

TRANSPARENCIA EN BIZKAIA

La transparencia en los ayuntamientos de mediano tamaño de Bizkaia y su relación con la aplicación del Open Government

Abstract

Palabras clave: transparencia, open-goverment, participación, ayuntamiento.

Desarrollo del gobierno abierto en el ámbito local. Implementación en municipios de tamaño medio del Territorio Histórico de Vizcaya. Estudio de caso.

Tras siete años de aprobación de la ley 19/2013 de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno se inicia un período de adaptación de las diferentes administraciones públicas para adaptarse a los requerimientos de la misma y, en definitiva, a la modernidad.

Los portales de transparencia se han ido extendiendo en las diferentes administraciones públicas; sin embargo, su implantación es aún irregular en el ámbito local. En este estudio se aborda un análisis exploratorio de dicha implantación en los ayuntamientos de mediano tamaño dentro del Territorio Histórico de Bizkaia. Desde el punto de vista metodológico vamos a analizar los portales de transparencia de los ayuntamientos seleccionados y ver si cumplen o no con los estándares de transparencia (los estándares de la organización Transparencia Internacional son los más extendidos). Una vez realizado dicho estudio hemos indagado en aquellos aspectos que más han destacado, tanto los que se pueden considerar como “buenas prácticas” como los aquellos en los que se han detectado deficiencias importantes.

Autores: Iker Campo, Sergio Martínez y Diego Merino

Introducción

Tras siete años de aprobación de la ley 19/2013 de transparencia y acceso a la información pública y buen gobierno se inicia un período de adaptación de las diferentes administraciones públicas. Desde la aprobación de esta ley, una infinidad de ayuntamientos ha comenzado procesos de transparencia, pero sin un rumbo fijo a mejorar la experiencia del ciudadano, se ve es más una competición por dar imagen de institución aperturista en la aplicación de la ley 15/2013.

Los portales de transparencia se han ido extendiendo en las diferentes administraciones públicas. En nuestro caso, fomentadas por la Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia; sin embargo, su implantación es aún irregular en el ámbito local y la existencia de los mismos no asegura su utilidad en pro del empoderamiento de la ciudadanía.

Para fomentar esta implantación regular en el territorio de Bizkaia dando la posibilidad a los ayuntamientos de la provincia a adjuntarse a la plataforma BiscayTIK. Esta es una fundación pública sin ánimo de lucro creada en 2008 por la Diputación Foral de Bizkaia, con el objetivo de modernizar los ayuntamientos y mancomunidades mediante el uso de Nuevas Tecnologías.

Su principal objetivo es impulsar el conocimiento en las tecnologías y prácticas de gestión relacionadas con la atención a la ciudadanía, con el fin de acercar al ciudadano a la administración mediante internet. También tiene como objetivos:

- Homogeneizar las herramientas informáticas de los ayuntamientos y mancomunidades de Bizkaia.
- Convertir Bizkaia en referente, en la aplicación de las tecnologías y la comunicación en la Administración Municipal, con el apoyo del Centro de Conocimiento especializado Bake Eder.

Para comprobar el nivel de transparencia y su utilidad; que en definitiva es lo que tratamos de observar, entendemos que el mero hecho de poseer un buen portal de transparencia no exige necesariamente que esa transparencia sea eficaz ni efectiva si no proporciona al ciudadano herramientas para empoderarse y mejorar de esta manera la administración pública.

De esta manera no podemos entender que un portal de transparencia implica decir la verdad al ciudadano pues “Transparencia y verdad no son idénticas. Esta última es una negatividad en cuanto se pone e impone declarando falso todo lo *otro*. Más información o una acumulación de información por sí sola no es ninguna verdad. Le falta la dirección, a saber, el *sentido*.” (Byung-Chul, Han, 2013.). Con esta afirmación lo que tratamos de exponer es que, cuando se implanta un portal de transparencia parece que está completo y es muy transparente, aparenta ser cierto, pero la transparencia no es la verdad, que un municipio exponga toda su información a los ciudadanos hace parecer que les está diciendo la verdad, si entendemos la verdad como la negación de todo lo *Otro* todo lo que queda fuera de la transparencia es mentira, y eso no es cierto. Aquí radica el peligro de asumir que la transparencia es la verdad, pues esta, es un arma de doble filo, pues el ayuntamiento mediante su portal podría controlar la verdad. Por ello una transparencia sin sentido, no es más que un fetichismo hacia la administración. El sentido de la transparencia en la administración debería ser empoderar al ciudadano.

