



DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ESPAÑOLAS (2013-2017): PORTAL DE DATOS ABIERTOS, PORTAL DE TRANSPARENCIA Y WEB INSTITUCIONAL

Disclosure of public information of Spanish regional governments (2013-2017): Open data portals, transparency portals and institutional websites

Jesús García-García y Ricardo Curto-Rodríguez



✉ **Jesús García-García** es doctor en Sistemas de Información Contable por la *Universidad de Oviedo (Uniovi)* y master en Auditoría de Cuentas por la *Universidad Pontificia de Salamanca*. Es profesor en el departamento de Contabilidad de la *Uniovi*. Sus principales líneas de investigación se centran en los efectos de la tecnología digital para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos y en la evaluación del desarrollo de software libre como actividad socialmente responsable.
<https://orcid.org/0000-0002-5120-8851>

*Universidad de Oviedo, Departamento de Contabilidad
Facultad de Economía y Empresa
Avenida del Cristo, s/n 33006 Oviedo, España
jesgar@uniovi.es*



Ricardo Curto-Rodríguez, doctor en Economía y Empresa por la *Universidad de Oviedo (Uniovi)*, diplomado en Ciencias Empresariales, y licenciado en Administración y Dirección de Empresas, es desde 2007 profesor de Economía en *Colegio École* (el mejor centro en las *Olimpiadas Autonómicas de Economía* años 2009 y 2011) y desde 2018 profesor asociado en el *Departamento de Administración de Empresas* de la *Universidad de Oviedo*. Ha sido profesor asociado en la *Uniovi* en los departamentos de *Contabilidad* y *Economía Aplicada*. Es autor de publicaciones y comunicaciones a congresos sobre transparencia, rendición de cuentas y datos abiertos de las administraciones públicas en el ámbito profesional.
<https://orcid.org/0000-0002-6628-5278>

*Colegio École
Santa Rosa, 12. 33690 Lugo de Llanera (Asturias), España
rcurto@gmail.com*

Resumen

Se analiza el grado de divulgación de datos relacionados con la transparencia y rendición de cuentas en las comunidades autónomas españolas para el período 2013-2017. Para ello, se emplea un índice con ponderación de la calidad reutilizadora de los datos. El índice es calculado primero sólo para los portales de datos abiertos y posteriormente incorporando portales de transparencia y web institucional. Los resultados muestran que solo cinco comunidades apuestan claramente por la transparencia y rendición de cuentas basada en datos abiertos. En cambio, si existe una mejora generalizada cuando se incorporan los portales de transparencia y web institucional, siendo fundamentalmente fruto de los portales de transparencia. Se concluye que catorce comunidades autónomas estarían llevando a cabo políticas sinceras de transparencia y rendición de cuentas, cinco en datos abiertos y el resto en portales de transparencia. Por el contrario, cuatro comunidades desarrollan un comportamiento de mera transparencia aparente sin ofrecer datos relevantes.

Palabras clave

Divulgación; Datos abiertos; Transparencia; Rendición de cuentas; Comunidades autónomas; España.

Abstract

The extent of data disclosure related to transparency and accountability in Spanish regional governments is analyzed for the period 2013-2017. For that purpose, an index with weighting of the quality for data reutilization is used. The index is first calculated for open data portals, and then transparency portals and institutional websites are added to the assessment. Findings show that just five regional governments clearly opt for open data based transparency and accountability. Nevertheless, there is a general improvement when transparency portals and institutional websites are added to the index,

mainly because of data disclosed in transparency portals. Findings show that fourteen regional governments show sincere transparency and accountability policies, five of them with open data and the remainders with transparency portals. On the contrary, four regional governments perform a sheer apparent transparency behavior, without disclosing significant data.

Keywords

Disclosure; Open data; Data reuse; Transparency; Accountability; Regional governments; Spain.

García-García, Jesús; Curto-Rodríguez, Ricardo (2018). “Divulgación de información pública de las comunidades autónomas españolas (2013-2017): portal de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional”. *El profesional de la información*, v. 27, n. 5, pp. 1051-1060.

<https://doi.org/10.3145/epi.2018.sep.09>

1. Introducción: Divulgación, transparencia y rendición de cuentas

El debate sobre la transparencia de las administraciones públicas tiene su origen a principios de la década de 1990 cuando instituciones como la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico*, el *Fondo Monetario Internacional*, la *Comisión Europea* o la *Agencia de los EUA para el Desarrollo Internacional* elaboran recomendaciones y códigos de buenas prácticas para que los gobiernos proporcionen información sobre sus actividades (**Esteller-Moré; Polo-Otero, 2012; Tejedo-Romero; Ferraz-Esteves-de-Araujo, 2015**). Por ello, transparencia y rendición de cuentas han sido parte integral de las reformas de la gobernanza del sector público en los últimos años, y en este proceso las tecnologías de la información se han empleado como un elemento de transformación disruptivo (**Bertot; Jaeger; Grimes, 2010**). Existe un elevado grado de consenso acerca de que el calificativo de apertura al respecto de divulgación de información gubernamental haría referencia a características específicas legales y técnicas del proceso de divulgación más que a la apertura de procesos e instituciones por sí mismas (**Gray, 2015**).

La noción de transparencia está lejos de ser clara. A lo largo de los últimos años la bibliografía ha aportado tantas definiciones como intentos ha habido para definirla (**Cerrillo-Martínez, 2012**). El concepto de transparencia muestra una gran complejidad por la diversidad de sus manifestaciones y por la dificultad de obtener una magnitud que la represente (**Bellod-Redondo, 2008**), pues tanto el concepto como su cuantificación son controvertidos y difíciles de medir (**Ma; Wu, 2011; Cuadrado-Ballesteros, 2014**). Es por ello que al estudiar qué es la transparencia nos encontramos con que ésta se mezcla o confunde con el concepto de rendición de cuentas y que, en ocasiones, ambos conceptos son tratados como sinónimos, mientras que en otros casos se sugiere que la rendición de cuentas es consecuencia de la transparencia (**Rubiños-Gil, 2014**).

