

RECENSIONES Y RESEÑAS

La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población (2021)

JAUME MAGRE, LLUÍS MEDIR, ESTHER PANO, JOAN JOSEP VALLBÉ Y JOSÉ LUÍS MARTÍNEZ-ALONSO

Julián Villodre¹

*Universidad Autónoma de Madrid
España*

ORCID: [0000-0003-0468-8802](https://orcid.org/0000-0003-0468-8802)

RECIBIDO: 19 de febrero de 2022
ACEPTADO: 20 de febrero de 2022

RESUMEN: Recensión del libro «La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población», Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luís Martínez-Alonso, publicado en 2021 por el Instituto Nacional de Administración Pública.

PALABRAS CLAVE: transparencia, cambio institucional, cumplimiento normativo, gobierno abierto, administración local.

ABSTRACT: Review of the book *La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población*, Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luís Martínez-Alonso, published in 2021 by Instituto Nacional de Administración Pública.

KEYWORDS: transparency, institutional change, compliance, open government, local government.

¹ Julián Villodre es Investigador con contrato FPI-UAM y Candidato a Doctor en la Universidad Autónoma de Madrid (UAM). Es graduado en Ciencia Política y Administración Pública por la UAM, y Máster en Democracia y Gobierno (itinerario en Gestión Pública) por la UAM. Miembro del Lab Grupo de Investigación Innovación, Tecnología y Gestión Pública (ITGesPub).

La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor poblaciónJaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano,
Joan Josep Vallbé, José Luis Martínez-AlonsoInnap Investiga
Investigación en las Administraciones Públicas

La transparencia continúa ocupando un lugar privilegiado en el debate académico dentro del estudio de las administraciones públicas. Como parte del modelo de interacción que supone el gobierno abierto, la transparencia se estudia como un medio para conseguir fines altamente deseados, muy vinculados a la mejora de la rendición de cuentas, la facilidad para comprender los procesos decisionales, la legitimidad y confianza en las instituciones públicas. Esta focalización en la transparencia suele referirse a dinámicas externas, centradas en los efectos producidos por las relaciones con la ciudadanía. Sin embargo, la literatura ha estudiado en menor medida los efectos internos, vinculados a las transformaciones y cambios organizativos generados dentro de las administraciones públicas por la implementación de normativas de transparencia. En su libro "La implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población", Jaume Magre, Lluís Medir, Esther Pano, Joan Josep Vallbé y José Luis Martínez-Alonso, estudian la institucionalización de la transparencia en los ayuntamientos españoles de mayor tamaño, al objeto de analizar las transformaciones y ajustes organizativos derivados de la implementación de la normativa de transparencia, así como algunos condicionantes para el cumplimiento legal y el cambio organizativo.

El trabajo se enmarca en un proyecto otorgado en 2019 por el Instituto Nacional de Administración Pública. Este proyecto es el colofón a una serie de investigaciones que se vienen desarrollando por la Fundación Carles Pi i Sunyer. Se trata de una institución ampliamente conocida por sus trabajos en el ámbito local, con una experiencia relevante en el análisis institucional e impacto normativo sobre el acceso a la información pública y los principios de la transparencia.

En su investigación, los autores desarrollan una triangulación metodológica que otorga gran solidez a los resultados. El trabajo se centra en los municipios españoles de más de 50.000 habitantes (y, por ende, con un mayor grado de complejidad y sofisticación interna). Los datos para el análisis se recogen a través de dos cuestionarios originales, y de la realización de varios *focus group*. El primer cuestionario se centra en recabar información sobre los niveles de publicidad activa a partir de la observación de los portales web municipales, mientras que el segundo busca obtener datos sobre los impactos internos y cambios institucionales derivados de la aplicación normativa. Los *focus group* se orientan al estudio de las

percepciones y comportamientos dentro del personal del ayuntamiento en relación con la implementación de la normativa de transparencia en dos momentos: la aprobación de la norma, y el posterior desarrollo de su implementación. El análisis de los datos se lleva a cabo con rigor, mediante el análisis textual, así como por el empleo de estadísticos descriptivos y el uso de modelos de regresión. Estos últimos se destinan al estudio de los condicionantes de cumplimiento normativo y cambio institucional, y constituyen una de las principales aportaciones del libro.

El libro se estructura en ocho capítulos, dedicándose el primero a introducir el tema de investigación, y el octavo a resumir los principales hallazgos a modo de conclusión. La justificación del estudio y las preguntas de investigación se presentan en el **capítulo 2**. En este capítulo, los autores parten de la distinción de dos grandes objetivos en las políticas de transparencia: por un lado, los que refieren a las instituciones y pretenden hacerlas más abiertas, competitivas y eficientes; y, por otro lado, los que aluden a la ciudadanía y los intentos por mejorar la confianza y la rendición de cuentas. Los autores llegan a la conclusión de que existe un vacío en relación con el estudio de los efectos internos derivados de la implementación de las normativas de transparencia. En el libro se entienden estos impactos como cualquier modificación, sea estructural o coyuntural, personal o institucional, que nace de la obligación normativa. Si bien la normativa de transparencia por sí misma puede ser insuficiente para generar impactos internos de calado (Villoria, 2021). Partiendo del trabajo de Meijer (2013), los autores plantean algunas preguntas en base al análisis estratégico (incertidumbre por la aparición de nuevas dinámicas de poder), al análisis cognitivo (vinculado tanto a la tecnología como al nivel de información disponible), y al análisis institucional (la posible colisión entre valores y normas).

