



# TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y GOBIERNO ABIERTO A NIVEL SUBNACIONAL

## ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

**Diana L. Becerra-Peña,  
Patricia Gutiérrez Moreno,  
Filadelfo León-Cazarez**

La transparencia fiscal en los gobiernos subnacionales mexicanos: un análisis de sus determinantes

**Luiza Reis Teixeira y Marco Antonio Carvalho Teixeira**  
Arquitetura da participação social no Brasil: um espaço em construção

**Franco Ciucci, Lucía Díaz, María Verónica Alderete, Sebastián Linares**  
Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: el caso de las capitales de provincia de Argentina

**Carmen Pineda Nebot**

Transparencia en la contratación pública local de los ayuntamientos del País Vasco (España)

**Ruth Marleny Escobar Rivera y María Lourdes Romo Aguilar**

Los instrumentos de planeación local y la prevención de desastres un análisis de gestión ambiental transversal en Mexicali, Baja California

**Carolina Abeleida Díaz, Javiera Carvajal González, Lorayne Finol Romero, Liliana Manzano Chávez**

Avances de la transparencia activa y datos abiertos en gobiernos locales: el caso de Coquimbo y La Serena en Chile

www.revistariem.cl

# RIEM

REVISTA IBEROAMERICANA  
DE ESTUDIOS MUNICIPALES

AÑO X · Nº 20 · EDICIÓN ESPECIAL · AGOSTO 2019 · SANTIAGO DE CHILE



Año X - N° 20 - Edición Especial  
Agosto - diciembre 2019, Santiago, Chile  
Instituto Chileno de Estudios Municipales  
Universidad Autónoma de Chile  
176 páginas

e-ISSN 0719-1790

Galvarino Gallardo 1973, Providencia, Santiago, Chile.  
Teléfono: + (56) (2) 2705 7909/ + (56) (2) 2705 7905  
**revista@ichem.cl**  
**www.revistariem.cl**

Diseño de portada y diagramación  
www.marmota®.cl

Santiago de Chile

**Revista Iberoamericana de Estudios Municipales**

Esta publicación es financiada por la Universidad Autónoma de Chile y no tiene fines comerciales.

**EDITOR**

Dr. José Andrés Hernández Bonivento  
Director Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

**CO-EDITOR**

Dr. Camilo Vial  
Universidad Autónoma de Chile

**COORDINADOR EDITORIAL**

Mg. Andrés Rojas Böttner  
Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM)

**COMITÉ EDITORIAL**

Dr. Augusto Barrera Guarderas,  
CITE-FLACSO, Ecuador

Dr. Gonzalo Delamaza, Universidad  
de Los Lagos, Chile

Dr. Víctor Ramiro Fernández,  
CONICET-FCJS-UNL

Dr. Eduardo José Grin, Fundação  
Getulio Vargas-FGV/EAESP  
São Paulo, Brasil

Dra. Altair Jesica Magri Díaz,  
Universidad de la República, Uruguay

Dr. Jhon Williams Montoya,  
Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia

Dr. Bernardo Eric Navarrete Yáñez,  
Universidad de Santiago de Chile,  
Chile

Dr. José Manuel Ruano de la Fuente,  
Universidad Complutense de Madrid,  
España

Dr. Robert Andrew Nickson,  
University of Birmingham,  
Reino Unido

Dr. Manuel Zafra Víctor,  
Universidad de Granada

Dra. Alicia Ziccardi,  
Universidad Nacional Autónoma  
de México, México

# ÍNDICE

- ARTÍCULOS**
- 5.** **Diana L. Becerra-Peña, Patricia Gutiérrez Moreno y Filadelfo León-Cazarez**  
La transparencia fiscal en los gobiernos subnacionales mexicanos: un análisis de sus determinantes
- 33.** **Luiza Reis Teixeira y Marco Antonio Carvalho Teixeira**  
Arquitetura da participação social no brasil: um espaço em construção
- 59.** **Franco Ciucci, Lucía Díaz, María Verónica Alderete y Sebastián Linares**  
Construcción de un índice para medir la transparencia municipal: el caso de las capitales de provincia de Argentina
- 85.** **Carmen Pineda Nebot**  
Transparencia en la contratación pública local de los ayuntamientos del País Vasco (España)
- 113.** **Ruth Marleny Escobar Rivera y María Lourdes Romo Aguilar**  
Los instrumentos de planeación local y la prevención de desastres un análisis de gestión ambiental transversal en Mexicali, Baja California
- 149.** **Carolina Abeleida Díaz, Javiera Carvajal González, Lorayne Finol Romero, Liliana Manzano Chávez**  
Avances de la transparencia activa y datos abiertos en gobiernos locales: el caso de Coquimbo y La Serena en Chile

# 1

## LA TRANSPARENCIA FISCAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES MEXICANOS: UN ANÁLISIS DE SUS DETERMINANTES

### FISCAL TRANSPARENCY IN MEXICAN SUB-NATIONAL GOVERNMENTS: AN ANALYSIS OF ITS DETERMINANTS

**Diana L. Becerra-Peña<sup>1</sup>**  
**Patricia Gutiérrez Moreno<sup>2</sup>**  
**Filadelfo León-Cazarez<sup>3</sup>**

Recibido: 29/05/2019  
Aceptado: 08/07/2019

#### RESUMEN

La transparencia fiscal (TF) es una herramienta para legitimar una democracia y recuperar la confianza ciudadana. Los estudios a nivel gobierno central se han concentrado en realizar comparaciones internacionales sobre los determinantes de la TF, sin embargo, pocos estudios lo han abordado a nivel subnacional debido a la falta de información desagregada. En este trabajo se propone analizar los factores socioeconómicos, fiscales y políticos que afectan la TF en el contexto local, para lo cual se utilizarán datos para los estados mexicanos durante 2014-2017. Los resultados indican que el Producto Interno Bruto Estatal per cápita tiene una relación positiva con el nivel de TF alcanzado a nivel estatal; en tanto que, existe una relación negativa entre el grado de TF y el nivel de deuda *per cápita* y la ideología de izquierda.

1. Departamento de Métodos Cuantitativos, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.  
Contacto: [diana.bp@academicos.udg.mx](mailto:diana.bp@academicos.udg.mx)

2. Departamento de Impuestos, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México. Contacto: [patygtz@cucea.udg.mx](mailto:patygtz@cucea.udg.mx)

3. Departamento de Métodos Cuantitativos, Universidad de Guadalajara, Jalisco, México.  
Contacto: [leon@academicos.udg.mx](mailto:leon@academicos.udg.mx)

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia fiscal, producto interno bruto, deuda, ideología de izquierda, gobiernos subnacionales.

### ABSTRACT

*Fiscal transparency (FT) is a tool to legitimize a democracy and regain citizen confidence. Studies at the central government level have concentrated on making international comparisons on the determinants of FT, however, few studies have addressed it at the subnational level due to the lack of disaggregated information. This paper proposes to analyze the socioeconomic, fiscal and political factors that affect FT in the local context, for this purpose, data will be used for the Mexican states during 2014-2017. The results indicate that State Gross Domestic Product per capita has a positive relationship with the level of FT reached at the state level; while there is a negative relationship between the degree of FT and the level of debt per capita and left-wing ideology.*

**KEYWORDS:** Fiscal transparency, gross domestic product, debt, left-wing ideology, subnational governments.

## INTRODUCCIÓN

Una de las características esenciales de un buen gobierno es la transparencia, pieza clave en el proceso de la rendición de cuentas dentro del sector público (Alonso & García, 2014), de tal modo que con ello se contribuya a la legitimación de una democracia, en el perseverante camino de la recuperación y de la permanencia de la confianza del ciudadano.

Con el paso del tiempo, el precepto de la transparencia fiscal (TF)<sup>2</sup> ha tomado gran relevancia, ubicándose al centro de las agendas públicas de los diferentes Estados, sobre todo ante este escenario de constante escasez y donde se precisa de actuar con austeridad toda vez que se refiera a la gestión de los recursos públicos, buscando evitar los malos usos, las ineficiencias y los abusos de poder.

Dentro del contexto internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han elaborado una serie de códigos y principios sobre los cuales se sientan las bases para las buenas prácticas en materia de transparencia fis-

2. En la revisión de literatura se encontró que, para hacer referencia a la transparencia sobre las cuestiones relacionadas con la política fiscal – ingresos, gastos y deuda pública – se emplean indistintamente los términos de transparencia fiscal, transparencia presupuestaria/presupuestal y transparencia financiera. A lo largo de este documento se decide unificar el término y utilizar transparencia fiscal.

cal (Alt, Lassen, & Rose, 2006), colocando precedentes a las actuaciones de los gobiernos dentro de los ciclos presupuestarios (Polo-Otero, 2011).

En los últimos años ha comenzado a formarse un consenso alrededor de la afirmación de que la TF implica más que el acceso a la información, donde se precisa que esta última sea comprensible para todos los interesados (Hood, 2006). Pese a lo anterior, aun no existe una única definición sobre el concepto de TF dada su multidisciplinariedad.

Bajo este escenario, y con ayuda de la TF, la ciudadanía puede exigir al gobierno abrir sus procesos internos de toma de decisiones a través de la información sobre el presupuesto, así como demandar una mejora en el desempeño y evaluar la eficacia de la actuación pública (Harrison & Sigit, 2014).

Gracias a la relevancia que tiene la TF se ha encontrado un avance en el estudio de sus determinantes, siendo el caso de los gobiernos centrales el más analizado, lo que abre un nicho de oportunidad para el contexto de los gobiernos subnacionales, quienes tienen una mayor cercanía a la ciudadanía para escuchar sus necesidades y atender sus demandas.

De lo anterior surgen las siguientes interrogantes, ¿qué factores socioeconómicos, fiscales y políticos influyen en el nivel de TF de los gobiernos estatales mexicanos? ¿cuál es la importancia que tienen estos factores? Así, el objetivo de este trabajo es analizar los factores socioeconómicos, fiscales y políticos determinantes del grado de TF en los gobiernos subnacionales mexicanos.

Para lo anterior, se utilizará el paradigma cuantitativo con ayuda de la estimación de un modelo de regresión a través de un panel de corte transversal con información para las treinta y dos entidades federativas mexicanas de 2014 a 2017, con efectos aleatorios y errores estándar robustos.

La relevancia de este tipo de análisis recae, además de la cercanía que guardan los gobiernos subnacionales con la población, en que la mayoría de las variables empleadas para identificar qué relación guardan con la TF, principalmente los factores socioeconómicos y fiscales, difícilmente pueden ser controladas por los servidores públicos en un contexto local.

La estructura del documento es como sigue, en la sección dos se esbozan diferentes acepciones de TF, así como una revisión de literatura sobre estudios previos dentro del contexto local. En la sección tres, se formulan las hipótesis de trabajo, se describen las variables, el origen de los datos y la propuesta de diseño metodológico. Los resultados del análisis estadístico y



la discusión de los hallazgos se presentan en la sección cinco. Finalmente, se cierra con un apartado de reflexiones finales y se mencionan algunas limitaciones en esta investigación.

## 2. REVISIÓN DE LITERATURA

### 2.1 LA TRANSPARENCIA FISCAL

Dentro de la literatura, encontramos una vasta cantidad de definiciones de transparencia, que coinciden al considerar una apertura en el flujo de información económica, social y política hacia todos los actores involucrados (Kaufmann & Kraay, 2002). Bajo este escenario, una de las acepciones más populares ha sido la propuesta por Kopits y Craig (1998) que enfatiza en la apertura de la estructura y las funciones públicas, la política fiscal, así como de la cuenta pública y sus proyecciones.

Con el paso de los años, la divulgación de la información ha pasado de ser realizada exclusivamente bajo previa petición y a discreción (transparencia reactiva), a una difusión cada vez más dinámica (transparencia proactiva) dentro de las administraciones públicas (Piotrowski, 2008). Así, gracias a la apertura de la información, la transparencia ayuda a cumplir requisitos formales y abona a fortalecer una actitud proactiva del sector público hacia la ciudadanía, de manera que se disponga a publicar y compartir información acerca de sus actividades, presupuestos y políticas (Alonso & García, 2014).

Sin embargo, dentro del ámbito fiscal, la transparencia es más que sólo rendir cuentas, dado que es considerada como una herramienta que forma parte de un sistema de rendición de cuentas (Almeida, 2014), que coadyuva a la vinculación del ciclo presupuestario con las demandas del mercado, de la sociedad y la participación ciudadana (Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías, & Santiago-Boubeta, 2013).

En este sentido, la TF se inserta en el derecho a conocer tanto los ingresos como los egresos del Estado (Luna & Ríos, 2013). Asimismo, un oportuno acceso a información confiable, oportuna, entendible e incluso comparable con otros entes públicos (Kopits & Craig, 1998) facilita la rendición de cuentas. De ahí que la tendencia de apertura de los datos públicos vaya en incremento, y, en consecuencia, la transparencia sobre la actuación pública ha aumentado (Alonso & García, 2014).

De acuerdo con Almeida (2014), la TF resulta complementaria a la rendición de cuentas y viceversa, con lo que de manera conjunta incentivan una me-

jora en la generación y la asignación de recursos, así como en la adquisición de financiamiento, en suma con ello se obtienen resultados positivos en términos de crecimiento, equidad, eficiencia, mitigación de pobreza y crecimiento sostenible.

La TF es considerada una precondition de suma importancia para la sostenibilidad macroeconómica, la buena gobernanza y la estabilidad fiscal (Kopits & Craig, 1998). Bajo esta línea, la TF conduce a una política fiscal más responsable (Hemming & Kell, 2001), el buen gobierno en términos tributarios y la mitigación del problema de la corrupción (Polo-Otero, 2011). Algunos de los gobiernos han adoptado de manera voluntaria procesos de contabilidad y de presentación de informes con lo que han conseguido mayor divulgación que otros gobiernos, de acuerdo con Ingram (1984), esta situación puede deberse a las diferencias que hay en los incentivos que afectan el comportamiento de quienes monitorean y/o por las acciones de los gobiernos.

Así, para demostrar que los servidores públicos actuaron conforme a sus responsabilidades deberán rendir cuentas a la ciudadanía (Shapiro, 2005), lo que como consecuencia traerá un incremento en la confianza hacia el gobierno (Laswad, Fisher, & Oyelere, 2005), y todo esto en conjunto ayudará a que paulatinamente se visibilicen con mayor frecuencia los procesos públicos (Ferraz & Tejedo-Romero, 2016).

## **2.2 DETERMINANTES DE LA TRANSPARENCIA FISCAL**

La revisión de literatura nos muestra la importancia que tiene la TF, ello ha colocado en la agenda de investigación el análisis de los factores que contribuyen a mejorar el nivel de transparencia dentro de la administración pública, dónde destaca el estudio de los gobiernos centrales y se abre paso a explorar la situación que guardan los gobiernos locales.

A continuación, en la Tabla 1, se realiza un pequeño esbozo acotado en investigaciones previas que se centran en el análisis de variables que inciden en el nivel de TF en el contexto de los gobiernos subnacionales.

**TABLA 1. ESTUDIOS PREVIOS A NIVEL LOCAL: DETERMINANTES DE LA TRANSPARENCIA FISCAL**

Autor	Objeto de estudio	Lugar	Período	Relación con la transparencia	
				Positiva	Negativa
Alt, Lassen y Rose (2006)	50 estados	EE.UU.	1972-2002	Competencia electoral Desequilibrios fiscales	Polarización política
Styles y Tennyson (2007)	300 municipios	EE.UU.	2000	Población Ingreso per cápita Deuda	
Justice y Mcnutt (2013)	estados norteamericanos	EE.UU.	2010	Capital social Percepción de corrupción Política tradicionalista Población Gastos generales	
Serrano-Cinca, Rueda-Tomás y Portillo-Tarragona (2009)	92 administraciones locales	España	2006	Población Ingreso per cápita Acciones e-democráticas	
Polo-Otero (2011)	680 municipios	España	2001-2004		Deuda Población
Guillamón, Bastida y Benito (2011)	100 municipios grandes	España	2008	Impuestos per cápita Transferencias per cápita Población Ideología izquierda	
Guillamón, Ríos y Vicente (2011)	100 municipios	España	2008 y 2010	Ideología izquierda Fragmentación gubernamental	Desocupación Gasto
Esteller-More y Polo-Otero (2012)	691 municipios	España	2008-2010	Competencia electoral Descentralización	
Albalate (2013)	103 municipios grandes	España	2008-2010	Población Ideología izquierda	Capital Participación electoral Turismo Mayoría en gobierno
Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías, & Santiago-Boubeta (2013)	33 municipios	España	2007		Déficit

Autor	Objeto de estudio	Lugar	Período	Relación con la transparencia	
				Positiva	Negativa
Vila (2013)	529 municipios	España	2009	Población Inversión	Deuda Competencia electoral
Alonso y García (2014)	municipios	España	2008-2012	Población	Ideología izquierda Desocupación
Ferraz y Tejedero-Romero (2016)	109 municipios españoles	España	2008	Participación electoral Población Inversión Competencia electoral	
García y Matallana (2017)	110 ayuntamientos	España		Ninguno	Ninguno
Tejedero-Romero y Ferraz (2018)	100 municipios	España	2008	Acceso a internet Población Presión fiscal elevada Ideología izquierda Partido regional	
Tavares y Ferreira (2013)	278 municipios	España	2013	Desocupación Edad media población	Gobernantes varones Mandatos consecutivos Mayor margen de victoria local
Zuccolotto y Carvalho (2014)	26 estados y un Distrito Federal	Brasil	2010		Deuda
Ribeiro, Nogueira y Freitas (2017)	308 municipios	Portugal	2013	Población Personas entre 15 y 74 años Desocupación Autonomía financiera Deuda	
Ott, Mačkić y Bronić (2018)	128 ciudades y 428 municipios	Croacia	2015 y 2016	Ingreso per cápita Población	Ideología política Competencia electoral
Birskyte (2018)	60 municipios	Lituania	2014	Deuda	Población rural Participación electoral Ingresos per cápita Transferencias
Sun y Andrews (2019)	90% de las ciudades a nivel provincial, subprovincial y de prefectura	China	2017	Población Uso de internet Jerarquía administrativa	Apertura económica Transferencias

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE LOS AUTORES CON BASE EN LA REVISIÓN DE LITERATURA.

De lo anterior, se observa que hay una tendencia a estudiar los gobiernos municipales, donde destaca el caso de España, mientras que en los gobiernos estatales sobresalen los trabajos llevados a cabo para Estados Unidos. Ello confirma la imperante necesidad de abrir paso al estudio del contexto latinoamericano, como lo hace este trabajo al enfocarse en los gobiernos subnacionales en México.

Asimismo, se destaca que existen diferentes incentivos que ayudan a divulgar la información presupuestaria de los diferentes gobiernos, estos pueden ser socioeconómicos (como el nivel de ingreso per cápita, el tamaño de la población), fiscales (como la deuda, las transferencias, el déficit) y políticos (como la competencia electoral, la ideología política, el partido regional). Sin embargo, aún no existe un conceso acerca de los determinantes de la TF, independientemente si se trata de un gobierno central o subnacional, algunas de las variables que destacan por su significancia son el tamaño de la población, el ingreso per cápita, la ideología política, la competencia electoral, la deuda y las transferencias, por mencionar algunas.

### 3. PROPUESTA METODOLÓGICA

En el contexto mexicano, la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, así como los medios para la rendición de cuentas, en los niveles subnacionales han avanzado de manera dispar si se comparan con los adelantos que se han alcanzado a nivel federal.

La información fiscal que por ley tienen la obligación de mostrar en sus portales electrónicos las entidades federativas y municipios, para con ello cumplir con los principios y bases que se ha establecido en el artículo 6° Constitucional, apartado A, fracción I, es la siguiente:

“Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”...

Es en esta directriz de observancia obligatoria la que guía los demás ordenamientos que existen en México para cumplir con la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de recursos públicos ya sea la Ley Ge-

neral de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) y la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM).

De la revisión de literatura se destaca que a pesar de la relevancia que tiene la TF en el sector público, existe un vacío en el estudio de los determinantes de la TF en México, especialmente en el caso de los gobiernos subnacionales. Dicho lo anterior, se toma como unidad de análisis a los treinta y dos estados que conforman el territorio mexicano.

El hecho de conocer cuáles son los factores que inciden en la transparencia fiscal, pueden llevar a una mejora en los procesos presupuestarios y de rendición de cuentas en los gobiernos subnacionales. De ahí que el objetivo de este trabajo sea identificar los elementos que determinan la TF en los estados mexicanos.

A continuación, se enfatiza la importancia de un grupo de variables que han sido seleccionadas conforme a la revisión de literatura para incorporar al análisis de los determinantes de la TF en el contexto subnacional, así como las respectivas hipótesis sobre la relación que guardan con el grado de TF (ver Tabla 2).

**TABLA 2. RESUMEN DE HIPÓTESIS A CONTRASTAR**

Variable	Relación	Hipótesis
Transparencia fiscal_1	(+)	H1: Existe una relación positiva entre el nivel de TF del estado un periodo anterior y el grado de TF.
<b>Socioeconómicas</b>		
Población	(+)	H2: Existe una relación positiva entre el tamaño del estado en número de habitantes y el grado de TF.
Hombres	(+)	H3: Existe una relación positiva entre el número de hombres que viven en el estado y el grado de TF.
Población 65 años y más	(-)	H4: Existe una relación negativa entre el número de habitantes de 65 años y más del estado y el grado de TF.
Alfabetización	(+)	H5: Existe una relación positiva entre el nivel de alfabetización del estado y el grado de TF.
Desocupación	(-)	H6: Existe una relación negativa entre la tasa de desocupación del estado y el grado de TF.
PIBE per cápita	(+)	H7: Existe una relación positiva entre el PIBE per cápita del estado y el grado de TF.
<b>Fiscales</b>		
Deuda per cápita	(+)	H8: Existe una relación positiva entre el nivel de deuda per cápita del estado y el grado de TF.
Deuda per cápita_1	(+)	H9: Existe una relación positiva entre el nivel de deuda per cápita del estado un periodo anterior y el grado de TF.
Transferencias	(+)	H10: Existe una relación positiva entre el volumen de transferencias del estado y el grado de TF.
Impuestos	(+)	H11: Existe una relación positiva entre la recaudación de impuestos del estado y el grado de TF.
<b>Políticas</b>		
Izquierda	(+)	H12: Existe una relación positiva entre la ideología de izquierda del partido político al frente del gobierno estatal y el grado de TF.
Año electoral	(+)	H13: Existe una relación positiva entre el año electoral en el estado y el grado de TF.
Partido político	(+)	H14: Existe una relación positiva entre la no coincidencia del color del partido político del gobierno estatal con el federal y el grado de TF.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE LOS AUTORES CON BASE EN LA REVISIÓN DE LITERATURA.

**TRANSPARENCIA FISCAL**

Se considera que el grado de TF alcanzado por un gobierno con antelación influye en el nivel de TF a futuro, debido a que se espera que los gobiernos

subnacionales cuyo nivel de TF haya sido alto durante un año anterior manifiesten un índice más alto de TF el siguiente período como consecuencia de una réplica de buenas prácticas en el ejercicio de rendición de cuentas (H1).

## **FACTORES SOCIOECONÓMICOS**

El tamaño del gobierno en términos de número de habitantes ha mostrado tener un efecto sobre la transparencia. Algunos trabajos concluyen que existe una relación negativa entre el tamaño y el nivel de TF (Polo-Otero, 2011; Esteller-More & Polo-Otero, 2012; Albalate, 2013; Caamaño-Alegre, Lago-Peñas, Reyes-Santías, & Santiago-Boubeta, 2013). Por el contrario, la mayor parte de la literatura coincide en que el tamaño tiene efecto positivo en la transparencia (Styles & Tennyson, 2007; Guillamón, Bastida, & Benito, 2011; Guillamón, Ríos, & Vicente, 2011; Rodríguez, Alcaide, & López, 2013; Tejedo-Romero & Ferraz, 2018), bajo la premisa de que estados más grandes tienden a divulgar un mayor volumen de información (Serrano, Rueda, & Portillo, 2009) (H2).

En el contexto mexicano se ha observado que los demandantes de información pública son en su mayoría hombres y el rango de edad se ubica entre los 20 y 49 años, según datos publicados en la Plataforma Nacional de Transparencia (H3).

En su trabajo, Piotrowski y Van Ryzin (2007) encontraron una relación positiva entre la edad promedio de la población y la TF. Bajo esta línea, Esteller-More y Polo-Otero (2012) concluyen en su investigación que el porcentaje de la población mayor a 65 años replican esa relación positiva (H4), derivado de una mayor participación política (Caamaño-Alegre et al., 2013). En el caso del nivel educativo de la población, dentro del trabajo de Tavares y Ferreira (2013) se encontró que hay una relación positiva entre los niveles educativos y el grado de transparencia. Ello significa que una ciudadanía más educada (menor nivel de analfabetismo) tiende a demandar más información y con mayor calidad (H5), además posee más habilidades en el uso de internet (Birskyte, 2018).

Otro de los aspectos relevantes en el estudio de la TF es la tasa de desocupación. La inclusión de esta variable ha sido demostrada en diversos trabajos como los de Guillamón et al. (2011), Albalate (2013), Caamaño-Alegre et al. (2013) y Tavares y Ferreira (2013), sus resultados muestran que existe un impacto negativo de la desocupación sobre la transparencia (H6).



Las condiciones socioeconómicas del gobierno son determinantes para el nivel de transparencia, la evidencia muestra una asociación positiva entre el nivel socioeconómico per cápita y el grado de transparencia de los gobiernos (Ingram, 1984; Styles & Tennyson, 2007; Zuccolotto & Carvalho, 2014; Ott, Mačkić, & Bronić, 2018). Esto implica que en gobiernos con mayores ingresos la ciudadanía demande más información (Piotrowsky & Van Ryzin, 2007) y posea mayor experiencia y mayor acceso a internet (Styles & Tennyson, 2007) (H7).

## FACTORES FISCALES

Dentro de las relaciones fiscales intergubernamentales, el endeudamiento se relaciona con el financiamiento de gastos en capital e infraestructura de tal manera que se evite caer en una política fiscal procíclica (Jiménez & Ruelas, 2016). Bajo este escenario, se ha encontrado evidencia de una relación directa entre los niveles de deuda y de transparencia. Para Polo-Otero (2011), Albalate (2013) y Zuccolotto y Carvalho (2014) la relación que guardan estas variables es negativa, lo que implica que menores niveles de endeudamiento mejoran la transparencia. Por el contrario, de los trabajos de Alt, Lassen y Rose (2006), Styles y Tennyson (2007), Rodríguez et al. (2013) se concluye que niveles más altos de deuda se asocian con mayores niveles de transparencia (H8 y H9).

Por su parte, las transferencias se componen de la suma de las participaciones y las aportaciones federales, es decir representan los recursos otorgados por la federación. Según la cantidad de transferencias que reciban los gobiernos subnacionales es la dependencia que estos tienen hacia la federación (esfuerzo fiscal). Birskyte (2018) y Sun y Andrews (2019) concluyen que la relación entre el monto de las transferencias y la TF es negativa. Por el contrario, en trabajos como los de Guillamón, Bastida y Benito (2011), Guillamón, Ríos y Vicente, (2011) y Rodríguez, Alcaide y López (2013) se encontró que gobiernos subnacionales que reciben una cantidad mayor de recursos de niveles de gobierno superior, y por lo tanto gastan más, son más transparentes (H10).

Asimismo, en términos de recaudación de impuestos, similar a lo que ocurre con las transferencias, se observó en la investigación de Guillamón, Bastida y Benito (2011) que mientras más impuestos captan los gobiernos se vuelven más transparentes (H11).

## **FACTORES POLÍTICOS**

La ideología política de los gobernantes en el poder puede estar vinculada a las cuestiones de transparencia. De acuerdo con Piotrowski y Van Ryzin (2007) gobiernos con ideología de izquierda (liberales) tienden a promover la transparencia gubernamental al ser más conscientes de la importancia que tiene con respecto de los individuos con ideas políticas de derecha (conservadores). Por su parte Albalate (2013) y Ott et al. (2018) concluyen, en sus respectivos trabajos, que existe una relación positiva entre los partidos de izquierda y mayores niveles de transparencia (H12).

Asimismo, la presencia de competencia durante el proceso electoral a nivel local incentiva la participación ciudadana, además los debates políticos ayudan a fortalecer la democracia local (Tavares & Ferreira, 2013), con lo que se incentiva la rendición de cuentas y en consecuencia la transparencia (H13).

En aquellas entidades federativas donde el partido político sea distinto al partido político a nivel federal se procurarán medidas que refuercen la transparencia, dado que mantienen una situación de adversarios partidarios (Alt, Lassen, & Rose, 2006). De acuerdo con el trabajo de Rodríguez, Alcaide y López (2013) aquellos gobiernos subnacionales cuya ideología política resultaba distinta de la ideología del gobierno nacional manifestaban altos índices de transparencia, esto derivado de una mayor competencia política (Tavares & Ferreira, 2013) (H14).

### **3.1 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES**

A continuación, en la Tabla 3 se resume la estadística descriptiva de las variables.

**TABLA 3.**  
**ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LAS VARIABLES: 2014-2017**

Variable	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Fuente
Transparencia fiscal_1	78.26	19.58	47	116	Instituto Mexicano para la Competitividad A.C.
Transparencia fiscal	78.44	19.55	47	116	
lnPoblación	14.88	0.74	13.46	16.64	Consejo Nacional de Población
lnHombres	14.17	0.73	12.77	15.92	
lnPoblación 65+	12.16	0.80	10.48	13.89	
Alfabetización	0.95	0.03	0.84	0.99	Secretaría de Educación Pública
Desocupación	0.04	0.01	0.02	0.07	Secr. del Trabajo y Previsión Social
lnPIBE per cápita_1	11.86	0.50	10.88	13.69	Instituto Nacional de Geografía y Estadística
lnDeuda per cápita	11.86	0.50	10.88	13.69	
lnDeuda per cápita_1	6.03	1.55	0	9.56	
Transferencias	0.84	0.10	0.47	0.96	
Impuestos	0.05	0.04	0.01	0.25	
Izquierda	0.18	0.39	0	1	Elaboración propia con base en datos históricos
Elecciones	0.37	0.48	0	1	
Partido Político	0.56	0.50	0	1	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA DE LOS AUTORES.

## VARIABLE DEPENDIENTE

Para llevar a cabo esta investigación, se utilizarán los resultados de las mediciones realizadas por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO, 2018) sobre su Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE), como variable dependiente, al tomar el número de aciertos que resultan de la evaluación como proxy de la TF en los estados,

El IIPE, cuya primera estimación fue realizada en el año 2008, ayuda a evaluar la calidad de la información fiscal de las treinta y dos entidades federativas a través de un conjunto de criterios que a su vez se agrupan en diez secciones (IMCO, 2018):

1. Acceso a leyes de ingresos y presupuestos de egresos;
2. Disponibilidad de datos abiertos y estructura de leyes de ingresos;
3. Uso de clasificaciones emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC);
4. Desglose de recursos destinados a dependencias gubernamentales;
5. Información de transferencias de estados a municipios;
6. Desglose de recursos a pago de plazas y sueldos de funcionarios;

Información de condiciones de contratación de deuda;

7. Recursos transferidos de la federación a los estados;

8. Presupuesto para fideicomisos, subsidios y programas estatales;

9. Tipo de reglas para realizar ajustes y reasignaciones de recursos por los gobiernos.

La elaboración del IIPE, así como los respectivos análisis llevados a cabo por el IMCO, han permitido contar con datos de lo que es hasta hoy tanto la transparencia fiscal como el desempeño del gobierno en muchas esferas, lo cual contribuye al crecimiento institucional y al cumplimiento pleno del acceso a la información y la rendición de cuentas; elementos indispensables para una relación de confianza entre ciudadano y gobernante.

Se observa que, a diferencia de los años anteriores, durante 2014, 2015 y 2016, el IIPE fue estimado a través de cien criterios, mientras que para 2017 se incorporan dieciséis criterios, de manera que para esta investigación se selecciona el periodo de 2014 a 2017 dada una mayor consistencia en el número de criterios.

En la Tabla 4 se muestra el número de aciertos obtenido por cada estado para el período de análisis.

**TABLA 4. ÍNDICE DE INFORMACIÓN PRESUPUESTAL ESTATAL (IIFE) 2014-2017: NÚMERO DE ACIERTOS**

Estado	2014	2015	2016	2017	MEDIA	Desv. Est.
Aguascalientes	66	86	83	103	84.50	15.15
Baja California	48	90	97	116	87.75	28.69
Baja California Sur	57	66	75	81	69.75	10.50
Campeche	74	88	92	105	89.75	12.76
Chiapas	50	97	97	114	89.50	27.53
Chihuahua	61	66	94	116	84.25	25.67
Coahuila	80	100	100	116	99	14.74
Colima	92	92	92	116	98	12.00
Ciudad de México	59	53	50	63	56.25	5.85
Durango	56	72	71	90	72.25	13.91
Estado de México	65	61	59	85	67.50	11.93
Guanajuato	47	95	99	114	88.75	29.01
Guerrero	62	60	68	75	66.25	6.75
Hidalgo	63	87	86	98	83.50	14.71
Jalisco	95	100	100	116	102.75	9.14
Michoacán	47	52	50	59	52	5.10
Morelos	67	68	66	104	76.25	18.52
Nayarit	61	66	71	87	71.25	11.27
Nuevo León	62	61	58	82	65.75	10.97
Oaxaca	66	71	76	96	77.25	13.15
Puebla	95	100	100	116	102.75	9.14
Querétaro	66	69	56	115	76.50	26.26
Quintana Roo	49	50	48	99	61.50	25.01
San Luis Potosí	56	63	63	77	64.75	8.81
Sinaloa	71	71	71	84	74.25	6.50
Sonora	87	91	61	108	86.75	19.43
Tabasco	63	93	79	87	80.50	13.00
Tamaulipas	57	63	61	73	63.50	6.81
Tlaxcala	84	86	98	115	95.75	14.24
Veracruz	58	71	65	71	66.25	6.18
Yucatán	58	86	90	105	84.75	19.62
Zacatecas	55	56	56	92	64.75	18.17
<b>Media</b>	64.91	75.94	76	96.19	<b>78.26</b>	
<b>Desv. Est.</b>	13.59	15.85	17.36	17.52	<b>19.58</b>	

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN DATOS DE IMCO (2018)

De 2014 a 2017 se alcanzó un promedio de 78.26 criterios del IIFE, donde se destaca que Puebla y Jalisco son las entidades que encabezan el ranking, con una media de 102.75 aciertos cada una, seguidas de Coahuila y Colima con un promedio de 99 y 98 respectivamente. Por el contrario, Ciudad de México y Michoacán se posicionan al final del ranking

Se observa que durante el año 2014 ninguna de las entidades federativas alcanzó la totalidad de aciertos que mide el IIFE, donde el promedio se ubicó en 64.91, siendo Puebla y Jalisco los de mayor puntaje (95), seguidos de Colima (92), Sonora (87) y Tlaxcala (84). Para el año 2015, se observa una media de 75.94 criterios, donde Puebla, Jalisco y Ciudad de México consiguen todos los aciertos (100), seguidos de Chiapas (97) y Guanajuato (95). En el año 2016 Puebla, Jalisco y Coahuila comparten la primera posición del índice (100), enseguida se ubican Guanajuato (99) y Tlaxcala (98). Finalmente, durante 2017 Puebla, Jalisco, Baja California, Chihuahua, Coahuila y Colima alcanzan la máxima puntuación (116), seguidos de Querétaro (115), Chiapas (114) y Guanajuato (114).

## **VARIABLES INDEPENDIENTES**

Basado en la revisión de trabajos previos en torno al análisis de los determinantes de la TF, a continuación, se enlistan las variables independientes a emplear en las estimaciones, conforme a su naturaleza, así como el origen de sus datos.

Se incluye como variable independiente a la variable transparencia fiscal rezagada un período.

### **SOCIOECONÓMICAS:**

**Población (LnPoblación):** Logaritmo natural<sup>3</sup> del tamaño de la entidad federativa en miles de habitantes. Los datos fueron obtenidos del Consejo Nacional de Población (CONAPO, 2018) de su base de datos de Proyecciones de la Población de México y de las Entidades Federativas, en el apartado Indicadores demográficos 1950-2050, con cifras correspondientes a la población a mitad de año para cada estado.

**Hombres (LnHombres):** Logaritmo natural de la cantidad de hombres que viven en el estado. Los datos fueron obtenidos de los Indicadores demográficos 1950-2050 del CONAPO (2018).

**Población de 65 años y más (LnPoblación65):** Logaritmo natural de la canti-

3. De acuerdo con Wooldridge (2010), la transformación de los valores a logaritmo natural ayuda a estrechar el rango de la variable en una cuantía considerable, con lo que se consiguen estimaciones con menor sensibilidad a observaciones atípicas y/o extremas en la variable. En la práctica el uso de los logaritmos de aplica a variables como población, expresadas en moneda nacional o aquellas cuyas cantidades enteras sean grandes

dad de personas de 65 años y más que viven en el estado. Las cifras fueron obtenidas de los *Indicadores demográficos 1950-2050* del CONAPO (2018).

**Alfabetización:** Expresa la proporción de personas de 15 años o más que saben leer y escribir un recado, por cada cien personas de la misma edad. Las cifras correspondientes a la tasa de analfabetismo provienen de los indicadores educativos de la Secretaría de Educación Pública (SEP, 2017) con información anual por entidad federativa, para la tasa de alfabetización se calculó el complemento de la tasa de analfabetismo.

**Desocupación:** Tasa de desempleo abierto, representa el porcentaje de población excluida del empleo por estado. Los datos fueron obtenidos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS, 2018) en su apartado Empleo y desempleo, con información de la Tasa de desempleo abierto por entidad federativa derivada de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).

**Producto Interno Bruto Estatal per cápita (LnPIBE per cápita):** A partir de las cifras del Producto Interno Bruto (PIB) por estado divididas entre su población a mitad de año (CONAPO, 2018) se estima el logaritmo natural del PIB estatal per cápita, que refleja el nivel socioeconómico de cada entidad. Los datos del PIB se obtuvieron del Sistema de Cuentas Nacionales de México del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI, 2018a), las cifras tienen como año base 2013, se procedió a cambiar el año base a 2017 (segunda quincena de julio)<sup>4</sup>.

## **FISCALES:**

**Deuda per cápita (LnDeuda per cápita):** Logaritmo natural del nivel de deuda pública por habitante en cada estado. Las cifras correspondientes a la deuda pública fueron obtenidas de los registros administrativos del INEGI (2018b) en el apartado de Finanzas públicas estatales y municipales, las cifras están en pesos corrientes, se procedió a cambiar el año base a 2017 (segunda quincena de julio) y luego a dividir las por la población total de cada entidad.