Para entender el cómo se está implantando los portales de transparencia en el territorio de Bizkaia, realizaremos un análisis de los portales de transparencia de 4 ayuntamientos, en el que emplearemos el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), el cual mide la transparencia mediante 80 indicadores, ya que es el índice más utilizado, así como los principios de *Open Government Parthnership*. También trataremos de observar la efectividad de los instrumentos que la administración pone a disposición del ciudadano, mediante 4 entrevistas con los técnicos de los ayuntamientos seleccionados, para conocer cómo se ha desarrollado su implementación y los beneficios que ha supuesto la creación de los portales de transparencia, así como, un estudio de visitas al portal.

Objetivo principal

- Observar el panorama de los ayuntamientos de mediano tamaño a la hora de implantar los portales de transparencia como eje principal del desarrollo del gobierno abierto

Objetivos secundarios

- Observar el nivel de transparencia de los ayuntamientos
- Observar los procesos de participación de los ayuntamientos
- Observar si ha variado la manera de realizar políticas públicas de los ayuntamientos
- Observar la utilización de los portales de transparencia por la ciudadanía

Hipótesis

La transparencia es el aspecto más desarrollado a la hora de implantar el *Open Government*. La participación ciudadana y la colaboración no están lo suficientemente desarrolladas.

Marco teórico

Desde que apareció el término *Open Government*, escrito por Wallace Parks (1957) haciendo referencia al derecho de la ciudadanía sobre la información, muchos municipios de todo el mundo a tratado de llevar a cabo esta revolución en las AAPP, pero no todas con el mismo éxito, ni con el mismo fin.

Existen diferentes corrientes que opinan que la transparencia es innecesaria y otras que abogan por la necesidad de esta. Desde nuestra perspectiva, la transparencia es necesaria siempre y cuando vaya de la mano de la participación y la colaboración, con el objetivo de aplicar el *Open Government*, pero las administraciones corren el riesgo de quedarse en la transparencia, sin continuar dando pasos hacia el *Open Government*.

Consideramos de necesidad concretar los términos de Transparencia, participación, y colaboración para comprender de manera clara a que nos referimos cuando hablamos de estos términos. Para definirlos nos basaremos en la definición que proporciona Ramírez-Alujas, (2010):

Transparencia. Un gobierno transparente proporciona información sobre lo que está haciendo, sobre sus planes de actuación, sus fuentes de datos y sobre lo que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social;

Participación: Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Promueve la creación de nuevos espacios de encuentro que favorezcan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos;

Colaboración: Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Ello supone la cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y demás agentes, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente;

Volviendo al debate de la necesidad de la transparencia tenemos al autor Han Byung-Chul (2010) la transparencia de las administraciones públicas no es más que una demanda de una sociedad fetichista que no quiere otra cosa que consumir, en este caso información “privada”, esta hipótesis es un poco fatalista desde nuestro punto de vista, y preferimos verla desde la perspectiva de otros autores que la definen como una manera de luchar contra la corrupción e involucrar a la ciudadanía en la Administración.

“El concepto de gobierno abierto basado en los ejes como la transparencia, la participación y la colaboración ha sido una constante en los teóricos del gobierno abierto. En otras palabras, se dibuja una tendencia a una nueva relación gobierno-sociedad. Hoy el gobierno debe convertirse en plataforma de la democracia en esta nueva era de información. (Navarro F. :2010)

Metodología

Usaremos tanto una metodología cuantitativa (los indicadores ITA promovidos por Transparencia Internacional y los propuestos por Open Government Partnership como cualitativa (entrevistas en profundidad), pues creemos que las técnicas que utilizaremos se complementan de tal manera que obtener los mismos resultados obviando alguna de ellas resultaría complicado.

