

## El desafío de la transparencia en la comunicación digital. Un estudio de caso sobre las webs municipales de Galicia y Norte de Portugal

Xabier Martínez-Rolán\*, Teresa Piñeiro-Otero\*\*, Xosé Manuel Baamonde-Silva \*\*\*

\* Instructor at University of Vigo, Spain (xabier.rolan@uvigo.es)

\*\* Assistant professor at University of Coruña, Spain (teresa.pineiro@udc.es)

\*\*\* Associate professor at University of Vigo, Spain (xbaamonde@uvigo.es)

### Resumen

El advenimiento de Internet y las herramientas de la web social ha propiciado cambios en las relaciones sociales; cambios a los que la Administración Pública no es ajena.

En aras de una Administración más abierta, donde el ciudadano usuario de la red exige una participación más activa en la Res Pública, cobra sentido el concepto de transparencia. Una noción que propone una nueva relación entre la Administración y la ciudadanía.

El acceso a la información que hace posible Internet, no obstante, debe ser medible. En este sentido, la transparencia necesita parámetros y clasificaciones para su cuantificación o, al menos, posibilidad de ser medida. Este estudio propone un ranking de transparencia de los ayuntamientos más poblados de la Euroregión Galicia - Norte de Portugal. Así, la muestra está conformada por un total de 44 websistes: 32 municipios lusos y 12 españoles. La ficha de análisis empleada evalúa la información aportada sobre los miembros de la cámara y órganos de gobierno, información sobre el propio ayuntamiento (con especial interés en la transparencia económica) y las posibilidades de comunicación que utiliza cada consistorio tanto en su website como en redes sociales.

La acotación temporal se fijó en el mes de marzo de 2015, periodo carente de comicios electorales en ambos países. El resultado ha sido un ranking que permite comparar la transparencia de los ayuntamientos, desglosando las puntuaciones obtenidos en los apartados que conforman la ficha de análisis.

Palabras clave: Acceso a la información, Transparencia, Sitio web, Comunicación política, Internet, Uso de internet, Uso de la información

### Abstract

The advent of the Internet and social web tools has led to changes in social relations that have also affected the Public Services. The concept of transparency makes sense in the framework of a general need for a more open government, where networked citizens demand for more active participation in public affairs. This notion suggests a new relationship between the public administration and its citizens. Internet has opened new pathways to access information; however, such access needs to be measured. In this sense, transparency requires ratings and parameters to be quantified or measured.

This study proposes a transparency ranking for municipalities with more than 30,000 inhabitants in the Galicia - North Portugal Euroregion. Thus, the study sample consists of a total of 44 websites of 32 Portuguese and 12 Spanish municipalities. The scorecard used evaluates the information provided by members of the municipality and other local governing bodies; information about the council itself (with special focus on economic transparency) and forms of communication on the website and social media. The analysis was conducted during the month of March 2015, as no municipal elections took place in any of the countries. The result is a ranking that compares municipal transparency, with detailed scores for each of the items in the scorecard.

Keywords: access to information, transparency, Website, political communication, Internet, Internet Use, Use of Information

## Introducción y estado de la cuestión

Internet y las herramientas 2.0 han cambiado diametralmente a la comunicación entre instituciones e individuos. En la Red, los usuarios pueden desarrollar un papel activo que va a repercutir en un creciente interés por los procesos públicos y en la exigencia de una mayor información sobre los mismos a las Administraciones. Paralelamente, la crisis económica y política - sumada a la preocupación por los numerosos casos de corrupción (CIS, 2015) - ha derivado en un mayor control social sobre los gobiernos. Como respuesta a este incremento del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos, los poderes tradicionales se han visto obligados a compartir, justificar o rendir cuentas por sus decisiones (Baamonde, 2011). Se establece, por tanto, una nueva relación entre la Administración y la ciudadanía derivada de los cambios en la gestión del poder, la apertura de los flujos de información o la integración de los individuos en los procesos de toma de decisiones (Campos & López, 2011).

En este contexto gana relevancia el concepto de "gobierno abierto" como una vía de gestión accesible a la sociedad, más transparente y participativa. Esta idea de gobierno supone una oportunidad para avanzar en el codiseño, cocreación y coproducción de servicios o políticas públicas basándose en la inteligencia colectiva (Levy, 2004).

De este modo el "gobierno abierto" apela a una conversación continua con la ciudadanía para tomar decisiones basadas en sus demandas, necesidades y preferencias; estimula la cooperación entre la Administración y sus públicos, y comunica de forma transparente su gestión (Calderón & Lorenzo, 2011).

Como señalan Hernández-Bonivento & Güemes (2011), se trata de un desafío político que promueve un cambio en la esencia de los gobiernos y administraciones. La sociedad reclama cada vez más acceso a la información y transparencia para reducir su incertidumbre en la toma de decisiones. Precisamente es esta demanda, y la posibilidad de integrar a la ciudadanía en los procesos de gobierno, la que dota de sentido a la producción y difusión de información desde los diversos canales institucionales (Meijer, Curtin & Hillebrand, 2012).

Transparencia implica también facilitar el control de la actividad pública para comprobar la legalidad de los procesos de decisión y, de este modo, mejorar la confianza en las instituciones (Innerty, 2011). Siguiendo a Meijer (2012), uno de los aspectos fundamentales de la transparencia gubernamental consiste en situar la relación entre ésta y la participación ciudadana, así como con otras cuestiones vinculadas a los mecanismos de transparencia fiscal, la confianza o sus efectos en el control del Gobierno.

La mayor apertura de la información y a la participación ciudadana constituye, siguiendo a Coufigual (2006), una tendencia imparable que afecta tanto a las entidades privadas como públicas, así como a los diversos ámbitos gubernamentales. Esta apuesta por la transparencia repercute positivamente en el nivel de confianza y, por ende, en unas políticas públicas más eficaces en las que cobra particular relevancia el compromiso y la cooperación entre gobernantes y gobernados (Rothstein & USlaner, 2005; Hernández-Bonivento & Güemes 2011).

En una sociedad cada vez más compleja el ejercicio de la libertad de expresión requiere más acceso a los datos y fuentes públicos. Estas políticas relacionadas con el flujo de la información pública constituyen, siguiendo a Dawes (2010), uno de los aspectos clave de la democracia. Un aspecto que Manfredi (2014) considera debería iniciarse en la Administración local, ya que es en esta esfera donde se toman las decisiones que afectan más directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos.

## Una aproximación a la transparencia municipal

En el contexto actual, el proyecto de transparencia constituye una realidad compartida en la agenda política, mediática y ciudadana (Manfredi, 2014). No obstante, como señala Hood (2006) su presencia en el debate social y político ha revelado lo impreciso de su significado, siendo más veces invocada que definida.

La OCDE (2002) define la transparencia como un ambiente en el que los objetivos políticos, su marco jurídico, institucional y económico, sus decisiones y fundamentos, los datos y la información sobre las políticas monetarias y financieras, o los términos de la rendición de cuentas, se proporcionan al público de forma comprensible, accesible y oportuna.

En concordancia con esta definición, una de las perspectivas más extendida es la de considerar la transparencia como *accountability* de las Administraciones públicas y, en general, de la sociedad general para evitar el mal uso de los fondos públicos, así como de otra tipología de ineficiencias y abusos en el ejercicio del gobierno.

No obstante, como señalan Alonso & García-García (2014), la transparencia va más allá de constituir un instrumento preventivo para promover y favorecer la participación ciudadana en el ejercicio de la función pública, generando un nexo entre Administración y sociedad. Una perspectiva adelantada por Muñoz Machado (1977) al referirse a una transformación de la Administración desde un enfoque multidireccional e integral para incorporar la participación ciudadana y, con ésta, su legitimidad democrática.

Si bien la transparencia no es un concepto nuevo, ha logrado una importante difusión en el marco del "gobierno abierto", cuyo principal hito se sitúa en el *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies* (Obama, 2009).

Hablar de transparencia, por tanto, implica referirse a un concepto poliédrico que comprende múltiples manifestaciones, entre ellas la comunicativa (García Macho, 2010). Todas estas aproximaciones giran sobre la idea de suministrar un amplio caudal de información relevante al público en plazos oportunos (Alonso & García-García, 2014). Una perspectiva que se ha redimensionado gracias a la irrupción de Internet como vía de comunicación y sus potencialidades en la difusión de grandes volúmenes de información, de forma fácil, instantánea, en tiempo real y a un bajo coste.