**Deuda per cápita \_1 (LnDeuda per cápita \_1):** variable logaritmo natural de la deuda per cápita que se rezaga un periodo.

**Transferencias:** Proporción de transferencias con respecto de los ingresos

4. Se considera al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) como deflactor, cuyas cifras fueron obtenidas del INEGI (2019).

totales en cada estado. Los datos sobre participaciones y aportaciones federales se obtuvieron de Finanzas públicas estatales y municipales del INEGI (2018b) con cifras en pesos corrientes, por lo que se cambió el año base a 2017 (segunda quincena de julio).

Impuestos: Proporción de impuestos recaudados con respecto de los ingresos totales de cada estado. Los datos sobre la cantidad de impuestos recaudados tienen su origen en Finanzas públicas estatales y municipales del INEGI (2018b) con cifras en pesos corrientes, se realiza el cambio del año base a 2017 (segunda quincena de julio).

### **POLÍTICAS:**

Izquierda: Variable dicotómica que toma el valor de uno si el gobernador del estado pertenece a un partido político de izquierda.

Elecciones: Variable dicotómica que representa el año electoral, toma el valor de uno si durante el año fiscal hubo proceso electoral en el estado.

Partido político: Variable dicotómica color del partido político del gobierno estatal que toma el valor de uno si es el mismo partido político a cargo del gobierno federal.

### **3.2 ESPECIFICACIÓN DEL MODELO**

Una vez definidas las variables el modelo de regresión fue estimado a través de un panel de corte transversal con información para las treinta y dos entidades federativas de 2014 a 2017. En un primer momento se realizó la regresión con efectos fijos y efectos aleatorios, posteriormente se realizó la prueba de Hausman para conocer cuáles efectos eran idóneos en la estimación al probar la hipótesis de que los valores de los coeficientes son los mismos al asumir efectos fijos y aleatorios. Se acepta la hipótesis de igualdad de coeficientes (valor- $p = 1$ ), por lo que se confirma la selección de efectos aleatorios en el modelo propuesto como sigue:



$$\begin{aligned}
 & \textit{Transparencia fiscal}_{it} \\
 & = \alpha_{it} + \beta_1 \textit{Transparencia fiscal}_1_{it} + \beta_2 \textit{LnPoblación}_{it} \\
 & + \beta_3 \textit{LnHombres}_{it} + \beta_4 \textit{LnPoblación65}_{it} + \beta_5 \textit{Alfabetización}_{it} \\
 & - \beta_6 \textit{Desocupación}_{it} + \beta_7 \textit{LnPIBE per cápita}_{it} \\
 & + \beta_8 \textit{LnDeuda per cápita}_{it} + \beta_9 \textit{LnDeuda per cápita}_1_{it} \\
 & + \beta_{10} \textit{Transferencias}_{it} + \beta_{11} \textit{Impuestos}_{it} + \beta_{12} \textit{Izquierda}_{it} \\
 & + \beta_{13} \textit{Elecciones}_{it} - \beta_{14} \textit{Partido político}_{it} + \gamma_t + u_{it}
 \end{aligned}$$

donde:

$i = 1, 2, \dots, 32$ , que representa a los estados mexicanos.

$t = 2014, 2015, 2016, 2017$ .

$\alpha$  = Efecto aleatorio de cada estado.

$\beta$ \_i's = Parámetros a estimar.

$\gamma$ \_t = Conjunto de años que abarca el periodo de análisis.

$u$ \_i = Término de error.

#### 4. DISCUSIÓN Y HALLAZGOS

La estimación del modelo se hizo con efectos aleatorios y, a pesar de tratarse de un panel de datos relativamente pequeño, se decide incluir errores estándar robustos, esto con la finalidad de evitar la heteroscedasticidad y la correlación. Asimismo, se han incluido variables dummy para cada uno de los años.

Los resultados del análisis sobre los determinantes de la TF en los gobiernos estatales en México durante el período de 2014 a 2017 se resumen en la Tabla 5 a continuación.

**TABLA 5. DETERMINANTES DE LA TRANSPARENCIA FISCAL EN LOS GOBIERNOS SUBNACIONALES EN MÉXICO**

Factor	Regresor	Coefficiente	Error Estándar Robusto	p-valor
<b>Transparencia</b>	Transparencia fiscal_1	0.31***	(0.07)	0
<b>Socioeconómico</b>	lnPoblación	288.23*	(156.40)	0.07
	lnHombres	-295.55*	(150.78)	0.05
	lnPoblación 65	2.39	(12.97)	0.85
	Alfabetización	-99.80	(81.85)	0.22
	Desocupación	232.24	(161.35)	0.15
	lnPIBE per cápita	7.77**	(3.49)	0.03
<b>Fiscal</b>	lnDeuda per cápita	-2.64**	(1.18)	0.03
	lnDeuda per cápita_1	0.62	(0.98)	0.53
	Transferencias	-49.69*	(28.18)	0.08
	Impuestos	-41.65	(61.34)	0.50
<b>Político</b>	Izquierda	-11.15**	(4.61)	0.02
	Elecciones	0.91	(1.99)	0.65
	Partido Político	-6.57*	(3.40)	0.05
<b>Observaciones</b>		127		
<b>R<sup>2</sup></b>		0.61		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN LOS CÁLCULOS DE LOS AUTORES.

El valor de la R<sup>2</sup> del modelo es de 0.61, lo que sugiere que alrededor del 61% de las variaciones en el nivel de TF en los gobiernos subnacionales mexicanos puede ser predicho por las variables independientes incluidas en el modelo de regresión con efectos aleatorios.

Los resultados indican que el PIBE per cápita, la deuda per cápita y la ideología de izquierda fueron los factores importantes para explicar la TF en los estados mexicanos, estas tres variables presentan un valor-p menor a 0.05. Asimismo, hay indicios de que el nivel de TF un año anterior, el tamaño de la población, la cantidad de hombres, las transferencias y la coincidencia del partido político al frente del gobierno estatal con el del gobierno federal inciden en la TF, con un valor-p entre 0.05 y 0.10. Las variables que no resultaron estadísticamente significativas fueron la población de 65 años y más, la tasa de alfabetización, la tasa de desocupación, la deuda per cápita de un período anterior, los impuestos y el año electoral.

El modelo estima una relación positiva entre el nivel de TF a nivel estatal y el nivel de TF alcanzado en el año anterior, ello implica que ante un incremento de un punto en los criterios del IIPE durante al año pasado se produce un aumento de 0.31 en los criterios del IIPE del año siguiente. Se confirma la H1: existe una relación positiva entre el nivel de transparencia fiscal del estado un periodo anterior y el grado de TF.

En cuanto a los factores socioeconómicos, se destaca que solo tres de las seis variables que conforman este bloque resultaron estadísticamente significativas:  $\ln$ Población,  $\ln$ Hombres y  $\ln$ PIBE per cápita. Por cada aumento porcentual en la población estatal se espera que el nivel de TF del estado se incremente aproximadamente 2.88, manteniendo todo lo demás constante. Este resultado es consistente con los hallazgos de Guillamón et al. (2011), se confirma la H2: existe una relación positiva entre el tamaño del estado en número de habitantes y el grado de TF.

Las estimaciones indican que por cada aumento porcentual en la cantidad de hombres que viven en el estado se espera que el nivel de TF del estado disminuya aproximadamente 2.95, manteniendo todo lo demás constante. Se rechaza la H3, por tanto, existe una relación negativa entre el número de hombres que viven en el estado y el grado de TF.

Asimismo, por cada aumento porcentual en el monto de PIB estatal per cápita se observa que el nivel de TF del estado aumenta 0.077, manteniendo todo lo demás constante. Este resultado difiere de los hallazgos de Sun y Andrews (2019), se confirma la H7: Existe una relación positiva entre el PIBE per cápita del estado y el grado de TF.

Dentro de los factores fiscales, solo dos de las cuatro variables que integran el bloque resultaron estadísticamente significativas:  $\ln$ Deuda per cápita y Transferencias. La estimación indica que por cada incremento porcentual en el monto de la deuda estatal per cápita se espera que el nivel de TF del estado disminuya 0.026, manteniendo todo lo demás constante. Este resultado coincide con lo encontrado en los trabajos de Alt, Lassen y Rose (2006) y Albalade (2013), por lo que se rechaza la H8, entonces existe una relación negativa entre el nivel de deuda per cápita del estado y el grado de TF.

Por otra parte, por cada incremento porcentual en la tasa de transferencias que recibe el estado, respecto de sus ingresos totales, se produce un decremento en el nivel de TF estatal de 49.69%, manteniendo todo lo demás constante. Este resultado es consistente con los hallazgos de Birskyte (2018) y Sun y Andrews (2019), de ahí que se rechace la H9, de modo que existe

una relación negativa entre el volumen de transferencias del estado y el grado de TF.

Finalmente, en el caso de los factores políticos dos de las tres variables que integran este bloque resultaron estadísticamente significativas: Izquierda y Partido político. Si el gobernador del estado pertenece a un partido político de izquierda se espera una disminución de 11.15 en el nivel de TF estatal, manteniendo todo lo demás constante. Los hallazgos coinciden con lo encontrado en el trabajo de Polo-Otero (2011), de ahí que se rechace la H11, se concluye que existe una relación negativa entre la ideología de izquierda del partido político al frente del gobierno estatal y el grado de TF.

Por último, si el color del partido político del gobierno estatal coincide con el partido al mando a nivel federal se espera un decremento de 6.57 en el nivel de TF estatal, manteniendo todo lo demás constante. Con lo anterior, se rechaza la H13, la estimación muestra que existe una relación negativa entre la coincidencia del color del partido político del gobierno estatal con el federal y el grado de TF.

## REFLEXIONES FINALES

Esta investigación contribuye a la literatura que muestra evidencia empírica sobre los determinantes de la TF en los gobiernos subnacionales. Este trabajo analiza el caso de los treinta y dos estados que conforman México, en el marco de la teoría de la agencia, donde los ciudadanos toman el rol del principal y los funcionarios representan el agente.

Los resultados muestran que, para el caso mexicano durante el período 2014-2017, el Producto Interno Bruto Estatal per cápita mantiene una relación positiva con el nivel de TF alcanzado a nivel estatal; en tanto que, existe una relación negativa entre el grado de TF y el nivel de deuda per cápita y la ideología de izquierda.

Asimismo, las estimaciones del modelo de efectos aleatorios indican que existen indicios de que aquellos estados mexicanos con un nivel de TF mayor el año anterior, mayor tamaño en término de habitantes y con mayor PIBE per cápita presentan un mayor grado de TF. Mientras que, por el contrario, aquellas entidades federativas con mayor cantidad de hombres, mayores niveles de deuda per cápita, mayor dependencia de transferencias federales, con un partido político en el poder con ideología de izquierda y la coincidencia del partido político al frente del estado con el de la federación manifiestan menores niveles de TF.

Por otro lado, la población de 65 años y más, la tasa de alfabetización, la tasa de desocupación, la deuda per cápita de un período anterior, los impuestos y el año electoral no tienen impacto alguno en el nivel de TF de las entidades federativas mexicanas.

Se destaca que la mayoría de las variables empleadas en el análisis, principalmente los factores socioeconómicos y fiscales, difícilmente pueden ser controladas por los servidores públicos en gobiernos subnacionales. Por ello habría de considerarse explorar la relación que guardan aquellas variables en las que los funcionarios si pudieran influir, como pudiera ser el caso del uso de las tecnologías de la información al interior de la administración pública.

Derivado de lo anterior, también pudieran incluirse otras variables de tipo no financiero y que hicieran alusión a las características de los gobernantes a nivel subnacional, como los años de escolaridad, la experiencia en la función pública, el tamaño de su administración, la reelección de su cargo, por mencionar algunas.

Entre las limitaciones de la investigación, se enfatiza que no se utilizó un índice TF propio, sino que se toma como variable proxy al Índice de Información Presupuestal Estatal (IIPE) elaborado por el IMCO (2018). Sería interesante considerar en futuras investigaciones la elaboración de un índice cuyos criterios fueran consistentes a lo largo del tiempo.

Asimismo, esta investigación abarca el periodo de 2014 a 2017, sin embargo, las mediciones del IIPE comenzaron en el año 2008, por lo que pudiera considerarse ampliar el período de análisis. De igual manera, se considera prudente dar seguimiento a los resultados de este trabajo, sobre todo a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Disciplina Financiera (LDFEFM) en 2016 para analizar si las relaciones entre los factores socioeconómicos, fiscales y políticos se mantienen en periodos posteriores.

## REFERENCIAS

- Albalade, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 1(16), 90-107. doi:10.1080/17487870.2012.759422
- Almeida, M. (2014). *Experiencias internacionales en transparencia fiscal*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Alonso, M., & García, J. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública*(64), 75-86.
- Alt, J., Lassen, D., & Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence from the U.S. states. *IMF Staff Papers*, 53, 30-57.
- Alt, J., Lassen, D., & Skilling, D. (2002). Fiscal transparency, gubernatorial popularity and the scale of government: evidence from the States. *State Politics & Policy Quarterly*, 3, 230-250. doi:10.1177/153244000200200302
- Birskyte, L. (2018). Determinants of budget transparency in Lithuanian municipalities. *Public Performance & Management Review*, 42(3), 707-731. doi:10.1080/15309576.2018.1507915
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local Government Studies*, 2(39), 182-207. doi:10.1080/03003930.2012.693075
- CONAPO. (2018). *Consejo Nacional de Población*. Recuperado el 02 de abril de 2019, de <https://www.gob.mx/conapo/documentos/diccionario-de-las-bases-de-datos-de-proyecciones-de-la-poblacion-de-mexico-y-de-las-entidades-federativas-2016-2050?idiom=es>
- Eisenhardt, K. (1989). Agency Theory: an assessment and review. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74. doi:10.2307/258191
- Esteller-More, A., & Polo-Otero, J. (2012). Fiscal transparency. (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 8(14), 1153-1173. doi:10.1080/14719037.2012.657839
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a Theory of Political Accountability. En A. Przeworki, S. Stokes, & B. Manin, *Democracy, Accountability, and Representation* (págs. 131-153). Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139175104.005
- Ferraz, J., & Tejedro-Romero, F. (2016). Local government transparency index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of Public Sector Management*, 29(4), 327-347. doi:10.1108/IJPSM-11-2015-0199
- García, J., & Matallana, J. (2017). La transparencia municipal en España: análisis de los factores que más influyen en el grado de transparencia. *Revista Latina de Comunicación Social*, 1148-1164. doi:10.4185/RLCS-2017-1212
- Guillamón, M., Bastida, F., & Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies*, 37(4), 391-406. doi:10.1080/03003930.2011.588704

Guillamón, M., Ríos, A., & Vicente, C. (2011). Transparencia financiera de los municipios españoles. Utilidad y factores relacionados. *Auditoría Pública*, 55, 109-116. Obtenido de <http://asoce.es/transparencia-financiera-de-los-municipios-espanoles-utilidad-y-factores-relacionados>

Harrison, T., & Sigit, D. (2014). Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513-525. doi:10.1016/j.giq.2014.08.002

Hemming, R., & Kell, M. (2001). Promoting fiscal responsibility: transparency, rules and independent fiscal authorities. *Bank of Italy Workshop* (págs. 433-459). Perugia: N.A.  
Hood, C. (2006). *Transparency in Historical Perspective*. En C. Hood, & D. Heald, *Transparency: the key to better governance?* (págs. 3-23). Oxford University Press.

IMCO. (2018). Índice de Información Presupuestal Estatal. Recuperado el 19 de 11 de 2019, de <http://imco.org.mx/finanzaspublicas/indice-de-informacion-presupuestal-estatal>

INEGI. (2018a). *Sistema de Cuentas Nacionales de México*. Producto Interno Bruto por Entidad Federativa. Año Base 2013. Recuperado el 02 de abril de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/pibent/2013/>

INEGI. (2018b). *Registros administrativos - estadísticas*. Finanzas públicas estatales y municipales. Recuperado el 02 de abril de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/programas/finanzas/default.html#Tabulados>

INEGI. (2019). *Índice Nacional de Precios al Consumidor*. Recuperado el 02 de abril de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/temas/inpc/>

Ingram, R. (1984). Economic incentives and the choice of State government accounting practices. *Journal of Accounting Research*, 22(1), 126-144. doi:10.2307/2490704

Jiménez, P., & Ruelas, I. (2016). *El endeudamiento de los gobiernos subnacionales en América Latina. Evolución, institucionalidad y desafíos*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Jorge, S., Moura, P., Pattaro, A., & Lourenço, R. (2011). Local government financial transparency in Portugal and Italy: a comparative exploratory study on its determinants. *13th Biennial CIGAR conference*. Ghent, Belgium.

Justice, J., & McNutt, J. (2013). Social capital, e-government, and fiscal transparency in States. *Public Integrity*, 16(1), 5-23. doi:10.2753/PIN1099-9922160101

Kaufmann, D., & Kraay, A. (2002). Growth with Governance. *Policy Research Working Paper 2928*. World Bank.

Kopits, G., & Craig, J. (1998). *Transparency in government operations*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Lane, J.-E. (2014). Organisation Theory: the Principal-Agent Perspective. *Global Journal of Human-Social Science: F Political Science*, 14(7), 45-51.

- Laswad, F., Fisher, R., & Oyelere, P. (2005). Determinants of voluntary Internet financial reporting by local government authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24(2), 101-121.
- Luna, I., & Ríos, G. (2013). Transparencia, acceso a la información tributaria y el secreto fiscal. Desafíos en México. *Rc et Ratio*, IV(7), 32-42
- Martínez, C. (2010). *Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Massolo, A. (2006). *Participación política de las mujeres en el pambito de América Latina*. Santo Domingo: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación.
- Ott, K., Mačkić, V., & Bronić, M. (2018). Budget transparency of local governments: the political economy of city and municipality budgets in Croatia. *Društvena istraživanja : časopis za opća društvena pitanja*, 27(4), 629-647.
- Piotrowski, S. (2008). *Governmental Transparency in the Path of Administrative Reform*. New York: University of New York Press.
- Piotrowsky, S., & Van Ryzin, G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-323.
- Polo-Otero, J. (2011). Análisis de los determinantes de la transparencia fiscal: evidencia empírica para los municipios catalanes. *Revista de Economía del Caribe*(8), 133-166.
- Ribeiro, N., Nogueira, S., & Freitas, I. (2017). Transparency in Portuguese Local Government: a study of its determinants. *European Financial and Accounting Journal*, 12(3), 191-202.
- Ríos, A., Benito, B., & Bastida, F. (2013). Determinants of Central Government budget disclosure: an international comparative analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 15(3), 235-254. doi:10.1080/13876988.2013.798449
- Rodríguez, M., Alcaide, L., & López, A. (2013). Dterminants of financial transparency in governmen. *International Public Management Journal*, 16(4), 557-602. doi:10.1080/10967494.2013.849169
- SEP. (2017). *Estadísticas Educativas*. Recuperado el 02 de abril de 2019, de <http://snie.sep.gob.mx/Estadistica.html>
- Serrano, C., Rueda, M., & Portillo, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 355-378. doi:10.1068/c07116r
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M., & Portillo-Tarragona, P. (2009). *Factors influencing e-disclosure in local public administrations*. Environmental and Planing C: Government and Policy, 27, 355-378. doi:10.1068/c07116r
- Shapiro, S. (2005). Agency Theory. *Annual Review of Sociology*, 31. doi:10.1146/annurev.soc.31.041304.122159



Sour, L. (2015). Efecto del género en el cumplimiento del pago de impuestos. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 30(1), 135-157.

STPS. (2018). *Empleo y desempleo (ENOE) indicadores mensuales*. Obtenido de [http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/info\\_basica.htm](http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/info_basica.htm)

Styles, A., & Tennyson, M. (2007). The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the internet. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 19(1), 56-92. doi:10.1108/JPBAFM-19-01-2007-B003

Sun, S., & Andrews, R. (2019). *The determinants of fiscal transparency in Chinese city-level governments*. *Local Government Studies*, 1-24. doi:10.1080/03003930.2019.1608828

Tavares, A., & Ferreira, N. (2013). The determinants of local government transparency: a preliminary analysis. 8th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance. Guimarães: N.d.

Tejedo-Romero, F., & Ferraz, J. (2018). Transparencia en los municipios españoles: determinantes de la divulgación de información. *Convergencia Revista de Ciencias Sociales*, 78, 153-174. doi:10.29101/crcs.v25i78.9254

Valenzuela, R., & Hinojosa, A. (2017). *Las transferencias federales, los contrapesos políticos y los ingresos fiscales estatales en México*. *Economía UNAM*, 14(42), 47-71.

Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *XX Encuentro de Economía Pública. Estado del bienestar: sostenibilidad y reformas* (pág. 14). Sevilla: n.d.

Wooldridge, J. (2010). *Introducción a la econometría. Un enfoque moderno*. Ciudad de México: Cengage Learning Editores, S.A. de C.V.

Zhang, S. (2016). Fiscal decentralization, budgetary transparency, and local government size in China. *Emerging Markets Finance & Trade*, 1679-1697.

Zuccolotto, R., & Carvalho, M. (2014). The causes of fiscal transparency: evidence in the Brazilian states. *Revista Contabilidade & Finanças*, 25(66), 242-254. doi:10.1590/1808-057x201410820

## LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Ley de Disciplina Financiera para Entidades Federativas y Municipios (LDFEFM).

# 2

## ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL: UM ESPAÇO EM CONSTRUÇÃO

### ARCHITECTURE OF SOCIAL PARTICIPATION IN BRAZIL: A FIELD UNDER CONSTRUCTION

**Luiza Reis Teixeira<sup>1</sup>**  
**Marco Antonio Carvalho Teixeira<sup>2</sup>**

Recebido: 15/03/2019

Aceito: 05/06/2019

#### RESUMEN

A incorporação de cidadãos na esfera pública emergiu como uma inovação democrática, que fez surgir diversas instituições, nas mais diferentes realidades. Vários sistemas democráticos no mundo começaram a desenvolver espaços institucionais para a participação de cidadãos. Embora diferentes, as Instituições Participativas (IPs) tornaram-se uma realidade em diversos países e trouxeram a promessa da democracia com maior capacidade distributiva. No Brasil, o processo foi institucionalizado nos três níveis da federação e em várias áreas temáticas. Apesar da diversidade de enfoques nas investigações sobre a participação, a pesquisa empírica sobre os seus efeitos ainda é escassa. O objetivo deste trabalho é apresentar e discutir a arquitetura de participação social no Brasil, apontando lacunas nas relações estabelecidas com as instituições tradicionais da democracia.

**PALAVRAS - CHAVE :** Inovação Democrática, Participação Social, Instituições Participativas, Arquitetura da Participação Social.

1. Universidade Estadual de Santa Cruz. Ilhéus (Bahia), Brasil. Contato: luizareisteixeira@gmail.com.

2. Fundação Getulio Vargas. São Paulo, Brasil. Contato: marco.teixeira@fgv.br.

## ABSTRACT

*The incorporation of citizens in the public sphere emerged as a democratic innovation, which gave rise to several institutions, in different environments. Several democratic systems in the world have begun to develop institutional spaces for citizen participation. Although different, Participatory Institutions (PIs) have become a reality in several countries and have brought the promise of a democracy with greater distributive capacity. In Brazil, the process was institutionalized in the three levels of the federation and in several thematic areas. Despite the diversity of approaches in participatory research, empirical research on its effects is scarce. The objective of this paper is to present and discuss the architecture of social participation in Brazil, pointing out the gaps in relations established with traditional institutions of democracy.*

**KEY WORDS:** *Democratic Innovation, Public Participation, Participatory Institutions Architecture of Social Participation.*

## INTRODUÇÃO

Das recentes transformações pelas quais a democracia tem passado, dois aspectos são relevantes para compreensão da participação social no Brasil. O primeiro refere-se ao fato da democracia ter se tornado uma aspiração universal, representando uma forma de governo ideal a ser alcançada nos mais diversos países no mundo e clamada por suas populações. Desde a chamada Terceira Onda de Democratização (Huntington, 1991), apenas alguns países de regiões em desenvolvimento permaneceram não democráticos.

O segundo aspecto refere-se ao que Lavallo (2011: 111) chamou de “plurariização institucional da democracia”, para explicar as instituições surgidas no plano do governo representativo que passaram a incluir, de diferentes formas, a participação do cidadão. Para o autor, estas mudanças envolvem a proliferação de canais extraparlamentares de representação formal e informal, situados fora das fronteiras tradicionais do governo representativo, que desempenham funções distintas de experiências anteriores na doutrina democrática liberal (Lavallo, 2011).

A incorporação de instituições com a participação de cidadãos na esfera pública, é considerada por diferentes autores uma inovação democrática (Lavallo, 2011; Wampler, 2012; Saward; 2003; Smith, 2005; Michels, 2011; Geisel, 2012), que trouxe à tona uma diversidade de novas instituições em diferentes contextos e realidades. O surgimento dessas instituições esteve amparado na percepção de que a democracia representativa, por si só, não conseguiria melhorar o desempenho do Estado (Wampler, 2012).

Todavia, na teoria democrática, o papel da participação do cidadão nunca foi uma categoria analítica de grande destaque, sendo esta discutida apenas, entre democratas participativos e deliberativos (Michels, 2011). Lavallo (2011b) destaca que, no Brasil, a categoria participação não vem a ser uma categoria analítica da teoria democrática, e que a ideia de participação entrou no cenário nacional como uma categoria prática, que teria sido mobilizada para dar sentido à ação coletiva praticada por atores populares. Logo, a partir da reflexão acerca de experiências participativas foram elaborados novos modelos teóricos de democracia que “ampliam os atores, os espaços e os sentidos da política” (Luchman, 2012: 59). Esses modelos questionam os pressupostos democráticos que restringem a ação política a determinados atores e estruturas institucionais, como únicos agentes capazes, relegando toda a pluralidade e complexidade social existente (Luchman, 2012).

Apresentamos nesse artigo uma análise das experiências de participação social no Brasil, por meio da sua arquitetura de funcionamento, em um nível macro, uma vez que são privilegiadas as condições estruturais, ou uma visão de sistema (Vera, 2012). Nesse sentido, são analisados os tipos de instituições participativas em funcionamento, os níveis de governo em que estão presentes, assim como as relações estabelecidas com outras instituições democráticas. Os conselhos de políticas públicas e as conferências são analisados, de forma mais aprofundada, no sentido de se pensar a arquitetura institucional de participação social. A escolha dos conselhos e conferências para análise, deve-se ao fato dos dois reunirem, ao mesmo tempo, números expressivos em relação à quantidade de pessoas envolvidas, nos últimos anos, e também, devido ao fato de reunirem a maior quantidade de estudos e pesquisas, quando comparadas às outras instituições.

Logo, o objetivo do artigo consiste em apresentar e discutir a chamada arquitetura institucional da participação social no Brasil, descrevendo sua estrutura de funcionamento e relações estabelecidas com outras instituições, a partir da análise dos conselhos e conferências. O artigo está organizado da seguinte forma: primeiramente, o conceito de inovação democrática é apresentado; e em seguida, são apresentadas as origens das instituições participativas no Brasil, de forma a mostrar sua evolução até o momento atual, descrevendo as principais características de sua arquitetura. Em seguida, são apresentadas as duas experiências mais emblemáticas de participação no Brasil, os conselhos de políticas públicas e as conferências, a partir do seu histórico e funcionamento atual. Por fim, são analisadas as relações estabelecidas com outras instituições democráticas, e alguns apontamentos sobre como pensar a arquitetura institucional de participação social no Brasil.

## INOVAÇÕES DEMOCRÁTICAS

Saward (2003) ressalta que a história da democracia é repleta de inovações, que foram intensificadas com a chegada do século XXI. As inovações mais recentes tiveram origem com o fim da Guerra Fria, momento em que a maior parte dos países passou a se questionar como a democracia deveria ser e que significado deveria ter (Saward, 2003). A partir de 1960, as democracias mais tradicionais do hemisfério norte passaram a adotar formas de participação cidadã direta, como o plebiscito, o referendo, ou mesmo a iniciativa popular (Lavalle, 2011). A partir de 1990, diversos sistemas democráticos existentes, em diferentes regiões e localidades, passaram a inserir novas instituições envolvendo a participação de cidadãos na esfera pública. Em 2005, o relatório de pesquisa da *Power Inquiry*<sup>3</sup>, comissão da Câmara dos Lordes britânica, estabelecida para investigar as razões para o declínio da participação na política formal na Inglaterra, descreveu 57 experiências de inovação democrática em diferentes países, e analisou algumas delas de forma mais aprofundada (Smith, 2005).

Essas inovações foram divididas em seis tipos diferentes, entre elas: as **inovações eleitorais**, com objetivo de aumentar a participação da população, como o voto eletrônico e o voto por correspondência; as **inovações consultivas**, com objetivo de informar aos gestores públicos a visão dos cidadãos sobre determinado tema, como audiências públicas, grupos focais e mesas de diálogo; as **inovações deliberativas**, com objetivo de deliberar sobre políticas públicas e influenciar gestores públicos, como juris populares, conferências e dias deliberativos; as **inovações de co-governança**, com objetivo de conferir influencia expressiva aos cidadãos no processo de tomada de decisões, como o orçamento participativo e conselhos de juventude; as inovações de democracia direta, com objetivo de dar aos cidadãos o poder na tomada de decisão em assuntos estratégicos, como referendos e recalls; e, por fim, as **inovações de democracia eletrônica**, com objetivo de usar tecnologias de informação para envolver cidadãos no processo de tomada de decisão, como as consultas eletrônicas e comunicação com parlamentares (Smith, 2005).

3. A *Power Inquiry* foi formada em 2004, como o projeto centenário de dois dos fundos de Joseph Rowntree, empresário e político dedicado à redução da pobreza e outras mazelas sociais de sua época. Em 1904, o empresário utilizou parte de sua riqueza para a criação de três fundos independentes voltados para diferentes aspectos dos problemas sociais contemporâneos (Disponível em: <http://www.josephrowntree.org.uk/>. Acesso em: 10 de novembro de 2015).

Resultados dessas inovações democráticas, as Instituições Participativas (IPs), ocorrem em diferentes contextos, apresentam características diversas, e são inseridas em diferentes estruturas de funcionamento, isto é, em diferentes arquiteturas, e, é possível afirmar que tornaram-se uma realidade em diversos países do mundo. A participação social tem como ponto de partida a insatisfação com os resultados produzidos pelas instituições da democracia representativa, assim, o desenvolvimento de instituições que consultam a sociedade, ou a colocam como parte das políticas públicas, tende a carregar a promessa da promoção de uma democracia mais justa e com maior capacidade distributiva. Entretanto, é preciso atentar para o fato de que a participação pública pode ser usada para diferentes propósitos e objetivos, uma vez que, pode ser vista tanto como um elemento de sucesso da democracia, ou como um meio para alcançar algo mais, seja o resultado de uma decisão, ou o desejo de uma tomada de decisão mais informada, passível de verificação, e legítima (Abelson, 2006).

Milani (2008) ressalta que foi a partir dos anos 1990 que a dimensão da participação social passou a ser um dos “princípios organizativos centrais” (Milani, 2008: 42) dos processos de deliberação democrática, declarada e repetida em foros regionais e internacionais. O aumento da participação do cidadão tornou-se, então, prioridade oficial em diversos países, mesmo que, muitas vezes, se aproximasse mais de um discurso retórico, nem sempre posto em prática (Smith, 2005). Este “princípio participativo”, construído com base em fontes diversas, passou a ser apoiado por atores diversos, como Banco Mundial, OCDE, União Europeia, Nações Unidas, assim como por diversas Organizações da Sociedade Civil, entre outros (Milani, 2008).

## PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

A partir do anos 1990, com a redemocratização, o Brasil se tornou um grande laboratório de experiências participativas, um dos países com maior número de práticas (Avritzer, 2008), e conseqüentemente, com uma complexa ecologia de relações entre Estado e sociedade (Pires, 2012). A incorporação de cidadãos e organizações da sociedade civil na esfera pública se institucionalizou nos três níveis da federação brasileira e também em diversas áreas temáticas. Até 2018, as instituições participativas estiveram instituídas como elementos característicos da gestão pública brasileira. Em 2014, havia, aproximadamente, 60.600 conselhos gestores de políticas públicas (Brasil, 2014), espalhados pelos 5.565 municípios brasileiros, totalizando mais de 500.000 conselheiros (Boullosa, 2014). Estima-se que as 74 conferências, das mais diversas áreas temáticas, ocorridas entre, 2003 e 2010,

envolveram mais de 5 milhões de pessoas ao longo de suas etapas (Teixeira, 2012). Outras IPs, como audiências públicas, mesas de diálogo, também envolveram um grande número de pessoas em diferentes áreas temáticas, entre 2004 e 2018.

É possível afirmar que a formalização da participação social no Brasil se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, embora tenham havido antecedentes históricos que fomentaram essa formalização, ocorrida durante a Constituinte. A chamada Constituição Cidadã, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de Participação Popular na Constituinte e institucionalizando diversas formas de participação da sociedade na gestão pública (Silva, 2008). Aproximadamente 30 artigos da Constituição expressam preceitos que incentivaram o desenvolvimento de instâncias participativas (Teixeira, 2011). Os princípios e diretrizes referentes à participação traçados pela Constituição estão relacionados a quatro aspectos, dispersos em alguns artigos constitucionais: 1. A cidadania como fundamento do Estado democrático; 2. Os deveres sociais em questões coletivas; 3. O exercício da soberania popular; 4. A participação social como forma de gestão pública.

- A cidadania como fundamento do Estado democrático (artigos 1º, 5º, 8º, 15 e 17);
- Os deveres sociais em questões coletivas (artigos 205, 216, 225, 227 e 230);
- O exercício da soberania popular (artigos 14, 27, 29, 58 e 61);
- A participação social como forma de gestão pública (artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231) (Teixeira, 2011: 3).

Outro aspecto da institucionalização de instituições participativas pela gestão pública também impulsionado pela Constituição de 1988 é a descentralização administrativa com gestão participativa, em especial, na saúde (art. 198), na seguridade social (art. 194), na assistência social (art. 203) e na educação (art. 206) (Teixeira, 2012).

Dois outros importantes fatores merecem destaque ao se pensar na institucionalização de instituições participativas no Brasil. O primeiro refere-se ao papel desempenhado por movimentos sociais, seja pela participação no momento da Assembleia Nacional Constituinte, como num momento posterior, ao pressionar para a criação de instâncias de cogestão de políticas públicas em áreas como a saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras (Avritzer, 2013). O outro aspecto importante foi a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, primeiramente em nível local, e, em seguida, no governo federal. No plano local, a principal



contribuição ocorreu em 1988, com a eleição de Olívio Dutra para a prefeitura de Porto Alegre, e o início do Orçamento Participativo (OP) (Avritzer, 2013). Segundo Avritzer (2013: 12), o OP é:

*(...) uma política participativa local, que gera um processo de deliberação entre sociedade civil e Estado no nível local. Ele inclui atores sociais, membros de associações de bairro e cidadãos comuns em um processo de negociação e deliberação que acontece em duas etapas: uma etapa participativa, em que a participação é direta, e uma etapa representativa, na qual a participação ocorre por meio da eleição de delegados e ou conselheiros.*

O OP tornou-se uma marca registrada das gestões do Partido dos Trabalhadores (PT) (Avritzer, 2013) e uma das instituições participativas mais conhecidas internacionalmente (Smith, 2013; Barrera, 2014; Heller, 2001), devido ao sucesso da experiência de Porto Alegre, que durou cerca de 15 anos, de 1990 a 2005 (Avritzer, 2008)<sup>4</sup>. Porto de Oliveira (2012) destaca que o OP, se tornou o fio condutor das experiências de políticas participativas, tendo ganhado reconhecimento internacional e prestígio rapidamente, chegando a ter contornos de mito, ou seja, experiência ideal de participação. Ainda nos anos 1990, a experiência se difundiu por cerca de 200 municípios brasileiros. A partir dos anos 2000 as experiências de OP se difundiram internacionalmente, totalizando 1.400 experiências ao redor do mundo, sendo a maior parte concentrada entre Europa e América Latina (Porto de Oliveira, 2012).

No plano nacional, a chegada de Lula ao governo federal, em 2003, gerou expectativas pela trajetória histórica de proximidade do Partido dos Trabalhadores (PT) com movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuaram no processo da redemocratização. Para Teixeira (2012), o governo Lula herdou um conjunto expressivo de espaços participativos, principalmente os conselhos e as conferências nacionais, que foram resultados do momento Constituinte de 1988, quando os princípios da descentralização e da participação foram difundidos. Portanto, é importante analisar como o governo Lula lidou com esse passado participativo.

Lula, no início do seu mandato, assumiu o compromisso de estabelecer um novo padrão de relacionamento entre sociedade civil e governo, com base no diálogo e na participação (Santos, 2014). A partir de 2003, o Governo Federal atribuiu à Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR) o

4. O autor esclarece que, a partir de 2006, o OP de Porto Alegre se transformou no processo de participação solidária.



papel de interlocução do governo com a sociedade, e, por meio dela, desenvolveu ações para a ampliação da participação social (Teixeira, 2012). Essa secretaria foi dividida em três departamentos – Diálogos Sociais, Participação Social e Educação Popular e Mobilização Cidadã (Santos, 2014). A Secretaria Geral da Presidência teve como principais desafios, num primeiro momento, estimular a cultura da participação social no interior do governo e fornecer conceitos, orientações e procedimentos para promover o diálogo com movimentos sociais e organizações da sociedade civil (SANTOS, 2014). É possível afirmar que, durante este governo, as instituições participativas foram revitalizadas, ou mesmo desenvolvidas, mas pouco se pensou em sua estrutura de funcionamento nas esferas federativas e sua relação com outras instituições democráticas, isto é, sua arquitetura institucional.

O primeiro governo Dilma, iniciado em 2010, atribuiu a SGPR o desafio de articular os processos participativos e de promover a sinergia entre os órgãos da administração pública federal. Com isso, iniciou-se dentro do governo, a elaboração da Política Nacional de Participação Social (PNPS) e do Compromisso Nacional pela Participação Social (Santos, 2014). Submetida à consulta pública virtual, a PNPS tinha como objetivo fortalecer os mecanismos e as instâncias de participação social e diálogo entre o governo federal e a sociedade civil, definindo princípios e diretrizes a serem seguidos por órgãos do governo federal (SGPR, 2013), e o Compromisso tinha como objetivo orientar o estabelecimento de diretrizes para a articulação federativa e a promoção da participação social como método de governo (Santos, 2014). Em 23 de maio de 2014, a presidente assinou, por meio de decreto, a instituição da PNPS e do Sistema Nacional de Participação Social. Após diversas reações contrárias, na mídia, manifestadas por juristas e líderes da oposição, o decreto foi anulado pelo Congresso. Apesar de alardeado pela oposição como responsável pela criação de um poder paralelo ao parlamento, o texto da PNPS, de fato, não apresentou alterações significativas nas instituições participativas já existentes, apenas diretrizes para o funcionamento dos processos participativos. Para a esta pesquisa, por exemplo, pouco contribuiu na tarefa de pensar a arquitetura institucional de participação no Brasil, pois, embora mencione que deve existir “complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta” (Brasil, 2014: Art. 3º), não especifica como deve ocorrer.