Aplicada a las administraciones públicas, la transparencia podría definirse como la apertura hacia el público en general de la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y sus proyecciones (**Kopits; Craig, 1998**). Además, proporcionaría a los votantes, los observadores, los mercados financieros, y a veces a los mismos políticos, información acerca de las intenciones y de las acciones tomadas en el marco de determinadas políticas específicas (**Alt; Lassen; Rose, 2006**). Para

Ballester-Espinosa (2015), la transparencia de las administraciones sería un requisito para gobiernos que, comprometidos con sus ciudadanos, no tuvieran miedo a informar de la gestión céntimo a céntimo de la actividad política y pública, ofreciendo información detallada de los gastos e ingresos y abarcando los salarios reales de políticos, funcionarios y personal laboral. Conforme a **Piedrabuena-Moraleda y Criado-Fernández (2013)** un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, abriendo sus bases de datos, y publicando los planes de actuación. En definitiva, la transparencia no sólo sería un elemento de la responsabilidad a los órganos legislativos, sino una herramienta para facilitar una relación entre el presupuesto público y las demandas ciudadanas, las exigencias de los mercados y la participación ciudadana (**Caamaño-Alegre; Lago-Peñas; Reyes-Santías; Santiago-Boubeta, 2013**).

“ La noción de transparencia está lejos de ser clara ”

Son múltiples las propiedades beneficiosas que se atribuyen a la transparencia. Como consecuencia, no es de extrañar que su uso como herramienta para reducir la corrupción haya sido el centro de una amplia bibliografía (**Albalade-del-Sol, 2013**), pues permite involucrar al conjunto de la sociedad en la gestión pública evitando casos de corrupción, favoritismos o arbitrariedades. En definitiva, la transparencia divulga cómo se ejerce el poder público por los gobernantes visibilizando lo bueno y lo malo que se hace u omite, permitiendo evaluar la calidad del desempeño de autoridades y funcionarios e iluminando la actuación política. En la línea de lo que se ha dado en llamar gobierno abierto, **Ramírez-Alujas y Villoria-Mendieta (2012)** identifican el fenómeno de la apertura y el ejercicio de la transparencia, no sólo como antídoto contra las conductas indebidas, comportamientos opacos y relaciones espurias en el espacio político, sino también como una oportunidad para generar valor en forma de credibilidad, confianza, respeto y compromiso, ingredientes todos ellos que componen el corazón de la arquitectura democrática. Además, la apertura de información también genera beneficios en el ámbito económico. Los datos sobre el funcionamiento de la economía proporcionados por los gobiernos ayudan a los mercados a funcionar mejor permitiendo a los inversores, productores y consumidores tomar decisiones más eficientes (**Stiglitz, 2000, 2002**). Para **Villoria-Mendieta (2013)** la transparencia gubernamental se correlaciona muy fuertemente con el

ingreso per capita y, gracias a su efecto de control de la corrupción, mejora la economía y atrae inversiones.

No obstante, existen también voces críticas sobre el hecho de que la mayor divulgación propiciada por la tecnología digital implique necesariamente mayor participación ciudadana y una rendición de cuentas efectiva (**Carothers; Brechenmacher**, 2014). En concreto, las mayores barreras para una transparencia y rendición de cuentas sostenidas en el tiempo podrían venir por la capacidad de los destinatarios para comprender y manejar adecuadamente la información divulgada (**Heald**, 2012). En este sentido serían necesarios intermediarios que procesaran la información para hacerla más asequible a los ciudadanos y captar su atención, en la línea de lo que en los últimos años se ha dado en denominar “periodismo de datos” (**Gray; Chambers; Bounegru**, 2012; **Howard**, 2014); pero este proceso pudiera estar sesgado por intereses comerciales y de los propios gobiernos por lo que el escenario sería potencialmente similar al existente con anterioridad al advenimiento de las tecnologías digitales de la información (**Roberts**, 2012).

Si bien nuestra investigación se centra en el análisis de la publicidad activa de las administraciones públicas, no debemos olvidar que el concepto de transparencia no es unidireccional y se vincula también al derecho de acceso activo de los ciudadanos a la información pública. Tal y como explica **Giménez-Chornet** (2012), los gobiernos atesoran documentos e información cuyo volumen hace imposible divulgarlos y catalogarlos proactivamente en la Red. Sus peticiones de acceso también afectarían al nivel de transparencia gubernamental, como muestran **Calland y Bentley** (2013), **Gutiérrez-David** (2014), y **Cordis y Warren** (2014) respecto a rendición de cuentas, investigación periodística y ciudadana y nivel de corrupción, respectivamente.

2. Teorías y modelos de comportamiento

La web institucional fue el primero de los canales de comunicación de las administraciones públicas en Internet. Por web institucional entendemos un sitio web de carácter generalista en el que una administración divulga cualquier tipo de contenido a los ciudadanos sin ningún tipo de característica específica. Por su solera, en la bibliografía académica abundan los estudios sobre este medio de divulgación, muchos de ellos referentes a las administraciones españolas; el investigador interesado en esta línea de investigación puede encontrar una amplia catalogación en el meta estudio de **Rodríguez-Bolívar, Alcaide-Muñoz y López-Hernández** (2013). Pero en los últimos años, han surgido paralelamente otros dos medios de divulgación más específicos que son los portales de transparencia y los portales de datos abiertos.