La penetración de la Red, sus canales y herramientas, puede llevar a un mayor grado de transparencia o – al menos- a una mayor distribución de la información con el objeto de eliminar las asimetrías informativas entre el grueso de la población y las elites extractivas (Acemoglu & Robinson, 2012).

En el caso de los gobiernos locales, su menor tamaño y la proximidad con la ciudadanía los convierten en foco de la presión de diversos *stakeholders* para la consecución de una administración más transparente, más abierta, y –en definitiva- para un mejor gobierno (Frost, 2007).

Siguiendo a Martín y García Muíña (2011), los ayuntamientos constituyen una excelente oportunidad para profundizar en la transparencia, dado que constituyen organizaciones que identifican claramente a sus atañentes, quienes poseen atributos de poder, legitimidad y urgencia; y en las que los principales actores (cargos gubernamentales y votantes) forman parte de un mercado político donde la confianza constituye la principal moneda, siendo la transparencia uno de sus principales componentes.

En esta línea se puede señalar un creciente corpus de trabajos que han centrado su atención en la apropiación de la Web y las herramientas 2.0 para la divulgación de la información municipal. Dichos

estudios -desarrollados desde diversos ámbitos de las Ciencias Sociales- han analizado aspectos como el tipo de información suministrada, su accesibilidad y oportunidad, así como la integración de la participación ciudadana en un conjunto de administraciones locales, desde una perspectiva comparativa.

En el contexto español destacan los estudios de Serrano, Rueda y Portillo (2009), Cárcaba y García-García (2010), Esteller y Polo (2012), Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías y Santiago-Boubeta (2013), Vila y Vila (2013), Frías-Aceituno, García-Sánchez y Rodríguez-Domínguez (2014) o Alonso y García-García (2014) –entre otros- en lo que se refiere a la transparencia en los municipios de mediano o pequeño tamaño. En lo que respecta al ámbito luso es notable el estudio de Cardoso de Miranda y Muñoz-Cañavate (2015) sobre las 308 cámaras municipales de Portugal.

Algunos de estos estudios, sin embargo, no consideran la divulgación web en la medición de transparencia. Un aspecto que resulta destacable en tanto que el medio digital supone una oportunidad en lo que respecta a la interactividad, la transparencia, la apertura de las entidades públicas y la promoción de nuevas fórmulas de *accountability* que pueden repercutir positivamente para mejorar la confianza de los ciudadanos (Bonsón, Torres, Royo & Flores, 2012).

En este sentido, el objeto del presente trabajo ha sido el de analizar cómo las principales Administraciones de carácter local de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal utilizan la Web y otros canales *online* para la distribución de información oportuna para promover un mejor gobierno. Más que a los datos publicados por las Câmaras Municipais (Portugal) y los Concellos (Galicia), el estudio de la transparencia se ha orientado a la accesibilidad de la información –entendida como la capacidad de ser encontrada o *findability*- en los *websites* institucionales.

La selección de las Administraciones locales de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal se debe a su vinculación histórica, que les lleva a compartir cuestiones de carácter organizativo y social. Esta convergencia facilita la comparación entre dos países europeos, con particularidades legislativas en lo que se refiere al "gobierno abierto" y a la transparencia, que ofrece una perspectiva enriquecida del objeto de estudio como ya señalaron Jorge, Sá, Pattaro y Lourenço (2011).

La mayor preocupación por la transparencia ha llevado al desarrollo de legislación específica sobre la materia. En el ámbito español existe una norma de ámbito estatal, la *Ley 19/2013, del 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, que en el ámbito gallego se complementa con la *Ley 4/2006, de 30 de julio, de Transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega*. En el caso de Portugal, si bien en 2011 se presentó en la Assembleia da República el anteproyecto de *Lei Transparência Activa da Informação Pública* ésta no contó con los apoyos necesarios para su tramitación.

## **Materiales y métodos**

Para abordar el estado de la transparencia de las administraciones locales de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal en la Red, se efectuó un estudio exploratorio de sus *websites* empleando el análisis de contenido como método de investigación.

El primer paso en este trabajo consistió en desarrollar una ficha de análisis propia que permitiese evaluar con precisión la transparencia municipal en Administraciones locales de países diferentes, a través de la

selección de unos ítems lo más equivalentes posibles. En este proceso se tomaron como referencia las herramientas empleadas en dos proyectos de relevancia en lo que se refiere a la transparencia web en el ámbito municipal español y luso.

En el contexto español, se ha tomado como referencia el proyecto Inforparticip@ de Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) coordinado por la Universitat Autònoma de Barcelona. Este proyecto constituye una referencia en lo que respecta a la transparencia y buenas prácticas en la administración local, desde la perspectiva de la Comunicación.

Inforparticip@ evalúa la transparencia de las páginas webs municipales a través de 41 indicadores organizados en torno a cuatro aspectos:

- A) Quiénes son los representantes políticos.
- B) Cómo gestionan los recursos colectivos
- C) Cómo informan de la gestión de los recursos colectivos.
- D) Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático.

En el caso portugués, se ha tomado como referencia el proyecto de Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIC), promotor del Índice de Transparencia Municipal (ITM) que evalúa la transparencia municipal en función de 76 indicadores, agrupados en siete dimensiones:

- 1) Información sobre la organización, composición social y funcionamiento de la Câmara Municipal.
- 2) Planos e informes.
- 3) Impuestos, tasas, tarifas y reglamentos.
- 4) Relación con la Sociedad.
- 5) Contratación Pública.
- 6) Transparencia Económica y Financiera.
- 7) Transparencia en el área urbana.

A partir de ambas propuestas, la del proyecto Inforparticipa@ y del Índice de Transparencia Municipal se ha elaborado una ficha de análisis que combina los siguientes indicadores (se han empleado una letra y un número para relacionar dichos indicadores con las correspondientes variables de los proyectos español o portugués, respectivamente).

- Información de los miembros de la cámara (A, 1) que se refiere a la incorporación de información relacionada con los miembros electos: nombre y partido político, fotografía y currículum (máximo 5 puntos).
- Información de los órganos de gobierno (B, 2) en la que se incluye también su funcionamiento, regulación y -dentro de ésta- que se hace especial hincapié en la regulación urbanística. Este apartado es el más importante de la muestra (máximo 14 puntos).
- Información económica (C, 3, 6) que incluye los datos relativos a los presupuestos municipales, información sobre contratación pública y servicios en línea para el ciudadano (máximo 6 puntos).
- Información del Ayuntamiento (C, 7), que se refiere a la información de servicios que presta y la inteligibilidad de los mismos (estructura, contacto, descripción de los servicios prestados) y datos sociohistóricos y turísticos del municipio (máximo de 5 puntos).

- Comunicación (C, 5) abarca la información que ofrece la Administración local ayuntamiento a sus ciudadanos, así como su relación: noticias, agenda de actos, formularios generales y la posibilidad de realizar quejas o sugerencias vía *online* (máximo 4 puntos)
- Social Media (D, 4) recoge los datos relativos a la comunicación del ayuntamiento a través de las principales redes sociales. El análisis de la presencia en redes sociales se basó en la propuesta de Karkin (2013) sobre herramientas 2.0 para la participación pública a través de los *websites* gubernamentales. En este análisis se ha tenido en cuenta la presencia en blogs, wikis, facebook, twitter, youtube, la distribución de *newsletter*, así como la sindicación RSS (*Really Simple Syndication*) como una posibilidad de participación pública dada su eficacia para el consumo de contenidos *online*. En este caso se valora con una puntuación máxima de 7, con independencia de que alguno de los gobiernos locales pueda contar con una presencia en plataformas sociales superior al baremo máximo.
- Accesibilidad. Frente a los restantes aspectos, evaluados por los estudios de referencia, se propone un nuevo indicador relativo a componentes técnicos. Dicho indicador, basado en el estudio de Bouzas & Mahou (2013), evalúa la accesibilidad del *website* institucional atendiendo a diversos aspectos recogidos en el *Markup Validation Service (W3C)*. A este indicador se le adjudicó una valoración máxima de 3 puntos en función del número de errores y advertencias recogido por un test de post-análisis.