Ainda assim, é importante reconhecer que, a partir do governo Lula, a participação social começou a ser pensada e articulada de forma mais ampla, e, o que levou à consolidação de diversos tipos de instâncias participativas, em diferentes áreas setoriais de políticas públicas, nos três níveis da federação. Sobre a atual configuração das IPs no Brasil, Vera (2012) afirma que o

panorama das instâncias de participação local parece uma selva institucional, com multiplicação de espaços de orientação subsetorial e trans-setorial. O autor destaca que, por conta dessa diversidade institucional de experiências participativas e pela ausência de ferramentas analíticas que tornem as experiências comparáveis, as estratégias de análise concentram-se em estudos de caso. Com isso, a apreensão do que Avritzer (2011) chamou de sistema de participação, e Vera (2012) de arquitetura de participação, torna-se uma tarefa árida.

Para Lavalle (2011), a aferição de efeitos da participação é uma tarefa complexa, uma vez que sequer existem consensos quanto aos efeitos esperados pela participação, ou pela relevância de analisá-las pelos seus efeitos. Para o autor, há um forte descompasso entre a riqueza das experiências participativas no Brasil e a precariedade do conhecimento gerado sobre seus efeitos.

*A despeito dos avanços registrados no debate, as caracterizações minuciosas de casos (...), ainda não cederam passo a estudos avaliativos de fôlego. (...) a maior parte da literatura tem se concentrado em um tipo específico de IP; isto é, a literatura tem assumido o formato das IPs como delimitação natural dos objetos cognoscíveis. Contudo, há pelo menos três ondas de IPs no Brasil – orçamentos participativos (OPs), conselhos e conferências, para não falar em Planos Diretores e Planos Plurianuais (PPAs)–, além de uma miríade de instâncias participativas, cujos efeitos poderiam ser avaliados se partindo de definições conceituais e metodológicas comuns (Lavalle, 2011: 36).*

Portanto, tendo em vista os dados disponíveis e o conhecimento produzido a respeito, pensar na estrutura de funcionamento das IPs no Brasil e suas eventuais articulações, de forma mais ampla, se constitui em um desafio. Concordamos com Vera (2012) em considerar importante o avanço na caracterização das arquiteturas, pois, além de contribuir para a compreensão e explicação das IPs, é possível pensar em desenhos que alcancem melhores resultados. Para o autor, há uma grande distância entre a “apreensão qualitativa de uma inovação institucional específica, sua descrição formal ou arquitetônica e a eventual reconstrução de regimes de controle democrático” (Vera, 2012: 108).

## CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE DIREITOS

A origem dos conselhos gestores está relacionada aos conselhos municipais de educação, no século XIX; como também, aos órgãos administrativos colegiados (Caixas e Institutos de Aposentadoria e Pensões), na área da previdência social, nas décadas de 20 e 30, do século XX. Contudo, foram os conselhos de saúde, criados em 1990, que se tornaram o paradigma inspirador do desenvolvimento dos conselhos mais recentes da democracia brasileira (Cortes, 2011). Para Teixeira (2012: 51), os conselhos gestores “são fruto da institucionalização dos conselhos populares experimentados no Brasil a partir da década de 1980”. Também são tidos como uma conquista dos movimentos sociais pela democratização do Estado brasileiro (SGPR, 2011). Embora o princípio da participação esteja presente na Constituição de 1988, foram as legislações setoriais específicas, inicialmente, nas áreas de saúde, assistência social, trabalho e meio ambiente, que colocaram em prática esta participação, por meio de conselhos (SGPR, 2011). A partir da década de 1990, os conselhos de políticas públicas e de direitos se multiplicaram pelos municípios do país, uma vez que as transferências de recursos financeiros federais para os níveis subnacionais de governo, principalmente nas políticas sociais, passaram a ser condicionadas, entre outros requisitos, à existência destes fóruns participativos (Teixeira, 2012). Atualmente, existem conselhos para tratar de assuntos ligados a temas diversos, desde os mais tradicionais, como educação, saúde, assistência social, meio ambiente, planejamento urbano, segurança pública, a temas mais específicos, como o combate a drogas, turismo, atenção à pessoa com deficiência, entre outros. Os conselhos são formados por representantes de organizações sociais e do Poder Público, e têm o objetivo de promover a participação da sociedade civil na formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas (SGPR, 2011). A maneira como esses espaços funcionam varia de acordo com o contexto de institucionalização do conselho, a forma de organização social estabelecida, a definição do papel e dos objetivos e a delimitação da sua competência e das suas atribuições (Teixeira, 2012). Ou seja, embora tenham muitas similaridades entre si, os conselhos podem apresentar diferentes regras de funcionamento, uma vez que são regidos por diferentes leis e regulações.

Entre as semelhanças, podemos citar o fato dos conselhos funcionarem por meio de reuniões periódicas e pautas definidas; todos debatem temas relacionados às políticas e realizam o acompanhamento e a fiscalização da gestão de uma política pública; são espaços participativos, podendo ser consultivos ou deliberativos; são compostos por representantes do poder

público e da sociedade civil, em geral, dividida em diferentes segmentos. É importante destacar que os conselhos não são abertos à participação de qualquer pessoa interessada na discussão, uma vez que os seus representantes são eleitos ou indicados, podendo haver a participação de conselheiros especialistas e de pessoas reconhecidas como importantes para determinado debate, muito embora estes não tenham poder de voto (Teixeira, 2012).

Mesmo que os conselhos tenham surgido, no Brasil, muito antes da redemocratização, foi a partir de 2003, que vários novos conselhos nacionais foram implantados, alguns já existentes passaram a contar com a participação de representantes da sociedade civil, e outros, que não estavam em funcionamento, foram reativados (SGPR, 2011). Em 2014, existiam 50 conselhos nacionais, em funcionamento no país, com a participação da sociedade civil, dos quais metade foi criada entre os anos de 2000 e 2009 (Brasil, 2014).

No plano municipal, o Brasil possui milhares de conselhos atuantes nas mais diversas áreas: saúde, educação, assistência social, infância e adolescência, segurança alimentar e nutricional, trabalho, alimentação escolar, entre outros. Atualmente, nenhum setor de política pública existe sem um conselho gestor (Boullosa, 2014). O número de conselheiros, a maioria com atuação voluntária, supera o número de vereadores eleitos (Farias, 2008), cerca de 500 mil por todo o país (Boullosa, 2014). Número esse que não para de crescer. Segundo a publicação oficial mais recente, que sistematizou os dados dos conselhos, a partir da base do Munic (IBGE), em 2014, existiam 62.562 conselhos municipais no Brasil (Brasil, 2014).

Portanto, uma primeira análise de estrutura de funcionamento dos conselhos gestores apresenta certa complexidade. Verticalmente, os conselhos estão disseminados nas três esferas da federação, embora não haja uma previsão formal de relação entre os conselhos das diferentes esferas. E, horizontalmente, existem diversos conselhos para diversas áreas temáticas. Se dividirmos o número de conselhos existentes pela quantidade de municípios brasileiros, chegamos a quantidade aproximada, de 11 conselhos por município. Pode parecer um número mediano para médios e grandes municípios, mas, levando em conta que mais de 70% do país é formado por municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, acaba sendo um esforço considerável para municípios pequenos manter essa quantidade de conselhos em pleno funcionamento e com efetiva participação da sociedade.

Em geral, os conselhos não têm relações entre si formalmente previstas. Cada conselho é voltado para apoiar ou fiscalizar uma área temática, seja a alimentação escolar, ou saúde e estabelece relações com os atores partici-

pantes da política pública em questão. Na área da educação, pais e professores são chamados a participar dos conselhos, já na área da saúde, usuários do sistema e representantes dos profissionais de saúde. Logo, cada área temática de conselho envolve um campo de discussão particular e segue as regras determinadas pela política pública. O Quadro 2 nos ajuda a visualizar os primeiros contornos da arquitetura institucional dos conselhos.

**QUADRO 1**  
**CONSELHOS POR ESFERA DA FEDERAÇÃO**  
**E ÁREAS TEMÁTICAS**

ESFERA	QUANTIDADE	ÁREAS TEMÁTICAS
<b>FEDERAL</b>	50 Conselhos Nacionais (Brasil, 2014)	Política Urbana; Bem-estar Social; Educação; Saúde; Meio ambiente;
<b>ESTADUAL</b>	650 Conselhos Estaduais (número estimado)	Esporte; Moradia; Cultura; Transporte; Segurança Pública; Saneamento Básico; Segurança Alimentar e Nutrição; Direitos Humanos; Igualdade Racial;
<b>MUNICIPAL</b>	62.562 Conselhos Municipais (Brasil, 2014)	Direitos da Criança e do Adolescente; Direito das Mulheres; Direito dos Idosos; Direitos LGBT; Direito dos Jovens; Direito das Pessoas com Necessidades Especiais; Trabalho; Turismo; Orçamento; Promoção do Desenvolvimento Social e Econômico

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM BRASIL, 2014

O importante a se perceber, numa análise horizontal das relações estabelecidas entre conselhos e outras instituições democráticas, é o fato de que não há previsão de relacionamento com o poder legislativo, ou seja, com a câmara de vereadores, que por vezes sente seu poder ameaçado pelo conselho que desempenha uma atividade concorrente, ao aprovar a prestação de contas do executivo. Em geral, essa falta de articulação com outros poderes é percebida no funcionamento dos conselhos. Não há uma relação institucional formalizada entre os conselhos gestores e o poder legislativo. Ainda sobre as relações horizontais, é possível verificar uma estreita relação entre conselhos e conferências, em que, os conselheiros, muitas vezes são integrantes da comissão organizadora das conferências, ou participam como delegados.

Além da limitação apontada no que se refere à falta de previsão de relações institucionalizadas dos conselhos com outras instituições democráticas,

Boullosa (2014) aponta uma série de limitações referentes a atuação dos conselhos municipais. Para a autora, há um ideal de que os conselhos deveriam simbolizar boas estratégias de governança, em um país democrático, mas com uma cultura política enraizada no patrimonialismo e clientelismo esse ideal é fragilizado. Contudo, o modelo corrente, leva a crer que o exercício do controle social desempenhado pelos conselhos é questionável, uma vez que seus mecanismos de *accountability* são frágeis, e eles estão subordinados à estrutura político-institucional do município.

## CONFERÊNCIAS NACIONAIS

A legislação brasileira instituiu as conferências, nas áreas de saúde e educação, em 1937, com a Lei número 378, de 13 de janeiro de 1937. As duas primeiras conferências realizadas no Brasil ocorreram em novembro de 1941, a Conferência Nacional de Educação e a Conferência Nacional de Saúde (Souza, 2013). Nessa época, o objetivo era ampliar o conhecimento do governo federal, em todo o país, sobre as atividades relacionadas à saúde e à educação, assim como, articular as iniciativas com a finalidade de aumentar a capacidade de execução dos programas governamentais, formando diretrizes mais claras em relação às atribuições e às relações entre os entes federados (Souza, 2013 citado por Horta, 2000; Hochman, 2005). Contudo, enquanto, no princípio, as conferências serviam aos propósitos da administração centralizada, com a reabertura política e redemocratização, na década de 1980, houve uma mudança progressiva do modelo dentro de uma lógica de descentralização e ampliação da participação social (Souza, 2013). Portanto, as conferências, assim como os conselhos, não representam uma nova experiência na história política brasileira, muito embora, apenas a partir de 1988, tenham-se tornado mais participativas e deliberativas; e, a partir de 2003, com o início do governo Lula, mais amplas, abrangentes, inclusivas e frequentes (Progrebinschi, 2010). Entretanto, para Avritzer (2013: 9), “mesmo tendo sido criadas na década de 1930, podem ser consideradas uma novidade na participação social no Brasil, pois relevam traços da dinâmica participativa em nível nacional”. Como até 2002, as principais experiências de participação social no país (orçamento participativo, conselhos e planos diretores) ocorriam principalmente na esfera municipal, havia dúvidas sobre a possibilidade das experiências participativas alcançarem a esfera nacional (Avritzer, 2013).

A 8ª Conferência Nacional de Saúde, ocorrida em 1986, marcada por ampla participação popular, foi determinante para que, na Constituinte, fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde (Teixeira, 2012). Souza (2013)

destaca que as conferências de saúde dos anos 1980 e 90 renovaram uma invenção institucional e uma realização política de um governo autocrático, de modo participativo e democrático. A gestão participativa, um dos princípios do SUS, serviu de inspiração para outras áreas temáticas instituírem espaços participativos com o formato de conferências e conselhos nos três níveis da federação. A Assistência Social, por exemplo, instituiu as conferências como parte de um sistema de participação formalizado na lei 9.720, de 1993. Assim, as conferências passaram a ser usadas, nos últimos anos, como estratégia para promover o debate de determinados temas em todo o país, de forma estruturada, assim como, para aumentar a participação na formulação de políticas públicas em nível nacional (Teixeira, 2012). Segundo Pogrebinski (2010), a partir de 2003, as conferências nacionais tornaram-se mais amplas por envolverem cada vez mais pessoas em suas diversas etapas que precedem ou funcionam de forma paralela, às nacionais, tais como, as etapas estaduais, municipais, regionais, temáticas, livres e virtuais. Tornaram-se mais abrangentes por tratar uma ampla variedade de áreas temáticas, visando atender aos diversos tipos de políticas públicas existentes. Atualmente, existem diversas áreas de realização de conferências, separadas por suas características singulares, mas unidas por uma transversalidade comum. Tornaram-se mais inclusivas, pois conseguiram inserir cada vez mais grupos da sociedade, tais como, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, entidades empresariais, entre outros. E, o que é mais importante, tornaram-se mais frequentes, pois em suas diretrizes, muitas vezes, há a demanda pela convocação periódica (Pogrebinski, 2010). Portanto, no contexto político democrático mais recente, as conferências de políticas públicas passaram a ocorrer em períodos regulares (a cada quatro, ou dois anos), com a participação de milhares de pessoas em todo o território nacional (Ciconello, 2012).

As conferências são, portanto, canais institucionais de participação social, com objetivo de promover, periodicamente, o diálogo entre Estado e sociedade acerca de determinado tema. As conferências nacionais são, na maior parte dos casos, convocadas pelo presidente da república, e são organizadas por órgãos do executivo, muitas vezes em parceria com conselhos das áreas afins (Ribeiro, 2013). O formato das conferências envolve um processo em etapas subsequentes (territoriais, municipais, regionais, estaduais e nacionais) e interconectadas (Brasil, 2014). As primeiras etapas, anteriores à etapa nacional, são momentos em que o debate se intensifica e se qualifica nos mais diversos temas e em contextos específicos. Também são formuladas propostas, consolidadas em relatórios que são encaminhados para as próximas fases. Entre as etapas municipais, regionais e estaduais, podem ocorrer conferências livres, temáticas, e virtuais, em geral, convocadas pela socie-



dade civil. Ao longo das primeiras etapas, além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados, representantes da sociedade e de governo, que conduzirão a discussão nas etapas posteriores (Ciconello, 2012). A conferência nacional representa a última etapa do processo, momento em que os representantes escolhidos debatem e elegem as propostas prioritárias.

Outro aspecto bastante relevante do funcionamento dos processos conferencistas está relacionado ao seu produto final: um documento contendo as resoluções, diretrizes e moções, que passaram pelo processo de elaboração e priorização pelos delegados de todas as etapas do processo conferencista, consolidados na etapa nacional. Portanto, ressalta-se como uma das virtudes do processo conferencista o envolvimento dos participantes na formação de consensos, além do fato de contribuírem para a elaboração de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que deve influenciar a política pública em voga. Em geral, o acompanhamento do resultado das conferências é monitorado por organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos (Ciconello, 2012).

No que se refere aos objetivos, a depender da área temática que a conferência se insere, eles podem variar entre formulação de propostas de políticas públicas, avaliação de ações e realidades, fortalecimento da participação ou mesmo, afirmação e difusão de ideias e compromissos. Conseqüentemente, os resultados também variam de acordo com os objetivos propostos (Ribeiro, 2013). Com isso, o documento final, produto da última etapa no processo conferencista, as conferências nacionais podem variar em formato, podendo conter, desde a criação ou reformulação e avaliação de um plano nacional de política, consolidado em eixos temáticos, diretrizes e objetivos; a estruturação ou avaliação de um sistema de política existente; relatórios síntese sobre o que foi debatido durante a conferência; ou mesmo, transcrições e deliberações das conferências, sem organização em formato de texto final (Ribeiro, 2013).

O objetivo maior na realização de uma conferência é que o conteúdo do documento final consiga influenciar políticas e ações implementadas pelo governo, ou mesmo se tornar um projeto de lei. Diversos projetos de lei, relacionados às deliberações de conferências foram aprovados pelo Congresso Nacional, ou colocados em prática pelo Executivo, por via administrativa (SGPR, 2011). Pogrebinschi (2010), em pesquisa sobre os impactos das conferências nacionais de políticas públicas sobre a atividade legislativa no Brasil, constatou que se constituem em um fenômeno novo e de grande potencial para o aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. O resultado da pesquisa mostrou que as conferências têm influenciado ini-



ciativas de proposições no Congresso Nacional, de maneira relativamente eficiente, “uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências” (Pogrebinschi, 2010: 84).

Os números relacionados às conferências são bastante expressivos. Aproximadamente 7 milhões de pessoas adultas participaram diretamente das conferências, em mais de 5 mil municípios, em todos os estados da federação (Avritzer, 2013; Brasil, 2014). A pesquisa, contudo não encontrou uma fonte de dados que reunisse informações sobre a quantidade de conferências municipais e estaduais já realizadas no país, o que demonstra que os níveis estaduais e municipais têm sido analisados em menor frequência. A abrangência de temas discutidos também merece destaque, 41 temas, das mais diversas áreas. Outra observação, possível de apreender a partir dos números, é que as conferências ganharam um grande impulso a partir de 2003, com o início do governo Lula. A seguir, o Quadro 2 sintetiza alguns dos números acerca da realização de conferências no Brasil.

## QUADRO 2 CONFERÊNCIAS NO BRASIL EM NÚMEROS

DADOS RELEVANTES
<b>141 conferências</b> de 1941 a 2016 (Brasil, 2014; www.participa.br, 2016)
<b>114 conferências</b> entre 2003 e 2016 – 80 % (Brasil, 2014; www.participa.br, 2016)
<b>28 conferências</b> , entre 2003 e 2012, realizadas pela primeira vez (Brasil, 2014)
De 34 ministérios, 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência, <b>64% dos órgãos</b> (Brasil, 2014)
<b>Aproximadamente 7 milhões</b> de pessoas participaram, segundo estimativas que consideram apenas a população adulta do país (Avritzer, 2013)
<b>Aproximadamente 5 mil</b> municípios brasileiros envolvidos (Brasil, 2014)
Mais de 5.000 resoluções/ deliberações durante a etapa nacional, maioria referente a temas de competência do Governo Federal (Brasil, 2014)
<b>566 projetos de lei e 46 projetos de emenda à Constituição</b> , apresentam ligação direta com as diretrizes das conferências (Souza, 2012).
<b>Mais de 40 temas de políticas públicas</b> – exemplos: desenvolvimento, geração de emprego e renda, inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, direitos das mulheres, igualdade racial, reforma agrária, juventude, direitos humanos, ciência e tecnologia, comunicação, diversidade sexual, democratização da cultura, reforma urbana, segurança pública, entre muitas outros (SGPR, 2011).

FONTE: ELABORAÇÃO PRÓPRIA COM BASE EM FONTES DIVERSAS.

Além dos dados quantitativos, é importante observar que as conferências abordaram diversos temas que foram discutidos pela primeira vez com a sociedade. A realização das conferências, na maior parte das áreas temáticas, atendeu a reivindicações tradicionais de movimentos e atores sociais, como também representou o resgate de dívidas históricas com determinados setores da sociedade. Diversos exemplos podem ser citados, como o caso da Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais, que teve a segunda edição em abril de 2016; de Povos Indígenas (2006); de Políticas para as Mulheres (2004, 2007, 2011 e 2016); as Conferências Nacionais da Juventude (2008, 2011 e 2015); dos Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008, 2012 e 2016); de Promoção da Igualdade Racial (2005, 2009 e 2013); dos Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009, 2011 e 2016); entre outras (BRASIL, 2014).

A arquitetura institucional de funcionamento das conferências assemelha-se à arquitetura dos conselhos, seja verticalmente, ou horizontalmente. Verticalmente, já que ocorre nos três níveis da federação, com uma pequena diferença, pois nas conferências as etapas municipais devem preceder as estaduais, que, por sua vez, precedem as nacionais. Outra diferença em relação aos conselhos é o fato de que, simultaneamente às conferências municipais e estaduais, podem ocorrer conferências regionais, livres, virtuais ou temáticas, extrapolando, assim, a organização federativa do país. No que se refere à análise da arquitetura no sentido horizontal, ou seja, das relações estabelecidas com instituições democráticas e outras IPs, também encontramos semelhanças entre conselhos e conferências. As conferências são frequentadas por atores sociais diversos vinculados à área temática da política pública sobre a qual a conferência versa, assim como por representantes do governo do poder executivo.

No que se refere a relações com outras IPs, as conferências apresentam uma grande aproximação com os conselhos nacionais, que, muitas vezes, organizam as conferências de sua área temática de atuação, e, quase sempre, participam. Souza (2013), em pesquisa conduzida pelo IPEA, que buscou mapear as características do desenho institucional dos processos conferencistas realizados entre 2003 e 2011, analisou 69 conferências consideradas típicas<sup>5</sup>, e constatou que 40,6% dos processos conferencistas foram realizados em corresponsabilidade por mais de um órgão federal, ou por um

5. A pesquisa considerou conferências atípicas aquelas "que não possuíam uma ou mais das seguintes características: organização de responsabilidade de um órgão do Executivo ou de um conselho gestor; realização de etapas preparatórias; processos seletivos para escolha de representantes governamentais e não governamentais para a etapa nacional" (SOUZA, 2013, p 56). Com isso, 13 conferências das 83 realizadas no período de análise, 2003 a 2011, foram consideradas atípicas e, portanto, não analisadas no estudo.

órgão e o respectivo conselho gestor de política; e também, que 43,5% dos processos tiveram o envolvimento do conselho na organização. A participação dos conselhos nas conferências é ainda mais alta: entre as conferências típicas, 84% tiveram a atuação de pelo menos um conselho.

Os conselhos podem atuar nas conferências seja tendo um papel central na organização das mesmas, quando, muitas vezes, é integrante das comissões organizadoras, ou apenas pela participação nas etapas da conferência (Souza, 2013). A depender da área temática, mais de um conselho pode participar de determinada conferência. Contudo, a relação entre conselhos e conferências não está prevista formalmente e, por isso, em alguns momentos, não fica claro qual deve ser a atuação do conselho em relação às deliberações da conferência. A relação das conferências com outras IPs também não está prevista formalmente, e, portanto, não há uma previsão de integração entre os dois, o que pode vir a ocorrer de forma espontânea, a depender da área temática.

Almeida (2013) aborda, também, a relação das conferências com a esfera formal do Estado, tanto o Poder Executivo, como a burocracia. Para a autora, há uma baixa articulação entre as instituições, uma vez que, formalmente, não há nada que garanta que as deliberações serão institucionalizadas por meio de políticas públicas, ou outras formas. Boa parte das deliberações aprovadas nas conferências demandam encaminhamento, de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Logo, em muitos casos, a real efetivação dos resultados de uma conferência pode depender da relevância que o tema tem na agenda pública. Como não há uma previsão sobre o acompanhamento dos resultados, não há uma definição de um método institucional de gestão, que seja responsável por atender às deliberações dentro da esfera pública federal, e, com isso, pode ocorrer um processo pouco efetivo e incerto. Ou seja, o esforço empreendido na realização do processo conferencista, em todas as suas etapas, pode ter suas deliberações engavetadas (Almeida, 2013).

Ainda sobre a falta de articulação formal entre conferências e Estado é possível citar a falta de instrumentos legais que garantam a convocação das mesmas. Em 60% das conferências analisadas por Almeida (2013), não havia instrumentos legais que garantissem a continuidade. Ou seja, a mudança de governo pode implicar numa diminuição, ou interrupção na realização dos processos conferenciais no Brasil, uma vez que, na maior parte dos casos, o poder executivo é quem convoca a conferência. Se há pouca articulação formal na relação com o poder executivo, com o poder legislativo há ainda mais afastamento. Os representantes do legislativo participam

das conferências quando suas bandeiras de luta são relacionadas ao tema da conferência, mas não há uma previsão formal de sua participação.

## ARQUITETURA DA PARTICIPAÇÃO

A análise da arquitetura da participação, ou do desenho institucional das instituições participativas vem, gradativamente, ganhando mais espaço na literatura sobre o tema (Fung, 2006; Avritzer, 2008; Lüchmann, 2008; Brasil, 2010; Faria, 2011; Pires, 2011; Teixeira, 2012). Avritzer (2008) afirma que a natureza do desenho participativo deverá ganhar, cada vez mais, influência para o sucesso de experiências participativas, e a escolha de um desenho adequado será determinante para a continuidade dessas experiências no futuro. Brasil (2013: 9) destaca que as características dos desenhos “podem favorecer ou prejudicar a qualidade dos processos participativos e deliberativos, bem como afetar a capacidade decisória e o funcionamento de tais canais”. Ou seja, o desenho institucional pode levar a grandes limitações aos potenciais de participação deliberativa, mesmo em contextos em que a sociedade civil seja ativa, e haja algum grau de comprometimento político do governo com a promoção da participação. Desta forma, IPs podem ser reduzidas a um papel meramente ritualístico ou constrangidas por lógicas burocratizantes (Brasil, 2013).

Nesse sentido, apresentamos, uma comparação entre os conselhos de políticas públicas e os processos conferencistas, a partir de uma análise vertical, entre os diferentes níveis da federação e, também, uma análise horizontal, apresentando as relações entre IPs e outras instituições democráticas. No que se refere à sua estrutura vertical, conselhos e conferências apresentam um desenho similar, uma vez que ocorrem nos três níveis da federação. Contudo, nas conferências, as etapas municipais e estaduais funcionam como preparatórias da etapa nacional, o que significa que, verticalmente, há uma relação entre as conferências, o que não ocorre nos conselhos. Os conselhos, nos moldes atuais, são parte integrante de políticas públicas, e, em alguns casos, o repasse de determinados recursos, como para a merenda escolar, está vinculado à sua existência. Ou seja, enquanto as conferências dependem da vontade política do chefe do poder executivo para serem convocadas, os conselhos são fundamentais para o repasse de recursos. Por isso, municípios de menos de 20 mil habitantes chegam a ter em média 11 conselhos, mesmo com uma sociedade civil organizada reduzida para ocupar esses assentos. Na prática, algumas organizações mais tradicionais, como a internacional Rotary Club, acabam sendo convidadas para participar de conselhos, mesmo que não sejam reconhecidas por apresentar

expertise no assunto, mas para ocupar a vaga destinada a sociedade civil.

No que se refere à análise horizontal, ou seja a relação estabelecida entre as duas IPs com outras instituições democráticas, entre si e também com o poder executivo e legislativo, há pouca previsão formal dessas relações. Os conselhos, especificamente, apresentam uma relação bastante formalizada com o poder executivo, uma vez que, como parte integrante de diversas políticas públicas, são instituídos e têm as condições de funcionamento garantidos por esse poder, assim como, em muitos casos, o repasse de recursos está atrelado à aprovação das contas do executivo pelo conselho. A mesma relação não ocorre com o poder legislativo. Mesmo que realizando uma função semelhante à do legislativo, na aprovação de contas, não há vagas, nos conselhos, para representantes do legislativo, e o poder legislativo, por sua vez, não tem instituído formalmente uma relação com os conselhos. O modelo ideal conferencista deve envolver os três poderes, por isso, acaba sendo comum mencionar que as delegações governamentais devem ser compostas por representantes dos três poderes, o que não ocorre, na maior parte dos casos. Conforme discutido na sessão anterior, as conferências são, em geral, convocadas pelo poder executivo e contam com a participação de seus representantes. Contudo, a relação com os poderes judiciários e legislativos são raras. Teixeira (2012) identificou três conferências que mencionaram vagas para o Judiciário, e cinco para o poder Legislativo. Além do pouco envolvimento dos dois poderes nas conferências, não há uma previsão formal de articulação entre eles, o que acaba influenciando diretamente a implementação das propostas formuladas.

O fato de o governo federal ter sido o principal promotor e financiador das principais IPs leva a uma institucionalização estatal da participação, uma vez que a promoção do controle social acabou sendo incorporada à agenda do Estado. Embora a estrutura da participação social seja muito ampla e diversa, o esforço empreendido pelo governo federal em estabelecer um Sistema Nacional de Participação Social não foi bem sucedido na delimitação das relações a serem estabelecidas pelas IPs com outras instituições democráticas. Os estudos e pesquisa sobre participação também não se voltam para apreensão das articulações a serem estabelecidas pelas IPs.

Apresentamos nesse artigo, uma análise das experiências de participação social no Brasil, através da sua arquitetura de funcionamento. A partir dos dados disponíveis, e do conhecimento produzido sobre o tema, nos propusemos a refletir sobre algumas representações gráficas para essa arquitetura. Acreditamos que o avanço na caracterização das arquiteturas, contribuem para a compreensão e explicação das IPs, como também possibilita

pensar em desenhos de arquiteturas que alcancem melhores resultados.

Foi possível encontrar uma lacuna no que se refere à articulação, ou seja, as relações a serem estabelecidas pelas IPs com outras instituições democráticas. Tanto a análise dos conselhos quanto a das conferências apontaram para a falta de delimitação formal de articulação. Com isso, as relações vão sendo estabelecidas de acordo com os principais articuladores das temáticas, sejam representantes do governo, ou da sociedade civil. Acreditamos ser de grande importância deixar espaço para que relações sejam estabelecidas de forma espontânea, mas, em algumas situações, elas podem não ocorrer. Portanto, concordamos com Avritzer (2013:138) ao afirmar que a “efetividade das políticas participativas no plano nacional continuará dependente da implementação de arranjos capazes de integrar participação e gestão”.

Concordamos com o argumento de que é importante fomentar a conexão entre as diferentes arenas deliberativas em um sistema mais amplo e formal de deliberação, uma vez que a articulação não é natural ou automática. A implementação das IPs no Brasil não veio acompanhada de uma estratégia de coordenação horizontal entre elas, ou mesmo de coordenação vertical entre as diferentes esferas de governo e de outras instituições democráticas. Conforme destaca Almeida (2013: 200) sobre as conferências, “os dados coletados até o momento dão conta de expressar a fragilidade da articulação com a população, com outras IPs e com o Estado”. Acreditamos que a pesquisa sobre o tema deva avançar no sentido de desenvolver apontamentos sobre como desenhar fóruns mais permeáveis e mais conectados com as esferas formais e informais. E para avançar na proposição de desenhos de arquitetura, ampliar o escopo de estudo para além de orçamentos participativos, conselhos e conferências de políticas públicas, olhando também para outras IPs como, por exemplo, consultas públicas, audiências e ouvidorias.

Nesse sentido, ao desenhar arranjos de participação social é importante que seja pensada, de forma sistemática, a articulação com as instituições tradicionais da democracia representativa, uma vez que o poder legislativo é peça fundamental nos processos de planejamento e alocação de recursos para as políticas públicas (Silva, 2009). Contudo, a ampla difusão das IPs, ocorre em meio a uma profunda crise no sistema de representação política no Brasil. Assim, ao mesmo tempo em que são desenvolvidas novas instituições para inclusão da participação social na esfera pública, o sistema de representação encontra-se em crise de legitimidade, e não vem sendo capaz de se renovar ou sair dessa crise (Avritzer, 2013).

Desde 2016, o campo da participação social vem enfrentando retrocessos. Segundo Pogrebinski (2017: 3), desde o início da gestão do vice-presidente Michel Temer “a estrutura do que um dia se vislumbrou como um sistema nacional de participação social tem ruído em pedaços”. Conselhos e Conferências sofrem com falta de recursos e tem sua continuidade fragilizada. Sobre as inovações democráticas na América Latina, que tradicionalmente, tem sido estimuladas pelo Estado, Pogrebinski (2017: 5) alerta “a institucionalização pode garantir que as inovações participativas permaneçam no lugar, mas não podem assegurar que elas sejam sempre democráticas ou legítimas”.

## REFERÊNCIAS

Abelson, J. (2006). Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. In: *Canadian Policy Research Networks. Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques. Research Report P106. Public Involvement Network.*

Avritzer, L. (2013). *Experiência Democrática, Sistema Político e Participação Popular*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. 1. ed., 128p.

Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional. In: *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 14, p. 43-64.

Barrera, Laura Beatriz Montes de Oca. (2014). ¿Innovaciones democráticas?: Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México. *Revista Mexicana de Sociología*, Mexico D.F., v. 2, n. 76, p.287-320, abr.. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v76n2/v76n2a5.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2016.

Boullosa, R. F.; Araújo, E. T.; Junqueira, Luciano. (2014). Os conselhos gestores municipais no Brasil: o paradoxo do bom moço que pode engessar processos de políticas públicas. In: *V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*, Madrid. ANAIS do V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Madrid: GIGAPP- IUIOG, 2014. v. 1. p. 1-16.

Brasil. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. *Institui A Política Nacional de Participação Social - Pnps e O Sistema Nacional de Participação Social - Snps, e Dá Outras Providências*. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 14 abr. 2014.

Brasil. (2014). *Participação Social no Brasil: entre conquistas e desafios*. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência.

Cortes, S. M. V. (2011). As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: Roberto Rocha C. Pires. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, p. 137-150

Fung, A. (2006). Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas conseqüências. In: *COELHO, V. S. R. P. & NOBRE, M.* (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Letras.

Geisel, Brigitte; Newton, Ken. (Ed.). (2012). *Evaluating Democratic Innovations: Curing the Malaise*. Londres: Routledge.

Heller, Patrick. (2001). Moving the State: The Politics of Democratic Decentralization in Kerala, South Africa, and Porto Alegre. *Politics & Society*, Londres, v. 29, n. 1, p.131-163, mar. Disponível em: <[http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving\\_the\\_state.pdf](http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/moving_the_state.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; CGU, Controladoria-geral da União. (2015). *Coleta OGU 2014: Relatório de Pesquisa*. Brasília: Ipea. Disponível em: <<http://>



[www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/relatorios/arquivos/colta-ogu-2014-diagramado.pdf](http://www.ouvidorias.gov.br/central-de-conteudos/biblioteca/relatorios/arquivos/colta-ogu-2014-diagramado.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2016.

Lavalle, A. Gurza. (2011). Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova* (Impresso), v. 84, p. 13-24.

Lavalle, A. Gurza. (2011b). Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: Pires, Roberto. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: Estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, v. 7, p. 33-42.

Lavalle, A. Gurza; Isunza, E. (2011c). *A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability*. Lua Nova (Impresso), v. 84, p. 95-140.

Lüchmann, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. (2008). In: Lyra, R. P. (org.). *Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira*. João Pessoa: UFPB.

Michels, Ank. (2011) Innovations in democratic governance: How does citizen participation contribute to a better democracy? In: *International Review of Administrative Sciences*, London, v. 2, n. 77, p.275-293, jun.

Milani, Carlos R. S. (2008). O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. In: *Revista de Administração Pública* (Impresso), v. 42, p. 551-579.

Pires, Roberto; Vaz, Alexandre. (2012). *Participação Social no Brasil como Método de Governo?: Um Mapeamento das "Interfaces Socioestatais" nos Programas Federais*. Rio de Janeiro: Ipea. 60 p. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=15116](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15116)>. Acesso em: 11 abr. 2016.

Pogrebinschi, T. (2010). *Participação como Representação: o impacto das conferências e dos conselhos nacionais na formulação e execução de políticas públicas* (Relatório de pesquisa).

Pogrebinschi, Thamy; Tanscheit, Talita (2017). *Moving Backwards: What Happened to Citizen Participation in Brazil?*" In: *Open Democracy/Democracia Abierta*, November 30, 2017.

Porto de Oliveira, Osmany. (2012). Embaixadores do Orçamento Participativo: Um prelúdio à circulação internacional de um dispositivo de governança participativa. In: *XXIInd World Congress of the International Political Science Association Reshaping Power, Shifting Boundaries*. Mardid.

Saward, Michael. (2003). *Democratic Innovation: Deliberation, Representation and Association*. 2. ed. Abingdon: Taylor & Francis E-library. 241 p. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=\\_PaCagAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=_PaCagAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 03 abr. 2016.  
SGPR. (2011). *Democracia Participativa: Nova relação do Estado com a Sociedade*. 2. ed. Brasília: Secretaria-geral da Presidência da República. Disponível em: <Nova relação do Estado com a Sociedade>. Acesso em: 13 abr. 2016.

Silva, Enid Rocha Andrade. (2008). A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: Avanços e Desafios. In: ANFIP. (Org.). *20 anos da Constituição Cidadã: Avaliação e Desafios da Seguridade Social*. 1ed. Brasília: ANFIP, p. 131-148.

Smith, Graham (Ed.). (2005). *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*. London: Short Run Press., 138 p. Disponível em: <<https://core.ac.uk/download/files/34/30511.pdf>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

Smith, Graham. (2013). Democratic Innovations: Designing institutions for citizen participation. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press. Disponível em: <[https://books.google.co.in/books?hl=pt-BR&lr=&id=gz8gAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR8&dq=democratic+innovations&ots=AUtCFoOPxS&sig=SQYzxDbOeSSh\\_jFeYp7JL6XvXh4#v=onepage&q=democratic+innovations&f=false](https://books.google.co.in/books?hl=pt-BR&lr=&id=gz8gAwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR8&dq=democratic+innovations&ots=AUtCFoOPxS&sig=SQYzxDbOeSSh_jFeYp7JL6XvXh4#v=onepage&q=democratic+innovations&f=false)>. Acesso em: 14 abr. 2016.