Indicadores ITA

Los índices de transparencia, miden el nivel de transparencia de diversas instituciones públicas ante la ciudadanía, a través de la información que publican en la página web los diferentes ayuntamientos¹.

¹ Información obtenida en la página web del ayuntamiento de Leioa, concretamente, en el portal de transparencia, sección Indicadores ITA: <http://leioazabalik.leioa.net/indicadores-ita>

Desde el año 2008 Transparencia Internacional (TI) se encarga de elaborar este índice de transparencia en el ámbito municipal, es quizás la referencia más conocida de análisis de transparencia al nivel de ayuntamientos². Este estudio se realiza cada 2 años. Observamos que existen 80 indicadores clasificados en 6 áreas:

1. Transparencia activa e información sobre la corporación municipal (Indicadores 1 al 21)

En este apartado se analiza la información que está relacionada con la publicidad activa sobre los cargos públicos, el personal, retribuciones del ayuntamiento.

Asimismo, se recoge la publicidad activa sobre la planificación, organización y patrimonio del Ayuntamiento.

Por último, se analiza la publicidad sobre los órganos de gobierno municipales, informes y resoluciones judiciales

2. Página web, relaciones con la ciudadanía y la sociedad, y participación ciudadana (Indicadores 22 al 36)

Por un lado, se observa la información sobre servicios municipales. Por otra parte, se analiza la información otorgada al ciudadano sobre la participación ciudadana e información de interés para el ciudadano.

3. Transparencia económico financiera (Indicadores 37 al 47)

Si observamos este tercer eje, se recoge información contable y presupuestaria; y la transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales.

4. Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios (Indicadores 48 al 59)

² Información obtenida en la página web del ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en el portal de transparencia: https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=u2eaae604_1483b4618a2_7ea3

En este cuarto apartado, se recogen las contrataciones; En segundo lugar, se analizan los convenios, encomiendas de gestión y subvenciones; Y, por último, se analizan los suministradores y los costes de los servicios, etc. que realiza el consistorio.

5. Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medio ambiente (Indicadores 60 al 71)

En estos 11 indicadores, se analiza la información que tiene relación con los planes de ordenación urbana y convenios turísticos; Por otro lado, información sobre licitaciones de obras públicas; y para finalizar, se analiza la información otorgada sobre urbanismo y obras de infraestructura.

6. Derecho de acceso a la información (Indicadores 72 al 80)

Y, por último, en este eje se recoge la información que tiene relación con la visibilidad, canales y características del acceso a la información pública; y por otro lado, se analiza la información que tiene relación con “reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública”.

A la hora de analizar los datos seguiremos la metodología del ITA, la cual da un punto al indicador que cumpla perfectamente el requisito exigido, medio punto al indicador que no lo satisfaga en su totalidad y cero puntos a los indicadores que no cumplan de ninguna manera el requisito.

En definitiva, nos basaremos en estos ejes para llevar a cabo el análisis de las diferentes páginas web de los ayuntamientos escogidos.

Indicadores Open Government Partnership

El 20 de septiembre de 2011 diferentes líderes de Gobierno y ciudadanos de diferentes partes del mundo se unieron para llevar a cabo una iniciativa que combinaba la rendición de cuentas, responsabilidad y la gobernanza. Hoy en día, la iniciativa Open Government Partnership (OGP), cuenta con 79 países, y un gran número de Gobiernos a nivel local que en total representan a más de 2 mil millones de personas.

El proceso para llevar a cabo nuevos planes de acción en los Gobiernos se realiza a través del trabajo de los Gobiernos con la sociedad civil, creando planes de acción cada dos años, con planes concretos en una determinada problemática. En total, se han realizado alrededor de 4.000 compromisos a nivel global.

