicas de la publicación* y, de otra parte, con el *contenido de la información* que se abre. El hecho de que se desarrollen estándares es importante porque facilitará la evaluación de la calidad a partir de iniciativas de apertura de datos que compartan estructura y contenido, siendo igualmente más sencillo desarrollar en comunidades desarrollos abiertos para visualizar, analizar y comparar los datos de cualquier Administración Pública. La comunicación de los datos abiertos es una herramienta clave para facilitar la comprensión y, por tanto, la rendición de cuentas y la participación. Más allá del valor añadido que pueda alcanzar su reutilización (ámbito muy

[127] Aquí entra en juego un factor importante como es la comunicación de las iniciativas (tanto por mecanismos digitales como tradicionales), así como el espacio que se les reserva en las webs institucionales (primer nivel del menú, *banner* destacado en portada, etc.).
[128] En el propio estudio reflexionan sobre el impacto limitado de iniciativas como permitir dejar una opinión o comentario en la web de rendición de cuentas.

especializado) para el desarrollo económico y la creación de nuevos servicios digitales, la ciudadanía tiene derecho a entender cómo funcionan las finanzas públicas y a partir de ahí evaluar hasta qué punto se realiza una gestión eficiente.

4. ANÁLISIS Y RESULTADOS. EL PRESUPUESTO ABIERTO DE CALIDAD EN LOS GOBIERNOS LOCALES DE LA REGIÓN DE MURCIA: ÍNDICE DE APERTURA Y POSIBLES FACTORES RELACIONADOS

Tras la aproximación teórica que se ha realizado en las páginas precedentes al objeto de estudio de la investigación, es decir, la apertura presupuestaria de calidad, en este apartado se establecen como marco de análisis, en primer lugar, los indicadores que se han construido a partir de esa aproximación teórica, con los cuales se estudiará el nivel de apertura presupuestaria efectiva de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia.

A partir del cuestionario, aplicado a las páginas web de las Entidades Locales durante el mes de marzo de 2020, se elabora un índice o *ranking* de transparencia presupuestaria de calidad en los consistorios murcianos, además de extraer otras conclusiones relacionadas con el desarrollo e implementación de la transparencia de las finanzas locales (parte I del análisis de resultados).

La elaboración del índice servirá de base para estudiar (parte II del análisis de resultados), a través de un estudio exploratorio y descriptivo, los posibles factores de tipo socio-económico, político e institucional que pueden estar relacionados con los niveles de apertura presupuestaria.

4.1. Delimitación de los indicadores de calidad de la apertura presupuestaria en el gobierno local

Como ya se ha especificado en el diseño metodológico de la investigación, la tesis doctoral aborda, en primer lugar, y a través de la elaboración de un índice o *ranking*, el estudio del nivel de apertura presupuestaria de calidad de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia. Este índice o *ranking* se conforma a partir de los datos que suministra la información recopilada en las webs municipales o portales específicos de Gobierno abierto a través de un cuestionario de elaboración propia con indicadores relativos a transparencia presupuestaria y apertura de datos presupuestarios.

Estos indicadores, treinta en total, han sido extraídos de la revisión analítica del marco teórico de la investigación. Se dividen en dos apartados: A) *transparencia presupuestaria* y B) *datos presupuestarios abiertos*.

El apartado de *transparencia presupuestaria* atiende de forma esencial a la calidad de la transparencia, yendo más allá de los contenidos que son de obligada publicación por ley. Así, se presta atención a la visibilidad que tiene la información presupuestaria en las respectivas webs municipales o portales de transparencia, a su accesibilidad en un sentido amplio (facilitando el acceso a los servicios digitales a las personas con discapacidad, haciendo la información localizable y comprensible), la comunicación de estos contenidos para promover su conocimiento y la participación sobre los propios contenidos y en torno al proceso de toma de decisiones sobre el gasto público.

Mientras, el apartado sobre *datos presupuestarios abiertos* analiza si la información presupuestaria es reutilizable, pasando del *pdf* a formatos procesables para que se puedan desarrollar servicios de valor añadido. Aquí, más que la cantidad, entra en juego la calidad, entendida en torno a las condiciones legales o técnicas de los datos que se ponen a disposición *en línea*, el contenido de los datos, así como los esfuerzos que hace la Administración para promover su comprensión y uso tanto para la transparencia y la rendición de cuentas como para nuevos servicios y negocios.

En términos de medición, cada uno de los dos apartados tiene la misma ponderación, el 50 %, ya que se considera que tienen el mismo peso, en base a la literatura analizada, a la hora de valorar el grado de apertura presupuestaria de calidad. Se ha optado por esta fórmula por considerarla la más objetiva ya que, de esta forma, dentro de cada apartado cada indicador vale lo mismo. Además, de no aplicar esta ponderación, el peso del apartado de datos abiertos sería mucho mayor (67 %) que el de transparencia (33 %), al incorporar más *ítems*, algo que entendemos desequilibraría el análisis.

Tabla 4. Apartados del cuestionario: por tema analizado, ponderación y número de indicadores

Apartado	Tema analizado	Ponderación	Número de indicadores
Apartado A	Transparencia presupuestaria	50 %	10
Apartado B	Datos presupuestarios abiertos	50 %	20
Total		100 % (Puntuación máxima)	30

Por tanto, el contenido de este cuestionario de indicadores está apoyado en el enfoque integral del concepto de *presupuesto abierto* que se desarrolla en el marco teórico de la investigación, conformado en torno a actuaciones de transparencia (publicidad activa de la información económica y presupuestaria por medios digitales), participación (inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el gasto público) y apertura de datos (publicación de la información presupuestaria que obra en poder de la Administración Pública en formatos abiertos que permitan su reutilización) y, más en concreto, como ya se ha expuesto, en el marco de una apertura presupuestaria más efectiva en base a la calidad de la información y datos que se abren. Todo ello[129] conforma la estructura de la rendición de cuentas presupuestaria, contribuyendo a lo que Blondal (2003) denomina sistemas presupuestarios eficientes, eficaces y responsables.

El peso ponderado que se traslada a ambos apartados (A y B) se basa en la importancia que se otorga en las principales definiciones, normas y recomendaciones citadas a lo largo de esta tesis doctoral tanto a la transparencia presupuestaría como a la apertura de datos presupuestarios en el marco de la apertura presupuestaria efectiva o de calidad.

Así, la idea de *transparencia clara* (Fox, 2007) o *efectiva* (Heald, 2006) conecta la apertura de información no solo con el cumplimiento de las obligaciones legales de publicidad activa, sino fundamentalmente con atributos de la información que permitan acceder a ella, comprenderla y usarla para ejercer el control ciudadano. Como destaca Villoria (2014a), una rendición de cuentas óptima es aquella que se realiza a partir de la publicación de *"los datos necesarios, reutilizables, integrados, agregados y comparables"*. En esta línea, la propia LTBG explicita que la información se publique preferiblemente en formatos reutilizables, facilitando la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada. Igualmente, metodologías como MESTA atienden a la publicación de la información y sus atributos, entre los que se encuentra la accesibilidad, que sea comprensible, esté estructurada y en formatos que permitan la reutilización.

Para iniciativas como GIFT (2016) la transparencia fiscal y presupuestaria de calidad se apoya no solo en la información fiscal completa y relevante, sino también en *"formatos y mecanismos que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, reutilizar y*

[129] Junto a la fortaleza de las instituciones formales de vigilancia, que no se aborda por los límites propios de la investigación.

transformar, principalmente en formatos de datos abiertos". Y de igual forma, para la OCDE (2015), la buena gobernanza presupuestaria se basa, entre otros principios, en *"asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles*".

Los indicadores utilizados se exponen y explican a continuación.

A) Indicadores de transparencia presupuestaria

1. *Información completa*[130]. Se refiere a los contenidos que la LTBG obliga a publicar en torno a los presupuestos y las cuentas anuales de las Entidades Locales, recogidas en las letras d) y e) del artículo 8.1. En concreto:

a) Presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias.
b) Estado de ejecución, al menos trimestral.
c) Cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.
d) Cuentas anuales.
e) Informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que se emitan sobre las cuentas municipales.

2. *Confiabilidad de la información*. Se determina en función de si está datada y se puede verificar la fuente u origen[131].
3. *Histórico.* Se pueden consultar presupuestos de ejercicios anteriores, al menos, de los últimos cinco ejercicios presupuestarios [132].

---

[130] Debe referirse a información actualizada, al menos al último presupuesto finalizado, en este caso el ejercicio 2019. En cuanto al estado de ejecución, tendría que estar incorporado el último trimestre de 2019. Igualmente, el informe sobre cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera será, al menos, el de 2019. En lo relativo a las cuentas generales, se refieren hasta la liquidación de 2018, con su incorporación en la web municipal o enlace al portal https://www.rendiciondecuentas.es/ Por último, de no haber informes de auditoría o fiscalización, debe indicarse. En caso de no encontrase actualizada la información en los términos anteriormente detallados, el resto de indicadores del cuestionario se aplicarán a la información que haya publicada, actualizada o no, en los términos indicados.

[131] La definición de transparencia fiscal del FMI incide en *"la amplitud, claridad, confiabilidad, puntualidad y relevancia de los informes públicos sobre el estado pasado, presente y futuro de las finanzas públicas".* Véase https://www.imf.org/external/np/fad/trans/. Por su parte, el estudio impulsado por IBP (Romero, De la Mora y Ruiz, 2016) sobre portales de transparencia fiscal de 80 países incluye entre las principales dimensiones a medir la confiabilidad, que se define como la certeza sobre la información y los datos, incluyendo fecha de publicación, fuentes, registro temporal de cambios, etc. Además, la definición medible de transparencia de Vishwanath y Kaufmann (2001) cita entre los atributos de la información de calidad su fiabilidad.

[132]Esta información completa, al menos en formato *pdf*, permitirá tener una perspectiva más amplia de la política presupuestaria y su evolución. Que la información sea completa es una característica esencial recogida en las principales definiciones de transparencia fiscal o presupuestaria y buena calidad de esta, como las del FMI (Kopits y Craig, 1998), OCDE (2015) y GIFT (2016), así como en las aproximaciones

4. *Accesibilidad* de la información, en dos sentidos:
    a. *Fácilmente localizable*, visible, permitiendo un acceso rápido. Existe algún elemento en la página web municipal o portal de transparencia que destaque la existencia de la información presupuestaria (un *banner*, botón, menú de primer nivel, etc.)[133].
    b. *Accesibilidad web*. Se mide por la existencia o no de una versión web accesible para personas con discapacidad, informando explícitamente sobre la política de accesibilidad y situación de cumplimiento con la normativa actual[134].
5. *Información estructurada.* Si se cuenta con un apartado o web específica dedicada a los presupuestos municipales, de modo que este tipo de información no está dispersa en distintas secciones, sino agrupada[135].
6. *Información comprensible.* Recurso a elementos que faciliten la comprensión de la información, como uso de lenguaje claro y lectura fácil y/o versión ciudadana del presupuesto, incluyendo el uso de glosarios, tutoriales u otros elementos gráficos o audiovisuales que apoyen la explicación[136].

---

de Vishwanath y Kaufmann (2001), Michener y Bersch (2013) y Romero, De la Mora y Ruiz (2016), entre otros.

[133] Metodologías como la de MESTA, que desarrollan las obligaciones contenidas en la LTBG, incluyen entre sus indicadores la accesibilidad como atributo de calidad de la información, referida, en este caso, a la facilidad o dificultad de acceso hasta llegar a la información partiendo de la portada de la web pública. Que la información sea localizable se destaca en definiciones de transparencia de calidad como la de Michener y Bersch (2013) en referencia a su visibilidad.

[134] La accesibilidad web está recogida en la LTGB y MESTA. Actualmente, debemos fijarnos en los requisitos de accesibilidad impuestos por el RD 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre *accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público*, siendo a partir de diciembre de 2018 el estándar que se aplica a las Administraciones Públicas españolas la norma UNE-EN 301549:2019 sobre *requisitos de accesibilidad de productos y servicios TIC* y que recoge los criterios A y AA de WCAG 2.1, que es el estándar para cumplir con la Directiva 2016/2012 sobre *Accesibilidad* de la Comisión Europea. Las WCAG 2.1 son la última versión de las pautas de accesibilidad del contenido en la web del W3C (World Wide Web Consortium). Más información en: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/pae_Accesibilidad/pae_normativa/pae_eInclusion_Normas_Accesibilidad.html

[135] La LTBG exige que la información se presente de manera estructurada, algo que facilita su localización y comprensión. Este atributo de la información de calidad se recoge igualmente en MESTA, valorándose incluso que se organice en base a las obligaciones de la ley.

[136] La noción de transparencia clara, como se ha visto en el marco teórico de esta investigación, incluye aspectos que tienen que ver con la accesibilidad de los servicios TIC, pero no solo de las webs, plataformas o aplicaciones, sino también de los contenidos alojados en estas. Aquí entran en juego herramientas como la lectura fácil y el lenguaje claro, entre otros, que empiezan a proliferar en Administraciones Públicas y ayudan a que la información publicada pueda ser comprendida por la ciudadanía. Que exista una transparencia clara es especialmente importante en el ámbito de la información económica, por su trascendencia para fiscalizar la labor del Gobierno (Campos, 2015) y por su volumen y complejidad (Heald, 2015). La mayoría de definiciones e iniciativas (FMI, OCDE, GIFT, IBP, etc.) sobre transparencia fiscal o presupuestaria ponen énfasis en la accesibilidad de la información y en el hecho de que sea comprensible

7. *Comparación*[137]. Se publica en la propia web o se incluye un link a alguna herramienta digital que permita la comparación entre presupuestos municipales en el ámbito regional y/o nacional.
8. *Estrategia de comunicación.* Se tiene en cuenta el papel activo de la institución en la difusión de la información presupuestaria y el esfuerzo para llegar a distintos segmentos de públicos destinatarios. Se mide por la existencia de contenidos en el portal web, tales como noticias, u otros, que faciliten y animen la consulta de la información presupuestaria[138].
9. *Retroalimentación.* Se facilitan vías para que las personas que consultan la información en las páginas web puedan valorarla, preguntar sobre ella e incluso colaborar en la mejora de su calidad o producir otra información relevante[139].
10. *Participación.* Adicionalmente a la publicación de información presupuestaria, se habilita en el municipio algún tipo de mecanismo de participación de la ciudadanía en la toma de decisión sobre el gasto público local, informándose sobre el proceso a través de la web municipal o sección correspondiente del portal de Gobierno abierto[140].

---

para todas las partes interesadas, de forma que se permita el análisis, la comparación y la rendición de cuentas.

[137] Una transparencia fiscal de calidad, como se destaca en la definición del FMI (Kopits y Craig, 1998), debe permitir la comparación para una mayor comprensión de las cifras, hecho que también destaca en sus recomendaciones la OCDE (2015). Que la información y los datos se puedan comparar redunda en una transparencia clara (Villoria, 2014a). Existen herramientas de visualización de datos que lo facilitan y que usan las Administraciones Públicas.

[138] Lograr una transparencia efectiva implica un esfuerzo de comunicación, desplegando una estrategia que debe visualizarse en contenidos adaptados para poder llegar a los distintos públicos objetivos (Ortiz de Zárate, 15 de febrero de 2017), aplicando a su vez técnicas de comunicación clara.

[139] El estudio de Romero, De la Mora y Ruiz (2016) sobre portales de transparencia fiscal de 80 países tiene entre sus principales dimensiones de medición la retroalimentación, un indicador que se refiere a mecanismos para permitir a las personas usuarias de la información que respondan o pregunten sobre esta, incluyéndose aquí las formas de asistencia y contacto, si existe un registro de estadísticas de uso e incluso una comunidad de práctica. Por tu parte, Ortiz de Zarate (15 de febrero de 2017) también liga la transparencia efectiva a criterios como la bidireccionalidad (la ciudadanía puede responder a la información, valorarla, preguntar, etc.) e incluso la posibilidad de colaboración (cuando la ciudadanía puede producir también información relevante).

[140] El criterio para valorar este indicador es que debe tratarse de un proceso de presupuesto participativo (en las distintas variantes metodológicas de este heterogéneo mecanismo) en marcha (2020) o en ejecución de las decisiones tomadas en edición anterior, bien para procesos de carácter anual (2019) o bianual (2018). Puede estar dirigido a toda la población o segmentos concretos, por ejemplo, personas jóvenes o centros educativos. No se contemplan aquí las consultas del Plan de Obras y Servicios (POS) que implican el reparto entre los municipios del presupuesto regional. De otra parte, la inclusión de este indicador sobre participación en el apartado relativo a transparencia presupuestaria responde al interés científico por avanzar en el conocimiento (dentro de los límites que plantea esta investigación) sobre en qué medida pueden estar relacionados los índices de mayor o menor transparencia fiscal con el desarrollo de oportunidades de participación sobre el gasto público, en tanto sí parece más claro, como se abordó en el marco teórico de la tesis, que la transparencia es en sí misma una condición previa para que pueda desarrollarse un debate más rico en la participación, lo que no implica que una mayor transparencia resulte

B) ***Indicadores relativos a datos presupuestarios abiertos***

11. *Disponibles en línea*. Publicados en un portal, herramienta de datos abiertos o sección de la página web municipal[141].
12. *Accesibles:*
    a. *Fácilmente localizables* a través de un menú principal o destacados en la portada de la correspondiente web municipal o portal de datos abiertos[142].

    b. *Sitio web accesible para personas con discapacidad,* informando explícitamente sobre la política de accesibilidad y situación de cumplimiento con la normativa actual[143].

13. *Completos*. Incluyen metadatos (licencia, autor, organización, fecha de creación y/o actualización, geolocalización, etc.) y documentación asociada (contexto)[144].
14. *Granularidad*. Se refiere al nivel de detalle y desglose de partidas de ingresos y gastos que debe hacerse, al menos, por capítulos[145].
15. *Datación y actualización*[146].
    a. La información está *datada* y se informa sobre la última fecha de actualización.

---

siempre en mayor participación (Gascó, 2015), pudiendo instrumentos como el presupuesto participativo permanecer como iniciativas aisladas de los esfuerzos de transparencia presupuestaria.

[141] Deben estar publicados, al menos, los datos del presupuesto inicial de 2019. En caso de no encontrase actualizada la información en los términos anteriormente detallados, el resto de indicadores del cuestionario se aplicará a la información que haya publicada, actualizada o no.

[142] Mismos requisitos exigidos que en el apartado de transparencia para los portales, en este caso para encontrar de forma rápida la iniciativa de datos abiertos incluida en el portal/web municipal o enlace a esta en el caso de estar alojada fuera.

[143] Mismos requisitos que los exigidos en el apartado de transparencia presupuestaria en el caso de que la web o portal municipal incorpore iniciativa de datos abiertos.

[144] El informe sobre *La reutilización de datos abiertos en España* (Abella, 2019) diferencia en el estándar técnico de los datos que sea cerrado, abierto o abierto con metadatos. En el informe realizado por Aporta, Red.es (2017) recopila las buenas prácticas en materia de datos abiertos en el mundo y destaca por su calidad aquellas iniciativas que incluyen metadatos y documentación completa de referencia sobre las características de los datos.

[145] La granularidad o nivel de detalle es una cualidad incorporada en las principales aproximaciones a la calidad de los datos abiertos que se han abordado en el marco teórico de la tesis. Véase, entre otros, Gray (2015) y datos.gob.es (2017). El desglose mínimo desde el capítulo se indica tomando como referencia la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, *por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.*

[146] La metodología MESTA incluye un indicador relativo a la actualización de la publicación en el que se comprueba si se dispone de fecha de actualización o datación y si es cercana (tres meses). A este respecto, en su aplicación en el ITCanarias (véase https://sede.transparenciacanarias.org/publico/descargar/9647) se establece que: *"Para este criterio se tienen en cuenta dos fechas. Primero, si el contenido dispone de alguna fecha que permita situar la información en el tiempo (fecha de la información); y segundo, si se ha producido una actualización o revisión de la publicación de modo que el ciudadano tenga garantías de que la información está actualizada y vigente (fecha de publicación). Al menos una de las fechas debe pertenecer a los tres meses anteriores al mes en que el ciudadano realiza la consulta*". A efectos de nuestra investigación, esto quiere decir que la fecha de datación o última actualización de los datos debe ser como mínimo 31 de diciembre de 2019.

b. La fecha de creación/publicación o actualización/revisión de los datos no supera los *tres meses*.

16. *Automatización*[147]*:*
    a. Se utiliza un sistema de gestión de datos (DMS), informando sobre ello en el sitio web.
    b. Se cuenta con una interfaz de programación de aplicaciones (API) para acceso directo a reutilizadores, informando sobre ello en el sitio web.
17. *Inventario.* Se dispone de un catálogo de datos presupuestarios disponibles, incluido histórico de presupuestos en formato reutilizable[148].
18. *Calendario.* Se informa sobre próximas publicaciones y actualizaciones[149].
19. *En bloque*. Los datos se pueden descargar de una vez. Recomendable un fichero único por año finalizado e información acumulada anual de ejecución[150].
20. *Procesables*. Legibles por máquina y en formato técnico abierto que permita la reutilización (*csv*, *xls*, *json*, *xml*, *rdf*, *tsv*…)[151].
21. *Licencia abierta.*
    a. *Permiso explícito* para, de forma gratuita, acceder, reutilizar y redistribuir sin restricciones legales[152].
    b. Uso de *formatos técnicos no propietarios*[153].

---

[147] La automatización es una cuestión que afecta a la actualización de la información. Para ello, como se indica en Abella (2019), se puede contar con una interfaz de programación de aplicaciones (API) que permita el acceso automatizado a los datos por parte de usuarios externos, así como la utilización de un sistema de gestión de datos (DMS).

[148] Como se destaca en el informe de Aporta, Red.es (2017) sobre buenas prácticas en datos abiertos, es recomendable contar con un inventario de los datos que se tienen (se hayan publicado o no). Las Administraciones más punteras cuentan con un catálogo de conjuntos de datos abiertos. En el caso de los presupuestos, además, se debería contar con el histórico de presupuestos exigido en el apartado de transparencia, pero en este caso en formato reutilizable. Contar con históricos disponibles se destaca como una característica de calidad de los datos en informes como el de Gray (2015) y datos.gob.es (2017).

[149] Para hablar de calidad de los datos abiertos, el informe de Aporta, Red.es (2017) señala como fundamental su actualización y sostenibilidad, incluyendo información y pautas claras sobre el procedimiento y calendario de futuras publicaciones y actualizaciones de datos. La existencia de este calendario aporta un *extra* de transparencia, más allá del hecho de la actualización.

[150] La iniciativa *Open Data Barometer* vincula la calidad de los datos a su usabilidad, valorando que estén disponibles en bloque. De igual forma en Gray (2015), que analiza para GIFT las principales definiciones de datos abiertos, se recoge que sean descargables de forma masiva, de una vez. En lo relativo a datos presupuestarios, en la guía editada por FEMP (2018) se recomienda para este conjunto de datos, entre otros, un fichero único (por año finalizado) e información acumulada anual de ejecución.

[151] Característica esencial recogida en todas las definiciones de datos abiertos analizadas en el marco teórico. E igualmente para los datos presupuestarios abiertos. En este sentido, la definición del Banco Mundial, basada en Dener y Min (2013), se refiere a datos presupuestarios de los Gobiernos que son accesibles al público *en línea* en formato editable y reutilizable, sin restricciones legales.

[152] En el modelo de métrica para evaluar la reutilización de datos abiertos conocido como *Meloda* (Abella, Ortiz-de-Urbina-Criado y De-Pablos-Heredero, 2014) se describen, dentro del marco legal de los datos abiertos, las distintas licencias que se pueden asignar en cinco niveles: 1) *copyright*; 2) uso privativo; 3) uso no comercial; 4) uso comercial; 5) uso no limitado con autoría. La licencia abierta, como se recoge en Aporta, Red.es (2017), debe ser explícita y lo óptimo sin restricciones legales para reutilizar (Gray, 2015).

[153] El formato abierto, no propietario, está recogido en las principales definiciones de datos abiertos (Gray, 2015). En la citada métrica *Meloda* (Abella, Ortiz-de-Urbina-Criado y De-Pablos-Heredero, 2014) se

22. *Protección de datos de carácter personal*. Se informa sobre la protección de datos en la reutilización de estos, conforme a la normativa vigente[154].
23. *Cinco estrellas*. Se fomenta la interoperabilidad y la reutilización, utilizando enlaces y enlazando a otros conjuntos datos (*rdf* recomendado por la W3C y datos enlazados)[155].
24. *Estandarizados*. Uso de estándares de referencia para su publicación de forma estructurada y de modo que sean comparables e interoperables, informando sobre ello en el sitio web[156].
25. *Comprensibles.* Recursos y/o herramientas que permitan la visualización, comparación y navegación por los datos (infografías, mapas, gráficos, vídeos, buscador, categorías, uso de lenguaje claro, herramienta de visualización, etc.)[157].

---

analiza la dimensión del estándar técnico de los datos, pudiendo ser privativo (*xls*, *doc*, *shp*), abierto (*csv*, *ods*, *wms*) o un nivel superior de calidad para la reutilización, que sería abierto con metadatos (*rdf*, *rss*, *json*).

[154] Se debe incluir un aviso legal o similar donde se detalle la responsabilidad del reutilizador de los datos conforme a la normativa sobre reutilización y protección de datos de carácter personal. Para mayor información, véanse las orientaciones publicadas por la Agencia Española de Protección de Datos: https://datos.gob.es/es/documentacion/orientaciones-sobre-la-proteccion-de-datos-en-la-reutilizacion-de-la-informacion-del

[155] La interoperabilidad es el nivel más alto de calidad de los datos abiertos en lo que se refiere a las posibilidades que aporta el formato técnico. Así, la clasificación cinco estrellas de Berners-Lee (27 de julio de 2006) avanza desde: 1) el formato no estructurado que aportan los datos contenidos en un archivo *PDF* (o cualquier otro archivo legible por máquina pero no procesable y por lo tanto difícil de reutilizar aunque tenga licencia abierta); 2) formato estructurado *XLS* (hoja de cálculo de Excel, procesable pero usando un *software* propietario); 3) formato *CSV* (datos abiertos estructurados con *software* libre); 4) estándar *RDF*, recomendado por W3C, incorporando *URLs*; y 5) el formato de cuatro estrellas al que se le suma que además los datos están vinculados a otros conjuntos de datos, facilitando así contexto y sentido a la información (cinco estrellas).

[156] En el ámbito concreto de los datos presupuestarios abiertos se ha dado importancia a trabajar con estándares, destacando la iniciativa *Open Fiscal Data Package*[156], impulsada por GIFT, OKI y Banco Mundial. El manual de *datos.gob.es* (2017) incide en la idea de que usar un formato estandarizado de publicación facilita la comprensión y el uso de los datos. Estandarizar la estructura y contenido de los datos permite que a partir de estos se puedan desarrollar herramientas y servicios de visualización, análisis y comparativa, resultando en datos de mayor calidad. En España, la UNE 178301 de 2015 sobre *Ciudades Inteligentes. Datos Abiertos (Open Data)* sirve de referencia a las Entidades Locales para implantar y gestionar proyectos de datos abiertos, incluyendo los presupuestarios.

[157] La necesidad de hacer más comprensibles las complejas cuentas públicas está impulsando el desarrollo de herramientas de visualización. Entre las últimas tendencias destacadas por GIFT (véase http://www.fiscaltransparency.net/publish-es/tutorial-datos-abiertos-apertura-y-uso-de-datos-presupuestarios/?lang=es) sobre apertura y uso de datos presupuestarios ocupan un lugar destacado aquellas que se refieren a la comunicación y visualización de los datos a través de herramientas que permiten incluir distintos recursos de comunicación y navegación, tales como gráficos, mapas, infografías, vídeos, buscadores, categorías, etc., potenciando el elemento visual y facilitando así el acceso efectivo al público (también no experto), promoviendo el uso y la reutilización de los datos.

26. *Comunicación*. Se informa en lenguaje accesible sobre el contenido del portal y su uso, datos más vistos, novedades de actualización (canal de sindicación *rss* o similar), reutilización, etc.[158]
27. *Promoción*. Se promueve el uso de los datos con iniciativas de alfabetización y promoción (formación, guías de uso, eventos, premios, etc.), informando sobre ello en el sitio web[159].
28. *Soporte*. Se ofrece soporte técnico y funcional para distintos tipos de personas usuarias (ciudadanía y reutilizadores)[160].
29. *Participación*. Se habilitan canales para recoger la opinión de las personas usuarias de los datos sobre qué datos priorizar, solicitar nuevos datos o actualizaciones, realizar consultas, reportar problemas, etc.)[161].
30. *Sistema integrado de transparencia y rendición de cuentas*. Vinculación de los datos abiertos con otros portales y herramientas de Gobierno abierto de la institución pública[162].

[158] Implica una política proactiva de comunicación sobre el contenido del portal y el uso de los datos contenidos en él: datos más vistos, últimas actualizaciones o datos incorporados, aplicaciones desarrolladas, etc. Y, en general, los mismos parámetros de comunicación expuestos en el apartado de transparencia en torno a la comunicación clara y la segmentación del público destinatario.
[159] En general, se trata de identificar políticas de promoción y fomento del uso de los datos abiertos.
[160] Se trata de incluir en el portal un apartado de ayuda/soporte para el uso y la reutilización.
[161] En la misma medida que se contempla para la información presupuestaria recogida en el portal de transparencia, se trata de facilitar el *feedback* con las personas usuarias de los datos abiertos, que pueden solicitar nuevos datos, hacer preguntas, reportar problemas, etc. En Aporta, Red.es (2017) se citan algunos ejemplos de esta buena práctica.
[162] Los datos abiertos están conectados con la transparencia y la rendición de cuentas (Aporta, Red.es, 2017). En este sentido, una buena práctica identificada en el ámbito de la rendición de cuentas es la integración de distintas herramientas y portales de transparencia, datos y rendición de cuentas, algo que permite la replicabilidad y escalabilidad de las iniciativas. Así se destaca en el trabajo de investigación sobre portales de rendición de cuentas elaborado por Jiménez, Analítica Pública y Populate Tools (2019), que apuesta por el desarrollo de herramientas que encajen en el esquema de un "sistema integrado" tanto de evidencias documentales como de datos para dar cuenta del grado de avance de los compromisos del Gobierno.

4.2. Análisis de resultados (I). Índice de transparencia presupuestaria de calidad de los ayuntamientos de la Región de Murcia

El cuestionario de transparencia presupuestaria de calidad, integrado por los treinta indicadores descritos, se chequeó en las páginas web[163] de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia entre el 9 y el 31 de marzo de 2020.

En la siguiente tabla resumen se muestra la conformación del índice o *ranking*, tanto en lo que respecta a la puntuación general como en cada uno de los dos apartados en los que se divide el cuestionario.

Tabla 5. Índice de transparencia presupuestaria de calidad de los ayuntamientos de la Región de Murcia

Posición en el *ranking*	Puntuación general		Puntuación apartado A		Puntuación apartado B	
1	Cartagena	66,3 %	Cartagena	45,0 %	Lorca	36,3 %
2	Águilas	65,3 %	Águilas	31,5 %	Águilas	33,8 %
3	Lorca	63,8 %	Bullas	31,5 %	Cartagena	21,3 %
4	Alhama de Murcia	43,3 %	Alhama de Murcia	29,5 %	Alhama de Murcia	13,8 %
5	Bullas	41,5 %	Molina de Segura	29,5 %	Archena	13,8 %
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	Las Torres de Cotillas	27,5 %	San Javier	13,8 %
7	Molina de Segura	40,8 %	Lorca	27,5 %	San Pedro del Pinatar	13,8 %
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	San Pedro del Pinatar	26,5 %	Las Torres de Cotillas	13,8 %
9	San Javier	39,3 %	San Javier	25,5 %	Totana	13,8 %
10	Jumilla	35,8 %	Jumilla	24,5 %	Murcia	12,5 %
11	Murcia	35,0 %	Beniel	23,5 %	Alcantarilla	11,3 %
12	Beniel	33,5 %	Murcia	22,5 %	Calasparra	11,3 %
13	Archena	33,3 %	Torre Pacheco	22,0 %	Cehegín	11,3 %

[163] Para completar la información del cuestionario, además de las webs municipales, también se han consultado iniciativas de datos abiertos en las que participan los municipios, como el portal de datos abiertos de la Región de Murcia (véase https://datosabiertos.regiondemurcia.es/) y la herramienta de visualización de presupuestos municipales impulsada por la CARM (véase http://presupuestosmunicipales.carm.es/).

14	Totana	33,3 %	Yecla	21,5 %	Cieza	11,3 %
15	Torre Pacheco	32,0 %	Abanilla	20,5 %	Fuente Álamo	11,3 %
16	Yecla	31,5 %	Pliego	20,5 %	Jumilla	11,3 %
17	Cehegín	30,8 %	Archena	19,5 %	Molina de Segura	11,3 %
18	Abanilla	30,5 %	Cehegín	19,5 %	Villanueva	11,3 %
19	Cieza	29,8 %	Lorquí	19,5 %	Abanilla	10,0 %
20	Lorquí	29,5 %	Mula	19,5 %	Abarán	10,0 %
21	Mula	29,5 %	Puerto Lumbreras	19,5 %	Albudeite	10,0 %
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	Totana	19,5 %	Aledo	10,0 %
23	Alguazas	28,5 %	Alguazas	18,5 %	Alguazas	10,0 %
24	Calasparra	27,8 %	Ceutí	18,5 %	Beniel	10,0 %
25	Alcantarilla	26,8 %	Cieza	18,5 %	Blanca	10,0 %
26	Santomera	26,0 %	Calasparra	16,5 %	Bullas	10,0 %
27	Caravaca	23,5 %	Santomera	16,0 %	Campos del Río	10,0 %
28	Los Alcázares	23,5 %	Alcantarilla	15,5 %	Caravaca	10,0 %
29	Mazarrón	23,0 %	Caravaca	13,5 %	Fortuna	10,0 %
30	Albudeite	22,5 %	Los Alcázares	13,5 %	La Unión	10,0 %
31	Blanca	22,5 %	Mazarrón	13,0 %	Librilla	10,0 %
32	La Unión	22,5 %	Albudeite	12,5 %	Lorquí	10,0 %
33	Librilla	22,5 %	Blanca	12,5 %	Los Alcázares	10,0 %
34	Aledo	21,0 %	La Unión	12,5 %	Mazarrón	10,0 %
35	Pliego	20,5 %	Librilla	12,5 %	Mula	10,0 %
36	Fuente Álamo	19,8 %	Aledo	11,0 %	Ojós	10,0 %
37	Campos del Río	18,5 %	Campos del Río	8,5 %	Puerto Lumbreras	10,0 %
38	Ceutí	18,5 %	Fuente Álamo	8,5 %	Santomera	10,0 %
39	Abarán	17,5 %	Abarán	7,5 %	Torre Pacheco	10,0 %

40	Fortuna	17,5 %	Fortuna	7,5 %	Ulea	10,0 %
41	Villanueva	13,8 %	Ulea	2,5 %	Yecla	10,0 %
42	Ulea	12,5 %	Villanueva	2,5 %	Ceutí	0,0 %
43	Ojós	10,0 %	Moratalla	0,0 %	Moratalla	0,0 %
44	Moratalla	0,0 %	Ojós	0,0 %	Pliego	0,0 %
45	Ricote	0,0 %	Ricote	0,0 %	Ricote	0,0 %

Fuente: elaboración propia

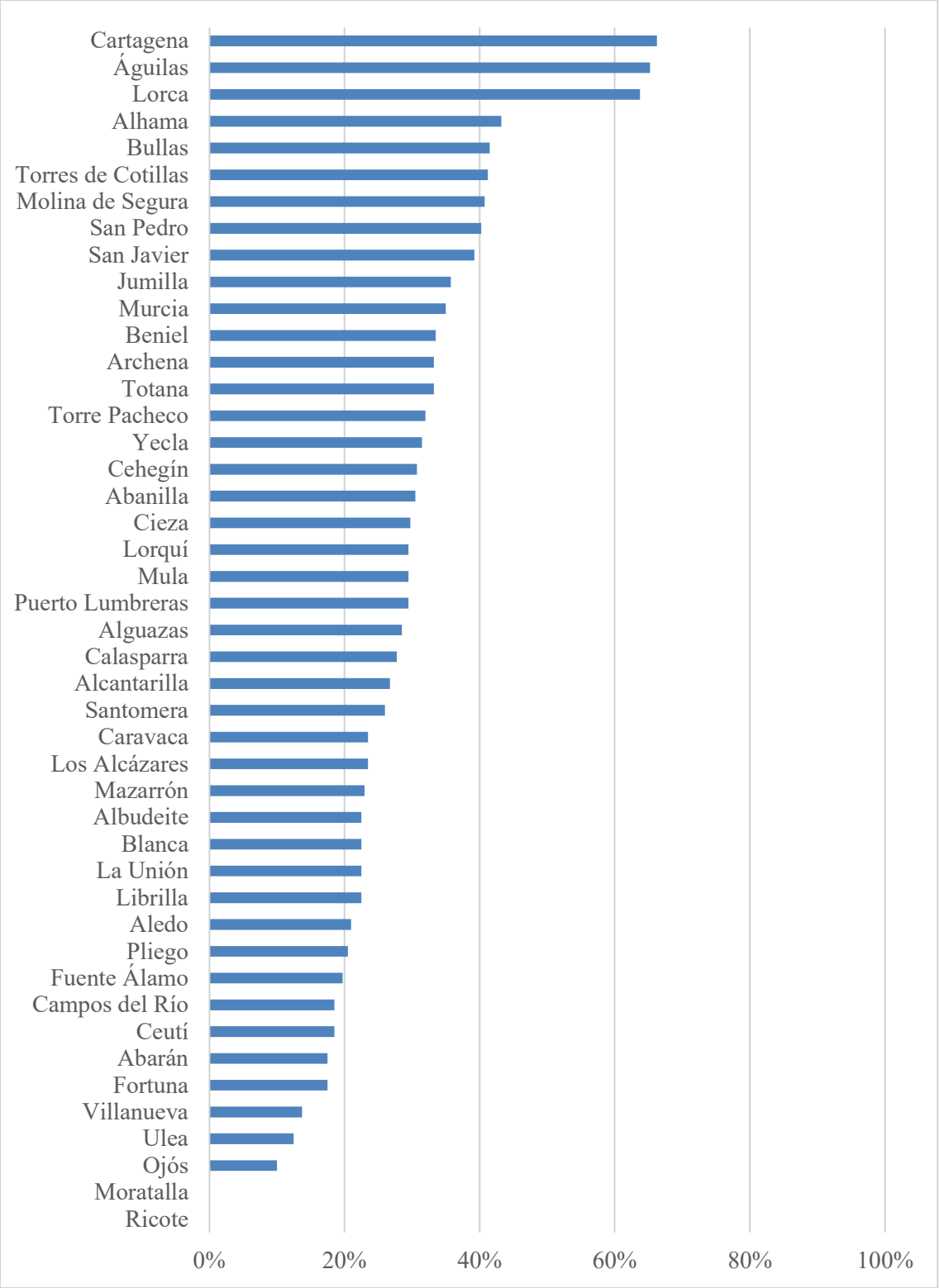
Como se puede comprobar, solo hay tres ayuntamientos (Cartagena, Águilas y Lorca) que superan el aprobado (50 %) en el *ranking* general. El promedio de nota, si tenemos en cuenta a los 45 municipios, es del 28,8 %. En el lado opuesto, hay dos consistorios que han obtenido un 0,0 % de nota, debido en ambos casos a que no se encontró en las respectivas webs municipales o sedes electrónicas ningún tipo de información sobre el presupuesto público local[164].

En lo que respecta a los resultados del apartado A, relativo a transparencia presupuestaria, el promedio de nota es del 17,5 %. El aprobado se sitúa en el 25 %, y encontramos en este caso nueve ayuntamientos que lo superan, casos de Cartagena, Águilas, Bullas, Alhama, Molina de Segura, Las Torres de Cotillas, Lorca, San Pedro del Pinatar y San Javier.

En el aparatado B, relativo a datos presupuestarios abiertos, el promedio de nota es peor, del 11,3 %. Aprueban (25 %) solo dos ayuntamientos, casos de Lorca y Águilas.

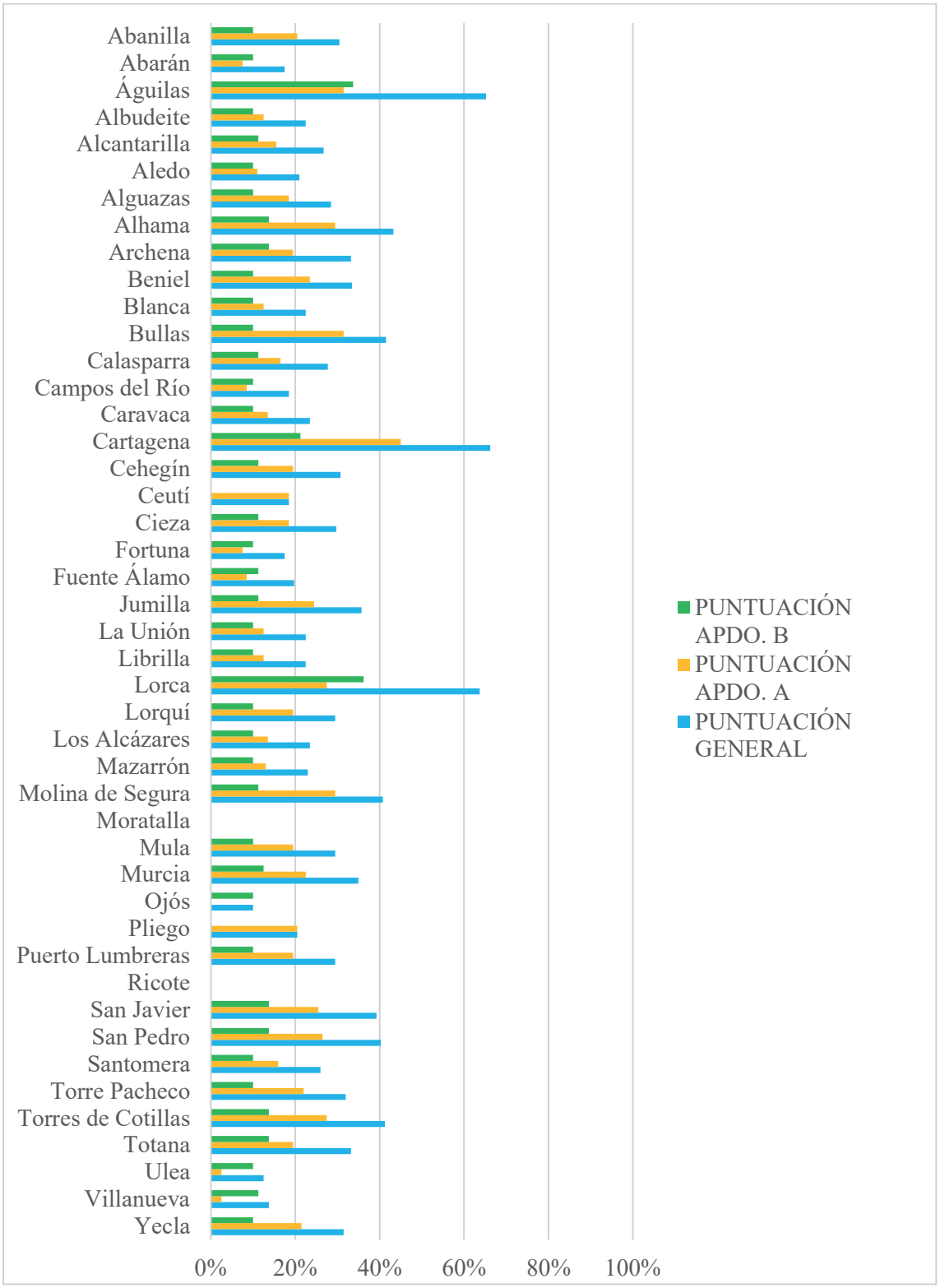
[164] Casos de Moratalla y Ricote.