Souza, Clóvis. (2012). A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010. *Texto para Discussão 1718*, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Teixeira, Ana Claudia C.; Souza, Clóvis Henrique L.; Lima, Paula Pompeu F. (2011). Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: 35° Encontro Anual da Anpocs, Caxambu/MG. *Anais do 35° Encontro Anual da Anpocs*, de 24 a 28 de outubro de 2011.

Teixeira, Ana Claudia Chaves; Souza, Clóvis Henrique Leite; Lima, Paula Pompeu Fiuza. (2012). Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*. São Paulo: Instituto Pólis. Cap. 3. p. 49-76.

Teixeira, Elenaldo. (2002). *O local e o global: Limites e desafios da participação cidadã*. 3ª ed. São Paulo: Cortez.

Vera, Ernesto Isunza; Lavallo, A. Gurza. (2012). Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), v. 92, p. 105-121.

Wampler, Brian. (2012). Participation, Representation and Social Justice: Using Participatory Governance to Transform Representative Democracy. *Polity*, Boise University, v. 4, n. 44, p.666-682, Disponível em: <<http://www.palgrave-journals.com/polity/journal/v44/n4/full/pol201221a.html>>. Acesso em: 03 abr. 2016.



# 3

## CONSTRUCCIÓN DE UN ÍNDICE PARA MEDIR LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL: BUENOS AIRES, BAHÍA BLANCA Y LAS CAPITALES DE PROVINCIA DE ARGENTINA<sup>1</sup>

## BUILDING AN INDEX TO MEASURE MUNICIPALITIES' TRANSPARENCY: BUENOS AIRES, BAHÍA BLANCA AND THE CAPITAL STATES IN ARGENTINA

**Franco Ciucci<sup>2</sup>**

**Lucía Díaz<sup>3</sup>**

**María Verónica Alderete<sup>4</sup>**

**Sebastián Linares<sup>5</sup>**

Recibido: 03/05/2019

Aceptado: 02/07/2019

### RESUMEN

Este trabajo estudia el principio de transparencia del paradigma de gobierno abierto. Con el objetivo de cuantificar la transparencia en el nivel municipal, se construye un índice de transparencia activa presupuestaria y transparencia pasiva. Éste se calcula tomando en consideración el aporte teórico de Darbshire (2010) y sobre una muestra de 25 ciudades de Argentina (capitales de provincia junto a Ciudad de Buenos Aires- CABA- y Bahía Blanca). Se exploran los sitios web municipales para determinar la presencia o no de información presupuestaria y de gasto público, así como

1. El presente trabajo fue realizado en el marco del proyecto Unidad Ejecutora IIESS (PUE: 22920160100069CO): Inclusión social sostenible: Innovaciones y políticas públicas en perspectiva regional (financiado por CONICET, Argentina).

2. Departamento de Economía, Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina.

Contacto: francociucci@hotmail.com

3. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Universidad Nacional del Sur-CONICET. Bahía Blanca, Argentina. Contacto: lucia.diaz@uns.edu.ar

4. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Universidad Nacional del Sur-CONICET. Bahía Blanca, Argentina Contacto: mvalderete@iieess-conicet.gob.ar

5. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales del Sur, Universidad Nacional del Sur-CONICET. Bahía Blanca, Argentina Contacto: slinares@usal.es

la existencia de un sistema centralizado de gestión de las solicitudes de información y la publicación de las respuestas para su aprovechamiento público. Según los resultados obtenidos, los municipios más transparentes son Córdoba, CABA, Bahía Blanca y Ushuaia. Posteriormente, se analiza el nivel de transparencia en relación al tamaño y nivel de ingresos de los municipios, hallándose cierta evidencia de una relación positiva.

**PALABRAS CLAVES :** gobierno abierto, transparencia, TIC, índice sintético, municipios.

## ABSTRACT

*This paper studies the transparency principle as one of the axis of the open government paradigm. To quantify transparency at the municipal level, an index of budget active transparency and passive transparency is built. It is calculated by using several theoretical baselines of Darbishire (2010), which is applied to a sample of 25 cities from Argentina (the capital states together with Buenos Aires and Bahía Blanca). Officials websites of these municipalities are explored to determine the presence or not of budget and public expenditure items and presence of an e-petitioning system of public information with their respective responses for public use. Based on the results obtained, the most transparent capital states in Argentina are Cordoba, Buenos Aires (CABA), Bahia Blanca and Ushuaia. Afterwards, the level of transparency is analysed in relation to the municipalities' size and income levels, finding some evidence of a positive relationship.*

**KEYWORDS :** open government, transparency, ICT, synthetic index, municipalities.

## INTRODUCCIÓN

Todas las estructuras institucionales generan datos de manera constante, pero no todos los datos se publican ni resultan asequibles para la ciudadanía. Todos los gobiernos y estructuras institucionales tienen incentivos para ocultar datos que les perjudican, y para publicar datos que los benefician electoralmente. Sin embargo, los datos producidos por el gobierno, si bien están en posesión de las autoridades oficiales, pertenecen al conjunto de los ciudadanos. Si la libertad de expresión es un derecho nuclear de la democracia, el derecho a acceder a la información pública es su correlato directo, ya que una democracia que tenga un compromiso con la evaluación de políticas basadas en evidencias necesita garantizar el acceso ciudadano

a los datos que genera el Estado. Sin ese compromiso, los ciudadanos podrán ejercer su libertad de expresión, pero no podrán ejercer una crítica al gobierno fundada en evidencias.

En el ámbito político, el acceso y la publicación de esos datos han sido y son causa de numerosas discusiones y regulaciones. Por un lado, una buena parte de la información que se recolecta hace referencia a personas ajenas a la administración pública, personas que tienen un interés legítimo de que sus datos personales sean protegidos en resguardo de su intimidad. Por otro lado, muchos de estos datos, en su carácter agregado (es decir, sin información personal), así como otros datos referidos a la actividad del Estado, son de interés público por distintas razones para al menos una parte de la población, y deberían ser de acceso público. Muchas democracias avanzadas del mundo comenzaron dando respuesta a este derecho ciudadano sancionando leyes regulando el acceso ciudadano a la información pública (Freedom of Information-FOI). Los avances en transparencia son el resultado de un proceso histórico, a través del cual fueron surgiendo demandas concretas ciudadanas por una mayor transparencia y rendición de cuentas, que chocaron contra una cultura estatal de opacidad y secretismo. Es en el fragor de esta conflictividad que las leyes de acceso a la información fueron adquiriendo forma (Krastev, 2004; Pereyra, 2013, Lascoumes, 1999). Los cambios tecnológicos de la revolución digital han transformado los incentivos y los costos de la transparencia, coadyuvando a una mayor presión por dar a conocer datos relevantes de manera oficiosa. En una segunda oleada de reformas, se consideró necesario ir más allá y publicar, de oficio, datos que son de relevancia pública. Surgieron así las leyes de transparencia activa, a través de las cuales se obliga a las instituciones oficiales a publicar determinados datos e información (Noveck, 2017). Tenemos entonces dos dimensiones relevantes de la transparencia y el acceso ciudadano a la información pública: la transparencia activa (que vuelve operativo el deber del Estado de proveer información) y la transparencia pasiva (que vuelve operativo el derecho de acceso a la información) (Noveck, 2017)”. La pregunta que surge entonces es: ¿los ciudadanos efectivamente tienen derecho a acceder a la información que está en manos del gobierno (sea local o central)? En materia de transparencia activa: ¿Es posible calcular el nivel de apertura efectivo de tales datos por los gobiernos y comparar entre ellos?

En este trabajo aspiramos a trazar una radiografía de la transparencia presupuestaria activa y de la transparencia pasiva de los municipios de las ciudades capitales de las Provincias Argentinas, más la ciudad de Bahía Blanca (que no es capital) y la Ciudad de Buenos Aires (que no encuadra exactamente dentro del nivel municipal). Estas dos últimas se agregaron sólo a los efectos de introducir dos ciudades que cuentan con una reputa-

ción prestigiosa de apertura de datos, para ver si se trata de una reputación fundada en evidencias y para verificar en qué medida el resto de capitales de provincia se posiciona en relación con ellas.

¿Por qué escogimos el nivel municipal y por qué las capitales? Primero, porque son escasos los estudios empíricos de transparencia municipal, y allí donde es posible encontrar estudios de casos, resulta difícil su comparación con otras realidades ya que los parámetros que se utilizan suelen ser idiosincráticos. Para comparar hacen falta parámetros comunes que se apliquen a la muestra seleccionada de manera uniforme, y eso es precisamente el objetivo de este estudio. Las capitales de Provincia fueron seleccionadas por economía de trabajo: sencillamente, no disponemos de los recursos para encarar una comparación global de todos los municipios argentinos. Sin embargo, nuestra hipótesis de trabajo es la de que las capitales tienen una relevancia política institucional que debería de facilitar el avance hacia una mayor transparencia, o al menos la condición de capital no debería ser un obstáculo para una mayor apertura.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera. La primera sección presenta el marco teórico y conceptual del trabajo, haciendo énfasis en la noción de transparencia activa y pasiva. La segunda sección ofrece una revisión de los índices de transparencia existentes en la región de América Latina, y en particular en Argentina. En tercer lugar, se describe la metodología utilizada para la confección del índice. Luego, se analizan los resultados obtenidos y por última, se brindan algunas consideraciones finales.

## MARCO TEÓRICO

La cuestión del acceso a la información pública se plantea normalmente como un derecho extenso que no merece lugar a reparos. Sin embargo, es objeto de los mayores conflictos institucionales porque usualmente los funcionarios no desean que los datos que se generan estén en manos de todos. Ello se debe a que el control de la información implica poder y al compartir los datos se diluye esa potestad. Además, existe el temor -a veces fundado- de que los datos publicados puedan ser utilizados en contra de los intereses del gobierno o de sus representantes. Por tal razón, la regulación estricta acerca de cuándo procede dar acceso a la información es una forma útil para evitar numerosos conflictos sociales.

Para comprender los fundamentos de la apertura de los datos de gobierno, corresponde distinguir según se enfoque a la cuestión como un derecho de

los ciudadanos o como una herramienta para mejorar la dinámica social (Ubaldi, 2013). En el primer caso, la razón de ser del acceso a la información pública es de tipo filosófico y se justifica en que los gobernantes son mandatarios que trabajan en representación de los intereses de la población. Por ende, la apertura de la información es un buen mecanismo para una rendición de cuentas eficaz y continua. En el segundo caso, a menudo se destacan las ventajas que otorga a la ciudadanía el hecho de poder acceder a los datos del gobierno, por ejemplo, acerca de los servicios que ofrece la ciudad, la provincia o la Nación. Además, a las empresas les puede ser útil para reducir costos de investigación y sondeo previo a realizar una inversión. Lo que en economía se conocen como costos de transacción (Coase, 1937; Williamson, 1981). En este sentido, los datos abiertos permiten reducir los costos de transacción. Ambas perspectivas son complementarias, pero la primera sentó las bases para la sanción de leyes regulatorias de la transparencia pasiva (FOI), y la segunda da fundamento a las leyes de transparencia activa.

En definitiva, hay razones teóricas y prácticas para que los datos del Estado se compartan con la ciudadanía. Surge así un nuevo servicio público que es la apertura de Datos Abiertos Gubernamentales que se brinda a través de un Portal de Datos Abiertos (aspecto técnico) y cuyo fin es promover su reutilización por parte de la sociedad, para fines de transparencia de la Administración Pública, y para promover el desarrollo social y económico (aspecto social y económico). Según la Secretaría de Modernización de la República Argentina, un dato abierto de origen público es aquel dato al que cualquier persona puede acceder, usar y compartir libremente. Sólo deben atribuirse y compartirse con la misma licencia con la que fueron publicados. Son, a su vez, datos públicos disponibilizados en un medio digital, bajo una licencia abierta y usando para ello un formato estándar abierto, si bien este último recaudo no siempre se respeta.

Se puede definir a la transparencia activa como la obligación de la administración pública de publicar y mantener actualizados ciertos ítems, datos o documentos que contienen información pública relevante. Esto es, aquellos elementos o datos considerados relevantes que va produciendo la Administración deberían ser visibles, localizables, accesibles y expresados con claridad. Tradicionalmente se utilizaban archivos documentales y repositorios, aunque la orientación moderna es la de suministrar la información on-line, en la web. La transparencia pasiva se puede caracterizar como un derecho de ciudadanía a recibir la información pública que solicite. Ello implica contar con canales adecuados para enviar la solicitud y un tratamiento y entrega de información particular para cada caso. El objetivo es que dicho



procedimiento sea amigable, ágil y eficiente. Otra vez, la orientación moderna es que el procesamiento de la solicitud, su gestión y respuesta sea a on-line, en la web, y que cualquiera pueda ver el estado de la solicitud y cualquiera pueda acceder a la respuesta. Este último recaudo es crucial para determinar el compromiso de una administración con los datos abiertos. Y es que, si las respuestas a solicitudes particulares no se publican para que cualquiera pueda reutilizarlas, la información pública ya no es un bien público, sino un bien en red. Para poner un ejemplo: 5 personas conocen X e Y, pero sucede que X es de conocimiento público e Y es de conocimiento privado. Es decir, las personas saben que los demás saben X, pero ninguno sabe que los demás saben Y. Mientras que X es un bien público, Y es un bien en red. Pues bien, un sistema que vuelve públicamente disponible las respuestas particulares convierte a los datos en un bien público.

En este aspecto, Darbshire (2010) constituye un aporte para avanzar en la evaluación de la implementación de los principios de gobierno abierto por parte de los gobiernos, en particular respecto de las medidas de transparencia activa y pasiva. Al respecto, la autora se refiere al concepto de Transparencia Proactiva y menciona la necesidad de proveer de información al público necesaria para acceder a los servicios gubernamentales, que se han expandido ampliamente con el auge del gobierno electrónico. La autora ofrece un cuadro comparativo de casos con información sobre los estándares necesarios por parte de los gobiernos para alcanzar la transparencia. ¿Qué factores explican el grado de transparencia activa y pasiva? ¿Por qué algunos gobiernos exhiben una mayor transparencia y otros no? En la literatura empírica aún no tenemos respuestas generales con capacidad para “viajar” a una gran diversidad de contextos. Sí sabemos que las prácticas de transparencia y participación ciudadana propias del gobierno abierto están relacionadas con el tamaño de los gobiernos de referencia. Al respecto, Norris y Moon (2005) encontraron que, en el caso de los municipios norteamericanos, el tamaño medido por la cantidad de habitantes o población está estrechamente relacionado con la publicación de datos y la implementación de los servicios en línea. Varios autores (Serrano-Cinca et al, 2009; Wilkinson y Cappel, 2005; Moon, 2002) indicaron que cuanto más grande es el municipio es más probable que el mismo adopte mayores prácticas de transparencia y gobierno electrónico comparado a los municipios pequeños. Por otro parte, cuanto mayor es la población mayor es la probabilidad de encontrar municipios con actividades participativas (Salvador et al., 2004; Criado, 2004; Blanco y Font, 2005; Brown y Schelin, 2005), otra dimensión -distinta a la de transparencia- que suele ir asociada a la noción general de gobierno abierto. Según parece, el tamaño de la ciudad importa para promover la transparencia (Albaladejo del Sol, 2013; Bearfield y Bowman, 2016). En las

ciudades grandes la competencia política estimula la transparencia, mientras que en las ciudades pequeñas la escasez de recursos gubernamentales y el menor nivel de profesionalismo administrativo redundan en una menor transparencia.

En Argentina, el acceso a la información pública está regulado por la ley 27275 y recoge reglas aplicables tanto a la transparencia pasiva como activa. Con respecto a la primera, regula el procedimiento para la solicitud de información por parte de los ciudadanos, a la vez que determina los supuestos fácticos en los cuales procede y lo interpreta de la más amplia forma. Es así que el artículo 2° establece que “el derecho de acceso a la información pública comprende la posibilidad de buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información” y se lo reconoce como un derecho fundamental independientemente de la existencia de un derecho subjetivo o interés legítimo, es decir toda persona humana puede solicitar información a los entes estatales (art. 3°). Con respecto al ámbito de aplicación de esta ley, el mismo se restringe a los tres poderes nacionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y a los entes descentralizados de la Nación. Es decir, no es directamente aplicable a las provincias ni a las municipalidades, sin embargo, tiene un valor ejemplificador que lleva que las instituciones subnacionales regulen la materia -en muchos casos- de forma muy similar a la legislación nacional. Las provincias, de hecho, pueden adherir a la ley, incorporando de esta manera su contenido a la normativa provincial<sup>6</sup>.

Un aspecto crucial de la ley son las excepciones al derecho a la información, las cuales se fundamentan en la necesidad de mantener ciertas materias ajenas al conocimiento público<sup>7</sup>. Por otro lado, lo que constituye una novedad, es que esta ley recoge la transparencia activa como una obligación de los funcionarios públicos. En primer lugar, establece que “deberán facilitar la búsqueda y el acceso a la información pública a través de su página oficial de la red informática, de una manera clara, estructurada y entendible

6. La Provincia de Buenos Aires, al momento de escribir este artículo, aún no ha adherido a la misma, con el argumento de que ya posee una normativa propia de transparencia (Ley 12.475/2000 y su Decreto reglamentario 2.549/04). Sin embargo, mientras que la ley nacional regula la transparencia activa, las normas provinciales sólo regulan la transparencia pasiva del gobierno provincial, y la Ley orgánica de Municipalidades tampoco establece criterios obligatorios de transparencia activa a ser publicados en la web. El resultado es que los Municipios de la Provincia de Buenos Aires tienen libertad para autorregularse en materia de transparencia pasiva y activa.

7. Las excepciones previstas son: información calificada como reservada por razones de política exterior; la protección de secretos industriales, comerciales o financieros; datos que afecten los derechos de un tercero; información cuya publicación pudiera afectar los resultados de un juicio o una investigación; información que pudiera comprometer la seguridad o vida de una persona y la información afectada por el secreto profesional (art. 8°).

para los interesados” (art. 32°). Además, se especifica cuáles son los datos que se deben hallar en los portales web de las instituciones obligadas. Entre la información que obligatoriamente debe encontrarse en las páginas (art. 32°), se destaca:

- Un índice de la información pública que estuviese en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud;
- Su estructura orgánica y funciones;
- La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón;
- Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados;
- El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese;
- El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras;
- Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades;
- Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares;
- Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente;
- Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público

pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado;

○ Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones;

○ Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado;

○ Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica;

○ La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; y

○ Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción.

Por último, la ley declara aplicables a la transparencia activa las excepciones generales a las obligaciones de transparencia pasiva, en particular lo concerniente a la protección de datos personales (art. 34°). En síntesis, esta regulación legal es una de las modernas y exigentes con los funcionarios públicos. Su ventaja principal reside en que no se limita a regular la transparencia pasiva, sino que incorpora -como es la tendencia a nivel mundial- la exigencia de que sea la propia Administración la responsable de acercar la información a la ciudadanía. Ello es indispensable para garantizar una mejor participación ciudadana, una rendición de cuentas más eficaz y un aumento en la eficiencia de los servicios sociales que brinda el Estado.

## LA MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA

Desde hace más de dos décadas que los países de América Latina vienen trabajando en políticas de gobierno abierto, ya sea a partir de la implementación de convenciones anticorrupción, de los esfuerzos de modernización del Estado mediante la utilización de tecnologías y la descentralización de servicios públicos, o con la promulgación y entrada en vigencia de leyes de acceso a la información pública (Ramírez Alujas y Dassen, 2014)

En los últimos años la región ha sido escenario de nuevas experiencias de gobierno abierto, evidenciándose en el hecho de que en la actualidad 16 países se encuentran adscritos a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA)<sup>8</sup> (Hoffman et Al, 2013; Oszlak y Kaufman, 2014). Tales países han presentado e implementado planes de acción que contienen un número de compromisos concretos, mensurables, con fechas estimadas de implementación en el corto o mediano plazo, y la indicación de los organismos responsables de cumplirlos (Ramírez Alujas y Dassen, 2014). Los mencionados planes se encuentran enfocados hacia la implementación de acciones concretas que se alinean a los cinco ejes estratégicos previstos por la AGA, que son: el mejoramiento de servicios públicos; el incremento de la integridad pública; la gestión efectiva y eficiente de los recursos públicos; la creación de comunidades más seguras; y el incremento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas institucional y del sector privado.

Si bien el enfoque en temas de gobierno abierto se ha dado principalmente en las esferas nacionales y federales, han ido surgiendo experiencias a nivel local en varios países de la región latinoamericana como así también se han ido estableciendo mecanismos de control y seguimiento de las administraciones públicas, fundamentalmente a través de la elaboración de distintos índices.

En tal sentido se puede mencionar el caso de Chile que desde el 2008 cuenta con las leyes 20.285 y la 20.500, sobre acceso a la información pública y sobre asociaciones y participación ciudadana, respectivamente. En dicho marco se ha creado el Consejo para la Transparencia (CPLT), el cual establece un mecanismo constante de control y seguimiento de las administraciones públicas y, desde el año 2012 mide el nivel de cumplimiento de las municipalidades en términos de publicidad y promoción de la información pública a través del Índice de Transparencia Activa Municipal (ITAM). Asimismo, en el 2016 se presentó la propuesta de la creación del Índice Institucional para el Gobierno Abierto Municipal (IIGAM) que permite observar y medir qué tanto se cumplen las disposiciones referidas a gobierno abierto en las administraciones locales chilenas (Bonivento, 2016).

8. *Open Government Partnership* (OGP) o Alianza para el Gobierno Abierto consiste en una organización multilateral fundada en Septiembre de 2011. Está compuesta por un grupo de 8 países (Brasil, Estados Unidos, Filipinas, Indonesia, México, Noruega, Reino Unido y Sudáfrica). El OGP está vinculado hasta el momento con más de 70 países. Los gobiernos participantes de la Alianza se comprometen individualmente a crear su Plan de Acción con la Sociedad Civil de forma colectiva. El objetivo fundamental de la OGP es promover una cultura de Gobierno Abierto para empoderar a la ciudadanía, generar resultados y difundir los ideales de la apertura y la participación del Siglo XXI. Los desafíos del OGP se basan en los principios de transparencia, compromiso y participación ciudadana, y tecnología e innovación.

Asimismo, Brasil es uno de los dos países latinoamericanos que forman parte del grupo de miembros fundadores de la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) y se destaca por sus importantes avances en la materia. Particularmente, con el objetivo de medir la calidad de la transparencia de los gobiernos y en base a las exigencias contenidas en las leyes N°101/2000 (de Responsabilidad Fiscal- LRF), N°131/2009 (de Transparencia) y la N° 12.527/2011 (de Acceso a la Información. LAI), se han creado distintos indicadores para comprobar si las obligaciones se cumplen o no. Así, se destacan las metodologías de la Escala Brasil Transparente (EBT) creada en el año 2015 que mide la transparencia pública de estados y municipios sobre la base de las provisiones de LAI, el Índice de Ciudad Transparente desarrollado en 2014 para evaluar la transparencia de la gestión pública municipal de las ciudades sede de la Copa Mundial de Fútbol del mismo año, y el Índice de Transparencia que desde el 2010 evalúa los portales de transparencia de los municipios con más de 200 mil electores (Miola, et.al. 2018). Adicionalmente, resulta relevante el modelo planteado por un grupo de investigadores denominado Índice de Transparencia de la Gestión Pública Municipal (ITGP-M) que apunta a analizar la relación entre niveles de transparencia y de desarrollo socioeconómico de los municipios del país (Ferreira Cruz, et. al. 2012).

Por su parte, Uruguay cuenta con un importante avance en cuanto a los procesos de gestión del acceso a la información pública, y se destaca por la implementación del Índice de Transparencia Activa en Línea (ITAEL) que desde el año 2013 mide el nivel de transparencia del gobierno en sus distintas escalas y el cumplimiento con la normativa vigente por parte de todos los sujetos obligados por la Ley de Acceso a la Información Pública N°18.381 y su decreto reglamentario 232/10.(Ponce, 2017; CAinfo y UCU 2017).

En tanto que Colombia y México también cuentan con metodologías en dicho sentido, destacándose en el primero el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas Municipales (ITEP-M), el cual busca medir los riesgos de corrupción, es decir, mide las condiciones institucionales de los municipios que puedan favorecer hechos de corrupción en la gestión administrativa, para prevenir que los mismos ocurran (Corporación Transparencia por Colombia, 2017). En México se destaca el Índice de Transparencia Municipal Básico (ITMb), que busca reflejar el grado cuantitativo de transparencia con que los gobiernos municipales desarrollan su gestión (Torres, 2012). Por último, en Argentina, la Ley de Acceso a la Información Pública sancionada el 15 de Septiembre de 2016 puso en evidencia la necesidad de tener mediciones comparadas de transparencia. Se han realizado previamente índices de transparencia activa, particularmente dos: el Índice de datos abier-

tos de ciudades de Argentina (IDACA) de Open Knowledge International y el Índice de transparencia presupuestaria provincial (ITPP) del Centro de implementación para las políticas públicas para la equidad y el crecimiento (CIPPEC). Mientras el IDACA analiza a todos los municipios que en el año 2016 tenían portal de datos, el ITPP estudia la información presupuestaria de cada provincia.

Por su parte, el IDACA analiza el nivel de apertura de datos de los municipios y se focaliza en la legibilidad, accesibilidad y calidad de la información y del motor de búsqueda. Es decir, el objetivo central del índice reside en verificar si los datos que se publican cumplen con un formato digital abierto y reutilizable, más que verificar si el gobierno municipal publica y en qué grado ciertos parámetros de transparencia activa. Por ello toma algunas áreas de política pública (no todas), y se fija si los datos que se publican en esas áreas cumplen con los estándares de apertura y reutilización requeridos desde un punto de vista ideal. Las áreas son: el medio ambiente, los resultados electorales, el presupuesto, el transporte público, los lugares públicos, y las compras y licitaciones. En este esquema, el objetivo principal es que los indicadores sean de fácil acceso para las personas, por ello los datos relevados corresponden a las cuestiones básicas que diariamente preocupan a los ciudadanos.

Por otro lado, el ITPP evalúa de manera detallada la información presupuestaria pasada, presente y proyectada de las provincias argentinas. Los ejes centrales de este enfoque son: las leyes presupuestarias, el presupuesto plurianual, el presupuesto ciudadano, los informes de ejecución de ingresos y gastos, las transferencias de la Nación, las transferencias a los municipios y la recaudación tributaria. A diferencia del IDACA, el ITPP estudia de manera exhaustiva los datos presupuestarios de cada lugar.

En definitiva, ambos índices son complementarios, aunque aplicados en distintos niveles (municipal el índice datos abiertos, y provincial el índice del CIPPEC) y constituyen un gran avance en el estudio de la transparencia. El IDACA provee un enfoque de cómo se muestran los datos municipales en función de las necesidades del ciudadano. En cambio, el ITPP aborda la cuestión presupuestaria de manera pormenorizada para un conocimiento técnico del nivel de transparencia de cada provincia.

Por último, es posible hallar otros dos índices en Argentina que sólo han estado vigentes durante un año. Por un lado, el índice de Páginas web municipales realizado por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) según el Programa de Desa-



rollo Local, junto con la Universidad de San Andrés bajo el Programa de Gobierno Electrónico. Este índice publicado en 2014 tuvo por finalidad medir, en forma regular y comparada, el nivel de desarrollo de los portales municipales. Se centró en el concepto de gobierno electrónico, al analizar los contenidos y usabilidad de los portales. Con este fin, analizó la web de 119 municipios de Argentina cuya población supera los 50.000 habitantes, además de las capitales provinciales. Según CIPPEC, se observó una brecha entre el uso y el desarrollo de TIC entre municipios grandes y medianos (mayores y menores a 200.000 habitantes).

Por otro lado, el índice de “Visibilidad Fiscal en Municipios Argentinos (IVF)” es publicado por el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF) en el año 2017. Se calcula sobre una muestra de 100 municipios argentinos a partir de la exploración de la información de carácter fiscal publicada en los sitios web oficiales de gobierno. Según el índice, en promedio, se difunde poco menos de la mitad de la información fiscal necesaria para el control de los gobiernos locales.

## METODOLOGÍA

Con el objetivo de poder cuantificar el nivel de transparencia a nivel municipal, se construye un índice de transparencia municipal. El mismo se calcula considerando el aporte teórico de Darbshire (2010) y teniendo en cuenta las prácticas de transparencia de los gobiernos locales de la región. Este índice se aplica sobre una muestra de 25 ciudades correspondientes a las ciudades capitales de provincia de Argentina incluidas el municipio de Bahía Blanca, lugar de residencia de los autores y CABA. Se eligió analizar las ciudades capitales de provincia para obtener una mayor representatividad del estudio en cuanto a población se refiere.

Se exploran los sitios web municipales para determinar la presencia o no de determinados elementos de transparencia, fundamentalmente pasiva. Los datos fueron relevados entre Diciembre de 2017 y Marzo de 2018. Se seleccionaron 20 indicadores con datos objetivos sobre los siguientes aspectos: presupuesto, remuneraciones, subsidios, contratos públicos, declaraciones juradas, acceso a la información, reuniones abiertas y controles institucionales. Dada la gran diversidad de índices existentes, nos decidimos por tomar como punto de partida los criterios ideales de transparencia activa exhibidos en Darbshire (2010), y seleccionar los referidos al gasto público (que incluye subsidios, remuneraciones, asignaciones presupuestarias), a las declaraciones juradas, al presupuesto, y a las contrataciones. En materia



de transparencia pasiva, nos decidimos por verificar la existencia de un sistema en línea centralizado, así como del tipo de respuestas que se publican, si son de acceso público o no. Es decir, medimos el derecho de acceso a la información sólo en su arquitectura estructural, pero no evaluamos si las respuestas son veraces, oportunas y completas. Los indicadores poseen tres puntuaciones posibles: 0 (el elemento está ausente), 0,5 (se encuentra incompleto) o 1 (está presente), siguiendo la metodología de otros índices como el índice de Visibilidad Fiscal.

En una primera instancia, se asigna un peso o ponderador a cada una de las variables relevadas, según la importancia relativa que se considera deben tener en el índice general. De esta manera, a cada variable  $i$  en cada localidad  $j$  le corresponde el valor  $d_{ij}$ . A su vez, se denomina a los ponderadores como  $p_i$ . Evidentemente que para cada variable, el ponderador es el mismo para todos los municipios. Por último, se construye el Índice de Transparencia Municipal para cada municipio  $j$ :

$$I_j = \sum p_i \cdot d_{ij} \times 100$$

Siendo:

$p_i$  = ponderador asignado a cada ítem  $i$ .

$d_{ij}$  = puntaje obtenido en la difusión de cada ítem  $i$  en cada municipio  $j$ .

$i$  = ítems de información relevada, que van de 1,2...25.

$j$  = muestra de 25 municipios de todo el país.

Posteriormente, se ha considerado que cada uno de los aspectos tiene un peso relativo equivalente a los fines de determinar la transparencia municipal. Luego, cada uno de los indicadores recibe el mismo valor.

## RESULTADOS

El índice de Transparencia Municipal de Argentina (ITMA) ofrece una métrica que permite detectar cuáles son los municipios más y menos transparentes en Argentina. A su vez, es posible establecer ciertas relaciones preliminares entre el índice obtenido y algunas características socio-demográficas de los municipios tales como el tamaño y el nivel de ingresos del municipio.

## ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL DE ARGENTINA PONDERADO

El índice de transparencia elaborado para cada municipio puede variar entre 0 y 100, siendo más transparente un gobierno cuanto más cercano a cien se encuentre su valor. Los ponderadores asignados a cada variable se exponen a continuación (Tabla 1).

**TABLA 1:  
VARIABLES INCLUIDAS EN EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA**

DIMENSIÓN	INDICADOR	PONDERADOR
Presupuesto	Publicación de las ordenanzas presupuestarias	0.1
	Publicación de la normativa fiscal (ordenanza tributaria)	0.2
	Informe de ejecución anual de Presupuesto	0.1
Remuneraciones	Información sobre las remuneraciones de empleados y funcionarios (por cargo o persona)	0.03
Subsidios	Información básica (tipo, monto, duración, intermediarios)	0.02
	Nómina o listado de beneficiarios	0.02
Declaraciones juradas	Declaración jurada anual de Intendente	0.1
	Declaración jurada anual de Secretarios	0.1
Contratos públicos	Descripción de contratos públicos vigentes	0.05
	Descripción de llamados a contrataciones (licitaciones)	0.05
	Publicación de los pliegos de bases y condiciones	0.05
Reuniones abiertas	La agenda del intendente, ¿es pública?	0.05
Acceso a la información	Descripción del procedimiento para solicitar información	0.05
	Existencia de un mecanismo online trazable para el ciudadano para solicitar información	0.05
	Publicación online de las respuestas a la información demandada y si son de acceso público	0.05

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A DARBISHIRE.

Estos ponderadores fueron establecidos ad-hoc teniendo en cuenta por un lado, los pesos asignados por otros índices previamente descriptos en la revisión, y por el otro, bajo el criterio de otorgar mayor importancia relativa a ítems no susceptibles de transparencia en la práctica. Luego, de acuerdo a la versión ponderada del índice, los grupos de información con mayor

importancia relativa son información sobre presupuesto y declaraciones juradas.

**TABLA 2:**  
**ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS**

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
ITMA	25	,00	,85	,3040	,23376

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Se observa que en promedio el Índice de Transparencia Municipal asume un valor de 0,30 para los 25 municipios analizados. Este valor refleja que tan sólo el 30% de la información sobre transparencia, considerada relevante en este estudio, es publicada en los sitios web de los municipios, existiendo divergencias entre municipios. A continuación en la Tabla 3, se presenta el ranking obtenido de los municipios. Mientras que Córdoba alcanza el puntaje más alto de 0.85, seguido de Ciudad de Buenos Aires, Bahía Blanca y Ushuaia con el segundo, tercer y cuarto lugar respectivamente, Formosa, Posadas y San Luis son los municipios con peor posicionamiento relativo.

**TABLA 3:**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL DE ARGENTINA**

RANKING	MUNICIPIO	ITMA	RANKING	MUNICIPIO	ITMA
1	Córdoba	0.85	14	Paraná	0.26
2	CABA	0.78	15	La Plata	0.25
3	Bahía Blanca	0.625	16	Neuquén	0.25
4	Ushuaia	0.58	17	Santiago del Estero	0.25
5	La Rioja	0.5	18	Corrientes	0.16
6	San Juan	0.485	19	Río Gallegos	0.15
7	Catamarca	0.4	20	Rawson	0.11
8	Santa Fe	0.4	21	Salta	0.05
9	Mendoza	0.35	22	Jujuy	0.025
10	Santa Rosa	0.3	23	Formosa	0
11	Tucuman	0.3	24	Posadas	0
12	Viedma	0.265	25	San Luis	0
13	Resistencia	0.26			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Este ranking concuerda en cierta medida con los índices de nivel municipal mencionados previamente, ya que los municipios que ocupan los primeros puestos son los mismos, tales como CABA, Bahía Blanca y Córdoba. Por otro lado, para comprobar si el índice es robusto, se decidió cambiar los ponderadores de las variables de forma tal que cada uno refleje la inversa del desvío estándar de la variable o indicador. De esta manera, se obtienen los siguientes resultados.

**TABLA 4:**  
**ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL DE ARGENTINA 2**

RANKING	MUNICIPIO	ITMA2	RANKING	MUNICIPIO	ITMA2
1	Córdoba	26.32963	14	Resistencia	6.75491814
2	CABA	21.7166454	15	La Plata	6.58922318
3	Bahía Blanca	20.5616666	16	Neuquén	6.58922318
4	Ushuaia	16.0183702	17	Santiago del Estero	6.58922318
5	La Rioja	14.0141578	18	Paraná	4.6388813
6	Viedma	12.0596218	19	Corrientes	4.3661825
7	Catamarca	11.7047568	20	Rawson	2.25014565
8	San Juan	11.1886135	21	Jujuy	1.05801842
9	Santa Fe	11.0783789	22	Salta	0.05
10	Santa Rosa	9.60433662	23	Formosa	0
11	Mendoza	9.51581817	24	Posadas	0
12	Tucumán	8.70526003	25	San Luis	0
13	Río Gallegos	7.05154691			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como es posible observar, el cambio de ponderadores no generó diferencias sustanciales con el ponderador ad-hoc utilizado inicialmente. Incluso las ciudades que ocupan los primeros 5 puestos son las mismas.

### **ÍNDICE DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL DE ARGENTINA SIN PONDERAR**

Por otro lado, para comprobar si el índice es robusto, se decidió eliminar los ponderadores de las variables (Tabla 5). Este cambio no generó diferencias sustanciales ya que las ciudades que ocupan los primeros 5 puestos son las mismas; entre ellos Bahía Blanca y Córdoba.

**TABLA 5:  
RESULTADOS GENERALES**

RANKING	MUNICIPIO	ITMA sin ponderar	RANKING	MUNICIPIO	ITMA sin ponderar
1	Córdoba	71	14	Neuquén	21,42
2	CABA	64,28	15	Resistencia	21,42
3	Bahía Blanca	60,71	16	Río Gallegos	21,42
4	Ushuaia	50	17	Santiago del Estero	21,42
5	La Rioja	42,85	18	Corrientes	14,28
6	Catamarca	35,71	19	Paraná	14,28
7	San Juan	35,71	20	Rawson	7,14
8	Santa Fe	35,71	21	Jujuy	3,57
9	Viedma	32,14	22	Salta	3,57
10	Mendoza	28,57	23	Formosa	0
11	Santa Rosa	28,57	24	Posadas	0
12	Tucumán	28,57	25	San Luis	0
13	La Plata	21,42			

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como se observa en la Tabla 5, los municipios que ocupan los cuatro primeros puestos en el ITMA construido son Córdoba, Ciudad de Buenos Aires, Bahía Blanca y Ushuaia. Estos municipios son los que disponen de mayor cantidad de información sobre los indicadores seleccionados. A su vez, de acuerdo a la media del ITMA (Tabla 6) son municipios que se encuentran muy por encima del valor promedio del ITMA. En particular, 12 de los 25 municipios analizados se encuentran por encima del ITMA medio.

A su vez, si comparamos el ITMA ponderado con el ITMA sin ponderar, se observa que los municipios de Viedma y Río Gallegos ganan posiciones en el ranking, ante el mayor peso otorgado a las declaraciones juradas y presupuesto, mientras que los municipios de Paraná y Resistencia empeoran.