Para observar si los Gobiernos y la sociedad civil siguen los diferentes compromisos marcados por el OGP, se tiene el denominado Mecanismo Independiente de Información (Independent Reporting Mechanism); Esta institución, evalúa el desarrollo y la aplicación de los planes de acción de los estados, así como el progreso realizado en los principios de Gobierno Abierto. En los diferentes informes que realizan, también exponen las mejoras técnicas que deben realizar los países.

Dentro de la OPG, además del ya nombrado Mecanismo Independiente de Información, encontramos más estructuras como:

- Comité de dirección
- Subcomités: 1. Gobernanza y liderazgo 2. Criterios y estándares 3. Aprendizaje e intercambio entre pares
- Grupos de trabajo temáticos: 1. Transparencia fiscal 2. Apertura legislativa 3. Acceso a la información 4. Anticorrupción 5. Datos Abiertos 6. Transparencia en los recursos naturales
- Unidad de apoyo
- Mecanismo Independiente de Información
- Compromiso con la sociedad civil
- Programa piloto de gobiernos subnacionales

De la misma manera encontramos los principios que propone la organización para evaluar una correcta aplicación de Gobierno abierto:

Tabla 1: Propuesta de Principios para Gobierno Abierto

Principio	Descripción
1. Participación efectiva	Se promueve la participación e incluye informar, consultar, involucrar y capacitar a los ciudadanos y las organizaciones

	sociales.
2. Transparencia y rendición de cuentas	Los gobiernos deben rendir cuentas de forma activa para todos sus actos y asumir la responsabilidad pública de sus acciones y decisiones.
3. Datos abiertos	Deben ser publicados datos abiertos completos, primarios, desglosados, actuales, con permiso para usar y de conformidad con las normas internacionales para la publicación de datos web.
4. Apertura y la reutilización de la información pública	La información pública debe fluir para alcanzar su pleno potencial. Con prioridad al uso de licencias libres que permiten la reutilización de la información.
5. Acceso y sencillez	Siempre que sea posible, utilizamos lenguaje simple y fácil de entender.
6. Colaboración y co-creación	Prácticas y políticas deben ser diseñadas para fomentar la colaboración y la co-creación en todas las etapas del proceso.
7. Inclusión y diversidad	Hay atención a la diversidad y la inclusión. Las mujeres, los discapacitados, las minorías y / o vulnerables están incluidos. La atención incluye el uso de idiomas, tecnologías y metodologías apropiadas para incluir a las minorías

Fuente: Bellix, Burle S. Guimarães, Machado 2016

Entrevistas en profundidad

(Este apartado no se ha realizado aún, se está desarrollando por ampliación del desarrollo del proyecto)

A la hora de pensar en la entrevista no debemos caer en el tópico de la entrevista convencional, la cual es cerrada, prescrita y poco adaptable a las situaciones. La entrevista en profundidad, en cambio, al carecer de directrices, estructuras, estándares y al ser abierta, nos proporciona datos que a primer visto nos serían difíciles de obtener.

Entendemos estas entrevistas como “Encuentros cara a cara entre investigador y los informantes, encuentros estos dirigidos a la comprensión de experiencias o situaciones, tal como expresan con sus propias palabras. Las entrevistas en profundidad siguen el modelo de una conversación entre iguales, y no de un intercambio formal de preguntas y respuestas (...) Implica no sólo obtener respuestas si no también aprender qué preguntas hacer y cómo hacerlas.” (Taylor, S.J y Bogdan.R, 1994).

Nos centraremos en una entrevista semi-estructurada ya que esta nos podrá proporcionar un cuadro amplio de una gama de escenarios, situaciones y personas que utilizando los indicadores no podríamos reconocer. Por ello, la combinación de la entrevista en profundidad y los indicadores nos aportará la información que de otra manera no podríamos conseguir.

Justificación metodológica

A continuación, realizaremos un breve resumen de la situación de los ayuntamientos en el territorio de Bizkaia para poder justificar nuestro objeto de estudio. Bizkaia, consta de 114 municipios, estos están repartidos en siete comarcas: Encartaciones, Gran Bilbao, Uribe, Busturialdea, Lea-Artibai, Duranguesado y Arratia Nervión.