Gráfico 1. *Ranking* general de apertura presupuestaria de los ayuntamientos



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Resultados obtenidos en cada apartado del *ranking* por los ayuntamientos



Fuente: elaboración propia.

Además de las puntuaciones obtenidas en el *ranking* general y en cada uno de los dos subíndices por cada ayuntamiento, resulta de interés comprobar qué indicadores dentro del cuestionario planteado son los que más o menos se cumplen. En la siguiente tabla se muestra esta información, tanto en valores absolutos como porcentuales.

Tabla 6. Ayuntamientos que cumplen con cada indicador del cuestionario

A) Transparencia presupuestaria		
Indicador	Absoluto	Porcentaje
1. a) Presupuestos	31	68,89
b) Ejecución trimestral	9	20
c) Informe estabilidad	19	42,22
d) Cuentas anuales	20	44,44
e) Informes órganos control externo	6	13,33
2. Confiabilidad información	34	75,56
3. Histórico presupuestos	24	53,33
4. a) Fácilmente localizable	39	86,67
b) Accesibilidad web	2	4,44
5. Información estructurada	34	75,56
6. Información comprensible	2	4,44
7. Comparación	1	2,22
8. Estrategia de comunicación	2	4,44
9. Retroalimentación	7	15,56
10. Participación	16	35,56
B) Datos presupuestarios abiertos		
11. Disponibles *en línea*	10	22,22
12. a) Fácilmente localizables	15	33,33
b) Accesibilidad web	0	0,00
13. Completos	2	4,44
14. Granularidad	41	91,11
15. a) datación	41	91,11

b) tres meses	5	11,11
16. a) DMS	2	4,44
b) API	2	4,44
17. Inventario	2	4,44
18. Calendario	0	0,00
19. En bloque	0	0,00
20. Procesables	41	91,11
21. a) Permiso explícito	3	6,67
b) Formatos no propietarios	41	91,11
22. Protección de datos de carácter personal	3	6,67
23. Cinco estrellas	2	4,44
24. Estandarizados	0	0,00
25. Comprensibles	41	91,11
26. Comunicación	1	2,22
27. Promoción	0	0,00
28. Soporte	2	4,44
29. Participación	3	6,67
30. Sistema integrado	0	0,00

Fuente: elaboración propia

De la información suministrada se desprende que los indicadores que más se cumplen en el apartado A), en relación a la transparencia presupuestaria, son el hecho de publicar los presupuestos anuales (casi siete de cada diez ayuntamientos lo hacen), realizándose de forma confiable (más de siete de cada diez), estando esta información localizable (casi nueve de cada diez) y estructurada (más de siete cada diez). Estos resultados pueden explicase en tanto la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* ha supuesto un importante impulso para la publicación, entre otras obligaciones de publicidad activa, de información de tipo económico, presupuestario y estadístico. Ya desde diciembre de 2015 las Entidades Locales tuvieron que adaptarse a las obligaciones impuestas por la norma, cuyo empuje para el desarrollo de los portales de transparencia locales también se ve reforzado por otras iniciativas que desarrollan la LTBG a través de distintos conjuntos de indicadores, como son ITA y Mesta, animando a las Entidades Locales a publicar los contenidos que se demandan en estos cuestionarios. Precisamente, el buen rendimiento del indicador

relativo a la estructura de la información muestra que, en general, los portales están bien estructurados, algo que facilita, a su vez, localizar la información, y esto se debe a que en muchos casos los portales de transparencia local se organizan directamente en torno al listado de obligaciones que impone la LTBG o los indicadores de las citadas iniciativas de medición de la transparencia.

En lo que respecta a los indicadores de transparencia con menor seguimiento, cabe destacar que menos de un 5 % de los ayuntamientos tienen actualizada la política de accesibilidad en su página web, hacen un esfuerzo por ofrecer esta información de forma comprensible o desarrollan una estrategia de comunicación. ¿A qué pueden deberse estos resultados? Lo cierto es que, a pesar de que la *Ley de Transparencia* vincula las obligaciones de publicidad activa a que esta información sea accesible y comprensible[165], parece que los esfuerzos se han centrado más en la denominada transparencia nominal que en avanzar en lo que hemos descrito como transparencia clara, siendo esta corriente (y dentro de ella la del lenguaje claro), aunque en auge, todavía muy reciente[166] en las Administraciones Públicas de nuestro país[167]. Por su parte, los registros en materia de accesibilidad de las páginas web podrían estar relacionados con el hecho de que la actualización legal es muy reciente (2019), exigente y compleja, sin que ello pueda servir para obviar la necesidad de incorporar la política de accesibilidad y hacer mención al avance del grado de cumplimiento[168]. Por último, en lo que respecta a la comunicación de los contenidos y difusión del portal (que requiere, no lo olvidemos, de un esfuerzo adicional y contar con recursos humanos capacitados), de las distintas investigaciones[169] sobre portales de transparencia en España realizadas por el analista de Gobierno digital

[165] Así mismo, la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común*, en lo que se refiere a los principios de buena regulación.
[166] Por ejemplo, las guías editadas por la FEMP junto a organizaciones como ILF o Clarity datan, como vimos, de 2017, y son igual de recientes las iniciativas que se vienen poniendo en marcha desde distintas Administraciones Públicas, algunas de ellas recogidas en páginas precedentes.
[167] Como recuerdan Montolío y Tascón en la obra de reciente edición (2020) sobre *El derecho a entender*, en países como Reino Unido, Suecia y Estados Unidos *"los ciudadanos hace ya décadas que pusieron contra las cuerdas a la Administración y a las empresas, negándose a aceptar documentos inteligibles"* (p. 14).
[168] Véase, en este sentido, la declaración de accesibilidad recogida en el Portal de Administración Electrónica del Gobierno de España: https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Informacion/pae_Accesibilidad.html. Y en la misma línea, la información suministrada, por ejemplo, por el Ayuntamiento de Cartagena: https://www.cartagena.es/accesibilidad.asp
[169] Véase su blog sobre Analítica Pública: https://analiticapublica.es/investigacion-sobre-la-transparencia/

Sergio Jiménez, él ha extraído la conclusión de que esta difusión, en general, no se ha realizado (aun pudiendo ser su alcance marginal por el público interesado en la materia).

Al hilo del indicador relativo a la estructura de la información, que comentábamos antes, nos parece de interés reseñar que durante el chequeo de las páginas web se han detectado varios modelos de portales de transparencia, dentro de los cuales se aloja la información presupuestaria. En este sentido, lo más habitual es contar con un portal *ad hoc* o específico (67 % de los ayuntamientos), y en menor medida alojarlo en la sede electrónica, junto a otros servicios digitales (44,44 %)[170]. Una tercera opción (apenas el 6,66 %) es la estructura de portal ofrecida por el Gobierno de España[171]. En algunos casos, se incluye información tanto en las sedes como en el portal propio (de ahí los porcentajes aportados que suman más del 100 %), provocando en cierta medida dispersión de la información, que se puede encontrar en diferentes lugares e incluso en distintos grados de completitud y actualización. A esta dispersión se suma el hecho de que también se aloja información presupuestaria en distintos subniveles de menús como, por ejemplo, el apartado de Hacienda. Esta situación puede deberse a distintos factores, pero creemos puede estar especialmente asociada a realidades desiguales entre los ayuntamientos en cuanto a recursos y capacidad de planificación en la implementación de la política de transparencia.

Siguiendo con el apartado de transparencia, también cabe mencionar los resultados del indicador 10, relativo a la existencia de algún tipo de mecanismo de participación de la ciudadanía en la toma de decisión sobre el gasto público local, es decir, el conocido como presupuesto participativo (en sus múltiples variantes metodológicas) y que encontramos en dieciséis municipios de la Región (35,56 %). Con la inclusión de este indicador, recordamos, buscamos indagar si podría darse alguna relación entre las notas obtenidas por los ayuntamientos en el *ranking* de transparencia fiscal y el desarrollo de este tipo de procesos participativos sobre el gasto público.

[170] Tanto para portal propio como para portal en sede electrónica, se han incluido en este recuento casos en los que se cuenta con la estructura de un portal de transparencia, aunque no se le haya incorporado información alguna.

[171] Estos portales se alojan en la extensión transparencialocal.gob.es. Se trata del portal de transparencia en la nube para Entidades Locales, fruto del convenio entre la FEMP y el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Según los datos disponibles se han adherido 13.778 entidades locales. Para mayor información véase https://administracionelectronica.gob.es/ctt/transparencia#.X2N5vmgzZPa

Tabla 7. Índice de transparencia y presupuesto participativo

Municipio	Posición *ranking* general	Posición *ranking* transparencia
Águilas	2	2
Alguazas	23	24
Alhama	4	4
Beniel	12	11
Bullas	5	3
Caravaca	27	29
Cartagena	1	1
Cieza	19	23
Jumilla	10	10
Molina de Segura	7	5
San Javier	9	9
San Pedro del Pinatar	8	8
Santomera	25	26
Torre Pacheco	15	13
Las Torres de Cotillas	6	6
Yecla	16	14

Fuente: elaboración propia.

Cabe realizar varias apreciaciones sobre los datos recogidos en la tabla. Primero, entre los municipios que realizan presupuesto participativo, ocho de ellos (la mitad) ocupan posiciones dentro de los diez primeros puestos del *ranking* general; segundo, si nos fijamos en apartado A), relativo a la transparencia presupuestaria y donde se ubica el indicador de participación, hay nueve (56,25 %) de estos ayuntamientos con participación en el gasto público ocupando las diez primeras posiciones del índice. Además, en este caso, el aprobado si sitúa en el 25 % de la nota, precisamente en torno a estos puestos.

¿Podemos afirmar entonces que el presupuesto participativo es una herramienta que se pone en marcha de forma aislada de los esfuerzos de transparencia presupuestaria? La respuesta es que parece no serlo en algo más de la mitad de los casos que nos hemos encontrado en esta investigación, aunque ello no significa, como ya se advirtió en la

revisión de la literatura sobre la materia, que una mayor transparencia resulte siempre en mayor participación (Gascó, 2015).

Pero sí hay consenso académico sobre el hecho de que la transparencia favorece debates más ricos, mayor control, y es, por tanto, condición previa a una participación de mayor calidad (IBP, 2015; Bellver y Kaufmann, 2005). Sin embargo, resulta complicado intentar ver alguna relación del indicador de participación con otros dentro del apartado de transparencia que puedan mostrar esfuerzos para propiciar un debate informado en los procesos, ya que indicadores como la existencia de información comprensible (4,44 %), una estrategia de comunicación (4,44 %) o retroalimentación (15,56 %) apenas se dan en la muestra. En todo caso, se trata de una cuestión que sería interesante desarrollar en un estudio que aborde no solo la calidad de la transparencia, sino también la calidad de los procesos participativos locales, más allá de que tengan lugar.

En lo que respecta al apartado de datos presupuestarios abiertos, llama la atención, en primer lugar, un menor desarrollo de las iniciativas en comparación con el apartado de transparencia (promedio de nota de 17,5 % frente a 11,3 %). En este sentido, el retraso en el inicio e implementación de este tipo de proyectos en la Administración local ya se destacaba en los resultados de dos encuestas realizadas por la FEMP en 2014 para conocer el desarrollo de la *Ley 19/2013*. Los resultados, publicados en sendos informes en febrero y julio, sitúan en torno a la modesta cifra del 10 % el número de consistorios que ya estaban abriendo datos, dándose un mayor despliegue de las iniciativas en municipios con más de 75.000 habitantes (el 41 % de estos disponían de portal de datos abiertos) y en los que destaca la colaboración con otras Administraciones y con el sector privado en esta materia, incluidos proyectos de *ciudad inteligente*.

Los resultados de estas encuestas ponen el foco en la disparidad de recursos y de capacitación que existe con las Entidades Locales de menor tamaño, especialmente los municipios de menos de 5.000 habitantes. El rendimiento de las iniciativas de datos abiertos en función del tamaño del municipio es algo que también encontramos en nuestro *ranking*, ya que todos los ayuntamientos (con la excepción de Archena, con algo más de 19.000 habitantes) que están por encima del promedio de nota de este apartado del cuestionario (11,3 %), y que además ocupan las diez primeras posiciones, tienen más de 20.000 habitantes, estando dentro también las tres ciudades con más de 75.000 habitantes.

Estas diferencias ponen de manifiesto la necesidad de apoyo, colaboración y coordinación entre Administraciones. Así, merece la pena reseñar algunas iniciativas que pueden suponer un impulso, como la norma *UNE 178301 de 2015 sobre Ciudades Inteligentes. Datos abiertos (Open Data)*, de forma que se puedan desarrollar proyectos de datos abiertos bajo los mismos estándares y que de este modo sean interoperables y comparables. En la misma línea, las guías editadas por la FEMP en 2017 y 2018 sobre conjuntos de datos mínimos a publicar por los ayuntamientos.

Según el mapa de iniciativas de datos abiertos que se desarrolla en el portal de datos[172] del Gobierno de España, existen 230 iniciativas (portales o catálogos) de datos abiertos en la Administración Local de entre un total de 8.131 municipios. Por tanto, el margen de desarrollo es muy amplio.

Del chequeo de las iniciativas en la Región de Murcia también encontramos diversos modelos para abrir datos presupuestarios, como ocurría con los contenidos de transparencia. El modelo más común es la integración de los datos presupuestarios locales en la herramienta de visualización impulsada por la Comunidad Autónoma[173] y que resulta en un claro ejemplo de colaboración entre instituciones. Se trata de una herramienta que, en todo caso, presenta ciertas limitaciones tanto en la actualización de los datos allí compartidos (solo dos de cada diez consistorios tienen, al menos, incorporado el presupuesto inicial de 2019, y solo uno de cada diez ofrece datos trimestrales), como en la forma de presentarlos (no existe un catálogo de datos presupuestarios, ni licencia abierta explícita, automatización en la publicación o formatos técnicos más avanzados, etc.), aunque se ha contemplado como una herramienta que facilita la comprensión de las cuentas, además de aportar sobre los datos incluidos aspectos básicos como su procesabilidad, granularidad o el uso de formatos técnicos no propietarios. También llama la atención que este recurso común solo esté enlazado, y, por tanto, se dé a conocer, en las webs municipales en poco más de tres de cada diez casos, y esta escasa difusión impide sacar todo el rendimiento a la inversión tecnológica realizada. En este mismo modelo se situarían aquellos consistorios que han optado, de forma adicional, por tener una herramienta propia de visualización, muy similar a la regional, aunque de otro proveedor[174]. En todo caso, y con las limitaciones descritas, el recurso a

[172] Véase https://datos.gob.es/
[173] Consúltese http://presupuestosmunicipales.carm.es/
[174] Caso de Alhama.

este tipo de herramientas de visualización de datos presupuestarios en nuestra muestra coincide con los esfuerzos que en este sentido se identifican a nivel internacional (iniciativas como *Open Spending*, *Where does my money go?,* entre otras*)* y en el ámbito nacional (*¿Dónde van mis impuestos?*, *Presupuestos Municipales*, entre otros proyectos) y cuyo objetivo es avanzar en la comprensión de los presupuestos públicos presentando la información de forma gráfica, atractiva y accesible.

Por otro lado, tenemos los ayuntamientos que publican sus presupuestos en el portal regional de datos abiertos[175], un proyecto que apunta a dar respuesta a la necesidad de optimizar los recursos y la eficacia de las iniciativas. Sin embargo, son solo ocho los ayuntamientos que han incorporado datos al portal, y solo dos, Águilas y Lorca, los que publican datos presupuestarios. El portal regional de datos aporta atributos como la completitud de los datos (metadatos), automatización, catálogo, licencia para la reutilización, formatos técnicos *cinco estrellas*, soporte y participación.

Entre estos dos modelos estarían aquellos consistorios con portal propio y que también incorporan sus conjuntos de datos en iniciativas colectivas como el portal regional y nacional[176] de datos. Son los casos de Lorca y Cartagena, aunque el proyecto de Lorca está mucho más consolidado, siendo el de Cartagena más incipiente, tanto en lo que respecta al desarrollo de su portal propio como a la cantidad de conjuntos de datos que vuelca en las otras plataformas. Por ejemplo, los datos presupuestarios abiertos de Cartagena solo están de momento disponibles en la citada herramienta de visualización.

En definitiva, los resultados del análisis en lo que respecta a los indicadores de datos abiertos muestran deficiencias en el avance de estas iniciativas en la Región de Murcia, que están mucho menos desarrolladas que los portales de transparencia y en las que se observan disparidades en función del tamaño de los municipios. Estos resultados apuntan a la falta de recursos, un aspecto que podría ayudar a corregir la existencia de mayor colaboración y coordinación entre Administraciones, por ejemplo, para evitar que se dupliquen iniciativas, facilitando que se extraiga mayor rendimiento a los esfuerzos que se emprenden. Todo ello contribuiría a conformar una apertura presupuestaria más efectiva y de mayor calidad, facilitando el acceso, la comprensión y reutilización de los

[175] Véase https://datosabiertos.regiondemurcia.es/
[176] Esta información se puede consultar en https://datos.gob.es/

datos, ahondando así en una mayor transparencia y rendición de cuentas y facilitando la labor de los agentes reutilizadores.

Por último, destacar que en todos los casos estudiados en este trabajo de campo no se ha encontrado ninguna institución que cumpliera con el indicador número 30, aquel relativo a la existencia de un *sistema integrado* de transparencia y rendición de cuentas. Estamos hablando de utilizar la información (tanto documentos como datos) para de una forma conectada facilitar replicabilidad, escalabilidad y, finalmente, el control ciudadano, que debe ser la finalidad de toda iniciativa de transparencia. Este tipo de enfoque integrado precisa de recursos y capacidad de planificación para dar forma a un proyecto de Gobierno abierto donde se interrelacionan sus pilares (transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas) y las correspondientes herramientas tecnológicas.

4.3. Análisis de resultados (II). Estudio descriptivo y exploratorio de los factores que podrían relacionarse con la transparencia presupuestaria

4.3.1. Variables tomadas en cuenta en el estudio de caso y proceso de recopilación de los datos necesarios

Tal y como se recoge en el diseño metodológico, la tesis doctoral se propone realizar una aproximación a los factores relacionados con la apertura presupuestaria en los Gobiernos locales. Para ello, se parte del índice o *ranking* de transparencia presupuestaria de calidad que se ha confeccionado de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia, tomándolo como referencia en la elaboración de un estudio de caso de tipo exploratorio y descriptivo.

La elección de esta metodología deriva del hecho de encontrarnos ante un área de conocimiento poco avanzada y frente a un fenómeno multidimensional del que es complejo extraer factores explicativos. Así, esta aproximación nos permitirá analizar el fenómeno en su contexto, considerando los factores que se relacionan con el objeto de estudio, pero sin establecer hipótesis de inicio, y con el objetivo de aportar a la construcción de teoría o incluso poder deducir alguna hipótesis a posteriori.

Los factores objeto de estudio y que se pueden relacionar con la apertura presupuestaria ya han sido presentados en el capítulo metodológico, dividiéndose en tres categorías: *contextuales*, *motivaciones políticas* e *institucionales*. Son factores sobre los que se ha indagado, aunque de manera incipiente y sin consenso sobre su grado de incidencia, en

distintos estudios previos que intentan explicar por qué se producen en mayor o menor medida los procesos de apertura de los Gobiernos locales.

En la siguiente tabla se resumen estos factores, definidos en forma de variables en sus distintas categorías, y a su vez convertidas estas en indicadores concretos para poder extraer los datos de las diversas fuentes de información.

Tabla 8. Factores apertura presupuestaria en los Gobiernos locales y fuente de los datos

Categoría	Variable	Indicador		Fuente datos
Contextuales	Tamaño del municipio	Número de habitantes		Centro Regional de Estadística de Murcia (CREM)
	Situación económica	Presupuesto de gasto por habitante		Ministerio de Hacienda
		Presión fiscal por habitante		Ministerio de Hacienda
		Endeudamiento por habitante		Ministerio de Hacienda
		Tasa de desempleo		Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF)
	Capital social	Número de asociaciones cívicas por habitante		Registro de Asociaciones de la CARM
		Número de federaciones o confederaciones de asociaciones		Registro de Asociaciones de la CARM
Motivaciones de los actores políticos locales	Motivaciones políticas normativas	Ideología del partido que ostenta la Alcaldía		Web del Ayuntamiento y otras fuentes
		Tasa de participación elecciones municipales		Ministerio del Interior
	Motivaciones políticas instrumentales	Competitividad electoral	Mayoría absoluta	Ministerio del Interior
			Coalición de Gobierno	Web del Ayuntamiento y otras fuentes
		Han existido o no casos de corrupción en el municipio		Solicitud de acceso a la

			información pública. Datos no disponibles
Institucionales	Administración electrónica	Número de trámites/servicios en línea	Sede Electrónica del Ayuntamiento
	Organigrama y recursos destinados a la apertura	Concejalía del área	Web del Ayuntamiento
		Normas, planes, programas locales del área	Web del Ayuntamiento
		Presupuesto de gasto del área	Solicitud de acceso a la información pública. Datos parcialmente disponibles
		Consultoría de apoyo	Solicitud de acceso a la información pública. Datos parcialmente disponibles

A continuación, explicamos cómo se ha procedido con la recolección de la información para completar cada indicador en los municipios de la Región de Murcia, especialmente en lo que se refiere a la actualización de cada uno de los datos, criterios aplicados en cada caso y dificultades encontradas para obtener la información. Esta recopilación fue llevada a cabo entre el 25 de mayo de 2020 y el 21 de junio de 2020.

En lo que se refiere a la categoría de factores *contextuales*:

1. *Número de habitantes*. Este indicador define en sí mismo la variable sobre el *tamaño del municipio*. La información de cada municipio se ha consultado en el Portal Estadístico de la Región de Murcia[177], que se gestiona desde el Centro Regional de Estadística de Murcia. En concreto, los datos consultados se refieren a 1 de enero de cada año, se han actualizado con fecha 23/01/2020 y se extraen del Padrón Municipal de Habitantes del INE.

2. *Presupuesto de gasto por habitante*. Primer indicador que se toma en consideración dentro de la variable que describe la *situación económica del*

[177] Véase http://econet.carm.es/

municipio. La información sobre el presupuesto de gasto del ejercicio 2019 de cada ayuntamiento se ha consultado en el portal del Ministerio de Hacienda[178] donde se recopilan los datos de los presupuestos de las Entidades Locales. Se ha obtenido el dato de 2019 en concordancia con el indicador incluido en el cuestionario para elaborar el *ranking*, y dado que algunas instituciones aún no tienen aprobado el ejercicio de 2020. Una vez obtenido el dato del presupuesto anual de gastos para 2019, este se divide entre el número de habitantes para obtener el indicador. Utilizar la cifra de gasto por habitante en lugar del dato absoluto nos permite dimensionar y, por tanto, comprender mejor la situación de cada municipio con independencia de su tamaño, resultando así más óptimo para el análisis posterior. Este mismo baremo lo utilizamos en otros indicadores como el de presión fiscal, el endeudamiento y número de asociaciones cívicas.

3. *Presión fiscal por habitante*. Segundo indicador dentro de la variable *situación económica*. Los datos relativos a los ingresos del presupuesto de 2019 se extraen igualmente de la citada web del Ministerio de Hacienda. En este caso, se tienen en cuenta para obtener el indicador por habitante los ingresos denominados tributarios o fiscales, es decir, los impuestos directos, los impuestos indirectos y las tasas y otros como precios públicos.

4. *Endeudamiento por habitante*. Tercer indicador dentro de la variable *situación económica*. Los datos sobre deuda viva de las Entidades Locales se han obtenido de la web correspondiente del Ministerio de Hacienda[179]. En el momento de realizar la recopilación de la información los datos disponibles son los correspondientes a 31 de diciembre de 2018.

5. *Tasa de desempleo*. Cuarto indicador que completa la variable *situación económica*. Los datos relativos al número de personas desempleadas en la Región de Murcia por municipios se obtienen del Servicio Regional de Empleo y Formación (SEF). La tasa de paro es el porcentaje de personas desempleados sobre la población activa. Para el análisis se ha tomado como referencia el último dato de 2019, el que corresponde a diciembre, en concordancia con otros datos recopilados, pero también para evitar sesgos relativos al incremento de los datos de paro registrados a partir del primer trimestre de 2020 a causa de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19.

6. *Número de asociaciones cívicas por habitante*. Esta información se ha obtenido del Registro de Asociaciones de la CARM, que cuenta tanto con un formulario[180]

[178] Se pueden consultar en https://serviciostelematicosext.hacienda.gob.es/sgcief/presupuestos2019/Publicacion.aspx
[179] Datos disponibles en https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/SistemasFinanciacionDeuda/InformacionEELLs/DeudaViva.aspx
[180] Accesible en el siguiente enlace: https://cpresidencia.carm.es/rptdocumpresi/es.sqa.mvc.Control?PAQUETE_PREFIJO_MODELOS=carm.rptdocum.modelo&PAQUETE_PREFIJO_AUTORIZACION=carm.rptdocum.autorizacion&APLICACI

de búsqueda donde se puede filtrar por varios campos, tales como municipio o tipo de asociación, como con un listado completo de las asociaciones registradas[181].

7. *Número de federaciones y confederaciones de asociaciones*. La información se ha obtenido del citado formulario del Registro de Asociaciones de la CARM, utilizando el filtro de este tipo de asociación para cada municipio.

En lo que respecta a la categoría de factores relacionados con las *motivaciones de los actores políticos locales*, contamos con los siguientes indicadores.

8. *Ideología del partido que ostenta la Alcaldía.* Este indicador se integra dentro de la variable de *motivaciones políticas normativas* y el dato se ha tomado tanto de la web de cada ayuntamiento como, de ser necesario para corroborar la información, de noticias publicadas en medios de comunicación. La identificación de la ideología que corresponde al partido político que gobierna el municipio se ha realizado tomando como referencia la pregunta A13 del último barómetro del CIS disponible en el momento de recopilar la información, en este caso el de febrero de 2020. Esta pregunta se refiere a *"¿Y cómo definiría Ud. políticamente, de acuerdo con esta misma clasificación, a los siguientes partidos políticos?"*[182]

9. *Tasa de participación en las elecciones municipales.* Segundo indicador que ilustra la variable sobre *motivaciones políticas normativas*. Los datos de participación electoral se han obtenido de la web relativa a procesos electorales del Ministerio del Interior[183]. En este caso, se ha realizado una media entre el porcentaje de participación de los comicios locales de 2019 y 2015 para tener un dato más ponderado.

ON=RPTDOCUM&COD_INFORME=ASOCIA_MUNICIPIO&COD_PROYECTO=ASOCIA&COD_LANZAMIENTO=ASOLANZD1&PROCESO=ParametrosLanzamientoDinamico&FORMATO=&VISTA=GenerarParamLanzDinamico&RUTA_VISTA=GenerarParamLanzDinamico&DIRECTORIO_VISTA=es.sqa.mntogenerico.modelo

[181] Véase https://cpresidencia.carm.es/rptdocumpresi/es.sqa.mvc.Control?PAQUETE_PREFIJO_MODELOS=carm.rptdocum.modelo&PAQUETE_PREFIJO_AUTORIZACION=carm.rptdocum.autorizacion&APLICACION=RPTDOCUM&COD_INFORME=ASOCIA_GENERAL&COD_PROYECTO=ASOCIA&COD_LANZAMIENTO=AGDIN&PROCESO=ReportEstatico&FORMATO=REPORTESTATICO&VISTA=ReportEstatico&RUTA_VISTA=ReportEstatico&DIRECTORIO_VISTA=carm.rptdocum.modelo

[182] Entre las definiciones ideológicas de los distintos partidos políticos se encuentran: conservador, demócrata cristiano, liberal, progresista, socialdemócrata, socialista, comunista, nacionalista, feminista, ecologista, entre otras respuestas.

[183] Disponible en http://www.interior.gob.es/informacion-electoral

10. *Mayoría absoluta.* Se trata de un indicador que da muestra de la existencia de mayor o menor competitividad electoral dentro de la variable relativa a las *motivaciones políticas instrumentales*. Los resultados electorales se han obtenido de la citada web del Ministerio del Interior

11. *Coalición de Gobierno.* Segundo indicador en torno a la competitividad electoral. La fuente de los datos en este caso sería la web del ayuntamiento y, de ser necesario para corroborar la información, noticias relativas a la formación de la coalición recogidas en medios de comunicación.

12. *Si han existido casos de corrupción en el ayuntamiento*. Este indicador completa, junto a los de competitividad electoral, la variable relativa a *motivaciones políticas instrumentales*. Sin embargo, no ha sido posible obtener estos datos, por lo que el indicador ha sido finalmente descartado del análisis. La dificultad para obtener la información radicaba en el hecho de que se precisaban datos de condenas por municipios para medir de una forma objetiva la dimensión del problema en cada localidad. En este sentido, el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) cuenta con un repositorio de datos sobre procesos de corrupción[184] por Comunidades Autónomas, no estando esta información disponible por municipios. Aun así, mediante petición de acceso a la información pública[185], se intentó conseguir información más detallada sobre los procesos de corrupción en la Región de Murcia desde el año 2000 hasta la fecha, con información relativa al número de resolución, número de recurso, fecha de resolución, juzgado, número de condenados, delitos imputados y sentido de la condena. A partir de estas referencias de las sentencias, se pretendía indagar en los hechos que pertenecían al ámbito local. Sin embargo, el CGPJ inadmitió a trámite la solicitud de acceso[186] ya que, textualmente, *"solicitado informe a la Sección de Estadística Judicial de este Consejo, esta comunica que no se dispone de la información solicitada, como tampoco de ninguna otra desglosada por las características del querellante o demandante"*. Aun con la dificultad para contar con estos datos, consideramos

[184] Véase http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Transparencia/Repositorio-de-datos-sobre-procesos-por-corrupcion/
[185] Solicitudes con número de expediente 066/2020 y 067/2020.
[186] Acuerdo emitido con fecha 18 de junio de 2020.

que este factor puede afectar de forma muy similar en todos los municipios de la Región, dado el *clima* negativo de percepción de la corrupción que se desarrolla en el conjunto de la sociedad española desde hace dos décadas. Así, según el IPC que elabora Transparencia Internacional, España es el país de Europa en el que más ha empeorado la percepción de la corrupción entre los años 2000 y 2017. La situación es especialmente mala desde 2009 ya que, como advierte la organización, aunque España no tiene una *"corrupción sistémica"*, sí que ha habido múltiples escándalos de corrupción política en los niveles superiores de los partidos y en los Gobiernos locales y autonómicos. En el último de estos índices, publicado en enero de 2020[187], se observa cierta mejoría (subida de cuatro puntos respecto al año anterior), pero se trata tan solo de una mejora muy indiciaría, ya que se sigue *"evidenciando que la corrupción en España continúa siendo un problema grave"*. Y de este modo se advierte, por ejemplo, en el último Eurobarómetro Especial 502 sobre *Corrupción* publicado por la Comisión Europea en diciembre de 2019[188], que recoge que el 94 % de la ciudadanía española cree que la corrupción es un problema habitual, muy por encima de la media europea. En la misma línea, el CIS de febrero de 2020 sigue recogiendo en su habitual pregunta[189] sobre los principales problemas que advierte la ciudadanía la corrupción en los primeros puestos. Por todo ello, el hecho de eliminar este indicador se entiende no será determinante para las conclusiones que se puedan extraer del análisis, entendiendo que esta motivación por emprender acciones que mejoren la transparencia pública para así contrarrestar las percepciones negativas sobre la corrupción puede ser compartida de forma generalizada por la clase política en España.

En tercer lugar, dentro de la categoría de factores *institucionales* se incluyen los siguientes.

13. *Número de trámites en línea*. Este indicador es representativo de la variable que mide el desarrollo de la *Administración electrónica*. Así, el dato se ha extraído del

[187] Véase nota explicativa en https://transparencia.org.es/ipc-2019/
[188] Se puede consultar en https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2247
[189] Pregunta A9 *¿Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España? ¿Y el segundo? ¿Y el tercero?*

catálogo de trámites *en línea* disponibles en las distintas sedes electrónicas de los ayuntamientos.

14. *Existencia de Concejalía del área de transparencia*. Este indicador, perteneciente a la variable sobre *organigrama y recursos destinados a la apertura*, se ha consultado en las correspondientes webs municipales, chequeando en este caso las competencias delegadas por Alcaldía para la actual legislatura a cada uno de los concejales y las concejalas del equipo de Gobierno local.

15. *Normas, planes, programas locales del área de transparencia*. Esta información, que se integra en la misma variable sobre *organigrama y recursos*, se ha consultado igualmente en la web municipal de cada Entidad Local.

16. *Presupuesto de gasto del área de transparencia*. Para este indicador, relativo también a la variable sobre *organigrama y recursos*, no se cuenta con datos de todas las instituciones, y aquellos que sí se manejan pueden resultar difusos o incompletos para su comparación, por lo que se ha decidido descartar esta información para el análisis. Necesitábamos conocer el gasto correspondiente a transparencia asignado en el presupuesto municipal, algo que no siempre se indica de forma explícita, ya que esta asignación puede estar incluida en diversas partidas con distintas denominaciones, tales como nuevas tecnologías, sociedad de la información, participación ciudadana, etc. De este modo, se solicitó la información a las propias instituciones a través de peticiones de información realizadas a los 45 ayuntamientos entre los días 28 y 29 de abril de 2020. Estas solicitudes de información se encontraron con la dificultad de la suspensión de plazos administrativos con motivo de la declaración del Estado de Alarma en nuestro país desde el 14 de marzo de 2020, pero también con retrasos posteriores a su reanudación el 1 de junio, hasta el punto de que a fecha 2 de julio de 2020, cuando se decide dar por cerrada la recopilación de datos para poder avanzar en la realización del análisis, apenas se han recibido en total quince respuestas. A esta dificultad se ha sumado la propia imposibilidad de muchos consistorios para calcular este gasto y dar una cifra concreta, por estar disperso el gasto de transparencia en distintas partidas, incluido el portal de transparencia en los costes totales de la sede electrónica, y/o transversalizada la gestión en cuanto a los

recursos humanos o departamentos implicados, por ejemplo, en la actualización del portal. En este sentido, nos parece muy aclaratoria la respuesta ofrecida por el Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas en la que afirma que *"en el presupuesto de 2019 no existe ninguna partida presupuestaria destinada expresamente a transparencia, ni tampoco dispone este Ayuntamiento de un análisis de los costes que le permita facilitarle el importe exacto del gasto destinado a transparencia."* A pesar de ello, la respuesta del citado consistorio desglosa a continuación las actuaciones que desarrolla en la materia con personal propio de distintas áreas. En definitiva, en estas circunstancias, el indicador difícilmente se puede incluir en el análisis sin conllevar más confusión que otra cosa. Y en todo caso, la variable relativa al tamaño del municipio puede servir a la investigación para explicar de qué modo se relaciona con la apertura la existencia de más o menos recursos.

17. *Consultoría de apoyo*. Este indicador buscaba en un principio conocer si las actuaciones de transparencia se afrontaban principalmente con los recursos técnicos y humanos de los ayuntamientos o se recurría a asesoramiento externo. Para conocer el dato se realizaron igualmente las correspondientes solicitudes de acceso a la información pública, efectuadas en los días ya señalados y encontrando las mismas dificultades expuestas. Así, se decide no utilizar el indicador en el análisis por las escasas respuestas recibidas y porque en la mayor parte de los casos la asistencia externa consiste en los servicios de plataforma o sede electrónica y gestión de expedientes, donde se integraría el portal de transparencia.

4.3.2. Análisis de los factores que podrían relacionarse con la transparencia presupuestaria

A continuación, se detallan de forma descriptiva los resultados y conclusiones extraídas de la observación de las distintas variables en función de la posición obtenida en el *ranking* general de transparencia presupuestaria de calidad por los distintos ayuntamientos estudiados.

a) Tamaño del municipio

Esta variable, definida en función del indicador relativo al *número de habitante*s del municipio, se integra dentro de los factores denominados *contextuales*, junto a otras variables de tipo socio-económico.

El *tamaño del municipio* ha sido señalado en una diversidad de investigaciones centradas en el ámbito local español como uno de los principales factores que se relacionan con la presencia de mayores niveles de transparencia fiscal (Frías-Aceituno et al., 2014; Caamaño-Alegre et al., 2013; Albalate, 2012; Guillamón et al., 2011; Cárcaba y García-García, 2010; Serrano-Cinca et al., 2008) y de más oportunidades para la participación (Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011).

En la tabla que se muestra a continuación se puede consultar el número de habitantes de cada municipio y su posición en el *ranking* de transparencia.

Tabla 9. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de habitantes

Puesto ranking	Puntuación general		Número de habitantes
1	Cartagena	66,3 %	214.802
2	Águilas	65,3 %	35.301
3	Lorca	63,8 %	94.404
4	Alhama de Murcia	43,3 %	22.077
5	Bullas	41,5 %	11.530
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	21.471
7	Molina de Segura	40,8 %	71.890
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	25.476

9	San Javier	39,3 %	32.489
10	Jumilla	35,8 %	25.600
11	Murcia	35,0 %	453.258
12	Beniel	33,5 %	11.318
13	Archena	33,3 %	19.301
14	Totana	33,3 %	32.008
15	Torre Pacheco	32,0 %	35.676
16	Yecla	31,5 %	34.432
17	Cehegín	30,8 %	14.983
18	Abanilla	30,5 %	6.127
19	Cieza	29,8 %	34.988
20	Lorquí	29,5 %	7.141
21	Mula	29,5 %	16.883
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	15.394
23	Alguazas	28,5 %	9.638
24	Calasparra	27,8 %	10.178
25	Alcantarilla	26,8 %	42.048

26	Santomera	26,0 %	16.206
27	Caravaca	23,5 %	25.760
28	Los Alcázares	23,5 %	16.138
29	Mazarrón	23,0 %	32.209
30	Albudeite	22,5 %	1.373
31	Blanca	22,5 %	6.539
32	La Unión	22,5 %	20.225
33	Librilla	22,5%	5.305
34	Aledo	21,0 %	1.022
35	Pliego	20,5 %	3.847
36	Fuente Álamo	19,8 %	16.583
37	Campos del Río	18,5 %	2.028
38	Ceutí	18,5 %	11.787
39	Abarán	17,5 %	12.964
40	Fortuna	17,5 %	10.112
41	Villanueva	13,8 %	2.910
42	Ulea	12,5 %	874

43	Ojós	10,0 %	500
44	Moratalla	0,0 %	7.839
45	Ricote	0,0 %	1.264

Fuente: elaboración propia

A partir de los datos podemos realizar observaciones en función de distintas aproximaciones a estos.

En primer lugar, si tenemos en cuenta que el aprobado se sitúa en el 50 %, comprobamos que los tres ayuntamientos que superan esta nota (Cartagena, Águilas y Lorca) tienen más de 20.000 habitantes, entrando dos de ellos dentro de la categoría de grandes ciudades (por encima de 75.000 habitantes).

Lo llamativo de este *pódium* que representan las tres primeras posiciones del *ranking* es la ausencia del ayuntamiento de la ciudad más poblada y capital de provincia, como es el caso de Murcia, que ocupa el puesto once y, por tanto, también queda fuera de los diez primeros puestos del *ranking.* En contraposición, destaca la presencia de Bullas en la quinta posición, siendo un municipio con 11.530 habitantes. De hecho, se trata del único ayuntamiento de una ciudad con menos de 20.00 habitantes que entra dentro de los diez primeros puestos.

Si nos fijamos en el promedio de nota obtenido en el *ranking* general por el conjunto de los ayuntamientos, situado en 28,8 %, comprobamos que todos los municipios que están por encima de esta nota tienen más de 5.000 habitantes, lo que nos llevaría a pensar en este tamaño de municipio como una posible barrera o límite para un efectivo desarrollo de las políticas de apertura, como apuntan investigaciones previas[190]. Así, por debajo del promedio de nota estarían todos los municipios de menos de 5.000 habitantes y solo cuatro ciudades de más de 20.000 (Alcantarilla, Caravaca, La Unión y Mazarrón). Además, en los últimos diez puestos del *ranking* no hay ningún municipio de más de 20.000 habitantes; mientas que los últimos cinco puestos son ocupados por municipios de menos de 5.000 habitantes, con la excepción de Moratalla (7.839 habitantes).

[190] Véase Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012.

Por tanto, estos resultados apuntan a que el tamaño del municipio puede influir en los niveles de transparencia de los Gobiernos locales, en la línea marcada por la literatura sobre la cuestión.

Tabla 10. Promedio de nota en el *ranking* en función de escala de habitantes del municipio

Número de municipios	Escala de habitantes	Promedio de nota
2	Más de 100.000	50,65 %
2	Entre 50.000 y 100.000	52,3 %
14	Entre 20.000 y 50.000	34,83 %
13	Entre 10.000 y 20.000	26,82 %
6	Entre 5.000 y 10.000	22,25 %
6	Entre 1.000 y 5.000	16,05 %
2	Menos de 1.000	11,25 %

Fuente: elaboración propia

Sin embargo, como recuerdan Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), el efecto que puede tener la variable del *tamaño del municipio* en la apertura de los Gobiernos locales puede explicarse por distintas razones, como es el hecho que de una localidad de mayor población cuente con más recursos y desarrollo institucional orientado a la apertura, pero también desde el enfoque de las motivaciones políticas que buscan incorporar más diversidad de visiones políticas en un contexto de mayor complejidad social como el que presentan municipios más grandes. Esto significa que para tener mayor grado de certeza sobre el impacto del factor *tamaño del municipio* se tendrían que controlar otras variables de capacidad institucional (indicadores como el desarrollo de la Administración electrónica y los recursos destinados a la apertura), así como las motivaciones políticas que pudieran relacionarse con un mayor desarrollo del organigrama (concejalías y planes del área).