El análisis de estos siete ítems permitirá valorar el grado de transparencia de las principales Administraciones municipales de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, hasta un máximo de 44 puntos (ver tabla 1). Una valoración que permitirá la creación de un ranking de transparencia municipal en función de cada uno de los aspectos valorados y la suma de todos ellos.

Tabla 1. Ficha metodológica empleada  
(see below)

Fuente: elaboración propia basada en las fichas metodológicas empleadas por Infoparticip@, Transparência e Integridade, Associação Cívica (TIC), Karkin (2013) y Bouzas & Mahou (2013)

<b>INFORMACIÓN DE LOS MIEMBROS DE LA CÁMARA MUNICIPAL</b>	Hasta 5 puntos
¿Aporta información sobre el nombre del de la alcalde/sa?	1
¿Informa a qué partido político pertenece?	1
¿Incluye su fotografía?	1
¿Aporta una reseña biográfica o currículum?	1
¿aporta información sobre el resto de concejales?	1
<b>INFORMACIÓN DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO</b>	Hasta 14 puntos (cada elemento puede puntuarse con
¿Informa sobre los miembros de la Asamblea Municipal o Pleno Municipal?	2
¿Informa sobre los miembros del Ejecutivo Municipal o Junta de Gobierno Local? (ESPAÑA)	2
¿Informa sobre los miembros de las Juntas de Freguesía? (PORTUGAL)	2
¿Informa sobre el calendario de actuación o reuniones de dichos órganos?	2
¿Recoge las actas de los órganos de gobierno actualizadas?	2
¿Recoge la información sobre ordeanzas municipales u otros reglamentos?	2
¿Es accesible y actualizada la inforamación sobre el Plan General de Ordenación Municipal?	2
<b>INFORMACIÓN ECONÓMICA DEL PROPIO AYUNTAMIENTO</b>	Hasta 6 puntos (cada elemento puede puntuarse con 2)
¿Publica los presupuestos aprobados del año en curso?	2
¿Incluye datos actualizados sobre concursos públicos? (Contratação Pública / Perfil do	2
¿Posibilita el acceso a servicios en línea o de administración electrónica?	2
<b>INFORMACIÓN SOBRE EL PROPIO MUNICIPIO</b>	Hasta 5 puntos
¿ofrece Información histórica sobre el municipio?	2
¿ofrece Información turística o de interés turístico sobre el municipio?	2
¿Ofrece información sobre los diferentes servicios públicos que se prestan desde la	1
<b>INFORMACIÓN SOBRE COMUNICACIÓN Y SUS VÍAS</b>	Hasta 4 puntos
¿Publican noticias de actualidad con regularidad?	1
¿Existe algún tipo de agenda de actos actualizada?	1
¿Existen para su descarga formularios generales?	1
¿Existe algún tipo de formulario de gestión de incidencias, quejas o sugerencias?	1
<b>INFORMACIÓN SOBRE USO DE SOCIAL MEDIA POR PARTE DEL MUNICIPIO</b>	Hasta 7 puntos
¿Tiene el ayuntamiento algún blog oficial?	1
¿Posee el ayuntamiento algún tipo de wiki colaborativa?	1
¿Tiene el ayuntamiento presencia en Facebook? (perfil o página)	1
¿Tiene el ayuntamiento presencia en Twitter?	1
¿Tiene el ayuntamiento presencia en Youtube?	1
¿Utiliza el municipio con regularidad alguna otra red social al margen de las mencionadas?	1
¿Emplea el ayuntamiento o es posible registrarse en algún tipo de boletín electrónico o newsletter para comunicarse con sus vecinos?	1
<b>TEST DE ACCESIBILIDADE</b>	Hasta 3 puntos
Resultados del test Markup Validation Service (0 errores=3 puntos; <50 errores = 2 puntos; >50<149 errores = 1 punto; <150 puntos = 0 puntos)	3
<b>NÚMERO TOTAL DE PUNTOS POSIBLES</b>	44

### Acotación de la muestra

Paralelamente a la creación de la ficha de análisis, se llevó a cabo la acotación de la muestra de estudio. El elevado volumen de ayuntamientos que forman parte de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal ha propiciado la selección de los principales ayuntamientos atendiendo a un criterio poblacional, situándose en la línea de estudios como los de Navarro *et al.* 2010, 2014, García Sánchez *et al.* 2013, Aceituno, da Conceição Marques & Ariza, etc. Asimismo, instituciones como Transparencia Internacional España (TI-España), también utiliza la población como pauta principal para la selección de los 110 municipios que forman parte del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA, índice anual dese 2008) en el que se incluyen todas las capitales de provincia.

En este caso, el límite se situó en 30.000 habitantes, seleccionando únicamente a aquellas *câmaras municipais* o *concellos* que contasen con una población igual o superior siguiendo datos del Instituto Galego de Estatística (2014) y del Instituto Nacional de Estatística de Portugal (2011).

Esta acotación conllevó una muestra de 44 ayuntamientos: 32 pertenecientes a la NUTS II Región Norte de Portugal y 12 gallegos.

A pesar de la desigualdad en el número de ciudades portuguesas y españolas, el criterio poblacional permite otorgar uniformidad a la muestra. Incluir ayuntamientos más pequeños deformaría sustancialmente los resultados, en tanto que éstos no están obligados a cumplir los estándares normativos de transparencia, ni tienen capacidad técnica ni personal para acometer las actualizaciones de los *websites* que se evalúan en la ficha de estudio.

Tabla 2. Muestra de estudio.

PORTUGAL				GALICIA	
Câmara	Población	Câmara	Población	Câmara	Población
Amarante	56.264	Paços de Ferreira	56.340		
Barcelos	120.391	Paredes	86.854	A Coruña	244.810
Braga	181.494	Penafiel	72.265	Santiago	95.671
Bragança	35.341	Ponte de Lima	43.498	Ferrol	71.232
Chaves	41.243	Porto	237.591	Narón	39.574
Espinho	31.786	Póvoa de Varzim	63.408	Oleiros	34.563
Esposende	34.254	Santa Maria da Feira	139.313	Carballo	31.288
Fafe	50.633	Santo Tirso	71.530	Arteixo	30.857
Felgueiras	58.065	Trofa	38.999	Lugo	98.560
Gondomar	168.027	Valongo	93.858	Ourense	106.905
Guimarães	158.124	Viana do Castelo	88.725	Pontevedra	82.946
Lousada	47.387	Vila do Conde	79.533	Vigo	294.997
Maia	135.306	Vila Nova de Famalicão	133.832	Vilagarcía	37.712
Marco de Canaveses	53.450	Vila Nova de Gaia	302.295		
Matosinhos	175.478	Vila Real	51.850		
Oliveira de Azeméis	68.611	Vila Verde	47.888		

Fuente elaboración propia.