Tan solo siete ayuntamientos superan los 30.000 habitantes y todos ellos están situados en El Gran Bilbao. Cuatro ayuntamientos se encuentran entre 20.000 y 30.000 habitantes y nueve cuentan con entre 10.000 y 20.000 habitantes. Por lo tanto, tenemos 94 de los 114 ayuntamientos que existen en Bizkaia con menos de 10.000 habitantes, de los cuales 39 tienen menos de 1.000 habitantes. Por ende, la mayoría de los ayuntamientos de Bizkaia son de un tamaño de entre 1.000 y 10.000. Comprendemos que la implantación de los portales de transparencia en municipios de este tamaño es complicada por lo que los descartaremos de nuestro análisis.

Por ello, en nuestro estudio nos centraremos en los ayuntamientos de tamaño medio que son los que se encuentran entre 20.000-30.000 habitantes y entre 10.000 y 20.000, seleccionaremos 4 ayuntamientos y observaremos como responden a los indicadores del ITA, así como a los principios de Open Government Partnership para posteriormente realizar entrevistas en profundidad con técnicos de cada ayuntamiento con el fin de observar el proceso de transparencia seguido por la localidad y su contacto con el ciudadano.

Los indicadores ITA son una de las herramientas más utilizadas para observar el nivel de transparencia de los ayuntamientos de manera estandarizada, estos buscan poder elaborar comparaciones entre ayuntamientos, pero sin embargo muchos de estos ayuntamientos se enorgullecen en sacar una puntuación alta en este índice, sin tener en cuenta que esto no es una estimación real de la transparencia que recibe la ciudadanía, por ello, ¿qué es sacar una puntuación alta en un índice de transparencia, si esta no está enfocada ni tiene el objetivo claro de mejorar la relación entre el ciudadano y la administración?.

Análisis

Comenzaremos observando el resultado de cada ayuntamiento en los indicadores ITA, para continuar con su implicación en transparencia y cooperación, mediante la observación de los procesos participativos y de colaboración que se publican en la página y mediante las entrevistas con los/las técnicos en el área de transparencia. Con el fin de determinar si la transparencia que presenta cada uno de ellos está relacionada directamente con su aplicación de Open Government o no.

Comenzaremos por el ayuntamiento de Leioa:

Transparencia activa e información sobre la corporación municipal que está integrada por 21 indicadores en la que Leioa obtiene una puntuación de 18, por lo cual podríamos decir que Leioa cumple el criterio de transparencia activa sobre la información de la corporación municipal. Teniendo como cuenta pendiente la publicación de los gastos de viaje del alcalde y concejales.

Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana la cual consta de 15 indicadores de los cuales Leioa cumple todos a excepción de la información de las incidencias en los servicios municipales, las cuales no aparecen de forma continuada y clara.

Transparencia económico-financiera este apartado está compuesto por 11 indicadores de los cuales cumple en un 9,5 sin ninguna carencia importante.

Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios compuesta por 12 indicadores de los cuales cumple 10,5 sin ninguna falta grave, aunque hay varios que los cumple a medias.

Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente formado por 12 indicadores donde obtiene una puntuación de 10.5 teniendo una carencia en la transparencia en cuanto al listado de empresas que han concurrido a las licitaciones de obras públicas, carencia que encontramos en los demás municipios analizados.

Derecho de acceso a la información compuesto por 9 indicadores en los que obtiene un 7 en parte por la carencia de formas de identificación del ciudadano.