En todo caso, el tamaño del municipio es un factor cuyo grado de relación con la apertura gubernamental es complejo de determinar por la posible incidencia de otras muchas variables que también iremos abordando a lo largo del análisis descriptivo. En este objetivo también nos ayudará un estudio más profundo de los casos de los municipios de Murcia y Bullas, en los que el factor tamaño de población parece tener menos relación con su posición en el *ranking* de transparencia.

b) Situación económica del municipio

Continuando con los factores dentro de la categoría de los *contextuales*, la variable sobre la *situación económica del municipio* se nutre en nuestra investigación de cuatro indicadores: presupuesto de gasto por habitante, presión fiscal por habitante, endeudamiento por habitante y tasa de desempleo.

En primer lugar, el *presupuesto de gasto por habitante* se conecta con la capacidad presupuestaria o financiera de un ayuntamiento y, por tanto, con los recursos que pueden destinarse a facilitar la apertura (por ejemplo, desarrollo de la Administración electrónica), siendo así unos de los factores que la literatura relaciona de forma más recurrente con la transparencia pública local (Piotrowski y Bertelli, 2011).

En la siguiente tabla se pueden consultar los datos relativos a este indicador, en función del puesto en el *ranking* y nota de cada institución.

Tabla 11. Puesto en el *ranking*, puntuación general y presupuesto de gasto por habitante

Puesto *ranking*	Puntuación general		Presupuesto de gasto por habitante (Cantidades en euros)
1	Cartagena	66,3 %	865,69
2	Águilas	65,3 %	785,98
3	Lorca	63,8 %	768,54
4	Alhama de Murcia	43,3 %	905,60
5	Bullas	41,5 %	700,44
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	779,01
7	Molina de Segura	40,8 %	881,38
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	1.009,41
9	San Javier	39,3 %	1.454,97
10	Jumilla	35,8 %	801,44
11	Murcia	35,0 %	948,52

12	Beniel	33,5 %	621,48
13	Archena	33,3 %	840,74
14	Totana	33,3 %	918,79
15	Torre Pacheco	32,0 %	923,70
16	Yecla	31,5 %	831,90
17	Cehegín	30,8 %	818,29
18	Abanilla	30,5 %	886,11
19	Cieza	29,8 %	622,18
20	Lorquí	29,5 %	1.259,04
21	Mula	29,5 %	674,60
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	802,34
23	Alguazas	28,5 %	690,21
24	Calasparra	27,8 %	835,27
25	Alcantarilla	26,8 %	645,98
26	Santomera	26,0 %	721,95
27	Caravaca	23,5 %	841,96
28	Los Alcázares	23,5 %	No hay datos disponibles
29	Mazarrón	23,0 %	945,00
30	Albudeite	22,5 %	No hay datos disponibles
31	Blanca	22,5 %	1.006,88
32	La Unión	22,5 %	No hay datos disponibles
33	Librilla	22,5 %	577,89
34	Aledo	21,0 %	2.130
35	Pliego	20,5 %	728,35

36	Fuente Álamo	19,8 %	884,65
37	Campos del Río	18,5 %	896,81
38	Ceutí	18,5 %	765,17
39	Abarán	17,5 %	658,38
40	Fortuna	17,5 %	No hay datos disponibles
41	Villanueva	13,8 %	581,58
42	Ulea	12,5 %	1.186,05
43	Ojós	10,0 %	1.904
44	Moratalla	0,0 %	No hay datos disponibles
45	Ricote	0,0 %	No hay datos disponibles

Fuente: elaboración propia

El promedio de gasto por habitante entre los 39 ayuntamientos de los que se dispone de información es de 900 euros. Tomando como referencia esta cantidad podemos realizar algunas apreciaciones en la parte alta y baja del *ranking*. En la parte alta comprobamos, en primer lugar, que los tres ayuntamientos que aprueban están por debajo del promedio de gasto por habitante; en segundo lugar, que entre los diez consistorios que tienen mejor nota solo tres superan el promedio de gasto, en porcentaje similar (32 %, siete en total) a los ayuntamientos que están dentro de las primeras veintidós posiciones, que marcan el límite de la nota media del índice (28,8 %). Por otro lado, si observamos la parte baja del *ranking*, es decir, las restantes veintitrés posiciones, el número de ayuntamientos que gastan por habitante más de 900 euros es de cinco en total (22 %), aunque llama la atención que dos ellos, Ulea y Ojós, que superan de largo la media de gasto, están entre las posiciones más bajas del *ranking*, 42 y 43 respectivamente.

Estos datos no arrojan luz sobre la posible relación del indicador de *gasto por habitante* con las posiciones obtenidas en el *ranking* de transparencia. Y lo mismo ocurre si, observando desde otra óptica, comprobamos que el promedio de nota de los ayuntamientos (doce en total) que superan los 900 euros de gasto es de 28,48 %, mientras que la nota media de los 33 ayuntamientos restantes que gastan por debajo de esa cifra es de 28,88 %.

Por tanto, nuestros datos no apuntan a que pudiera darse una conexión entre mayor *presupuesto gasto por habitante* y mejores niveles de transparencia, como sostiene la literatura. Sin embargo, esta relación puede estar condicionada por otra serie de variables que mostrarían esa efectiva capacidad financiera e institucional que presuponemos en torno al indicador. Hablamos, en concreto, de los recursos y organigrama destinado a la apertura. En este caso, contamos, por un lado, con información limitada en lo que se refiere a los recursos destinados al área, mientras que el estudio descriptivo no añade el control multivariable. Pero hay que tener en cuenta que otros indicadores analizados, como el del *tamaño del municipio*, aportan información sobre esa capacidad institucional que demanda la apertura, por lo que este dato puede ser también tomado de referencia para indagar en la relevancia de este factor.

Continuando con el análisis de la variable sobre *situación económica del municipio*, el segundo indicador que la compone es el de la *presión fiscal por habitante*, un dato que implicaría mayores niveles de transparencia en fiscal en tanto que habría mayor demanda de apertura por parte de la ciudadanía (Ferejohn, 1999).

En la siguiente tabla se pueden consultar los datos de este indicador recopilados para los ayuntamientos de nuestra muestra, ordenados por su posición en el *ranking* de transparencia.

Tabla 12. Puesto en el *ranking*, puntuación general y presión fiscal por habitante

Puesto *ranking*	Puntuación general		Presión fiscal por habitante (Cantidades en euros)
1	Cartagena	66,3 %	678,21
2	Águilas	65,3 %	539,87
3	Lorca	63,8 %	529,66
4	Alhama de Murcia	43,3 %	603,77
5	Bullas	41,5 %	497,99
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	526,15
7	Molina de Segura	40,8 %	564,00

8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	696,50
9	San Javier	39,3 %	1.064,96
10	Jumilla	35,8 %	476,70
11	Murcia	35,0 %	629,33
12	Beniel	33,5 %	349,92
13	Archena	33,3 %	423,01
14	Totana	33,3 %	454,14
15	Torre Pacheco	32,0 %	675,08
16	Yecla	31,5 %	502,88
17	Cehegín	30,8 %	568,44
18	Abanilla	30,5 %	611,803
19	Cieza	29,8 %	360,85
20	Lorquí	29,5 %	780,32
21	Mula	29,5 %	496,94
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	498,34
23	Alguazas	28,5 %	467,10
24	Calasparra	27,8 %	549,56
25	Alcantarilla	26,8 %	411,19
26	Santomera	26,0 %	494,66
27	Caravaca	23,5 %	607,10
28	Los Alcázares	23,5 %	No hay datos disponibles
29	Mazarrón	23,0 %	727,31
30	Albudeite	22,5 %	No hay datos disponibles
31	Blanca	22,5 %	423,91

32	La Unión	22,5 %	No hay datos disponibles
33	Librilla	22,5 %	426,27
34	Aledo	21,0 %	1.068,98
35	Pliego	20,5 %	403,97
36	Fuente Álamo	19,8 %	641,54
37	Campos del Río	18,5 %	558,79
38	Ceutí	18,5 %	408,80
39	Abarán	17,5 %	432,30
40	Fortuna	17,5 %	No hay datos disponibles
41	Villanueva	13,8 %	371,44
42	Ulea	12,5 %	783,63
43	Ojós	10,0 %	1.009,60
44	Moratalla	0,0 %	No hay datos disponibles
45	Ricote	0,0 %	No hay datos disponibles

Fuente: elaboración propia

El promedio de *ingresos tributarios por habitante* de los 39 ayuntamientos de los que se dispone de datos es de 572,18 euros. Así, por encima de este promedio se sitúa un consistorio en los tres primeros puestos del *ranking*, cuatro dentro de los diez primeros puestos y ocho (36 %) entre las veintidós primeras posiciones. Mientras, en la parte baja del índice, en los veintitrés últimos puestos hay seis ayuntamientos (26 %) por encima de la media de ingresos, siendo en otra ocasión llamativos los casos de Ulea y Ojós en las posiciones 42 y 43, respectivamente.

Por su parte, si analizamos el promedio de nota que obtienen los catorce ayuntamientos que, en total, superan el promedio de ingresos citado, encontramos que es del 30,43 % (nota aproximada que marca el puesto dieciocho del *ranking*). Mientras, la nota media de los ayuntamientos restantes que se sitúan por debajo del promedio de ingresos es de 28,02 %, una diferencia de tan solo de 2,41 % menos.

De nuevo, los datos parecen indicar que el factor de la *presión fiscal* pudiera no ser relevante para el desarrollo de la transparencia, al contrario de las conclusiones a las que llegan otros estudios realizados en el ámbito local (Ingram, 1984; Guillamón et al., 2011). En este sentido, otra vez debemos hacer mención al papel que pueden desempeñar otras variables en el desarrollo de fenómeno, en tanto situamos este indicador en el terreno de la demanda de transparencia. Estas variables, que se abordarán a lo largo del estudio descriptivo, serían, por una parte, aquellas relativas a las motivaciones (normativas o instrumentales) de los actores políticos locales que decidirían aumentar los niveles de transparencia en ese contexto de demanda social para legitimar la exigencia fiscal, o bien para incrementar, de forma genuina, la conciencia ciudadana en torno al pago de impuestos. Por otro lado, y en relación a la conciencia fiscal, igualmente cabría analizar el capital social que se observa en el municipio[191]. Así, la existencia o no de estas motivaciones y el grado de demanda que pudiera originarse, por ejemplo, en una sociedad civil fuerte y organizada, afectarían al desarrollo de la transparencia fiscal junto con la variable de la presión fiscal ejercida.

El tercer indicador que se integra en la variable de la situación económica del municipio es el *endeudamiento* del consistorio. En la literatura analizada, la relación del endeudamiento con la transparencia fiscal puede darse de forma que las instituciones con mejor salud económica (menos endeudadas) sean más transparentes (Alt y Lassen, 2006a; Alt et al., 2006; Bastida y Benito, 2007; Vicente, Benito y Bastida, 2013). Por el contrario, también puede ocurrir que contextos de crisis económica y fiscal supongan una oportunidad para reforzar la transparencia fiscal y se demande más disciplina y escrutinio (Arapis y Reitano, 2017; Khagram, Fung y De Renzio, 2013).

Tabla 13. Puesto en el *ranking*, puntuación general y endeudamiento por habitante

Puesto *ranking*	Puntuación general		Endeudamiento por habitante (Cantidades en euros)
1	Cartagena	66,3 %	273,61
2	Águilas	65,3 %	58,72
3	Lorca	63,8 %	385,28

[191] En este sentido, un buen ejemplo sobre la relación entre conciencia fiscal y participación ciudadana han sido los mecanismos de presupuesto participativo que, siguiendo a Cabannes (2004a), han contribuido en algunos casos, y especialmente en América Latina, a aumentar la recaudación fiscal y reducir la morosidad.

4	Alhama de Murcia	43,3 %	0
5	Bullas	41,5 %	551,17
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	0
7	Molina de Segura	40,8 %	192,79
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	880,90
9	San Javier	39,3 %	406
10	Jumilla	35,8 %	2,22
11	Murcia	35,0 %	727,72
12	Beniel	33,5 %	856,60
13	Archena	33,3 %	904,09
14	Totana	33,3 %	3.055,79
15	Torre Pacheco	32,0 %	283,10
16	Yecla	31,5 %	323,85
17	Cehegín	30,8 %	563,63
18	Abanilla	30,5 %	447,69
19	Cieza	29,8 %	34,92
20	Lorquí	29,5 %	456,65
21	Mula	29,5 %	468,04
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	511,49
23	Alguazas	28,5 %	212,59
24	Calasparra	27,8 %	586,16
25	Alcantarilla	26,8 %	789,64
26	Santomera	26,0 %	244,78
27	Caravaca	23,5 %	1.067,08

28	Los Alcázares	23,5 %	630,87
29	Mazarrón	23,0 %	95,62
30	Albudeite	22,5 %	197,37
31	Blanca	22,5 %	387,36
32	La Unión	22,5 %	487,96
33	Librilla	22,5 %	1.110,65
34	Aledo	21,0 %	3.078,27
35	Pliego	20,5 %	390,17
36	Fuente Álamo	19,8 %	873,18
37	Campos del Río	18,5 %	1076,42
38	Ceutí	18,5 %	2.325,01
39	Abarán	17,5 %	590,32
40	Fortuna	17,5 %	0
41	Villanueva	13,8 %	2.952,23
42	Ulea	12,5 %	0
43	Ojós	10,0 %	720
44	Moratalla	0,0 %	1.605,81
45	Ricote	0,0 %	330,69

Fuente: elaboración propia

Los datos mostrados en la tabla indican que ninguno de los tres ayuntamientos que aprueban y solo uno dentro de las diez primeras posiciones del *ranking* está por encima del promedio de endeudamiento de los 45 municipios de la Región, situado en 692 euros. Si miramos, por su parte, a las veintidós primeras posiciones, aquí encontramos solo cinco (22,7 %) de estos ayuntamientos más endeudados. Mientras, en la parte baja de la tabla, dentro de las veintitrés últimas posiciones estarían diez de los ayuntamientos que superan la media de endeudamiento (43,50 %).

Desde otra óptica, observamos que los quince ayuntamientos más endeudados (todos los que superan el promedio de deuda regional) alcanzan una nota media en el *ranking* de 23,32 %, una diferencia de cinco puntos y medio respecto de la nota media del índice general (28,8 %). Esta diferencia es aún mayor, algo más de ocho puntos, si la comparamos con la nota media obtenida por los treinta ayuntamientos que tienen menos deuda (por debajo del promedio regional), siendo esta de 31,49 %.

Estos datos nos llevarían a considerar que un menor endeudamiento pueda estar relacionado con una mayor apertura, en la línea apuntada por investigaciones que señalan la asociación de la transparencia fiscal con la salud económica de las Administraciones Públicas. En este sentido, la deuda y el déficit público es un indicador muy relevante a la hora de abarcar la *situación económica* de un país, región o municipio, siendo también un instrumento de la política económica[192]. En el caso del ámbito local español, la expansión de la deuda de los ayuntamientos ha estado muy relacionada con la cuestión de las competencias impropias que ejercen como Administración más próxima y su necesidad de financiación, siendo esta cuestión clave para abordar los retos del *municipalismo* y las demandas sociales y ciudadanas que afrontan las Entidades Locales (FEMP, 2010), y de ahí que se estableciera una estricta normativa sobre estabilidad presupuestaria[193].

El último indicador que situamos dentro de la variable de *situación económica del municipio* sería el de la *tasa de desempleo*, cuyos datos en relación al *ranking* se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 14. Puesto en el *ranking*, puntuación general y tasa de desempleo

Puesto *ranking*	Puntuación general		Tasa de desempleo (en tanto por ciento)
1	Cartagena	66,3 %	16,72
2	Águilas	65,3 %	13,80
3	Lorca	63,8 %	11,45

[192] Un recorrido por el concepto, tipologías e implicaciones puede encontrarse en *Wikipedia*: https://es.wikipedia.org/wiki/Deuda_p%C3%BAblica

[193] Como destaca Folgado (2011), en el contexto de la crisis económica y financiera la posición mayoritaria de los Gobiernos de la Unión Europea fue apostar por la estabilidad presupuestaria para recuperar la confianza de los mercados e impulsar una recuperación económica sobre bases sólidas.

4	Alhama de Murcia	43,3 %	13,42
5	Bullas	41,5 %	17,23
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	15,02
7	Molina de Segura	40,8 %	15,87
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	17,03
9	San Javier	39,3 %	14,07
10	Jumilla	35,8 %	14,49
11	Murcia	35,0 %	14,20
12	Beniel	33,5 %	9,73
13	Archena	33,3 %	12,19
14	Totana	33,3 %	9,34
15	Torre Pacheco	32,0 %	11,19
16	Yecla	31,5 %	16,62
17	Cehegín	30,8 %	19,61
18	Abanilla	30,5 %	14,50
19	Cieza	29,8%	14,06
20	Lorquí	29,5 %	14,63
21	Mula	29,5 %	14,04
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	9,90
23	Alguazas	28,5 %	16,31
24	Calasparra	27,8 %	18,33
25	Alcantarilla	26,8 %	18,13
26	Santomera	26,0 %	11,04
27	Caravaca	23,5 %	15,21

28	Los Alcázares	23,5 %	14,43
29	Mazarrón	23,0 %	12,81
30	Albudeite	22,5 %	22,64
31	Blanca	22,5 %	12,74
32	La Unión	22,5 %	21,16
33	Librilla	22,5 %	13,59
34	Aledo	21,0 %	10,18
35	Pliego	20,5 %	12,18
36	Fuente Álamo	19,8 %	9,56
37	Campos del Río	18,5 %	18,09
38	Ceutí	18,5 %	13,21
39	Abarán	17,5 %	9,74%
40	Fortuna	17,5 %	17,44
41	Villanueva	13,8 %	14,24
42	Ulea	12,5 %	14,01
43	Ojós	10,0 %	20,92
44	Moratalla	0,0 %	20,58
45	Ricote	0,0 %	17,01

Fuente: elaboración propia

Algunas aproximaciones apuntan a que un mejor estatus económico, con menos desempleo, se relaciona con mejores niveles de transparencia (Piotrowski y Van Ryzin, 2007; Hameed, 20005), mientras que, en otro sentido, puede ocurrir que los niveles de apertura sean más bajos si hay más desempleo, es decir, con una peor situación económica (Tejedo-Romero y Ferraz, 2015; Caamaño-Alegre et al., 2013; Albalate, 2012).

Lo que nos muestran nuestros datos es que parece no haber relación en ninguno de los dos sentidos. Así, comprobamos que en las diez primeras posiciones del *ranking* se sitúan

en igual proporción (50 %) ayuntamientos que están por encima y por debajo del promedio de desempleo regional, situado en el 14,51 %. Las diferencias de porcentaje aumentan si tomamos como referencia los veintidós primeros puestos del *ranking*, en los que algo más del 36 % de los ayuntamientos superan el promedio de paro, frente al 67 % que se sitúa por debajo. Pero, si observamos las veintitrés últimas posiciones de la tabla, serían un 48 % los consistorios que superan el promedio de paro frente a un 52 % que se situarían por debajo.

Tampoco si atendemos a la media de nota en el *ranking* en las Entidades Locales que están por encima y por debajo del promedio de paro regional los resultados indican que pudiera haber una conexión, ya que la diferencia es de solo 2,46 puntos entre estos dos grupos de consistorios.

De nuevo, es preciso hacer referencia a la necesidad de describir y/o controlar otros factores (contextuales, motivaciones políticas y capacidad institucional) para poder indagar en la relevancia del indicador relativo a la *tasa de desempleo* y, en general, aproximarnos a una variable compleja como es la de la *situación económica* y su posible relación con los niveles de transparencia fiscal. Se trata de factores en los que se irá profundizando a lo largo del estudio descriptivo y que ayudarán a enriquecer las consideraciones que ya se han podido adelantar en torno a indicadores como el *tamaño del municipio* y el *endeudamiento*, y que pueden dar muestra de la capacidad institucional y el desempeño de la gestión económica que se conectarían con los niveles de apertura fiscal.

c) Capital social

Esta variable es, junto al *tamaño del municipio* y su *situación económica*, el tercer punto de vista bajo el que analizamos los factores de tipo contextual que pueden estar relacionados por la apertura presupuestaria. El *capital social* se describe a partir del indicador del *número de asociaciones cívicas por habitante*, como puede consultarse en la siguiente tabla.

Tabla 15. Puesto en el *ranking*, puntuación general y asociaciones cívicas por habitante

Puesto *ranking*	Puntuación general		Número de asociaciones cívicas por habitante
1	Cartagena	66,3 %	0,0072
2	Águilas	65,3 %	0,0062
3	Lorca	63,8 %	0,0066
4	Alhama de Murcia	43,3 %	0,0092
5	Bullas	41,5 %	0,0111
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	0,0069
7	Molina de Segura	40,8 %	0,0066
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	0,0061
9	San Javier	39,3 %	0,0068
10	Jumilla	35,8 %	0,0078
11	Murcia	35,0 %	0,0064
12	Beniel	33,5 %	0,0039
13	Archena	33,3 %	0,0065
14	Totana	33,3 %	0,0096
15	Torre Pacheco	32,0 %	0,0073
16	Yecla	31,5 %	0,0061
17	Cehegín	30,8 %	0,0072
18	Abanilla	30,5 %	0,0135
19	Cieza	29,8 %	0,0067
20	Lorquí	29,5 %	0,0078
21	Mula	29,5 %	0,0094

22	Puerto Lumbreras	29,5 %	0,0048
23	Alguazas	28,5 %	0,0071
24	Calasparra	27,8 %	0,0068
25	Alcantarilla	26,8 %	0,0051
26	Santomera	26,0 %	0,0062
27	Caravaca	23,5 %	0,0112
28	Los Alcázares	23,5 %	0,0058
29	Mazarrón	23,0 %	0,0055
30	Albudeite	22,5 %	0,0109
31	Blanca	22,5 %	0,0094
32	La Unión	22,5 %	0,0057
33	Librilla	22,5 %	0,0071
34	Aledo	21,0 %	0,0146
35	Pliego	20,5 %	0,0062
36	Fuente Álamo	19,8 %	0,0055
37	Campos del Río	18,5 %	0,0128
38	Ceutí	18,5 %	0,0048
39	Abarán	17,5 %	0,0094
40	Fortuna	17,5 %	0,0073
41	Villanueva	13,8 %	0,0072
42	Ulea	12,5 %	0,0114
43	Ojós	10,0 %	0,022
44	Moratalla	0,0 %	0,0109
45	Ricote	0,0 %	0,0110

Fuente: elaboración propia

A partir de la literatura previamente analizada, cabría esperar una relación positiva entre los niveles de apertura gubernamental y la variable del *capital social,* medida en función del *número de asociaciones* cívicas, teniendo en cuenta que en una sociedad con mayor grado de organización y capacidad de movilización se puedan desarrollar en mayor medida iniciativas de transparencia y participación impulsadas "desde abajo".

Pero los datos parecen no apuntar en esta dirección. Si observamos, por ejemplo, los diez ayuntamientos con mejor nota en el *ranking* de transparencia, solo uno de ellos (Alhama) está por encima del promedio regional de asociaciones por habitante, situado en 0,0081. En la misma línea, dentro de las veintidós primeras posiciones del r*anking* (que marcan el promedio de nota de 28,8 %) solo se situarían cinco (22,7 %) de estos ayuntamientos con mejor índice de asociaciones. En la parte baja de la tabla, últimas veintitrés posiciones, tendríamos por su parte a diez (43,5 %) de los consistorios por encima del promedio de asociaciones, estando tres de ellos en las cinco últimas posiciones del *ranking*.

Además, los quince ayuntamientos que están por encima del promedio regional en *número de asociaciones por habitante* tienen una nota media en el *ranking* de 21,74 %; mientras, los treinta ayuntamientos restantes, con menor promedio de asociaciones, obtienen una nota de 32,28 %, más de diez puntos superior.

Tampoco parece haber conexión si observamos los registros de asociaciones por habitante en los municipios que realizan presupuesto participativo. Así, solo cuatro de ellos, de entre el total de dieciséis consistorios con este mecanismo de participación, cuentan con un promedio de asociaciones superior a la media. Se trata de un dato que parece contradecir la importancia de la densidad asociativa como un factor a tener en cuenta para que se desarrollen procesos participativos y que estos sean de mayor calidad (Navarro et al., 2010), y sobre el que cabe extender la reflexión, considerando, además, el peso que ha tenido la sociedad civil organizada en el desarrollo de los mecanismos de presupuesto participativo, tanto en Brasil como en España, algo ampliamente destacado por la literatura existente en la materia (Francés, Carrillo y Sanchís, 2015; Chavez, 2012; Ganuza y Gómez, 2008).

Lo cierto es que, si exploramos en la incidencia que puede tener el asociacionismo para producir *capital social,* no podemos obviar la cuestión relativa a la histórica debilidad por la que se ha distinguido la sociedad civil en nuestro país (Subirats, 1999), algo que puede

condicionar los resultados obtenidos. España, como recuerdan Morales y Mota (2006), es a comienzos del siglo XXI *"una de las democracias europeas consolidadas con menores niveles de participación en asociaciones"* (p. 79) y este hecho no ha cambiado si atendemos a los datos que periódicamente ofrece el CIS[194]. Además, si ahondamos en la influencia que pueda tener este contexto, también podríamos tener en cuenta que la Región de Murcia se encontraba igualmente a inicios de siglo entre las Comunidades Autónomas con menor nivel de capital social, según el estudio desarrollado por Mota y Subirats (2000).

Igualmente cabría indagar en la variable objeto de estudio, el *capital social*, ante su amplitud y la posibilidad de que el indicador relativo al *número de asociaciones* pueda abarcar por completo el fenómeno. Lo cierto es que el tamaño la sociedad civil conformado por las asociaciones voluntarias ha sido utilizado comúnmente, siguiendo los trabajos de Putnam, para medir el *capital social*, pero no es menos cierto que se podría ahondar en el propio indicador, como ahora veremos, e incluso utilizar otros baremos[195]. En este sentido, Mota y Subirats (2000) advierten de que el valor de esas "*redes de compromiso cívico"* que constituyen las asociaciones no radica tanto en su número como en aquel porcentaje de personas que se implican activamente en ellas, más allá de la simple pertenencia, y que, sin embargo, también es algo que ocurre poco en España. Igualmente, el tipo de asociación de que se trate puede influir en el *capital social* que se genera, por lo que Morales y Mota (2006) proponen una clasificación de asociaciones en función de los objetivos que persiguen (buscan bienes privados o públicos/colectivos) y de cómo intentan alcanzarlos (acciones de carácter socio-económico y acciones político-institucionales).

Precisamente, dentro de las tipologías de asociaciones encontraríamos otro indicador que puede ayudarnos a conocer la fortaleza de la sociedad civil y que también hemos analizado, como es el caso de la *existencia de federaciones* de asociaciones.

Como destacan Méndez y Mota (2006), *"un problema central en el desarrollo asociativo es el de la coordinación interasociativa entre diferentes niveles para compartir*

[194] Véase la pregunta relativa a *Situación de pertenencia y participación en distintas asociaciones*.
[195] Pérez, Serrano y Fernández de Guevara (2008) reivindican en un estudio sobre capital social en las Comunidades Autónomas la necesidad de tener en cuenta dos dimensiones de tipo económico, como son las relaciones económicas como fuente de generación de capital social y el tratamiento de este como un activo que se produce.

información, relacionarse con la Administración, rentabilizar recursos y disponer de un espacio de comunicación y proyección." (pp. 208-209).

Un buen ejemplo del impulso que pueden aportar este tipo de entidades es el caso de Molina de Segura, municipio pionero en la Región de Murcia en la puesta en marcha de presupuesto participativo, iniciativa en la que jugó un papel clave la *Federación de Asociaciones de Vecinos Interbarrios* (Mayor Balsas, 2016).

Tabla 16. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de federaciones o confederaciones de asociaciones

Puesto *ranking*	Puntuación general		Número de federaciones/confederaciones
1	Cartagena	66,3 %	15
2	Águilas	65,3 %	2
3	Lorca	63,8 %	7
4	Alhama de Murcia	43,3 %	1
5	Bullas	41,5 %	0
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	0
7	Molina de Segura	40,8 %	10
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	1
9	San Javier	39,3 %	2
10	Jumilla	35,8 %	2
11	Murcia	35,0 %	64
12	Beniel	33,5 %	0
13	Archena	33,3 %	4
14	Totana	33,3 %	1
15	Torre Pacheco	32,0 %	2
16	Yecla	31,5 %	4

17	Cehegín	30,8 %	1
18	Abanilla	30,5 %	1
19	Cieza	29,8 %	2
20	Lorquí	29,5 %	1
21	Mula	29,5 %	0
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	0
23	Alguazas	28,5 %	0
24	Calasparra	27,8 %	0
25	Alcantarilla	26,8 %	2
26	Santomera	26,0 %	1
27	Caravaca	23,5%	7
28	Los Alcázares	23,5 %	0
29	Mazarrón	23,0 %	0
30	Albudeite	22,5 %	0
31	Blanca	22,5 %	0
32	La Unión	22,5 %	1
33	Librilla	22,5 %	0
34	Aledo	21,0 %	0
35	Pliego	20,5 %	0
36	Fuente Álamo	19,8 %	0
37	Campos del Río	18,5 %	0
38	Ceutí	18,5 %	0
39	Abarán	17,5 %	2
40	Fortuna	17,5 %	1

41	Villanueva	13,8 %	0
42	Ulea	12,5 %	0
43	Ojós	10,0 %	0
44	Moratalla	0,0 %	0
45	Ricote	0,0 %	0

Fuente: elaboración propia

Un total de veintitrés localidades de la Región de Murcia cuentan con esta figura entre su tejido asociativo y sus ayuntamientos tienen una nota media en el *ranking* de 35,41 %, cifra que supone un 6,61 % más que el promedio de nota regional. Por el contrario, veintidós municipios no cuentan con ninguna federación de asociaciones y su nota media es de 21,83 %, una diferencia reseñable de 13,6 puntos con el primer grupo de consistorios.

En esta línea, en los diez primeros puestos del *ranking* solo contamos con las excepciones de Bullas y Las Torres de Cotillas, que no tienen ninguna federación. Mismo número de excepciones, casos de Abarán y Fortuna, que sí tienen federaciones, si examinamos los diez últimos puestos en la tabla.

Si observamos, por su parte, a los municipios que han puesto en marcha presupuesto participativo, solo cuatro de ellos no tienen ninguna federación de asociaciones.

Por tanto, estos datos parecen señalar que la existencia de federaciones de asociaciones en los municipios puede favorecer niveles más altos de transparencia, algo que, a su vez, nos lleva a considerar que este indicador pueda explicar el grado de apertura en mejor medida que el número de asociaciones. De ser así, ello apoyaría la visión de Mota (1999) relativa a que *"las federaciones y confederaciones poseen mayor poder de intermediación y de presión sobre las instituciones políticas y la administración pública que las organizaciones individuales"* (p. 56).

En todo caso, estas federaciones implican, siguiendo a Méndez y Mota (2006), relaciones entre asociaciones que son predominantemente verticales, por lo que la estructura federativa se corresponde con el modelo tradicional de asociacionismo, mientras que *"las relaciones sobre la base de redes y plataformas responden probablemente a un modelo más flexible e informal de organización asociativa"* (p. 209).

Estas estructuras menos institucionadas se están precisamente desarrollando en un contexto de transformación de las formas de participación local desde la segunda década del siglo XXI (Hernández, 2018). Esta tendencia, impulsada por los valores del Gobierno abierto, el desarrollo de las TIC y las demandas de los movimientos sociales, se inserta, a su vez, en una dinámica más amplia de cambio del panorama político institucional local como la que se observa desde las elecciones locales de 2015 con las denominadas *alcaldías del cambio* (Janoschka y Mota, 2018), vinculadas a plataformas municipalistas de base ciudadana que tienen su origen en la movilización que impulsó el movimiento 15-M. En este sentido, ha sido paradigmático el caso de Madrid (Font, 2017), desde donde se impulsan, entre otros, mecanismos de democracia directa como el presupuesto participativo y espacios menos formales y más dinámicos de participación como los laboratorios de innovación ciudadana.

El modelo de participación local, con los elementos transformadores descritos, sigue siendo una realidad cambiante y, por tanto, compleja de medir con indicadores objetivos, pero tradicionales, como el número de asociaciones o de federaciones. Por poner un ejemplo, qué duda cabe que se podía profundizar, para conocer más sobre el capital social que existe en un municipio, en esas redes y plataformas más horizontales e informales y que pueden ser capaces de influenciar a los Gobiernos locales. Pero un trabajo de campo de este tipo excede los recursos con los que puede contar esta investigación y sus límites exploratorios.

d) Motivaciones políticas normativas

Además de los factores *contextuales*, la segunda categoría de posibles factores relacionados con el desarrollo de la transparencia local son las propias *motivaciones* que tienen los actores políticos municipales. Estas pueden ser, en primer lugar, de tipo *normativo*, estando esta variable integrada por dos indicadores: por un lado, la *ideología del partido que ostenta la Alcaldía* y, por otra parte, *la tasa de participación en las elecciones municipales*.

Tabla 17. Puesto en el *ranking*, puntuación general e ideología del partido que ostenta la Alcaldía[196]

Puesto *ranking*	Puntuación general		Ideología partido Alcaldía
1	Cartagena	66,3 %	Sin adscripción[197]
2	Águilas	65,3 %	Socialista
3	Lorca	63,8 %	Socialista
4	Alhama de Murcia	43,3 %	Socialista
5	Bullas	41,5 %	Socialista
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	Socialista
7	Molina de Segura	40,8 %	Socialista
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	Conservadora
9	San Javier	39,3 %	Conservadora
10	Jumilla	35,8 %	Socialista
11	Murcia	35,0 %	Conservadora
12	Beniel	33,5%	Socialista
13	Archena	33,3 %	Conservadora
14	Totana	33,3 %	Comunista
15	Torre Pacheco	32,0 %	Independiente
16	Yecla	31,5 %	Conservadora
17	Cehegín	30,8 %	Conservadora
18	Abanilla	30,5 %	Conservadora

[196] Con ideología conservadora se identifica mayoritariamente por la ciudadanía, según los datos aportados por el CIS, tanto al Partido Popular como a Ciudadanos. Por su parte, la ideología socialista se corresponde mayoritariamente con el Partido Socialista Obrero Español. Mientras, la ideología comunista se corresponde con Unidas Podemos e Izquierda Unida.

[197] En el momento de realizar la recogida de datos la alcaldesa de Cartagena es Ana Belén Castejón, que pasó a ser concejala no adscrita tras su expulsión del PSOE.

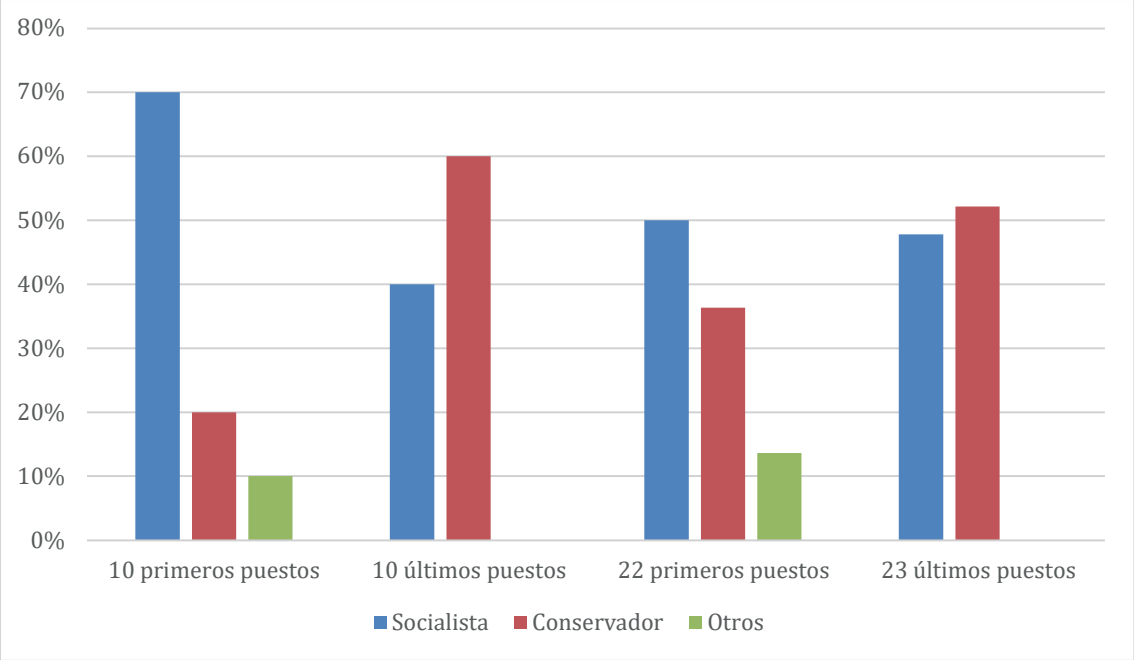
19	Cieza	29,8 %	Socialista
20	Lorquí	29,5 %	Socialista
21	Mula	29,5 %	Socialista
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	Conservadora
23	Alguazas	28,5 %	Socialista
24	Calasparra	27,8 %	Socialista
25	Alcantarilla	26,8 %	Conservador
26	Santomera	26,0 %	Socialista
27	Caravaca	23,5 %	Conservadora
28	Los Alcázares	23,5 %	Socialista
29	Mazarrón	23,0 %	Socialista
30	Albudeite	22,5 %	Conservadora
31	Blanca	22,5 %	Socialista
32	La Unión	22,5 %	Socialista
33	Librilla	22,5 %	Conservadora
34	Aledo	21,0 %	Conservadora
35	Pliego	20,5 %	Conservadora
36	Fuente Álamo	19,8 %	Conservadora
37	Campos del Río	18,5 %	Socialista
38	Ceutí	18,5 %	Conservadora
39	Abarán	17,5 %	Socialista
40	Fortuna	17,5 %	Conservadora
41	Villanueva	13,8 %	Socialista
42	Ulea	12,5 %	Conservadora

43	Ojós	10,0 %	Conservadora
44	Moratalla	0,0 %	Socialista
45	Ricote	0,0 %	Conservadora

Fuente: elaboración propia

Los datos mostrados en la tabla nos sugieren una posible conexión entre el hecho de que las Alcaldías estén regidas por el Partido Socialista y la existencia de mayores niveles de transparencia, como ocurre en siete de los diez primeros puestos del *ranking*. También podríamos avanzar en esta afirmación si observamos los grupos de municipios que en el *ranking* están por encima o por debajo del umbral marcado por la nota media del 28,8 %. Así, los primeros veintidós puestos cuentan con un 50 % de Alcaldías socialistas, 36 % conservadoras y 13,63 % de otras ideologías (incluyendo aquí una regidora no adscrita, un partido comunista y otro independiente). Mientras, en las últimas veintitrés posiciones hay un 52,17 % de Alcaldías conservadoras y un 47,82 % socialistas. Por su parte, los diez últimos puestos de la tabla los ocupan un 60 % de Alcaldías conservadoras y un 40 % socialistas. Además, la diferencia hacia el lado de la ideología de izquierda es mayor si tenemos en cuenta el origen socialista de la alcaldesa del municipio con mejor nota (Cartagena) y la Alcaldía de IU en Totana.

Gráfico 3. Ideología del partido que ostenta la Alcaldía y puesto en el *ranking*



Fuente: elaboración propia.

Estos datos coincidirían con las teorías que defienden que los partidos de ideología de izquierda son más proclives a implementar niveles más altos de transparencia, dentro de una tendencia general a expandir el Sector Público (Imbeau, Pétry y Lamari, 2001; Ferejohn, 1999; Blais, Blake y Dion, 1993). Esta misma conclusión se deriva de investigaciones realizadas en municipios españoles que han señalado la relación entre Gobiernos de izquierda y mejores registros de transparencia (Caamaño-Alegre el al., 2013; Albalate, 2012; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012; Guillamón et al., 2011).

El factor ideológico, a favor de la izquierda, también ha sido destacado como decisivo en la primera etapa de expansión del presupuesto participativo, tanto en Brasil como en Europa y España (Sintomer y Ganuza, 2011; Ganuza y Gómez, 2008), aunque esa relación se ha ido diluyendo con el paso de los años, dada la difusión y diversificación que han alcanzado las iniciativas (Francés, Carratalá y Ganuza, 2018; Pineda y Pires, 2017; Ganuza y Francés, 2014). En nuestra muestra, de entre los dieciséis consistorios que han desarrollado este mecanismo de participación, diez de ellos (el 62,5 %) tienen un alcalde o alcaldesa socialista, siendo este un dato que podría apuntar a la tendencia señalada a la promoción de estos procesos desde los partidos de izquierda.

En todo caso, en el análisis del factor ideológico en relación a los procesos de apertura se deben tener en cuenta una serie de consideraciones. La primera de ellas se refiera a la propia expansión, por ejemplo, de las experiencias de transparencia y participación, algo que, como señalan Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), las está haciendo cada vez más *"comunes a gobiernos de todos los signos políticos"* (p. 38), diluyéndose el factor ideológico. Es por ello que, para afinar más en las conclusiones, sería útil conocer bajo qué Gobierno se iniciaron los proyectos, pues es posible que hayan tenido continuidad incluso con cambios de signo político en las Alcaldías. En segundo lugar, también es posible que los resultados se vean afectados por un contexto político concreto, como es el hecho de una coyuntura favorable al PSOE en la Región de Murcia que le ha llevado a ostentar muchas más Alcaldías entre 2015 y 2019[198]. En este sentido, es posible que se haya consolidado un proyecto de apertura iniciado en 2015 o bien que se haya dado continuidad a una iniciativa lanzada por un Gobierno de otro color político. Por tanto, nos

[198] En las elecciones municipales de mayo de 2019 el PSOE obtiene 324 concejales, por encima de los 284 del PP, lo que le lleva a alcanzar 22 alcaldías, consolidando así la tendencia iniciada en 2015.

encontramos con la limitación que impone el indicador que utilizamos y los datos de los que disponemos.

El segundo indicador que integra la variable de las *motivaciones políticas normativas* es la *tasa de participación en las elecciones municipales,* un dato que puede relacionarse con los índices de transparencia en dos sentidos: por un lado, que la existencia de bajos índices de participación electoral motive a los actores políticos locales a promover procesos de apertura, participación y fomento de las competencias cívicas, como defienden los estudios de, entre otros, Tejedo-Romero y Ferraz, 2015, Galais, Navarro y Fontcuberta, 2013 y Galais, Corrochano y Fontcuberta, 2011; y, en otro sentido, que se dé una relación positiva que ligaría una mayor participación electoral y, por tanto, una ciudadanía más interesada en la política, con más niveles de transparencia (Caamaño-Alegre et al., 2003; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2008; La Porte et al., 2002).