Un portal de transparencia es un sitio web, que puede formar parte de la web institucional o disponer de un dominio web propio, cuya finalidad es divulgar de forma sencilla y clara informaciones relevantes para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Para ello, prima la facilidad de visualización de la información con el uso de formatos como el pdf que permiten la divulgación individualizada de documentos específicos, en muchas ocasiones simplemente imágenes escaneadas del documento original que refuerzan así el espíritu de la transparencia y rendición de cuentas con el que se

ha creado el portal. En cambio, un portal de datos abiertos (*open data*), que también puede formar parte de la web institucional o disponer de un dominio web propio, no tiene su objetivo en la divulgación de información individualizada con documentos fundamentalmente pdf, sino en divulgar conjuntos de datos en formatos reutilizables para que puedan ser libremente procesados por los usuarios y empleados como materia prima en los procesos de participación y colaboración propios de los modelos de gobierno abierto. Predomina en los portales de datos abiertos no la facilidad de visualización de las informaciones sino la reducción de obstáculos para la agregación y tratamiento mecanizado de modo que los usuarios puedan hacer el mejor uso posible de los datos acorde a sus deseos y necesidades. Los condicionantes impuestos por el divulgador son limitados con base en una serie de principios emanados de organizaciones públicas y privadas, comúnmente aceptados por los diseñadores de estos sistemas de información, y que pueden verse descritos y recopilados por **Peset, Ferrer-Sapena y Subirats-Coll** (2011), **Geiger y Von-Lucke** (2012) y **García-García** (2014). Son aún escasos los análisis del contenido y dinámica de ambos tipos de portales, pero entre lo más destacados podemos indicar a **Martínez-Méndez, López-Carreño y Pastor-Sánchez** (2014); **Lourenço** (2015); **Vicente-Paños y Jordán-Alfonso** (2017); **Abella-García, Ortiz-de-Urbina-Criado y De-Pablos-Heredero** (2018), y **García-García y Curto-Rodríguez** (2018).

Portales de transparencia y portales de datos abiertos están siendo sistemáticamente replicados por las distintas administraciones en un fenómeno de isomorfismo institucional que busca ganar legitimidad frente a rivales políticos

La transparencia y rendición de cuentas son un componente básico de la necesaria legitimidad de los gobiernos democráticos y administraciones públicas ante sus ciudadanos. Pero actualmente, la desafección de los ciudadanos hacia partidos políticos y gobernantes, y su extensión hacia los gestores y técnicos de las administraciones públicas, es un fenómeno extendido en las democracias modernas. Por ello se ensayan nuevas formas de recuperar la legitimidad perdida basadas en la apertura y divulgación de datos de modo que las redes de información contribuyan a renovar las relaciones de confianza dañadas. Esta tendencia, con una fe creciente en el poder de la tecnología para cambiar la sociedad, estaría en la línea de lo que **Castells** (2009) denominó la “sociedad Red” pero también con el “solucionismo tecnológico” de **Morozov** (2013), una desmedida creencia en el poder ilimitado de la tecnología para resolver problemas sociales, y especialmente aquellos que le corresponden al sector público, en este caso su propia rendición de cuentas. Por ello, podemos encontrarnos con dos ópticas para interpretar las políticas de transparencia y rendición de cuentas, a las que denominaremos *transparencia sincera* y *transparencia aparente* y que deduciremos de las principales teorías sobre divulgación y apertura en el sector público.

La teoría de la agencia es la más empleada en la bibliografía (Rodríguez-Bolívar et al., 2013). Establece un modelo de asimetrías informativas entre principal y agente donde el primero asigna atribuciones al segundo para actuar en su nombre. Las asimetrías deberán ser reducidas para evitar que el principal pueda obrar en su propio favor y no en el del agente, en el caso de la gestión pública para evitar que los gobernantes y administradores (principales) actúen en su beneficio y no en el de la ciudadanía (agentes). Transparencia y rendición de cuentas serían al mismo tiempo herramientas de monitorización que permitirían la reducción de las asimetrías informativas, un contrapoder para examinar de cerca las decisiones políticas y dar la voz de alarma cuando algo falle, y, en definitiva, una forma clave de participación política en la era digital (Castells, 2009; Keane; Feenstra, 2014). Con independencia del efecto que pudiera causar sobre el público, la transparencia y rendición de cuentas se convierten en instrumentos positivos para mejorar el conocimiento y capacidad de juicio de los ciudadanos sobre aspectos de la res pública.

A diferencia de la teoría de la agencia, el institucionalismo no ha sido un enfoque tan frecuentemente empleado en la bibliografía sobre divulgación de información pública. La teoría neoinstitucional sostiene que la divulgación de información es un símbolo de confianza y modernidad que proporciona al gobierno una mayor reputación y contribuye a una mejora en la percepción ciudadana. Las organizaciones responden a las presiones externas desarrollando estructuras y prácticas que son consideradas legítimas y socialmente aceptadas y que proyecten una imagen de buena gobernanza. En nuestro ámbito de estudio, los gobiernos imitarán las iniciativas favorecedoras de una buena opinión pública, lo que explicaría que el suministro de información pública a través de portales de transparencia y portales de



<http://www.gardena.euskadi.eus>

datos abiertos esté siendo sistemáticamente replicado por las distintas administraciones en un fenómeno de isomorfismo institucional que busca ganar legitimidad frente a rivales políticos (García-García; Alonso-Magdaleno; Alonso-Magdaleno, 2016). Como forma extrema de este isomorfismo, y con claras connotaciones negativas, encontramos el fenómeno del *open washing*, cuando se afirma llevar a cabo políticas de transparencia pero realmente se publican informaciones irrelevantes y con escasa utilidad para el control de la gestión. De este modo, se trataría de obtener ventajas reputacionales y de legitimidad pero evitando la amenaza para el poder que supone la reducción de las asimetrías informativas. Este riesgo existe especialmente cuando se emplean índices de alto impacto mediático para evaluar la transparencia y rendición de cuentas, generándose procesos de isomorfismo institucional con base en los conceptos de aprendizaje positivo y perverso descritos por Meyer y Gupta (1994) ya que los evaluados tratarán de adaptar su divulgación a lo evaluado por el índice (Alonso-Magdaleno; García-García, 2014).

De acuerdo con estas teorías podemos elaborar un pequeño modelo que gracias a la evolución temporal nos permita explicar si la apertura y divulgación de datos se corresponde con un comportamiento de *transparencia sincera* o *transparencia aparente*. Conforme al modelo de la teoría de la agencia, los gobiernos divulgarían para reducir las asimetrías informativas; por ello, sería de esperar un progreso continuo, tanto en la incorporación de nuevos datos como en la mejora de la calidad reutilizadora. Por el contrario, conforme al modelo de la teoría neoinstitucional, la mera creación de herramientas como portales de transparencia o de datos abiertos sería un objetivo por sí mismo que podría cubrir las expectativas de ganancia de legitimidad de los gobiernos, pues su existencia crearía una imagen de modernidad en transparencia



<https://gobiernoabierto.navarra.es/es/transparencia>

y rendición de cuentas. En este caso no serían esperables excesivas mejoras ni actualizaciones en los datos relacionados con transparencia y rendición de cuentas, que les haría perder el ritmo frente a aquellos que sí pretenden una efectiva reducción de asimetrías informativas, pudiendo caer incluso en el fenómeno del *open washing*.