Este municipio es el que mejor puntuación ha obtenido en los indicadores ITA de todos los ayuntamientos estudiados, podemos afirmar que el ayuntamiento de Leioa transparente en gran medida. En cuanto a participación y colaboración el propio municipio ha realizado un estudio mediante entrevistas y encuestas para conocer la opinión de la ciudadanía, un 60% de los habitantes de Leioa estiman que su opinión no influye en las decisiones del ayuntamiento y un 66% que facilita poco o nada la participación ciudadana. La localidad ha realizado esfuerzos por fomentar la participación y colaboración, pero no son suficientes, por lo que a pesar de tener un alto nivel de transparencia 85.63% observando el ITA no podemos afirmar que este acompañado de un grado significativo de participación. En el estudio realizado por el ayuntamiento observamos que la falta de participación en el municipio se da en mayor parte por falta de tiempo, por lo que el municipio debería buscar nuevas formas de participación que no requieran asistir presencialmente y faciliten la compaginación de horarios.

Ayuntamiento de Galdakao:

Transparencia activa e información sobre la corporación municipal que está integrada por 21 indicadores en la que Galdakao obtiene una puntuación de 17, por lo cual podríamos decir que Galdakao también cumple el criterio de transparencia activa sobre la información de la corporación municipal. Teniendo como cuenta pendiente la publicación de los gastos de viaje del alcalde y concejales y el inventario actualizado de los bienes.

Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana la cual consta de 15 indicadores en los cuales Galdakao obtiene una puntuación de 10 teniendo carencias graves en el ofrecimiento de una carta de servicios, no hay espacio para que el ciudadano exprese opiniones y propuestas y por último la web no informa sobre la participación ciudadana sobre diferentes planes económicos.

Transparencia económico-financiera este apartado está compuesto por 11 indicadores de los cuales obtiene un 6.5 con dos fallos trascendentales: la entidad no informa explícitamente en la web la publicación de sus cuentas en el Tribunal de Cuentas sobre Rendición de Cuentas cosa que sucede en Durango y Sestao de la misma manera y por otro lado no se publican los indicadores de los ingresos por habitante e inversión por habitante.

Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios compuesta por 12 indicadores de los cuales cumple 7.5 con 3 faltas graves, teniendo estas faltas en las actas y modificaciones de contratación y en la proporción de datos estadísticos sobre el volumen presupuestario de los contratos adjudicados, aunque hay varios que los cumple a medias.

Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente formado por 12 indicadores donde obtiene una puntuación de 8 teniendo una carencia en la transparencia en cuanto al listado de empresas que han concurrido a las licitaciones de obras públicas y en la publicación en inversión en estructuras de cada habitante.

Derecho de acceso a la información compuesto por 9 indicadores en los que obtiene un 7 en parte por la carencia de formas de identificación del ciudadano y por falta de información estadística con periodicidad en torno a solicitudes al derecho a la información.

Observamos cómo este ayuntamiento tiene un nivel de transparencia del 70% que es una cifra aceptable, pero observamos cómo no cumple gran parte de los indicadores de Open Government Partnership pues la elaboración de datos no es ágil y no publica información constantemente, haciendo que estos no sean de utilidad por su demora. También observamos que buscar información dentro de esta página es complicado lo que probablemente produce desapego de la ciudadanía. Lo más destacable en torno a participación es la elaboración de

presupuestos del ayuntamiento, esta participación deja mucho que desear pues el único proceso participativo que consta es de 2016.

De nuevo observamos cómo a pesar de implantar de manera adecuada la transparencia, esta no se ve correspondida por elevados índices de participación ciudadana.

Ayuntamiento de Durango:

Transparencia activa e información sobre la corporación municipal que está integrada por 21 indicadores en la que Durango obtiene una puntuación de 19,5, por lo cual podríamos decir que Durango también cumple el criterio de transparencia activa sobre la información de la corporación municipal. Teniendo como cuenta pendiente la publicación de los gastos de viaje del alcalde y concejales y el inventario actualizado de los bienes.

Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana la cual consta de 15 indicadores en los cuales Durango obtiene una puntuación de 9.5 teniendo carencias graves en la publicación de procedimientos administrativos actualizados, el ofrecimiento de información estadística sobre, no hay espacio para que el ciudadano exprese opiniones y propuestas.