Tabla 18. Puesto en el *ranking*, puntuación general y participación en elecciones municipales

Puesto *ranking*	Puntuación general		Porcentaje de participación en las dos últimas elecciones municipales (Promedio)
1	Cartagena	66,3 %	57,45
2	Águilas	65,3 %	61,68
3	Lorca	63,8 %	63,44
4	Alhama de Murcia	43,3 %	65,6
5	Bullas	41,5 %	74,92
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	60,83
7	Molina de Segura	40,8 %	63,65
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	60,2
9	San Javier	39,3 %	59,8
10	Jumilla	35,8 %	61,34
11	Murcia	35,0 %	64,92

12	Beniel	33,5 %	74,63
13	Archena	33,3 %	74,57
14	Totana	33,3 %	64,57
15	Torre Pacheco	32,0 %	63,87
16	Yecla	31,5 %	70,55
17	Cehegín	30,8 %	73,20
18	Abanilla	30,5 %	77,98
19	Cieza	29,8 %	58,66
20	Lorquí	29,5 %	71,21
21	Mula	29,5 %	68,2
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	71,18
23	Alguazas	28,5 %	68,8
24	Calasparra	27,8 %	70,39
25	Alcantarilla	26,8 %	62,75
26	Santomera	26,0 %	71,06
27	Caravaca	23,5 %	67,37
28	Los Alcázares	23,5 %	61,84
29	Mazarrón	23,0 %	58,18
30	Albudeite	22,5 %	91,47
31	Blanca	22,5 %	77,09
32	La Unión	22,5 %	62,33
33	Librilla	22,5%	76,19
34	Aledo	21,0 %	88,35
35	Pliego	20,5 %	80,52

36	Fuente Álamo	19,8 %	65,89
37	Campos del Río	18,5 %	81
38	Ceutí	18,5 %	73,53
39	Abarán	17,5 %	67,17
40	Fortuna	17,5 %	80,61
41	Villanueva	13,8 %	76,59
42	Ulea	12,5 %	88,58
43	Ojós	10,0 %	91,97
44	Moratalla	0,0 %	67,95
45	Ricote	0,0 %	82,61

Fuente: elaboración propia

Los datos recogidos en la tabla relativos a este indicador nos muestran que pudiera haber relación entre la existencia de menores porcentajes de participación electoral y un mejor puesto en el *ranking* de transparencia.

Así, tomando como referencia el promedio de participación regional en las dos últimas elecciones locales (2015 y 2019), situado este en 70,54 %, comprobamos que están por debajo de esa cifra de participación electoral los tres ayuntamientos del *ranking* que aprueban, nueve de entre los que se sitúan en los diez primeros puestos y catorce de entre las veintidós primeras posiciones (63,63 %). Al contrario, los ayuntamientos que tienen peor participación electoral son menos, diez en total, en las 23 últimas posiciones (43,47 %) del *ranking,* y entre estos solo hay tres en los diez últimos puestos.

En la misma línea, observamos que los veinticuatro ayuntamientos que están por debajo del promedio de participación electoral regional tienen una nota media en el *ranking* de 33,70 %, lo que supone una diferencia de 10,56 puntos respecto a la nota media de los restantes veintiún ayuntamientos que tienen mejores datos de participación en los comicios locales, que tienen una nota media de 23,14 %.

Por tanto, estos resultados apuntarían a que las motivaciones normativas de los actores políticos locales podrían estar encaminadas hacia la apertura para promover la virtud

cívica en aquellas localidades donde se dan índices más bajos de participación electoral, como sostienen algunas teorías. Sin embargo, para comprender mejor el fenómeno que describimos, es necesario profundizar en el objeto de estudio que manejamos, que en un sentido amplio es la participación política, así como, en concreto, lo que respecta a las tendencias que se aprecian en la participación electoral.

En primer lugar, ya apuntamos a la variedad de formas de participación política, entre las que estaría el voto, pero también otros mecanismos, por ejemplo, de democracia participativa. En este sentido, y en relación a la debilidad del *capital social* en nuestro país, Subirats (1999) llama la atención sobre una democracia española cuyo ejercicio se concibió de forma muy *"institucionalista y procedimental"*, partiendo de *"una visión de arriba a abajo que centró excesivamente las formas de participación en los partidos y las elecciones y no incorporó suficientemente otros elementos de expresión participativa, de democracia deliberativa y de ejercicio directo de la soberanía ciudadana"* (p. 23). Pero sí estamos ante la forma de participación política más común (Torcal, Montero y Teorell, 2006) y que es tomada como indicador de referencia, siguiendo a Mair (2013), para mostrar evidencias del desinterés por la política convencional y el vaciamiento del espacio en el que interactúan ciudadanía y representantes públicos.

En torno a la participación política hay que tener en cuenta la cuestión de la *desafección*, un fenómeno que se extiende por la mayoría de democracias, incluida España (Font, Montero y Torcal, 2006). Ello se traduce, como recuerda Mair (2013), en el descenso generalizado de las tasas de participación en las elecciones generales en Europa Occidental desde los años noventa, un problema que afecta tanto a las democracias consolidadas, como a las más jóvenes democracias del Sur de Europa, incluida España. La desafección se asocia, a su vez, a la *desconfianza* como sentimiento que en mayor media inspira la política a la ciudadanía, como se revela en encuestas de opinión como la del CIS[199].

Los resultados de participación electoral pueden, por tanto, estar condicionados por estas tendencias generales, pero también por circunstancias más concretas, así como por la incidencia de otras variables. En este sentido, la coyuntura vivida en 2019, con sucesivas

[199] El estudio 3253 del CIS realizado tras las elecciones autonómicas y municipales de 2019 muestra que la desconfianza es el sentimiento que en mayor medida (56,3 %) inspira la política a las personas encuestadas. Por detrás de la desconfianza se siguán otros sentimientos negativos, como el aburrimiento (29,9 %) y la irritación (26,3 %).

citas electorales, puede provocar cansancio y, por tanto, desmovilización del electorado. Este hecho se puede evidenciar claramente si comparamos, por ejemplo, los datos de participación en las elecciones municipales del 26 de mayo en relación a los registros obtenidos en las elecciones generales celebradas un mes antes, el 28 de abril. El descenso en mayo fue generalizado en toda España en torno a 10 puntos menos de participación, mientras que en la Región de Murcia la caída fue de casi 12 puntos. Nuestra muestra incluye el dato ponderado de participación municipal de 2015 y 2019, por lo que esta coyuntura se ve reflejada en los datos recabados.

Además, la diversidad local en lo que se refiere al tamaño de los municipios también es un factor que ha podido influir en los resultados que parecen apuntar a la relación negativa entre transparencia y participación electoral. En concreto, no podemos pasar por alto el hecho de que en nuestra muestra los mejores registros de participación electoral se dan en localidades de menor población y que, en general, obtienen peor puntuación en transparencia. Estos registros superiores de participación pueden deberse, por un lado, a un menor coste de la participación en municipios más pequeños y, de otra parte, a que existe una mayor cercanía e interacción entre la ciudadanía y los candidatos políticos[200].

e) Motivaciones políticas instrumentales

Las *motivaciones políticas instrumentales* pueden conectarse con un impulso estratégico de la transparencia en contextos, por ejemplo, de *competitividad electoral*, algo que se va a estudiar a través de los indicadores de *mayoría absoluta*, *coalición de gobierno* y *gobierno en minoría*.

Tabla 19. Puesto en el *ranking*, puntuación general e indicadores de competición electoral

Puesto *ranking*	Puntuación general		Mayoría absoluta, gobierno en minoría o coalición de gobierno
1	Cartagena	66,3 %	Coalición
2	Águilas	65,3 %	Mayoría absoluta

[200] Mejores condiciones para la participación en municipios de menor tamaño han sido puestas de manifiesto por autores como Font, Fernández y García (2017), Blanco y Ballester (2011), Navarro et al., (2010), entre otros.

3	Lorca	63,8 %	Coalición
4	Alhama de Murcia	43,3 %	Mayoría absoluta
5	Bullas	41,5 %	Mayoría absoluta
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	Coalición
7	Molina de Segura	40,8 %	Coalición
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	Mayoría absoluta
9	San Javier	39,3 %	Mayoría absoluta
10	Jumilla	35,8 %	Mayoría absoluta
11	Murcia	35,0 %	Coalición
12	Beniel	33,5 %	Mayoría absoluta
13	Archena	33,3 %	Mayoría absoluta
14	Totana	33,3 %	Gobierno en minoría
15	Torre Pacheco	32,0 %	Coalición
16	Yecla	31,5 %	Mayoría absoluta
17	Cehegín	30,8 %	Coalición
18	Abanilla	30,5 %	Coalición
19	Cieza	29,8 %	Coalición
20	Lorquí	29,5 %	Mayoría absoluta
21	Mula	29,5 %	Mayoría absoluta
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	Gobierno en minoría
23	Alguazas	28,5 %	Gobierno en minoría
24	Calasparra	27,8 %	Mayoría absoluta
25	Alcantarilla	26,8 %	Mayoría absoluta
26	Santomera	26,0 %	Gobierno en minoría

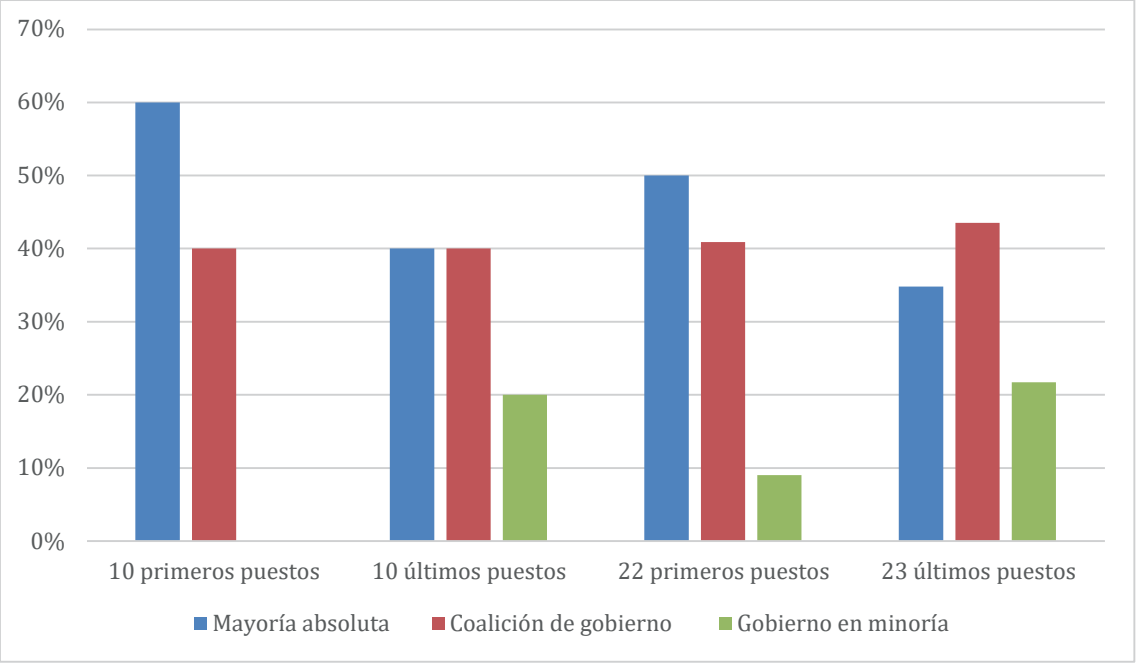
27	Caravaca	23,5 %	Coalición
28	Los Alcázares	23,5 %	Mayoría absoluta
29	Mazarrón	23,0 %	Coalición
30	Albudeite	22,5 %	Coalición
31	Blanca	22,5 %	Coalición
32	La Unión	22,5 %	Mayoría absoluta
33	Librilla	22,5 %	Gobierno en minoría
34	Aledo	21,0 %	Coalición
35	Pliego	20,5 %	Coalición
36	Fuente Álamo	19,8 %	Coalición
37	Campos del Río	18,5 %	Mayoría absoluta
38	Ceutí	18,5 %	Coalición
39	Abarán	17,5 %	Coalición
40	Fortuna	17,5 %	Coalición
41	Villanueva	13,8 %	Mayoría absoluta
42	Ulea	12,5 %	Mayoría absoluta
43	Ojós	10,0 %	Mayoría absoluta
44	Moratalla	0,0 %	Gobierno en minoría
45	Ricote	0,0 %	Gobierno en minoría

Fuente: elaboración propia

Los datos evidencian una ligera prevalencia de la mayoría absoluta, es decir, menor competitividad, sobre las coaliciones de gobierno en los diez primeros puestos del *ranking* (60 % frente a 40 %), así como un empate porcentual (50 %) en las veintidós primeras posiciones entre las opciones que implican menor competitividad (mayoría absoluta) y mayor competitividad (coalición -40,90 %- y gobierno en minoría -9 %-). Mientras, en la parte baja del *ranking*, entre las veintitrés últimas posiciones encontramos

un 34,8 % de mayorías absolutas y un 65,2 % de opciones de mayor competitividad política (un 43,5 % de coaliciones y un 21,7 % de gobiernos en minoría), estando, finalmente, los diez últimos puestos de la tabla ocupados un 40 % de mayorías absolutas, un 40 % de coaliciones y un 20 % de gobiernos en minoría.

Gráfico 4. Indicadores de competitividad electoral y posición en el *ranking* de transparencia



Fuente: elaboración propia.

Así, los datos apuntarían a que los ayuntamientos que tienen mayoría absoluta podrían tener mejores registros de transparencia, una teoría que difiere de la idea extendida sobre la importancia de la competición política para alcanzar mayores niveles de transparencia fiscal (Khagram, De Renzio Fung, 2013; Wehner y De Renzio, 2013; Alt y Lassen, 2006a; Alt et al., 2006), así como de las tendencias encontradas en estudios realizados en municipios españoles que señalan la ausencia de competición política y la existencia de mayorías absolutas como un factor que disminuye la transparencia presupuestaria (Tejedo-Romero y Ferraz, 2015; Caamaño-Alegre et al., 2013; Albalate, 2012; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012; Gallego-Álvarez et al., 2010). No ocurriría lo mismo con las coaliciones de gobierno, pues parte de la literatura que las ha analizado en el contexto municipal español (Caamaño-Alegre et al., 2013; Lago-Peñas, 2010) concluye que pueden provocar un decaimiento del control político (se reduce la oposición), afectando por ello negativamente a los niveles de transparencia.

El hecho de que las políticas de apertura pudieran desarrollarse en mayor medida en contextos de mayoría absoluta y mandatos reiterados no es, en todo caso, descartable. Siguiendo a Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011), que encontraron en la competitividad electoral un factor relevante en un sentido contrario al esperado al analizar procesos de participación ciudadana en municipios de Andalucía, esto puede deberse a un interés por legitimar el ejercicio del poder con una mayoría holgada y durante varios mandatos, abriendo la gestión pública a otras voces minoritarias y/o de la oposición para parecer un Gobierno más permeable.

También habría que tener en cuenta, siguiendo a estos mismos autores, otros factores cuyo control contribuiría a indagar en las razones que podrían explicar que convivan altos niveles de transparencia en contextos de menor competitividad política. En este sentido, sería interesante conocer cuándo comenzaron a aplicarse las políticas de apertura, ya que es muy posible que hayan tenido una continuidad incluso con Gobiernos de distinto signo político o en distintas situaciones de competitividad, manteniéndose por distintas motivaciones normativas o instrumentales (se consideran útiles para mejorar la gestión, dan buena imagen, etc.). De igual forma, puede darse el caso de que el buen rendimiento de las políticas de apertura se deba, precisamente, a que se encaja en un proyecto a largo plazo de una Alcaldía que cuenta con una mayoría consolidada. Por tanto, los resultados obtenidos y las posibles explicaciones que manejamos están sujetas también aquí a las limitaciones de los datos con los que contamos.

f) Administración electrónica

Dentro de la categoría de factores *institucionales* (que son aquellos que tienen que ver con la cultura organizativa en relación a la apertura y los recursos que se disponen para esta) tenemos, en primer lugar, la variable de la *Administración electrónica*, para cuyo análisis se recopilaron los datos del indicador relativo al *número de trámites electrónicos* de los que dispone cada ayuntamiento. Como ya se ha comentado, el desarrollo de las tecnologías digitales está facilitando la implementación y favoreciendo el desarrollo del Gobierno abierto (OECD, 2001, 2003), por lo que cabría esperar que un mayor grado de avance de la *Administración electrónica* habilite nuevas formas de comunicación, oportunidades de participación e incremento de la transparencia (Frías-Aceituno et al., 2014).

Tabla 20. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de trámites electrónicos

Puesto *ranking*	Puntuación general		Número de trámites electrónicos
1	Cartagena	66,3 %	272
2	Águilas	65,3 %	111
3	Lorca	63,8 %	79
4	Alhama de Murcia	43,3 %	No hay datos disponibles
5	Bullas	41,5 %	68
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	35
7	Molina de Segura	40,8 %	66
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	366
9	San Javier	39,3 %	89
10	Jumilla	35,8 %	14
11	Murcia	35,0 %	68
12	Beniel	33,5 %	65
13	Archena	33,3 %	No hay datos disponibles
14	Totana	33,3 %	91
15	Torre Pacheco	32,0 %	139
16	Yecla	31,5 %	15
17	Cehegín	30,8 %	18
18	Abanilla	30,5 %	68
19	Cieza	29,8 %	5
20	Lorquí	29,5 %	70
21	Mula	29,5 %	3

22	Puerto Lumbreras	29,5 %	111
23	Alguazas	28,5 %	111
24	Calasparra	27,8 %	111
25	Alcantarilla	26,8 %	92
26	Santomera	26,0 %	62
27	Caravaca	23,5 %	15
28	Los Alcázares	23,5 %	43
29	Mazarrón	23,0 %	5
30	Albudeite	22,5 %	1
31	Blanca	22,5 %	79
32	La Unión	22,5 %	63
33	Librilla	22,5 %	111
34	Aledo	21,0 %	No hay datos disponibles
35	Pliego	20,5 %	66
36	Fuente Álamo	19,8 %	72
37	Campos del Río	18,5 %	111
38	Ceutí	18,5 %	111
39	Abarán	17,5%	110
40	Fortuna	17,5 %	66
41	Villanueva	13,8 %	69
42	Ulea	12,5 %	No hay datos disponibles
43	Ojós	10,0 %	No hay datos disponibles
44	Moratalla	0,0 %	68
45	Ricote	0,0 %	69

Fuente: elaboración propia

Los datos recabados para este indicador parecen apuntar a que no existe relación entre el número de trámites electrónicos que ofrecen los ayuntamientos y el grado de desarrollo de su política de transparencia fiscal. Así, los once consistorios que cuentan con mayor *número de trámites en línea* (todos ellos por encima de 100 trámites disponibles en sus sedes electrónicas) tienen una nota media en el *ranking* de 33,34 %. Este dato, bien es cierto, está por encima del promedio de nota general del 28,8 %, pero también lo está la nota media de los diez ayuntamientos que menos trámites ofrecen (por debajo de 50 disponibles), situada en el 29,12 %. Y resulta aún más contradictorio si observamos que los ayuntamientos que se sitúan en un plano intermedio (entre 50 y 100 trámites), tienen peor nota en transparencia (27,19 %) que los que ofrecen menos trámites electrónicos.

Por tanto, estos datos no encajarían con la literatura (Frías-Aceituno et al., 2014; Gallego-Álvarez et al., 2010; Serrano-Cinca et al., 2008; La Porte et al., 2002,) que señala al desarrollo de la *Administración electrónica* como un factor determinante de la apertura presupuestaria local.

De este modo, y teniendo en cuenta que las tecnologías digitales se muestran como un claro elemento facilitador de la transparencia (OECD, 2001, 2003), cabrían preguntarse si para medir el grado de transformación digital del Sector Público, es decir, lo que denominamos *Administración electrónica*, deberíamos también tener en cuenta otros indicadores, además de la tramitación electrónica. En este sentido, aunque este indicador nos da una buena visión del grado de avance, también influyen otros aspectos, tales como la gestión de documentos y expedientes electrónicos por parte de la organización, las notificaciones electrónicas, la firma electrónica y la colaboración y cooperación con otras Administraciones (*interoperabilidad*). Estos indicadores se incluyen, junto con el dato de los trámites o servicios ofertados digitalmente por las Administraciones Públicas, en los informes IRIA y CAE, elaborados por el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y que miden, respectivamente, la implantación y uso de la *Administración electrónica* y de las TIC en las Entidades Locales y las Comunidades Autónomas[201]. Del mismo modo, el boletín de indicadores que elabora OBSAE[202] incorpora, dentro del uso de los servicios, no solo su tramitación electrónica frente a la presencial, sino también la calidad de estos servicios electrónicos, la reutilización, la interoperabilidad y el uso de

[201] Ambos informes se pueden consultar en https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html
[202] Véase https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Boletines.html

servicios comunes. En definitiva, medir el avance de la *Administración electrónica* implica ir más allá de la tramitación digital, aunque este indicador concurre en los principales estudios que se realizan y es muy relevante. También se trata de un dato que está al alcance de la persona que investiga con pocos recursos, ya que se puede comprobar consultando las sedes electrónicas de los ayuntamientos, siendo el resto de indicadores más complejos de obtener, ya que deberían ser facilitados por las propias Administraciones.

Cabe también hacer mención al propio papel de las sedes electrónicas donde se alojan estos trámites como elementos facilitadores de la transparencia de calidad. Hay que tener en cuenta que estas sedes incluyen, por ejemplo, la tramitación de las solicitudes de información pública (*derecho de acceso*), pero solo en algunos casos, como vimos en la elaboración de nuestro *ranking*, se incorporan aquí los contenidos de la transparencia activa. Lo que queremos decir con esto es que ambos esfuerzos podrían no estar necesariamente conectados, especialmente en lo que respecta a la transparencia de calidad, es decir, que es posible contar con una sede electrónica muy avanzada en cuanto a tramitación digital u otros indicadores como los descritos, incorporar en esta los contenidos de las obligaciones de publicidad activa, pero que ello no sea suficiente para cumplir con muchos de los indicadores de información de calidad que hemos incluido en el cuestionario.

Al abordar el avance de la transformación digital de las Entidades Locales merece también la pena detenernos en algunas cuestiones que pueden ser relevantes para comprender en mejor medida los resultados que hemos obtenido. No podemos obviar, sin ir más lejos, que existe un retraso generalizado en nuestro país en el desarrollo de la *Administración electrónica* que ha venido marcado por la moratoria hasta octubre de 2020 de la entrada en vigor de la *Ley 39/2015*, una norma que es fundamental para impulsar la digitalización. Por otro lado, si miramos el contexto regional, también puede influir el hecho de que la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se encuentre en un nivel bajo de digitalización en la gestión de los procedimientos en algunos indicadores que se incluyen en el informe CAE 2018[203], llamando especialmente la atención un grado muy bajo de interoperabilidad con ayuntamientos. De este modo, la falta de madurez de la

[203] Tales como el nivel de gestión de documentos y expedientes electrónicos y consulta electrónica del estado de tramitación. Véase Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018a).

Administración electrónica es un hecho que, en general, puede afectar a su capacidad para impulsar el Gobierno abierto.

Por último, para profundizar en el objeto de estudio y los resultados que se han dado en nuestra muestra hay que atender igualmente a otros factores que pueden influir y que directamente se conectan con la capacidad institucional, algo especialmente importante dada la heterogeneidad que encontramos en las Entidades Locales en cuanto a tamaño y, por tanto, a recursos. En este sentido, el último informe IRIA (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2018b), recoge que el 40 % de los municipios a partir de 30.000 habitantes tienen planes para la transformación digital, mientras que en los que se sitúan por debajo de esa población predomina el *"no hay planes",* así como un menor desarrollo de la estructura organizativa para impulsar esa transformación. Este informe pone igualmente de manifiesto la importancia de invertir tanto en formación para capacitar al personal empleado público en el uso de las herramientas digitales, como en equipamientos. Por tanto, las variables relacionadas con esta capacidad institucional entrarían también en juego para poder aproximarnos a la relación entre transparencia y *Administración electrónica*.

g) Organigrama y recursos destinados a la apertura

Esta variable, perteneciente también a los factores *institucionales*, está integrada finalmente por dos indicadores de los que se han podido obtener los datos, como son la existencia de *concejalía del área* y de *normas, planes o programas locales del área*.

Tabla 21. Puesto en el *ranking*, puntuación general y organigrama y recursos

Puesto *ranking*	Puntuación general		Concejalía del área	Norma, plan o programa del área
1	Cartagena	66,3 %	Sí	No
2	Águilas	65,3 %	Sí	No
3	Lorca	63,8 %	Sí	No
4	Alhama de Murcia	43,3 %	Sí	No
5	Bullas	41,5 %	Sí	Sí
6	Las Torres de Cotillas	41,3 %	Sí	No

7	Molina de Segura	40,8 %	Sí	Sí
8	San Pedro del Pinatar	40,3 %	Sí	No
9	San Javier	39,3 %	Sí	No
10	Jumilla	35,8 %	No	No
11	Murcia	35,0 %	Sí	Sí
12	Beniel	33,5 %	No	No
13	Archena	33,3 %	Sí	No
14	Totana	33,3 %	No	No
15	Torre Pacheco	32,0 %	Sí	No
16	Yecla	31,5 %	Sí	No
17	Cehegín	30,8 %	Sí	No
18	Abanilla	30,5 %	No	No
19	Cieza	29,8 %	Sí	No
20	Lorquí	29,5 %	Sí	Sí
21	Mula	29,5 %	Sí	No
22	Puerto Lumbreras	29,5 %	No	No
23	Alguazas	28,5 %	Sí	No
24	Calasparra	27,8 %	Sí	No
25	Alcantarilla	26,8 %	Sí	No
26	Santomera	26,0 %	Sí	No
27	Caravaca	23,5 %	Sí	Sí
28	Los Alcázares	23,5 %	Sí	No
29	Mazarrón	23,0 %	No	Sí
30	Albudeite	22,5 %	No	No

31	Blanca	22,5 %	Sí	No
32	La Unión	22,5 %	No	No
33	Librilla	22,5 %	No	No
34	Aledo	21,0 %	No	No
35	Pliego	20,5 %	No	No
36	Fuente Álamo	19,8 %	Sí	No
37	Campos del Río	18,5 %	No	No
38	Ceutí	18,5 %	Sí	No
39	Abarán	17,5 %	Sí	No
40	Fortuna	17,5 %	Sí	No
41	Villanueva	13,8 %	Sí	No
42	Ulea	12,5 %	Sí	No
43	Ojós	10,0 %	No	Sí
44	Moratalla	0,0 %	Sí	Sí
45	Ricote	0,0 %	No	No

Fuente: elaboración propia

Estos datos nos encaminan a pensar en una posible relación entre mejores índices de transparencia y la presencia de una *concejalía del área*. Así, nueve de los consistorios que ocupan las diez primeras posiciones del *ranking* (con la excepción de Jumilla) tienen concejalía de transparencia, mientras que entre los veintidós primeros puestos solo cinco de ellos (22,7 %) no tienen esta delegación de Gobierno de forma explícita. Por el contrario, la ausencia de concejalías del área es mayor (un total de nueve ayuntamientos, que suponen el 39 %) entre las 23 últimas posiciones del índice de transparencia.

La existencia de *concejalías del área* está, por otra parte, mucho más extendida (31 de 45 ayuntamientos la tienen) que el hecho de contar con *normas, planes o programas,* siendo esta presencia de carácter muy residual (solo ocho ayuntamientos) y por ello también más difícil apuntar hacia alguna conclusión. Sin embargo, la existencia de planes y, sobre

todo, "políticas" del área, ha sido destacada en investigaciones como las llevadas a cabo por Galais, Corrochano y Fontcuberta (2011) y Galais, Navarro y Fontcuberta (2013) como un factor con mayor influencia que el desarrollo del organigrama para la proliferación de iniciativas de participación local de mayor calidad.

Con ambos indicadores estamos presuponiendo que su existencia conllevará una cobertura institucional para dotar de más recursos propios o externos a las iniciativas de apertura. Y es en este punto donde resultaría útil contar con datos sobre el presupuesto de gasto del área y el recurso a consultorías de apoyo para poder comprobar estos supuestos iniciales. Sin embargo, ya advertimos de las dificultades encontradas para conocer esta información, por lo que nuestros datos serían limitados en este sentido.

4.3.3. Estudio de dos casos significativos: Bullas y Murcia

Al inicio de este análisis hemos llamado la atención sobre los casos de Bullas y Murcia, municipios en los que el factor *tamaño de población* parecía no tener relación con su posición en *ranking* de apertura presupuestaria. En este sentido, el ayuntamiento de la localidad de Bullas es el único de menos de 20.000 habitantes que se sitúa dentro de las diez primeras posiciones, en concreto en el puesto número cinco. Mientras, Murcia es la única gran ciudad de la Región (más de 75.000 habitantes) que no está en los diez primeros puestos, ocupando el número once en el *ranking*.

Es por ello que merece la pena observar con mayor detalle los datos de estos dos consistorios para las distintas variables analizadas, de modo que esto nos pueda ayudar a indagar en el resto de factores que podrían intervenir, en la línea que venimos siguiendo.

Tabla 22. Ayuntamiento de Bullas

Categoría	Variable	Indicador	Dato
Contextuales	Tamaño del municipio	Número de habitantes	11.530
	Situación económica	Presupuesto de gasto por habitante	700,44
		Presión fiscal por habitante	497,99
		Endeudamiento por habitante	551,170
		Tasa de desempleo	17,23
	Capital social	Número de asociaciones cívicas por habitante	0,0111

		Número de federaciones o confederaciones de asociaciones		0
Motivaciones de los actores políticos locales	Motivaciones políticas normativas	Ideología partido que ostenta la Alcaldía		Socialista
		Tasa de participación elecciones municipales		74,92
	Motivaciones políticas instrumentales	Competitividad electoral	Mayoría absoluta	Sí
			Coalición de Gobierno	No
Institucionales	Administración electrónica	Número de trámites/servicios en línea		68
	Organigrama y recursos destinados a la apertura	Concejalía del área		Sí
		Normas, planes, programas locales del área		Sí

Fuente: elaboración propia.

El Ayuntamiento de Bullas, con algo más de 11.500 *habitantes*, cuenta con una *situación económica* definida por un *presupuesto de gasto por habitante* por debajo del promedio regional y una *presión fiscal* también inferior a la media, e igualmente con un menor *endeudamiento* y tasa de *desempleo.* De estos datos podríamos deducir que, de forma lógica con su menor tamaño de población, Bullas tiene un presupuesto de gastos e ingresos inferior a la media, algo que podría condicionar los recursos que se pueden destinar, pero, a su vez, se trata de un consistorio con una economía más saneada. Así, en la línea apuntada por los datos analizados del conjunto de ayuntamientos, el *endeudamiento* podría ser un factor con capacidad para abarcar la variable de la *situación económica*, mientras que habría que prestar atención a otros indicadores como los *recursos* y *organigrama* en torno al área concreta de la transparencia para profundizar en la capacidad institucional más allá del tamaño del municipio o del presupuesto de gastos e ingresos.

En lo que respecta a la variable del *capital social*, Bullas tiene un *número de asociaciones* cívicas superior a la media regional, pero ninguna *federación o confederación* de asociaciones, siendo este último indicador el que parece puede tener mayor influencia sobre la apertura en el análisis previo. Nos faltarían aquí datos relativos a la participación

activa dentro de las asociaciones o las tipologías que predominan para poder avanzar en la consideración de la posible incidencia de este factor. Aunque la *participación electoral* que se da en el municipio, situada por encima de la media regional, apuntaría hacia una ciudadanía más activa, en la línea, además, de los datos de participación superiores mostrados en municipios más pequeños.

Por su parte, las *motivaciones políticas* se definirían sobre la existencia de una Alcaldía de *ideología* socialista desde hace dos legislaturas, reforzada por la *mayoría absoluta* lograda en las elecciones de mayo de 2019. Ello apoyaría algunas teorías que se han expuesto sobre la posibilidad de que mayores dosis de apertura puedan aflorar en un contexto de menor competición política debido al desarrollo de un proyecto a largo plazo por parte de un Gobierno que cuenta con una mayoría consolidada.

En cuanto a las variables institucionales, el nivel de desarrollo de la *Administración electrónica* se encuentra en un plano intermedio (entre 50 y 100 trámites), y se cuenta, además, con una *concejalía del área* y una *ordenanza de transparencia*. En teoría, estarían las bases para desplegar la capacidad institucional sobre el área, pero no contamos con los datos para comparar recursos concretos, propios o externos, destinados.

Tabla 23. Ayuntamiento de Murcia

Categoría	Variable	Indicador	Dato
Contextuales	Tamaño del municipio	Número de habitantes	453.258
	Situación económica	Presupuesto de gasto por habitante	948,52
		Presión fiscal por habitante	629,33
		Endeudamiento por habitante	727,72
		Tasa de desempleo	14,20
	Capital social	Número de asociaciones cívicas por habitante	0,0064
		Número de federaciones o confederaciones de asociaciones	64
Motivaciones de los actores políticos locales	Motivaciones políticas normativas	Ideología partido que ostenta la Alcaldía	Conservadora
		Tasa de participación elecciones municipales	64,92
		Competitividad electoral / Mayoría absoluta	No

	Motivaciones políticas instrumentales			
			Coalición de Gobierno	Sí
Institucionales	Administración electrónica	Número de trámites/servicios en línea		68
	Organigrama y recursos destinados a la apertura	Concejalía del área		Sí
		Normas, planes, programas locales del área		Sí

Por su parte, Murcia es el municipio con mayor población de la Región. Una gran ciudad con un *presupuesto de gastos e ingresos* superior a la media regional, dato del que se podría suponer una mayor capacidad para destinar recursos al área. Esta *situación económica* puede verse, a su vez, condicionada por un mayor nivel de *endeudamiento*, aunque los niveles de *desempleo* son inferiores al promedio de la Región. A falta de datos sobre los recursos que se destinan al área de transparencia, el *endeudamiento* vuelve a ser un factor que destaca, en este caso en sentido negativo, en la posible relación entre la salud económica de un municipio y los niveles de transparencia fiscal.

Los datos de *asociacionismo* son inferiores en Murcia en comparación con la media regional, aunque el municipio sí cuenta con un buen número de *federaciones* de asociaciones, algo que es lógico dado su tamaño. La tasa de *participación electoral* es también inferior a la media de la Región, de lo que podríamos deducir, entre otras cuestiones, que existe un mayor coste para la participación.

Las *motivaciones políticas* podrían venir determinadas por un Gobierno de coalición de *ideología* conservadora y una mayor *competición política* en las dos últimas legislaturas. Se trata de dos factores que ofrecen, por tanto, rasgos diferentes a los que en el análisis del conjunto de consistorios han mostrado que pueden estar relacionados con mayores niveles de transparencia.

En cuanto a los factores institucionales, el Ayuntamiento de Murcia tiene, como el de Bullas, un nivel intermedio de desarrollo de la *Administración electrónica* (entre 50 y 100 trámites), una *concejalía* y *ordenanza* del área. De nuevo, se presupone a partir de aquí la capacidad institucional, pero sin datos de recursos destinados al área que podamos comparar.

En definitiva, los elementos que diferencian fundamentalmente a los consistorios de las ciudades de Murcia y de Bullas, y que podrían ayudarnos a comprender su posición en el *ranking* de transparencia, son, primer lugar, el nivel de *endeudamiento* como indicador de la salud económica de la Administración Local; en segundo lugar, el coste de la *participación* que se deriva del mayor o menor *tamaño del municipio*, y, por último, las *motivaciones políticas* relacionadas con la *ideología* y el nivel de *competitividad electoral*.

4.4. La opinión de personas expertas: situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España

Como ya se avanzó en el apartado metodológico de la tesis, la investigación se completa con un panel de personas expertas de las que se recaba su opinión, mediante método Delphi, acerca de la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España. La encuesta se realizó en dos rondas y siguiendo las siguientes fases y premisas que se describen a continuación.

1. *Formulación del problema y definición de los objetivos de la investigación*

A lo largo de la tesis doctoral se ha ido danto respuesta a las distintas preguntas de investigación formuladas y los objetivos planteados, todo ello a través de un extenso cuerpo teórico que ha incluido la literatura más relevante y novedosa sobre la materia, así como mediante una definición de indicadores de transparencia fiscal de calidad, el chequeo del desarrollo de las iniciativas en las Entidades Locales de la Región de Murcia y la identificación y exploración de las variables que pueden incidir en los diferentes grados de apertura.

A partir de este todo este trabajo, la investigación se dirige en última instancia, con la ayuda de este panel, a proyectar posibles escenarios de futuro para la transparencia local a través de la identificación de temas clave y una hoja de ruta de medidas más o menos prioritarias.

2. *Confección del panel de personas expertas*

Las personas a las que se contacta inicialmente para integrar el panel de expertos y expertas son veinte en total. La aproximación se realiza por correo electrónico,

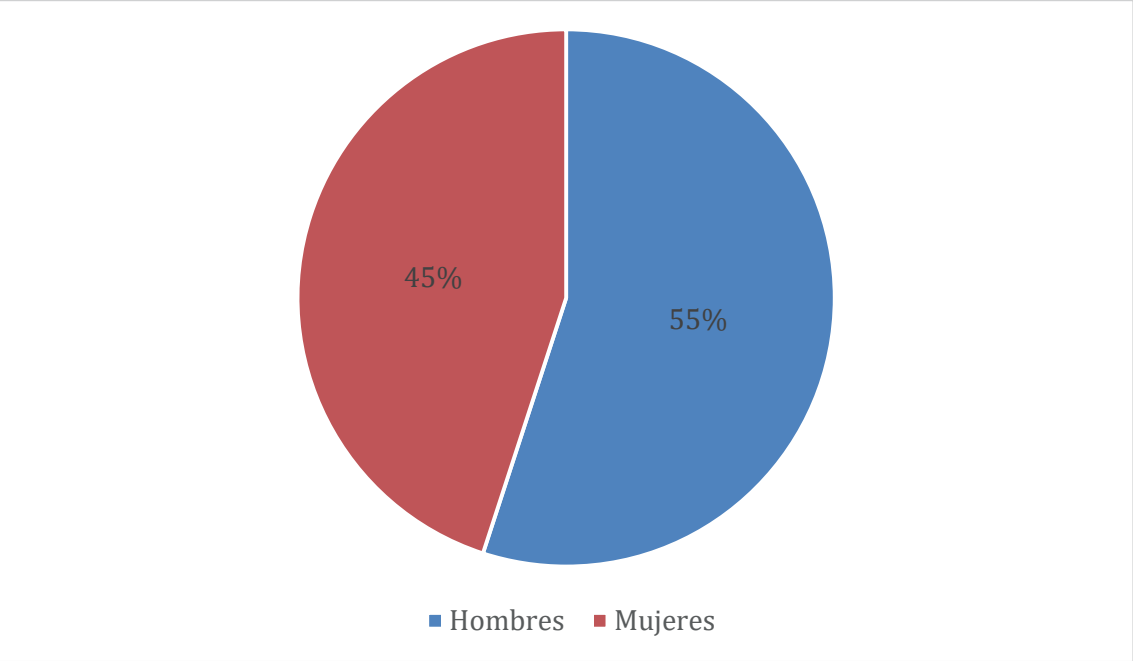
informando sobre la temática de la tesis, los objetivos del panel y cómo se desarrollará este en cuando a metodología y plazos.

Estas personas se seleccionan teniendo en cuenta varios criterios.

a) Nivel de competencia, conocimiento e información sobre el tema.
b) Accesibilidad y disponibilidad.
c) Presencia de perfiles heterogéneos dentro del ámbito de estudio, atendiendo a:
    i. Equilibrio de género.
    ii. Diversidad de ámbito profesional: universidad, sector público, sociedad civil y sector privado.
    iii. Pluralidad de perfiles (político, directivo y técnico) dentro de la propia Administración pública, así como en lo que se refiere al nivel de Administración (local, provincial, regional y nacional) y distribución territorial.

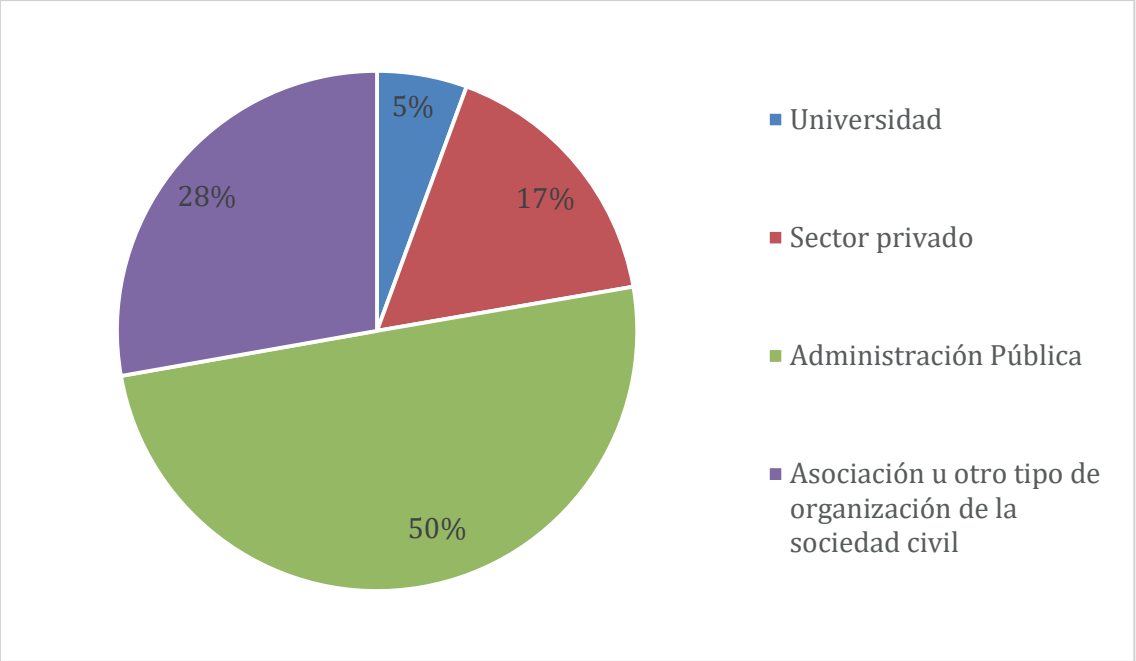
Finalmente, aceptan participar en el panel dieciocho de las veinte personas contactadas inicialmente. A continuación, se muestra de forma gráfica la composición del panel en base a los criterios descritos.