**TABLA 6:  
ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS**

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desviación estándar
ITMA	25	,00	71,00	26,5504	20,05967

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

## **COMPARACIÓN DEL ITM CON LOS ÍNDICES EXISTENTES EN ARGENTINA**

El ITMA ponderado es posible compararlo con los índices existentes en la Argentina referidos al tema: el índice de datos Abiertos de las Ciudades de Argentina; el índice de Visibilidad Fiscal en Municipios de Argentina; el índice de páginas web municipales y el Índice de Transparencia Presupuestaria Provincial, estos dos últimos publicados por CIPPEC. Como se puede observar en la Tabla 7, al año 2018 tan sólo dos índices estaban en vigencia.

El ITMA incluye entre sus dimensiones a presupuesto, contratos públicos y remuneraciones, de la misma manera que IDACA y VFMA. Por otro lado, incorpora la publicación de las declaraciones juradas (DDJJ) de igual forma que el índice de páginas web municipales, aunque éste último ya no se encuentra en vigencia. Sin embargo, la visibilidad fiscal no necesariamente implica transparencia. En este sentido, el ITM introduce aspectos de transparencia activa que no han sido considerados por el resto tales como información sobre subsidios y agenda abierta del intendente, y a su vez, incluye nociones de transparencia pasiva, como el derecho de solicitar información pública por parte de los ciudadanos, que exista información publicada al respecto así como un sistema online para recibir las solicitudes de información.

**TABLA 7: CUADRO COMPARATIVO DEL ITM**

	ITMA	IDACA/ Open data index	VFMA	Índice de páginas web municipales	ITPP
Vigencia	2018	2016-2018	2017	2014	2013-2018
Municipios relevados	23 municipios capitales de provincia, junto con CABA y Bahía Blanca	24 municipios versión 2017	100 municipios	119 municipios de >50 mil hab.	24 provincias argentinas
Escala	0 a 1	0 a 1	0 a 1	0 a 1	0 a 10
Método de recolección de datos	Exploración de los portales web municipales; 1: si existe, 0,5: existe en forma parcial; 0: no existe	¿Cuál es el estado de apertura de datos en los municipios de Argentina?"	1: si existe, 0,5: existe en forma parcial; 0: no existe presupuesto (informe ejecución, normativa tributaria; deuda pública) licitaciones públicas planta personal	Exploración de los portales web locales, contenidos y usabilidad de las páginas web, 1: si existe; 0: no existe presupuesto DDJJ	Exploración de los portales web provinciales presupuesto (normas, informe ejecución, recursos, divulgación); presupuesto ciudadanos
Dimensiones incluidas	presupuesto (ordenanza, normas, informe ejecución) contratos públicos remuneraciones DDJJ subsidios reuniones abiertas (agenda) derecho de acceso a la información (información sobre el derecho, sistema habilitado en el portal, etc)	gasto público transporte público resultados electorales compras y contrataciones lugares públicos ordenanzas límites administrativos medio ambiente sueldos funcionarios			
Items mas ponderados	Presupuesto, contrataciones públicas y DDJJ	Si los datos son en formato abierto, datos en dominio público (para todo ítem)	Presupuesto y ejecución presupuestaria	Presupuesto, DDJJ	Presupuesto (informe de gasto y ejecución) leyes de presupuesto y deuda pública
Mejor municipio reciente	Córdoba, BA,BCA	Córdoba, CABA	CABA, Córdoba	Moron y Gral Pueyrredón	Provincia de Buenos Aires, CABA
Valor promedio reciente	0,27	0,41	0.42	0,36	7,8
Fuente		Fundación Conocimiento Abierto, desde 2016 <a href="https://index.okfn.org/methodology/">https://index.okfn.org/methodology/</a>	Instituto Argentino de Analisis Fiscal IARAF <a href="http://www.agaargentina.org/category/ogp/">http://www.agaargentina.org/category/ogp/</a>	CIPPEC <a href="http://www.cippec.org">www.cippec.org</a>	CIPPEC <a href="http://www.cippec.org">www.cippec.org</a>

**TABLA 8:  
POBLACIÓN SEGÚN TIPO DE MUNICIPIO**

Municipios	N	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
ITMA < media	13	281185,8462	166472,00592	81787,00	699523,00
ITMA > media	12	548378,6667	837085,75450	46767,00	2,89E+06
Total	25	409438,4000	594624,51072	46767,00	2,89E+06

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Por otro lado, tras calcular la correlación bivariada entre tamaño del municipio y el indicador de transparencia obtenido, se encuentra que existe una correlación estadísticamente significativa al 5 y positiva. Es decir, municipios de mayor tamaño se corresponden con municipios con mayores niveles de transparencia. Luego, el nivel de transparencia del municipio estaría relacionado con el tamaño del municipio.

Por último, dado que el tamaño del municipio no es una variable representativa del nivel de ingresos del municipio, se estableció el mismo tipo de análisis con la variable recaudación tributaria/ingresos corrientes. Cabe aclarar que estos datos corresponden a la provincia, ya que la información disponible a nivel municipal se encuentra sólo en algunos casos publicada en la sección presupuesto de los portales web municipales. Los datos utilizados a nivel provincial provienen de la Fundación Libertad, del informe sobre el Índice de Desempeño Provincial 2018.

**TABLA 9:  
COMPARACIÓN DEL ITM MEDIO SEGÚN NIVEL DE INGRESOS DE LA PROVINCIA**

Recaudación tributaria/ingresos corrientes	Media de ITMA	N	Desv. típ.
inferior a 30%	20,1089	19	15,25441
superior a 30%	44,1960	5	22,11759
Total	25,1271	24	19,15823

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE FUNDACIÓN LIBERTA IDP 2018.

Como se puede observar de la Tabla 9, los municipios cuyas provincias poseen una recaudación tributaria respecto de los ingresos corrientes superior al 30% alcanzan un índice de transparencia municipal de 44.20 que



duplica el obtenido por el resto de los municipios. Esta diferencia es estadísticamente significativa según la Tabla de ANOVA para un nivel de significancia del 1%. Por lo tanto, se deduce que hay relación entre los ingresos del municipio y los niveles de transparencia.

## CONCLUSIONES E IMPLICANCIAS PRÁCTICAS

El principal aporte de este trabajo consiste en brindar una medida del nivel de transparencia de los gobiernos municipales. En particular, se introduce no solo la transparencia activa sino también la noción de transparencia pasiva, ya que los escasos índices de nivel municipal existentes en Argentina se centraban únicamente en las nociones de datos abiertos y de transparencia presupuestaria. Por el contrario, el Índice de Transparencia Municipal (ITM) propuesto es más amplio que aquellos al requerir información sobre contrataciones públicas y declaraciones juradas de los funcionarios. Al respecto, los municipios más transparentes en Argentina -de la muestra seleccionada- son Córdoba, CABA, Bahía Blanca y Ushuaia. Este orden de transparencia se mantiene independientemente de la metodología empleada para calcular el índice (sea con o sin ponderadores). El nivel de transparencia promedio en Argentina es de 0.30, y los municipios mejor posicionados se encuentran muy por encima de este valor. Por otra parte, se observa cierta relación entre el tamaño de los municipios y el nivel de transparencia obtenido.

Por otro lado, la metodología aplicada para la confección del índice puede ser replicada en otros países de la región dado que los indicadores utilizados son objetivos y detectables a partir de los sitios web oficiales. El índice permite no sólo la comparación entre municipios en términos de transparencia, sino que brinda una herramienta de política para mejorar la gestión de los gobiernos municipales así como proveer de información al sector privado con fines productivos.

Entre las limitaciones del trabajo, los datos del índice corresponden al año 2018. Actualizar la información a partir de la exploración de los portales de datos abiertos o sitios web es una tarea ardua. Por ese motivo, sería interesante crear un algoritmo para recopilar la información necesaria más eficientemente. Por otro lado, la versión del índice ponderado utiliza ponderadores establecidos ad-hoc basados en la evidencia empírica e interpretación individual. Por último, dado que el número de capitales de provincia en Argentina es reducido, no es posible con esta muestra realizar estudios

de regresión que capturen la interrelación entre las variables analizadas. A futuro, se espera ampliar el número de municipios analizados para permitir este análisis.

## REFERÊNCIAS

Alderete, M.V. y Linares, S. (2017). Participación ciudadana: el caso de la ordenanza de Acceso a la Información Pública de la Municipalidad de Bahía Blanca. LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política. Bariloche (15-17 Noviembre de 2017).

Angelidou, M. (2014). Smart city policies: A spatial approach. *Cities* 4, 3-11.

Bonivento Hernández, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, 16 (27), 101-128.

Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo) & Universidad Católica del Uruguay (UCU). Índice de Transparencia Activa en Línea. Relevamiento 2017. Disponible en: <https://ucu.edu.uy/sites/default/files/pdf/2018/itael-2017-indice-transparencia-activa-linea.pdf>

Centro de implementación para las políticas públicas para la equidad y el crecimiento. (2017). Índice de transparencia presupuestaria provincial. Disponible en: <https://www.cippec.org/>.

Coase, R. (1937). *The nature of the firm*. *Económica*, 4 (16), 386-405.

Corporación Transparencia por Colombia (2017). Índice de Transparencia Municipal.

Resultados 2015-Abril 2016. Colección de Documentos Observatorio de Integridad N° 17. Bogotá, Colombia. Disponible en: <https://masinformacionmasderechos.co/wp-content/uploads/2017/05/17.-Indice-de-Transparencia-Municipal-2015-2016.pdf>

Cuillier, D., y Piotrowski, S. J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records. *Government Information Quarterly*, 26 (1), 441-449.

Darbishire, H. (2010). Proactive transparency: the future of the right to information? A review of standards, challenges, and opportunities (English). Governance working paper series. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/100521468339595607/Proactive-transparency-the-future-of-the-right-to-information-A-review-of-standards-challenges-and-opportunities>.

Davis, F. (1989). Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use and User Acceptance of Information Technology. *MIS Quarterly*, 13 (3), 319-340.

Ferreira Cruz, C. et. al. (2012). *Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros*. RAP- Rio de Janeiro, 46(1), 155-76.

Ferreiro, A. Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción, ponencia. Presentada en la Novena Conferencia Anti-Corrupción. Durban, Sudáfrica, 1999.

Herrera Torres, H.; et al. (2017). Transparencia municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México. *Revista Enfoques*, 15 (26).

Hofmann, A.; Ramírez Alujas, Á.; Bojórquez, J. (2013). La promesa del Gobierno Abierto. México: ITAIP.

Hollands, R. G. (2008). Will the real smart city please stand up?. *City*, 12, 303–320.

Kim, P. S., Halligan, J., Cho, N., Oh, C. H., y Eikenberry, A.M. (2005). Toward participatory and transparent governance: Report on the sixth Global Forum on Reinventing Government. *Public Administration Review*, 65 (6), 646–654.

Kolstad, I., y Wiig, A. (2009). Is transparency the key to reducing corruption in resource-rich countries?. *World Development*, 37 (1), 521–532.

Komninos, N; Pallot, M. y Schaffers, H. (2013). Special issue on smart cities and the future internet in Europe. *Journal of Knowledge Economics*, 4, 119-134.

Krastev, I. (2004). *Shifting obsessions: three essays on the politics of anticorruption*. Central European University Press.

Lascoumes, P. (1999). *Corruptions*. Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.

Miola, E.; Jamil Marques, F.P.; Almada, M.P; Dias Ferreira Amorim, P.K. (2018). Avaliando Índices de Transparência. I Congreso DO INCT.DD (19 a 21 de Septiembre de 2018) Salvador- Bahía.

Montoya Morales, L.M. y Zhardez, V. (2016). Gobierno Local: construcción colectiva del conocimiento para la modernización municipal. Documento para su presentación en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre de 2016.

Noveck, B. 2017. Rights-Based and Tech-Driven: Open Data, Freedom of Information, and the Future of Government Transparency, 19 *Yale Hum. Rts. & Dev. L.J.* (2017). Disponible en: <https://digitalcommons.law.yale.edu/yhrdlj/vol19/iss1/1>

Open Knowledge International Argentina (2016). Índice de datos abiertos de ciudades de Argentina. Disponible en: <https://okfn.org/network/argentina/>.

Oszlak, O.; Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC – RedGEalc – OEA.

Pereyra, S. (2013). *Política y transparencia: la corrupción como problema público*. Siglo Veintiuno Editores.

Ponce, M. (2017). Tan cerca y tan lejos: la transparencia en los gobiernos departamentales en Uruguay 2013-2016. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. 26(2), 75-102. Disponible en: <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.26851/rucp.v26n2.4>.

Ramírez Alujas, A. y Dassen, N. (2014). Vientos de cambio. El avance de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Instituciones para el Desarrollo (IFD). División de Capacidad Institucional del Estado (ICS). *Nota técnica del BID*; 629

Rogers, E. M. (1995). *Diffusion of Innovations*. Nueva York, Free Press.

Ubaldi, B. (2013). Open Government Data: Towards Empirical Analysis of Open Government Data Initiatives. *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 22, OECD Publishing, Paris.

Williamson, O. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87 (3), 548-577.



## **TRANSPARENCIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA LOCAL DE LOS AYUNTAMIENTOS DEL PAÍS VASCO (ESPAÑA)**

## **TRANSPARENCY IN THE LOCAL PUBLIC PROCUREMENT OF THE CITY COUNCILS OF THE BASQUE COUNTRY (SPAIN)**

**Carmen Pineda Nebot<sup>1</sup>**

Recibido: 08/04/2019  
Aceptado: 11/07/2019

### **RESUMEN**

Este artículo analiza la transparencia contractual en 42 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Para ello se han utilizado 23 indicadores que han permitido la construcción de un Índice de Transparencia en la Contratación de los Ayuntamientos (ITCA). El resultado de la investigación además de mostrar el modelo teórico del ITCA, prueba que cuanto mayor es la población mayor es el ITCA y con ello confirma los resultados conseguidos en otros trabajos anteriores. Sin embargo, no se encontró relación entre el ITCA y la adscripción política de los alcaldes. Observándose que el 86% de los municipios tienen un ITCA por debajo del aprobado. Concluye que a la transparencia contractual le queda un largo camino por recorrer en esta Comunidad.

### **PALABRAS CLAVES**

Transparencia, Corrupción, Contratación pública local.

1. Consultora Independiente de Administraciones Públicas. Madrid, España.  
Contacto: carmenpinedanebot@hotmail.com

## ABSTRACT

*This article analyzes contractual transparency in 42 municipalities of the Autonomous Community of the Basque Country. For this, 23 indicators have been used that have allowed the construction of a Transparency Index in the Contracting of City Councils (ITCA). The result of the research, in addition to showing the theoretical model of the ITCA, proves that the greater the population, the greater the ITCA and thus confirms the results obtained in other previous works. However, no relationship was found between the ITCA and the political affiliation of the mayors. Observing that 86% of the municipalities have an ITCA below the approved one. It concludes that contractual transparency has a long way to go in this Community.*

## KEYWORDS

*Transparency, Corruption, Local public procurement.*

## 1. INTRODUCCIÓN

La fuerte crisis económica vivida durante los últimos años ha provocado un fuerte aumento de la desafección ciudadana y de la confianza institucional en España (Torcal, 2014; 2016). La gestión de dicha crisis con importantes restricciones presupuestarias y una significativa reducción de las inversiones públicas ha presentado el rostro más dañino de la corrupción, pues esta mala utilización de los recursos ha obligado a recortes en las políticas públicas más características del Estado social –educación, sanidad, servicios sociales, etc.– y ha agravado las desigualdades sociales<sup>2</sup>. Todo ello ha provocado que se cuestione la propia legitimidad democrática del Estado en tanto se extiende la idea de que la respuesta a las demandas sociales es inequitativa (Gimeno Feliu, 2017).

Tampoco las administraciones públicas, a pesar del esfuerzo que han realizado para prestar mejores servicios públicos de manera eficiente, han logrado una legitimidad social y con ello han abierto una mayor brecha entre ellas y los ciudadanos. Como señala Ramió (2008) la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logrará si son transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, si además, prestan

2. Frank Rusciano (2014) ha demostrado que existe una alta correlación entre la alta percepción de la corrupción y el empeoramiento de la percepción de la provisión de los servicios públicos, algo que seguramente es lo que ha ocurrido en España.

servicios de calidad y de forma eficiente. Porque la eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por sí mismas la legitimación social, sobre todo mientras se siga ocultando a la ciudadanía cómo se toman las decisiones y cómo se gestiona lo público. Si se oculta como se está gestionando los ciudadanos comienzan a sospechar que se están impulsando prácticas clientelares y que la corrupción es la norma predominante.

Si a este contexto de “tiempos difíciles” unimos la acumulación de noticias sobre escándalos de corrupción la gente comienza cada vez más a ver la corrupción como uno de los problemas más graves que afronta la sociedad española<sup>3</sup>. Desde el segundo trimestre de 2012 hasta hoy la preocupación de los españoles por este problema se dispara, como se puede apreciar en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) en los que se le considera el segundo problema más importante tras el desempleo<sup>4</sup>. Este deterioro se refleja también en la posición de España en el Índice de Percepción de la Corrupción de *Transparency International*<sup>5</sup>. Esta percepción de la corrupción es señalada por algunos autores (Della Porta, 2000; Jiménez, 2017) como un factor importante para explicar el deterioro de la confianza de los ciudadanos, especialmente cuando los medios de comunicación difunden los escándalos (Hakhverdian y Mayne, 2012; Uslaner, 2011; van der Meer y Dekker, 2011) siendo sus efectos aún mayores en las crisis económicas (Catterberg y Moreno, 2006), como la vivida por España en los últimos años.

Aunque los escándalos de corrupción se han producido en muchos ámbitos, la mayoría de ellos provienen del mundo local (Villoria, 2007; Jiménez, 2009; Cerrillo i Martínez, 2012) y, de la contratación pública desarrollada en este ámbito (Villoria y Jiménez, 2012; Jareño, 2013). De ahí la importancia que tiene el analizar la situación de la transparencia en la contratación pública local, ya que cuando la transparencia no existe, se generan “zonas de sombra”, áreas donde reina la opacidad y en las que los diferentes agentes

2. Frank Rusciano (2014) ha demostrado que existe una alta correlación entre la alta percepción de la corrupción y el empeoramiento de la percepción de la provisión de los servicios públicos, algo que seguramente es lo que ha ocurrido en España.

3. Como señalan Palau y Davesa (2013: 118-119), “el impacto de los medios de comunicación sobre la percepción que tienen los ciudadanos de la corrupción se incrementa cuando el porcentaje de ciudadanos que considera que la situación económica es mala o muy mala supera el 50%”.

4. Hasta diciembre de 2012 solo el 9.5% lo consideraba un problema, a partir de ese punto comenzó a aumentar hasta llegar al 60% en diciembre de 2014. Ver en: [http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos\\_html/TresProblemas.html](http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html)

5. España ha pasado de estar en el puesto 25 en 2007 al puesto 57 en 2017. Podemos encontrar la evolución de España en este índice en: [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion\\_ipc-2009-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/comparacion_ipc-2009-2017.pdf)



pueden llegar a desarrollar prácticas desde poco éticas hasta manifiestamente disconformes con la legalidad (Aranguren, 2010, p. 218; Freire, 2014). Además la transparencia en la contratación pública local es una forma de aproximación entre el estado y la sociedad, como destacan Reynaers y Grimmelikhuijsen (2015).

Este artículo, en concreto, está enfocado en la transparencia como un instrumento para lograr una mayor confianza o menos corrupción.

Con el fin de aportar algo más al tema exponemos, en primer lugar, el marco teórico de partida; seguidamente, presentamos la metodología utilizada; a continuación, se muestran y analizan los datos obtenidos; y, por último, se analizan estos datos y se formulan las conclusiones.

## 2. TRANSPARENCIA

En los últimos años, sobre todo a partir del 2000<sup>6</sup>, el debate sobre la transparencia ha aparecido constantemente tanto en el mundo académico como en el político, en el de los medios de comunicación y en la sociedad. Generalmente asociado a cuestiones como la democracia, la gobernanza participativa, la confianza en los gobiernos, el gobierno abierto<sup>7</sup>, la corrupción, la rendición de cuentas o el control social (Cucciniello, Bellè, Nasi, y Valotti, 2014; Grimmelikhuijsen, 2012; Grimmelikhuijsen y Kasymova, 2015; Jorge, Lourenço y Rolas, 2015; Lourenço, Sá, Jorge y Pattaro, 2013; Meijer, 2015; Meijer, Hart, y Worthy, 2015). También los gobiernos han visto la transparencia como un medio para lograr una serie de objetivos, que van desde fomentar una mayor confianza en ellos hasta reducir la corrupción pública y mejorar el desempeño financiero (Welch, Hinnant, and Moon 2005; Benito y Bastida 2009; Bertot, Jaeger y Grimes 2010; Worthy, 2010).

6. Según Lyrio, Lunkes y Taliani (2015) este auge es debido a las teorías de la gobernanza pública y a que se populariza internet.

7. Aunque ya existía este término hace mucho tiempo, la propuesta de Gobierno Abierto del Presidente Obama considera la transparencia como un mecanismo que posibilita la rendición de cuentas, además de articular la provisión de información a los ciudadanos sobre la actividad del gobierno. Por tanto, se entiende que la administración tiene el deber de proporcionar esa información, además del derecho de los ciudadanos a exigirlo. Y por último, otra novedad consiste en que la transparencia no supone únicamente el hecho de que la administración facilite el acceso a la información que maneja, sino que debe hacerlo en una forma en la que el público pueda encontrar y utilizar fácilmente, por lo que esto obliga a la administración a desarrollar un papel activo en hacer legible y entendible la información de que dispone.

Pero a pesar de este optimismo, los académicos se cuestionan hasta qué punto la transparencia es realmente capaz de cumplir los objetivos comúnmente asignados a ella (Etzioni, 2010; 2014). De hecho, en varias evaluaciones empíricas realizadas, se han visto que los efectos de la transparencia a menudo son limitados y difieren según una serie de factores, como el área de gobierno, el dominio de la política y las características del ciudadano (Grimmelikhuisen and Meijer, 2014; Licht 2014; Licht et al. 2014; Porumbescu, 2015).

Aunque ya se han realizado evaluaciones de transparencia a nivel municipal (Cruz et al., 2012; Souza et al., 2013; Raupp y Pinho, 2013; Raupp y Pinho, 2013; Staroscky et al., 2014; Cucciniello et al., 2014; Staroscky et al., 2015; Diniz, 2015) en ellas se suelen analizar temas generales o presupuestarios, pero no específicos de contratación.

En el caso español, Albalade (2012) y Ferraz Esteve y Tejedo-Romero (2016) han estudiado la transparencia en los municipios españoles utilizando para ello el índice de los Ayuntamientos (ITA) realizado desde 2008 por Transparencia Internacional España. En las dos investigaciones se encontró una correlación positiva entre el tamaño de la población municipal y el ITA en la medida en que se demuestra que cuanto mayor es la población, mayor será la transparencia, algo que también se apreció en el trabajo de Pineda et al. (2018). Magdaleno y García-García (2014) han utilizado el mismo índice pero en este caso para estudiar los pequeños municipios del Principado de Asturias. En el caso de la transparencia en la contratación pública local están también los trabajos de Juaréz et al., 2014; Romeu et al., 2015; Romeu, 2017; Pineda et al., 2018, los cuales han estudiado, utilizando el índice ITCA los municipios de tamaño medio de algunas comunidades autónomas (Galicia, Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía y Comunidad de Madrid) y los municipios españoles de mayor tamaño.

Ante las pocas investigaciones empíricas sobre el tema parece importante dedicar esfuerzos para conocer algo más sobre un tema de creciente importancia en sociedades que exigen una mayor responsabilidad y transparencia en la gestión de las administraciones públicas.

Las evaluaciones de transparencia de las informaciones públicas sobre contratación municipal pueden hacerse por medio de diversas dimensiones analíticas. Arrowsmith (2005), sugiere que, en general, en la contratación pública, la transparencia adopta cuatro dimensiones distintas: la publicidad de los contratos; la publicidad de las disposiciones aplicables al proceso; los límites a la discrecionalidad; y la provisión de elementos para el

cumplimiento de las normas y su verificación. Entre las posibilidades para evaluar están los índices, como el que Transparencia Internacional España (TIE)<sup>8</sup> realiza y con el que elabora un ranking con los resultados alcanzados, pero el número de indicadores (16) sobre contratación y licitación de obras públicas y sobre todo el sistema utilizado, un cuestionario prerrellenado por TIE y ampliado con más datos por los propios ayuntamientos hace que aunque sea útil le falte cierta objetividad. También está el Open Contracting Partnership, una iniciativa con sede en Washington D.C. (patrocinada hasta 2014 por el Banco Mundial y en la actualidad por el Fondo para la Ciudad de Nueva York) que impulsa una política de licitación de contratos más abierta. Esta consiste en la divulgación y el uso de información abierta, accesible y oportuna sobre las contrataciones de los Gobiernos, a fin de lograr que los ciudadanos y las empresas puedan participar identificando problemas y soluciones. Asimismo, el Banco Mundial se muestra sensible a esta política de transparencia y de rendición de cuentas/control, elaborando periódicamente la encuesta de Calificación de Transparencia, Responsabilidad y Corrupción en el Sector Público de la CPIA (*Country Policy and Institutional Assessment rates*)<sup>9</sup>.

También hay que hacer mención a la nueva Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESA) desarrollada conjuntamente por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL). Colaboración que se ha concretado metodológicamente en dos documentos: *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública e Informe final* y *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*<sup>10</sup>. Metodología dirigida tanto a la cantidad como a la calidad de la información, lo que la hace bastante más compleja que la de la TIE (Ros, 2018).

Aunque como señala Albalade (2012) es importante reconocer que, aunque la literatura muestra que la transparencia está correlacionada con la corrupción, hay que tener cuidado con la interpretación de los resultados y evitar establecer un vínculo causal entre bajas tasas de transparencia y corrupción.

8. En el último ranking, el de 2017, tres municipios del País Vasco tenían la nota máxima (100) en el área de contratación (Barakaldo, Bilbao y Getxo) y San Sebastián un 91,7.

9. <http://datos.bancomundial.org/indicador/IQ.CPA.TRAN.XQ> [Fecha de consulta: 16/02/18].

10. [http://www.consejodetransparencia.es/ct\\_Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/03/20170328.html#.WeO14GiOPIU](http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/03/20170328.html#.WeO14GiOPIU)

### 3. CONTRATACIÓN

La corrupción en España no es extensiva, sino que, es intensiva en ciertos sectores y, muy especialmente, en la contratación pública<sup>11</sup> pues es el mercado de los contratos públicos, por su impacto económico, en donde existen «mayores tentaciones» y se ofrecen más oportunidades a la corrupción (Villoria, 2016). Una de las principales razones se encuentra en el elevado volumen de recursos que moviliza la contratación del sector público, cercano al 20 por ciento del PIB (OCDE, 2010) y de lo que se desperdicia de la contratación pública, según Transparencia Internacional, en corrupción y sobornos, un 10%<sup>12</sup>.

Sólo una transparencia integral y sin excepciones en su resultado será aquella que pueda mejorar el sistema de contratación. Permitiendo un control eficaz y garantizando que el proceso de contratación sea además eficiente y eficaz (Ochsenius, 2017). La transparencia y la responsabilidad por la gestión son condiciones clave para el fomento de la integridad y para evitar a la vez la corrupción en la contratación pública. No obstante, estas circunstancias deben estar equilibradas por otros elementos necesarios para la buena gobernanza, tales como el eficiente manejo de los fondos públicos (eficiencia administrativa) y la existencia de garantías para la libre concurrencia (Ochsenius, 2017).

El Consejo de Contratación Pública de la Comisión Nacional de los Mercados y la competencia (CMNC) (2015) indicó que para garantizar un nivel apropiado de buena gobernanza en un sistema de contratación y en todas sus etapas, se debería:

*“a) promover un trato justo y equitativo para los proveedores potenciales, proporcionando un grado de transparencia adecuada y oportuna en cada fase del ciclo de la contratación pública; b) permitir el libre acceso a la información a través de un portal en línea de todas las partes interesadas, incluidos los posibles proveedores nacionales y extranjeros, y la sociedad civil; y c) garantizar la visibilidad del flujo de fondos públicos desde el principio y durante todo el proceso del ciclo de la contratación pública...”*

11. Según el Registro de Público de Contratos, en 2016 el 13,90 % del total de los contratos públicos adjudicados (y el 29,87 % de su valor) correspondieron a la Administración central, el 54,43 % (y el 47,41 % de su valor) correspondieron a las comunidades autónomas y el 23,59 % (y el 18,54 % de su valor) correspondieron a las corporaciones locales (los porcentajes restantes correspondieron a universidades y mutuas de la Seguridad Social).

12. [http://www.transparencia.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas](http://www.transparencia.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas).

La legislación española de contratos públicos, pese a su extensión y detalle, había fracasado en el objetivo de prevención de la corrupción. Los efectos nocivos de la corrupción se manifestaban claramente en el ámbito económico ya que suponían o comportaban claras ineficiencias en la compra pública e igualmente incidían a nivel social y político hasta el extremo de cuestionarse la legitimidad democrática de las instituciones públicas. Así lo señaló tanto el informe de Ernst & Young (2017), *La crisis del sistema de contratación pública de infraestructuras en España. Razones para el cambio y 25 propuestas de actuación*, que identificaba los problemas a los que se enfrentaba la contratación pública y advertía que la falta de transparencia y la corrupción estaban paralizando la inversión pública y dificultando la reactivación económica, como el *Informe España 2017* de la Comisión Europea que alababa la recuperación económica española, pero advirtiendo que en las recomendaciones concretas que había hecho en 2016 se apreciaba poco progreso, en concreto en el ámbito de la contratación pública.

Estas críticas unidas a la necesidad de transposición de las Directivas europeas de contratación pública (2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) antes del 16 de abril de 2016 fue una oportunidad para implantar un modelo estratégico de la compra pública y aprobar una nueva Ley de Contratos del Sector Público. Tres años después del inicio de la tramitación para incorporar las exigencias europeas se aprobó en octubre de 2017 la nueva ley de Contratos del Sector Público. Por fin el 9 de marzo de 2018 entró en vigor la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que aunque pueda parecer continuista incorpora nuevas y directas medidas de transparencia e integridad.

Entre las nuevas y directas medidas de transparencia e integridad están: la incorporación en el articulado del principio de integridad, reforzando de esa manera la idea de que la integridad (la honradez), no es un simple principio ético, sino que tiene efectos jurídicos; la mejora de los estándares de publicidad; la necesidad de dar más y mejor información para garantizar los principios de igualdad de trato, no discriminación y libre acceso de los licitadores, unificando el medio de publicidad; la definición, por primera vez, del conflicto de intereses, manteniendo las prohibiciones de contratar y; recogiendo condiciones especiales de compatibilidad para evitar que se falsee la competencia.

También hay medidas indirectas muy concretas que afectan a la competitividad y a la libre concurrencia: nueva regulación de los contratos menores, los conocidos como adjudicados “a dedo”, respecto a los que la normativa anterior no exigía ni la tramitación de un expediente, y ahora están sometidos a sustanciales limitaciones; la reducción de las cuantías para este

tipo de contratos y; la necesidad de justificar por qué no se abren a la libre competencia. Estas y otras medidas que promueven la libre competencia deberán suponer una relevante mejora en la contratación pública, desde la óptica de la integridad.

Por último en lo que respecta a los medios de control, se creó una Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación de la que dependerá la Oficina Nacional de Evaluación. Este organismo tiene encomendadas responsabilidades directas para verificar la aplicación de las obligaciones de transparencia, en particular, las relativas a los conflictos de interés y a detectar las irregularidades. Con el tiempo se podrá comprobar su eficacia, en lo que influirán los criterios que se utilicen para el nombramiento de sus miembros.

Es cierto que se podía haber hecho más y mejor, pero se ha hecho mucho con esta nueva ley, siendo, en realidad, la verdadera clave la aplicación de la norma. Muchas veces hay ambiciosos proyectos normativos convertidos en ley en el Boletín Oficial del Estado (BOE) que luego se incumplen sistemáticamente como papel mojado.

#### 4. METODOLOGÍA DEL ANÁLISIS DE TRANSPARENCIA

El objetivo del trabajo consiste en analizar y contrastar la transparencia activa en la contratación pública local en los Ayuntamientos del País Vasco, segunda comunidad española con mayor renta per cápita, por medio de 23 indicadores, lo que nos va a permitir no solo realizar una comparativa entre las entidades locales de esa comunidad y entre los de esta y otras comunidades sino además conocer la incidencia del principio de transparencia en su gestión contractual.

En la tabla 1 se puede ver tanto el número de municipios que tiene la comunidad como el tamaño de estos, además de compararlos con la situación de todo el país.

**TABLA 1: TAMAÑO MUNICIPIOS DEL PAÍS VASCO Y DE ESPAÑA**

Tamaño municipios	País Vasco	%	España	%
más de 500.000	0	0	6	0,07
50.000 y 499.999	6	2,4	139	1,71
20.000 y 49.999	12	4,8	249	3,07
0 y 19.999	233	92,8	7.728	95,15
<b>Total</b>	<b>251</b>	<b>100</b>	<b>8.122</b>	<b>100</b>

FUENTE: ELABORACIÓN DEL AUTOR. DATOS POBLACIÓN INE (2017).

Como se puede ver la mayoría de los municipios del País Vasco tienen menos de 20.000 habitantes, de ellos 101 con menos de 1.000 habitantes, algo muy similar a lo que ocurre en toda España.

Al realizar una primera aproximación a los portales web de los 251 ayuntamientos del País Vasco se apreció que por debajo de 10.000 habitantes los ayuntamientos tienen comportamientos jurídicos y contractuales distintos (Ros, 2018) por lo que no se les puede exigir que publiquen la información de la misma forma que los de mayor tamaño, como se señala en el MESA. Por ello, de los 251 ayuntamientos se decidió analizar 42, que son aquellos que tienen más de 10.000 habitantes.

**TABLA 2: MUNICIPIOS DEL PAÍS VASCO ANALIZADOS**

Municipio	Población 2017	Municipio	Población 2017
Bilbao	345.110	Laudio/Llodio	18.166
Vitoria-Gasteiz	246.976	Lasarte-Oria	18.133
Donostia-San Sebastián	186.370	Bermeo	17.384
Barakaldo	100.313	Mungia	17.049
Getxo	78.406	Gernika-Lumo	16.915
Irun	61.855	Hondarribia	16.777
Portugalete	46.120	Ermua	16.096
Santurtzi	45.765	Pasaia	15.951
Basauri	40.877	Bergara	14.691
Errenteria	39.439	Andoain	14.690
Leioa	31.197	Azpeitia	14.659
Galdakao	29.334	Beasain	13.854
Sestao	29.328	Sopelana	13.510
Durango	27.744	Arrigorriaga	12.265
Eibar	27.417	Valle de Trápaga-Trapagaran	11.953
Erandio	24.056	Azkoitia	11.563
Zarautz	23.118	Elgoibar	11.540
Arrasate/Mondragón	21.977	Oñati	11.394
Hernani	20.003	Etxebarri	11.176
Tolosa	19.386	Amurrio	10.291
Amorebieta-Etxano	18.955	Zumarraga	10.199

FUENTE: DATOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE).

Metodológicamente el trabajo se configura como descriptivo, realizándose la recogida de datos por medio de la observación de las páginas web de los ayuntamientos. Buscando describir los niveles de transparencia de los ayuntamientos analizados sin profundizar en las razones que les hacen ser más o menos transparente.

El trabajo se ha llevado a cabo a partir del análisis de las páginas web gubernamentales o sedes electrónicas, de las cuales se ha realizado un análisis de contenido. El análisis de contenido es, según Bryman (2008), una aproximación al análisis de documentos y textos, que busca cuantificar su contenido en términos de categorías predeterminadas, de un modo sistemático y replicable. Se trata de un método muy flexible que puede ser aplicado a una gran variedad de medios, entre ellos están los sitios web y las páginas web, fuentes potenciales de datos y potenciales elementos de análisis cuantitativo y cualitativo.

La recogida de datos se llevó a cabo durante los meses de abril y mayo de



2018, siendo la información recogida la siguiente:

- Municipio y número de habitantes.
- Partido político que ostenta la Alcaldía.
- Si el Ayuntamiento dispone o no de Portal de Transparencia, de Perfil de Contratante y de Portal de Gobierno Abierto y de Datos Abiertos.
- Si el Ayuntamiento hace uso de la Plataforma de Contratación del Sector Público
- Los indicadores de transparencia definidos en el presente trabajo (Índice ITCA).

El Índice de Transparencia en Contratación Pública de los Ayuntamientos (Índice ITCA) está compuesto de 23 indicadores de transparencia. A cada uno de estos indicadores se le ha atribuido una puntuación de 0 (no se publica ningún dato), 1 (se publica algún dato contenido en el indicador) y 2 (se publica la totalidad de los datos requeridos por el correspondiente indicador), estableciendo de ese modo una escala ordinal de medición<sup>13</sup>, al fijarse en atributos que existen o no existen. Estos indicadores comprueban si se ha publicado o no un documento, por lo que pueden establecer un orden entre la no existencia y la existencia, pero sin poder comprobar exactamente la distancia entre las mismas, por lo que expresan una cualidad no una cantidad (Cea D’Ancona, 1998).

Para el diseño de los indicadores que conforman el Índice ITCA, se partió de la vinculación del marco teórico de la transparencia con los siguientes modelos: a) Perfil de Contratante de la normativa de contratos (art. 53 Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público), b) Indicadores de Transparencia Internacional España (ITA 2017), c) obligaciones previstas por la Ley de Transparencia (art. 8.1 Ley 19/2013) y no incluidas en el ITA de 2014.

Los indicadores utilizados, como se puede apreciar, sirven para medir el cumplimiento del marco legal establecido, sin tener en cuenta ni la calidad de la información, ni su carácter reutilizable o su nivel de actualización. Es, por tanto, el mismo tipo de indicadores utilizados para el análisis realizado por Transparencia Internacional España (TIE) con una similitud y dos diferencias. La similitud es la falta de medios para realizar un análisis

13. Aunque en sus primeros informes Transparencia Internacional España no lo utilizaba, en sus últimas ediciones ha introducido la figura del cumplimiento parcial del indicador, por lo que el abanico de su escala se ha abierto a tres opciones, sí, no y parcialmente.

más profundo y las diferencias son la metodología, en este análisis es la investigadora la que realiza la valoración y en el de TIE son los propios ayuntamientos los que lo hacen, y el universo analizado<sup>14</sup>. Sin olvidar la generalidad de los apartados tratados por TIE y la especificidad de esta investigación, la contratación pública.

Téngase en cuenta que el número máximo que cada ayuntamiento puede alcanzar es de 46 puntos, en el caso de que los 23 indicadores obtengan la puntuación máxima, que es 2. No se estableció ninguna ponderación entre los indicadores, teniendo todos el mismo peso en el resultado final, presentándose las valoraciones en una nota final de 0 a 10. El ITCA de cada ayuntamiento se obtiene, por tanto, de la suma de las puntuaciones obtenidas en cada indicador.