Transparencia económico-financiera este apartado está compuesto por 11 indicadores de los cuales obtiene un 8.5 con dos fallos importantes: la entidad no informa explícitamente en la web la publicación de sus cuentas en el Tribunal de Cuentas sobre Rendición de Cuentas cosa que sucede en Galdakao y Sestao de la misma manera y por otro lado no se publican los indicadores de los ingresos por habitante e inversión por habitante y publicación de informes de órganos de control externo.

Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios compuesta por 12 indicadores, de los cuales cumple 10.5 con 1 falta grave

Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente formado por 12 indicadores donde obtiene una puntuación de 10 teniendo una carencia en la transparencia en cuanto al listado de empresas que han concurrido a las licitaciones de obras públicas y en la publicación en inversión en estructuras de cada habitante.

Derecho de acceso a la información compuesto por 9 indicadores en los que obtiene un 6.5 en parte por la carencia de formas de identificación del ciudadano y por falta de información estadística con periodicidad en torno a solicitudes al derecho a la información al igual que Galdakao.

Este municipio obtiene una puntuación de 80.63% de transparencia según ITA, observamos cómo no tiene ninguna carencia grave en el conjunto de los apartados, seguimos observando los problemas a la hora de publicar datos estadísticos que faciliten el conocimiento del uso de la página. Esto es un problema desde el punto de vista de Open Government Partnership pues no se generan datos automáticamente y con la rapidez necesaria.

En cuanto a la relación de la Transparencia con la participación y la colaboración podemos afirmar que existen algunos procesos participativos en el municipio como la agenda local 21. Esta participación es baja y no está en contacto con la ciudadanía, por lo que no podemos afirmar que la participación ciudadana acompañe a su nivel de transparencia.

Ayuntamiento de Sestao:

Transparencia activa e información sobre la corporación municipal que está integrada por 21 indicadores en la que Sestao obtiene una puntuación de 9, por lo cual podríamos decir que Sestao no cumple el criterio de transparencia activa sobre la información de la corporación municipal. Teniendo muchas carencias como, por ejemplo, la agenda institucional del alcalde, así como la gestión de los documentos y archivos del ayuntamiento y las retribuciones de los altos cargos, lo que creemos indispensable.

Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad, y participación ciudadana la cual consta de 15 indicadores en los cuales Sestao obtiene una puntuación de 9 teniendo carencias graves carencias similares al resto de municipios analizados.

Transparencia económico-financiera este apartado está compuesto por 11 indicadores de los cuales obtiene un 0.5 esta área no informa de nada en lo referente a los presupuestos del ayuntamiento, lo único que se publica y de forma parcial es el periodo medio de pago a proveedores.

Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios compuesta por 12 indicadores de los cuales cumple 8 con 2 faltas graves, la no publicación de las asignaciones económicas que conceden a los grupos municipales y en la proporción de datos estadísticos sobre el volumen presupuestario de los contratos adjudicados, aunque hay varios que los cumple a medias.

Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente formado por 12 indicadores donde obtiene una puntuación de 3 este es otra área en la que no se encuentra apenas información, publicando solo de manera correcta el PGOU y las modificaciones que se realizan en los proyectos de las obras más importantes.

Derecho de acceso a la información compuesto por 9 indicadores en los que obtiene un 3 suspendiendo también en este apartado donde solo publica de manera clara la entidad a la que dirigirse en caso de tener una reclamación en el ejercicio de acceso a la información.

El ayuntamiento de Sestao obtiene el peor resultado de todos los casos que hemos estudiado, un 40.63% no llegando ni al aprobado, el municipio tiene carencias que son injustificables en materia económica, de urbanismo y de acceso a la información. A pesar de tener una transparencia mínima el ayuntamiento consta de una aplicación para informar telemáticamente de problemas que surgen en el municipio, por lo que en torno a participación no está excesivamente por detrás del resto de municipios analizados.