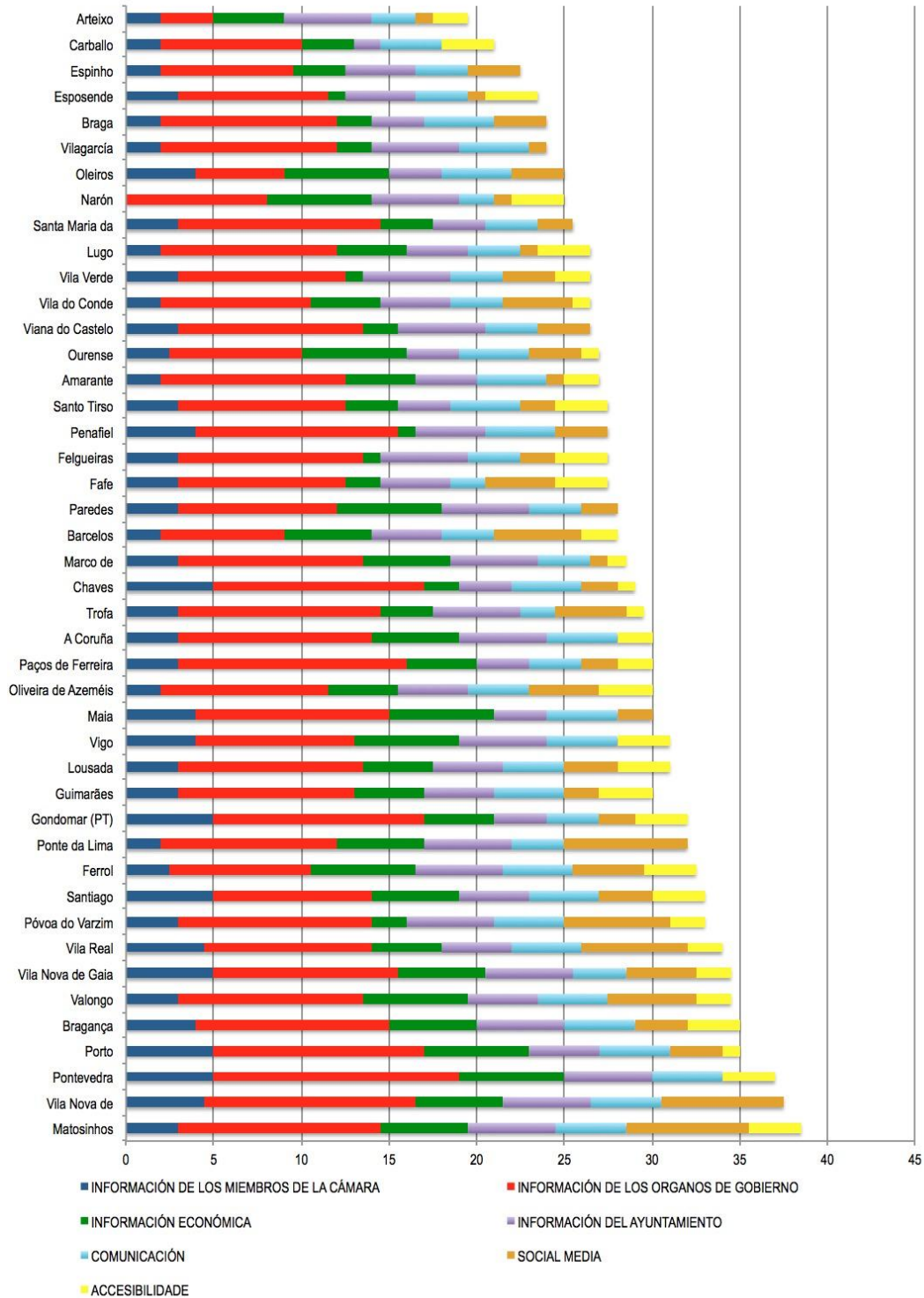
El estudio de la transparencia se realizó durante los meses de marzo y abril de 2015. Un período "regular" en tanto que no ha coincidido con un momento electoral en ninguno de los dos países analizados, lo que favorece que la información no permanezca sujeta a intereses partidistas (ni por exceso ni por defecto). Asimismo, para evitar posibles sesgos en la información, y debido a restricciones en la conexión de Red o la IP registrada, el estudio de los *websites* municipales se efectuó tanto en España como en Portugal (durante una estancia de investigación en la Universidade do Minho financiada por el programa IACOBUS de la Eurorregión Galicia Norte de Portugal).

## **Análisis y Resultados**

El análisis de las páginas web de los principales municipios de Galicia-Norte de Portugal, atendiendo a los diferentes ítems en los que se ha concretado la transparencia municipal, ha permitido la elaboración de un *ranking* de ayuntamientos (Gráfico 1)



Gráfico 1. Ranking de transparencia web en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal, desglosado por apartados



Fuente: elaboración propia.

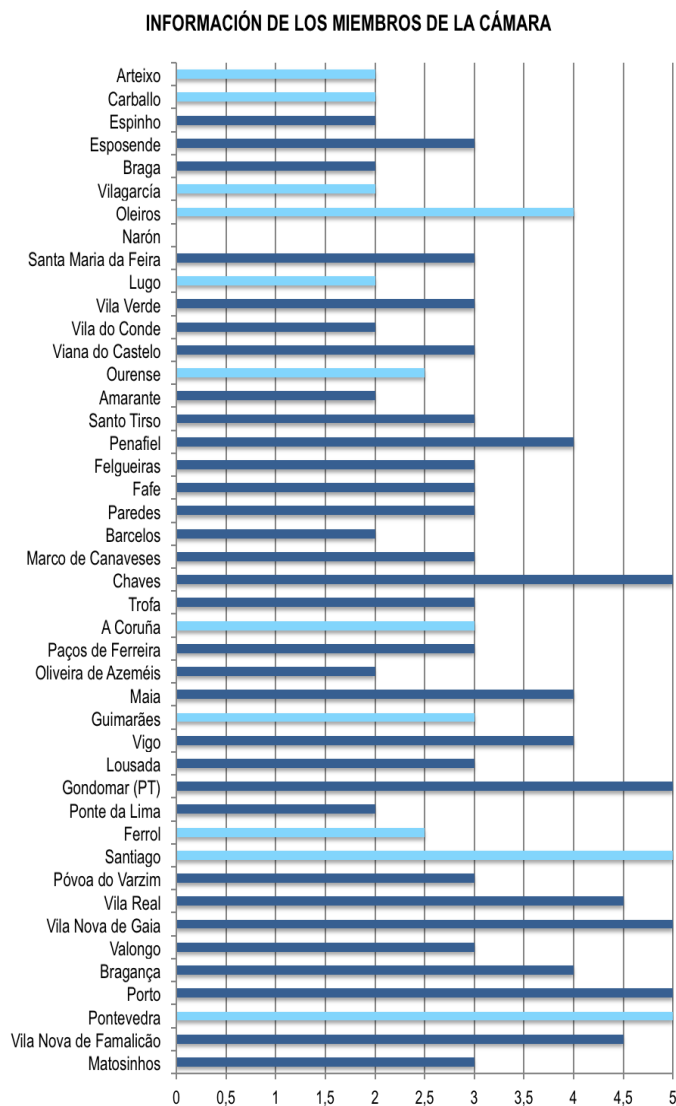
El ranking muestra los ayuntamientos en función de su puntuación obtenida. Las mayores puntuaciones se relacionan con un mayor grado de transparencia.

Ningún ayuntamiento alcanza la puntuación máxima (44 puntos) y la puntuación mínima se sitúa en los 19'5 puntos.

En el supuesto de establecer la mitad de la puntuación máxima como barrera para separar "aprobados" y "suspensos" en transparencia, tan sólo dos ayuntamientos suspenden: Arteixo y Carballo (los dos españoles).

El gráfico muestra, además, la puntuación desglosada en función de cada uno de los 7 apartados, que, en términos globales, sostienen puntuaciones muy ajustadas y descensos graduales a lo largo de la muestra. La práctica totalidad de los ayuntamientos posee algún punto en las seis primeras categorías del estudio, a excepción de Narón, que no ofrece ningún tipo de dato sobre sus representantes electos. En la séptima categoría, referida a la accesibilidad, la puntuación es más dispar: hasta una cuarta parte de la muestra indica demasiados errores y advertencias en el test W3C.

Gráfico 2. Puntuación obtenida por cada ayuntamiento en función de la información que proveen sobre los miembros electos



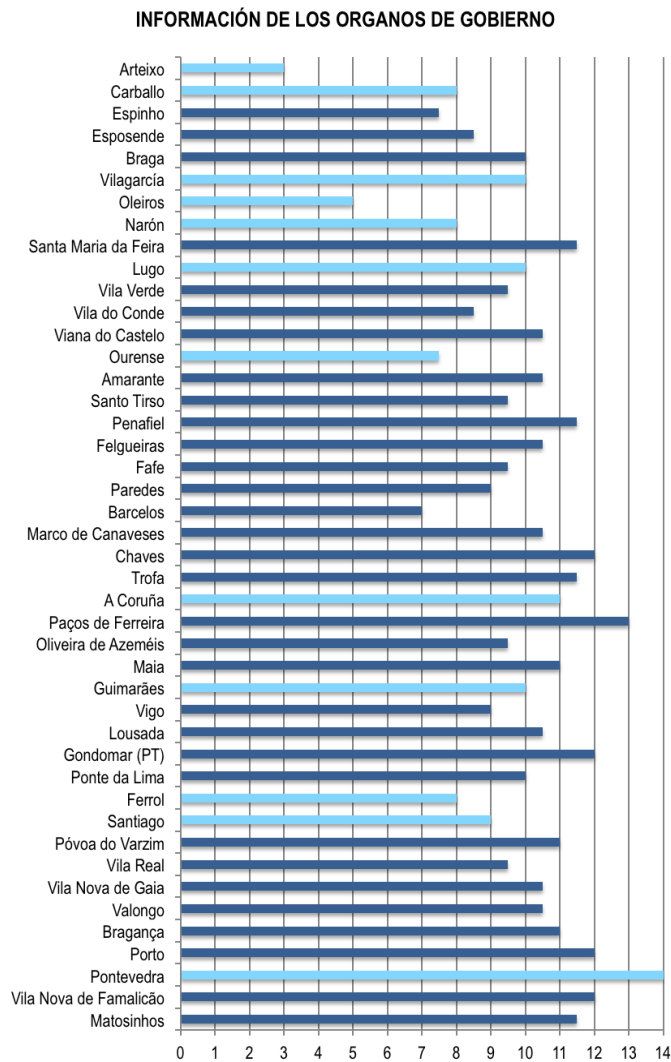
Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la información provista sobre los miembros de la cámara, son seis (tres españoles y tres portugueses) los que alcanzan la mayor puntuación. Por la parte baja, sobresale por la ausencia de datos el Concello de Narón.