## CUADRO 1: MODELO TEÓRICO DE ITCA

ÍNDICE DE TRANSPARENCIA EN CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITCA) (TOTAL INDICADORES: 23)
<p><b>A) TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN (10)</b></p> <p><b>1. Procedimiento abierto, restringido y negociado con publicidad (7)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se publican las contrataciones programadas.</li> <li>2. Se publican las licitaciones abiertas o en curso.</li> <li>3. Se informa sobre la composición, designación y convocatorias de las Mesas de Contratación.</li> <li>4. Se publican las actas de las Mesas de Contratación (mediante un enlace directo y específico en la web para esta información).</li> <li>5. Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, los instrumentos a través de los que, en su caso, se haya publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.</li> <li>6. Se publican las modificaciones de los contratos formalizados (mediante un enlace directo y específico en la web).</li> <li>7. Se publican los procedimientos desiertos y/o suspendidos, anulados y las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.</li> </ol> <p><b>2. Procedimiento negociado sin publicidad (2)</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>8. Se publican los pliegos y los criterios de licitación.</li> <li>9. Se publican todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad de los adjudicatarios.</li> </ol>

14. Como señala Ros (2016) el índice de TIE sólo es aplicado a una parte muy pequeña de los sujetos obligados, menos del 1,5% y se deben realizar esfuerzos por ampliar este análisis. Algo que se ha intentado hacer en esta investigación, ya que hay trabajos que evidencian que la opacidad aumenta correlativamente con la disminución del tamaño del municipio analizado.

### 3. Contratos menores (1)

10. Se publican periódicamente (como mínimo trimestralmente) los Contratos menores formalizados con información detallada de sus importes y adjudicatarios (mediante un enlace directo y específico en la web)

## **B) TRANSPARENCIA RELACIONAL Y ESTADÍSTICA (5)**

### **1. Relaciones con el órgano de contratación y datos estadísticos (3)**

11. Se publican los puntos de contacto y medios de comunicación con el órgano de contratación.

12. Se publican datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

13. Se informa explícitamente en la web que se publican sus contratos en la Plataforma de Contratación del Sector Público (PCSP) (directamente o por agregación en la Plataforma de contratación autonómica).

### **2. Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas (2)**

14. Se publica la lista y/o la cuantía de las operaciones con los proveedores, adjudicatarios y contratistas más importantes del Ayuntamiento.

15. Se publica información sobre el Coste efectivo de los servicios financiados con tasas o precios públicos.

## **C) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS (7)**

### **1. Anuncios y licitaciones de obras públicas (2)**

16. Se publican los proyectos, los pliegos y los criterios de licitación de las obras públicas.

17. Se publican las modificaciones, reformados y complementarios de los proyectos de las obras más importantes (mediante un enlace directo y específico en la web) (si no los ha habido, se indicará expresamente en la web).

### **2. Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones (2)**

18. Se publica el listado de empresas que han concurrido a la licitación de las obras públicas.

19. Se publica el nombre de las empresas que han realizado las obras de urbanización más importantes.

### **3. Seguimiento y control de la ejecución de obras (3)**

20. Se aporta información precisa sobre cada una de las obras más importantes de infraestructura que están en curso (objetivos de la obra y responsable municipal; contratista/s responsable/s; importe presupuestado; período de ejecución).

21. Se publica la fecha concreta prevista para la finalización de las obras municipales más importantes (más de 60.000 euros) o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras.

22. Se difunde periódicamente (al menos semestral) información sobre las obras de infraestructura realizadas, y/o las aprobadas pendientes de ejecución (informes, comunicados, notas de prensa, etc.).

## **D) TRANSPARENCIA EN MATERIA DE CONVENIOS (1)**

23. Se publica la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas.

Las categorías analíticas analizadas, como se puede ver en el cuadro anterior, son: procedimientos de contratación; relacional y estadística; obras públicas y convenios.

## 5. ANÁLISIS DE RESULTADOS

### A) VISIÓN GENERAL DEL ÍNDICE ITCA

Lo primero que queríamos señalar es que el País Vasco es la única comunidad autónoma que todavía no ha aprobado una ley de transparencia. En España cada autonomía puede regular la transparencia de la actividad pública en su territorio partiendo, como mínimo, de los estándares que establece la normativa estatal, en vigor desde diciembre de 2014. La mayoría de las comunidades ya lo ha hecho, aunque con distintas velocidades.

El perfil del contratante se ha convertido, en la nueva regulación, en el engranaje imprescindible en la contratación para cumplir uno de los objetivos estratégicos de la Ley, como es la transparencia. Configurándose como el elemento que agrupa la información y documentos relativos a la actividad contractual con la finalidad de asegurar la transparencia y el acceso público a los mismos, acceso que será libre, sin identificación previa. Como hemos podido observar en todas las webs de los ayuntamientos analizados existe Perfil del Contratante, perfil que está interconectado con el Registro de Contratos del Sector Público Vasco, el cual también lo está con la Plataforma de Contratación del Sector Público (PLACSP). El Registro de Contratos del Sector Público Vasco es una nueva herramienta de transparencia, que además de facilitar el cumplimiento de las obligaciones legales, simplifica las tareas al absorber los datos del Perfil de contratante. Mediante este registro el Gobierno Vasco pone a disposición de todos los interesados un soporte para el conocimiento, análisis e investigación de la contratación pública y, para los poderes públicos, un instrumento para la revisión y mejora continua de los procedimientos y prácticas de la contratación pública, el análisis de la calidad, fiabilidad y eficiencia de sus proveedores, y la supervisión de la competencia y transparencia de los mercados públicos.

En lo que respecta al Portal de Transparencia 37 ayuntamientos, es decir el 88% de los analizados, lo tienen en su web, lo que no quiere decir que lo hayan llenado de contenido. Todos los municipios de más de 20.000 habitantes tienen portal de transparencia en la web de su ayuntamiento. No tienen portal de transparencia los siguientes ayuntamientos: Hernani, Bermeo, Mungia, Gernika-Lumo y Azkoitia. Los cinco son ayuntamientos con una población por debajo de los 20.000 habitantes, tres de ellos de Bizkaia

y dos de Gipuzkoa. Los que lo tienen lo que suelen hacer es incorporar los indicadores señalados por Transparencia Internacional España y a partir de ahí lo van rellenando de contenido, comenzando por lo más sencillo que es la información sobre la corporación municipal. Pocos de ellos tienen completados todos los apartados.

En el caso de Gobierno y Datos Abiertos, al ser un elemento más novedoso pocos ayuntamientos los han incorporado a su página web. Curiosamente se han incorporado más los datos abiertos que el gobierno abierto, cuando normalmente el tema de datos está incorporado al de gobierno abierto. Solo en cinco de las páginas web de los ayuntamientos hay un enlace de gobierno abierto, es decir en un 11% de los ayuntamientos analizados. De los de mayor tamaño solo Getxo lo tiene, no lo tienen los tres municipios que son capitales de provincia (Bilbao, Vitoria-Gasteiz y Donostia-San Sebastián). En cambio el número es mayor, 15, en el caso de los datos abiertos, entre los cuales se encuentran tanto Getxo como las tres capitales de provincia.

Es importante también señalar que en la provincia de Guipúzcoa, una de las tres del País Vasco<sup>15</sup>, existe una plataforma de Gobierno Abierto llamada Gipuzkoa irekia. De esa plataforma forman parte la Diputación Foral de Gipuzkoa, los organismos autónomos forales Uliazpi y Kabia, las sociedades forales mercantiles Bidegi, Etorlur, e Izfe, las Juntas Generales de Gipuzkoa, 82 ayuntamientos, 6 mancomunidades y el Consorcio de Residuos de Gipuzkoa. Su objetivo es ofrecer un espacio compartido para la apertura de datos y la publicación de información de transparencia tanto a las instituciones como a la ciudadanía de Gipuzkoa.

Examinado el Índice ITCA en cada uno de los 42 Ayuntamientos y pasando los datos a una escala de 0 a 10, vemos en la tabla 3 que solo seis municipios han conseguido una valoración de aprobado.

15. El Gobierno Vasco puso en marcha en 2010 la plataforma Irekia de Gobierno Abierto, siendo uno de los primeros casos prácticos de Gobierno Abierto a nivel mundial y el primero en España. Su puesta en marcha tuvo una enorme repercusión, ha recibido numerosos premios y ha sido presentado como un caso de éxito en jornadas, congresos y reuniones internacionales.

**TABLA 3: AYUNTAMIENTOS CON MEJOR VALORACIÓN EN EL ÍNDICE ITCA**

Municipio	ITCA	Población 2017	Alcalde
Bilbao	9,13	345.110	Partido Nacionalista Vasco
Getxo	8,48	78.406	Partido Nacionalista Vasco
Vitoria-Gasteiz	8,26	246.976	Partido Nacionalista Vasco
Donostia-San Sebastián	7,83	186.370	Partido Nacionalista Vasco
Barakaldo	7,61	100.313	Partido Nacionalista Vasco
Basauri	7,17	40.877	Partido Nacionalista Vasco

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Como se puede ver en la tabla anterior solo 6 de los 42 municipios analizados, el 14%, han aprobado. Cinco de ellos son los municipios con un mayor número de habitantes de la comunidad y tres de ellos son sus capitales de provincia, siendo las valoraciones muy altas. Los tres municipios que no son capital de provincia son de la misma provincia, Bizkaia.

El análisis de la transparencia, mediante el Índice ITCA, aplicada a la contratación pública en los ayuntamientos del País Vasco nos ha permitido comprobar que existen diferencias entre unos municipios y otros en razón del tamaño de su población. Lo que viene a confirmar los resultados conseguidos en otras investigaciones como las de Albalate (2012), Ferraz Esteve y Tejedero-Romero (2016) y Pineda et al. (2018).

En cuanto a la adscripción política del alcalde podemos ver que en todos los casos es el mismo partido, el Partido Nacionalista Vasco (PNV), el que gobierna el municipio. No es extraño teniendo en cuenta que el PNV gobierna el 66% de los municipios analizados mientras que EHBILDU gobierna el 20%, el PSE- EE el 9% y otros el 5%. En cuanto a la media de transparencia para los distintos partidos gobernantes, vemos que la del Partido Nacionalista Vasco es de 5,2 seguido por la de EHBILDU con un 4,5 y por último la del Partido Socialista de Euskadi que es de 4,07.

**TABLA 4: MUNICIPIOS CON PEOR VALORACIÓN EN EL ÍNDICE ITCA**

Municipio	ITCA	Población 2017	Alcalde
Bermeo	1,3	17.384	Euskal Herria Bildu
Azkoitia	1,3	11.563	Partido Nacionalista Vasco
Portugalete	1,5	46.120	Partido Socialista de Euskadi
Mungia	1,7	17.049	Partido Nacionalista Vasco
Gernika-Lumo	1,7	16.915	Partido Nacionalista Vasco
Pasaia	1,7	15.951	Partido Socialista de Euskadi
Elgoibar	1,7	11.540	Partido Nacionalista Vasco
Oñati	1,7	11.394	Euskal Herria Bildu
Zumarraga	1,7	10.199	Partido Socialista de Euskadi

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En la tabla 4 podemos ver aquellos municipios que han tenido una peor valoración en el análisis. Todos ellos menos uno, Portugalete, son municipios con menos población y por tanto también con menos medios económicos y de personal. Además presentan un menor interés por los temas de transparencia, ya que cuatro de ellos forman parte del grupo de cinco municipios que no tenían Portal de Transparencia. En cuanto a la adscripción política vemos que hay tanto alcaldes del PNV como del Partido Socialista o de EHBILDU.

## B) VISIÓN PARTICULAR DE LAS CATEGORÍAS ANALÍTICAS

La categoría de procedimientos de contratación es la que tiene mejores datos ya que ningún ayuntamiento ha tenido un cero, cosa que si ha ocurrido en las otras categorías. En la tabla 5 se puede apreciar que los municipios con mejor valoración son los municipios con un tamaño de población por encima de los 40.000 habitantes, es decir, son de los municipios de mayor tamaño del País Vasco. La divulgación de las informaciones por los gobiernos a diversos actores internos y externos es fundamental para vencer la opacidad (Grigorescu, 2003; Pires et al., 2013; Gamero y Fernández, 2016).

En el caso de los contratos menores la publicidad es un elemento muy importante para el control de la corrupción pues se ha demostrado, en los juicios que se han celebrado por delitos de corrupción, que se han utilizado masivamente para escapar a los controles.

**TABLA 5: MUNICIPIOS CON MEJOR VALORACIÓN EN PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN**

Municipio	ITCA	Población 2017	Alcalde
Bilbao	10	345.110	E.A.J.-P.N.V.
Donostia-San Sebastián	9	186.370	E.A.J.-P.N.V.
Vitoria-Gasteiz	8	246.976	E.A.J.-P.N.V.
Getxo	8	78.406	E.A.J.-P.N.V.
Basauri	8	40.877	E.A.J.-P.N.V.
Errenteria	7	39.439	EBILDU
Eibar	6,5	27.417	PSE-EE (PSOE)
Barakaldo	6	100.313	E.A.J.-P.N.V.
Sestao	6	29.328	E.A.J.-P.N.V.
Erandio	6	24.056	E.A.J.-P.N.V.
Arrasate/Mondragón	6	21.977	E.A.J.-P.N.V.
Laudio/Llodio	5,5	18.166	EBILDU
Beasain	5,5	13.854	E.A.J.-P.N.V.
Santurtzi	5	45.765	E.A.J.-P.N.V.
Leioa	5	31.197	E.A.J.-P.N.V.
Durango	5	27.744	E.A.J.-P.N.V.
Hernani	5	20.003	EBILDU
Ermua	5	16.096	PSE-EE (PSOE)
Sopelana	5	13.510	E.A.J.-P.N.V.
Arrigorriaga	5	12.265	E.A.J.-P.N.V.
Valle de Trápaga-Trapagaran	5	11.953	E.A.J.-P.N.V.
Etxebarri	5	11.176	L.V.P.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

En cuanto a la categoría relacional y estadística hay que destacar la importancia que la información sobre los canales concretos de comunicación, con las áreas y responsables de contratación de los ayuntamientos tiene para los ciudadanos y los posibles contratistas, siendo uno de los principios básicos para una mayor transparencia contractual. Además las estadísticas permiten un mejor control por parte de los ciudadanos y contratistas al facilitar de una manera más sencilla la información sobre los contratos realizados. En la tabla 6 vemos que solo hay 8 ayuntamientos de los 42 analizados que tienen una nota de aprobado, es decir el 19%. Todos ellos, excepto Ermua, son los de mayor tamaño de población y que entre ellos están las tres capitales de provincia. Habiendo 27 ayuntamientos con nota por debajo de 5 y 7 que han sacado un cero.



**TABLA 6: MUNICIPIOS CON MEJOR VALORACIÓN EN RELACIÓN Y ESTADÍSTICA**

Municipio	ITCA	Población 2017	Alcalde
Getxo	10	78.406	E.A.J.-P.N.V.
Bilbao	8	345.110	E.A.J.-P.N.V.
Barakaldo	8	100.313	E.A.J.-P.N.V.
Vitoria-Gasteiz	6	246.976	E.A.J.-P.N.V.
Donostia-San Sebastián	6	186.370	E.A.J.-P.N.V.
Santurtzi	6	45.765	E.A.J.-P.N.V.
Basauri	6	40.877	E.A.J.-P.N.V.
Ermua	6	16.096	PSE-EE (PSOE)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

Sobre las obras públicas, en la tabla 7 se puede apreciar que los municipios con mejor valoración son todos municipios con un tamaño de población por encima de los 60.000 habitantes, es decir, son los municipios de mayor tamaño del País Vasco, que además son los que realizan un mayor número de obras públicas. Lo más preocupante es que hay 27 ayuntamientos, es decir el 64%, que no tienen ninguna información sobre obras públicas. Tener acceso a informaciones sobre el presupuesto, plazo de finalización de la obra, empresas prestadoras de los servicios entre otros aspectos, facilita el acompañamiento de la contratación pública. Villoria (2007), Jiménez (2009) y Cerrillo i Martínez (2012) señalan que los escándalos de corrupción ocurren en el ámbito local, en ese caso, la transparencia de las obras públicas se convierte en un catalizador para la fiscalización ciudadana, que puede verificar la ejecución, inclusive física, de las obras en construcción.

**TABLA 7: MUNICIPIOS CON MEJOR VALORACIÓN EN OBRAS PÚBLICAS**

Municipio	ITCA	Población 2017	Alcalde
Vitoria-Gasteiz	10	246.976	E.A.J.-P.N.V.
Barakaldo	9,2	100.313	E.A.J.-P.N.V.
Getxo	9,2	78.406	E.A.J.-P.N.V.
Bilbao	8,3	345.110	E.A.J.-P.N.V.
Basauri	7,5	40.877	E.A.J.-P.N.V.
Donostia-San Sebastián	6,7	186.370	E.A.J.-P.N.V.
Irun	6,7	61.855	PSE-EE (PSOE)

FUENTE:ELABORACIÓN PROPIA

También en el caso de los convenios los datos son negativos, ya que más de la mitad de los ayuntamientos no tienen ninguna información sobre ellos, en concreto 24 ayuntamientos que suponen el 57% de los ayuntamientos analizados. En este sentido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece la obligación de publicar la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y las posibles obligaciones económicas convenidas (art. 8.1.b). Aunque hay que señalar que los cuatro municipios con mayor población del País Vasco tienen la nota máxima en esta categoría.

## 6. CONSIDERACIONES FINALES

Teóricamente, se construyó un modelo de análisis de la transparencia en la contratación pública (Pineda et al., 2018). Las categorías analíticas fueron: procedimientos de contratación; relacional y estadística; obras públicas y convenios. Así, la transparencia significa la publicación estatal de datos e informaciones que permitan al ciudadano acompañar el gasto del dinero público, evaluar las decisiones presupuestarias y combatir la corrupción. Destaca la transparencia relacional en la medida en que la información ayuda a la comunicación y a la interacción entre la Sociedad y el Estado. De esa forma, la transparencia es la punta del iceberg para dinámicas de participación ciudadana, prestación de cuentas, responsabilización y control social, por ejemplo.

Los resultados de la investigación demuestran que aunque la contratación pública se produce en los 251 ayuntamientos del País Vasco, el acceso a las informaciones sobre contratación en las páginas web o sedes electrónicas son escasas en ayuntamientos con menos de 10.000 habitantes. Sobre el número de habitantes, se verificó que los cinco ayuntamientos con mayor población están entre los cinco con mejor ITCA. Por otro lado, de los seis con menos población cuatro están entre los nueve con menor ITCA. Lo que supone, como ya se señaló en otros estudios, que existe una correlación positiva entre el tamaño de la población y la transparencia contractual.

Otro punto que llama la atención sobre los resultados del ITCA, en el cual se podía llegar a un total de 46 puntos, es la alta puntuación conseguida por los cinco ayuntamientos con mayor puntuación, todos ellos por encima de los 30 puntos. En cuanto al partido político, el Partido Nacionalista Vasco al mismo tiempo que ocupa los seis primeros puestos del ITCA, tam-

bién gobierna cuatro de los ayuntamientos de los 07 con peor ITCA. Algo normal teniendo en cuenta que gobierna en el 66% de los ayuntamientos estudiados. Siendo el único de los partidos políticos cuya media está en el aprobado.

Este trabajo muestra que la transparencia posee diversas dimensiones, entre ellas: la jurídico-normativa que se centraliza en las leyes de transparencia; la tecnológica que se manifiesta en la utilización de internet y las tecnologías de información y comunicación (portal, plataforma, etc...); la de la administración pública que se refiere a la planificación y ejecución de la compra (presupuesto, finanzas, licitación, pliegos, control del gasto público, etc...); comportamiento en términos de integridad, ética, confianza y ciudadanía; político-partidaria en términos de programa y acciones gubernamentales; socio-demográfico en el sentido de las características de población.

Esas dimensiones hacen que la transparencia de la contratación pública pueda avanzar en el camino de investigaciones sobre accountability , gobierno abierto y gobernanza democrática. Sin olvidar nunca que la transparencia debe estar basada en la participación, situando al ciudadano como un ente central, y no como un aspecto secundario que puede o no ser relevante. Hay que recordar que se debe ser transparente para los ciudadanos, y no sólo para cumplir con normativas que así lo exigen.

## REFERENCIAS

- Albalade, D. (2012). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Working Paper 2012/10 Research Institute of Applied Economics*.
- Aranguren, J. C. A. (2010). El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción. En M. B. Alcázar, *La Administración pública entre dos siglos*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Arrowsmith, S. (2005): *The Law of Public and Utilities Procurement* (2a ed.). Londres: Sweet & Maxwell, capítulo 3.
- Benito, B., y Bastida, F. J. (2009). Budget transparency, fiscal performance and political turnout: an international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., y Grimes, J. M. (2010). Using ICT's to create a culture of transparency: e-Government and social media as openness and anticorruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.
- Bryman, A. (2008). *Social Research Methods*. EUA: Oxford University Press.
- Catterberg, G. y Moreno, A. (2006). The individual bases of political trust: trends in new and established democracies. *International Journal of Public Opinion Research*, 18(1), 31-48.
- Cea D'Ancona, M.A. (1996). *Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Cerrillo I Martínez, A. (2012). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario del Gobierno Local 2011*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, Institut de Dret Public.
- CMNC. (2015). Análisis de la contratación pública en España: oportunidades de mejora desde el punto de vista de la competencia. En <http://www.urko.net/attachments/article/701/ANEXO%20Informe%20CNMC%20Febrero%202015%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf>
- Cruz, C. F., Ferreira, A. C. S., Silva, L. M., y Macedo, M. A. S. (2012). Transparência da gestão pública municipal: um estudo a partir dos portais eletrônicos dos maiores municípios brasileiros. *Revista de Administração Pública*, 46(1), 153-176.
- Cucciniello, M., Bellè, N., Nasi, G., y Valotti, G. (2014). Assessing public preferences and the level of transparency in government using an exploratory approach. *Social Science Computer Review*, 33(5), 571-586.
- Della Porta, D. (2000). Social capital, beliefs in government, and political corruption. En S. J. Pharr y R. D. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton: Princeton University Press
- Diniz, G. M. (2015). O estado da transparência digital de portais eletrônicos: um

estudo nos municípios do Ceará. *Revista do TCEMG*, 33(4), 91–116.

Ernst, y Young, S. L. (2017). *La crisis del sistema de contratación pública de infraestructuras en España. Razones para el cambio y 25 propuestas de actuación*. Madrid: Building a better working world.

Etzioni, A. (2014). The Limits of transparency. *Public Administration Review*, 74(6), 687-688.

Etzioni, A. (2010). Is transparency the best disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18(4), 389-404.

Ferraz Esteves de Araujo, Joaquim F., y Francisca Tejedro-Romero. (2016). *Political and economics determinant of information transparency in Spanish Local Governments*. Mimeo.

Freire, T. S. (2014). Procedimentos operacionais na aplicação dos recursos da merenda escolar: estudo no município de Natal no período de 2010 a 2013. *Monografia - Departamento de Ciências Contábeis, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal*.

Gamero Casado, E. y Fernández Ramos, S. F. (2016). *Manual básico de derecho administrativo*. Ed. Tecnos.

Gimeno Feliu, J. M. (2017). Medidas de prevención de corrupción y refuerzo de la transparencia en la contratación pública. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica: Nueva Época*, (7): 45-67.

Grigorescu, A. (2003). International organizations and government transparency: linking the international and domestic realms. *International Studies Quarterly*, 47(4), 643-667.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking transparency, knowledge and citizen trust in government: an experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50–73.

Grimmelikhuijsen, S. G. y Kasymova, J. (2015). Not so universal after all: exploring the meaning and use of government transparency in consensual and majoritarian democracies. *Public Integrity*, 17(4), 389–407.

Grimmelikhuijsen, S. G., y Meijer, A. J. (2014). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1): 137-157.

Hakhverdian, A., y Mayne, Q. (2012). Institutional trust, education and corruption: a micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, 74(3), 739-750.

Jareño, A. (2013). La corrupción en la contratación pública. *Pasajes: Revista de Pensamiento Contemporáneo*, (42), 14-21.

Jiménez, F. (2009). Building boom and political corruption in Spain. *South European Society and Politics*, 14(3), 255-272.

- Jiménez, F. (2017). Los efectos de la corrupción sobre la desafección y el cambio político en España. *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, (5), 1-16.
- Jorge, S. M., Lourenço, R. P. y Rolas, H. (2015). A transparency ontology in the context of open government: a case derived from the portuguese context. *International Research Society for Public Management Conference 2015 (IRSPM 2015)*, Birmingham.
- Juárez, G., Romeu, J., y Pineda, C. (2014). Transparencia en la contratación pública: análisis de los ayuntamientos de la Comunitat Valenciana y de Galicia. *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, (7), 143-168.
- Licht, J. (2014). Policy area as a potential moderator of transparency effects: an experiment. *Public Administration Review*, 74(3), 361-371.
- Licht, J., Naurin, D., Esaiasson, P., y Gilljam, M. (2014). *When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship*. *Governance*, 27(1), 111-134.
- Lourenço, R. P., Sá, P. M. E., Jorge, S., y Pattaro, A. F. (2013). Online transparency for accountability: one assessing model and two applications. *Electronic Journal of E-Government*, 11(2), 280-292.
- Magdaleno, M. L. A., y García-García, J. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría Pública*, (64), 75-86.
- Meijer, A. J. (2015). Government transparency in historical perspective: from the ancient regime to open data in The Netherlands. *International Journal of Public Administration*, 38(3), 189-199.
- Meijer, A. J., Hart, P., y Worthy, B. (2015). Assessing government transparency: an interpretive framework. *Administration & Society*, 50(4), 501-526.
- OCDE. (2010). La integridad en la contratación pública. Buenas prácticas de la A a la Z. Madrid: INAP.
- Ochsenius, I. (2017). La transparencia como control y beneficio de una contratación pública presente. *Revista Española de la Transparencia*, (4), 110-124.
- Pineda, C.; Andrade, H. y Souza, A. (2018). Transparencia en la actividad contractual de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid (España). *Revista de Administração Pública e Gestão Social* (en edición)
- Pires, A. M.; Scherer, F.L.; dos Santos, M.B. y Carpes, A.M. (2013). Transparência da gestão pública municipal: um estudo dos municípios de Santa Maria e Novo Hamburgo/RS. *Revista Estudos do CEPE*, 38, 131-160. Disponible en: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cepe/article/viewFile/3439/3124>>. [Fecha de consulta: 12/08/17]
- Porumbescu, G. (2015). Linking transparency to trust in government and voice. *American Review of Public Administration*, 47(5), 520-537.
- Ramió, C. (2008). Gestión pública tecnocrática, transparencia y rendición de cuentas:

la percepción de los españoles acerca de la administración pública. Reflexiones extrapolables a las instituciones públicas de América Latina. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 111-140.

Raup, F. M., y Pinho, J. A. G. (2013). Os vereadores prestam contas em portais eletrônicos? Um estudo comparativo entre municípios do Estado da Bahia e de Santa Catarina. *Administração Pública e Gestão Social*, 5(3), 88-142.

Reynaers, A. M., y Grimmelikhuisen, S. (2015). Transparency in public-private partnerships: not so bad after all?. *Public Administration*, 93(3), 609-626.

Romeu, J. (2017). El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública. Especial referencia a la administración local. *Tesis doctoral*. Universidad Complutense de Madrid.

Romeu, J., Juárez, G., y Pineda, C. (2015). Ciudades transparentes, compras públicas inteligentes. Análisis de la incidencia de las TIC en la transparencia contractual de la administración local. En *Regulating Smart Cities*. Actas del XI Congreso Internacional Internet, Derecho y Política. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, pp.303-321. [http://edcp.uoc.edu/proceedings\\_idp2015.pdf](http://edcp.uoc.edu/proceedings_idp2015.pdf)

Ros, J.L. (2018). La evaluación de la transparencia en España a debate metodológico: mesta e índices de transparencia internacional. *Revista Internacional Transparencia e Integridad* 6

Souza, F. J. V., Barros, C. C., Araújo, F. R., y Silva, M. C. da. (2013). Índice de transparência municipal: um estudo nos municípios mais populosos do Rio Grande do Norte. *Revista de Gestão, Finanças e Contabilidade*, 3(3), 94-113.

Staroscky, E. A., Lyrio, M. V. L., Lunkes, R. J., Cole, B. P., y Nunes, G. S. D. F. (2015). An analysis on the web portals of the municipalities comprising the regional development bureau of Joinville (SC), based on a multicriteria decisionmaking model. *Public Administration Research*, 4(1), 24-37.

Staroscky, E. A., Nunes, G. S. de F., Lyrio, M. V. L. y Lunkes, R. J. (2014). A transparência dos portais das prefeituras em municípios catarinenses sob a perspectiva da legislação brasileira. *Reuna*, 19(1), 29-52.

Torcal, M. (2016). Desafección política en España en una perspectiva comparada. En Francisco J. Llera (ed.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Torcal, M. (2014). The decline of political trust in Spain and Portugal: economic performance or political responsiveness?. *American Behavioral Scientist*, 58(12), 1542-1567.

Uslaner, E. (2011). Corruption, the inequality trap and trust in government. En S. Zmerli y M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press.

Van Der Meer, T. y Dekker, P. (2011). Trustworthy states, trusting citizens? A multilevel study into objective and subjective determinants of political trust. En S. Zmerli y

M. Hooghe (eds.), *Political trust. Why context matters*. Colchester, UK: ECPR Press.

Villoria, M. (2007). *Informe Global 2007 sobre la corrupción en España*. Madrid: Transparency International España.

Villoria, M. (2016). La corrupción en España, en *Revista de Libros*. En: <http://www.revistadelibros.com/articulos/la-corrupcion-en-espana> (Consultado: 03 de mayo de 2018).

Villoria, M., y Jiménez, F. (2012). La corrupción en España (2004- 2010): datos, percepción y efectos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)*, 138(1), 109-134.

Welch, E. W., Hinnant, C. C., y Moon, M. J. (2005). Linking citizen satisfaction with e-government and trust in government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(3), 371-391.

Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance*, 23(4), 561-582.







**LOS INSTRUMENTOS DE  
PLANEACIÓN LOCAL Y LA  
PREVENCIÓN DE DESASTRES: UN  
ANÁLISIS DE GESTIÓN AMBIENTAL  
TRANSVERSAL EN MEXICALI, BAJA  
CALIFORNIA**

**THE INSTRUMENTS OF LOCAL  
PLANNING AND THE PREVENTION  
OF DISASTERS: A TRANSVERSAL  
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT  
ANALYSIS IN MEXICALI, BAJA  
CALIFORNIA**

**Ruth Marleny Escobar Rivera<sup>1</sup>**  
**María Lourdes Romo Aguilar<sup>2</sup>**

Recibido: 31/05/2019  
Aceptado: 18/07/2019

**RESUMEN**

En esta investigación, con un enfoque de gestión ambiental transversal, se analizó el proceso de planeación local de Mexicali, Baja California, a partir de sus tres instrumentos de planeación vigentes en el año 2012, con el objetivo de identificar qué nivel de gestión ambiental transversal y de articulación existe entre las instituciones municipales responsables de la planeación para la prevención de desastres. Los resultados obtenidos coinciden con los supuestos que guiaron esta investigación, identificando que existe un potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres; resultado significativo para el municipio, dada la vulnerabilidad existente; también se identificó un nivel de articulación institucional muy bajo, que afecta negativamente los resultados de la planeación local en materia de prevención de desastres y evidencia la subestimación del potencial de gestión ambiental transversal.

**PALABRAS CLAVE:** planeación local, gestión ambiental transversal, prevención, desastres.

1. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, Colombia. Contacto: sisomaescobar@gmail.com

2. Departamento de Estudios Urbanos y de Medio Ambiente, Colegio de la Frontera Norte (COLEF), Ciudad Juárez, México. Contacto: lromo@colef.mx

## ABSTRACT

*In this research, with a transversal environmental management approach, the local planning process of Mexicali, Baja California, was analyzed from its three planning instruments in force in 2012, with the objective of identifying which level of transversal environmental management and articulation exists between the municipal institutions responsible for planning for disaster prevention. . The results obtained coincide with the assumptions that guided this investigation, identifying that there is a potential for transversal environmental management for disaster prevention, a significant result for the municipality, given the existing vulnerability, but also a very low level of institutional articulation is identified, that negatively affects the results of local planning in terms of disaster prevention and the underestimation of the potential of transversal environmental management.*

**KEYWORDS:** *local planning, transversal environmental management, prevention, disasters.*

## INTRODUCCIÓN

La política ambiental, representa el punto de partida de la gestión ambiental (Brañes, 2002), para tal fin se identifica con gran importancia su impulso desde la planeación local, por lo cual se requiere la articulación de los diferentes actores, para el logro de una gestión que conlleve al bienestar social (Fraguas et al, 2010); en este sentido Cardona (2000), expone, que la condición de bienestar es una implicación del desarrollo, el cual se logra estableciendo una relación entre el manejo ambiental y la prevención de desastres, considera que tanto el desarrollo como el desastre dependen de las interacciones entre las dinámicas socioeconómicas y los aspectos ambientales.

La gestión pública, desde la planeación para el desarrollo, se enfrenta al dilema en la gestión “Prevenir riesgos o atender desastres” (Estrada, 2009:49). En este contexto, esta investigación analiza, en el proceso de planeación local, el potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres, que se puede generar desde la formulación e implementación de los tres instrumentos de planeación local vigentes en el municipio de Mexicali, Baja California: el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población de Mexicali (PDUCPM), el Plan de Ordenamiento Ecológico (POEM) y el Atlas de Riesgos (ARCM). Las metas son, identificar qué potencial de gestión ambiental trasversal para prevención de desastres existe, así como también, que nivel de articulación se da entre las instituciones responsables de los procesos de planeación y gestión municipal.

Para la pertinencia de la investigación se determina como unidad de análisis el municipio; la selección del municipio de Mexicali, se estableció de manera coherente con los objetivos del estudio, para lo cual se consideraron características que hacen de Mexicali un caso de investigación representativo en términos de gestión ambiental transversal para la prevención de desastres:

- Las características físicas del territorio, en particular su localización geográfica sobre uno de los sistemas de falla geológica de mayor actividad sísmica del mundo: San Andrés, que le imprime una vulnerabilidad a desastres desde el riesgo sísmico (Rodríguez, 2002 y Ley 2008).
- Se trata de una entidad territorial cuya cabecera municipal, lleva su mismo nombre y es la capital del estado, lo cual implica una alta concurrencia institucional para la gestión pública (CGF, 2009), por lo cual cuenta con los tres instrumentos de planeación local, como son el PDUCPM, el ARCM y el POEM, vigentes en su momento. Cabe hacer especial énfasis en el POEM decretado, ya que no todos los municipios cuentan con un POEM decretado. Menos del 10% del total de municipios mexicanos cuentan con el instrumento en condiciones legales (Azuela, 2006).
- Su localización en la región transfronteriza México- Estados Unidos, que implica interacciones, económicas, sociales y ambientales, generando convenios, tratados y acuerdos en materia de cooperación internacional (CGF, 2009); que derivan una relación entre los conglomerados de industria manufactura y maquiladora y en consecuencia la generación del riesgo químico tecnológico, acentuado en el contexto urbano (Ley y Calderón, 2008).

Desde ese punto de vista, el análisis de gestión ambiental transversal para prevención de desastres desde los instrumentos de planeación del municipio: el PDUCPM, el POEM y el ARCM, resulta de gran interés, ya que en los contenidos de éstos, los problemas identificados y las acciones y proyectos propuestos, comparten el proceso de planeación y gestión ambiental del y para el municipio.

Lezama y Domínguez (2006), exponen que el objetivo de la planeación y gestión ambiental a nivel local está relacionado con el desarrollo sostenible, definen éste como un proceso de aceptación y toma de conciencia frente a la relación causa-efecto entre los niveles de industrialización, los límites del crecimiento económico y los problemas ambientales tanto actuales como futuros. De manera precisa Lezama y Domínguez (2006:160) plantean que “los riesgos urbanos deben ser un componente importante de la pla-

neación a nivel local, para desde esta fase de la gestión prevenir desastres que puedan afectar el entorno ambiental y los grupos sociales”.

En este contexto, de interacciones entre dinámicas socioeconómicas y aspectos ambientales, que deriva en impactos ambientales, en nombre del desarrollo de la sociedad (Bifani, 2007), el planteamiento del problema, se dibuja desde los procesos de industrialización y globalización que han marcado un panorama desfavorable para la sociedad en general. Entre los complejos problemas del siglo XXI, evidentes en fenómenos naturales y conflictos que afectan de manera individual y colectiva, desde la escala local a la global, a los diferentes grupos sociales y al entorno, se destacan entre otros: la acentuada brecha socioeconómica; el acelerado y constante proceso de urbanización; el incremento cualitativo y cuantitativo de los niveles de pobreza; los constantes y masivos procesos de migración; y el daño en la calidad, cantidad y funcionamiento de los ecosistemas (Donají y Canal, 2009).

Según Beatley (1995) los problemas ambientales identificados, son consistentes con la dinámica de planeación del territorio, por ello; la planeación como disciplina para organizar y proyectar el territorio, se ve avocada a incluir la sostenibilidad dentro de este proceso; en este sentido, plantea una planificación sostenible, desde una escala local, que considere la global, también plantea la importancia de considerar los límites e impactos ecológicos en cada etapa del proceso de desarrollo. La trascendencia de Beatley, es que denota un camino a la gestión con un punto de partida desde las comunidades a nivel local, el reto de una buena gestión es que ésta desde su planeación establezca una coherencia, entre lo político y lo ambiental asociada al territorio, es decir, establecer una convergencia para una garantía de gestión.

De acuerdo con Gil (2007) la legislación ambiental mexicana es de tipo reactivo; sin embargo, el Ordenamiento Ecológico del Territorio (OET) es el instrumento de gestión ambiental proactivo que se crea para anticiparse a los problemas de la planeación relacionados con el componente ambiental del territorio, visto así el OET, es uno de los instrumentos de gestión relacionados con la planeación en donde de una manera acertada y necesaria se integra el componente ambiental a los procesos de planeación del territorio a nivel urbano y rural.