Asumiendo que la reducción de asimetrías informativas es un valor positivo, denominamos al primer tipo de comportamiento como *transparencia sincera*. De manera alternativa, la mera réplica de modelos de éxito como herramienta de legitimidad, sin ánimo de profundizar en la reducción de asimetrías informativas, supondría un comportamiento al que denominaremos de *transparencia aparente*.

3. Metodología

Formulamos dos indicadores denominados Transparencia en portales de datos abiertos (TDA) y Transparencia global (TG). Su construcción se basa en tres grupos de información diferenciada para la rendición de cuentas que en total suponen 20 ítems informativos y que se han basado en los requerimientos de publicidad activa de información que recoge la *Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. La tabla 1 detalla los tres grupos y los ítems que los componen. Ambos índices se calculan en diciembre de 2013 y diciembre de 2017. Hemos decidido elaborar nuestro propio índice y no emplear el más popular Índice de transparencia de las comunidades autónomas (Incau) de *Transparencia Internacional España* por su elevado impacto mediático que le hace caer en el defecto del isomorfismo institucional por el aprendizaje positivo y perverso anteriormente expuesto, además de por no considerar la calidad reutilizadora de la información.

La información evaluable se busca en tres tipos de web de cada comunidad autónoma, por orden de prioridad: portal

Tabla 1. Información relacionada con la rendición de cuentas

A. Rendición de cuentas de los gobernantes
A1. Organigrama y contacto
A2. Retribuciones a miembros del gobierno y altos cargos
A3. Declaraciones de bienes de los miembros del gobierno
A4. Declaraciones de actividades de los miembros del gobierno
A5. Lista y retribuciones de cargos de confianza
B. Rendición de cuentas económico-financieras
<i>Relativo al presupuesto de gastos e ingresos:</i>
B1. Por cualquier clasificación (orgánica, funcional o económica)
B2. Por desglose de partidas presupuestarias
B3. Memoria con descripción de los programas presupuestarios
<i>Relativo a la ejecución de los presupuestos:</i>
B4. Información mensual de ejecución
B5. Liquidación anual
B6. Modificaciones presupuestarias
<i>Otra información económico-financiera:</i>
B7. Presupuestos de entes, sociedades y fundaciones públicas
B8. Cuentas anuales de empresas públicas
B9. Cuenta General de la Comunidad Autónoma
B10. Cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria
B11. Nivel y desglose de endeudamiento
B12. Informe de fiscalización por órgano de control externo
C. Rendición de cuentas en ayudas y contrataciones
C1. Ayudas y subvenciones
C2. Becas, premios o concursos
C3. Contratos adjudicados

de datos abiertos, portal de transparencia y web institucional. Se prioriza a los portales de datos abiertos pues se presupone que sus contenidos están orientados a la reutilización siendo suministrados bajo licencias libres y formatos abiertos.

Corremos el riesgo de que la creación de portales de transparencia o de datos abiertos sea un objetivo por sí mismo para crear imagen de modernidad

En primer lugar se calcula el índice TDA con la búsqueda de los conjuntos de datos exclusivamente en los portales de datos abiertos. Por cada ítem informativo localizado se asignará un punto al índice TDA de la comunidad autónoma, que se verá incrementado en función de la capacidad reutilizadora según los niveles del esquema de cinco estrellas de **Berners-Lee** (2010):

- Nivel 1 estrella: Cualquier formato incluso si implica un esfuerzo extra para su tratamiento (p.e., pdf)
- Nivel 2 estrellas: Formatos legibles por máquina, estructurados, en formato propietario (p.e., xls)
- Nivel 3 estrellas: Formatos legibles por máquina, estructurados, abiertos y no propietarios (ej., csv)
- Niveles 4 y 5 estrellas (niveles de web semántica) datos identificados, enlazables y vinculables, de acuerdo a estándares W3C (RDF y Sparql) y que pueden ser enlazados a otros datos para proveer contexto.

Hemos fusionado los niveles 4 y 5 por representar un estadio superior en la reutilización de los datos. Por el contrario, se mantiene la diferencia de los niveles 2 y 3 porque consideramos que suministrar información en formatos no propietarios muestra una excelente comprensión de los modelos de gobierno abierto y su espíritu técnico derivado del mundo del software libre. A cada ítem informativo se le otorga un punto adicional por cada nivel superado en esta escala.

El segundo indicador TG amplía la búsqueda primero a los portales de transparencia y después a las webs institucionales de los gobiernos autonómicos, ponderando de nuevo según el mismo esquema de **Berners-Lee**. Toma en consideración únicamente la información existente que mejore en su calidad reutilizadora a la contenida en los repositorios de datos abiertos o que no estuviera presente en ellos. Cada ítem informativo de la tabla 1 se valora una única vez priorizando su inclusión en el portal de datos abiertos sobre el portal de transparencia y web institucional, pero considerando siempre una mejora en su contenido y/o calidad reutilizadora con independencia de la fuente de distribución.