Conclusión

Tras el estudio de los 4 municipios seleccionados podemos afirmar que la transparencia en los municipios de medio tamaño de Bizkaia es significativamente buena, a pesar de que Sestao no consigue ni llegar a un 50% de los indicadores ITA. Observamos que a pesar de obtener una buena puntuación en los indicadores ITA esta parece artificial, da la sensación de que los portales de los municipios analizados están contruidos en torno a superar esta prueba de transparencia internacional en vez de enfocar estos a mejorar el conjunto de la relación del ciudadano con la administración y el empoderamiento del mismo.

Esto mismo lo detectamos en la periodicidad de la publicación de los datos, los municipios no se han esforzado en crear portales que se actualicen de manera automática, cosa que creemos imprescindible atendiendo a los principios de eficiencia y eficacia, ya que supondría un

ahorro del coste y una mayor calidad de la información, pues como afirma uno de los indicadores de Open Government Partnership “Deben ser publicados datos abiertos completos, primarios, desglosados, actuales, con permiso para usar y de conformidad con las normas internacionales para la publicación de datos web”.

En cuanto a nuestra hipótesis: La transparencia es el aspecto más desarrollado a la hora de implantar el *Open Government*. La participación ciudadana y la colaboración no están lo suficientemente desarrolladas. Este municipio tiene el mayor grado de transparencia de los ayuntamientos estudiados y su propia ciudadanía corrobora nuestra hipótesis; afirmando que su opinión no importa y que no se fomenta la participación en la localidad según un estudio realizado por el propio municipio a mano de Gorbeña, Lucía; Magunazelaia, Saioa. (2016).

Este municipio realiza grandes esfuerzos en pro de la transparencia y de la participación, por lo que no podemos decir que su objetivo no sea la aplicación del *Open Government*, si no que como sucede en la mayoría de los procesos participativos los ciudadanos no se encuentran lo suficientemente motivados debido a que no creen que su opinión incida en las políticas públicas.

En el resto de municipios podemos observar que la Transparencia no va en relación con la participación pues esta no varía de Sestao a Durango, ya que existe un proceso participativo semejante en ambos municipios a pesar de que Durango duplique a Sestao en los indicadores ITA, confirmando de nuevo nuestra hipótesis.

En definitiva, consideramos que la transparencia es un eje principal hacia el camino del Gobierno Abierto, y que es uno de los primeros pasos a tomar para llegar a esa meta, pero observamos como muchos municipios se conforman con aparentar transparencia a ojos de observadores internacionales sin continuar con los demás ejes que son participación y colaboración. Tendemos que los indicadores ITA al tratarse de una estandarización de la transparencia no proporcional la sensación real que tiene el ciudadano, y esto es lo que queremos resaltar.

Bibliografía

Parks, W. (1957). The open government principle: applying the right to know under the Constitution. *The George Washington Law Review*, 26 (1)

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Norma Foral 1/2016, de 17 de febrero, de Transparencia de Bizkaia.

Byung-Chul, Han. *La sociedad de la transparencia*, Herder Editorial, 2013.

García, J. (2014). *Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas*.

Nicandro, C. (2015). *¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual*.

Molina, J. Manuel, J. (2018). *Gobierno abierto, transparencia y ética pública*.

RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. (2010), "Innovación en la gestión pública y open Government (gobierno abierto): una vieja nueva idea" *Revista Buen Gobierno*, Núm. 9 pp. 94-133.

Navarro F. (2013) *¿Que transparencia requiere el gobierno abierto?* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México

Gorbeña, Lucía; Magunazelaia, Saioa. (2016). *Diagnóstico de la Participación Ciudadana en el municipio de Leioa*. Centro Universitario de Transformación de Conflictos. Ayuntamiento Leioa.

Taylor, S.J. Bogdan, (1994) R.-*Introducción a los métodos cualitativos en investigación. La búsqueda de los significados*. Ed. Paidós, España,

Bellix , Laila; Guimarães, Caroline Burle S.; Machado Jorge (2016)“¿Qué tal definir principios de gobierno abierto?”. Documento presentado en el VII Congreso Internacional en Gobierno,
Administración y Políticas Públicas (GIGAPP). del 3 al 5 de octubre de 2016 Madrid, España,