Es aquí donde se plantean las diferentes situaciones o estados que puede afrontar el OET en su tránsito de formulación y aplicación: es posible que el municipio no cuente con un OET, ya sea porque no lo ha elaborado o porque

no lo ha aprobado y publicado oficialmente; puede ocurrir también que esté aprobado y tratando de implementarse pero no esté considerándose en los otros esquemas de planeación; puede resultar inconsistente con lo ya preestablecido o aprobado aun cuando identifique objetivamente la función del suelo o demás; El resultado de acuerdo con Cardona (2000) es un proceso de planificación que no considera de manera adecuada el riesgo ambiental y como consecuencia, se da un uso inadecuado del suelo, se genera mayor presión y daño al ecosistema, y se generan condiciones de vulnerabilidad para los grupos sociales asentados.

Mexicali, se localiza geográficamente en uno de los sistemas de falla geológica de mayor actividad sísmica del mundo, el de San Andrés, por ello es una de las zonas de alto riesgo sísmico de México (Rodríguez, 2002), además la región está expuesta a inundaciones, en caso de eventos extremos que afecten el cauce del río Colorado. También por su localización fronteriza, consecuente con la planta industrial, le connota riesgos químicos-tecnológicos (Ley, 2008).

De acuerdo con el sistema de protección civil, las amenazas o peligros que se identifican, se clasifican según su origen y pueden ser: riesgos geológicos, riesgos hidro-meteorológicos, riesgos químico-tecnológicos, riesgos biológico-sanitarios y riesgos socioeconómicos (Palacios, 2009). En este contexto, Rodríguez (2002) reconoce que “el riesgo ante desastres es evidente en la ciudad de Mexicali”, y debe ser considerado en el proceso de planeación local, buscando de esta manera prevenir impactos mayores.

Estos riesgos deben ser considerados dentro de una estrategia de prevención desde la planificación, si se determina la consistencia, relación, articulación y objetividad entre los instrumentos de planificación del municipio, lo cual resalta en la importancia y la necesidad de que debe existir un proceso de gestión transversal entre los instrumentos de política ambiental.

En este escenario, resulta importante Preguntar: ¿Qué nivel de articulación existe entre las diferentes instituciones involucradas en los procesos de planeación local, que permita la aplicación de la política ambiental, desde la formulación e implementación de los tres instrumentos de planeación (PDUCPM, POEM y ARCM), que conlleve a la prevención de desastres en Mexicali?, y ¿Qué potencial de gestión ambiental transversal se da o se puede dar entre tres instrumentos de política ambiental desde la planeación, local que dirija o potencialice la generación de políticas o acciones en materia de prevención y mitigación de desastres?.

Para dar respuesta a estas preguntas se establecen como objetivos, de manera general, analizar el proceso de gestión ambiental transversal entre tres instrumentos de política ambiental de tipo preventivo en un esquema de la planeación local: el Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población, el Programa de Ordenamiento Ecológico del Municipio y el Atlas de Riesgos de Mexicali con el fin de identificar el potencial de gestión ambiental transversal en materia de prevención y mitigación de desastres. De manera específica para alcanzar el anterior objetivo se plantea:

Identificar los problemas, los proyectos y acciones en los tres instrumentos de planeación local desde un marco de gestión ambiental.

Analizar el proceso de gestión ambiental transversal en la aplicación de tres instrumentos de planeación local.

A partir del análisis de gestión transversal entre los tres instrumentos de planeación local, identificar el potencial de gestión en materia de prevención y mitigación de desastres, como también el nivel de articulación para tal fin.

Los supuestos que guiaron esta investigación son:

- La poca o nula comunicación y coordinación entre las instituciones encargadas de la formulación e implementación de los instrumentos de planeación del territorio de Mexicali, Baja California son el principal obstáculo para lograr la gestión ambiental transversal, que potencialice o derive elementos de gestión para prevención y mitigación de desastres, por lo tanto no se está cumpliendo una de las metas de la política ambiental que es el logro de la gestión transversal entre sus instrumentos en el proceso de planeación local.
- Existe un potencial de gestión ambiental transversal, en materia de prevención de desastres a nivel local, que puede generar acciones o programas desde el diseño y la implementación de los instrumentos de planeación local ambiental de la ciudad.

## 2. RESPALDO TEÓRICO

La Teoría General de Sistemas, desde la definición del sistema como un conjunto de elementos y procesos en interacción, establece principios válidos para los sistemas en general y brinda condiciones de aplicación para la comprensión de la realidad empírica; los principios generales de este enfoque son tres: el primero sostiene que un sistema está formado por otros sistemas, el segundo precisa que existen interacciones entre los sistemas que lo conforman y por último; considera que el sistema es abierto, es decir que se generan intercambios de flujo de materiales y energía (Bertalanffy, 1998).

En este contexto, Gómez (2002: 182) plantea el territorio como un sistema total, que contiene los subsistemas, “medio físico; población y actividades; poblamiento e infraestructura y el sistema del marco legal”, a su vez, cada subsistema se integra por una serie de elementos, procesos e interacciones, característicos del territorio y su entorno.

El soporte teórico conceptual de la presente investigación abordó dos ejes: “Sociedad, territorio y política ambiental” y “Gestión ambiental y transversalidad”. Estos ejes, contienen los referentes explicativos para analizar el proceso de gestión ambiental transversal entre tres instrumentos de política ambiental de tipo preventivo en un esquema de la planeación local, considerando que producto de la relación sociedad-territorio se generan impactos ambientales en el entorno, que conjugados derivan en la generación o el incremento de la vulnerabilidad a riesgos que pueden conllevar a desastres.

### **SOCIEDAD, TERRITORIO Y POLÍTICA AMBIENTAL**

Existe una relación de dependencia entre la dinámica socioeconómica y los recursos naturales, considerando que los ecosistemas proveen los bienes y servicios que requiere el hombre para vivir e interactuar en los diferentes contextos sociales, los ecosistemas y sus servicios constituyen el capital natural (Wackernagel et al, 2006); es importante resaltar la existencia de una “relación de dependencia predominante históricamente, como lo es el consumo de combustibles fósiles que aún constituyen la base del desarrollo económico de la humanidad”, relación que con lleva a la generación impactos ambientales y a la consolidación de riesgos característicos de la actividad, en toda la cadena de producción y consumo (Carabias et al, 2008).

La función de soporte que brindan los ecosistemas se requiere para la vida



misma y para las interacciones socioeconómicas, esta función se asocia de manera general con el suelo y desde la geografía con el territorio, éste se considera una unidad espacial, donde convergen las características geográficas o componentes de la naturaleza y las interacciones sociales (Pillet, 2008). La ocupación del territorio es consecuente con la dinámica de la sociedad moderna y el crecimiento poblacional que demanda bienes y servicios ambientales e infraestructura que responda a un estilo de vida y a un modelo de desarrollo (Bifani, 2007).

En este contexto Guttman et al (2004), plantean que “las interacciones se configuran mediante el asentamiento humano, el cual definen como la ocupación, adaptación el uso y consumo que un grupo humano hace de un territorio determinado, su capital natural y las relaciones recíprocas que se generan”. Urquidi (2000), ahonda en esta relación de dependencia, cuando expone, que la relación entre las dimensiones económica, ambiental y social (poblacional), desde una perspectiva de incremento de la población se asocia de manera proporcional con el aumento en el daño ambiental, por lo cual considera que “la población, el desarrollo y el medio ambiente forman un todo indisoluble, y las investigaciones y soluciones al respecto no son posibles ni viables de manera individual”.

Desde este punto de vista, las relaciones entre sociedad y territorio se identifican como relaciones de dependencia, pero también como relaciones de causa – efecto (Carabias et al, 2008), en éste sentido la construcción social adquiere una relación causal que converge a la definición de los problemas ambientales como “problemas socialmente construidos” (Lezama, 2002).

Una de las principales causas del riesgo a desastres es la prevalencia del aspecto utilitarista en el modelo de desarrollo económico, donde pesa en su objetivo y nivel de importancia el aspecto económico; situación que es consecuente con la generación de condiciones de vulnerabilidad, desde la sobre explotación y degradación de los ecosistemas, que son reducidos a materias primas para procesos industriales en la generación de los bienes y servicios que demanda la sociedad (Lezama y Domínguez, 2006; Wilches-Chaux, 2005).

En este contexto, la gestión ambiental en México surge como una respuesta a los problemas ambientales existentes, para lo cual, el país establece un programa de gestión ambiental, por medio de un conjunto de elementos jurídicos representados en normas o instrumentos de regulación y control e incentivos económicos. Con dichos instrumentos, desde entonces se han construido las oportunidades de intervenir en los problemas ambientales que el país afronta a diferentes escalas, en consistencia con los niveles de

gobierno: federal, estatal y local (Gil, 2007). La política ambiental es uno de los principales componentes de la gestión ambiental, debido a que en ella se establece una relación de congruencia y eficiencia con la gestión ambiental, y contiene las directrices de la gestión ambiental (Brañes, 2000)

La revisión teórica permite definir la política ambiental desde diferentes contextos: desde el derecho ambiental, Brañes (2000) expone que la política ambiental es un conjunto de instrumentos y acciones que se plantean, con el propósito de organizar los componentes de la dimensión ambiental, cuyo objetivo principal es favorecer la calidad y cantidad de esos componentes. En un contexto político, Aguilar (2011) define la política ambiental como un conjunto de acciones públicas diseñadas para afrontar los complejos problemas ambientales, considerando su “causalidad multifactorial y su composición multidimensional”.

La política ambiental se estructura y dinamiza con los instrumentos, estos son las herramientas que permiten el logro de los objetivos de ésta, mediante su implementación (Brañes, 2000). En un contexto general se identifican tres tipos de instrumentos para aplicar la política ambiental: los instrumentos correctivos, los económicos y los preventivos. Los instrumentos preventivos, buscan anticiparse al daño ambiental, entre ellos se encuentran: “la evaluación del impacto ambiental, las normas oficiales mexicanas en materia ambiental, la autorregulación y las auditorías ambientales, las medidas de protección de áreas naturales, la investigación y educación ecológica, la regulación ambiental de los asentamientos humanos, y el ordenamiento ecológico del territorio (Gil, 2007).

El ordenamiento ecológico del territorio es un instrumento de política ambiental proactivo, donde de una manera acertada se integra la dimensión ambiental al proceso de planeación urbano regional, con el objetivo de prevenir y controlar el daño ambiental (Gil, 2007), considerando que la función principal de éste instrumento es regular e inducir el uso del suelo acorde a su potencial (Azuela, 2006). Se fundamenta en la identificación de las condiciones de deterioro y potencialidades del territorio (Brañes, 2000). Es uno de los instrumentos de política ambiental cuya aplicación tiende a generar cambios sociales profundos (Azuela, 2006).

Es evidente la relación entre planeación, desarrollo y medio ambiente, al respecto Naciones Unidas desde 1971, planteó el interés y la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planeación del desarrollo, el cual se ratificó en Rio 1992, ratificación que persiste como una necesidad social urgente (Bifani, 2007). La conferencia de las Naciones Unidas para

el medio ambiente y el desarrollo, estimuló la planeación por el desarrollo sostenible desde los gobiernos con la generación de la agenda local 21, a su vez la conferencia de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos de 1.996 (Hábitat II) estableció compromisos de desarrollo sostenible desde la configuración de los asentamientos humanos (Moreno et al, 2011). La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, con los Objetivos de Desarrollo (ODS) como una herramienta de planificación, para este caso con especial acento el ODS 11, “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (Naciones Unidas, 2018).

Estos contextos teóricos en torno a la planeación, evidencian la competencia e importancia de la dimensión ambiental, tanto en el proceso de planeación como en el logro de su objetivo general: el desarrollo. Además, resaltan la importancia de la escala local como punto de partida objetivo del proceso de planeación. La escala local, representada en el nivel municipal es el nivel más cercano entre la población con la gestión pública; entre la gestión pública con la problemática social (Guillen et al, 2006), donde además, se puede identificar la diversidad y la complejidad de la realidad social, que evidencia la existencia de problemas públicos complejos (Aguilar, 2011). Estos problemas públicos complejos están estrechamente ligados con la brecha entre la teoría, la norma y su aplicación en materia de planeación urbana, ambiental y del ordenamiento territorial (Romo, 2015; Romo y Córdova, 2013; Romo y Ochoa, 2009).

## **GESTIÓN AMBIENTAL Y TRANSVERSALIDAD**

El surgimiento de la gestión transversal es identificado por Serra (2005: 5) como una “necesidad del actuar político y organizacional de la interacción entre la diversidad y la compleja realidad social”, así mismo define la transversalidad, como una forma de actuar organizacional, cuyo propósito es fortalecer la capacidad de actuar, en situaciones donde la organización por sí sola no le es posible, en este sentido incorpora, visiones y enfoques objetivos para afrontar problemas públicos concretos; de esta manera, la organización preserva su especialidad y desde esta trabaja interdisciplinariamente para el logro de un objetivo común.

En este contexto de política pública, Aguilar, (2011: 23), identifica que la fragmentación de la gestión del gobierno, se debe y se manifiesta princi-

palmente en la desarticulación y a la incoherencia del ordenamiento legal del Estado, de la estructura de la administración pública y de las políticas públicas; lo que impide que el Estado demuestre su utilidad “como una organización social fundamental, y que el gobierno acredite que es una agencia directiva con capacidad y eficacia para afrontar problemas sociales nocivos y mejorar la calidad de su gestión”. Define la gestión transversal como “un conjunto de decisiones de reordenamiento organizativo y operativo en la administración pública, necesaria para evitar fragmentación y favorecer la eficacia en la gestión”, plantea que el objetivo principal de la gestión transversal es el logro de resultados frente a los problemas considerando su composición multidimensional y su origen la multicausal.

Desde los planteamientos de estos autores se identifican como elementos de la gestión transversal: la multicausalidad de algunos problemas sociales; La multidimensionalidad, con que deben ser abordados esos problemas (implica integralidad en la gestión); La capacidad de gestión de los diferentes sectores de gobierno (la capacidad de actuar de los gobiernos), y la articulación, para una gestión objetiva. Desde estos elementos, Aguilar, (2011: 23), expone que el objetivo principal de la gestión transversal, es “sumar al gobierno capacidad y eficacia de conducción social, de problemas complejos como los ambientales, entre otros”.

Entre los planteamientos teóricos relacionados con la gestión ambiental transversal, se identifica la visión ecosistémica de la Unión Europea, donde se puntualiza en la importancia de un enfoque integral, que desplace el enfoque sectorial predominante (Antequera, 2004). De acuerdo con Lezama (2010) ésta integralidad conlleva a “la incorporación de la dimensión ambiental en todas las políticas públicas”.

En éste contexto, es posible precisar en la identificación de los elementos característicos de la gestión ambiental transversal. En este sentido, Aguilar (2011) y Serra (2005) identifican: la multicausalidad de los problemas ambientales; la multidimensionalidad, con que deben ser abordadas las soluciones; la capacidad de gestión del gobierno local; Serra (2005) identifica además, la cadena del valor y la asignación de responsabilidades en la cadena de valor; Lezama y Domínguez (2010), aportan la coordinación y articulación institucional de la dimensión ambiental en las políticas públicas, donde prevalece como componente el eje articulador; Antequera (2004) identifica la visión ecosistémica y el enfoque integral.

En estos elementos que exponen los autores arriba mencionados, se identifican elementos de relación causa efecto, elementos de diagnóstico, ele-

mentos de planeación, y elementos de gestión pública; en cuanto gestión pública resultan interesantes los planteamientos en relación a dos elementos: el eje articulador y la cadena del valor. El eje articulador entendido como el propósito común a resolver debido a su origen multicausal y la cadena del valor originada en los problemas a resolver para alcanzar el propósito común y representada en las acciones y componentes que aporta cada actor de manera articulada para alcanzar o generar el camino certero para solucionar el problema identificado, permitiendo de esta manera una interpretación más aproximada a la realidad de la dinámica social y sus consecuencias ambientales, pero a la vez, consecuente con el diseño de alternativas de solución.

En este sentido, para la pertinencia de esta investigación, en coherencia con los autores citados en éste apartado, la gestión ambiental transversal se define como una estrategia de la gestión pública para afrontar problemas ambientales de origen multicausal que requieren ser abordados por diferentes instituciones, quienes deben establecer mecanismos de articulación para el logro de los objetivos propuestos. Esta definición destaca cuatro elementos claves que determinan la gestión: el origen multicausal de los problemas, la forma de afrontar multidimensional, la capacidad de gestión y de articulación de los responsables de la gestión y la precisión de un eje articulador, coherente con el propósito de la gestión.

### 3. METODOLOGÍA

Esta investigación, se desarrolló en el municipio de Mexicali, capital del estado de Baja California, México. Para la pertinencia de la investigación se determinó como unidad de análisis el municipio, en coherencia con la definición de escala local aplicada. Para su desarrollo, se utilizaron como técnicas para generar datos: el análisis de los instrumentos de planeación local vigentes en el año 2012, la entrevista semiestructurada y la observación directa, las cuales se implementaron en la investigación, de manera coherente al desarrollo de las siguientes etapas: el análisis sistémico del municipio, el análisis de tres instrumentos de planeación local, la generación de datos en área de estudio y la aplicación de la metodología ponderada simple en la integración de los análisis de datos generados, para éste análisis se aplicó una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas.

### **3.1 ANÁLISIS SISTÉMICO DEL CONTEXTO**

En el primer análisis se identificaron los subsistemas que conforman la unidad de análisis territorial tomando como referencia la información contenida en el contexto del área de estudio y en los tres instrumentos de planeación local, este análisis sirvió como referente explicativo y soporte para análisis posteriores. Para su elaboración se aplicaron los conceptos y principios de la teoría general de sistemas y su aplicación en el contexto territorial optado por Gómez (2002).

### **3.2 ANÁLISIS DE TRES INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN LOCAL**

Esta fase de la investigación es objetiva en obtener datos relacionados con: Los problemas de origen multicausal; los programas, acciones, proyectos y las interacciones u oportunidades de articulación entre los instrumentos entorno a la gestión ambiental transversal para la prevención de desastres en el municipio. De manera coherente con los objetivos de la investigación, los tres instrumentos analizados son: el Programa de Ordenamiento Ecológico (POEM), el Plan de Desarrollo Urbano de Centro de población (PDU-CPM) y el Atlas de Riesgos de la Ciudad de Mexicali (ARCM).

**a) Identificación de problemas de origen multicausal que incidan en la generación o ampliación del riesgo a desastres en el municipio:** Desde la lectura de los tres instrumentos, se identificaron y enlistaron los problemas documentados, se estableció un universo total, en este total se buscó identificar, aquellos problemas de origen multicausal, mediante la aplicación de los siguientes criterios: que se derivan de interacciones negativas entre subsistemas, que el problema, esté representado por un impacto ambiental, que la consecuencia posible, sea la generación o amplificación de vulnerabilidad a desastres. De esta manera, se buscó generar un dato cuantificado, en porcentaje con relación al total de problemas identificados. Seguidamente, se establecieron categorías para estos problemas, tomando como referencia el sistema afectado y el riesgo asociado.

**b) Selección de programas, proyectos o acciones:** Para este análisis, se consideró el total de acciones propuestas en los tres instrumentos. A este total, se le aplicó un primer filtro que permitió identificar oportunidades de gestión ambiental transversal, aplicando los siguientes criterios: que la gestión derive interacción, que contenga elementos de gestión ambiental, que implique transformaciones en el territorio, que su omisión genere algún impacto, Que implique la intervención de más de un actor. Una vez seleccionadas se calculó el porcentaje en relación con el total de las estrate-

gias identificadas en los instrumentos. Seguidamente se aplicó un segundo filtro con el fin de precisar en las acciones de gestión ambiental transversal direccionadas a la prevención de desastres, bajo los siguientes criterios: que la gestión genere interacción institucional, que contenga elementos de gestión ambiental, que los resultados se relacionen con la prevención de desastres. Una vez seleccionadas, se obtuvo el porcentaje en relación con el total de las estrategias.

De manera objetiva se categorizaron los planes programas y acciones de gestión ambiental transversal con potencial para la prevención de desastres, identificando en cada estrategia el subsistema que debe intervenir e impactar de manera positiva para el logro de la gestión, en ese sentido las categorías se identificaron de manera coherente con las ya definidas en el análisis sistémico del territorio.

**c) Identificación de oportunidades de articulación:** La información generada respecto al total de acciones propuestas en los tres instrumentos, sirvió como referente para identificar las articulaciones o interacciones entre instituciones y actores propuestas en ellos; para cuantificar nivel de articulación, se estableció el porcentaje que representan con respecto al total de acciones y proyectos propuesto en los instrumentos.

### **3.3 GENERACIÓN DE DATOS EN ÁREA DE ESTUDIO**

La selección de los actores claves del proceso de planeación a entrevistar, es el resultado de identificar tres escenarios a partir de cada instrumento a analizar (PDUCEM, PEM y ARCM). Esta selección permitió identificar los siguientes actores:

**TABLA 1: ACTORES CLAVE EN EL PROCESO DE PLANEACIÓN LOCAL ENTREVISTADOS**

<b>Cargo / Actividad</b>	<b>Entrevistas</b>
Director de Ecología Municipal	1
Director de Protección Civil	1
Secretario General del Ayuntamiento	1
Director de Administración Urbana	1
Coordinador de Ecología y Medio Ambiente del IMIP	1
Jefe de la Delegación de Bomberos	1
Representante de la asociación de Maquiladoras de Mexicali	1
Investigadores UABC (Academia)	2
Director de Ordenamiento Territorial de la Secretaria de Desarrollo Urbano del estado(SIDUE)	1
Jefe de Proyecto Sistema meteorológico Nacional de la Comisión Nacional del Agua (CNA)	1
Director de Ordenamiento Ecológico del Instituto nacional de Ecología (INE)	1
<b>Total de entrevistas</b>	<b>12</b>

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. 2012

Con la entrevista, “se dio voz a los actores” claves (Ragin y Amoroso 2010) de la planeación local desde el instrumento en que interviene cada actor, se buscó obtener información relacionada con: Cómo perciben la gestión ambiental transversal, Qué nivel de importancia tiene para ellos en el contexto de la planeación, Cómo relacionan o asocian la gestión ambiental transversal con la prevención de desastres en el proceso de planeación local.

### **3.4 APLICACIÓN DE LA METODOLOGÍA PONDERADA SIMPLE: INTEGRACIÓN DE ANÁLISIS Y DATOS GENERADOS**

Desde la revisión bibliográfica en lo referente a las metodologías aplicadas en la construcción de indicadores, se identifica en la metodología ponderada simple aplicada por Leva (2005) para la construcción del índice de calidad urbana para la ciudad de Quilmes, Argentina, una oportunidad, para, desde ésta establecer una aproximación para medir el potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastre, dado que este método permite operacionalizar el concepto considerando los siguientes aspectos de su estructura general:

- Permite la intervención de las dimensiones señaladas en la definición del concepto gestión ambiental transversal



- Se fortalece y complementa la objetividad de la gestión ambiental transversal, dado que el eje articulador, la prevención de desastres, se dinamiza en los criterios a aplicar para obtener las dimensiones
- En cada dimensión se agrupan, componentes o características, que la cualifican o cuantifican
- Las dimensiones tienen igual importancia en la definición conceptual y en la aplicación operativa

En este sentido de manera coherente con los planteamientos teóricos relacionados con la gestión ambiental transversal y la aplicación de los aspectos estructurales de la metodología ponderada simple, se pueden definir de manera objetiva:

- Las dimensiones: desde los principales elementos que caracterizan el concepto:
  - i. La dimensión uno, referida al origen multicausal de los problemas, D1: Origen multicausal
  - ii. La dimensión dos, relacionadas con la forma de abordar los problemas en sentido multidimensional e integral, D2: multidimensionalidad
  - iii. La dimensión tres, que contiene elementos de las capacidades de los gobiernos locales en materia de gestión, D3: capacidades de gestión los actores claves de la planeación
- El eje articulador: dado que el objetivo de la gestión ambiental en este caso está direccionada a la prevención de desastres; la prevención de desastres, constituye el eje articulador.

En esta fase de la investigación se operacionaliza el concepto de gestión ambiental transversal, dado que desde los soportes teóricos y la implementación de las técnicas para la generación de datos, así como el análisis de estos se idéntica la oportunidad de obtener, elementos que estructuran el índice del potencial de gestión ambiental para la prevención de desastres (ver Tabla 2). Este índice, en coherencia con Leva (2005), se expresa como:  $IPGAT = D1 + D2 + D3 / 3$ , integrando las dimensiones definidas arriba.

**TABLA 2: INTEGRACIÓN DE RESULTADOS**

<b>Elemento</b>	<b>Procedencia en metodología</b>
Eje articulador	En los criterios de análisis de la problemática, en los filtros aplicados a las estrategias, en el diseño de instrumento análisis de entrevista
D1: Multicausal	Dato en porcentaje obtenido en la fase 3.2.a. de la metodología expuesta
D2: Multidimensional	Dato en porcentaje obtenido en la fase 3.2.b de la metodología expuesta
D3: Capacidad de Gestión pública	Dato en porcentaje obtenido en la fase 3.3 de la metodología expuesta

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, 2012

Considerando que la mayoría de los datos se genera de manera de porcentaje, y que el análisis requiere lecturas acordes con la metodología, se establece la siguiente escala de intervalos para la interpretación y análisis.

**TABLA 3: ESCALAS DE ANÁLISIS**

<b>Intervalo</b>	<b>Significado</b>
1 – 9.99	Muy Bajo
10 – 19.99	Bajo
20 – 29.99	
30 – 39.99	Medio
40 – 49.99	
50 – 59.99	Medio alto
60 – 69.99	
70 – 79.99	
80 – 89.99	Alto
90 – 100	Muy alto

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, 2012

## 4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De manera coherente con los objetivos de la investigación este análisis se realizó considerando: el municipio desde el contexto sistémico, el origen multicausal de los problemas ambientales, el análisis de estrategias y proyectos propuestos, el análisis de entrevistas, la identificación del potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres y la caracterización del potencial de gestión ambiental transversal identificado.

### 4.1 EL MUNICIPIO DESDE EL CONTEXTO SISTÉMICO

Partiendo de los criterios de Teoría General de Sistemas y considerando la aplicación de Gómez (2002), el territorio de Mexicali desde éste análisis se caracteriza identificando cinco subsistemas que lo conforman e interactúan generando su dinámica, éstos son: medio físico, medio socio demográfico, sector productivo, infraestructura, gestión y política pública (ver Tabla 4).

**TABLA NO 4: SUBSISTEMAS Y COMPONENTES QUE ESTRUCTURAN EL SISTEMA MUNICIPIO DE MEXICALI, BAJA CALIFORNIA**

SUBSISTEMAS	COMPONENTES
<b>1. Medio físico natural</b>	La localización geográfica, la topografía; las Condiciones climáticas; los recursos agua, suelo y aire; la flora; la fauna, las características geológicas, las playas y el área marítima y las fallas geológicas y demás componentes naturales
<b>2. Medio socio demográfico</b>	Crecimiento poblacional; tenencia de la tierra; tipología de la vivienda, tendencia de la mancha urbana, lotes baldíos, desarrollos de vivienda, especulación precios del suelo, servicios públicos
<b>3. Sector productivo</b>	Sector primario (agricultura, ganadería y pesca); sector secundario (minería, generación y suministro de electricidad y agua, construcción, industria manufacturera) y sector terciario (comercio, transporte, servicios financieros, servicios profesionales y administrativos), instalaciones industriales

SUBSISTEMAS	COMPONENTES
<b>4. Infraestructura</b>	Sistema de drenes y canales; plantas potabilizadoras de agua, sistema de acueducto, sistema de alcantarillado sanitario, sistema alcantarillado pluvial; plantas de tratamiento de agua residual, redes eléctricas, redes de telefonía, redes de gas, hidrantes; vialidades, puentes, garitas internacionales, puerto marítimo, puerto aéreo, vía férrea; hospitales, escuelas, centros deportivos y culturales, albergues
<b>5. Gestión y política pública</b>	Entre los elementos que conforman este subsistema se identifican: la condición de ciudad fronteriza (el tratado de aguas, la Conferencia de Gobernadores Fronterizos, el programa Frontera 2020); la cabecera del municipio es la capital del estado (alto nivel de presencia institucional a nivel estatal y federal); el marco normativo a nivel, federal, estatal y municipal; los instrumentos de planeación local; el ayuntamiento y su estructura administrativa y la división política municipal

FUENTE: ADAPTADO DE GÓMEZ, 2002; CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

El subsistema medio físico, contiene los elementos y procesos naturales característicos del municipio, entre los que sobresalen: la localización en zona de frontera con Estados Unidos; la localización en zona de alta actividad sísmica, la topografía relativamente plana de las áreas urbanas; el subsistema medio socio demográfico, se refiere a la dinámica de crecimiento de población y su relación, con el proceso de generación de vivienda y el comportamiento de la mancha urbana; el subsistema sector productivo, hace referencia a los elementos, logística e interacciones, que requieren los diferentes sectores productivos, para el desarrollo de su actividad económica; el subsistema infraestructura, toma importancia particular debido a que desde su origen, la localidad presenta vocación agrícola; al hecho de compartir la cuenca del río Colorado con Estados Unidos, lo cual implica una amplia infraestructura de tuberías, drenes y canales para la distribución y conducción de agua, a sus diferentes destinos incluido el manejo del agua para cultivos, esta infraestructura es evidente en la ciudad, el valle y áreas conurbadas; y el subsistema gestión y política pública, identifica todos los elementos normativos, constitucionales, federales, estatales y municipales además de los tratados y acuerdos nacionales e internacionales, que regulan el territorio.

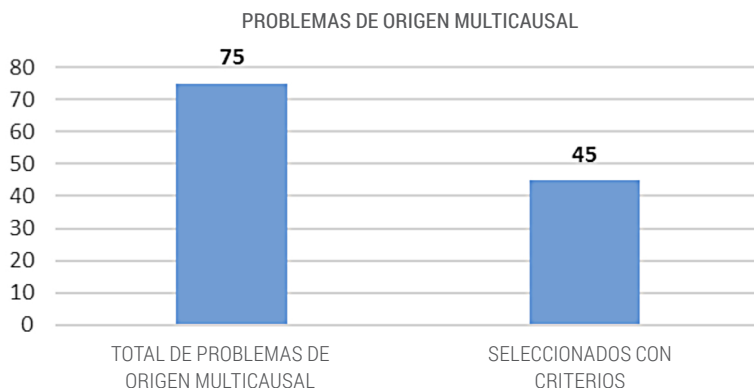
Además de los subsistemas identificados desde el análisis sistémico, se consideran los intercambios con el exterior, los cuales se representan con los intercambios regionales e internacionales, dada la localización en zona de frontera con Estados Unidos de Norte América y las consecuentes oportunidades de participación en convenios, tratados o acuerdo de cooperación

fronteriza entre otros. Las diversas interacciones entre los subsistemas y los componentes del territorio, así como con el medio exterior, representan oportunidades o amenazas para el territorio, de manera coherente con los resultados desde la planeación y gestión local.

#### 4.2 ORIGEN MULTICAUSAL DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN EL MUNICIPIO

Los problemas se seleccionaron considerando como criterios el origen multicausal, las interacciones negativas entre subsistemas y su relación con la posibilidad de generar o amplificar la vulnerabilidad a desastres en el territorio.

#### GRÁFICA 1: PROBLEMAS AMBIENTALES DE ORIGEN MULTICAUSAL EN EL MUNICIPIO



FUENTE: AUTORA, 2012, CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

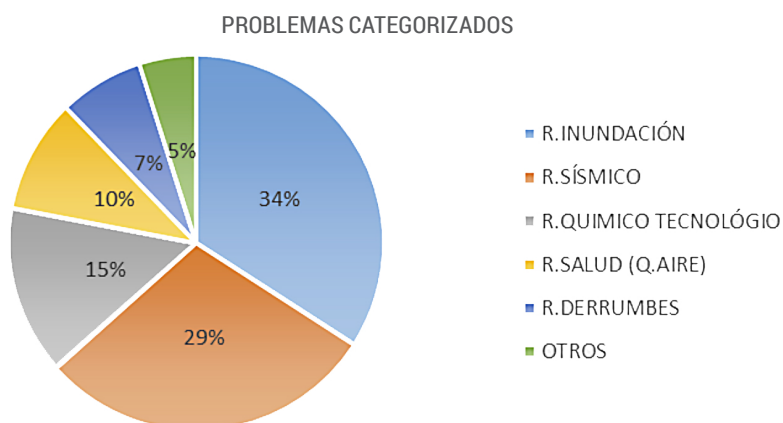
El análisis de los problemas identificados en los tres instrumentos de planeación local del municipio, indica que más de un 50% de los problemas son de origen multicausal (Ver Gráfica No 1). Este conjunto de problemas seleccionados, se categorizó, identificando el riesgo asociado, desde el sistema afectado, las categorías resultantes son relativas a los siguientes riesgos: a la salud (calidad del aire), químico tecnológico, inundación, sísmico y derrumbes (ver Gráfica No 2).

En primer lugar, se identifica el riesgo a inundación, éste riesgo a pesar de lo escaso y bajo nivel de lluvia, se genera por insuficiencia de infraestructura en sistemas de alcantarillado pluvial y sanitario, debido a la topografía

plana predominante, el tipo de suelo y la escasa vegetación. Otro factor a considerar en la predominancia de este riesgo es la infraestructura para riego agrícola en des uso presente en la ciudad, las zonas colindantes, el valle y la interacción de estas con basuras.

En segundo lugar se presenta el riesgo sísmico, este riesgo desde el análisis se identifica que se estructura considerando: el riesgo que se genera, por la activación de las fallas geológicas y su impacto en la infraestructura, y el riesgo que se genera en la infraestructura, por una localización en sitios como basureros abandonados o zonas de dunas. En este análisis se identifica que más del 50% del riesgo sísmico, se genera por las localizaciones inadecuadas mencionadas, condición que incrementa la vulnerabilidad ante eventos sísmicos

## GRAFICA 2: CATEGORIZACIÓN DE LOS PROBLEMAS



FUENTE: AUTORAS, 2012, CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

En tercer lugar, el riesgo químico tecnológico, evidenciado predominancia de un uso de suelo mixto, lo que permite asociar el riesgo químico con zonas densamente pobladas, situación que aumenta su potencial de desastre en caso de presentarse un evento.

El cuarto lugar, problemas relacionados con el riesgo a la salud, por contaminantes en el aire, este riesgo en el municipio se deriva de las emisiones industriales y vehiculares, pero además desde la infraestructura con el rezago en pavimento de las calles, y la contaminación que generan los lotes urbanos y las áreas agrícolas en abandono, dada su relación directa con el alto movimiento de partículas PM10 y PM 2,5.

En estos resultados, se cuantifica y caracteriza la dimensión uno, D1 Multi-causalidad, con un valor de 54.66%.

### 4.3 ESTRATEGIAS Y PROYECTOS PROPUESTOS

Para el análisis de estrategias y proyectos se consideró el total de acciones propuestas en los instrumentos y se realizó un primer filtro que identifica oportunidades de gestión ambiental transversal y un segundo filtro donde se precisa la gestión ambiental transversal para la prevención de desastres.

#### 4.3.1 Primer filtro

Para esta selección se aplicaron criterios relacionados con: interacción entre subsistemas generada por la gestión, elementos de gestión ambiental, elementos de prevención de desastres, implique transformaciones en el territorio, su omisión genere o amplifique vulnerabilidad a desastre, implique la intervención de más de un actor (ver Tabla No 5).

**TABLA 5: OPORTUNIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL**

Total de planes/programas/acciones propuestas en los tres instrumentos	Total Seleccionadas con criterios	Porcentaje en gestión
567	352	62%

FUENTE: AUTORAS, 2012, CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

La tabla, en coherencia con las escalas de análisis establecidas en la metodología, muestra un nivel medio en oportunidades de gestión ambiental transversal en el municipio desde los planes, proyectos y acciones propuestos en los tres instrumentos, con un 62% de oportunidades identificadas.

#### 4.3.2 Identificación de oportunidades de gestión ambiental transversal para prevención de desastres

Un segundo análisis se establece al resultado anterior, para identificar cuáles de esas oportunidades de gestión ambiental transversal conlleva a la prevención de desastres, es decir aquellas cuyo objetivo propuesto contengan un potencial en materia de prevención de desastres. En ése sentido los criterios aplicar son tres: Gestión con potencial de prevención de desastres, Elementos de gestión ambiental, Requiera articulación institucional (ver Tabla No 6).

**TABLA 6: OPORTUNIDADES DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES**

Total planes/programas/ acciones propuestas en los tres instrumentos	Total Seleccionadas primer filtro	Total seleccionadas segundo filtro	Porcentaje que representa
567	352	91	16%

FUENTE: AUTORAS, 2012, CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

El resultado indica, que del total de planes/programas/acciones propuestas en los tres instrumentos de planeación local, existen 91 oportunidades de gestión ambiental transversal, que conlleva a la prevención de desastres, lo que representa un 16% del total de acciones propuestas. La categorización de los planes programas y acciones de gestión ambiental transversal con potencial para la prevención de desastres, se realizó, identificando en cada estrategia el subsistema a intervenir, del cual se obtiene las categorías (ver Tabla No 7). , las categorías obtenidas son:

**TABLA 7: CATEGORÍAS DE LOS PLANES PROGRAMAS Y ACCIONES DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL CON POTENCIAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES**

Categoría	Total
Gestión y política pública (Sub.S5)	38
Infraestructura (Sub.S4)	25
Medio físico (Sub.S1)	13
Sector productivo (Sub.S3)	9
Medio socio demográfico (Sub.S2)	6
<b>Total</b>	<b>91</b>

FUENTE: AUTORAS, 2012, CON INFORMACIÓN, IMIP, 2005 Y SIDUE, 2009

La tabla indica una mayor intervención desde el subsistema gestión y política pública (Sub.S5) con 38 oportunidades, las cuales están relacionadas con: estudios técnicos, diagnóstico, reglamentación y con instrumentos de planeación que relacionan el riesgo sísmico, el riesgo a inundaciones, el riesgo a deslizamientos, el riesgo químico tecnológico y el riesgo a la salud (calidad del aire). Un análisis detallado del subsistema gestión y política pública (Sub.S5), muestra que las interacciones predominantes desde las acciones y proyectos de gestión ambiental trasversal para prevención de



desastres del subsistema gestión y política pública (Sub.S5), suceden en mayor proporción con el subsistema medio físico natural (subS1), seguido del medio socio demográfico (Sub.S2).

En segundo lugar se identifica el subsistema infraestructura (Sub.S4), con un total de 25 oportunidades de gestión ambiental transversal asociada en su mayoría a la prevención del riesgo a inundación, este riesgo de acuerdo a las estrategias se evidencia por rezago en infraestructura de alcantarillado sanitario y pluvial a nivel habitacional y en la infraestructura; además de la predominancia del sistema de drenes y canales que se requiere para conducir el agua de la actividad agrícola, los cuales al interactuar con basuras representan una amenaza ante una escasa lluvia.