Es un apartado en el que suspende un tercio de los ayuntamientos, donde las ausencias más notables son las posibilidades de conocer más detalles sobre los representantes municipales. En términos generales se ha observado que los ayuntamientos portugueses ofrecen más información, proveyendo incluso de un e-mail para el contacto electrónico con los miembros de la cámara municipal, datos que los miembros electos españoles omiten en su gran mayoría.

También se ha observado una mayor presencia de notas biográficas o datos curriculares en los concejales portugueses.

Gráfico 3. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa a la información y funcionamiento de sus órganos de gobierno



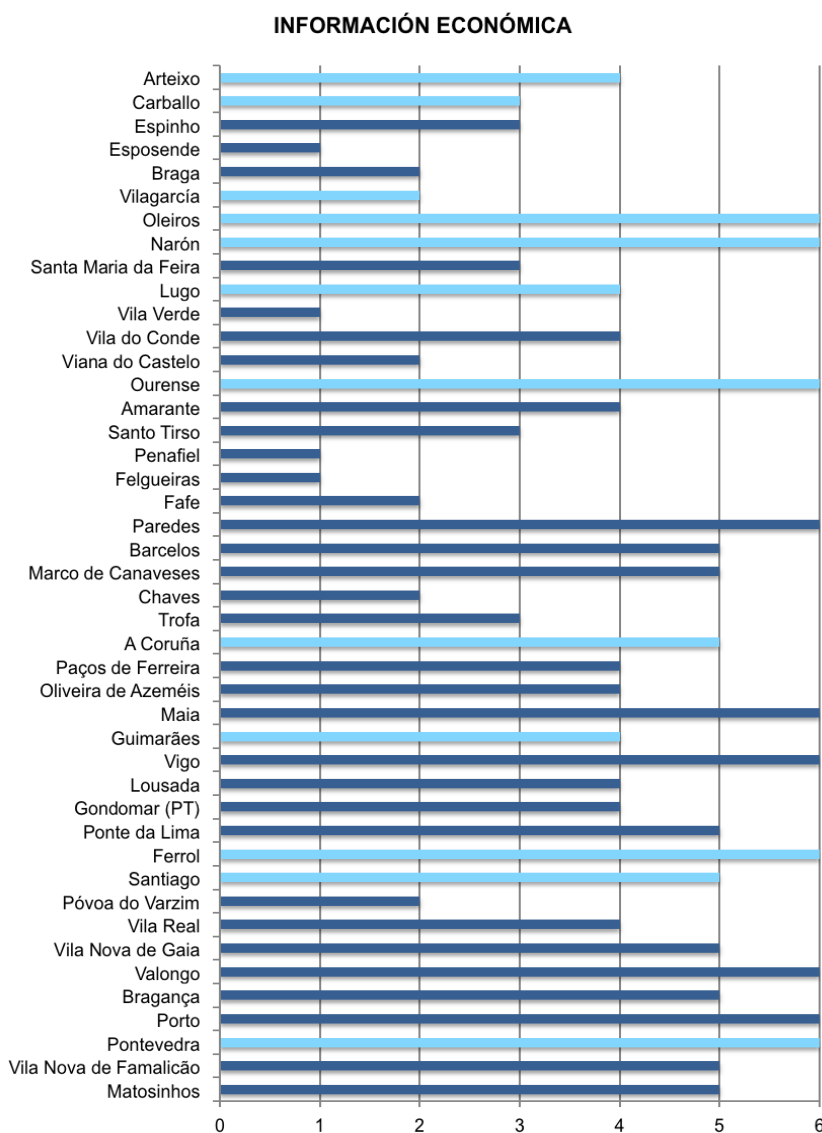
Fuente: elaboración propia.

La información relativa a los órganos de gobierno es, quizás, el apartado más importante de la muestra (es por ello que su puntuación se barema en 14 puntos), y también demuestra ser el apartado que más cuidan los ayuntamientos. Tan solo Oleiros y Arteixo suspenden en transparencia en lo que respecta a este apartado.

Las puntuaciones son, en general, altas, si bien destacamos a Pontevedra por alcanzar la máxima puntuación. Dentro de los ayuntamientos portugueses, Paços de Ferreira es el mejor valorado, aunque todos aprueban.

A este respecto, resulta habitual la inclusión de documentación relativa a la toma de decisión (actas) de dichos órganos, si bien la presencia de convocatorias públicas previas a las reuniones municipales, donde se incluye el orden del día, se omiten o resulta más complicado encontrarlas.

Gráfico 4. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa a la información económica



Fuente: elaboración propia.

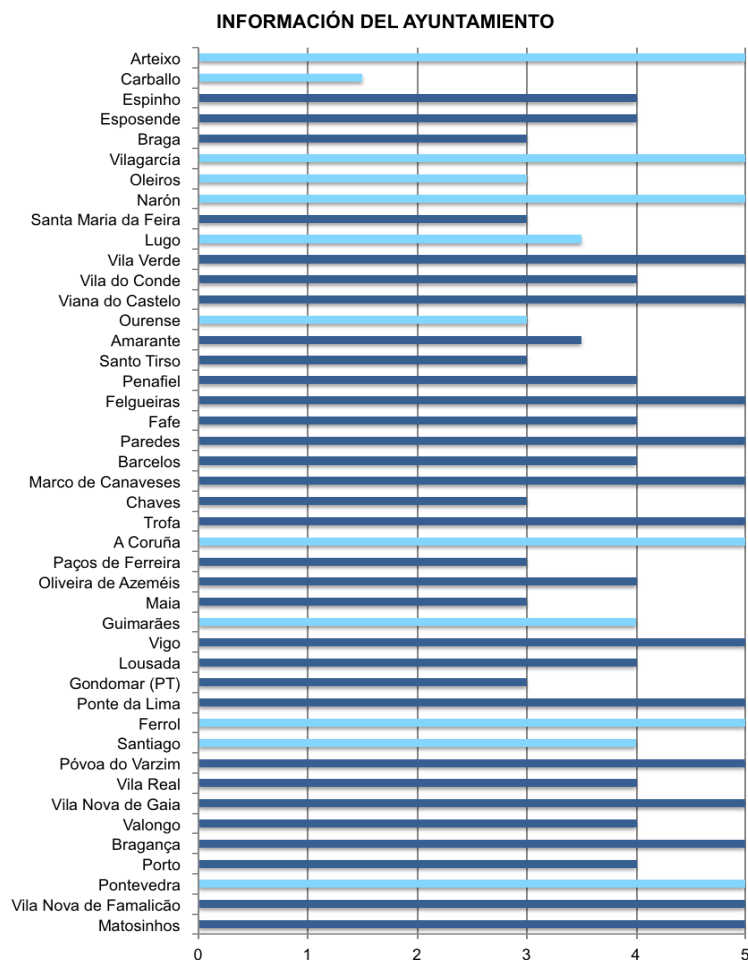
La importancia de la información económica impulsa la creación de un subapartado que contemple los aspectos financieros, servicios y contratación pública municipal.