Este estudio de los efectos internos de la normativa de transparencia se lleva a cabo en un nivel concreto: el local, y particularmente, en los municipios españoles con más de 50.000 habitantes. En el **capítulo 3**, los autores analizan el marco y requerimientos normativos tomando en consideración las especificidades municipales y su relación con la estructura multinivel española. Este análisis es importante, en tanto a la consideración habitual del municipalismo español como un "pariente pobre" (Olmeda, 2017) del nivel regional (Comunidades Autónomas), con una debilidad relativa dentro del entramado político-administrativo. Es particularmente interesante la descripción que los autores realizan sobre los debates previos a la tramitación de la Ley 19/2013 y la ausencia de atención durante estas conversaciones a la implementación que la normativa tendría en el ámbito local. Los ayuntamientos españoles se encuentran, además, afectados por una multiplicación normativa (estatal-autonómica), y una presión variable dependiente de la ampliación y del detalle de las obligaciones a nivel autonómico. Así pues, las administraciones locales españolas se han enfrentado a estas normativas como han podido, empleando recursos que, en muchas ocasiones, han sido insuficientes.

Los autores destinan cuatro capítulos para la presentación de sus resultados. En el **capítulo 4**, se analiza la publicidad activa identificando en las páginas web municipales los principales aspectos derivados de la aplicación de la normativa de transparencia. La conclusión más importante a juicio de este lector es que la información transparentada por los ayuntamientos es general y muy amplia, aludiendo a los requisitos especificados por la normativa vigente en relación con los órganos políticos, estructura organizativa e información administrativa y de servicio. Sin embargo, es más difícil encontrar ayuntamientos que concreten o profundicen en estas materias, reduciéndose la información publicada conforme se incrementa su sensibilidad o por su falta de obligatoriedad. Por ejemplo, en relación con los organismos dependientes y la creación de entidades instrumentales, la práctica totalidad de los ayuntamientos listan y enlazan a sus organismos. En cambio, muchos menos detallan su composición, los acuerdos de creación, o identifican a los responsables de cada ente.

Por su parte, en el **capítulo 5**, se describen algunos ajustes y transformaciones internas derivadas de la aplicación de la normativa de transparencia. Estas transformaciones reflejan un proceso incompleto y centrado en producir la menor afectación estructural y presupuestaria posible. Así, por ejemplo, las actuaciones en materia de transparencia se han organizado de manera transversal, no han supuesto a penas incorporación de personal específico y han generado un aumento de la carga de trabajo en los empleados públicos (polivalencia en la función pública). En cuanto a los recursos disponibles, los autores señalan que ha habido un enfoque claro en el incremento de la formación. Los recursos tecnológicos también se han incrementado, estando además muy ligados al desarrollo paulatino pero desigual de la administración electrónica. Reflejando la importancia de estudiar el medio de transmisión de la información por sus impactos internos y externos (Meijer, 2009).

Las percepciones del personal en relación con la implementación normativa se analizan en el **capítulo 6**. Este capítulo es muy interesante, en tanto a que muestra cómo ha vivido la función pública los efectos de la normativa. Estas percepciones se tomaron en relación con dos momentos: la aprobación de la ley, y el posterior desarrollo del proceso de implementación. Son especialmente destacables las diferencias entre las preocupaciones del nivel político, centradas en los resultados de los *rankings* y sobre cualquier posible sanción por incumplimiento; y las preocupaciones del personal técnico, vinculadas a la previsibilidad de las transformaciones, los recursos disponibles, la creación de una conciencia de transparencia dentro de la organización, y la lucha contra sectores resistentes, entre muchas otras cuestiones. Se destaca la importancia del liderazgo político en el impulso a la implementación de la normativa, así como en la creación de un contexto favorable para una cultura más abierta y transparente en la organización.

Finalmente, el **capítulo 7** se centra en el estudio de los condicionantes para el cumplimiento de la normativa sobre publicidad activa, así como aquellos factores

con influencia sobre el cambio y adaptación institucional. Para el estudio, los autores desarrollan diversos modelos de regresión. Además, para operacionalizar cada uno de los conceptos (cambio y adaptación), proponen dos índices compuestos que condensan con gran acierto la complejidad de las dos variables. Entre los resultados más interesantes cabe señalar un efecto de dependencia de sendero (*path dependence*), entendiendo que aquellos ayuntamientos que se adaptaron antes a la normativa presentan mayores niveles de cambio institucional. Los cambios estructurales llevados a cabo en los ayuntamientos también parecen presentar relaciones estadísticamente significativas con el cumplimiento normativo. Otro resultado particularmente interesante está vinculado a los efectos de la normativa, que tienen mayor impacto en los ayuntamientos donde la ley autonómica aplicable es menos concisa.

En definitiva, nos encontramos ante un libro que puede ser de utilidad tanto para académicos enfocados en el estudio de los efectos de la transparencia, como para aquellos empleados públicos encargados de la implementación y puesta en marcha de estas políticas. Para estos últimos, los resultados derivados de los cuestionarios, así como de los modelos de regresión, pueden ser de interés a la hora de plantear los posibles desafíos y barreras, y seguir trabajando en el proceso de implementación de la transparencia en sus organizaciones. De cualquier forma, el libro que plantean los autores es un paso importante para continuar estudiando el proceso de institucionalización de la transparencia en las administraciones locales.

Bibliografía

- MEIJER, A. J. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public Administration Review*, vol. 73 núm. 3: 429-439.
- MEIJER, A. J. 2009. "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 75, núm. 2: 255-269.
- OLMEDA, J. A. 2017. "Los gobiernos locales", en OLMEDA, J. A., PARRADO, S. y COLINO, C. (Eds.), *Las Administraciones Públicas en España*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pp. 199-236.
- VILLORIA, M. 2021. "¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 194: 213-247.