Gráfico 5. Composición del panel de personas expertas por género



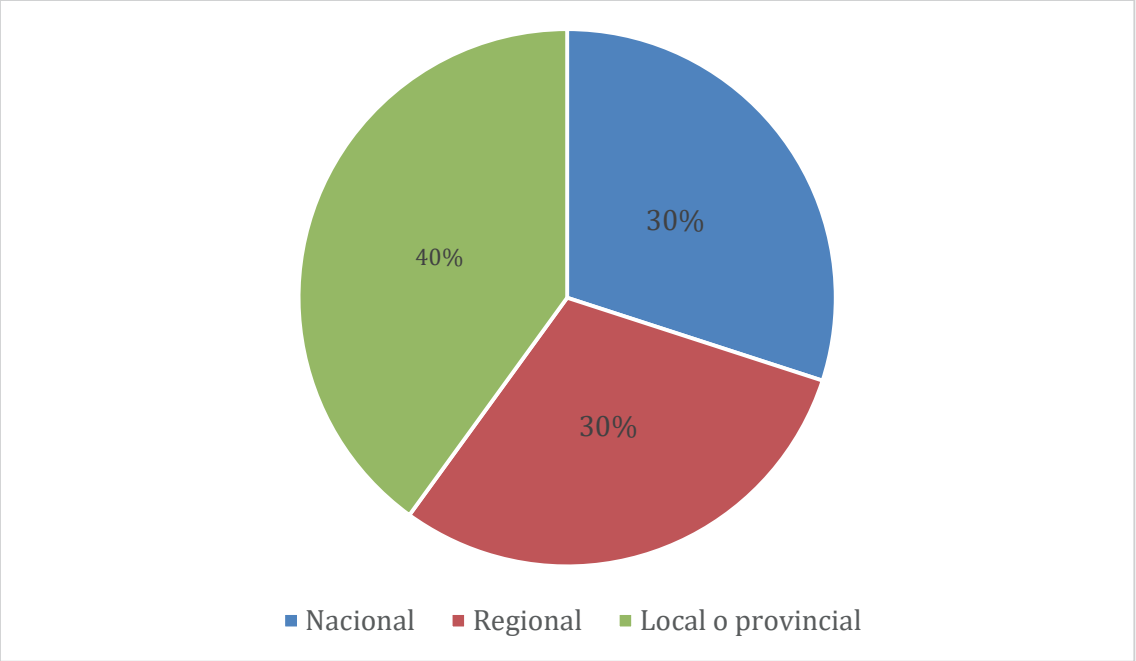
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 6. Composición del panel de personas expertas por ámbito profesional



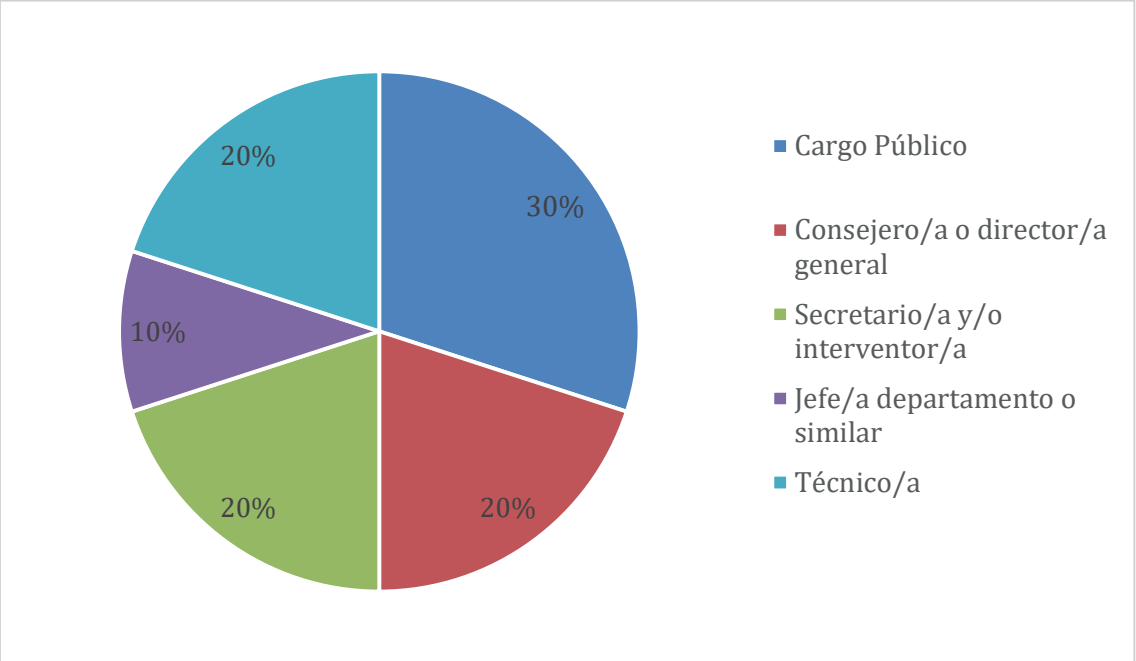
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 7. Composición del panel de personas expertas por nivel de Administración Pública



Fuente: elaboración propia

Gráfico 8. Composición del panel de personas expertas según perfil dentro de la Administración Pública



Fuente: elaboración propia

3. *Elaboración y aplicación de cuestionarios*

Los cuestionarios se envían por correo electrónico para completar de forma telemática. Se realizan dos rondas, que se estiman suficientes para cumplir con los objetivos de la investigación y así mismo evitar el cansancio de las personas participantes y posibles abandonos durante el proceso. En ambos cuestionarios se integra tanto el enfoque cuantitativo como el cualitativo, con preguntas cerradas y abiertas, dando en todo caso la posibilidad de argumentar las respuestas.

El primer cuestionario tiene como finalidad, en primer lugar, valorar la situación actual de la transparencia pública en España, atendiendo a los factores que la han favorecido u obstaculizado, así como evaluar su desarrollo en relación con otros pilares del Gobierno abierto y en función de los distintos niveles de Administración; y en segundo lugar, identificar las acciones y medidas que se podrán integrar en una hoja de ruta que dé respuesta a los retos de este fenómeno en tres grandes ejes temáticos: la agenda política, las demandas socio-económicas y la acción institucional.

Por su parte, el segundo cuestionario se estructura a partir de la información recabada en el primero. Para empezar, se muestran de forma gráfica los resultados del primer

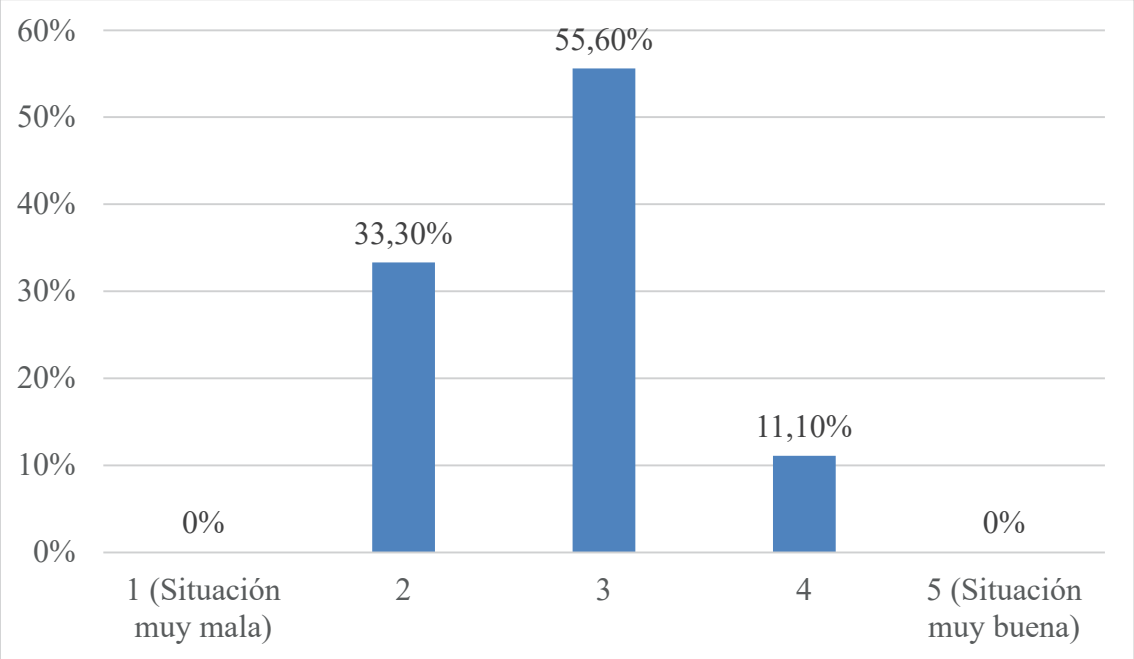
formulario en cuando a la valoración que hace el grupo de la situación actual de la transparencia pública en España, permitiendo a su vez realizar comentarios a estos resultados. Seguidamente, se presenta una síntesis (las ideas similares se han unificado para simplificar el listado de *ítems*) de las medidas y acciones enumeradas por el grupo de personas participantes en el primer cuestionario con el objetivo de priorizarlas en cuanto a su relevancia. Finalmente, se solicita al panel su opinión sobre las perspectivas de futuro, más o menos optimistas, de la transparencia pública en España en el contexto de la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19.

a) Resultados primer cuestionario

La encuesta se lanza el 20 de mayo de 2020 y se mantiene abierta a respuestas hasta el 10 de junio. Participan las dieciocho personas integrantes del panel, con los siguientes resultados.

La primera pregunta del cuestionario pide a las personas participantes que, tras 7 años desde la aprobación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, señalen en una escala de 1 a 5 qué valoración hacen de la situación actual de la transparencia pública en España.

Gráfico 9. Resultados a la pregunta "¿qué valoración hace de la situación actual de la transparencia pública en España?"



Fuente: elaboración propia.

La elección de las personas expertas consultadas se sitúa, en su mayoría (55,6 %), en un plano intermedio (valor 3 de la escala), llamando la atención que nadie se decante por ningún extremo, ni en sentido negativo ni positivo. También es destacable que el valor 2 triplique al valor 4, lo que significa que, tras esa posición intermedia, la percepción negativa supera a la positiva en cuanto a cómo se ve la situación actual de la transparencia pública en España.

Para explicar estos resultados encontramos algunas claves en las argumentaciones (opcionales) aportadas por los y las participantes en el formulario. La sensación general es que se ha avanzado, se están dando pasos y se ha abierto gran cantidad de información pública desde la aprobación de la *Ley 19/2013*, tanta que, como indica una de las personas entrevistadas, sea *"más de la que se vaya a consumir nunca"*; pero hay un importante margen de mejora, y de ahí que nos quedemos en posiciones intermedias. Una idea muy repetida es la necesidad de que la normativa, aun con sus deficiencias, se vea acompañada de un desarrollo reglamentario, ejecución, cumplimiento y recursos adecuados. En este sentido, poder sancionar los incumplimientos, dar más competencias a los consejos de transparencia y reducir los límites del derecho de acceso son cuestiones destacadas por varios panelistas, especialmente a la luz de la *"alta litigiosidad de las Administraciones públicas ante las resoluciones que instan a publicar información"*, es decir, las resistencias que persisten ante la obligada transparencia. En definitiva, estamos ante una *"situación mediocre, ni muy buena ni muy mala"*, con avances legales, sobre el papel, pero que es preciso revisar e implementar con mayor eficacia, trabajando sobre la práctica de una cultura de Gobierno abierto que impregne estos valores en las instituciones públicas y en la ciudadanía. En todo caso, en relación a las mejoras que habría que implementar, se dará cuenta de estas en siguientes apartados de la encuesta.

Tras esta primera valoración más general, indagamos en las dos siguientes preguntas, de respuesta abierta, en las consideraciones del grupo de personas expertas respecto a los elementos que han favorecido y obstaculizado el desarrollo de la transparencia pública en España.

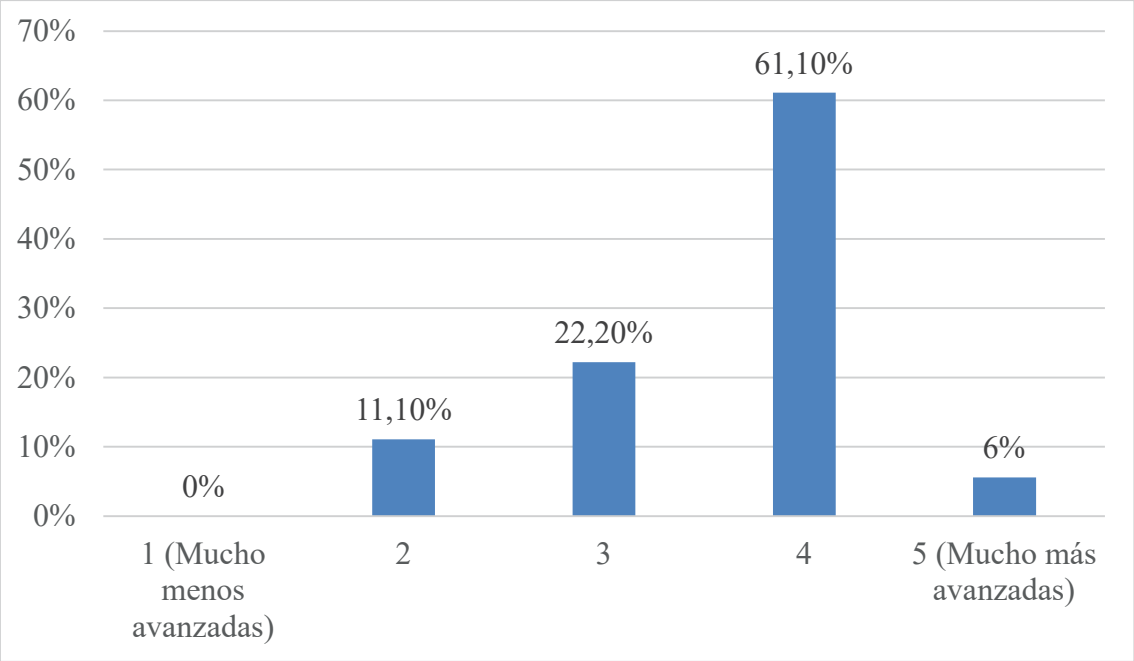
Así, en lo que se refiere los principales elementos favorecedores, el análisis de contenido de las respuestas del grupo nos lleva a identificar cinco grandes factores, que serían: 1) la presión y demandas por parte de la sociedad civil (incluyendo organizaciones pro-transparencia, "*y determinados movimientos coincidentes con ciertos momentos*

históricos como el 15M") en un contexto de crisis económica y aumento de los escándalos de corrupción política, que han conllevado pérdida de legitimidad y confianza en las instituciones públicas y la clase política; 2) derivado del anterior factor, el hecho de que la transparencia se posicionara en la agenda de los principales partidos políticos en España, (aunque nuestro país fue uno de los últimos en el marco europeo en dotarse de una ley nacional en la materia), lo que significa que *"inicialmente fue favorecedor que la transparencia tuviera un lugar propio en la agenda y debate políticos"*, tal y como indica una de las personas participantes del panel; 3) por ende, la llegada de esa normativa sobre transparencia (nacional y autonómicas) es otro elemento identificado de forma recurrente por el grupo, ya que introdujo una exigencia legal en torno a la publicidad activa, reguló el derecho de acceso y con ella llegaron los órganos de control de la transparencia, que han sido clave en su difusión; 4) como también lo ha sido la existencia de un contexto internacional favorable al desarrollo de los valores de la transparencia, con iniciativas como la *Alianza para el Gobierno Abierto*, en tanto el concepto de Gobierno abierto, como se aprecia en una de las respuestas, *"supone un cambio de paradigma en la relación de la ciudadanía con las Administraciones"*, ya que cada vez se reclama en mayor medida *"información detallada y fidedigna, además de formar parte en los procesos y toma de decisiones"*; 5) y, por último, como no puede ser de otra forma, ligado al *"avance de la cultura de la información",* el desarrollo de la Administración electrónica y, por tanto, de la tecnología facilitadora, *"vehículo imprescindible"* para la transparencia.

En lo que se refiere a los obstáculos identificados por las personas participantes en el panel, estos se alinean en torno a lo que puede interpretarse como resistencia al cambio, en distintas manifestaciones. En primer lugar, la cultura institucional de la opacidad o escasa cultura de transparencia dentro de las Administraciones Públicas: *"cultura de textos y no de datos"*, identificar la transparencia como una "*carga adicional de trabajo"*, en definitiva, *"desidia y opacidad aún muy intensas"*. En segundo lugar, la falta de voluntad política entendida como ausencia de *"una convicción profunda en sectores políticos sobre la importancia de la transparencia en un sistema democrático".* La consecuencia de esta falta de voluntad y de esa cultura de opacidad se traduce en las propias deficiencias que muestra el contenido de la Ley de Transparencia y su desarrollo, muy especialmente la falta de mecanismos para asegurar su cumplimiento, dotando de las competencias adecuadas a los órganos de control. La falta de voluntad también se observa en los escasos recursos humanos y técnicos que se disponen para una implementación

eficaz (especialmente llamativa en órganos de control y Entidades Locales de menor tamaño). Lo que muestran estas y otras deficiencias, como se cita textualmente, es una "*oposición sistemática de los gobiernos de turno a considerar la transparencia como una directriz básica de todo el sector público"*. En definitiva, esa resistencia al cambio referida inicialmente se explica, en general, en palabras de una de las personas expertas participantes, por una *"escasa cultura histórica de transparencia a todos los niveles (ciudadanía, clase política, personal empleado público, etc.)"*.

Gráfico 10. Resultados a la pregunta "¿Cree que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en relación a otros pilares del Gobierno abierto como la participación y la colaboración?"



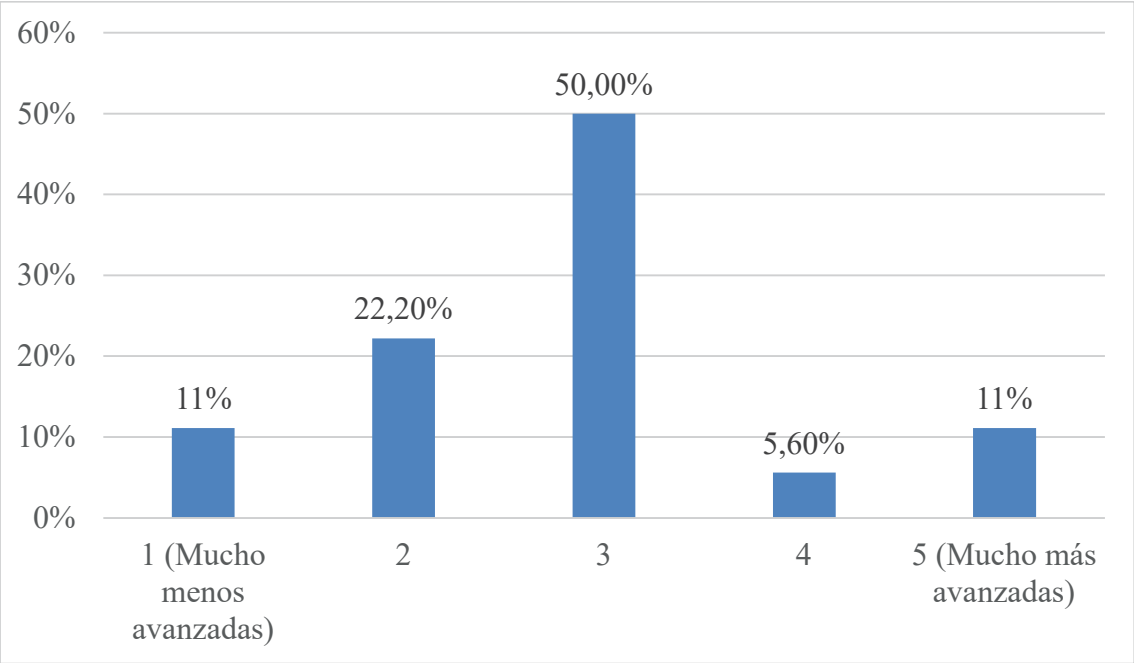
Fuente: elaboración propia.

La siguiente pregunta del cuestionario se plantea, de nuevo a través de una escala del 1 al 5, si la transparencia se ha desarrollado en menor o mayor medida que otros pilares del Gobierno abierto como son la participación y la colaboración. En esta ocasión, la mayoría (67 %) de las personas expertas participantes en la encuesta considera que están más o mucho más desarrolladas, siendo los argumentos (respuesta abierta opcional) más recurridos para explicar esta valoración que las políticas de transparencia son más fáciles de desarrollar a través de la norma (es decir, la exigencia legal), siendo además el *"emblema"* de las políticas de Gobierno abierto y su pilar más desarrollado, maduro, operativo, vertical e incluso condición necesaria para que se desplieguen otros pilares. Como muestra de ello, los datos aportados por una de las personas expertas del panel, que

destaca que en la evaluación del tercer plan de acción de OGP de España las acciones en materia de acceso a la información son las más numerosas y relevantes.

Sin embargo, la participación se observa mucho más compleja (necesaria implicación de la sociedad civil) para poder evaluar su madurez, siendo más viable en la arena local. Se afirma, en este sentido, que "*no creo que haya una política transversal de participación ciudadana en los asuntos públicos más allá de casos puntuales (...) y tampoco creo que haya habido mucho avance en una estrategia de colaboración público-privada para avanzar en la política de Gobierno abierto en nuestro país"*. Sobre el hecho de que la colaboración es el pilar menos desarrollado hay bastante acuerdo, aunque, como muestra de posiciones intermedias en la escala, también hay quien ve un *"inmovilismo"* similar en todas las esferas del Gobierno abierto, tanto que *"si estuviéramos hablando de los muebles de un salón te diría que todos hacen juego"*.

Gráfico 11. Resultados a la pregunta "¿Considera que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en las Entidades Locales respecto a otros niveles de Administración?"



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, también se consultó a las personas participantes del panel sobre el desarrollo de las políticas de transparencia en las Entidades Locales respecto a otros niveles de Administración Pública. En la escala del 1 al 5, como se puede observar en el gráfico, la mitad de las respuestas se sitúan en la posición intermedia (valor 3), siendo, por su parte,

la siguiente opción más recurrida (22 %) observar que están un poco menos avanzadas (valor 2). Una vez más, las posturas de los extremos son las menos consonantes con la opinión del grupo.

La no observación de diferencias en cuanto al desarrollo de la transparencia por el simple hecho de que se trate de distintos niveles de Gobierno se justifica esencialmente en base a la heterogeneidad de Entidades Locales (más de 8.000 ayuntamientos) con las que nos podemos encontrar en cuento a su tamaño y recursos, algo que condiciona haya *"ejemplos extraordinarios en la implantación de la transparencia y otros pésimos"*, como advierte una de las personas expertas entrevistadas. Es decir, que la respuesta a esta pregunta está condicionada por esos pros y contras con los que se enfrenta el sector local. En este punto se destaca el impulso de iniciativas como la *Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación*, creada en el seno de la FEMP, así como el hecho de que "*el tipo de competencias y servicios que presta (básicos y vitales), la cercanía del ciudadano, la estructura territorial y la comunidad de personas sobre la que gobiernan lo posibilitan en mejores condiciones"*. Y en sentido opuesto, la constatación de que *"cuanto más pequeña es la Administración, más le cuesta destacar personas y recursos para ocuparse de esto"*, por lo que, teniendo en cuenta las características de la planta local en nuestro país, la transparencia se plantea como un *"reto pendiente"*, pero teniendo en cuenta esa heterogeneidad de las Entidades Locales que dificulta valorarlas en bloque.

El cuestionario se completa, como se apuntaba, con la recopilación, a través de preguntas de respuesta abierta, de una serie de acciones y medidas para integrar en una hoja de ruta de la transparencia pública. Estos retos de futuro se dividen en tres grandes ejes temáticos: la agenda política, las demandas socio-económicas y la acción institucional. El análisis de contenido de las respuestas, unificando ideas similares, da lugar a un listado de 48 propuestas que serán priorizadas en la segunda ronda de la encuesta.

b) Resultados segundo cuestionario

Este segundo formulario se envía el 17 de junio de 2020, estando abierto a respuestas hasta el 6 de julio. Se recaban en esta ocasión quince respuestas.

La primera parte del cuestionario está destinada a presentar de forma gráfica los resultados de las preguntas cerradas de la ronda anterior, es decir, la valoración del grupo sobre la situación actual de la transparencia pública en España, el desarrollo de las

políticas de transparencia respecto a otros pilares del Gobierno abierto y en las Entidades Locales en relación con otros niveles de Gobierno. Se permite comentar estos resultados, registrándose, en general, apreciaciones que corroboran acuerdo.

La siguiente sección del formulario se centra en priorizar el listado de propuestas recogidas en la primera ronda, utilizando una escala de 1 a 10. La priorización da lugar a una hoja de ruta del futuro de la transparencia con 48 acciones en tres grandes ejes temáticos: 1) agenda política (propuestas en los ámbitos ejecutivo y/o legislativo a nivel nacional para renovar el impulso político de la transparencia en España); 2) demandas socio-económicas (propuestas para mejorar el conocimiento e implicación de la ciudadanía en las políticas de transparencia y propuestas para mejorar el impacto económico derivado de las políticas de transparencia pública); y 3) acción institucional (propuestas, referidas a recursos o gestión, que las Administraciones Públicas, en sus distintos niveles, podrían aplicar para mejorar la calidad y efectividad de las iniciativas de transparencia).

La tabla muestra el resultado de la priorización, con las propuestas ordenadas en función de la puntuación total obtenida (suma de cada valor otorgado por las personas participantes) y promedio de nota sobre 10.

Tabla 24. Hoja de ruta de la transparencia pública en España

Propuesta	Puntuación total	Promedio nota
Protocolos para la resolución de las solicitudes de acceso a la información para garantizar agilidad y precisión en la respuesta	137	9,13
Usar la información y los datos abiertos públicos para tomar decisiones, evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública	136	9,06
Integrar herramientas de transparencia en la gestión diaria, transversalizando la gestión y coordinando trabajo de personal empleado público de distintas áreas	136	9,06
Desarrollo de las tecnologías digitales para la transparencia de cara a automatizar la publicación de la información pública	134	8,93
Más independencia, competencias y recursos para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y para los consejos territoriales	134	8,93

Hacer más accesible y comprensible la información pública que se publica	134	8,93
Intercambio de experiencias entre Administraciones públicas	134	8,93
Conectar el impulso de la transparencia al fomento de la reutilización de la información pública, publicando en formato abierto por definición y fomentando la colaboración con el sector privado	131	8,73
Fomento del desarrollo de aplicaciones a partir de datos públicos abiertos tanto por parte de la propia Administración pública como de terceros	130	8,66
Mayor rendición de cuentas de la política de transparencia	129	8,6
Asegurar una transparencia de calidad, con contenidos completos (que nada que pueda interesar quede opaco), más participativos (permitiendo interacción con personas usuarias para valorar, suscribirse, co-crear etc.), y accesibles (técnicas de lectura fácil y lenguaje claro).	129	8,6
Mejorar la regulación del derecho de acceso, haciéndolo más simple y rápido y dotándolo de más garantías	128	8,53
Abrir a la ciudadanía, apoyados en una buena comunicación, mecanismos de rendición de cuentas y auditoria que sean sostenibles, se conecten con la exigencia de información y la transparencia para su ejercicio y muestren el valor que resulta de la apertura	128	8,53
Estándares comunes para la evaluación y auditoria de la transparencia	127	8,46
Aplicar más transparencia a los resultados de la gestión pública y coste de los servicios públicos	127	8,46
Transparencia sobre el propio uso del portal: consultas, tiempos de respuesta, etc.	127	8,46
Contar con cuadros de mando de la publicidad activa	126	8,4
Desarrollar la legislación en materia de datos abiertos y reutilización	125	8,33
Régimen sancionador para los incumplimientos, así como mecanismos de incentivos y premios	124	8,26
Formación en transparencia a personal empleado público, directivos y cargos públicos	124	8,26
Reformar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como su desarrollo reglamentario	124	8,26
Fomentar los mecanismos participativos en la gestión pública en general y en torno a la transparencia en	123	8,2

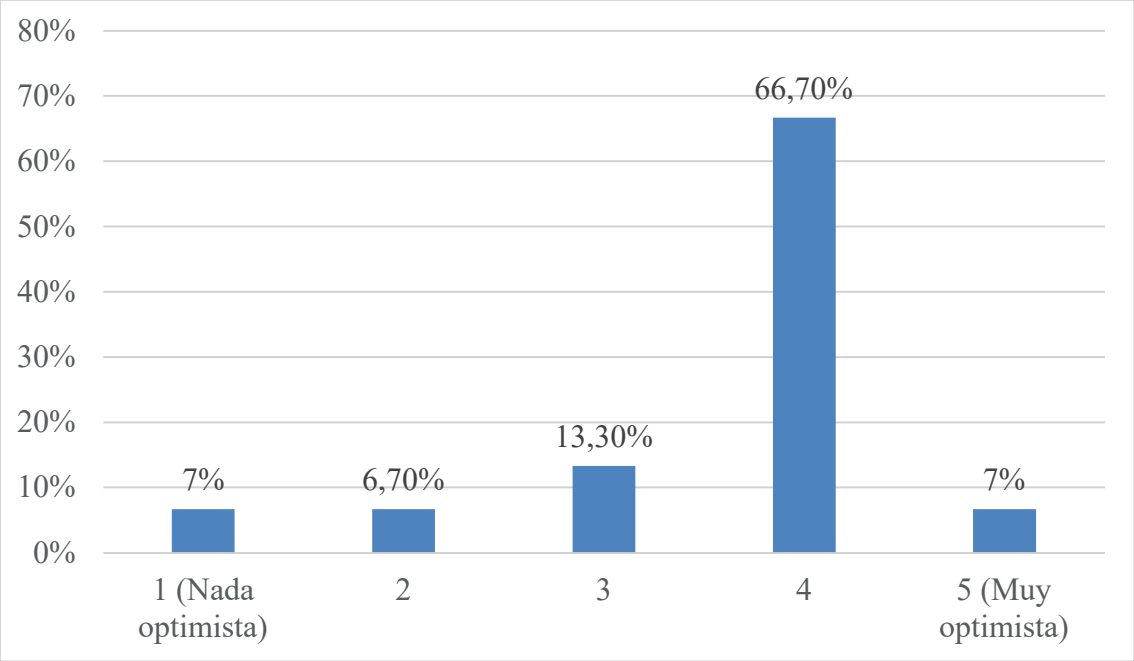
particular (foros, observatorios, escuelas ciudadanas, iniciativas ciudadanas de desarrollo comunitario, presupuestos participativos, etc.), implicando al tejido asociativo local y de barrio y a los centros escolares		
Difundir la información económica de forma más actualizada y comprensible	123	8,2
Creación de unidades específicas de transparencia, con más recursos, personal y presupuesto propio	123	8,2
Mejorar el contenido y accesibilidad del Portal de Transparencia	122	8,13
Creación de mecanismos y herramientas de participación de la sociedad civil que integren prácticas de innovación pública, más colaborativas.	121	8,06
Auditar/evaluar el impacto económico de las políticas de transparencia y comunicar/dar cuenta de los resultados	121	8,06
Fomento de la cultura de la transparencia con medidas pedagógicas y de comunicación sobre su importancia y utilidad para toda la ciudadanía y especialmente entre las personas jóvenes.	120	8
Fomento de buenas prácticas a través de distintas herramientas (guías, manuales, códigos, comunidades, etc.)	120	8
Apuesta por una buena gobernanza de los datos, apoyada en la creación de una oficina	120	8
Creación por ley de la figura de la persona responsable de la transparencia en cada Administración Pública	119	7,93
Reforzar la transparencia en materia de contratación pública y subvenciones	119	7,93
Abrir nuevos canales de comunicación con la ciudadanía (incluida la encuesta del CIS) para conocer su opinión sobre el desarrollo de las políticas de transparencia e interés sobre los contenidos que se abren o que permanecen opacos.	118	7,86
Aumentar los recursos por parte de las Comunidades Autónomas para dotar de medios a los consejos territoriales de transparencia	118	7,86
Premios y/o incentivos para el personal empleado público de cara a desarrollar iniciativas innovadoras que mejoren la transparencia en sus instituciones	117	7,8
Mecanismos de democracia electrónica para la escucha activa, retroalimentación y participación en la toma de decisiones	116	7,73

Campañas continuas de comunicación institucional para dar a conocer derechos, su ejercicio y el valor de la transparencia, y en concreto: mejor segmentadas (llegar a distintos públicos a través de diferentes canales), usando en mayor medida las redes sociales y enfocadas también a los propios medios de comunicación (formación de periodistas y responsables de medios)	115	7,66
Promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el gasto público, impulsando y dotando de más recursos a mecanismos como presupuestos participativos y auditorias	114	7,6
Política y/o estrategia de Estado para articular cuestiones como la regulación de competencias sobre la transparencia entre los distintos niveles de Administración y coordinación de normas relacionadas (por ejemplo, reutilización) o que la limitan (por ejemplo, secretos oficiales)	113	7,53
Desarrollo de marcos de integridad institucional	112	7,46
Mejorar el derecho de acceso, eliminando el silencio administrativo	110	7,33
Mejora de los procesos de participación en la AGE, simplificando y centralizando los trámites con el apoyo de la tecnología	107	7,13
Remitir más recursos económicos a las Entidades Locales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia	105	7
Establecer como requisito competencial en el acceso a la función pública el conocimiento de las políticas de Gobierno abierto	104	6,93
Elevar la transparencia al rango de derecho fundamental	101	6,73
Crear vías de participación en los procesos legislativos del Congreso	99	6,6
Facilitar el acceso a través de un portal de transparencia nacional que albergue los portales de las diferentes Administraciones	98	6,53
Reforma de la función pública hacia un sistema más abierto, independiente y meritocrático	94	6,26

Fuente: elaboración propia.

Tras priorizar la batería de medidas, y para finalizar el cuestionario, se solicita a las personas participantes del panel su opinión sobre las perspectivas de futuro de la transparencia pública en España en un nuevo y complejo escenario.

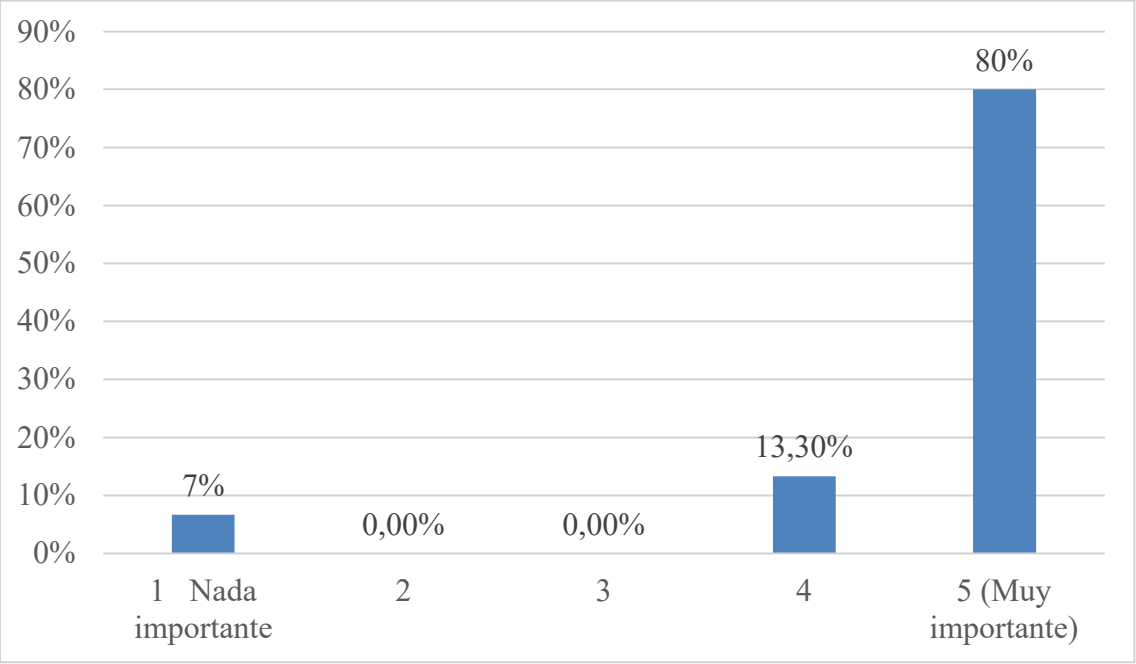
Gráfico 12. Resultados a la pregunta "¿Es optimista o pesimista en cuanto al futuro de la transparencia pública en España en el nuevo escenario que se abre tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19?"



Fuente: elaboración propia.

La mayoría (más del 70 %) de los expertos y expertas en transparencia consultados se muestran optimistas o muy optimistas en cuanto al futuro de esta política pública en nuestro país, incluso en un contexto de crisis. Esto es así, según explican, por dos razones fundamentales: en primer lugar, porque tras los esfuerzos realizados, la transparencia es *"un camino de no retorno y exigencia continua"*; en segundo lugar, porque la crisis provocada por pandemia también ha puesto de manifiesto lo "*necesaria que es la transparencia en el gobierno y la Administración para mantener la confianza de la ciudadanía y contar con su participación en la gestión"*, así como disponer de *"datos de calidad para la toma de decisiones y para informar adecuadamente"*. Así, casi de forma unánime se entiende que la transparencia será fundamental en el nuevo escenario (importante o muy importante) y *"favorecerá el diseño, aplicación y resultados de las políticas públicas, reforzará la confianza en las instituciones y gobernantes y, en definitiva, el sistema democrático"*.

Gráfico 13. Resultados a la pregunta "¿Qué importancia cree que debe tener la transparencia en el nuevo escenario político, económico y social post-covid?"



Fuente: elaboración propia.

Por su parte, cabe reseñar que del análisis de las valoraciones por parte de las personas participantes en el panel en función de su ámbito y perfil profesional no se han obtenido datos que den lugar a conclusión alguna. Esto puede ser debido a varios factores, como es el hecho de que la muestra es pequeña y que los resultados han tendido, por lo general, hacia posiciones de amplio consenso.

4. *Personas participantes en el panel Delphi*

A continuación, se detalla por orden alfabético la relación de personas expertas que han participado en el panel y una breve reseña de su trayectoria.

Alberto Ortiz de Zárate. Entre 2009 y 2013 ejerció como director de Atención Ciudadana en el Gobierno Vasco, con un papel relevante en la política de Gobierno abierto. Consultor y asesor en materia de datos, Gobierno abierto e innovación pública. Actualmente, *senior manager* en desideDatum Data Company y anteriormente fundador de Alorza.net.

Beatriz Martínez Isidoro. Doctora en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesora en el Máster de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UCM. Investigadora de la Fundación Compromiso y

Transparencia y colaboradora en materia de transparencia de la revista Compromiso Empresarial.

Carolina Díaz Romero. Licenciada en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster en Cooperación Internacional al Desarrollo. Lleva más de 10 años acompañando procesos de fortalecimiento institucional con Administraciones Públicas y sociedad civil en América Latina, Balcanes y África. Actualmente *Local Researcher for Spain*. IRM Open Goverment Partnership.

Concepción Campos Acuña. Doctora en Derecho, Máster en Derecho de las Administraciones e Instituciones Públicas por la Universidad de Santiago de Compostela y especialista en gestión pública por la FEMP. Secretaria de Administración Local, categoría superior, codirectora de Red Localis y coordinadora del Observatorio de Transparencia de El Consultor.

Elisa de la Nuez. Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Accedió al Cuerpo de Abogados del Estado en el año 1988. En la actualidad trabaja en el despacho GC legal en las áreas de Derecho Público, nuevas tecnologías y transparencia. También es secretaria general de la Fundación Hay Derecho, organización entre cuyos objetivos está la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Esperanza Zambrano. Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla. Durante los años 2009 a 2014 trabajó en el Ministerio de la Presidencia, donde participó en la propuesta y tramitación parlamentaria de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Actualmente es subdirectora General de Reclamaciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de España.

Isabel Andreu Felipe. Desde hace seis años es técnico de gestión de documentación en la Oficina de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Joaquín Meseguer Yebra. Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León. Coordinador del grupo de trabajo de acceso a la información Pública de la FEMP.

José Molina Molina. Entre 2015 y 2020 presidente del Consejo de la Transparencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM). Doctor en Economía por la

Universidad de Murcia, sociólogo y auditor. Miembro de economistas frente a la crisis y autor de diversos artículos y libros en su ámbito de especialización, que es la transparencia y la participación ciudadana.

Juan Antonio Cantero. Desde mayo de 2019 concejal de Transparencia del Ayuntamiento de Molina de Segura (Murcia).

Juan Carlos García Melián. Abogado y socio del bufete Melián Abogados. Responsable del área de Derecho Público de la firma. Secretario general de Asociación Española de Acreditación de la Transparencia (Acreditra), organización sin ánimo de lucro que agrupa a profesionales que trabajan en consultoría y auditoría en el campo de la transparencia.

Julián Valero Torrijos. Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad de Murcia. Coordinador de iDerTec – Grupo de investigación Innovación, Derecho y Tecnología. Investigador con amplia experiencia en publicaciones, consultoría y gestión de proyectos relacionados con los aspectos jurídicos de la modernización tecnológica en el ámbito de las Administraciones Públicas, el acceso a la información administrativa y su reutilización, así como la protección de los datos personales.

Máximo Fraile. Hasta su reciente jubilación, jefe del Servicio de Gobierno Abierto en el Gobierno de La Rioja. Anteriormente fue Director General de Calidad y participación ciudadana del Gobierno de La Rioja, con la responsabilidad de la implantación de sistemas de calidad, con carácter general el Modelo de Excelencia EFQM y los procesos de participación ciudadana, de 2003 a 2009.

Odón Elorza. Desde 2011, diputado de las Cortes Generales, y desde 2017 secretario de transparencia y democracia participativa del PSOE. Anteriormente fue alcalde de San Sebastián y miembro del Parlamento Vasco. Licenciado en Derecho.

Pilar Moreno. Habilitada Nacional (Subescala Secretaria – Intervención) desde mayo de 2017, actualmente ejerce como secretaria e interventora del Ayuntamiento de Senyera (Valencia). Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Cardenal Herrera CEU de Valencia (Premio Extraordinario Fin de Carrera).

Rafael Camacho Muñoz. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Granada. Experto Universitario en Transparencia y Acceso a la Información Pública (UNED-CTBG). Editor de la sección de contenidos “Transparencia en España”. Responsable del

Canal RED FEMP, espacio de difusión de contenidos sobre la transparencia y participación ciudadana de la FEMP. Miembro del Consejo Editorial de la Revista Española de la Transparencia. Gestor de proyectos y comunicación en NovaGob.

Sergio Jiménez Meroño. Doctor en Ciencias Políticas y de la Administración por la UCM, especializado en Gobierno electrónico, además de tener un Máster en Analítica digital e Inteligencia Web por las universidades de British Columbia y California Irvine. Su tesis fue una de las primeras en España sobre Administración electrónica. Actualmente es consultor especialista en Gobierno electrónico para Administraciones Públicas con su firma *Analítica Pública*.

5. CONCLUSIONES

A partir del desarrollo de esta tesis doctoral, su marco teórico y estudio de caso, se extraen unas *conclusiones finales*, derivándose, además, una serie de *recomendaciones* para el conjunto de las Administraciones Públicas, y en particular para las Entidades Locales, en torno a la materia analizada. Del mismo modo, a lo largo de la investigación nos hemos encontrado con algunas *limitaciones* o dificultades de las que dejaremos constancia. Finalmente, se aportarán ideas sobre posibles *futuras líneas de investigación* que vendrían a profundizar en la teoría avanzada en este estudio en función de los nuevos escenarios y retos a los que se enfrenta una gestión pública más abierta.