En este punto suspenden en transparencia económica diez ayuntamientos de la muestra (Póvoa do Varzim, Chaves, Fafe, Felgueiras, Penafiel, Viana do Castelo, Vila Verde, Vilagarcía, Braga y Esposende). Aunque la gran mayoría de los ayuntamientos publica los presupuestos aprobados (o indica la prorrogación de los anteriores), destaca el fuerte impulso de los presupuestos participativos en municipios lusos, experiencias que solo se han observado en momentos puntuales en ayuntamientos gallegos (en el caso de Lugo).

La puntuación en este apartado se ha visto mermada en muchos ayuntamientos por ofrecer servicios en línea bajo un área privada sin previa indicación sobre los posibles trámites a realizar.

La contratación pública, por su parte, en ayuntamientos portugueses es más accesible. Se han percibido varias formas de mostrar la información: a través del propio *website* o externalizando la contratación a una plataforma pública estatal, enlazada al municipio en cuestión.

Gráfico 5. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa a la información del ayuntamiento a los ciudadanos



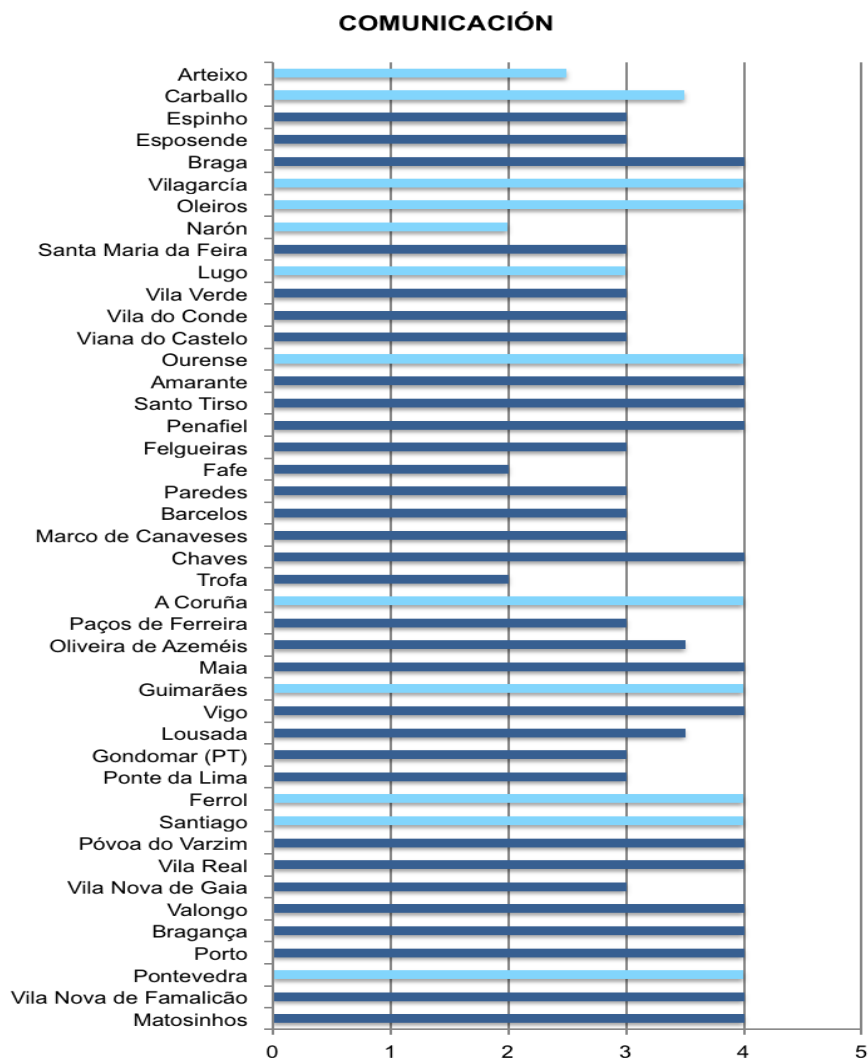
Fuente: elaboración propia.

El apartado de información sobre el ayuntamiento es el que mejores resultados brinda a casi todos los ayuntamientos. Tan solo Carballo suspende en este apartado, y son 19 los ayuntamientos que alcanzan la puntuación máxima (5 puntos).

Es habitual que los ayuntamientos, sobre todo los de más tamaño, cuenten con portales relativos a información turística; en muchos casos independientes de la web principal, y con un funcionamiento autónomo orientado plenamente al turista y no tanto al vecino.

Así mismo, una gran parte de los sitios web analizados ofrecen información histórica y todos muestran los servicios que se ofrecen desde las dependencias públicas locales.

Gráfico 6. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa a la comunicación con sus públicos.



Fuente: elaboración propia.

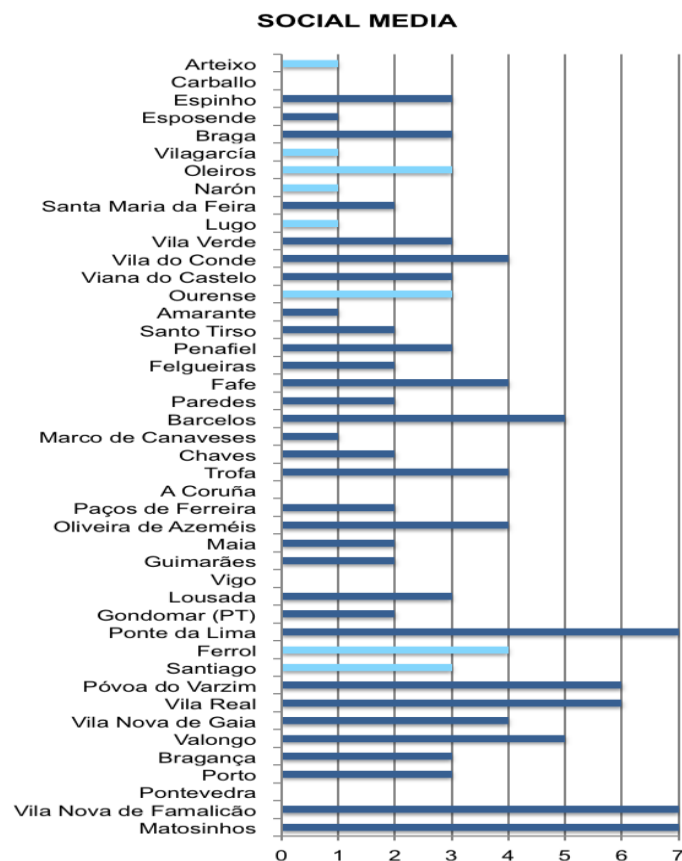
En el apartado de comunicación todos los ayuntamientos están bien posicionados. A este respecto, sólo suspenden Trofa, Fafe (Portugal) y Narón (España).

La totalidad de la muestra publica noticias con cierta regularidad y mantiene una sección de agenda con eventos regulares.

Así mismo, es habitual la presencia de formularios administrativos (diferentes a los trámites) en formato PDF para su descarga.

Es menos común -pero no por ello elemento ausente- encontrar una vía de comunicación directa con el ciudadano para expresar sus quejas, felicitaciones o sugerencias de manera telemática; un elemento con mayor presencia en ayuntamientos lusos a través de su administración electrónica (donde aparece este buzón digital para el ciudadano).

Gráfico 7. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa a la apropiación y presencia en redes sociales



Fuente: elaboración propia.