4. Resultados

Las tablas 2 y 3 muestran los resultados desagregados de los índices TDA y TG para diciembre de 2013 y diciembre de 2017. Respecto al índice TDA debemos tener en cuenta que en diciembre de 2013 eran 11 las CCAA con portal de datos abiertos, mientras que en diciembre de 2017 eran ya 15 de

Tabla 2. Indicadores TOD y TG en diciembre de 2013

		Portal datos abiertos			Portal transparencia			Web institucional			Puntuación
		Items	Max	TDA13	Items	Max	Total	Items	Max	Total	TG13
1º	VAS	11	33	44	6	9	15	0	0	0	59
2º	NAV	6	18	24	12	12	24	0	0	0	48
3º	CTL	3	12	15	14	15	29	0	0	0	44
4º	AND	5	11	16	0	0	0	13	13	26	42
5º	EXT	5	15	20	1	1	2	9	9	18	40
6º	ARA	3	9	12	3	4	7	5	5	10	29
7º	CAT	2	4	6	9	9	18	1	1	2	26
8º	GAL	0	0	0	0	0	0	8	14	22	22
9º	BAL	2	7	9	0	0	0	6	6	12	21
10º	CNT	0	0	0	7	7	14	3	3	6	20
11º-12º	AST	0	0	0	7	7	14	2	2	4	18
11º-12º	CTM	0	0	0	7	7	14	2	2	4	18
13º	RIO	0	0	0	7	8	15	0	0	0	15
14º	CNR	0	0	0	0	0	0	6	6	12	12
15º	MUR	0	0	0	0	0	0	5	5	10	10
16º-17º	MAD	0	0	0	0	0	0	4	4	8	8
16º-17º	VAL	0	0	0	0	0	0	4	4	8	8

las 17 CCAA, todas con excepción de Cantabria¹ y la Comunidad de Madrid.

En 2013 la mitad de las CCAA no presentaban ninguno de los items buscados en sus portales de datos abiertos, o bien éstos no existían. Además de las seis comunidades que carecían de portal de datos abiertos, hay otras tres que totalizan igualmente cero puntos en el índice TDA (Galicia, Castilla-La Mancha y La Rioja), es decir, en diciembre de 2013 había más CCAA que ni siquiera divulgaban un conjunto de datos sobre los items buscados que aquellas que sí lo divulgaban. El País

Vasco es la comunidad líder, casi duplicando el valor de TDA de la segunda comunidad (Navarra), prácticamente triplicando a la tercera comunidad (Extremadura), y cuadruplicando, al menos, los valores que alcanzan el resto de autonomías.

En 2017 la situación ha mejorado algo, en parte por el incremento en portales de datos abiertos. Tan sólo cinco CCAA se encuentran en la situación de no ofrecer ningún conjunto de datos de los buscados (Asturias, Comunidad Valenciana y Galicia; las tres crearon su portal con posterioridad a diciembre de 2013), además de las dos que no disponen de

Tabla 3. Indicadores TOD y TG en diciembre de 2017

		Portal datos abiertos			Portal transparencia			Web institucional			Puntuación
		Items	Max	TDA17	Items	Max	Total	Items	Max	Total	TG17
1º	VAS	10	30	40	7	7	14	1	1	2	56
2º	NAV	6	18	24	12	14	26	0	0	0	50
3º-4º	AND	7	21	28	9	9	18	0	0	0	46
3º-4º	CAT	5	20	25	6	11	17	2	2	4	46
5º	ARA	5	15	20	11	12	23	0	0	0	43
6º	CTL	6	18	24	8	10	18	0	0	0	42
7º	RIO	5	15	20	10	10	20	0	0	0	40
8º-9º	AST	0	0	0	17	21	38	0	0	0	38
8º-9º	CTM	1	3	4	14	15	29	0	0	0	33
10º	MUR	1	2	3	13	16	29	0	0	0	32
11º	VAL	0	0	0	12	17	29	0	0	0	29
12º-13º	CNR	1	3	4	12	12	24	0	0	0	28
12º-13º	MAD	0	0	0	8	11	19	3	6	9	28
14º	EXT	2	6	8	8	9	17	0	0	0	25
15º	BAL	2	8	10	7	7	14	0	0	0	24
16º	CNT	0	0	0	9	12	21	0	0	0	21
17º	GAL	0	0	0	10	10	20	0	0	0	20

portal de datos abiertos. Encontramos también diferentes evoluciones a nivel regional, líderes en 2013 como País Vasco y Extremadura reducen su TDA al no mantener actualizada parte de los conjuntos de datos, pero otras nueve CCAA presentan mejoras, destacando La Rioja, Cataluña y Andalucía. En general, para aquellas comunidades que obtenían valores positivos de TDA en 2013, el valor del índice TDA mejora ligeramente en 2017 de manera global aunque nunca se supera el valor máximo que para la comunidad líder tomó el índice en 2013.

En el caso del índice TG, como sería de esperar dada la ampliación del campo de búsqueda, mejora los resultados obtenidos. Todas las CCAA con puntuación positiva en TDA (a excepción de Galicia) ocupan los primeros puestos en TG para diciembre de 2013. En esta fecha, diez comunidades disponían de portal de transparencia (Andalucía, Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Foral de Navarra, Extremadura, La Rioja, País Vasco y Principado de Asturias) como el lugar elegido para centralizar la información relacionada con la rendición de cuentas, presentando además una agrupación similar de contenidos, pues replican la estructura de los bloques de información del índice Incau de *Transparencia Internacional*, hecho consistente con el fenómeno ya expuesto del isomorfismo institucional por aprendizaje positivo y aprendizaje perverso.

Los esfuerzos se han centrado más en divulgar informaciones que en ofrecer datos reutilizables

Respecto a la web institucional, los mayores valores del índice lo reciben las comunidades que no disponen de portal de transparencia y, por tanto, diseminan su información por ella. No obstante, nuestros resultados en diciembre de 2017 están en la línea de los obtenidos en el estudio de **Curto-Rodríguez** (2016) que mostraba cómo los datos albergados en portales de transparencia y webs oficiales de la comunidad autónoma están casi en su totalidad codificados en formatos de muy baja capacidad reutilizadora (pdf y html, principalmente). De nuevo nos encontramos a País Vasco y Navarra encabezando el índice TG si bien la distancia respecto al resto se ve reducida. Destaca el caso de Castilla y León que, gracias a la información de su portal de transparencia, supera a otras comunidades que tenían valores ligeramente superiores en TDA.