Uno de los primeros cometidos de la investigación ha sido la concreción teórica del objeto de estudio de la tesis doctoral, es decir, el *presupuesto abierto*. Esta definición se realiza, en primer lugar, a partir de su conexión con el concepto y corriente del *Gobierno abierto* y sus pilares, que son la *transparencia*, la *participación* y la *colaboración*, características que se complementan en su ideario a partir de su expansión desde 2009 con la Directiva promulgada por la Administración del presidente Obama, en Estados Unidos, y con carácter multilateral desde 2011 con el impulso de la *Alianza para el Gobierno Abierto*. El Gobierno abierto responde a la necesidad de una gestión más eficaz y eficiente de los recursos públicos en un contexto de crisis económica y financiera (Comisión Europea, 2013) y de creciente desconfianza hacia las instituciones y representantes públicos (Mair, 2013).

Así, el presupuesto abierto, en consonancia con los elementos que conforman el Gobierno abierto, estaría integrado, en primer lugar, por lo que se conoce como *transparencia fiscal* (Kopits y Craig, 1998) o *transparencia presupuestaria* (OCDE, 2015), una actividad de apertura de información de las cuentas públicas que debe permitir a todas las partes que puedan estar interesadas poder conocer la auténtica situación financiera de una Administración Pública y controlar su progreso. En segundo lugar, un presupuesto abierto permitiría la participación de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre el gasto público, siendo este un mecanismo de participación que se puede implementar de forma diversa, pero que en general se ha llamado en todo el mundo *presupuesto participativo* (Cabannes, 2004a). En tercer lugar, los denominados *datos presupuestarios abiertos* se ponen a disposición de ciudadanía y empresas *en línea*, de forma que puedan ser usados para distintos fines sin restricciones técnicas o legales (Dener y Min, 2013).

De forma paralela a la popularidad y expansión que adquiere el Gobierno abierto, la transparencia fiscal llama desde finales de los años noventa, y cada vez en mayor medida, la atención tanto de los organismos internacionales como de la literatura académica (Heald, 2013). De ahí se derivan los códigos de buenas prácticas del FMI y la OCDE que datan de 1998 y 2002, respectivamente, y que se han ido renovando hasta la actualidad. Surgen igualmente a partir de la primera década del siglo XXI otras iniciativas como la *Encuesta de Presupuesto Abierto* (IBP) o la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT). Todo ello, unido al consenso teórico y empírico sobre los beneficios de la transparencia para la economía y la gobernanza (Khagram, De Renzio y Fung, 2013), (especialmente en contextos de crisis económica y financiera que han sido fruto, en parte, de la opacidad fiscal), pone de manifiesto que el impulso de un Gobierno abierto pasa, muy especialmente, por un presupuesto abierto, siendo además el presupuesto una herramienta esencial de la gestión pública y *"una piedra angular clave de la arquitectura de confianza entre los Estados y sus ciudadanos"* (OCDE, 2015). El renovado y justificado interés internacional por la transparencia presupuestaria se une, a su vez, a la expansión mundial del presupuesto participativo desde el año 2.000 hasta nuestros días, un mecanismo de participación que supone una innovación de la democracia local y del que se ha destacado su potencial transformador de la gobernanza urbana (Cabannes, 2004b).

Tanto el Gobierno abierto como el presupuesto abierto se apoyan en el cambio tecnológico y especialmente en las TIC para implementarse de forma plena. Hasta el punto de que se habla de una *"gobernanza pública inteligente"* (Noveck, 2017; Criado, 2016) para referirse a cómo las nuevas tecnologías digitales y sociales basadas en la *web 2.0* y la revolución de los *grandes datos* cambian la forma de gobernar y de tomar decisiones, en un modelo basado en la colaboración y el conocimiento que se genera desde distintos actores. Estas tecnologías facilitan, por ejemplo, que los datos presupuestarios se visualicen de forma más comprensible y que se pueda participar en procesos de toma de decisiones sobre el presupuesto público votando de forma electrónica.

La información presupuestaria ha sido tradicionalmente una materia compleja a la que acompaña gran volumen de información, algo que puede generar opacidad (Heald, 2015). Es por ello que, a partir de la concreción de los elementos que integran el presupuesto abierto desde el concepto de Gobierno abierto y su relación con las TIC, el siguiente paso

de la investigación sea completar su construcción teórica con otra idea fundamental, que es la de *transparencia clara.*

La *transparencia clara* (Fox, 2007) o *efectiva* (Heald, 2006), en contraposición con la *transparencia opaca* o simplemente *nominal*, significa que un Gobierno transparente no depende tanto de la cantidad de información que pone a disposición en los portales web, como de la calidad de esta información, que debe tener unas características concretas que permitan que se pueda acceder a ella, comprenderla y usarla para controlar al Gobierno. De hecho, publicar cantidades ingentes de información y datos sin contexto lo que hace es generar el efecto contrario a la finalidad de la transparencia que, recordemos, debe conectarse muy estrechamente con la rendición de cuentas (Villoria, 2014a; Gascó, 2015). De este modo, la transparencia clara es la premisa para que se afiance el *derecho a entender* (Montolío y Tascón, 2020), una idea en auge en el Sector Público que, como se ha recogido a lo largo de la investigación, se apoya en herramientas como la accesibilidad de los servicios TIC y recursos como el *lenguaje claro* y la *lectura fácil*.

La idea de una transparencia clara encaja igualmente en la corriente que promueve la transparencia fiscal, algo lógico dada la complejidad y trascendencia del manejo de los recursos públicos. De hecho, las principales definiciones y recomendaciones sobre transparencia fiscal o presupuestaria (FMI, OCDE, IBP, GIFT, entre otras que se citan sen el marco teórico de la investigación) se centran en la necesaria accesibilidad de la información y que esta sea comprensible y pueda ser usada en un marco adecuado rendición de cuentas que permita el control al Gobierno.

De este modo, uno de los principales focos de atención del estudio es avanzar, con un marco teórico especialmente enfocado a ello, en la concreción de cuáles son los principios y atributos en los que se basa y que debe tener la información y los datos presupuestarios de calidad. Así, mediante la revisión de literatura académica sobre la materia, normativa española y europea, estándares y recomendaciones emitidos por organismos internacionales y buenas prácticas desarrolladas por instituciones públicas en España y otras partes del mundo, así como iniciativas de otra índole, se va precisando qué es un *presupuesto abierto de calidad*.

En primer lugar, esta revisión teórica indaga en qué información sobre presupuesto publicar, dónde y cómo publicarla. Esto quiere decir que la denominada transparencia clara sobre las cuentas públicas, como se advertía, trasciende a las obligaciones o

recomendaciones de publicidad activa que, por ejemplo, se puedan desprender de la normativa o de estándares internacionales. Así, se presta atención, más allá de la mera *apertura* de información sobre los presupuestos públicos, al *acceso y calidad* de esta información. En concreto, el *acceso* implica la publicación periódica de información completa, actualizada, estructurada y localizable a través de las webs o sedes electrónicas públicas, sitios que deben a su vez cumplir los criterios de accesibilidad de los servicios electrónicos y permitir la participación de la persona usuaria. Del mismo modo, se identifica la importancia de la comunicación y difusión a de estos contenidos través de medios y herramientas que sean necesarios para darlos a conocer. Mientras, en lo que se refiere a la *calidad* de esta información publicada, se derivan atributos como su relevancia, oportunidad, confiabilidad y comprensibilidad.

En segundo lugar, observamos cómo facilitar que se pueda tener un acceso efectivo a los datos presupuestarios abiertos, de modo que se puedan reutilizar, siendo este un factor esencial para alcanzar una transparencia clara. Prestamos aquí atención, por un lado, a las condiciones legales y técnicas que debe tener la publicación, y, por otro lado, al contenido propio que incorporan esos datos, teniendo también en cuenta en qué medida se promociona su uso para fomentar su rentabilidad con prestación de nuevos servicios digitales y cómo se comunica su contenido en aras de la rendición de cuentas.

Esta revisión teórica integral del concepto de presupuesto abierto bajo el enfoque del Gobierno abierto y la transparencia clara se realiza con la finalidad metodológica de avanzar en la operacionalización de los conceptos, de modo que puedan ser observables y se pueda sistematizar la medición y la evaluación de las iniciativas de apertura presupuestaria que emprenden las Administraciones Locales. El resultado de este trabajo es un cuestionario integrado por un total de treinta indicadores que describen el presupuesto abierto de calidad en el Gobierno local, integrando los elementos de la transparencia presupuestaria, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre las cuentas públicas y la apertura de datos presupuestarios.

Además del hecho de poder mesurar conceptos más abstractos con su transformación en indicadores, la aportación del cuestionario también es innovadora en lo que respecta a los contenidos que se evalúan. Así, por un lado, se avanza en los criterios de calidad de la transparencia, y en concreto de la transparencia presupuestaria local, al contrario de otras mediciones que se centran más en la completitud de la información en lo que se refiere a

los contenidos que la ley obliga a publicar. También se presta atención a la accesibilidad de la información pública en un sentido amplio, la comunicación que se hace de esta y la participación que se facilita. Por su parte, en materia de datos abiertos, al margen de la disponibilidad de la información, el cuestionario recoge aspectos relativos a las condiciones legales y técnicas de la publicación para la reutilización, el contenido de los datos y su comunicación y promoción. Además, el desarrollo de estándares es importante para facilitar la evaluación de la calidad de las iniciativas y su comparación.

Al margen del aporte metodológico y de contenido, los resultados del cuestionario sirven, a su vez, al propósito de elaborar un *índice o ranking de transparencia presupuestaria de calidad* de los 45 ayuntamientos de la Región de Murcia que es también inédito (además de por el enfoque innovador descrito) por tres razones principales: 1) abarca todo el rango de la variada la planta municipal de la Región de Murcia (algo que posteriormente nos permite indagar en los posibles factores relacionados con los distintos niveles de transparencia); 2) es específico de una materia concreta como la presupuestaria, tan relevante, como hemos visto, en la gestión pública, y 3) tiene un enfoque centrado en la calidad de la apertura y, por ende, en cómo la ciudadanía puede usar y participar de esa información en un auténtico ejercicio de control democrático y rendición de cuentas públicas.

Los datos recogidos en el *ranking* muestran un amplio margen de mejora en la apertura presupuestaria de los consistorios murcianos (solo tres ayuntamientos aprueban y el promedio general de nota es del 28,8 %), tanto en el apartado de la transparencia (aprueban nueve ayuntamientos y el promedio de nota es de 17,5 %), como, muy especialmente, en lo que respecta al escaso desarrollo de las iniciativas de datos abiertos (apenas dos ayuntamientos alcanzan el aprobado y la nota media es más baja, situándose en el 11,3 %).

Al margen de estos resultados globales, del chequeo del cuestionario también resultan otros datos de interés y a partir de los cuales podemos extraer algunas conclusiones. En este sentido, comprobamos que los indicadores del cuestionario que tienen mayor cumplimiento entre los ayuntamientos son aquellos relacionados con las obligaciones de publicidad activa sobre las cuentas públicas (por ejemplo, casi el 70 % publican los presupuestos) incluidas en la *Ley 19/2013*, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, norma que ha supuesto un importante impulso en este sentido,

así como aspectos que tienen que ver con la arquitectura de la información (en más del 75 % de los casos está estructurada) que se publica en las webs o portales de transparencia, cuestión en la que se advierte la influencia de iniciativas de medición de la transparencia local como el ITA, que inspiran en muchos casos la organización de los portales. Ello contrastaría con indicadores relativos a la calidad de la información que serían muy mejorables, como son la accesibilidad de las páginas web, el recurso a iniciativas o herramientas para hacer la información más comprensible y la propia difusión de los contenidos de transparencia, tratándose en este caso de obligaciones y/o tendencias en el tratamiento de la información pública más incipientes.

Por su parte, en el apartado de datos abiertos, si bien es cierto que ya son reconocibles iniciativas de visualización de los datos presupuestarios que ayudan a facilitar la comprensión, estos recursos no son aprovechados como se debería (no se vuelcan o actualizan los datos en muchos casos ni se promocionan en las webs), a lo que se suma el hecho de que por sí solas estas herramientas están limitadas en cuanto a otros indicadores relevantes de calidad de los datos abiertos (automatización, catálogos o formatos de apertura más avanzados). En general, se observa escaso desarrollo de las iniciativas de datos abiertos, un problema que viene siendo arrastrado por la Administración Local, especialmente por las Entidades de menor tamaño. De ahí que para la provisión de los recursos necesarios sea imprescindible el apoyo de la Administración regional y nacional, pero también, como veremos, la coordinación de los esfuerzos que tienen lugar.

Los resultados del cuestionario y lo que se deriva de la confección del *ranking* nos muestran unas políticas locales de apertura presupuestaria que no alcanzan su potencial en términos de creación de valor público porque se precisa, en general, dar algunos pasos más allá de la simple apertura en favor de la calidad de la información para facilitar la comprensión y el uso de esa información, ya sea para participar en la toma de decisiones sobre el gasto público, controlar la situación y evolución de las finanzas del Sector Público o crear servicios públicos a partir de los datos abiertos.

El *ranking* no solo nos pone en situación sobre el avance del presupuesto abierto en los ayuntamientos de la Región de Murcia y los aspectos a mejorar, sino que también nos sirve de referencia para realizar una aproximación exploratoria y descriptiva en un terreno no muy explorado, complejo y multidimensional como es el de los posibles factores relacionados con la apertura de las Entidades Locales, que pueden ser de tipo *contextual*,

tener que ver con las *motivaciones de los actores políticos locales* o apuntar hacia la *capacidad institucional*.

Los factores contextuales son aquellos en los que hemos introducido variables de tipo socio-económico, como el *tamaño del municipio*, su *situación económica* y el *capital social*, utilizando, a su vez distintos indicadores.

El *tamaño del municipio*, medido a través del *número de habitantes*, es un factor que parece que puede influir en los niveles de transparencia de los Gobiernos locales, ya que a un municipio más grande se le presupone, esencialmente, mayor capacidad de su Administración. Aunque, bien es cierto, se podrían concretar en mayor medida los datos, por ejemplo, de los recursos destinados al área y controlar a su vez otras variables, tales como las relativas al desarrollo orgánico, e incluso las distintas motivaciones políticas que pueden estar detrás de la provisión de esos recursos institucionales.

La variable del *tamaño del municipio* puede ser abarcadora de la idea de la existencia de un *presupuesto de gastos y de ingresos* mayor o menor. Los datos de estos dos indicadores, incluidos en la variable que mide la *situación económica* del municipio, no han mostrado resultados que nos puedan hacer considerar su influencia sobre los grados de transparencia, al contrario de lo que ocurre con el indicador del nivel de *endeudamiento*, a través del que parece que se podría establecer una relación entre la salud económica de una institución y sus niveles de apertura.

Los ingresos tributarios de una Administración Local pueden interpretarse igualmente desde la perspectiva de la *presión fiscal* que se ejerce y, por tanto, de la demanda de mayor transparencia. Aquí entrarían en juego otros factores, como es el caso de las motivaciones (normativas o instrumentales) de los actores políticos para abrir la gestión a partir de los reclamos que se derivan de una sociedad civil que puede ser más o menos fuerte. Esta variable del *capital social* local se ha mostrado compleja de interpretar. Por un lado, el dato sobre la densidad del asociacionismo, aunque es un buen indicador, no puede abarcar por si solo un fenómeno afectado además por una debilidad histórica en nuestro país. Así, el *número de asociaciones* registradas en un municipio es un dato que parece no tener relación con los niveles de transparencia, pero nos faltaría más información para componer la imagen completa de una sociedad civil local y su capacidad de influencia. En este sentido, conocer si *existen federaciones o confederaciones* de asociaciones aporta algo más de información sobre la capacidad de coordinación del tejido asociativo, y este

hecho parece que puede promover la apertura. Pero tampoco podemos olvidar que el escenario político y la participación local se encuentran en plena transformación, lo que hace aún más difícil sacar conclusiones sin profundizar en una medida que sobrepasa los límites de esta investigación.

En el terreno de las *motivaciones de los actores políticos locales*, los resultados señalan que los Gobiernos de izquierda podrían inclinarse en mayor medida que los conservadores a impulsar niveles más altos de transparencia. Pero no hay que perder de vista que el factor de la *ideología* viene diluyéndose en los últimos años, en los que la puesta en marcha de las iniciativas de transparencia y participación ha sido generalizada. A su vez, los datos apuntarían a una motivación normativa para promover la apertura en aquellos municipios con peores índices de *participación electoral*. Pero esta posibilidad, que amparan algunas teorías, debe matizarse a partir de tendencias que pueden condicionar los datos obtenidos, como es el caso de la *desafección* hacia la política que provocaría una participación más baja, así como por el hecho de que nos encontremos, debido al factor proximidad, con datos de participación electoral muy altos en los municipios más pequeños, que, por lo general, obtienen peores registros de transparencia. Además, en lo que se refiere de las motivaciones políticas, en este caso de tipo instrumental, observamos que se da una mayor apertura en escenarios de menor *competitividad electoral*, aunque esta posible relación se podría explicar a partir de un interés político por legitimar el ejercicio del poder con una mayoría holgada abriendo la gestión pública a otras visiones minoritarias.

Por último, entre los factores de tipo *institucional*, el desarrollo de la *tramitación electrónica* parece no influir en los niveles de transparencia, aunque se trata de un indicador que mide en parte el desarrollo de una Administración electrónica que, a su vez, viene sufriendo retrasos en su implementación definitiva en España que son dignos de mención. Además, lo observado nos lleva a pensar que la transformación digital es un esfuerzo que hay que conectar no solo con las obligaciones de publicidad activa o el derecho de acceso, sino también con el hecho de que la información sea de calidad, un vector que es fundamental en nuestra investigación. El desarrollo de la Administración electrónica necesita de recursos para facilitar la apertura, y estos recursos son los que precisamente se presuponen con la existencia de una *concejalía del área* y *normas, planes o programas*. Mientras que las concejalías están muy extendidas, la presencia de normas o planes locales es más marginal, algo que condiciona las conclusiones que podemos

sacar. En todo caso, para precisar aquí la existencia de los citados recursos, tendríamos que conocer datos de los que no hemos podido disponer, como los relativos al presupuesto de gasto destinado al área y si se ha recurrido a apoyo técnico externo.

Las limitaciones relativas a la información disponible, la complejidad de los objetos de estudio abordados en las distintas variables, la incidencia del contexto nacional o regional, la heterogeneidad característica de las Entidades Locales que componen la muestra, y la propia naturaleza descriptiva del estudio, son algunas de las cuestiones sobre las que hemos matizado los resultados obtenidos, algo que, a su vez, nos ha permitido profundizar en el fenómeno, aun sin tener el control de la incidencia de todos los posibles factores. Por ejemplo, el estudio más detallado de los casos de los municipios de Bullas y Murcia ha permitido afianzar algunas deducciones que apuntaba el análisis de los 45 municipios en torno a la relevancia que podrían tener, con todos los condicionantes apuntados, indicadores como el nivel de *endeudamiento*, la *ideología* y el grado de *competitividad política*.

De este modo, el análisis descriptivo aporta una reflexión cuyo valor no radica en la posibilidad de dar resultados desde una óptica explicativa, que sería objetivo de otro tipo de estudio, sino en su capacidad para abarcar la citada amplitud y complejidad, tanto del fenómeno objeto de estudio, como de las variables que intervienen y del contexto en el que se desarrollan.

Se trata, además, de una realidad en constante transformación y que, por ello, precisa de una mirada al futuro para que el análisis sea completo. El panel de personas expertas ha aportado al final del recorrido de la investigación una visión global, madurada y prospectiva al fenómeno de la transparencia y que ha sido posible gracias a la competencia profesional y técnica, equilibrio y pluralidad de los perfiles seleccionados, así como a la elección del método Delphi, con encuestas en dos rondas que han facilitado, sin llegar a cansar y desmovilizar al grupo de personas participantes, avanzar en los objetivos planteados. Por lo tanto, contar con este panel puede situarnos mejor a la hora de sacar unas conclusiones generales de la situación actual y prever cómo podría desarrollarse el fenómeno en el futuro.

Para la mayoría de las personas expertas entrevistadas, la aprobación de la *Ley de Transparencia* en 2013 ha supuesto que en nuestro país, aunque tarde respecto a otros países del entorno europeo, se comiencen a dar importantes pasos para lograr unas

Administraciones Públicas más transparentes, aunque lo cierto es que la norma necesita mejoras de tipo conceptual, pero sobre todo poder implementarse y cumplirse más eficazmente.

Los avances en transparencia pública han sido posibles gracias al impulso de la sociedad civil, que la situó en la agenda política ante la necesidad de dar respuesta a la crisis económica y de legitimidad. El contexto internacional también es favorable, así como las tecnologías digitales facilitadoras. Pero todo ello no elimina los obstáculos relacionados con la resistencia cultural de instituciones que tienden a la opacidad, así como la inexistencia de voluntad política real que se traduce en limitaciones y falta de recursos.

Aun así, la transparencia destaca entre los pilares del Gobierno abierto por su actividad y desarrollo, posiblemente gracias a que lleva aparejada la exigencia legal, pero también porque, según se advierte, la participación ciudadana y la colaboración son más complejas.

La transparencia necesita voluntad y recursos, de ahí que, por un lado, se desarrollen ejemplos extraordinarios independientemente del nivel de Administración Pública de que se trate, pero también se pongan de manifiesto las dificultades que en cuanto a recursos humanos y técnicos para su implantación se encuentran las Entidades Locales de menor tamaño.

Para acometer las inconsistencias que se han ido describiendo, se plantea una hoja de ruta con una serie de prioridades de actuación que en el futuro podrían incorporarse a la agenda política e institucional. Así, entre las diez medidas más valoradas, se apuesta por perfeccionar el derecho de acceso, usar los datos abiertos para mejorar la gestión pública, transversalizar la transparencia dentro de las instituciones, automatizar la publicación de información, dotar de más independencia, competencias y recursos a los consejos de transparencia, hacer más accesible y comprensible la información pública, promover intercambio de experiencias entre Administraciones Públicas, impulsar la reutilización de la información pública, desarrollar aplicaciones a partir de datos abiertos y reforzar la rendición de cuentas sobre la política de transparencia.

Para el panel de personas expertas consultadas, la transparencia será fundamental en el nuevo escenario político, social y económico que nos ha traído la crisis provocada por la pandemia de la Covid-19. No se puede y no se debe, advierten en varias ocasiones, dar

pasos hacia atrás. La propia crisis ha demostrado que la información y los datos son imprescindibles para tomar las mejores decisiones en un contexto tan complejo como el que vivimos. Con la transparencia, la calidad democrática se traduce además en mejores resultados.

La gestión pública afronta retos cada vez más acuciantes y difíciles en los que la toma de decisiones sobre el gasto público y, por tanto, sobre las prioridades de actuación, será vital. La transparencia de las finanzas públicas ya se mostró como un elemento crucial en el contexto de la crisis económica y financiera que se desarrolló desde 2008, y nada hace pensar que la buena gobernanza presupuestaria no volverá a ser un elemento clave ahora. El presupuesto abierto cobra cada vez mayor relevancia de la mano, a su vez, de los impulsos globales en torno al Gobierno abierto. Pero es fundamental, como hemos visto, que la transparencia de las cuentas públicas se conecte con la rendición de cuentas y el control ciudadano, algo que implica ir más allá de publicar el presupuesto en una página web. En este sentido, partimos de un diagnóstico con mucho margen de mejora en cuanto a la calidad de la información y los datos que se publican, y ello está muy presente en la confección de la hoja de ruta del futuro de la transparencia pública. Esta situación está además condicionada por múltiples factores, siendo este hecho aún más palpable en las Entidades Locales que, como Administración más próxima a la ciudadanía, se enfrentan en primera línea con demandas sociales crecientes a las que deben hacer frente con capacidades de actuación institucional muy dispares.

De estas conclusiones se derivan, a su vez, una serie de *recomendaciones* dirigidas a las Administraciones Públicas en materia de transparencia presupuestaria.

La primera de estas recomendaciones está relacionada con la necesidad de que las iniciativas de apertura presupuestaria que se emprendan lo hagan bajo el paraguas de la idea de *transparencia presupuestaria clara.* Los presupuestos públicos se acompañan de un gran volumen de información que puede llegar a resultar farragosa, por lo que es preciso realizar esfuerzos para explicarlos y difundirlos con herramientas de comunicación clara que faciliten su conocimiento y comprensión. Esto va a permitir que los mecanismos de participación sobre el gasto público sean a su vez más efectivos, propiciando un debate más rico sobre las prioridades de gasto. Con ello se estará potenciando también la educación cívica y la generación de capital social a partir de las experiencias de apertura.

En segundo lugar, el desarrollo del ámbito de los datos abiertos va a ser muy importante (ya lo está siendo con la crisis sanitaria de la Covid-19) para poder tomar decisiones más transparentes y eficaces en torno a los retos de la gestión pública y para poder evaluar los resultados. En general, tiene que hacerse realidad la *apertura por defecto* y potenciarse la reutilización de los datos. En el área concreta de los datos presupuestarios abiertos debe mejorarse especialmente la automatización de su publicación, de modo que se pueda contar con datos actualizados (incluso a tiempo real) de la ejecución presupuestaria para cualquiera de los usos que representantes públicos, reutilizadores o ciudadanía le quieran dar.

La tercera recomendación se refiere a lo imprescindible que resulta planificar las iniciativas de apertura presupuestaria (y de apertura en general) con *perspectiva integral de Gobierno abierto*. Esto significa, por un lado, transversalizar la gestión de la apertura dentro de las organizaciones, de modo que los esfuerzos no estén dispersos, exista coordinación y se puedan alcanzar los objetivos que se proponen. Y, por otro lado, también implica la propia integración de los portales y/o herramientas que usa la institución en su política de Gobierno abierto. Un buen ejemplo de ello es utilizar los datos abiertos para aportar evidencias de la evolución de planes de mandato, vinculando así la transparencia con la rendición de cuentas.

El siguiente paso es extender esa misma *colaboración y coordinación entre distintos niveles de Administración*, siendo este un factor crítico para las Entidades Locales que cuentan con menos recursos. De lo que se trata, por un lado, es de aglutinar y optimizar esfuerzos e inversiones, de modo que no se dispersen y pueda resultar de ello un mayor impacto. El papel de las Diputaciones Provinciales (donde las hay) y de las Comunidades Autónomas es vital en este sentido, pudiendo aportar a los Gobiernos locales las infraestructuras e incentivos necesarios para desarrollar la Administración electrónica y la apertura de datos públicos. Un ejemplo de ello serían las iniciativas o portales regionales de datos abiertos que, de ser capaces de incorporar los datos, incluidos los presupuestarios, de las Entidades Locales, facilitarían también enormemente la labor de las empresas reutilizadoras. Y de igual forma la utilización de herramientas de visualización de datos presupuestarios que permitan la comparación.

Las recomendaciones que venimos apuntando dependen en buena medida de que exista la *voluntad política* necesaria para abordar las necesidades que se han detectado,

facilitando para ello las reformas y recursos que se precisan. La transparencia, como se destacaba en el panel de personas expertas, debe ser considerada la *"directriz básica"* de actuación de todo el Sector Público, de modo que esta *forma de hacer* abierta, participativa y colaborativa, muy especialmente en el ámbito presupuestario, por su trascendencia, repercuta en valor público y social en forma de mejores políticas y servicios y en la generación de confianza entre la ciudadanía.

Hay que hacer mención igualmente a que estas conclusiones y recomendaciones se extraen de la investigación desarrollada en el marco de una tesis doctoral que, como es lógico, se ha encontrado con una serie de *limitaciones* o dificultades en el camino.

La originalidad del estudio (desde el momento en que se adentra en áreas poco exploradas, como los factores determinantes de la transparencia fiscal en el ámbito local o la medición del desarrollo de estas iniciativas de apertura con indicadores de calidad) abre, de hecho, oportunidades de investigación, pero al tiempo implica una serie de limitaciones. Por ejemplo, la necesidad de acotar un objeto de estudio amplio como es el presupuesto abierto en torno a la calidad de la información y de los datos. Las lagunas existentes en el ámbito de estudio motivan, de hecho, la elección del estudio de caso como una metodología que iba a permitir examinar la realidad de forma intensiva y aportar en la construcción de teoría. A lo largo del análisis van entrando en juego posibilidades de profundizar en la materia que exceden los objetivos descriptivos y exploratorios, siendo una muestra de ello las variables utilizadas para explicar los posibles factores relacionados con la apertura y que atienden a realidades que son esencialmente complejas, como es el caso de la participación política o la generación de capital social.

Otra dificultad que ha limitado la investigación es la imposibilidad de acceder a determinada información pública. Ha sido así, por ejemplo, a la hora de poder obtener los datos relativos a las condenas por corrupción política en los distintos municipios de la Región de Murcia, de modo que este indicador se acabó descartando del estudio descriptivo, aunque su posible incidencia ha sido debatida. Esta misma limitación la encontramos en el caso de la información solicitada a los ayuntamientos sobre los recursos presupuestarios que se destinan a la apertura, incluyendo consultorías externas. Aquí nos encontramos, por un lado, con la suspensión de los plazos administrativos debido a la declaración de *Estado de Alarma*, pero también con el hecho de que los datos suministrados por poco más de un 30 % de los consistorios (aun con el esfuerzo realizado

por algunos de ellos) aportaban más confusión que otra cosa al no poder concretar una cifra concreta en cuanto a los costes de la transparencia. Este hecho nos lleva a pensar que el modelo de financiación y gestión de la transparencia en las Entidades Locales puede ser una línea de estudio a desarrollar.

Otras *futuras líneas de investigación* que podrían resultar de interés serían las siguientes.

Una posibilidad de profundizar en la investigación es desarrollar un *análisis multivariado* para, a partir de las consideraciones que han resultado del estudio descriptivo, poder contrastar hipótesis a través del control del efecto de terceras variables que podrían resultar explicativas de los posibles vínculos apuntados.

Aunque una investigación más enfocada a continuar construyendo teoría sobre fenómenos en transformación podría ser aquella cuyo objetivo sea completar la operacionalización del concepto de presupuesto abierto con indicadores relativos a la calidad de la participación ciudadana en mecanismos de priorización del gasto público (si se prefiere, lo que se denomina *presupuesto participativo*). Estas transformaciones se refieren a nuevas formas de participación asociadas, por ejemplo, a la tecnología (con sus potencialidades y límites), así como al desarrollo de una gobernanza más colaborativa a partir de los valores del Gobierno abierto y las metodologías y espacios de la innovación pública abierta (trabajo en red y co-creación en espacios más flexibles y dinámicos como los laboratorios ciudadanos).

La participación de la ciudadanía en los procesos presupuestarios (conectada a su vez con la transparencia fiscal y la rendición de cuentas) es vital para asegurar una gobernanza más próspera, inclusiva y sostenible de las ciudades. De ahí que avanzar en un presupuesto abierto de calidad, provisto de todos sus elementos, sea una herramienta para impulsar los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* en la agenda local, siendo este un ámbito que puede generar futuras líneas de investigación con carácter innovador.

REFERENCIAS

Bibliografía

Abella, A. (2019). *La reutilización de datos abiertos en España II*. desideDatum. Recuperado de https://www.desidedatum.com/informe-opendata/

Abella, A., Ortiz-de-Urbina-Criado, M. y De-Pablos-Heredero, C. (2014). *Meloda*, métrica para evaluar la reutilización de datos abiertos. *EPI*, 23(6). Recuperado de http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2014/nov/04.html

Abers, R. (1997). *Inventing local democracy. Neigborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brazil* (Tesis Doctoral). Los Ángeles: University of California

Abers, R. (1998). From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. *Politics & Society*, 26(4), 511-537. doi:10.1177/0032329298026004004

Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Aguirre, J. F. (2014). El potencial de los medios digitales ante la participación ciudadana tradicional y en el presupuesto participativo. *Comunicación y sociedad*, núm. 22, 211-229. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-252X2014000200009&lng=es&tlng=es.

Akerlof, G. A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 84(3), 488-500. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/1879431

Albalate, D. (2012). *The institutional, Economic and Social Determinants of Local Government Transparency*. Working Paper 2012/10. Institut de Recerca en Economia Aplicada Regional i Pública. Universitat de Barcelona. Recuperado de http://www.ub.edu/irea/working_papers/2012/201210.pdf.

Alcaide, L., Rodríguez, M.P, y Garde, R. (2014). Estudio cienciométrico de la investigación en transparencia informativa, participación ciudadana y prestación de servicios públicos mediante la implementación del e-Gobierno. *Revista de Contabilidad*, 17(2), 130-142. http://dx.doi.org/10.1016/j.rcsar.2014.05.001

Alesina, A., y Angeletos, G. M. (2005). Corruption, inequality, and fairness. *Journal of Monetary Economics* 52(7), 1227-1244. http://dx.doi.org/10.1016/j.jmoneco.2005.05.003

Alesina, A., y Perotti, R. (1996). Fiscal Discipline and the Budget Process. *American Economic Review*, 86(2), 401-407. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/2118160

Alesina, A., y Perotti, R.. (1995). The Political Economy of Budget Deficits. *IMF Staff Papers 42*(1), 1–31. http://doi.org/10.2307/3867338

Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R., y and Stein, E. (1999). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59(2), 253-273. http://dx.doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00012-7

Alfaro, C., Gómez, J., Lavin, J. M., y Molero, J. J. (2010). A configurable architecture for e-participatory budgeting support. *eJournal of eDemocracy & Open Government* 2(1), 39-45. Recuperado de http://www.jedem.org/index.php/jedem/article/view/18

Allegretti, G. (Comp.). (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: CEDMA. Recuperado de http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-9188-fichero/4o-Estudio_comparativo(V.digital).pdf

Allegretti, G., y Herzberg, C. (2007). *Participatory Budgets in Europe*. Amsterdam: TNI. Recuperado de https://www.tni.org/es/node/1522

Allegretti, G., García, P., y Paño, P. (2011). *Viajando por los Presupuestos Participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA. Recuperado de http://www.presupuestosparticipativos.com/files/5600-8430-fichero/Viajando%20x%20PPs.pdf

Allegretti, G. y Copello, K. (2018). Winding around money issues. What's new in PB and which windows of opportunity are being opened? En N. Dias (Org.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 35-53). Portugal: Epopeia Records / Oficina. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Almonacid, V. (2014). Nociones sobre transparencia y Gobierno Abierto. Su aplicación a los gobiernos municipales. En V. Almonacid (Coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos* (pp. 15-67). Madrid: El Derecho.

Alonso, M. L., y García-García (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública*, núm. 64, 75-86. Recuperado de http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/Pag%2075-86%20%20n%C2%BA%2064.pdf

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006a). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403–1439. http://dx.doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006b). Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries. *American Journal of Political Science*, 50(3), 530–550. doi: 10.1111/j.1540-5907.2006.00200.x

Alt, J. E., y Lowry, R. C. (2010). Transparency and accountability: Empirical results for US states. *Journal of Theoretical Politics* 22(4), 379–406. http://dx.doi.org/10.1177/0951629810375641

Alt, J. E., Lassen, D. D., y Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the U.S. States. *IMF Staff Papers*, 53, Special Issue. Recuperado de https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alt.pdf

Alt, J. E., Lassen, D. D., y Skilling, D. (2001). *Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States*. EPRU Working Paper 2001-16. Recuperado de http://www.econ.ku.dk/epru/files/wp/WEB-blaa-2001-16.pdf

Alt, J. E., Lassen, D. D., y Wehner, J. (2012). *The Politics and Economics of Fiscal Gimmickry in Europe*. Recuperado de https://www.bc.edu/content/dam/files/schools/cas_sites/economics/pdf/Seminars/SemS2012/Alt.pdf

Álvarez. M. (2014). *Apertura y reutilización de datos públicos*. Generalitat de Catalunya. Recuperado de http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert/governobert_2_es.pdf.

Anduiza, E. y De Maya, S. (2005). *La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Recuperado de https://www.fbofill.cat/sites/default/files/405.pdf

Aporta, Red.es (2017). *Buenas prácticas de datos abiertos en el mundo.* Recuperado de https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/actualizacion_buenas_practicas_apertura_datos_mundo.pdf

Arapis, T., y Reitano, V. (2018). Examining the Evolution of Cross-National Fiscal Transparency. The American Review of Public Administration, 48(6), pp. 550–564. https://doi.org/10.1177/0275074017706740

Arizmendi, E. (2015). La transparencia ¡Que viene! *Boletic*, núm. 75, pp. 32-35. Recuperado de https://www.astic.es/la-asociacion/boletic/boletic-no-75-diciembre-2015

Arnstein, S.R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), pp. 216-224.

Arnstein, S.R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *JAIP Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), 216-224.

Astigarraga, E. (2003). *El método Delphi*. San Sebastian: Universidad de Deusto.

Åström, J., y Åke Grönlund, A. (2012). Online Consultations in Local Government: What Works, When, and Why? En S. Coleman y P. M. Shane (Eds.), *Connecting Democracy: Online Consultation and- the Flow of Political Communication* (pp. 75-96). Massachusetts: The MIT Press. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/j.ctt5hhdpk

Avritzer, L. (2002). *Democracy and the public space in Latin America*. Princeton: Princeton University Press. Disponible en http://www.jstor.org/stable/j.ctt7t8xv

Avritzer, L., y Navarro, Z. (Orgs.) (2003). *Inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.

Ayuntamiento de Madrid (2017). *Comunicación clara. Guía práctic*a. Recuperado de https://www.madrid.es/UnidadesDescentralizadas/Calidad/LenguajeClaro/ComunicacionClara/Documentos/GuiaPracticaCClara.pdf

Ayuntamiento de Pamplona (2018) *Herramientas prácticas para la evaluación de políticas de participación del Ayuntamiento de Pamplona*. Recuperado de http://participa.pamplona.es/wp-content/uploads/sites/2/2018/11/GUIA_EVALUACION.pdf

Baiocchi, G. (2003a). Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment. En A. Fung & E. Wright (Coords), *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance* (pp. 45-76). London-New York: Verso. Recuperado de https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf

Baiocchi, G. (2005). *Militants and citizens. The politics of participatory democracy in Porto Alegre*. Stanford: Stanford University Press. Recuperado de https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Soc924-2011/924-2011-book-project/Baiocchi.pdf

Baiocchi, G. (Ed.). (2003b). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments in Urban Democracy in Brazil*. London-New York: Zed Books.

Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2014). Participatory Budgeting as if Emancipation Mattered. *Politics & Society*, 42(1), 29-50. doi: 10.1177/0032329213512978

Baiocchi, G., y Ganuza, E. (2015). Becoming a Best Practice: Neoliberalism and the curious case of participatory budgeting. En C. W. Lee, M. McQuarrie, & E. T. Walker (Eds.), *Democratizing Inequalities. Dilemmas of the New Public Participation* (pp. 187-203). New York-London: New York University Press. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/j.ctt1287js3.14

Barber, B.R. (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age.* Berkeley: University of California Press.

Barrio, J. (2000). La oficina presupuestaria: una necesidad de los entes locales. *Análisis Local*, núm. 31, 155-168.

Barro, R. J. (1973). The control of politicians: An economic model. *Public Choice*, *14*(1), 19-42. doi:10.1007/BF01718440

Barros, S. A. R., y Sampaio, R. C. (2016). Do Citizens Trust Electronic Participatory Budgeting? Public Expression in Online Forums as an Evaluation Method in Belo Horizonte. *Policy & Internet, 8*(3), pp. 292-312. https://doi.org/10.1002/poi3.125

Bastida, F. y Benito, B. (2007). Central government budget practices and transparency: an international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667–716. http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x

Bastida, F., Guillamón, M.-D., y Benito, B. (2017). Fiscal transparency and the cost of sovereign debt. *International Review of Administrative Sciences*, *83*(1), pp. 106–128. https://doi.org/10.1177/0020852315574999

Bauhr, M., y Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime, Law and Social Change*, *68*(4), pp 431-458. https://doi.org/10.1007/s10611-017-9695-1

Beierle, Th. C. y Konisky, D. M. (2000). Values, Conflict, and Trust in participatory Environmental Planning. *Journal of Policy Analysis and Management*, *19*(4), pp. 587-602.

Bellver, A., y Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Preliminary draft discussion paper presented at the IMF conference on transparency and integrity, held on July 6th-7th, 2005. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.808664

Benito, B., y Bastida, F. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403- 416. doi: 10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x

Berners-Lee, T. (27 de Julio de 2006). *Linked Data* [Artículo en una Web]. Recuperado de http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html

Blais, A., Blake, D., y Dion, S. (1993). Do Parties Make a Difference? Parties and the Size of Government in Liberal Democracies. *American Journal of Political Science*, 37(1), 40–62. http://doi.org/10.2307/2111523

Blanco, I., y Ballester, M. (2011). ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la provincia de Barcelona. *GAPP. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas Nueva Época*, núm. 5, pp. 117-144. http://dx.doi.org/10.24965/gapp.v0i5.448

Blöndal, J. R. (2003). Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends. *OECD Journal on Budgeting*, 2(4), 7-26. Recuperado de https://www.oecd.org/gov/budgeting/43505551.pdf

Blumkin, T., y Gradstein, M. (2002). *Transparency Gloves for Grabbing Hands? Politics and (Mis)Governance*. CEPR Discussion Paper 3668. Disponible en http://www.cepr.org/

Bossi, A., Fuentes, Y. y Serrano, C. (2005). Reflexiones en torno a la aplicación del capital intelectual en el sector público. *Revista Española de Financiación y Contabilidad, 34*(124), pp. 211-245.

Boulding, C., y Wampler, B. (2010). Voice, Votes and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-Being. *World Development, 38*(1), 125-135. http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2009.05.002

Brady, H. (1999). Political Participation. En J. P. Robinson, P. R. Shaver, y L.S. Wrightsman (Eds.), *Measures of Political Attitudes* (pp. 737-801). San Diego, CA: Academic Press.

Brugué, Q. (2009). Calidad democrática: de la debilidad liberal a la fuerza deliberativa. En M. Parés, (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Editorial Ariel.

Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., y Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207. http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2012.693075

Cabannes Y., y Lipietz, B. (2015). *The Democratic Contribution of Participatory Budgeting*. International Development. Working Paper Series Nº 15-168. Recuperado de https://www.files.ethz.ch/isn/191229/WP168.pdf

Cabannes, Y., y Lipietz, B. (2018). Revisiting the democratic promise of participatory budgeting in light of competing political, good governance and technocratic logics. *Environment and Urbanization*, *30*(1), pp. 67-84. https://doi.org/10.1177/0956247817746279

Cabannes, Y. (2004a). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos municipales*. Quito, Ecuador: UN-Habitat. Recuperado de https://base.socioeco.org/docs/72respuestas.pdf

Cabannes, Y. (2004b). *Presupuestos Participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* Documento Conceptual. ONU-Hábitat. Recuperado de http://base.socioeco.org/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.pdf

Cabannes, Y. (2014). *Contribution of Participatory Budgeting to provision and management of basic services Municipal practices and evidence from the field* (Working Paper September 2014). London: International Institute for Environment and Development. Recuperado de http://pubs.iied.org/pdfs/10713IIED.pdf

Cabannes, Y. (2015a). Basic tools for navigating the world of Participatory Budgetin. En Y. Cabannes y C. Delgado (Eds.), *Participatory Budgeting Dossier Nº 1. Another City is Possible. Alternatives to the City as a Commodity* (pp. 21-28). Lisbon. Recuperado de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/2ed4457e-6c7f-4b28-b86a-c62388dbcf08/files/DOUSSIER_PB_digital.pdf

Cabannes, Y. (2015b). No blueprint for Participatory Budgeting. The challenge of diversity. En Y. Cabannes y C. Delgado (Eds.), *Participatory Budgeting Dossier Nº 1. Another City is Possible. Alternatives to the City as a Commodity* (pp. 29-37). Lisbon. Recuperado de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/2ed4457e-6c7f-4b28-b86a-c62388dbcf08/files/DOUSSIER_PB_digital.pdf

Cabannes, Y. (2015c). The contribution of Participatory Budgeting to the democratization of local governance. En Y. Cabannes y C. Delgado (Eds.), *Participatory Budgeting Dossier Nº 1. Another City is Possible. Alternatives to the City as a Commodity* (pp. 167-174). Lisbon. Recuperado de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/2ed4457e-6c7f-4b28-b86a-c62388dbcf08/files/DOUSSIER_PB_digital.pdf

Cabannes, Y., y Delgado, C. (Eds.). (2015). *Participatory Budgeting Dossier Nº 1. Another City is Possible. Alternatives to the City as a Commodity*. Lisbon. Recuperado de http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/2ed4457e-6c7f-4b28-b86a-c62388dbcf08/files/DOUSSIER_PB_digital.pdf

Cabero, J., e Infante, A. (2014). Empleo del método Delphi y su empleo en la investigación en comunicación y educación. *Edutec. Revista Electrónica De Tecnología Educativa*, núm. 48. DOI: https://doi.org/10.21556/edutec.2014.48.187

Cabero, J. y Llorente, M. (2013). La aplicación del juicio de experto como técnica de evaluación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). *Revista de Tecnología de Información y Comunicación en Educación*, 7(2), pp. 11-22. Recuperado de http://servicio.bc.uc.edu.ve/educacion/eduweb/v7n2/art01.pdf

Caldas, G., Albuquerque, J. C., y Jordânia, A. (2019). Fiscal transparency, government effectiveness and government spending efficiency: Some international evidence based on panel data approach. *Economic Modelling, 79*, pp. 211-225. https://doi.org/10.1016/j.econmod.2018.10.013

Calderón, C., y Lorenzo, S. (Coords.). (2010). *Open Government: Gobierno abierto*. Jaen: Algón Editores.

Campos Acuña, C. (2015). Entidades locales y transparencia. Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación. *Revista Española de la Transparencia*, núm. 1, pp. 72-80. Recuperado de http://acreditra.com/ret-numero-1/

Campos, C., y Vaquero, A. (2016). *Claves para el Gobierno local (2015-2019). Diez retos de futuro para la Administración local*. Red Localis. Recuperado de http://media.wix.com/ugd/60c8a3_2f42a70f70be4fe1bd09d3dc3e572876.pdf.

Campos, E., y Corojan, A. (2012). Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas, y J.A. Bojórquez, J.A. (Coords.), *La promesa del Gobierno abierto* (pp. 119-136).

Campos, E., y Silván, A. (2012). Democracia digital. El estado de la cuestión. En I. Ramos, & E. Campos (Coords.), *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio* (pp. 53-84). Barcelona: Edhasa.

Canel, M. J., Piqueiras, P. y G. Ortega (Eds.). (2017). *La comunicación de la Administración Pública: conceptos y casos prácticos de bienes intangibles.* Madrid: INAP.

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

Castells, M. (1996). *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Oxford: Blackwell Publishers.

Chavez, D. (2012). Origen y funcionamiento de los presupuestos participativos. En G. Allegretti (Comp.*), Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* (pp. 49-89). Málaga: CEDMA.

Chortareas, G., Stasavage, D., y Sterne, G. (2002). Does It Pay To Be Transparent? International Evidence from Central Bank Forecasts. *Federal Reserve Bank of St. Louis*

Review, 84, 99-118. Recuperado de https://research.stlouisfed.org/publications/review/02/07/99-118Chortareas.pdf.

Christofides, C., Mulder, C. B., y Tiffin, A. (2003). *The Link Between Adherence to International Standards of Good Practice, Foreign Exchange Spreads, and Ratings*. Working Paper 03/74. Washington: IMF. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=16442.0

Coleman, J. (1990). *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.

Coleman, S., y Blumler, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/CBO9780511818271

Coleman, S., y Sampaio, R. C. (2017). Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. *Information, Communication & Society, 20*(5), pp. 754- 769. http://dx.doi.org/10.1080/1369118X.2016.1203971

Colino, C., y Del Pino, E. (2006). Un fantasma recorre Europa: Renovación democrática mediante política de promoción de la participación ciudadana en los gobiernos locales (Alemania, Francia, Reino Unido y España). En J. Sosa, J (Ed.), *Política pública y participación social*. México: UNAM.

Comisión Europea. (2001). *La Gobernanza europea. Un Libro Blanco*. Bruselas, 25 de julio. COM (2001) 428 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV:l10109

Comisión Europea. (2003). *El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa*. Bruselas, 26 de septiembre. COM (2003) 567 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0567&from=ES.

Comisión Europea. (2010). *Una Agenda Digital para Europa*. Bruselas, 19 de mayo. COM (2010) 245 final. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=es.

Cottarelli, C. (2012). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. IMF. Recuperado de http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf

Craveiro, G.S, y Martano, A.M.R. (2015). Caring for My Neighborhood: A Platform for Public Oversight. En F. Koch, F. Meneguzzi y K. Lakkaraju (Eds.), *Agent Technology for Intelligent Mobile Services and Smart Societies* (pp. 117-126). Springer Berlin Heidelberg. https://dx.doi.org/10.1007/978-3-662-46241-6

Criado J.I., y Rojas-Martín, F. (2013). Aproximación general sobre la adopción y uso de las redes sociales en las administraciones públicas. En J.I. Criado y F. Rojas-Martín (Eds.), *Las redes sociales digitales en la gestión y las políticas públicas. Avances y desafíos para un gobierno abierto* (pp. 16-31). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Recuperado de http://eapc.gencat.cat/web/.content/home/publicacions/col_leccio_obres_digitals/15_redes_sociales/od_15_las_redes_sociales.pdf.

Criado, J. I. y Gil-García, J. R. (2017). Las Tecnologías de Información y Comunicación en las Administraciones Públicas Contemporáneas. En J. R. Gil-García, J. I. Criado y J. C. Téllez (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (pp. 1-36). México: INFOTEC. Recuperado de https://www.infotec.mx/es/Infotec/

Criado, J.I. (2016). Gobernanza inteligente, innovación abierta y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas. ¿Hacia un cambio de paradigma en la gestión pública? En J. I. Criado (Ed.), *Nuevas tendencias en la gestión pública. Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: INAP.

Crozier M., Huntington, S. P., y Watanuki, J. (1975). *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*. New York. New York University Press.

Cucciniello, M., G. Porumbescu, y S. Grimmelikhuijsen (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, *77*(1), pp. 32-44. https://doi.org/10.1111/puar.12685

Cunha, M. A., Coelho, T. R., y Pozzebon, M. (2014). Internet e participação: o caso do orçamento participativo digital de Belo Horizonte. *Revista de Administração de Empresas*, 54(3), 296-308. http://dx.doi.org/10.1590/S0034-759020140305.

Dahl, R. (2002). *La poliarquía: participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

Dalkey, N., y Helmer, O. (1962). *An experimental application of the Delphi method to the use of experts*. Recuperado de https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_memoranda/2009/RM727.1.pdf

Datos.gob.es (2017). *Manual práctico para mejorar la calidad de los datos abiertos*. Recuperado de https://datos.gob.es/es/documentacion/manual-practico-para-mejorar-la-calidad-de-los-datos-abiertos

De Cindio, F., y Schuler, D. (2012). Beyond Community Networks: From local to global, from participation to deliberation. *The Journal of Community Informatics*, 8(3). Recuperado de http://ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/908/933.

De Renzio, P. (2005). *CSOs and Budgets: Linking Evidence and Pro-Poor Policies*. London: Overseas Development Institute (ODI). Recuperado de http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/4915.pdf

De Renzio, P., y Simson, R. (2013, diciembre). *Transparency for what? The usefulness of publicly available budget information in African countries*. IBP-ODI Report. Recuperado de http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8754.pdf

De Renzio, P., y Wehner, J. (2016). *The Impacts of Fiscal Openness: A Review of the Evidence*. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2602439

De Renzio, P., y Joachim Wehner, J. (2017). The Impacts of Fiscal Openness. *The World Bank Research Observer*, *32*(2), pp. 185–210. https://doi.org/10.1093/wbro/lkx004

Della Porta, D., y Reiter, H. (2009). *Gli esperimenti di democrazia deliberativa e partecipativa in Toscana*. Istituto Universitario Europeo e Regione Toscana.

Dener, C., y Min, S.Y. (2013). *Financial Management Information Systems and Open Data. Do Goverments Report on Where the Money Goes?* Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/09/26/000356161_20130926123854/Rendered/PDF/813320PUB0Fina00Box374313B00PUBLIC0.pdf

Dias, N., y Júlio, S. (2018). The next thirty years of participatory budgeting in the world start today. En N. Dias (Org.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 15-34). Portugal: Epopeia Records / Oficina. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Diputación Foral de Gipuzkoa (2016). Guía para el diseño y puesta en marcha de procesos participativos. Recuperado de https://www.gipuzkoa.eus/documents/917770/3878177/Gu%C3%ADa+participaci%C3%B3n+castellano.pdf/9217aee0-d0eb-759b-e477-d751f8430e42

Eaves, D. (11 de diciembre de 2009). *Las tres leyes de los datos abiertos* [Mensaje en un blog]. Recuperado de: http://eaves.ca/2009/12/11/las-tres-leyes-de-los-datos-abiertos/

Espuny, N. (2019, noviembre). Datos abiertos: reutilización y colaboración para impulsar una gestión eficiente. Presentación de soporte para la *IV Jornada de Innovación Pública local. Datos Abiertos: reutilización y colaboración para impulsar una gestión eficiente*, organizada por la Diputación de Castellón, 28 de noviembre.

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

Eurobarómetro (2014, febrero). *Special EB 397. Corruption* (Fieldwork: February - March 2013). Recuperado de http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf

European Commission. (2011). *Open data. An engine for innovation, growth and transparent governance*. Bruselas, 12 de diciembre. COM (2011) 882 final. Recuperado de http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=1190

European Commission. (2013). *A vision for public services*. Recuperado de http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=3179.

FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga y Red Estatal por los Presupuestos Participativos (2010). *Los presupuestos participativos y sus redes*. Recuperado de

http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_5761187c8cf2c

Feldman, M. S., y Khademian, A. M. (2007). The role of public management in inclusion: Creating communities of participation. *Governance*, 20(2), 305-324. doi: 10.1111/j.1468-0491.2007.00358.x

FEMP. (2010). El municipalismo en un Estado cooperativo. Plan estratégico FEMP siglo XXI. Madrid: FEMP. Recuperado de http://femp.femp.es/files/3580-158-fichero/El%20Municipalismo%20en%20un%20Estado%20Cooperativo.pdf

FEMP y Gobierno de Aragón. (Eds.). (2015) *Guía de instrumentos y herramientas para las políticas locales de transparencia y participación ciudadana*. Recuperado de http://femp.femp.es/files/566-1685-archivo/Guia%20transparencia%20y%20participaci%C3%B3n%20FEMP.pdf

FEMP. (2018). *40 conjuntos de datos a publicar por las Entidades Locales*. Recuperado de http://femp.femp.es/files/3580-1937-fichero/DATOS%20ABIERTOS%20FEMP%202019.pdf

Ferejohn, J. (1986). Incumbent Performance and Electoral Control. *Public Choice*, *50*(1-3), 5–25. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/30024650

Ferejohn, J. (1999). Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability. En A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Maning (Eds.), *Democracy, Accountability and Representation* (pp. 131-153). New York: Cambridge University Press. http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139175104.005

Ferreira, D. E. (2010). *Inclusão, participação, associativismo e qualidade dadeliberação pública no orçamento participativo digital de Belo Horizonte*. 34º Encontro anual da ANPOCS.

Ferreira, D. E. (2012). *Inclusão, participação, associativismo e qualidade da deliberação pública no Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte*. Paper apresentado no 34º encontro anual da Anpocs, 2012.

Fishkin, J. (1995). *The Voice of the People*. New Haven: Yale University Press.

Fishkin, J.S. (1991). *Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform.* New Haven: Yale University Press

Fishkin, J.S. (2000). *Virtual Democratic Possibilities: Prospects for Internet Democracy*. Prepared for the conference on "Internet, Democracy and Public Goods" Belo Horizonte, Brazil, November 6-10, 2000. Recuperado de: http://cdd.stanford.edu/2000/virtual-democratic-possibilities-prospects-for-internet-democracy/.

Fishkin, J. (2004), *Deliberative Polling: Toward a Better-informed Democracy*, Center for Deliberative Democracy, Stanford University.

FMI. (2014). *El Código de Transparencia Fiscal*. Recuperado de https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/ft-codes.pdf

Folgado, J. (2011). Endeudamiento de las Entidades locales y estabilidad presupuestaria. *Revista española de control externo*, 13(38), pp. 79-96.

Font, J. (2017). Nuevos mecanismos participativos: un concepto, distintas realidades. *Recerca, Revista de Pensament i Anàlisi*, núm. 21, pp. 131-135. http://dx.doi.org/10.6035/Recerca.2017.21.7

Font, J. (Coord.). (2001). *Ciudadanos y decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel.

Font, J., y Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa. Participar en los municipios: ¿Quién? ¿Cómo? ¿Por qué?* Barcelona: Diputación de Barcelona. Recuperado de https://www1.diba.cat/uliep/pdf/36525.pdf

Font, J., y Gomà, R. (1999): La participación ciudadana en la política local. En *Informe España 2000*. Madrid: Fundación Encuentro.

Font, J., Blanco, I., Gomà, R., y Jarque, M. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales. Una visión panorámica*. Serie Documentos de Debate, CLAD. Recuperado de https://cladista.clad.org/handle/123456789/1153

Font, J., Fernández-Martínez, J. L., y García, P. (2017). Instrumentos para la participación ciudadana y requisitos para su efectividad. *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. núm. 107-II, pp. 617-646

Font, J., Montero, J.R., y Torcal, M. (2006). Perfiles, tendencias e implicaciones de la participación en España. En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 325-345). Madrid: CIS.

Font, J., Smith, G., Galais, C. y Alarcón, P. (2017). Cherry-picking participation: Explaining the fate of proposals from participatory processes. *European Journal of Political Research,* 57(3), pp. 615-636. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12248

Fox, C., y Miller, H. (1995) *Postmodern Public Administration. Towards Discourse*. Londres: Sage.

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice,* 17(4-5), pp. 663-671. Recuperado de http://www.jstor.org/stable/25548267

Frías-Aceituno, J. V., García-Sánchez, I. M., y Rodríguez-Domínguez, L. (2014). Electronic Administration Styles and Their Determinants. Evidence from Spanish Local Governments. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, núm. 41, 90-108. Recuperado de http://rtsa.ro/tras/index.php/tras/article/view/158

Francés, F., Carratalá, L. y Ganuza, E. (2018). 20 Years of Participatory Budgeting in Spain. En N. Dias (Org.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 275-288). Portugal: Epopeia Records / Oficina. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Francés, F. J., Carrillo, A., y Sanchís, M. J. (2015). *Guía metodológica para la implementación de un presupuesto participativo*. Preparacción Ediciones. Recuperado de

http://www.presupuestosparticipativos.info/ES/seccion/descarga/repo/repofile_55e939dd29fd1

Fukuda-Parr, S., P. Guyer, P., y T. Lawson-Remer, T. (2011). *Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?* IBP Working Paper 4. Washington: International Budget Partnership. Recuperado de http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-4-Budget-Transparency-and-Development-Outcomes-and-Rights.pdf

Fundación Kaleidos.red y Novagob.Lab (2016). *Estudio sobre la situación y realidad de los ayuntamientos españoles ante el cambio de paradigma en la interacción entre Administración Local y Ciudadanía*. Recuperado de: http://participa.malaga.eu/portal/menu/portada/documentos/Informe_Kaleidos_vFinal_20160704.pdf

Fundación Kaleidos.red y NovaGob.Lab (2019). *Nuevos canales de comunicación como herramientas de participación e implicación ciudadana*. Guía de gestión local. Gijón: Ediciones Trea.

Fung, A. (2004). *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princenton: Princenton University Press.

Fung, A., y Wright, E. (Coords.). (2003). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London-New York: Verso. Recuperado de https://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf

Galais, C., Corrochano, D., y Fontcuberta, P. (2011). ¿Por qué se ponen en marcha los procesos participativos? En Font, J. (Coord.), *Democracia local en Andalucía. Experiencias participativas en los municipios andaluces* (pp. 35-58). Sevilla: Junta de Andalucía

Galais, C., Navarro, C.J., y Fontcuberta, P. (2013). La calidad de los procesos participativos locales: indicadores y factores explicativos contextuales. El caso de Andalucía. *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 32, pp. 65-87. Recuperado de https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37588/21105

Gallego-Álvarez, I., Rodríguez-Domínguez, L., y García-Sánchez, I.M. (2010). Are Determining Factors of Municipal E-Government Common to a Worldwide Municipal View? An Intra-Country Comparison. 2010, *Government Information Quarterly*, 24(4), 423-430. http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2009.12.011

Ganuza, E. (2012). El desafío deliberativo. En I. Ramos y E. Campos (Coords.), *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio* (pp. 19-52). Barcelona: Edhasa.

Ganuza, E., y Baiocchi, G. (2014). Beyond the line: the participatory budget as an instrument. En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 65-74). Portugal: In Loco Association. Recuperado de http://www.portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/4502b693-3a6c-46b6-95d8-a8705d6dde17/files/OP25Anos-EN-20maio2014.pdf

Ganuza, E., y Francés, F. (2012*). El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS.

Ganuza, E., y Francés, F. (2014). The participants print in the Participatory Budget: overview of the Spanish experiments. En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 301-312). Portugal: In Loco Association. Recuperado de http://www.portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/4502b693-3a6c-46b6-95d8-a8705d6dde17/files/OP25Anos-EN-20maio2014.pdf

Ganuza, E., y Gómez, B. (2008). *Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos*. Madrid: Fundación Alternativas. Recuperado de http://digital.csic.es/bitstream/10261/76838/1/Control%20pol%C3%ADtico%20y%20presupuestos%20participativos%20en%20Espa%C3%B1a.pdf

Ganuza, E., Nez, E., y Morales, E. (2014). La batalla por la democracia. Los conflictos en torno a las nuevas formas de participación (versión pre-print en español de artículo publicado en *IJURR*, 38(6), bajo el título The Struggle for a voice. Tensions between representative and deliberative logics).

García-Sánchez, I.M., Rodríguez-Domínguez, L., y Gallego-Álvarez, I. (2011). The Relationship between Political Factors and the Development of E-Participatory Government. *Information Society: An International Journal*, 27(4), 233-251. doi: 10.1080/01972243.2011.583816

Garriga, M. (2011). ¿Datos abiertos? Sí, pero de forma sostenible. *El profesional de la información 20*(3), pp. 298-303. Recuperado de http://www.elprofesionaldelainformacion.com/contenidos/2011/mayo/08.pdf

Gascó, M. (2015). Qué es el gobierno abierto (y qué no lo es). En Goberna (Ed.), *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos*. Madrid: Goberna América Latina. Recuperado de https://goberna.org/publicaciones/guia-practica-abrir-gobiernos-manual-open-government-gobernantes-ciudadanos

Gelos, R. G., y Wei, S.-J. (2005). Transparency and International Portfolio Holdings. *The Journal of Finance*, 60(6), 2987–3020. doi:10.1111/j.1540-6261.2005.00823.x

Generalitat de Catalunya (2013). Guide to Evaluating Participatory Processes. Recuperado de http://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/qdem/guiesbreus_3_ang.pdf

Genro, T., y De Souza, U. (1998). *Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre.* Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

GIFT. (2012). *Principios de alto nivel para la participación, la rendición de cuentas y la transparencia fiscal*. Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/

GIFT. (2016). *Principios de participación pública en la política fiscal* (2016). Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_pp/

Glennerster, R., y Shin, Y. (2007). Does Transparency Pay? *IMF Staff Papers*, 55(1), 183-209. doi:10.1057/palgrave.imfsp.9450028

Gobierno de Chile (2010). *Inventario de metodologías de participación ciudadana en el desarrollo urbano.* Santiago, Chile.

Gobierno de Navarra (2017a). *Claves para una participación ciudadana de calidad en las entidades locales.* Recuperado de http://www.gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/gobernanza/01_clavesparticipacion_castellano_red.pdf

Gobierno de Navarra (2017b). *Guía práctica para la elaboración de presupuestos participativos locales*. Recuperado de https://gobiernoabierto.navarra.es/sites/default/files/gobernanza/02_presupuestospartici pativos_castellano_red.pdf

Gobierno Vasco (2014a). *Libro Blanco de democracia y participación ciudadana para Euskadi*. Recuperado de https://bideoak2.euskadi.eus/debates/participacion/Libro_Blanco_DyPC_Un_punto_de_partida_es.pdf

Gobierno Vasco (2014b). *Modelo para la Evaluación de Procesos Participativos en las Administraciones Públicas*. Recuperado de: http://www.gardena.euskadi.eus/evaluacion_participacion/

Goldfrank, B. (2007). The Politics of Deepening Local Democracy: Decentralization, Party Institutionalization, and Participation. *Comparative Politics*, 39(2), 147-168.

Goldfrank, B. (2011). *Deepening Local Democracy in Latin America. Participation, Decentralization, and the Left*. University Park: Pennsylvania State University Press. Recuperado de http://www.psupress.org/books/titles/978-0-271-03794-3.html

Goldfrank, B. (2012). The World Bank and the Globalization of Participatory Budgeting. *Journal of Public Deliberation*, 8(2). Recuperado de http://www.publicdeliberation.net/cgi/viewcontent.cgi?article=1228&context=jpd

Gómez, P., Friedman, J., y Shapiro, I. (2005). Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 5(1), 7-36. http://dx.doi.org/10.1787/budget-5-5l9n6d3tkh5l

Gonçalves, S. (2014). The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil. *World Development*, 53, pp. 94-110. http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2013.01.009

González-Páramo, J.M. (2001). *Costes y beneficios de la disciplina fiscal: la Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Gordon, T. J. (1994). *The Delphi Method*. Recuperado de http://www.gerenciamento.ufba.br/downloads/delphi_method.pdf

Gordon, V. (2014). *Participatory Budgeting: Ten Actions to Engage Citizens via Social Media*. IBM Center for the Business of the Government. Recuperado de http://www.businessofgovernment.org/report/participatory-budgeting-ten-actions-engage-citizens-social-media

Granickas, K. (2013). *Fiscal Transparency and Open Government Data*. Topic Report No. 2013/11. EPSI Platform.

Gray, J. (2015). *Open Budget Data*. Global Initiative for Fiscal Transparency. Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150902128.pdf

Gret, M., y Sintomer, Y. (2005). *The Porto Alegre Experiment: Learning Lessons for Better Democracy*. London: Zed Books.

Grupo de Participación Ciudadana de la Red Catalana de Gobiernos Transparentes (2017). *Criteris de qualitat per a processos participatius.* Recuperado de: http://governobert.gencat.cat/web/.content/30_ParticipacioCiutadana/02_Mon_local/institucions_i_entitats_de_suport/xarxa_governs_transparents/Criteris-Participacio_DEF.pdf

Guillamón, M. D.; Bastida, F. y Benito, B. (2011): "The determinants of Local Governments' financial transparency", Local Government Studies, 37(4), 391-406. http://dx.doi.org/10.1080/03003930.2011.588704

Gutmann, A., y Thompson, D. (1996). *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press.

Gutmann, A., y Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton University Press.

Habermas, J. (1975). *Legitimation crisis*. Boston: Beacon Press.

Hagen, M. (1997). *A Tipology of Electronic Democracy* [Artículo en una Web]. Recuperado de http://martin-hagen.net/publikationen/elektronische-demokratie/typology-of-electronic-democracy/

Hameed, F. (2005). *Fiscal Transparency and Economic Outcomes*. IMF Working Paper 05/225. Washington: International Monetary Fund. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp05225.pdf

Hameed, F. (2011). *Budget Transparency and Financial Markets*. IBP Working Paper 1. Washington: International Budget Partnership. Recuperado de http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf

Hartz-Karp, J., Balnaves, M., y Sullivan, B (2012). Del monólogo y la agregación al diálogo y la deliberación: enfoques híbridos innovadores sobre la deliberación y la gobernanza colaborativa. En I. Ramos y E. Campos (Coords.), *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio* (pp. 205-258). Barcelona: Edhasa.

Heald, D. (2003). Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice. *Public Administration*, 81(4), 723-759. http://doi.org/10.1111/j.0033C3298.2003.00369.x

Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En C. Hood and D. Heald (Eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press. Recuperado de http://www.davidheald.com/publications/Healdvarieties.pdf

Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive? *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 30-49. http://doi.org/10.1177/0020852311429931

Heald, D. (2013) Strengthening fiscal transparency. En R. Allen, R. Hemming y B.H. Potter (Eds.). (2013). *The International Handbook of Public Financial Management* (pp. 711-741). New York: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-1-137-31530-4_34.

Heald, D. (2015). *Surmounting Obstacles to Fiscal Transparency*. GIFT/IBP Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150702107.pdf

Hernández, E. (Coord). (2018). *Gobernanza participativa local. Construyendo un nuevo marco de relación con la ciudadanía*. Madrid: FEMP. Recuperado de http://femp.femp.es/files/3580-1936-fichero/GOBERNANZA%20PARTICIPATIVA%20LOCAL.pdf

Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3–19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Hood, C. (1995). The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), pp. 93–109. http://dx.doi.org/10.1016/0361-3682(93)E0001-W

Hood, C. (2001). Transparency. En P. B. Clarke y J. Foweraker (Eds.), *Encyclopaedia of Democratic Thought* (pp. 700-704). London: Routledge.

Hughes, O. E. (1994). *Public management and administration*. London: McMillan.

IAP2 (2014). *IAP2's Public Participation Spectrum*. Recuperado de https://www.iap2.org

IBP. (2012). *El poder de simplificar las cosas: una guía del Gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos*. Recuperado de https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide-Spanish.pdf

IBP. (2013). *Learning Program: Case Examples*. Recuperado de http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/learning-program/

IBP. (2015). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2015*. Recuperado de http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-Spanish.pdf

IBP. (2017). *Encuesta de Presupuesto Abierto 2017*. Recuperado de https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-spanish.pdf

ICEGOV '10 Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, 31-36. http://dx.doi.org/10.1145/1930321.1930328

Imbeau, L. M., Pétry, F., y Lamari, M. (2001). Left-right party ideology and government policies: A meta-analysis. *European Journal of Political Research*, 40(1), 1-29. doi: 10.1023/A:1011889915999

Ingram, R. W. (1984). Economic Incentives and the Choice of State Government Accounting Practices. *Journal of Accounting Research*, *22*(1), 126–144. http://doi.org/10.2307/2490704

Instituto de Lectura Fácil y Clarity (2017). *Lenguaje claro. Comprender y hacernos entender*. Recuperado de https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/17353/GUIA%20DEF%20LENGUAJE%20CLARO.PDF?sequence=-1

Instituto de Lectura Fácil y FEMP (2017). *Accesibilidad cognitiva, lectura fácil y lenguaje claro en la Administración Pública Local*. Recuperado de http://femp.femp.es/files/566-2182-archivo/Documento%20Accesibilidad%20Cognitiva%20Lectura%20F%C3%A1cil%20y%20Lenguaje%20Claro%20en%20la%20Administraci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Local%20(Final%20a%20Web%20y%20@).pdf

Irvin, R. A. y Stanbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making; Is It Worth the Effort? *Public Administration Review, 64*(1), pp. 55-65.

Islam, R. (2003). *Do More Transparent Governments Govern Better?* World Bank Policy Research Working Paper No. 3077. Recuperado de: http://documents.worldbank.org/curated/en/2003/06/2390975/more-transparent-government-govern-better

Jaeger, P.T. (2005). Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government. *Government Information Quarterly*, 22 (4) (2005), pp. 702–719. http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2006.01.012

Janoschka, M. y Mota, F. (2018). *De la protesta a la propuesta. Un diagnóstico de los Ayuntamientos 'del cambio'*. Working Paper Series Contested_Cities WPCC-180001. Recuperado de http://contested-cities.net/working-papers/

Jiménez, S. (2019). *Transformación digital para Administraciones públicas. Crear valor para la ciudadanía del siglo XXI*. Madrid: INAP.

Jiménez, S., Analítica Pública y Populate Tools (2019). *Herramientas digitales de rendición de cuentas*. Recuperado de https://analiticapublica.es/RendicionDeCuentas.pdf

Jorba, L. y Anduiza, E. (2009). Por qué y cómo evaluar la participación. En M. Parés (Coord.), *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa* (pp. 139-166). Barcelona: Editorial Ariel.

Jorba, L.; Martí, J. y Parés, M. (2007) *La qualitat en la participació: orientacions per a l'avaluació participada*, Barcelona: Fundació Jaume Bofill. Recuperado de

https://www.fbofill.cat/publicacions/la-qualitat-en-la-participacio-orientacions-lavaluacio-participada

Jordan, M. M., Yusuf, J-E., Berman, M., y Gilchrist, C. (2016). Popular Financial Reports as Fiscal Transparency Mechanisms: An Assessment Using the Fiscal Transparency Index for the Citizen User. *International Journal of Public Administration*, 40(8), 625-636. https://doi.org/10.1080/01900692.2016.1186175

Jorge, S., Moura, P., Pattaro, A. F., y Lourenço, R. P. (2011). *Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its* determinants. Conferencia Bianual CIGAR, Ghent (Bélgica), 9-10 de junio, 2011.

Kaufmann, D., y Kraay, A. (2002). *Growth Without Governance*. World Bank Policy Research Working Paper 2928. http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-2928

Kaufmann, D., Mehrez, G., y Gurgur, T. (2002). *Voice or Public Sector Management? An Empirical Investigation of Determinants of Public Sector Performance based on a Survey of Public Officials*. World Bank Research Working Paper. http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.316865

Kaufmann, D., y Kraay, A. (2002). Growth without Governance. *Policy Research Working Paper* nº 3077. Washington: World Bank.

Khagram, S., De Renzio., y Fung, A. (2013). Overview and Synthesis: The Political Economy of Fiscal Transparency, Participation, and Accountability around the World. En S. Khagram, A. Fung y P. De Renzio (Eds.), *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability* (pp. 1-50). Washington D.C: Brookings Institution Press. Recuperado de http://www.brookings.edu/~/media/press/books/2012/openbudgets/openbudgets_chapter.pdf

Kopits, G., y Craig, J. (1998). *Transparency in Government Operations*. Occasional Paper 158. Washinton D.C.: International Monetary Fund. Recuperado de https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf

Krastev, I. (2012). *¿Puede existir la democracia sin confianza?* Recuperado de https://www.ted.com/talks/ivan_krastev_can_democracy_exist_without_trust/transcript?language=es

Kurtzman, J. y Yago, G. (2009). *Opacity Index 2009. Measuring Global Risks*. Santa Monica, CA: Milken Institute. Recuperado de http://www.milkeninstitute.org/publications/view/384

La Porte, T. M., Demchak, C., y De Jong, M. (2002). Democracy and Bureaucracy in the Age of the Web. Empirical Findings and Theoretical Speculations. *Administration & Society*, 34(4), 411-446. doi: 10.1177/0095399702034004004

Lago-Peñas, I., y Lago-Peñas, S. (2010). Decentralization and electoral accountability. *Environment and Planning C: Government and Policy,* 28 (2), 318-334.

Lammerhirt, D., y Rubinstein, M. (31 de mayo de 2017). *Open data quality - the next shift in open data?* [Mensaje en un blog]. Recuperado de https://blog.okfn.org/2017/05/31/open-data-quality-the-next-shift-in-open-data/

Landeta, J. (1999). *El método Delphi*: *una técnica de previsión para la incertidumbre*. Barcelona: Ariel.

Lathrop, D. y Ruma, L. (Eds.). (2010). *Open Government. Collaboration, Transparency and Participacion in Practice*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Linstone, H. y Turoff, M. (1975). *The Delphi Method: Techniques and applications.* Reading, MA: Addison-Wesley.

Lijphart, A. (1971). Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review*, 65(3), 682-693. http://dx.doi.org/10.2307/1955513

Lipset S.M., y Schneider, W. (1983). *The confidence gap*. Nueva York: Free Press.

Lopes y Allegretti (2011). Evaluar a los Presupuestos Participativos: un ejercicio dinámico. En A. Falck y P. Paño (Eds.), *Democracia participativa y presupuestos participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual* (pp. 199-213). CEDMA - Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga.

López, C. (2011). Los presupuestos participativos: una oportunidad para la construcción colectiva de las ciudades. En C. A. Briseño (Coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia* (pp. 95-106). México: Congreso del Estado de Jalisco / Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Luoma-aho y Canel, M., (2015). *Building Intangible Assets in the Public Sector. An introduction*. Preconference ICA Puerto Rico 2015 Public Sector Communication. Recuperado de http://mariajosecanel.com/wp-content/uploads/2015/05/Luoma-aho-Canel.Public-sector-communication.Introductory-remarks.pdf

Magro, R. (2019, noviembre). Datos abiertos. ¿Por dónde empezar? Presentación de soporte para la *IV Jornada de Innovación Pública local. Datos Abiertos: reutilización y colaboración para impulsar una gestión eficiente*, organizada por la Diputación de Castellón, 28 de noviembre.

Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

Malamud, C. (2007). The 8 Principles of Open Government Data. Recuperado de: https://public.resource.org/8_principles.html

Margetts, H. (2006). Transparency and digital government. In C. Hood y D. Heald (Eds.), *Transparency: The key to better governance?* (pp. 197-207). Oxford, UK: Oxford University Press.

Martí, J.L. (2006). *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.

Martí, J.L. (2008). Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa. *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 6, 3-11. http://doi.org/10.7238/idp.v0i6.464

Matheus, R., Ribeiro, M. M., Vaz, J. C., y De Souza, C. A. (2010). Case Studies of Digital Participatory Budgeting in Latin America – Models for Citizen Engagement. ICEGOV '10 Proceedings of the 4th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, pp. 31-36.

Mayor Balsas, J. M. (2016). *Presupuesto Participativo de Molina de Segura. Un ejemplo de participación ciudadana*. Ayuntamiento de Molina de Segura.

Meijer, A. J. (2003). Transparent government: Parliamentary and legal accountability in an information age. *Information Polity*, *8*(1-2), 67-78. Disponible en http://content.iospress.com/articles/information-polity/ip000027

Meijer, A. J. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, *73*(3), 429-439. https://doi.org/10.1111/puar.12032

Melgar, T. R. (2014). A Time of Closure? Participatory Budgeting in Porto Alegre, Brazil, after the Workers' Party Era. *Journal of Latin American Studies*, 46(1), 121-149. http://dx.doi.org/10.1017/S0022216X13001582

Méndez, M. y Mota, F. (2006). Las características organizativas de las asociaciones en España. En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 203-222). Madrid: CIS.

Michener, G. (2015). Policy Evaluation via Composite Indexes: Qualitative Lessons from International Transparency Policy Indexes. *World Development*, *74*(October), pp. 184-196. https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.04.016

Michener, G., y Bersch, K. (2013). Identifying transparency. *Information Polity 18*(3), pp. 233-242. https://doi.org/10.3233/IP-130299

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2017). *Leyes 39/2015 y 40/2015. Preguntas frecuentes*. Recuperado de https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/PortalVarios/Nuevas_leyes_administrativas/FAQs%20LEY%2039-2015%20LEY%2040-2015.pdf

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018a). *La administración electrónica en las Comunidades Autónomas: informe de resultados del Cuestionario de Administración Electrónica (CAE) 2018.* Recuperado de https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home

Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018b). *Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración Local. Informe IRIA 2018.* Recuperado de https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home

Molina, J. (2011). *Los Presupuestos Participativos. Un Modelo para Priorizar Objetivos y Gestionar Eficientemente en la Administración Local*. Pamplona: Aranzadi.

Molina, J. (2014). *Ciudadano y gasto público. Por una gobernanza transparente y participativa* (cuarta edición). Pamplona: Aranzadi.

Molina, J. (2015). *Por qué la transparencia*. Pamplona: Aranzadi.

Montero, J.R., Zmerli, S., y Newton, K. (2008). Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 122, 11-54. Recuperado de http://www.reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_122_011238570387245.pdf

Montolío, E., y Tascón, M. (2020). *El derecho a entender. La comunicación clara, la mejor defensa de la ciudadanía*. Madrid: Prodigioso Volcán y Catarata.

Morales, L., y Mota, F. (2006). El asociacionismo en España. En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 77-104). Madrid: CIS.

Mossberger, K., Tolbert, C.J., y Stansbury, M. (2003). *Virtual Inequality: Beyond the Digital Divide*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Mota, F. (1999). La realidad asociativa en España. En J. Subirats (Ed.), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos* (pp. 37-64). Madrid: Fundación Encuentro.

Mota, F. y Subirats, J. (2000). El quinto elemento: el capital social de las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico. *Revista Española de Ciencia Política, 1*(2), pp. 123-158.

Navarro, Z. (1998). Democracia y control social de fondos públicos: El caso del "presupuesto participativo" de Porto Alegre (Brasil). En N. Cunill y L. C. Bresser (Coords.), *Lo público no estatal en la reforma del estado* (pp. 291-332). Buenos Aires: Paidós Ibérica.

Navarro, C. J. (1999). *El sesgo participativo*. Madrid: CSIC.

Navarro, C. J. (2000). El sesgo participativo. Introducción a la teoría empírica de la democracia participativa. *Papers. Revista de Sociología*, 61, pp. 11-37. http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v61n0.1052

Navarro, C.J, Galais, C., Font, J., Fontcuberta, P., y Ganuza, E. (2010). *Medir y explicar la calidad de la participación a nivel municipal.* X Congreso Español de Sociología. GT08. Grupo de Trabajo de Sociología Política. Sesión nº 3 "Ciudadanía y participación política". Julio de 2010. Pamplona.

Neiman, G; Quaranta, G. (2009). Los estudios de caso en la investigación sociológica. En I. Vasilachis de Gialdino (Comp.), *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa. Recuperado de http://investigacionsocial.sociales.uba.ar/files/2013/03/Estrategias-de-la-investigacin-cualitativa-1.pdf

Newton, K., y Norris, P. (1999). *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance*. Paper for presentation at the Annual Meeting of the American Political

Science Association, Atlanta, 1-5 September 1999. Recuperado de: http://www.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/NEWTON.PDF

Norris, P. (2012). Prólogo. En I. Ramos, y E. Campos (Coords.), *Ciudadanía en 3D. Democracia digital deliberativa. Un análisis exploratorio* (pp. 11-16). Barcelona: Edhasa.

Noveck, B. (2008). Wiki-Government. How open-source technology can make government decision-making more expert and more democratic. *Democracy. A Journal of Ideas*, núm. 7. Recuperado de http://www.democracyjournal.org

Noveck, B. S. (2017). *Ciudadanos inteligentes, Estado más inteligente: Las tecnologías del conocimiento y el futuro de gobernar*. Ciudad de México: CIDE.

Nylen, W. R. (2002). Testing the Empowerment Thesis: The Participatory Budget in Belo Horizonte and Betim, Brazil. *Comparative Politics*, *34*(2), pp. 127-145.

Obama, B. (2009). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Transparency and Open Government*, 21 de enero de 2009.

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información – ONTSI (2013). *Estudio de la demanda y uso del Gobierno abierto en España*. Recuperado de https://www.ontsi.red.es/es/estudios-e-informes/Gobierno-abierto/Estudio-de-la-demanda-y-uso-de-Gobierno-Abierto-en-Espana-

OCDE. (2002). *Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria*. Recuperado de https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf

OCDE. (2015). *Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria*. 18 de febrero de 2015. Recuperado de http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recomendaci%C3%B3n-del-consejo.pdf

Odiorne, G. S. (1981). *La ineficacia por exceso de actividad: cómo evitarla o superarla en la empresa*. Bilbao: Deusto.

OECD. (2001). *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/governance/citizens-as-partners_9789264195578-en

OECD. (2003). *Engaging citizens online for better policy-making* (OECD Policy Brief march 2003). Paris: OECD Oberver. Recuperado de http://www.oecd.org/publications/

OECD. (2010). *Guiding principles for open and inclusive policy making*. Paris, 8-9 de junio de 2010. Recuperado de http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf

OECD. (2011). *Together for a better public services. Partnering with citizens and civil society*. Recuperado de http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/together-for-better-public-services-partnering-with-citizens-and-civil-society_9789264118843-en#page1

OECD. (2017). *Government at a Glance 2017*. Recuperado de http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm

OIDP (2006) *Guía práctica. Evaluación de procesos participativos*. Recuperado de http://www.redcimas.org/wordpress/wp-content/uploads/2012/08/m_OIDPespa%C3%B1ol_GUIA.pdf

Open Knowledge. (2012). Open Data Handbook. Recuperado de http://opendatahandbook.org/

Open Knowledge. (2014). Open Definition. Recuperado de http://opendefinition.org/

Ortiz de Zarate, A. (15 de febrero de 2017). *Transparencia efectiva: cuando la ciudadanía se forma juicio*. [Mensaje en un blog]. Recuperado de https://eadminblog.net/2017/02/15/transparencia-efectiva-cuando-la-ciudadania-se-forma-juicio/

Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022

Ortega, F. (2008). El método Delphi, prospectiva en Ciencias Sociales a través del análisis de un caso práctico. *Revista Escuela de Administración de Negocios EAN*, núm. 64, pp. 31-54.

Parés y March (2013). Evaluando la participación institucional: la "temperatura" de la deliberación y sus consecuencias. *Política y Sociedad, 50*(3), pp. 565-594. http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2014.v51.n2.42107

Parés, M. (2009a). *Participación y calidad democrática. Evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel.

Parés, M. (2009b). *Una propuesta de criterios de calidad democrática para evaluar los procesos participativos*. Plan de Formación Continua FEMP. Rubí, 1 de diciembre de 2009.