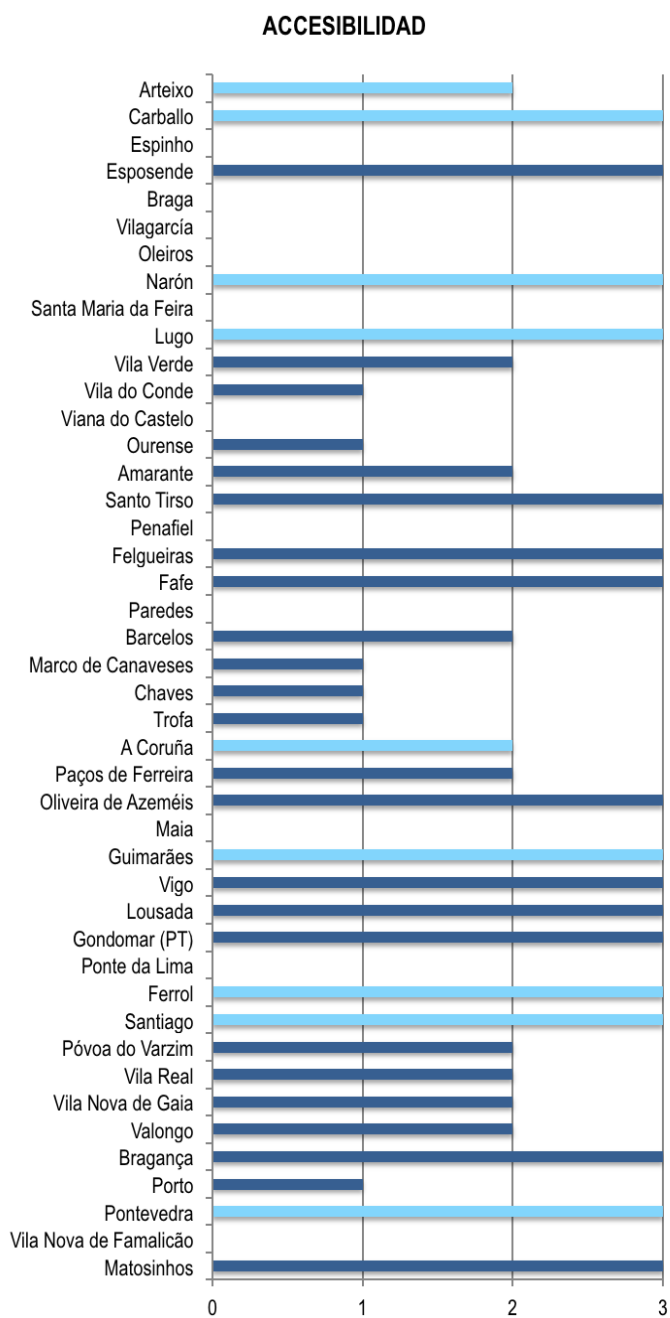
El apartado relativo a los medios de comunicación social es una fuente de mejora importante en casi todos los ayuntamientos. Solo 13 de los 44 ayuntamientos aprueban en web social.

Se constata, además, la diferencia de apropiación de los medios de comunicación social entre los ayuntamientos portugueses y los españoles. Mientras los lusos obtienen las mejores puntuaciones (tres ayuntamientos alcanzan la puntuación máxima: Matosinhos, Vila Nova de Famalicão y Ponte de Lima), tan solo uno de los ayuntamientos españoles (Ferrol) aprueba, y cuatro de ellos (Pontevedra, Vigo, Coruña y Carballo) obtienen un cero en esta categoría.

Facebook es un canal de comunicación social que los municipios lusos dominan y actualizan constantemente, con una presencia adecuada a los estándares de la red social.

Sí se constata una gran extensión de la sindicación de contenidos en este tipo de webs (RSS o atom), así como la práctica totalidad del empleo de la newsletter como forma de comunicación social en los ayuntamientos portugueses, una forma de comunicación muy poco implantada en los ayuntamientos españoles.

Gráfico 8. Ranking de transparencia en los ayuntamientos de Galicia y Norte de Portugal relativa al test de validación de lenguaje HTML (accesibilidad)



Fuente: elaboración propia.



Por último, el apartado técnico arroja grandes diferencias entre ayuntamientos, dado que la herramienta del W3C ha advertido de páginas con cero errores ni advertencias (el caso de Vigo) y páginas con 1648 errores y 1 advertencia (el concello de Espinho). Debido a esta disparidad, se ha situado por encima de los 150 errores la referencia para no otorgar ningún punto en este apartado.

Aplicando este baremo, 11 ayuntamientos han obtenido la calificación más baja (0 puntos)

Por la parte alta, 17 ayuntamientos obtienen los 3 puntos del apartado; 7 de ellos gallegos (Pontevedra, Santiago, Ferrol, Vigo, Lugo, Narón y Carballo) que obtienen en términos generales mejores resultados que los lusos.

## Discusión y conclusiones

En un contexto en el que el concepto de gobierno abierto está cobrando relevancia tanto en las agendas de administraciones como de la ciudadanía, el estudio llevado a cabo ha permitido efectuar una aproximación a la transparencia de los gobiernos locales en el ámbito de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal a partir de su página web. Esta aproximación ha permitido evaluar diversos grados de transparencia, así como establecer una comparativa entre dos realidades estatales diferentes.

Atendiendo a dicha valoración se puede señalar que, en términos generales, los ayuntamientos portugueses son más transparentes de los gallegos. Las *câmaras municipais* ofrecen más información y de manera más clara sobre sus representantes públicos y el funcionamiento orgánico de sus instituciones, aunque ninguna de ellas obtiene la valoración máxima global (en todos los ítems evaluados).

Matosinhos (Portugal) se sitúa como el municipio con mayor transparencia en su sitio web (con 39,5 puntos), aventajando en veinte puntos a Arteixo (Galicia) cuyo *site* cuenta con los valores más bajos de disponibilidad de información y accesibilidad de la misma. En efecto, Arteixo y su municipio vecino, Carballo, son las únicas administraciones locales que "suspended" en transparencia, al situarse en valores inferiores a los 22 puntos (la mitad de la valoración máxima posible).

No obstante, a pesar de la preeminencia de los ayuntamientos lusos sobre los gallegos en lo que respecta a la transparencia web, no se pueden señalar importantes divergencias entre segmentos. En general las webs municipales ofrecen a sus usuarios información de valor, accesible y asequible, excepto en lo que respecta al ámbito económico y al de los *social media* y otras herramientas 2.0.

Si se atiende a la información económica se acentúa las diferencias entre administraciones locales. La inclusión de este aspecto en los *websites* municipales presenta el mayor grado de polarización de la muestra, confrontando aquellos ayuntamientos que proveen de información sobre diversos aspectos económicos respecto al conjunto de administraciones locales completamente opacas.

En línea con los resultados obtenidos por Cardoso de Miranda y Muñoz-Cañavate (2015), los resultados de este estudio apuntan a una elevada implicación de los poderes locales portugueses en estos aspectos comunicacionales.

De hecho, dentro del ámbito de la información económica resulta destacable la apuesta de algunas *câmaras municipais* portuguesas por nuevas modalidades de colaboración ciudadana, como el impulso de presupuestos participativos.

Por otro lado, la información económica aportada por los ayuntamientos se revela más completa en los ayuntamientos con mayor población: Esto permitiría trazar una correlación directa con lo que apunta Vila i Vila (2013), quien señala que los ayuntamientos con inversiones más elevadas son más transparentes.

Respecto a la incorporación de plataformas sociales 2.0 a la web como canal directo de interacción y participación de la ciudadanía, que estimule la conversación social entre Administración y sociedad, el suspenso es generalizado. Si bien existe una importante penetración de Facebook en los ayuntamientos portugueses, éste constituye generalmente el único canal de interacción social combinado con la *newsletter*. En efecto, resulta destacable la plena integración de la newsletter como fórmula de comunicación de las administraciones locales portuguesas con sus públicos.

Por su parte, los *concellos* gallegos apenas emplean este tipo de herramientas y canales 2.0, lo que amplía más, si cabe, la brecha con sus homólogos portugueses.

Si comparamos los datos de uso de medios sociales con el estudio de Bonsón, Torres, Royo, & Flores (2012), los resultados se encuentran alineados, en tanto que el uso de la web social está aún en un estado incipiente desde la perspectiva de los gobiernos locales; el estudio efectuado en la Euroregión Galicia – Norte de Portugal revela un margen de mejora muy sustancial.

En conclusión, la evaluación de la transparencia municipal a partir del estudio de las webs de municipios de la Euroregión NUTS II ha permitido constatar un mayor compromiso de las administraciones locales portuguesas, respecto de las gallegas, con la transparencia.

Por veces, el estudio invita a pensar que el compromiso municipal para con sus ciudadanos en materia informativa está ligado a las obligaciones normativas que establecen las diferentes leyes en materia de transparencia. A este respecto se antoja acertado plantear algún tipo de penalización ante la falta de transparencia, tal como concluyen Martín-Martínez & García-Muiña (2011).