Cuando examinamos los datos de TG para diciembre de 2017, con todas las CCAA disponiendo ya de un portal de transparencia en marcha, observamos una mejora generalizada en los valores del índice, particularmente entre aquellas comunidades que menores valores habían obtenido en 2013 por no disponer de esta herramienta. Sin embargo, observamos que en estos casos los incrementos proceden casi



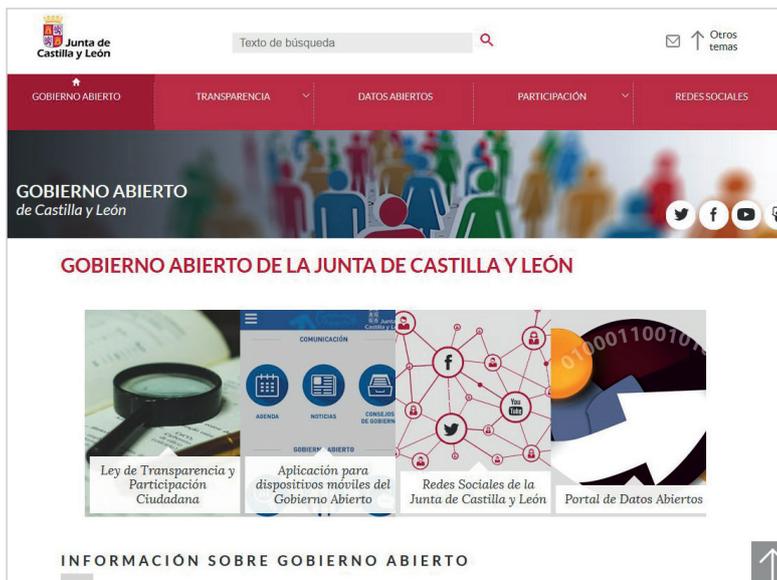
<https://www.juntadeandalucia.es/transparencia.html>

exclusivamente de la publicación correspondiente a ítems del índice pero no de su calidad reutilizadora.

5. Conclusiones

Hemos analizado el grado de divulgación de información relacionada con la transparencia y rendición de cuentas y su evolución en el periodo diciembre de 2013 a diciembre de 2017. Para ello hemos elaborado dos indicadores propios, TDA y TG, compuestos de 20 ítems informativos que son ponderados en su calidad reutilizadora de acuerdo a la escala 5 estrellas de Berners-Lee y que calculamos para las fechas en estudio. El uso de indicadores propios nos ha permitido obtener un rango de variabilidad en los resultados superior al que nos ofrecería un índice de alto impacto mediático como el Incau que en la actualidad carece ya de capacidad discriminadora entre regiones. Los resultados ofrecidos por los indicadores muestran valores bajos en ambas fechas, particularmente del indicador TDA. No obstante, hay una ligera mejora en este índice que es ya sustancial para TG debido, principalmente, al uso de los portales de transparencia para divulgar información.

En el índice TDA sólo Cataluña y Andalucía presentan grandes avances entre 2013 y 2017, mientras que País Vasco y Navarra que eran líderes en la primera fecha han visto frenado su progreso por no actualizar con la debida frecuencia la información suministrada. Además, Aragón, Castilla y León y La Rioja tienen ligeras mejoras. Pero en el resto de comunidades la evolución es nula o prácticamente nula, o incluso ampliamente negativa como es el caso de Extremadura. Para el índice TG, incorporando portales de transparencia y web institucional, los resultados mejoraron sustancialmente. En el grupo de cabeza (País Vasco, Navarra, Andalucía y Castilla y León) no se producen mejoras sustanciales a lo largo del periodo de cuatro años; sin embargo, descontando a Extremadura que en TG también registra un retroceso significativo, y los casos de Baleares, Cantabria y Galicia cuyos índices permanecen estables, para el resto de comunidades se observan importantes mejorías. En este grupo, salvo Cataluña y Aragón cuyo TG les situaba en la zona media en 2013, nos encontramos con las siete restantes CCAA (La Rioja, Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valen-



<https://gobiernoabierto.jcyl.es>

ciana, Canarias y Madrid) que en 2013 obtenían los valores más bajos del índice TG y que para 2017 duplican o triplican sus valores. Este salto hacia adelante se produce debido a la información contenida en sus portales de transparencia donde además de nuevos datos, se incorporan aquellos que se encontraban en la web institucional. Sin duda, podemos afirmar que la herramienta tecnológica que es el portal de transparencia ha contribuido a mejorar la divulgación informativa de una buena parte de las comunidades españolas. Por tanto, dada la discrepancia en las variaciones de los índices TDA y TG, también podemos afirmar que sus esfuerzos se han centrado más simplemente en divulgar informaciones (función principal de los portales de transparencia) que en ofrecer datos reutilizables (función principal de los portales de datos abiertos).

Los portales de transparencia han contribuido a mejorar la divulgación informativa de una buena parte de las comunidades autónomas españolas

Respecto a los modelos de comportamiento de transparencia sincera y aparente, si consideráramos los datos abiertos como el vehículo óptimo para la transparencia y rendición de cuentas, dada su capacidad reutilizadora, sólo cinco CCAA estarían teniendo un comportamiento de transparencia sincera (Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Navarra y País Vasco) pues sus portales de datos abiertos sí habrían evolucionado para contener un cierto volumen de datos significativos, aunque en el caso de las comunidades líderes se hubieran estancado. Además, también se percibirían indicios de este comportamiento en otras dos CCAA con evoluciones ligeramente positivas (Aragón y La Rioja). Por el contrario, siete CCAA desarrollarían un comportamiento de transparencia aparente, pues sus portales de datos abiertos ni ofrecen ni han ofrecido ningún o prácticamente ningún dato significativo para el índice TDA a lo largo del periodo en

estudio. Añadiríamos también a estas comunidades el caso de Extremadura que ha pasado de una iniciativa prometedora de datos abiertos a lo que parece su abandono.