Parés, M. (2011). Fortalezas y debilidades de las experiencias del presupuesto participativo en Barcelona (España). En C. A. Briseño (Coord.), *Presupuesto participativo. Herramienta para la democracia* (pp. 85-94). México: Congreso del Estado de Jalisco / Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco.

Peisakhin, L., y Pinto, P. (2010). Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India. *Regulation & Governance*, 4(3), 261–280. doi: 10.1111/j.1748-5991.2010.01081.x

Petrie, M. (2014). *Transparencia fiscal en los países de la OGP y la implementación de compromisos OGP: Un análisis*. Reunión regional de América 2014. GIFT. Recuperado de http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150702200.pdf

Pharr, S.J. y Putnam, R.D. (2000). *Disaffected Democracies*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Philips, L., y Stewart, M. (2008), Defining Fiscal Transparency: Transnational Norms, Domestic Laws and the Politics of Budget Accountability. *Comparative Research in Law & Political Economy.* Research Paper No. 38/2008. Recuperado de http://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/clpe/215

Pieper, A. K., y Pieper, M. (2015). Political participation via social media: a case study of deliberative quality in the public online budgeting process of Frankfurt/Main, Germany 2013. *Universal Access in the Information Society*, *14*(4), pp. 487-503. http://dx.doi.org/10.1007/s10209-014-0353-4

Pindado, F. (2005). La participación no se improvisa. *Revista de Estudios Locales*, núm. 87, pp. 93-103.

Pineda, C. (2005). Participación presupuestaria: las experiencias de Albacete, Logroño y Madrid. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 298, 333-356. Recuperado de http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=REALA&page=article&op=view&path%5B%5D=9280&path%5B%5D=9329.

Pineda, C. (2014). El Aprendizaje Político de la Participación: el Caso del Presupuesto Participativo de Elche (Alicante) en España. *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), 159-167. Recuperado de http://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/667

Pineda, C. (2018). El presupuesto participativo de Madrid: luces y sombras. *R. G. Secr., GESEC., 9*(1), pp. 265-292. http://dx.doi.org/10.7769/gesec.v9i1.687

Pineda, C., y Iasulaitis, S. (2016). *Presupuesto participativo digital: los nuevos formatos de la participación en red*. Documento para su presentación en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Madrid, España, del 3 al 5 de octubre de 2016. Recuperado de: http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/catalogo/publication/show/2172

Pineda, C., y Martin, I. (2012). *Los Presupuestos Participativos Españoles*. Saarbrücken, Alemania: Editorial Academia Española.

Pineda, C., y Fernández, C. J. (2004). Presupuesto local y participación ciudadana en el ámbito europeo: una comparación entre las experiencias de Albacete y Salford. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, 28-29, pp. 119-136.

Pineda, C., y Pires, V. (2011). *Tipología de los Presupuestos Participativos (PP) españoles*. XXXV Encontro da ANPAD, Rio de Janeiro, 4-7 de septiembre de 2011. Recuperado de http://aljaraque.eparticipa.com/ES/seccion/descarga/repo/repofile_576118bd8eb5e

Pineda, C., y Pires, V. (2017). ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo? *GIGAPP Estudios Working Papers*, *4*(72-78), pp. 435-449. Recuperado de http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/84

Piotrowski, S. y Bertelli, A. M. (2010). *Measuring Municipal Transparency*. Unpublished paper prepared and presented at 14th IRSPM conference Bern, Switzerland on 1rst April, 2010.

Piotrowski, S. J., y Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323. doi: 10.1177/0275074006296777

Policy Lab (2017). *Open Policy Making toolkit.* Recuperado de https://www.gov.uk/guidance/open-policy-making-toolkit/getting-started-with-open-policy-making

Prieto-Martín, P. (2008). (*e)Participación en el ámbito local: caminando hacia una democracia colaborativa*. Sololá (Guatemala): Asociación Ciudades Kyosei (en edición). Recuperado de http://omec.uab.cat/Documentos/mitjans_dem_gov/0127.pdf.

Prieto-Martín, P. (2010). *Las alas de Leo. La participación ciudadana del siglo XX*. Recuperado de: http://www.kyopol.net/docs/LasAlasDeLeo.pdf

Putnam, R., Leonardi, R., y Nanetti, R. (1993*). Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.

Reinikka, R., y Svensson, J. (2004). *The Power of Information: Evidence from a Newspaper Campaign to Reduce Capture*. The World Bank Policy Research Working Paper 3239. http://dx.doi.org/10.1596/1813-9450-3239

Riley, T. (2001). *Electronic Governance and Electronic Democracy: Living and Working in the Connected World*. Commonwealth Heads of Government Meetings, Brisbane, Australia, 2001.

Robles, C.M. (2017). *La reputación y la legitimidad como bienes intangibles en el sector público. El caso del ministro y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2011-2015)* (Tesis Doctoral). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Rocheleau, B., y Wu, L. (2002). Public versus private information systems: Do they differ in important ways? A review and empirical test. *American Review of Public Administration*, 32(4), 349-397. doi: 10.1177/027507402237866

Rodríguez Bolívar, M. P. (2017). La transparencia de la información pública. En J. R. Gil-García, J. I. Criado y J. C. Téllez (Eds.), *Tecnologías de Información y Comunicación en la Administración Pública: Conceptos, Enfoques, Aplicaciones y Resultados* (pp. 319-350). México: INFOTEC. Recuperado de https://www.infotec.mx/es/Infotec/

Rodríguez, B., Álvarez, M., y Pablos, J. L. (2004). La función del presupuesto en el control de gestión de las Administraciones locales: la experiencia del Ayuntamiento de Gijón. *Cuadernos Aragoneses de Economía*, 14(1), 167-183.

Rodríguez, M.P., Caba, M., y López-Hernández, A.M. (2015). Online Budget Transparency in OECD Member Countries and Administrative Culture. *Administration & Society*, 47(8) 943–982. doi:10.1177/0095399713509238

Rojas-Martín, F. (Coord.). (2018). *Innovación pública en el ámbito local. Una aproximación a las metodologías y experiencias*. Madrid: FEMP. Recuperado de: http://femp.femp.es/files/3580-1935-

fichero/INNOVACI%C3%93N%20P%C3%9ABLICA%20EN%20EL%20%C3%81MBITO%20LOCAL.pdf

Romero, J., De la Mora, D., y Ruiz, L. (2016). *Digital Budgets: How are Governments Disclosing Fiscal Information Online?* Recuperado de https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp-paper-digital-budgets-how-governments-disclose-fiscal-info-online-2016.pdf

Ros Medina, J. L. (2016). Evaluación de la Transparencia Local en la Región de Murcia 2016. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA 2014). En J. Marco y M. Pérez (Coords.), *Radiografiando la democracia. Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática* (pp. 185-206). Valencia: AVAPOL. Recuperado de https://avapol.es/wp-content/uploads/2017/03/Libro-Radiografiando-la-democracia.pdf

Rosener, Judy B. (1978): Citizen participation: Can We Measure its Effectiveness?, *Public Admnistration Review*, *38*(5), pp. 457-463.

Ruano, J. M. (2010). Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana. *Política y Sociedad*, 47(3), 93-108.

Rubinstein, M. (23 de octubre de 2015). *Valoración de la evaluación de datos abiertos: ¿qué queremos medir?* [Mensaje en un blog]. Recuperado de: http://opendatacon.org/assessing-open-data-assessment-what-do-we-want-to-measure/?lang=es

Sampaio, R. C. y Peixoto, T. (2014). Electronic Participatory Budgeting: false dilemmas and true complexities . En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 413-425). Portugal: In Loco Association. Recuperado de http://www.portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/4502b693-3a6c-46b6-95d8-a8705d6dde17/files/OP25Anos-EN-20maio2014.pdf

Sampaio, R. C., Maia, R., y Marques, F. (2011). Participation and Deliberation on the Internet: A Case Study of Digital Participatory Budgeting in Belo Horizonte. *The Journal of Community Informatics*, *7*(1-2). Retrieved from http://www.ci-journal.net/index.php/ciej/article/view/654

Sampaio, R.C. (2014) Orçamentos Participativos digitais:um mapeamento mundial das experiências já realizadas e suascontribuições para e-participação e e-democracia. Tesis presentada en la Universal Federal de Bahia (Brasil).

Sánchez, M. (2008). Papel de los intangibles y el capital intelectual en la creación y difusión del conocimiento en las organizaciones. Situación actual y retos de futuro. *Arbor, 184*(732), pp. 575-594.

Sánchez, C., Lasagna, M., y Marcet, X. (2013). *Innovación Pública: un modelo de aportación de valor*. Santiago de Chile: RIL Editores.

Sancliment, X. (2014). Implantación de la LT en los Ayuntamientos (II). Aspectos técnicos. Especial referencia a los datos abiertos. En V. Almonacid (Coord.), *Implantación práctica de la Ley de Transparencia en los Ayuntamientos* (pp. 135-156). Madrid: El Derecho.

Sarr, B. (2015). *Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?* Washington D.C.: International Budget Partnership. Recuperado de http://internationalbudget.org/publications/credibility-and-reliability-of-government-budgets-does-fiscal-transparency-matter

SEGIB (2014). *Laboratorios ciudadanos: espacios para la innovación ciudadana*. XXIV Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado y de Gobiernos, Veracruz, 6 de diciembre de 2014. Recuperado de: http://www.ciudadania20.org/wp-content/uploads/2014/12/Documento-Colaborativo_LabsCiudadanos.pdf

Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., y Portillo-Tarragona, P. (2008). *Factors Influencing E-Disclosure in Local Public Administration*. Documento de Trabajo 2008-03. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales Universidad de Zaragoza. Recuperado de http://www.dteconz.unizar.es/DT2008-03.pdf

Siau, K., y Long, Y., (2006). Using Social Development Lenses to Understand E-Government Development. *Journal of Global Information Management*, 14(1), 47-62. doi: 10.4018/jgim.2006010103

Sintomer, Y. (2005). Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos. *Revista CLAD Reforma y Democracia*, núm. 31, 1-17. Recuperado de http://siare.clad.org/fulltext/0049844.pdf

Sintomer, Y., y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa.* Paris-Amsterdam: La Decouvere/TNI. Recuperado de http://www.iesa.csic.es/publicaciones/120120127.pdf

Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., y Röcke, A. (2010). *Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - An Invitation to Global Cooperation*. Bonn: InWEnt gGmbH. Recuperado de http://www.buergerhaushalt.org/sites/default/files/downloads/LearningfromtheSouth-ParticipatoryBudgetingWorldwide-Study_0.pdf

Sintomer, Y., Herzberg, C., y Röcke, A. (2008). Participatory Budgeting in Europe: Potentials and Challenges. International Journal of Urban and Regional Research, 32(1), pp. 164-178. https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2008.00777.x

Sintomer, Y., Herzberg, C., y Röcke, A. (2014). Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting. En N. Dias (Ed.), *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 28-44). Portugal: In Loco Association. Recuperado de http://www.portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/4502b693-3a6c-46b6-95d8-a8705d6dde17/files/OP25Anos-EN-20maio2014.pdf

Soriano, D. (2018). Accesibilidad TIC: posible y necesaria. *u-GOB, la revista de NovaGob*, núm. 2, pp. 34-38.

Stigler, G. J. (1961). The Economics of Information. *The Journal of Political Economy*, 69(3), 213-225. http://dx.doi.org/10.1086/258464

Stiglitz, J. E. (2000). The Contributions of the Economics of Information to Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1441-1478. doi:10.1162/003355300555015

Stiglitz, J. E. (2002). Transparency in Government. En The World Bank (Ed.), *The Right to Tell The Role of Mass Media in Economic Development*. Washington D.C.: The World Bank. Recuperado de http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5203-2

Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Madrid: Taurus.

Stiglitz, J.E. (2001). On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life. En H.-J Chang (Ed.), *The Rebel Within* (pp. 250-278). London: Wimbledon Publishing Company. Recuperado de http://www8.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/sites/jstiglitz/files/2001_On_Liberty_the_Right_to_Know_and_Public.pdf

Subirats, J. (1999). Introducción. En J. Subirats (Ed.), *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos* (pp. 19-36). Madrid: Fundación Encuentro.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad ¿Otra política?* Barcelona: Icària.

Sunlight Foundation. (11 de agosto de 2010). *Ten Principles for Opening Up Government Information* [Artículo en una Web] Recuperado de http://sunlightfoundation.com/policy/documents/ten-open-data-principles/

Talpin. J. (2011). *Schools of Democracy: How ordinary citizens (sometimes) become competent in particpatory budgeting instituions*. Colchester: ECPRpress

Tarragó y Quiñones (2019). *X Neobaròmetre 2019: Presupuestos participativos – Análisis de 89 experiencias locales de 2017*. Girona: Neòpolis. Recuperado de https://neopolis.cat/x-neobarometre-prova/

Tavares, A. F., y Ferreira, N. (2014). The determinants of local government transparency: a preliminary analysis. *ICEGOV '14 Proceedings of the 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 117-123). New York: ACM. http://dx.doi.org/10.1145/2691195.2691291.

Tejedo-Romero, F., y Ferraz, J. F. (2015) Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis. Evidence From Municipality-Level Panel Data. *Administration & Society*, 50(4). https://doi.org/10.1177/0095399715607288

The Democratic Society. (2016). *Digital tools and Scotland's Participatory Budgeting programme*. Recuperado de https://www.demsoc.org/projects/pb-scotland

Thomas, J. C. (2013). Citizen, customer, partner: Rethinking the place of the public in public management. *Public Administration Review, 73*(6), 786-796.

Tolbert, C. J., y Mossberger, K. (2006), The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, 66(3), 354–369. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00594.x

Torcal, M., Montero, J. R., y Teorell, J. (2006). La participación política en España: modos y niveles en perspectiva comparada. En J. R. Montero, J. Font y M. Torcal (Eds.), *Ciudadanos, asociaciones y participación en España* (pp. 47-75). Madrid: CIS.

Torres, A. C., y De Grazia, G. (2003). *Experiência de orçamento participativo no Brasil: Período de 1997 a 2000*. São Paulo: Editora Vozes.

United Nations. (2003). *World public sector report 2003: E-Government at the crossroads*. New York: UN. Recuperado de https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/World%20Public%20Sector%20Report%20series/World%20Public%20Sector%20Report.2003.pdf

Vicente, C., Benito, B., y Bastida, F. (2013). Transparency and Political Budget Cycles at municipal level. *Swiss Political Science Review, 19*(2), 139–156. http://dx.doi.org/10.1111/spsr.12036

Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública*, núm. 60, 57-64. Recuperado de http://www.auditoriapublica.com/hemeroteca/Pag%2057-64-n60.pdf

Villoria, M. (2012). El Gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hofmann, A. Ramírez-Alujas y J.A. Bojórquez (Coords.), *La promesa del Gobierno abierto* (pp. 69-99).

Villoria, M. (2014a). Desarrollo, buen gobierno y transparencia: revisión conceptual. *Tiempo de Paz*, núm. 114, 4-10.

Villoria, M. (2014b). *La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias*. Generalitat de Catalunya. Recuperado de http://transparencia.gencat.cat/web/.content/pdfs/governobert_1_es.pdf

Villoria, M. (2015). El largo camino hacia la transparencia en los Ayuntamientos españoles. *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 18.

Vishwanath, T., y Kaufmann, D. (2001). Toward Transparency : New Approaches and Their Application to Financial Markets. *World Bank Research Observer, 16*(1), pp. 41-57. Recuperado de https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17128

Von Lucke, Geiger, Hoose, y Schreiner, (2011). *Open Budget 2.0 & Open Budget Data*. Zeppelin University. Recuperado de: https://www.zu.de/institute/togi/assets/pdf/TICC-111024-OpenBudget-V1.pdf

Wainwright, H. (2006). *Cómo ocupar el Estado*. Barcelona: Icaria.

Walliser, A. (2003). Participació i Ciutat. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.

Wampler, B. (2000). A Guide to Participatory Budgeting. IBP. Recuperado de http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgets.pdf

Wampler, B. (2007a). A Guide to Participatory Budgeting. En A. Shah (Ed.), *Participatory Budgeting* (pp. 21-54). Washington, D.C.: The World Bank. Recuperado de http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf

Wampler, B. (2007b). *Participatory Budgeting in Brazil. Contestation, Cooperation, and Accountability*. University Park: Pennsylvania State University Press. Disponible en http://www.psupress.org/books/titles/978-0-271-03252-8.html.

Wampler, B., McNulty, S. y Touchton, M. (2018a). The Global Spread and Transformation of Participatory Budgeting. En N. Dias (Org.), *Hope for Democracy. 30 Years of Participatory Budgeting Worlwide* (pp. 55-72). Portugal: Epopeia Records / Oficina. Recuperado de https://www.oficina.org.pt/hopefordemocracy.html

Wampler, B., McNulty, S. y Touchton, M. (2018b). *Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe*. Recuperado de http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2018/03/spreading-pb-across-the-globe_jan-2018.pdf

Wampler, B., y Avritzer, L. (2004). Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. *Comparative Politics,* 36(3): 291–312. Recuperado de http://works.bepress.com/brian_wampler/17/

Wampler, B., y Touchton, M. (2017). *Participatory budgeting: adoption and transformation*. Making All Voices Count Research Briefing. Brighton: IDS. Recuperado de https://www.makingallvoicescount.org/publication/participatory-budgeting-adoption-transformation/

Wang, H., y Rubin, B. L. (2004). Embedding e-finance in e-government: a new e-government framework. *Electronic Government, an International Journal*, 1(4), 362-373. http://dx.doi.org/10.1504/EG.2004.005912

Wehner, J., y De Renzio, P. (2013). Citizens, Legislators, and Executive Disclosure: The Political Determinants of Fiscal Transparency. *World Development*, 41(1), 96–108. http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.06.005

World Wide Web Foundation (2018). *El Barómetro de los Datos Abiertos. Edición de los Líderes. De la Promesa al Progreso*. Recuperado de https://opendatabarometer.org/doc/leadersEdition/ODB-leadersEdition-Report-ES.pdf

Young, I. (1996). Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy. En S. Benhabib (Ed.), *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.

Yusuf, J-E., y Jordan, M. M. (2015). Popular Financial Reports: Tools for Transparency, Accountability and Citizen Engagement. *School of Public Service Faculty Publication*s, 14. Recuperado de https://digitalcommons.odu.edu/publicservice_pubs/14

Legislación

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (BOE núm. 80, de 03.04.1985). Revisión vigente desde 31 de diciembre de 2013.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (BOE núm. 285, de 27/11/1992). Revisión vigente desde 14 de junio de 2015.

Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local (BOE núm. 301, de 17/12/2003).

Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (DOCE L 345 de 31/12/2003).

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (BOE núm. 59, de 09/03/2004).

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (BOE núm. 150, de 23/06/2007). Revisión vigente desde 18 de septiembre de 2014.

Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (BOE núm. 276 de 17/11/2007). Revisión vigente desde 11 de Julio de 2015.

Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público (DOUE L 175, de 27/06/2013).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (BOE núm. 295, de 10/12/2013).

Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BOE núm. 8, de 09/01/2015).

Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (BOE núm. 236, de 02/10/2015).

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (BOE núm. 236, de 02/10/2015).

Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. (BOE núm. 164, de 10/07/2015).

Directiva (UE) 2016/2102 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, sobre la accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles de los organismos del sector público. (DOUE L 327, 2/12/2016).

Real Decreto 1112/2018 de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público (BOE núm. 227, de 19/09/2018).

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

Índice de tablas

Tabla 1. Posibles factores de la apertura presupuestaria en los Gobiernos locales 47
Tabla 2. Principios presupuestarios: clasificación y evolución 54
Tabla 3. Modelos de participación política en Europa 63
Tabla 4. Apartados del cuestionario: por tema analizado, ponderación y número de indicadores 98
Tabla 5. Índice de transparencia presupuestaria de calidad de los ayuntamientos de la Región de Murcia 107
Tabla 6. Ayuntamientos que cumplen con cada indicador del cuestionario 112
Tabla 7. Índice de transparencia y existencia de presupuesto participativo 116
Tabla 8. Factores apertura presupuestaria en los Gobiernos locales y fuente de los datos 121
Tabla 9. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de habitantes..... 129
Tabla 10. Promedio de nota en el *ranking* en función de escala de habitantes del municipio 133
Tabla 11. Puesto en el *ranking*, puntuación general y presupuesto de gasto por habitante 134
Tabla 12. Puesto en el *ranking*, puntuación general y presión fiscal por habitante 137
Tabla 13. Puesto en el *ranking*, puntuación general y endeudamiento por habitante .. 140
Tabla 14. Puesto en el *ranking*, puntuación general y tasa de desempleo..... 143
Tabla 15. Puesto en el *ranking*, puntuación general y asociaciones cívicas por habitante 147
Tabla 16. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de federaciones o confederaciones de asociaciones 151
Tabla 17. Puesto en el *ranking*, puntuación general e ideología del partido que ostenta la Alcaldía..... 155
Tabla 18. Puesto en el *ranking*, puntuación general y participación en elecciones municipales 159
Tabla 19. Puesto en el *ranking*, puntuación general e indicadores de competición electoral 163

Tabla 20. Puesto en el *ranking*, puntuación general y número de trámites electrónicos 168
Tabla 21. Puesto en el *ranking*, puntuación general y organigrama y recursos 172
Tabla 22. Ayuntamiento de Bullas 175
Tabla 23. Ayuntamiento de Murcia 177
Tabla 24. Hoja de ruta de la transparencia pública en España 189

Índice de gráficos

Gráfico 1. *Ranking* general de apertura presupuestaria de los ayuntamientos 110
Gráfico 2. Resultados obtenidos en cada apartado del *ranking* por los ayuntamientos 111
Gráfico 3. Ideología del partido que ostenta la Alcaldía y puesto en el *ranking*..... 157
Gráfico 4. Indicadores de competitividad electoral y posición en el ranking de transparencia 166
Gráfico 5. Composición del panel de personas expertas por género 180
Gráfico 6. Composición del panel de personas expertas por ámbito profesional..... 181
Gráfico 7. Composición del panel de personas expertas por nivel de Administración Pública 181
Gráfico 8. Composición del panel de personas expertas según perfil dentro de la Administración Pública 182
Gráfico 9. Resultados a la pregunta "¿qué valoración hace de la situación actual de la transparencia pública en España?" 183
Gráfico 10. Resultados a la pregunta "¿Cree que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en relación a otros pilares del Gobierno abierto como la participación y la colaboración?" 186
Gráfico 11. Resultados a la pregunta "¿Considera que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en las Entidades Locales respecto a otros niveles de Administración?"..... 187
Gráfico 12. Resultados a la pregunta "¿Es optimista o pesimista en cuanto al futuro de la transparencia pública en España en el nuevo escenario que se abre tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia de la Covid-19?"..... 193
Gráfico 13. Resultados a la pregunta "¿Qué importancia cree que debe tener la transparencia en el nuevo escenario político, económico y social post-covid?"..... 194

ANEXOS

Anexo 1. Páginas web consultadas de los ayuntamientos de la Región de Murcia

Ayuntamiento de Abanilla: https://abanilla.es/

Ayuntamiento de Abarán: https://abaran.es/

Ayuntamiento de Águilas: https://www.ayuntamientodeaguilas.org/

Ayuntamiento de Albudeite: https://www.albudeite.com/

Ayuntamiento de Alcantarilla: https://www.alcantarilla.es/

Ayuntamiento de Alcázares (Los): https://www.losalcazares.es/

Ayuntamiento de Aledo: https://www.aledo.es/

Ayuntamiento de Alguazas: https://www.alguazas.es/

Ayuntamiento de Alhama de Murcia: https://ayuntamiento.alhamademurcia.es/

Ayuntamiento de Archena: https://www.archena.es/

Ayuntamiento de Beniel: http://www.beniel.es/

Ayuntamiento de Blanca: https://blanca.es/nuevaweb/

Ayuntamiento de Bullas: http://bullas.es/

Ayuntamiento de Calasparra: https://calasparra.org/

Ayuntamiento de Campos del Río: http://www.camposdelrio.es/

Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz: https://www.caravaca.org/

Ayuntamiento de Cartagena: https://www.cartagena.es/

Ayuntamiento de Cehegín: http://www.cehegin.es/

Ayuntamiento de Ceutí: https://ceuti.es/

Ayuntamiento de Cieza: http://www.cieza.es/

Ayuntamiento de Fortuna: http://www.aytofortuna.es/es/

Ayuntamiento de Fuente Álamo: https://ayto-fuentealamo.es/

Ayuntamiento de Jumilla: http://www.jumilla.org/

Ayuntamiento de Librilla: http://www.librilla.es/

Ayuntamiento de Lorca: https://www.lorca.es/

Ayuntamiento de Lorquí: http://www.ayuntamientodelorqui.es/

Ayuntamiento de Mazarrón: http://www.mazarron.es/

Ayuntamiento de Molina de Segura: http://portal.molinadesegura.es/

Ayuntamiento de Moratalla: http://conocemoratalla.es/

Ayuntamiento de Mula: https://mula.es/web/

Ayuntamiento de Murcia: https://www.murcia.es/

Ayuntamiento de Ojós: http://www.ayuntamientodeojos.es/

Ayuntamiento de Pliego: https://pliego.org/

Ayuntamiento de Puerto Lumbreras: https://www.puertolumbreras.es/ayuntamiento/

Ayuntamiento de Ricote: https://www.ricote.es/

Ayuntamiento de San Javier: https://www.sanjavier.es/

Ayuntamiento de San Pedro del Pinatar: https://www.sanpedrodelpinatar.es/

Ayuntamiento de Santomera: https://santomera.es/

Ayuntamiento de Torre Pacheco: http://www.torrepacheco.es/

Ayuntamiento de Torres de Cotillas (Las): https://www.lastorresdecotillas.es/

Ayuntamiento de Totana: http://www.totana.es/

Ayuntamiento de Ulea: https://www.ulea.info/

Ayuntamiento de Unión (La): https://www.ayto-launion.org/

Ayuntamiento de Villanueva del Río Segura: http://www.villanuevadelsegura.es/

Ayuntamiento de Yecla: https://www.yecla.es/

Anexo 2. Formularios de Google para el panel Delphi

Valoración de la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España

Bienvenido/a al cuestionario.

Los resultados de este estudio se presentarán mostrando las tendencias de la opinión del grupo de personas participantes y en ningún caso se mostrarán las respuestas individuales.

Para saber más sobre el contexto del estudio, por favor, lea la carta de presentación.

Estimamos que necesitará entre 15 y 20 minutos para completar este cuestionario.

Si tiene alguna duda, por favor, contacte con la persona responsable de la investigación en el correo encarnahr@gmail.com

Gracias por su participación.
*Obligatorio

1. Dirección de correo electrónico *

_____

Datos de la persona participante

Necesitamos una serie de datos sobre su dedicación profesional

2. ¿Cuál es el ámbito profesional en el que desarrolla principalmente su actividad en relación con la transparencia pública? *

Marca solo un óvalo.

- Universidad
- Administración Pública
- Asociación u otro tipo de organización de la sociedad civil
- Sector privado

3. (Responda solo si es personal empleado público o cargo público). Por favor, indique el nivel de la Administración en la que desarrolla su actividad.

Marca solo un óvalo.

- Nacional
- Regional
- Local o provincial

4. (Responda solo si es personal empleado público o cargo público). Por favor, seleccione su perfil profesional

Marca solo un óvalo.

- Cargo público
- Consejero/a o Director/a general
- Secretario/a y/o Interventor/a
- Jefe/a de departamento (o similar)
- Técnico/a

Valoración de la situación actual de la transparencia pública en España

5. Tras 7 años desde la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ¿qué valoración hace de la situación actual de la transparencia pública en España? Señale su respuesta en la siguiente escala. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Situación muy mala	◯	◯	◯	◯	◯	Situación muy buena

6. Argumente, si lo desea, su respuesta anterior

7. ¿Cuáles considera que han sido los principales elementos favorecedores para el desarrollo de la transparencia pública en España? Por favor, escriba su respuesta. *

8. ¿Cuáles considera que han sido los principales obstáculos para el desarrollo de la transparencia pública en España? Por favor, escriba su respuesta. *

9. ¿Cree que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en relación a otros pilares del gobierno abierto como la participación y la colaboración? Por favor, señale su respuesta en la siguiente escala. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Mucho menos avanzadas	◯	◯	◯	◯	◯	Mucho más avanzadas

10. Argumente, si lo desea, su respuesta

11. ¿Considera que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en las entidades locales respecto a otros niveles de administración? Por favor, señale su respuesta en la siguiente escala. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Mucho menos avanzadas	◯	◯	◯	◯	◯	Mucho más avanzadas

12. Argumente, si lo desea, su respuesta

Los retos de futuro de la transparencia pública

El objetivo de este bloque es identificar las acciones y medidas que se podrán integrar en la hoja de ruta de la transparencia pública. Estos retos se dividen en tres grandes ejes temáticos: la agenda política, las demandas socio-económicas y la acción institucional.

13. Enumere un mínimo de 3 y un máximo de 5 acciones o medidas que podrían, según su opinión, impulsarse desde los ámbitos ejecutivo y/o legislativo a nivel nacional para renovar el impulso político de la transparencia en España. Por favor, escriba su respuesta. *

14. Enumere un mínimo de 3 y un máximo de 5 acciones o medidas que podrían implementarse, según su punto de vista, para mejorar el conocimiento e implicación de la ciudadanía en torno a las políticas de transparencia. *

15. Enumere un mínimo de 3 y un máximo de 5 medidas que recomienda para mejorar el impacto económico derivado de las políticas de transparencia pública. Por favor, escriba su respuesta. *

16. Enumere un mínimo de 3 y un máximo de 5 acciones o medidas -referidas a recursos o gestión- que las Administraciones públicas -en sus distintos niveles- podrían aplicar para mejorar la calidad y efectividad de las iniciativas de transparencia. Por favor, escriba su respuesta. *

Aportación abierta al cuestionario

En este apartado le pedimos que, si lo desea, realice cualquier comentario adicional sobre las temáticas tratadas en el cuestionario y la forma de abordarlas.

17. ¿Desea añadir algo más? Por favor, escriba su respuesta.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios

Valoración de la situación actual y perspectivas de futuro de la transparencia pública en España

Bienvenido/a al cuestionario.

En esta segunda ronda de la encuesta se presentan, en primer lugar, los resultados del primer cuestionario en cuanto a las tendencias de opinión del grupo de personas participantes. Se podrá mostrar el grado de acuerdo con estos resultados y/o comentar/matizar lo que se considere oportuno. Además, se pedirá priorizar las acciones propuestas. Finalmente, se recabará opinión sobre las perspectivas de futuro de la transparencia pública.

Para saber más sobre el contexto del estudio, por favor, lea la carta de presentación.

Estimamos que necesitará aproximadamente 20 minutos para completar este cuestionario.

Si tiene alguna duda, por favor, contacte con la persona responsable de la investigación en el correo encarnahr@gmail.com

Gracias por su participación.
*Obligatorio

Datos de la persona participante

Necesitamos una serie de datos sobre su dedicación profesional

1. ¿Cuál es el ámbito profesional en el que desarrolla principalmente su actividad en relación con la transparencia pública? *

Marca solo un óvalo.

- Universidad
- Administración Pública
- Asociación u otro tipo de organización de la sociedad civil
- Sector privado

2. (Responda solo si es personal empleado público o cargo público). Por favor, indique el nivel de la Administración en el que desarrolla su actividad.

Marca solo un óvalo.

- Nacional
- Regional
- Local o provincial

3. (Responda solo si es personal empleado público o cargo público). Por favor, seleccione su perfil profesional.

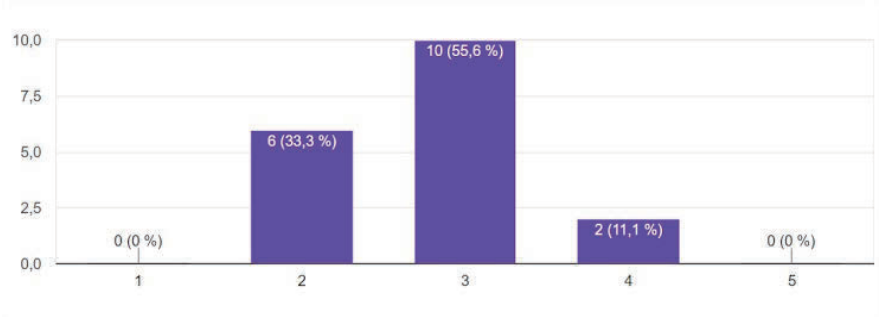
Marca solo un óvalo.

- Cargo público
- Consejero/a o director/a general
- Secretario/a general y/o interventor/a
- Jefe/a de departamento (o similar)
- Técnico/a

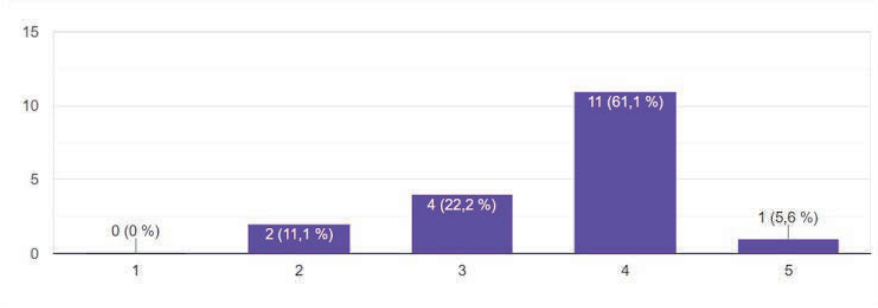
Valoración de la situación actual de la transparencia en España

A continuación se muestran resultados del cuestionario anterior en cuanto a las tendencias de opinión del grupo de personas participantes.

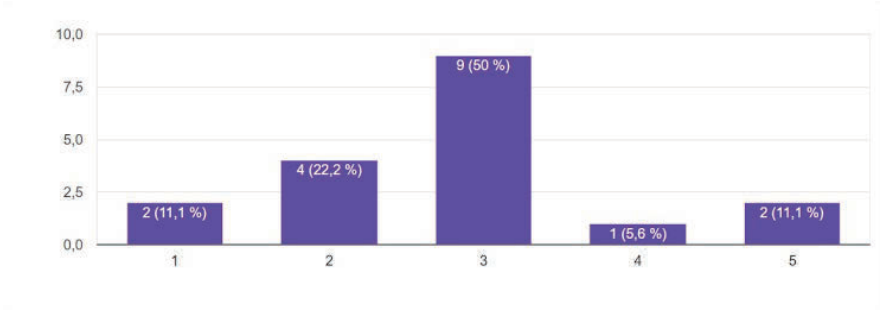
4. Resultados a la pregunta "¿Qué valoración hace de la situación actual de la transparencia pública en España?" Siendo 1 = Situación muy mala y 5 = Situación muy buena. Si lo desea puede comentar estos resultados en el espacio habilitado bajo el gráfico.



5. Resultados a la pregunta "¿Cree que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en relación a otros pilares del gobierno abierto como la participación y la colaboración?" Siendo 1 = Mucho menos avanzadas y 5 = Mucho más avanzadas. Si lo desea puede comentar estos resultados en el espacio habilitado bajo el gráfico.



6. Resultados a la pregunta "¿Considera que las políticas de transparencia están más o menos avanzadas en las entidades locales respecto a otros niveles de administración?" Siendo 1 = Mucho menos avanzadas y 5 = Mucho más avanzadas. Si lo desea puede comentar estos resultados en el espacio habilitado bajo el gráfico.



Hoja de ruta de la transparencia en España. Priorización de medidas

En este apartado recogemos una síntesis de las medidas y acciones enumeradas por el grupo de personas participantes en el primer cuestionario con el objetivo de priorizarlas en cuanto a su relevancia. La ideas similares se han unificado para simplificar el listado de ítems.

1. Propuestas en los ámbitos ejecutivo y/o legislativo a nivel nacional para renovar el impulso político de la transparencia en España. Por favor, indique la importancia que en su opinión tienen las siguientes medidas.

7. Desarrollo de las tecnologías digitales para la transparencia de cara a automatizar la publicación de la información pública *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

8. Régimen sancionador para los incumplimientos, así como mecanismos de incentivos y premios *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

9. Formación en transparencia a personal empleado público, directivos y cargos públicos *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

10. Reformar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, así como su desarrollo reglamentario *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

11. Más independencia, competencias y recursos para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y para los consejos territoriales *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

12. Estándares comunes para la evaluación y auditoria de la transparencia *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

13. Fomento de la cultura de la transparencia con medidas pedagógicas y de comunicación sobre su importancia y utilidad para toda la ciudadanía y especialmente entre las personas jóvenes. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

14. Hacer más accesible y comprensible la información pública que se publica *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

15. Política y/o estrategia de Estado para articular cuestiones como la regulación de competencias sobre la transparencia entre los distintos niveles de Administración y coordinación de normas relacionadas (por ejemplo, reutilización) o que la limitan (por ejemplo, secretos oficiales). *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

16. Mejorar la regulación del derecho de acceso, haciéndolo más simple y rápido y dotándolo de más garantías *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

17. Mayor rendición de cuentas de la política de transparencia *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

18. Mejorar el contenido y accesibilidad del Portal de Transparencia *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

19. Crear vías de participación en los procesos legislativos del Congreso *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

20. Creación por ley de la figura de la persona responsable de la transparencia en cada Administración Pública *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

21. Desarrollar la legislación en materia de datos abiertos y reutilización *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

22. Elevar la transparencia al rango de derecho fundamental *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

23. Fomento de buenas prácticas a través de distintas herramientas (guías, manuales, códigos, comunidades, etc.) *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

24. Desarrollo de marcos de integridad institucional *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

25. Reforma de la función pública hacia un sistema más abierto, independiente y meritocrático *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

26. Establecer como requisito competencial en el acceso a la función pública el conocimiento de las políticas de gobierno abierto *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

27. Remitir más recursos económicos a las entidades locales para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

28. Facilitar el acceso a través de un portal de transparencia nacional que albergue los portales de las diferentes administraciones *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

29. Mejora de los procesos de participación en la AGE, simplificando y centralizando los trámites con el apoyo de la tecnología *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

2. Propuestas para mejorar el conocimiento e implicación de la ciudadanía en las políticas de transparencia. Por favor, indique la importancia que en su opinión tienen las siguientes medidas.

30. Campañas continuas de comunicación institucional para dar a conocer derechos, su ejercicio y el valor de la transparencia, y en concreto: mejor segmentadas (llegar a distintos públicos a través de diferentes canales), usando en mayor medida las redes sociales y enfocadas también a los propios medios de comunicación (formación de periodistas y responsables de medios). *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

31. Fomentar los mecanismos participativos en la gestión pública en general y en torno a la transparencia en particular (foros, observatorios, escuelas ciudadanas, iniciativas ciudadanas de desarrollo comunitario, presupuestos participativos, etc.), implicando al tejido asociativo local y de barrio y a los centros escolares. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

32. Creación de mecanismos y herramientas de participación de la sociedad civil que integren prácticas de innovación pública, más colaborativas. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

33. Asegurar una transparencia de calidad, con contenidos completos (que nada que pueda interesar quede opaco), más participativos (permitiendo interacción con personas usuarias para valorar, suscribirse, co-crear etc.), y accesibles (técnicas de lectura fácil y lenguaje claro). *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

34. Abrir nuevos canales de comunicación con la ciudadanía (incluida la encuesta del CIS) para conocer su opinión sobre el desarrollo de las políticas de transparencia e interés sobre los contenidos que se abren o que permanecen opacos. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

35. Abrir a la ciudadanía, apoyados en una buena comunicación, mecanismos de rendición de cuentas y auditoria que sean sostenibles, se conecten con la exigencia de información y la transparencia para su ejercicio y muestren el valor que resulta de la apertura *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

36. Mejorar el derecho de acceso, eliminando el silencio administrativo *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

3. Propuestas para mejorar el impacto económico derivado de las políticas de transparencia pública. Por favor, indique la importancia que en su opinión tienen las siguientes medidas.

37. Auditar/evaluar el impacto económico de las políticas de transparencia y comunicar/dar cuenta de los resultados *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

38. Conectar el impulso de la transparencia al fomento de la reutilización de la información pública, publicando en formato abierto por definición y fomentando la colaboración con el sector privado *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

39. Reforzar la transparencia en materia de contratación pública y subvenciones *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

40. Promover la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el gasto público, impulsando y dotando de más recursos a mecanismos como presupuestos participativos y auditorias. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

41. Aplicar más transparencia a los resultados de la gestión pública y coste de los servicios públicos *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

42. Difundir la información económica de forma más actualizada y comprensible *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

43. Usar la información y los datos abiertos públicos para tomar decisiones, evaluar y mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión pública *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

4. Propuestas -referidas a recursos o gestión- que las Administraciones públicas -en sus distintos niveles- podrían aplicar para mejorar la calidad y efectividad de las iniciativas de transparencia. Por favor, indique la importancia que en su opinión tienen las siguientes medidas.

44. Premios y/o incentivos para el personal empleado público de cara a desarrollar iniciativas innovadoras que mejoren la transparencia en sus instituciones *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

45. Fomento del desarrollo de aplicaciones a partir de datos públicos abiertos tanto por parte de la propia Administración pública como de terceros *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

46. Intercambio de experiencias entre Administraciones públicas *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

47. Transparencia sobre el propio uso del portal: consultas, tiempos de respuesta, etc. *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

48. Contar con cuadros de mando de la publicidad activa *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

49. Protocolos para la resolución de las solicitudes de acceso a la información para garantizar agilidad y precisión en la respuesta *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

50. Aumentar los recursos por parte de las Comunidades Autónomas para dotar de medios a los consejos territoriales de transparencia *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

51. Creación de unidades específicas de transparencia, con más recursos, personal y presupuesto propio *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

52. Integrar herramientas de transparencia en la gestión diaria, transversalizando la gestión y coordinando trabajo de personal empleado público de distintas áreas *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

53. Apuesta por una buena gobernanza de los datos, apoyada en la creación de una oficina *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

54. Mecanismos de democracia electrónica para la escucha activa, retroalimentación y participación en la toma de decisiones *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Nada importante											Muy importante

El futuro de la transparencia en España

Por último, le solicitamos su opinión sobre las perspectivas de futuro de la transparencia pública en España

55. ¿Es optimista o pesimista en cuanto al futuro de la transparencia pública en España en el nuevo escenario que se abre tras la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19? *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Nada optimista						Muy optimista

56. Argumente, si lo desea, su presupuesta.

57. ¿Que importancia cree que debe tener la transparencia en el nuevo escenario político, económico y social post-covid? *

Marca solo un óvalo.

	1	2	3	4	5	
Nada importante	◯	◯	◯	◯	◯	Muy importante

58. Argumente, si lo desea, su presupuesta.

Aportación abierta al cuestionario

En este apartado le pedimos que, si lo desea, realice cualquier comentario adicional sobre las temáticas tratadas en el cuestionario y la forma de abordarlas.

59. ¿Desea añadir algo más? Por favor, escriba su respuesta.

Este contenido no ha sido creado ni aprobado por Google.

Google Formularios