Por ello, destaca el compromiso auténtico de las *câmaras municipais* con la ciudadanía, en tanto que no está sujeto a coerciones legales como sucede en el ámbito español.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty* (Vol. 4). New York: Crown Business.
- Alonso, A & García-García, J. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública*, (64), 75-86. (<http://goo.gl/mwFvu6>) (24-04-2015)
- Baamonde-Silva, X. M. B. (2011). Las redes sociales como herramientas de Relaciones Públicas de las instituciones europeas. *Correspondencias & Análisis*, (1), 67-82. (<http://goo.gl/7fAw4D>) (24-04-2015)
- Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., & Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government information quarterly*, 29(2), 123-132. DOI: [10.1016/j.giq.2011.10.001](https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001)
- Bouzas Lorenzo, R. y Mahou Lago, X (2013), "El estudio de la funcionalidad de los portales gubernamentales: una propuesta metodológica desde la e-salud". *Gestión y Política Pública*, Vol. 22, Volumen Temático 2013 Gobierno Electrónico., pp. 259-305. (<http://goo.gl/iqrgZ2>) (25-04-2015)

- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F. & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182–207. doi:10.1080/03003930.2012.693075
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (2011). *Open Government. Gobierno abierto*. Jaén: Algón Editores.
- Campos Freire, F. & López Cepeda, A.M. (2011). La nueva gobernanza y la televisión pública en España. *Eptic (Sao Cristovao)*, 13(1). (<http://goo.gl/YZmj52>) (25-04-2015).
- Cárcaba García, A. & J. García-García (2010). Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, Vol. 36, No. 5, pp. 679-695. DOI: 10.1080/03003930.2010.506980
- Cardoso de Miranda y Muñoz-Cañavate, A. (2015). Los sitios web como servicios de información al ciudadano: un estudio sobre los 308 ayuntamientos de Portugal. *Anales de Documentación* (Vol. 18, No. 1). DOI: <http://dx.doi.org/10.6018/analesdoc.18.1.212681>
- CIS (2015, febrero) Barómetro del CIS. Estudio 3052. Febrero 2015. En Centro de Investigaciones Sociológicas. (<http://goo.gl/zuMSSU>) (15-03-2015)
- Cortes Generales de España (2011, 5 de marzo). Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible. *Boletín Oficial del Estado* nº 55 pp 25033- 25235. (<http://goo.gl/IiaVoA>) (21-04-2015)
- Couffigal, G. (2006). La descentralización: una nueva idea de América Latina. In Solari, A. E., & Sanguinetti, J. M. (Ed.). *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia: estudios en homenaje a Aldo E. Solari*. México: Siglo XXI.
- Dawes, S. (2010). Stewardship and Usefulness: Policy Principles for Information-Based Transparency. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 377-383. DOI:[10.1016/j.giq.2010.07.001](http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001)
- Esteller-Moré, A. & Polo Otero, J. (2012). Fiscal Transparency. (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14(8), 1153–1173. DOI:10.1080/14719037.2012.657839
- Frías Aceituno, J. V., Marques, M. da C., & Rodríguez Ariza, L. (2013). Divulgación de información sostenible: ¿se adapta a las expectativas de la sociedad? *Revista de Contabilidad*, 16(2), 147–158. <http://doi.org/10.1016/j.rcsar.2013.07.004>
- Frost, G. (2007). The introduction of mandatory environmental reporting guidelines: Australian Evidence. *Abacus*, 43(2), 190-216. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6281.2007.00225.x>
- García-Macho, R. (2010). El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración, el ciudadano y el público. En García-Macho, R (coord) *Derecho administrativo de la información y administración transparente* (pp. 27-48). Madrid: Marcial Pons.
- García Sánchez I.M., Frías, J.V. & Rodríguez, L. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of Cleaner Production*, 39, 60-72. doi:[10.1016/j.jclepro.2012.08.037](http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2012.08.037)
- Hernández-Bonivento, J. & Güemes, M. C. (2013). Confianza e instituciones informales: condicionantes del éxito/fracaso de las estrategias de Gobierno Abierto. *XI CONGRESO DE AECPA. La política en tiempos de incertidumbre*. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, 18 a 20 de septiembre de 2013 (<http://goo.gl/IEHK5k>) (24-04-2015)
- Hood, C., & Heald, D. (Eds.). (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?*. British Academy. DOI: 10.5871/bacad/9780197263839.001.0001

- Inneraty, D. (2011) La política después de la indignación. *Claves de razón práctica* 218, 30-42. (<http://goo.gl/z42BF8>) (24-04-2015)
- Instituto Galego de Estatística (2014) Datos estadísticos. (<http://goo.gl/OXWxuu>) (01-03-2015)
- Instituto Nacional de Estadística (2011) Datos Estadísticos. (<http://goo.gl/eiqeC4>) (01-03-2015)
- Jorge, S., Sá, P. M., Pattaro, A. F., & Lourenço, R. P. (2011). Local Government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. *13th Biennial CIGAR Conference, Bridging Public Sector and Non-Profit Sector Accounting* Ghent, Belgium.
- Karkin, N. (2013) "Herramientas Web 2.0 para la participación pública a través de los sitios de Internet del gobierno". *Gestión y Política Pública*, Vol. 22, Volumen Temático 2013 Gobierno Electrónico. pp. 307-331
- Lang, S. (2004). *The impact of video systems on architecture* (Doctoral dissertation, Swiss Federal Institute of Technology, Zurich). (<http://goo.gl/DGteTc>) (15-03-2015)
- Levy, P. (2004). *Inteligencia colectiva*. Washington, DC. (<http://goo.gl/Cwy71U>) (24-04-2015)
- Magdaleno, M. L. A., & García-García, J. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública*, (64), 75-86. (<http://goo.gl/jGaaA5>) (10-03-2015)
- Manfredi, JL (2014) Periodismo e innovación: comunicación pública y poder en el gobierno local Actas. *VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social (VI CILCS)*. Universidad de La Laguna, 2-5 diciembre 2014. (<http://goo.gl/LGVGU1>) (18-03-2015)
- Martín-Martínez, R.M., & García-Muiña, F.G. (2011). La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos. *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, (94), 7-11. (<http://goo.gl/i7jBg9>) (21-04-2015)
- Meijer, A.J., Curtin D. and Hillebrandt M. (2012), "Open government: connecting vision and voice", *International Review of Administrative Sciences*. 78(1) pp. 10–29. DOI: 10.1177/0020852311429533
- Meijer, A. (2012). Introduction to the Special Issue on Government Transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 3-9. DOI: 10.1177/0020852311435639
- Moreno, A., Molina Rodríguez-Navas, P., Corcoy, M., Borrás Farran, M., & Aguilar Pérez, A. (2013). Infoparticip@. Estudios sobre el mensaje periodístico (Vol. 19).
- Muñoz Machado, S. (1977). Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración. *Revista de Administración Pública*, 17(84), 519–535. (<http://goo.gl/O3kxp0>) (14-03-2015)
- Navarro, A., Alcaraz, F.J. & Ortiz, D. (2010). La divulgación de información sobre responsabilidad corporativa en Administraciones Públicas: Un estudio empírico en gobiernos locales. *Revista de Contabilidad-Spanish Accounting Review*, 13 (2), 285-314. [doi:10.1016/S1138-4891\(10\)70019-4](https://doi.org/10.1016/S1138-4891(10)70019-4)
- Navarro, A., de los Ríos, A., Ruiz, M. & Tirado, P. (2014). Transparency of sustainability information in local governments: English-speaking and Nordic cross-country analysis. *Journal of Cleaner Production*, 64 (1), 495–504. [doi:10.1016/j.jclepro.2013.07.038](https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2013.07.038)
- Obama, B. (2009, March 9). *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*. (<http://goo.gl/OctnzU>) (14-03-2015)
- OCDE (2002). Glossary of statistical terms. (<http://goo.gl/q290II>) (14-03-2015)
- Rothstein, B., y Uslaner, E. (2005). All for All. Equality, Corruption, and Social Trust. *World Politics*, 58, 41-72. DOI: 10.1353/wp.2006.0022

Poder Local (2015) Índice de Transparencia Municipal ITM (<http://goo.gl/6P6fsN>) (02-03-2015)

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

Transparencia Internacional España (<http://goo.gl/eHlJwd>) (13-04-2015)

The W3C Markup Validation Service (<http://goo.gl/m6JXcU>) (13-04-2015)

Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública: Revista de Los Organos Autónomos de Control Externo*, (60), 57–64. (<http://goo.gl/Ei2C9n>) (14-03-2015)