Cuando ampliamos el campo de examen a los portales de transparencia y web institucional, los resultados de los modelos de comportamiento mejoran sustancialmente. A las cinco comunidades con el comportamiento ya atribuido por sus datos abiertos, sumaríamos a las antes sólo indiciarias Aragón y La Rioja y además a Asturias, Castilla-La Mancha, Murcia, Comunidad Valenciana, Canarias y Madrid, lo que nos ofrece catorce CCAA con un comportamiento de transparencia sincera aunque para ellos haya que renunciar a grados elevados de apertura en los datos y asumir como progreso variaciones que sí son sustanciales pero sobre valores generalmente bajos de los índices. Esto nos dejaría sólo con el comportamiento de transparen-

cia aparente atribuido a cuatro comunidades (Extremadura, Baleares, Cantabria y Galicia). Ninguna de las cuatro estaba en las posiciones de cola en 2013, pero en los cuatro años en estudio parecen o haber abandonado sus iniciativas o no haber hecho los esfuerzos suficientes para seguir el no excesivamente rápido ritmo de avance del resto de comunidades. Además, el hecho de que estas cuatro dispongan de, al menos, portal de transparencia, nos permite no tener serias dudas para atribuirles el comportamiento de transparencia aparente, ya que han apostado por el uso de una herramienta tecnológica a la que no parecen dotar de contenidos más allá de su mera existencia, en la línea de lo que señala la teoría neoinstitucional.

Resulta evidente que la identificación de conductas a través de análisis comparativos puede no ser lo suficientemente concluyente. Sin embargo, nuestra investigación contribuye a señalar lo que es una laguna en la bibliografía, pues es común encontrar descripciones sobre la situación de apertura y divulgación de datos en momentos dados de tiempo pero que carecen del elemento comparativo temporal. Creemos que con él podemos empezar a arrojar luz sobre cuáles son los motivos que llevan a generar variaciones en los distintos niveles de apertura y divulgación de datos, al mismo tiempo que sentamos unas bases teóricas para futuras investigaciones. También debemos recordar que no hemos recogido el efecto de los mecanismos de petición de información que sí pueden estar afectando al nivel de transparencia y rendición de cuentas.

Nota

1. En diciembre de 2017 su recién inaugurado portal de datos abiertos se adscribía al organismo estadístico regional y se autocalificaba de versión beta, por lo que optamos por no considerarlo en el estudio.

6. Referencias

Abella-García, Alberto; Ortiz-de-Urbina-Criado, Marta; De-Pablos-Heredero, Carmen (2018). "Indicadores de cali-

dad de datos abiertos: el caso del portal de datos abiertos de Barcelona". *El profesional de la información*, v. 27, n. 2, pp. 375-382.

<https://doi.org/10.3145/epi.2018.mar.16>

Albalate-del-Sol, Daniel (2013). "The institutional, economic and social determinants of local government transparency". *Journal of economic policy reform*, v. 16, n. 1, pp. 90-107.

<https://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>

Alonso-Magdaleno, María-Lorena; García-García, Jesús (2014). "Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias". *Auditoría pública*, n. 64, pp. 75-86.

<http://asocex.es/evaluacion-de-la-transparencia-municipal-en-el-principado-de-asturias>

Alt, James E.; Lassen, David-Dreyer; Rose, Shanna (2006). "The causes of fiscal transparency: evidence from the US states". *IMF staff papers*, v. 53, special issue, pp. 30-57.

<https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2006/03/pdf/alt.pdf>

Ballester-Espinosa, Adrián (2015). "Administración electrónica, transparencia y open data. Generadores de confianza en las administraciones públicas". *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, n. 100, pp. 120-126.

<https://goo.gl/8EfNwM>

Bellod-Redondo, José-Francisco (2008). "Significado y evaluación de la transparencia presupuestaria en las Comunidades Autónomas". *Auditoría pública*, n. 45, pp. 103-115.

http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/200809_45_103.pdf

Berners-Lee, Tim (2010). *Linked data*. World Wide Web Consortium.

<http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>

Bertot, John C.; Jaeger, Paul T.; Grimes, Justin M. (2010). "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies". *Government information quarterly*, v. 27, n. 3, pp. 264-271.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>

Caamaño-Alegre, José; Lago-Peñas, Santiago; Reyes-Santías, Francisco; Santiago-Boubeta, Aurora (2013). "Budget transparency in local governments: An empirical analysis". *Local government studies*, v. 39, n. 2, pp. 182-207.

<https://doi.org/10.1080/03003930.2012.693075>

Calland, Richard; Bentley, Kristina (2013). "The impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: Freedom of information". *Development policy review*, v. 31, issue s1, pp. 69-87.

<https://doi.org/10.1111/dpr.12020>

Carothers, Thomas; Brechenmacher, Saskia (2014). *Accountability, transparency, participation, and inclusion: A new development consensus?* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

https://carnegieendowment.org/files/new_development_consensus.pdf

Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza. ISBN: 978 84 206 8499 4

Cerrillo-Martínez, Agustí (2012). "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa". *Arbor*, v. 188, n. 756, pp. 707-724.

<https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4006>

Cordis, Adriana S.; Warren, Patrick L. (2014). "Sunshine as disinfectant: The effect of state Freedom of Information Act laws on public corruption". *Journal of public economics*, v. 115, pp. 18-36.

<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.03.010>

Cuadrado-Ballesteros, Beatriz (2014). "The impact of functional decentralization and externalization on local government transparency". *Government information quarterly*, v. 31, n. 2, pp. 265-277.

<https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>

Curto-Rodríguez, Ricardo (2016). "La información relacionada con la rendición de cuentas suministrada por las Comunidades Autónomas españolas". *Auditoría pública*, n. 67, pp. 61-68.

<http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Auditoria%20Publica%2067%20pag%2061-68.pdf>

Esteller-Moré, Alejandro; Polo-Otero, José (2012). "Fiscal transparency. (Why) does your local government respond?". *Public management review*, v. 14, n. 8, pp. 1153-1173.

<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657839>

García-García, Jesús (2014). "Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las administraciones públicas". *Innovar*, v. 24, n. 54, pp. 75-88.

<https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>

García-García, Jesús; Alonso-Magdaleno, María Isabel; Alonso-Magdaleno, María-Lorena (2016). "Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño". *Auditoría pública*, n. 67, pp. 51-60.

<http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/Auditoria%20Publica%2067%20pag%2051-60.pdf>

García-García, Jesús; Curto-Rodríguez, Ricardo (2018). "Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles". *Revista del CLAD reforma y democracia*, n. 70, pp. 163-198.

<https://goo.gl/4usgmR>

Geiger, Christian P.; Von-Lucke, Jörn (2012). "Open government and (linked)(open)(government)(data)". *eJournal of edemocracy & open government*, v. 4, n. 2, pp. 265-278.

<http://www.jedem.org/index.php/jedem/article/view/143>

Giménez-Chornet, Vicent (2012). "Acceso de los ciudadanos a los documentos como transparencia de la gestión pública". *El profesional de la información*, v. 21, n. 5, pp. 504-508.

<https://doi.org/10.3145/epi.2012.sep.09>

Gray, Jonathan (2015). *Open budget data: Mapping the landscape*. Cambridge, UK: Open Knowledge.

http://www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20150902128

Gray, Jonathan; Chambers, Lucy; Bounegru, Liliana (2012). *The data journalism handbook: How journalists can use data to improve the news* (1st ed.). Sebastopol, CA: O'Reilly Media. ISBN: 978 1 449330064

- Gutiérrez-David, Estrella** (2014). "Derecho de acceso a la información pública". *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, n. 6, pp. 186-196.
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2206>
- Heald, David** (2012). "Why is transparency about public expenditure so elusive?". *International review of administrative sciences*, v. 78, n. 1, pp. 30-49.
<https://doi.org/10.1177/0020852311429931>
- Howard, Alexander-Benjamin** (2014). *The art and science of data-driven journalism*. New York: Tow Center for Digital Journalism - Columbia Journalism School.
<http://towcenter.org/wp-content/uploads/2014/05/Tow-Center-Data-Driven-Journalism.pdf>
- Keane, John; Feenstra, Ramón A.** (2014). "Democracia monitorizada en España. Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital". *Telos: Cuadernos de comunicación e innovación*, n. 98, pp. 2-10.
<https://goo.gl/c5BdBv>
- Kopits, George; Craig, Jon** (1998). *Transparency in government operations*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>
- Lourenço, Rui-Pedro** (2015). "An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability". *Government information quarterly*, v. 32, n. 3, pp. 323-332.
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>
- Ma, Liang; Wu, Jiannan** (2011). *What drives fiscal transparency? Evidence from provincial governments in China*. SSRN Scholarly paper No. ID 1807767. Rochester, NY: Social Science Research Network.
<http://papers.ssrn.com/abstract=1807767>
- Martínez-Méndez, Francisco-Javier; López-Carreño, Rosana; Pastor-Sánchez, Juan-Antonio** (2014). "Open data en las administraciones públicas españolas: categorías temáticas y apps". *El profesional de la información*, v. 23, n. 4, pp. 415-423.
<https://doi.org/10.3145/epi.2014.jul.10>
- Meyer, Marshall W.; Gupta, Vipin** (1994). "The performance paradox". *Research in organizational behaviour*, v. 16, pp. 309-369.
- Morozov, Evgeny** (2013). *To save everything, click here: Technology, solutionism, and the urge to fix problems that don't exist*. London: Penguin UK. ISBN: 978 1 61039 370 6
- Peset, Fernanda; Ferrer-Sapena, Antonia; Subirats-Coll, Imma** (2011). "Open data y linked open data: su impacto en el área de bibliotecas y documentación". *El profesional de la información*, v. 20, n. 2, pp. 165-174.
<https://doi.org/10.3145/epi.2011.mar.06>
- Piedrabuena-Moraleda, Agustina; Criado-Fernández, Luis** (2013). "OpenData, oportunidad escondida y semilla de la web semántica". *Ruiderae: Revista de unidades de información*, n. 2.
<https://cesco.revista.uclm.es/index.php/ruiderae/article/view/158>
- Ramírez-Alujas, Álvaro; Villoria-Mendieta, Manuel** (2012). "Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis?". *Ekonomiaz. Revista vasca de economía*, v. 80, n. 2, pp. 20-45.
<https://goo.gl/BHjp3P>
- Roberts, Alasdair** (2012). "WikiLeaks: the illusion of transparency". *International review of administrative sciences*, v. 78, n. 1, pp. 116-133.
<https://doi.org/10.1177%2F0020852311429428>
- Rodríguez-Bolívar, Manuel-Pedro; Alcaide-Muñoz, Laura; López-Hernández, Antonio M.** (2013). "Determinants of financial transparency in government". *International public management journal*, v. 16, n. 4, pp. 557-602.
<https://doi.org/10.1080/10967494.2013.849169>
- Rubiños-Gil, María** (2014). "La transparencia, la comunicación y la confianza en las instituciones públicas: los casos comparados de la Freedom of Information Act en el Reino Unido y la Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información en España". En *III Congreso Intl de comunicación política y estrategias de campaña*. Santiago de Compostela: Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales.
- Stiglitz, Joseph E.** (2000). "The contributions of the economics of information to twentieth century economics". *The quarterly journal of economics*, v. 115, n. 4, pp. 1441-1478.
<https://doi.org/10.1162/003355300555015>
- Stiglitz, Joseph E.** (2002). "Transparency in government". En: Roumeen Islam (ed.), *The right to tell: The role of mass media in economic development*, pp. 27-44. Washington D.C.: The World Bank.
- Tejedo-Romero, Francisca; Ferraz-Esteves-de-Araujo, Joaquim-Filipe** (2015). "Determinants of local governments' transparency in times of crisis evidence from municipality-level panel data". *Administration & society*, v. 50, n. 4, pp. 527-554.
<https://doi.org/10.1177/0095399715607288>
- Vicente-Paños, Adrián; Jordán-Alfonso, Aurea** (2017). "Acceso a la información pública y su reutilización en las comunidades autónomas: evaluación de la reutilización de datos abiertos". *El profesional de la información*, v. 26, n. 3, pp. 381-391.
<https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.04>
- Villoria-Mendieta, Manuel** (2013). "El gobierno abierto como subsistema de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo". En: Hofmann, Andrés; Ramírez-Alujas, Álvaro; Bojórquez-Pereznieta, José-Antonio (eds.). *La promesa del gobierno abierto*, pp. 69-99. México, D.F.: ITAIP & InfoDF.
<http://www.itaip.org.mx/slide/pdf/lpga.pdf>