En orden descendente, le sigue el subsistema medio físico (Sub.S1) con 13 oportunidades, que se relacionan con el riesgo sísmico directo e indirecto, el riesgo químico tecnológico y el riesgo en la salud (calidad del aire); continúa el subsistema sector productivo (Sub.S3), con 6 oportunidades de gestión relacionadas con riesgo químico tecnológico y riesgo a la salud (calidad del aire) y finalmente el subsistema medio socio demográfico (Sub.S2) con 6 oportunidades, que se relacionan con los riesgos: sísmico indirecto y directo, deslizamientos, inundaciones y químico tecnológico.

Un análisis detallado del subsistema gestión y política pública (Sub.S5), muestra que las interacciones predominantes desde las acciones y proyectos de gestión ambiental transversal para prevención de desastres del subsistema gestión y política pública (Sub.S5), suceden en mayor proporción con el subsistema medio físico natural (subS1), seguido del medio socio demográfico (Sub.S2).

En estos resultados, se cuantifica y caracteriza la dimensión dos, D2 Multidimensionalidad, que indica un valor de 16%, relacionado con la forma integral o multisectorial de abordar las soluciones a los problemas de origen multicausal.

#### **4.3.3. OPORTUNIDADES DE ARTICULACIÓN IDENTIFICADAS**

En el total de estrategias priorizadas en el segundo filtro, se identifica desde los instrumentos, en cuales de esas se propone la intervención de más de un actor institucional o del sector privado, al respecto se identificó un 7.58% de articulaciones desde los tres instrumentos, con respecto al total de planes, programas y acciones propuestas, lo cual indica un nivel muy bajo de articulación.

#### 4.4 DIÁLOGO CON LOS ACTORES CLAVE

Del análisis de las entrevistas, se obtuvo información relativa a: Elementos de percepción de la gestión ambiental transversal, Nivel de importancia de la gestión ambiental transversal, Relación entre gestión ambiental transversal y prevención de desastres. Esta información, se cuantificó para obtener parte del componente subjetivo, relacionado con la capacidad de gestión institucional.

Las respuestas en relación al nivel de importancia, dieron origen a la siguiente escala: básica, muy importante, importante.

**TABLA 8: NIVEL DE IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL**

Escala identificada	Número de respuestas	Porcentaje de participación
Básica	5	42%
Muy importante	4	33%
Importante	3	25%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA, A PARTIR DE ANÁLISIS DE ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES DE LA PLANEACIÓN

Las respuestas de escala básica están relacionadas con términos de: darle importancia al futuro desde el manejo ambiental, metabolismo de la ciudad; calidad de vida y desarrollo, lógica de proceder; en cuanto a la escala, el nivel muy importante, lo plantean desde la relación causa-efecto y consecuencias de las acciones sociales, gubernamentales e industriales; y el nivel de escala importante, se establece desde un discurso normativo coherente y severo.

Estos resultados, cuantifican y caracterizan la dimensión tres, D3 capacidad de gestión de los actores claves de la planeación, con un valor de 42%.

#### 4.5 POTENCIAL DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL PARA LA PREVENCIÓN DE DESASTRES

Para esta aproximación en la estrategia metodológica se propuso la metodología ponderada simple.

**TABLA 9: INTEGRACIÓN DE LOS RESULTADOS DE ANÁLISIS**

Componentes	Aplicación	Resultados obtenidos
Dimensiones	D1: Multicausalidad	54.7%
	D2: Multidimensionalidad	16.6%
	D3: subjetiva ( capacidad de actores)	42%
Eje articulador Fórmula de calculo	Prevención de desastres D1 + D2 + D3 / 3	Aplicado en los criterios 38%
IPGAT = $54.7 + 16 + 42 / 3 = 38\%$		

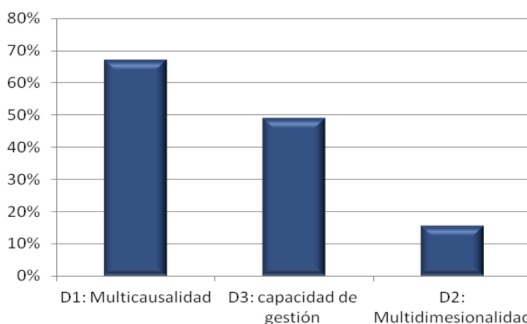
FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE TRES INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN LOCAL Y APLICACIÓN DE CONCEPTOS METODOLÓGICOS DE LEVA (2005)

El valor de 38%, representa un potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres del total de toda la gestión propuesta en los tres instrumentos de planeación local analizados.

#### 4.6 CARACTERIZACIÓN DEL POTENCIAL DE GESTIÓN AMBIENTAL TRANSVERSAL

La dimensión (D1), con un nivel medio alto, es la que mayor valor registra, representa el origen multicausal de los problemas ambientales en el municipio. La dimensión multidimensionalidad(D2), registra un nivel bajo, representa las oportunidades de actuar de manera estratégica articulada para la prevención de desastres, desde la gestión ambiental. La dimensión (D3), con un valor medio, representa las capacidades de los actores locales, identificadas en las entrevistas.

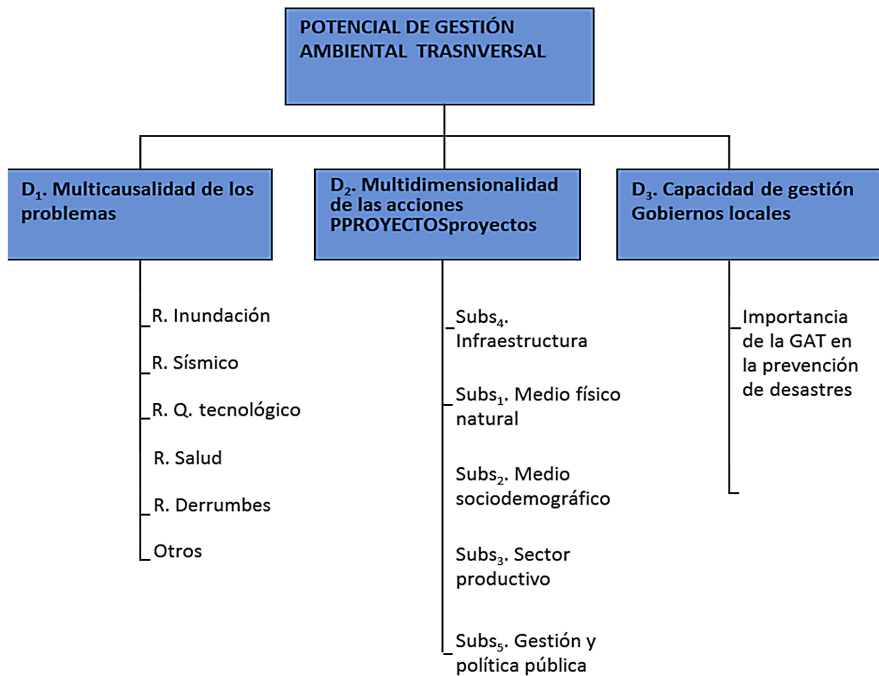
#### GRÁFICA 3: CARACTERIZACIÓN DEL POTENCIAL DE GAT PARA PREVENCIÓN DE DESASTRES



FUENTE: ELABORACION PROPIA A PARTIR DEL ANALISIS DE TRES INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN LOCAL

La integración de las categorías establecidas en las dimensiones uno y dos y el componente de la dimensión tres permiten cualificar el potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres, considerando:

**FIGURA 1: ESTRUCTURA DEL POTENCIAL DE GAT PARA PREVENCIÓN DE DESASTRES**



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE TRES INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN LOCAL

## 6. CONCLUSIONES

La gestión ambiental transversal es un tema poco discutido en el ambiente académico y en los procesos de planeación. El tema es abordado de manera general como gestión transversal en un contexto general de política pública, por pocos autores, entre ellos Aguilar (2011) y Serra (2005), quienes precisan en cuatro elementos claves que la constituyen: el primero, la multicausalidad de algunos problemas públicos; el segundo, hace referencia a la estrategia multidimensional o integral que se requiere para abordar problemas de origen multicausal; el tercero, se relaciona con la capacidad de gestión institucional desde los actores responsables de la planeación y gestión local; y el cuarto elemento, implica la definición de un eje articulador, coherente con el propósito de la gestión.

Con el referente del enfoque sistémico aplicado para análisis del territorio, se visualizó el municipio como un sistema con su estructura de subsistemas que lo conforman, cada uno con sus respectivos componentes representativos, Para Mexicali, desde este enfoque, en coherencia con sus características y dinámicas socioeconómicas territoriales, se identificaron cinco subsistemas que componen su territorio: medio físico (Sub.S1), medio socio demográfico (Sub.S2), medio productivo (Sub.S3), infraestructura (Sub.S4) y gestión y política pública (Sub.S5); estableciendo así un referente de análisis territorial para el municipio de Mexicali, aplicado durante el desarrollo de esta investigación, en coherencia con los planteamientos de Gómez(2002).

En esta investigación se operacionalizó el concepto de gestión ambiental transversal, utilizando los cuatro elementos característicos que la definen como son: la multicausalidad, la multidimensionalidad, la capacidad de gestión gubernamental y el eje articulador. Para tal fin, se generaron datos a partir del análisis de tres instrumentos de planeación local (PDUCM, POEM y ARCM) y de la entrevista semiestructurada aplicada a los actores clave en el proceso de planeación local.

El concepto se operacionalizó, integrando los resultados del análisis de los instrumentos de planeación local y de las entrevistas, con la aplicación de la metodología simple ponderada, que permitió la definición de las tres dimensiones involucradas en la conceptualización como son: La dimensión uno, D1 Multicausalidad; D2 Multidimensionalidad y D3 Capacidad de gestión; complementando los elementos de la definición con el eje articulador, que de manera objetiva es la prevención de desastres. Esta integración se realiza, con el propósito de identificar el potencial de gestión ambiental transversal para la prevención de desastres.

La definición y generación de datos de la dimensión uno (D1: Multicausalidad), se realizó a partir del análisis de los problemas identificados en los tres instrumentos. Este estudio identifica que existe un nivel medio de identificación de problemas de origen multicausal en el municipio; además éstos se relacionan con los riesgos característicos del municipio. En el análisis se identifica en un orden descendente: el riesgo a inundación, el riesgo sísmico, el riesgo químico tecnológico, el riesgo a la salud (calidad del aire) y el riesgo a derrumbes.

En lo referente a la dimensión dos (D2: multidimensionalidad), los datos se generaron identificando las acciones o proyectos propuestos en los instrumentos; éstos fueron seleccionados bajo criterios que los caracteriza como oportunidades de gestión ambiental transversal para la prevención de desastres. Este análisis muestra que existe un bajo nivel de proposición de acciones o proyectos que conlleve a la prevención de desastres desde la planeación. A su vez la categorización de tales estrategias, desde el subsistema a intervenir, evidencia la mayor intervención en el subsistema infraestructura, seguido del medio socio demográfico.

Por su parte, el análisis y generación de datos para la dimensión tres (D3: capacidad de gestión), consideró datos generados desde la aplicación de la entrevista semi estructurada a los actores clave en el proceso de planeación local. En términos generales el comportamiento de la dimensión para este análisis, muestra un nivel medio de capacidad de gestión.

La integración de estos elementos permitió identificar que existe un potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres (nivel medio). Este resultado es coherente con uno de los supuestos que guiaron esta investigación, relacionado con la existencia del potencial de gestión ambiental transversal para prevención de desastres.

Las características del potencial de gestión ambiental transversal, además de la participación significativa de las dimensiones que la conforman, también muestran los elementos que componen cada una de ellas, ya que en el análisis de la información se establecieron categorías para sus componentes; las categorías establecidas por dimensión son las siguientes:

Para la multicausalidad, se categorizó, considerando el riesgo asociado a los peligros generados por la interacción negativa de al menos dos subsistemas, las categorías establecidas por riesgo son: inundación, sísmico, químico tecnológico, derrumbes y otros; por su parte para la multidimensionalidad se establecieron las categorías considerando el subsistema desde el

cual se genera la intervención, se obtuvo como categorías los subsistemas, medio físico natural, medio socio demográfico, sector productivo, infraestructura y gestión y política pública.

En lo referente a los componentes de la dimensión (D2) (multidimensionalidad), el componente relacionado con el subsistema de gestión y política pública, presenta la mayor participación dentro de la dimensión, pero además, interacciona con todos los subsistemas y de manera acentuada con el subsistema uno, medio físico natural, en su mayoría con el componente suelo, esto implica claras necesidades de gestión y normatividad en materia de prevención de desastres.

En el mismo sentido, el segundo nivel de interacción se identifica con el subsistema dos, con el componente de vivienda, situación consecuente con necesidades de gestión integral para prevención de desastres en materia de vivienda; seguida del subsistema cuatro, con el componente alcantarillado pluvial, y finalmente el mismo subsistema cinco, con los componentes de planeación.

En lo referente a la dimensión de la capacidad de gestión, ésta muestra que los actores claves de la planeación a nivel local le otorgan un nivel de importancia muy alto a la gestión ambiental transversal para la prevención de desastres donde predominan los niveles básico y muy importante; lo que significa que consideran que debe ser parte importante del proceso de planeación local para el logro de objetivos en materia de prevención de desastres.

El segundo supuesto, que guió esta investigación, planteó que la poca o nula comunicación y coordinación entre las instituciones encargadas de la formulación e implementación de los instrumentos de planeación local es el principal obstáculo para lograr la gestión ambiental transversal para la prevención de desastres, para el cual éste análisis de tres instrumentos de planeación identifica un nivel muy bajo de articulación institucional.

En términos generales, si bien en esta investigación se identifica que existe un potencial de gestión ambiental para la prevención de desastres, es importante resaltar que uno de los factores que influye para concretar en acciones ese potencial, es que desde la planeación existe una baja visión integral en términos de la formulación de acciones y proyectos en esa materia, lo cual es consecuente con el resultado de bajo nivel de articulación. Es válido, anotar que lo opuesto a la gestión transversal, es la fragmentación o sectorización de la gestión pública, que prevalece aun en la forma de planear y actuar de los gobiernos en sus diferentes niveles.

Finalmente, si bien no era objeto de esta investigación operacionalizar, la gestión ambiental transversal a nivel local, este resultado, abre ventanas de investigación y direcciona acentos relacionados con una gestión ambiental acertada, que depende claramente de comprender el origen multicausal de los problemas ambientales y dado su origen, construir capacidad de respuesta o soluciones de manera multidimensional, es decir diferentes actores, sumando entorno a un eje articulador, que generalmente dibuja el problema a solucionar. Los instrumentos de política pública, existen, pero la manera de aplicarlos con un pensamiento sectorial, que fragmenta, anula en su mayoría los objetivos de los instrumentos, conlleva a una gestión pública con resultados deficientes, que en materia de problemas ambientales, no resuelve, acentúa, y en gran medida contribuye en la construcción del riesgo a desastres desde el nivel local.



## REFERENCIAS

Aguilar, Luís F. (2011). “Políticas públicas y transversalidad”, capítulo uno en, José María Ramos, José Sosa y Félix Acosta (compiladores), *La evaluación de las políticas públicas en México*, México D.F., El Colegio de La frontera Norte/Instituto Nacional de administración Pública.

Antequera, J. (2004). “El potencial de Sostenibilidad de los asentamientos humanos” en <http://books.google.com.mx/books?id=8BLXV9U4WiwC&printsec=frontcover&dq=El+potencial+de+sostenibilidad+de+los+asentamientos+humanos&hl=en&sa=X&ei=5FPST-ugFMLo2QXqqs2cDw&ved=0CDAQ6AEwAA#v=onepage&q=El%20potencial%20de%20sostenibilidad%20de%20los%20asentamientos%20humanos&f=false>, consultado el 10 de enero de 2012.

Azuela A., Contreras, C y Cancino, M.A. (2006). El Ordenamiento Ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas, SEMARNAT, en [http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documents\\_Cursos/Ordenamiento\\_Ecologico\\_Territorio-Azuela\\_An](http://www.institutodeestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documents_Cursos/Ordenamiento_Ecologico_Territorio-Azuela_An), consultado el 11 de febrero de 2011

Beatley, T. (1995). “Planning and Sustainability: The elements of a new paradigm”, *Journal of planning literature*, California, Sage publication, vol. 9, núm. 4.

Bertalanffy, V. L. (1998). *Teoría General de los Sistemas: Fundamentos, desarrollo y aplicaciones*, México DF; Fondo de Cultura Económica.

Bifani, P. (2007). *Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable*, Guadalajara, Jalisco, Universidad de Guadalajara /editorial Universitaria José Bonifacio Andrada.

Brañes, R. (2000). *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, México D. F; Fondo de Cultura Económica.

Carabias, J., Mohar, A., Anta, S. y de la Mesa J. (compiladores)(2008). “Capital natural de México”, *Políticas públicas y perspectivas de sustentabilidad*, México, CONABIO, vol. III.

Cardona, O.D. (2000). “Manejo ambiental y prevención de desastres: dos temas asociados”, en María Augusta Fernández (compiladora), *Ciudades en Riesgo: degradación ambiental, riesgos urbanos y desastres*, Quito, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.

Comité de Planeación para el desarrollo del Municipio de Mexicali. (2011). Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013, Mexicali, México.

Conferencia de Gobernadores Fronterizos (CGF). (2009). *Plan indicativo para el desarrollo competitivo y sustentable de la región transfronteriza México-Estados Unidos*, México, El Colegio de la Frontera Norte y Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Donají del Callejo, D. y Martínez M. E. (2009). “*el concepto de comunidades vulnerables*” compilado en, Fabre Danú Alberto, Diana Donají del Callejo Canal y Amelia Garret Sánchez de Lozada, *Comunidades Vulnerables*. Instituto de Investigadores

y Estudios Superiores Económicos y Sociales, Universidad de Veracruz, México.

Estrada Díaz, G. (2009). "Prevenir riesgos o atender desastres en las ciudades desastres e las ciudades. Dos opciones de política con alcances distintos", *TRACE: Riesgos y Desastres, Centro de Estudios Mexicanos y Centro americanos*, México, D.F, núm. 56, diciembre de 2009, pp. 41-56, en [www.cemca.org.mx](http://www.cemca.org.mx), consultado el 1° de julio de 2011.

Fraguas Herrero, A., Plass Gil. A. y Torrego Giralda, A. (2010). *Ciudades y pueblos por la sostenibilidad*, España, CONAMA.

Garza, G. (2010). "La transformación urbana de México, 1970-2020", en Garza Gustavo y Martha Schteingart, 2010, *Los grandes problemas de México, II DESARROLLO URBANO Y REGIONAL*, México, D.F., El Colegio de México.

Gil Corrales, M.A. (2007). *Crónica ambiental, gestión pública de políticas ambientales en México*, México, D.F, Instituto Nacional de Ecología/ Fondo de cultura económica.

Gobierno Municipal de Mexicali, 2000, *Plan de Ordenamiento Ecológico del Municipio de Mexicali (POEM)*, México, XVI Ayuntamiento.

Gómez, Orea, D. (2002). *Ordenación Territorial*, Madrid, Ediciones Mundiprensa-Editorial Agrícola Español, S.A.,

Guttman, E., Zorro, C., Cuervo de Forero A. y Ramírez, J.C. (2004). "Diseño de un sistema de indicadores socio ambientales para el Distrito capital de Bogotá", *Estudios y perspectivas*, Bogotá, Comisión Económica para América Latina/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Guillén, T., López, P. y Rojo P. (2006). *Municipio y buen gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Instituto municipal de Investigación y Planeación (IMIP), 2005, *Plan de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Mexicali*, Mexicali, Baja, California, México.

Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), 2010, en <http://www.inegi.org.mx/default.aspx?>, consultado el 28 de marzo de 2012.

Leva, G. (2005), *Indicadores de calidad urbana, teoría y metodología*, Argentina, Hábitat; metrópolis/Universidad de Quilmes.

Levy, J.M. (2009). *Contemporary Urban Planning*, Nueva Jersey, Upper Saddle River.

Ley, G. J. (2011). *La producción del espacio como riesgo: Ciudad de Mexicali*, México, Universidad Autónoma de Baja California.

Ley García, J. y Calderón G. (2008). "De la vulnerabilidad a la producción del riesgo, en las tres primeras décadas de la ciudad de Mexicali 1903-1933", *Región y Sociedad, Sonora, El Colegio de Sonora*, vol. XX, núm. 41, pp. 145-150.

Lezama, J. L. (2002), *Teoría social, espacio y ciudad*, México, D.F., El Colegio de México.

Lezama, J. L. (2010). "Sociedad medio ambiente y política ambiental" en Lezama José L y Boris Graizbord, *Los grandes problemas de México*, IV MEDIO AMBIENTE, México, D.F; El Colegio de México.

Lezama, J. L. y Domínguez, J. (2006). "Medio ambiente y sustentabilidad urbana", Papeles de población, México, Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 49, Julio-septiembre de 2009, pp. 150-175.

Municipio de Mexicali. (2007). *Atlas de riesgos de la Ciudad de Mexicali*, (ARCM), Protección Civil municipal, Mexicali, México.

Municipio de Mexicali, XVI Ayuntamiento. (2000). Plan de Ordenamiento Ecológico del municipio de Mexicali, México.

Moreno, A., Costero, C. y Torre, L. (2011). *Competitividad innovación y eficiencia urbana aspectos claves del desarrollo territorial en México*, México, Universidad San Luis de Potosí.

Naciones Unidas (2018), *La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe* (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago

Pillet, F. (2008). *Espacio y Ciencia del Territorio, Proceso y Relación Global-Local*, España, Biblioteca Nueva.

Rodríguez Estévez, J.M. (2002). "Los desastres naturales en Mexicali .B.C: diagnóstico sobre el riesgo y la vulnerabilidad urbana", Frontera Norte, Tijuana, México, *El Colegio de la Frontera Norte*, vol. 14, núm. 027, enero- junio de 2002.

Romo Aguilar María de Lourdes, (2015). *Planeación Urbana, Ambiental Y De Ordenamiento Territorial, Entre La Teoría, La Norma y Su Aplicación*. En: Marisol Rodríguez Sosa y Sergio Peña Medina (Coordinadores) *Planeación Urbana y Regional, Teoría y práctica*. UACJ. Vol. 1. PP 219-237.

Romo Aguilar, M. de L., Córdova Bojórquez G. (2013). "Administración y gestión del desarrollo urbano en la frontera norte de México y su articulación con la política ambiental. Caso de estudio: el centauro en nogales, sonora", en: Gustavo Córdova, Justin Dutram, Blanca Lara y José g. Rodríguez (Sordos), *Desarrollo humano transfronterizo: retos y oportunidades en la región Sonora-Arizona* (ISBN: 978-607-7775-36-2) Págs. 187-204.

Romo Aguilar M. de L. y Ochoa, L. (2009). "Evolución y aplicación de la política de ordenamiento territorial en México. Caso de estudio: ciudad Juárez, chihuahua" (ISSN 2007-042X), *Ciencia en la Frontera, revista ciencia y tecnología de la UACJ* (ISSN 2007-042X), Vol., Pag.65-84.

Serra, A. (2005). "La gestión transversal: expectativas y resultados, ponencia IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública", Madrid, España, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 32. Junio.

Urquidi, V. (2000). "Condicionantes del desarrollo Sustentable", Econo-

mía y ciencias sociales, Argentina, Buenos Aires, vol.4, núm.5, pp. 42-50,

Wackernagel, M., Kitz J., Moran D. E. y Goldinifer, M.T. (2006). "The Ecological Footprint of cities and regions: comparing resource availability with resource demand", Environment and Urbanization, International Institute for environment and Development (IIED), California, SAGE publications/ Centro de Estudios sobre Desarrollo Sustentable en Veracruz.

Wilches Chaux, G. (2005). "Fundamentos éticos para la gestión del riesgo", NÓMADAS, Universidad Central, Bogotá, Colombia, Redalyc. núm.22, abril, pp.48-61 en <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/1051/105116726005.pdf>, consultado el 16 de marzo de 2011.



**AVANCES DE LA TRANSPARENCIA  
ACTIVA Y DATOS ABIERTOS EN  
GOBIERNOS LOCALES: EL CASO DE  
COQUIMBO Y LA SERENA EN CHILE**

**IMPROVEMENTS OF ACTIVE  
TRANSPARENCY AND OPEN DATA IN  
LOCAL GOVERNMENTS: THE CASE  
OF COQUIMBO AND LA SERENA IN  
CHILE**

**Carolina Abeleida Díaz<sup>1</sup>**  
**Javiera Carvajal González<sup>2</sup>**  
**Lorayne Finol Romero<sup>3</sup>**  
**Liliana Manzano Chávez<sup>4</sup>**

Recibido: 01/06/2019  
Aceptado: 22/07/2019

**RESUMEN**

¿Cómo es la calidad de los datos abiertos que se difunden en los Portales de Transparencia Activa en los gobiernos municipales de La Serena y Coquimbo, en Chile? Esta pregunta condujo este estudio de tipo transversal, mixto y de alcance descriptivo. A partir de una revisión de la Carta Internacional de Datos Abiertos y de la Ley 20.285 se delimitaron dimensiones e indicadores de evaluación. Los hallazgos muestran que en ambos municipios se ha avanzado en la Apertura, Oportunidad y Exhaustividad, y en la Accesibilidad y Utilidad de la información pública. El principal desafío sigue siendo la Comparación e Interoperabilidad de los datos, lo que impide mayor transparencia en la gestión municipal y en la creación de valor público.

1. Universidad Central de Chile. La Serena, Chile. Contacto: carolina.abeleida@hotmail.com
2. Universidad Central de Chile. La Serena, Chile. Contacto: javifercarvajal@gmail.com
3. Universidad Central de Chile. La Serena, Chile. Contacto: lorayne.finol@ucentral.cl
4. Universidad Central de Chile. La Serena, Chile. Contacto: liliana.manzano@ucentral.cl

**PALABRAS CLAVE:** Gobierno abierto, transparencia activa, datos abiertos, gestión municipal, gobernanza.

## ABSTRACT

*How is the quality of the Open-data disseminated in the Active Transparency Website of local governments of La Serena and Coquimbo? This question gave rise to the development of a cross-sectional study, based on mixed-methods and descriptive scope. Dimensions and evaluation indicators were defined based on a review of the International Open Data Charter and Law 20,285. The findings show that in both municipalities there has been progress in Openness, Opportunity and Exhaustiveness, and in Accessibility and Usefulness of public information. The main challenge continues to be the Comparison and Interoperability of data, which prevents greater transparency in local management and in the creation of public value for citizens.*

**KEY WORDS:** Open government, active transparency, open-data, local management, governance.

## INTRODUCCIÓN

La transparencia activa de las entidades públicas está enmarcada en el modelo de gestión pública de ‘Gobierno Abierto’, esta práctica ha expresado un incremento exponencial durante los últimos años (Arquero y Marco-Cuenca, 2014; Oszlak, 2013). Por transparencia activa nos referimos a “la obligación de los órganos del Estado de publicar en sus páginas web información útil, oportuna y relevante, de manera permanente sin mediar requerimiento alguno por parte de la ciudadanía (Ley 20.285, 2008). La divulgación de información en forma pública y abierta es uno de los principios declarados por los estados signatarios de la Alianza para el Gobierno Abierto y la Agenda para el Desarrollo Sostenible (OGP, 2011; ODS, 2015; Carta Internacional de los datos abiertos, 2015).

El acceso a la información pública, además de considerarse un factor clave para el desarrollo sostenible, forma parte de los Derechos Humanos fundamentales (Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, 2010). Por su condición de tal, este debe ser garantizado por los Estados a través de mecanismos regulatorios, como la transparencia, rendición de cuentas y fiscalización, los que promueven el desarrollo de instituciones democráticas establecidas en la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001). La apertura de la información pública, a través de portales de transparencia activa, es uno de los objetivos declarados en la

agenda digital europea, bajo la premisa de que los datos gubernamentales son más valiosos si se difunden (European Commission, 2003).

La apertura de la información pública hacia la ciudadanía por medio de la transparencia activa tiene como principales beneficios: el control social hacia los gobernantes, la eficiencia y eficacia de la función pública (Noveck, 2011; Miller, 2012). Además de ello, la transparencia posibilita la rendición de cuentas, la reactivación de la participación ciudadana, y, por ende, la consolidación de una democracia de calidad (Hugge, 2010; Morlino, 2007). Del mismo modo, Berthin (citado por Andrew, 2017), afirma que la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública son elementos imprescindibles para alcanzar la ‘Gobernanza Democrática Local’.

En el contexto internacional, según Hogge (2010) Estados Unidos y el Reino Unido son los países pioneros en estas prácticas, con el lanzamiento de sus portales de transparencia ([www.data.gov](http://www.data.gov) y [www.data.gov.uk](http://www.data.gov.uk), respectivamente). En Estados Unidos, esta iniciativa fue el resultado de una política implementada en el primer periodo presidencial de Barack Obama, año 2009, con la instrucción del Memorándum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009). En tanto, en el Reino Unido (UK), la iniciativa [data.gov.uk](http://data.gov.uk) fue desarrollada por Tim Berners-Lee quien inventó el *World Wide Web* y además propuso la escala de evaluación de calidad de los datos abiertos ‘5 Star Open-Data’ ([www.5stardata.info](http://www.5stardata.info)).

Las experiencias anteriores marcaron el inicio de una nueva era en la gestión pública y se expandieron gracias a la incorporación de las tecnologías de información y comunicación (TICs), así como, de la revolución de los datos (McAfee y Brynjolfsson, 2012; ONU, 2014; Castells, 2015). Estas nuevas tecnologías constituyen herramientas claves para promoción, reutilización y colaboración de la información gubernamental, permitiendo alcanzar los principios del modelo de Gobierno Abierto (Oszlak, 2013; Quintanilla y Gil-García, 2016). Bajo este nuevo modelo de gestión pública se busca el mejoramiento de la prestación de servicios y la eficacia de los gobiernos, por medio de la interacción constante entre distintos sectores de la sociedad (Kaufman y Oszlack, 2014). El gobierno abierto, y con ello la apertura de la información, es una respuesta ante la infranqueable caja negra del Estado (Bobbio, 2013), la que en Chile fue incorporada como política de Estado, cuando se adhiere a la ‘Alianza para el Gobierno Abierto’ en el año 2012 (Instructivo Presidencial N° 005, 2012).

En este contexto, alrededor de 70 países y organizaciones realizaron un esfuerzo multilateral por establecer estándares internacionales respecto a

la transparencia de la información pública, como consecuencia de ello se elaboró y promulgó, en 2015, la Carta Internacional de Datos Abiertos, en la cual se establecieron seis principios mínimos (Carta Internacional de los Datos Abiertos, 2015): 1) Abiertos por defecto, 2) Oportunos y exhaustivos, 3) Accesibles y utilizables, 4) Comparables e interoperables, 5) Para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana y; 6) Para el desarrollo incluyente y la innovación. Estos principios tienen por objetivo dar mayor coherencia a la divulgación de la información y promover la colaboración internacional en la definición de estándares y buenas prácticas de datos abiertos (Carta Internacional de los Datos Abiertos, 2015; Alianza para el Gobierno Abierto [OGP], 2011; Martínez, Castillo y Grandón, 2018).

Dado que, como vimos anteriormente, la apertura de la información pública tiene un valor innegable (*European Commission*, 2003), la definición de estándares de calidad de los datos abiertos es el paso necesario para la institucionalización de la transparencia activa. Los portales de gobierno facilitan la disseminación y utilización de los datos que los gobiernos recolectan, los cuales pueden ser re-utilizadas para diversas políticas públicas y sociales, bajo la premisa de producir valor público, al promover la innovación, la co-creación, y participación en el quehacer gubernamental (Rodríguez-Navas y Morales, 2018; Mulgan, 2016). No obstante, la utilización de la información publicada en los portales de transparencia para el diseño, implementación y gestión de políticas públicas no ha sido tan efectiva (Margetts & Dorobantu, 2019).

Gracias a la promulgación de leyes de transparencia, en algunos países de la región se ha avanzado en la institucionalización de las políticas de transparencia creándose organismos encargados de la fiscalización y promoción del acceso a la información pública, en algunos casos se trata de organismos gubernamentales y en otros, de organismos autónomos (e.i. Consejo para La Transparencia de Chile). Esto ha contribuido a que los gobiernos municipales, en dichos países, hayan implementado sistemas de información gubernamental abiertos, los que de forma incipiente avanzan en el proceso de adopción del modelo de gobierno abierto (Quintanilla y Gil-García, 2016; Rodríguez et al., 2017). Sin embargo, es indudable que en la mayor parte de los países de América Latina las prácticas de transparencia activa siguen enfrentando múltiples dificultades (tales como, escases de recursos para la adquisición de tecnologías y software, falta de personal capacitado, entre otros) y resistencia organizaciones frente a las demandas de innovación en la función pública.

A raíz de la implementación de los datos abiertos en gobiernos locales, este



estudio de caso de corte transversal se diseñó bajo una metodología mixta (cuantitativa y cualitativa) y bajo un enfoque y alcance descriptivo. Intentando responder a la pregunta, ¿Cómo es la calidad de los datos abiertos que se difunden en los Portales de Transparencia Activa en los gobiernos municipales de la Región de Coquimbo?, se planteó como objetivo general el de evaluar la calidad de los datos abiertos publicados por los gobiernos municipales de La Serena y Coquimbo, a través de la medición del cumplimiento de indicadores basados en los Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015) y de la Ley de Transparencia chilena N° 20.285 (2008).

Este estudio se realizó en el período comprendido entre el mes de marzo de 2018 y marzo de 2019, y se ejecutó en el marco del Observatorio Regional para la Transparencia. Este espacio surge a fines de 2016 gracias a un Convenio de Colaboración celebrado entre el Consejo para la Transparencia y la Universidad Central de Chile. El Observatorio es una instancia interdisciplinaria orientada a la reflexión, producción de conocimiento y al desarrollo de asesorías técnicas hacia organismos públicos regionales. En este espacio participan docentes y estudiantes quienes aportan con su trabajo a la acumulación de evidencias acerca de la transparencia, la calidad de los datos abiertos y el derecho al acceso a la información pública en la región y el país.

A continuación se abordan los fundamentos teóricos de este estudio relativos a los conceptos de ‘Transparencia Activa’ y ‘Datos Abiertos’. En la primera sección se analizan Fundamentos Teóricos: Transparencia Activa y Datos Abiertos. En la segunda sección, se explica la metodología utilizada para realizar la evaluación. Y, por último, se presentan los resultados de la investigación, así como niveles de progreso de implementación de la política de datos abiertos en los municipios de Le Serena y Coquimbo en Chile.

## FUNDAMENTOS TEÓRICOS: TRANSPARENCIA ACTIVA Y DATOS ABIERTOS

Con la llegada del proceso de transformación digital en siglo XXI, no sólo las relaciones interpersonales cambiaron, sino también el vínculo entre el Estado y la ciudadanía (Mulgan, 2016). Esta nueva dinámica, dio paso a un nuevo modelo de gobernanza, denominado ‘Gobierno Electrónico’ (Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007), el cual consiste en la digitalización de trámites de la gestión pública, con el fin de mejorar los procesos administrativos. No obstante, la implementación de mecanismos de

gobierno electrónico (Hernández Bonivento, 2016) no se generó un proceso de co-construcción entre la ciudadanía y el Estado. A pesar de esta limitación por parte del modelo, el aporte del Gobierno Electrónico, fue significativo, dado que fue uno de los primeros antecedentes de digitalización en la administración pública (Naser, Ramírez – Alujas y Rosales, 2017). Este modelo de gobernanza, dio paso a la evolución de la estructura tradicional del sector público hacia un modelo de aportación pública (Sanchez, Lasagna y Garcet, 2013).

No obstante la innovación de la estructura tradicional, el ‘Gobierno Electrónico’, no generó en su dinámica el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, por lo que se impulsó la necesidad de crear un nuevo paradigma, que considere en sus pilares, la transparencia, participación ciudadana y colaboración, esto para mejorar la democracia. De este modo, trascendió un nuevo modelo de gobernanza, llamado ‘Gobierno Abierto’ (Oszlak, 2013; Hernández - Bonivento, 2018). El cual es entendido como un conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno. Este modelo, pone en el centro a la ciudadanía, en los procesos de toma de decisiones (Obama, 2009; Alianza para el gobierno Abierto, 2011; Carta Iberoamericana del Gobierno Abierto, 2016). En cuanto a la ciudadanía, cabe destacar que la participación, es fundamental, ya que genera nuevas formas de gobernanza local (García y Tellez, 2017).

Asimismo, para una adecuada toma de decisiones por parte de la sociedad civil, ésta debe tener a disposición la información necesaria. Por esto, los procesos y labores de la administración pública deben estar abiertos a la ciudadanía. Aquello, se garantiza en el Gobierno Abierto, debido a que este propone como alternativa en la mejora de transparencia, el uso de los ‘Datos Abiertos’, esto se refiere a información digital puesta a disposición pública que pueden ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente (European Commission, 2003; Clabo y Ramos-Vielba, 2015; Hogge; 2010; Quintanilla y Gil- García, 2016), los cuales brindan una nueva posibilidad de empoderamiento de los gobiernos, de los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil, así como también, del sector público y privado (Carta Internacional de los Datos Abiertos, 2015).

De acuerdo a la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015), son tres los factores que han propiciado la expansión de este fenómeno, así lo afirman Quintanilla y Gil-García (2016), quienes señalan como factores clave: el movimiento de los datos abiertos, la asamblea para el gobierno abierto y, la trascendencia de la web semántica. Estos factores han determinado el avance y progreso experimentado por la transparencia de la información

pública en la historia reciente, bajo la premisa que los datos abiertos pueden ayudar a mejorar el flujo de información dentro de los gobiernos, sus organismos y las personas de la sociedad civil, transparentando la toma de decisiones y los procesos de implementación de las políticas. En el entendido, que una mayor transparencia promueve la rendición de cuentas y la buena gobernanza, así como, enriquece el debate público y el combate contra la corrupción (Carta Internacional de los Datos Abiertos, 2015).

Este escenario, dio inicio a la búsqueda de estrategias y herramientas dirigidas a producir, transformar y entregar la información pública, que en principio amerita, un proceso de estandarización de técnicas, adecuación de la legislación, así como, prácticas administrativas institucionalizadas basadas en la interoperabilidad y la colaboración, que dan paso a la nueva filosofía de Gobierno Abierto, caracterizada por el mejoramiento continuo de los servicios y accionar del gobierno, por medio de un proceso de creación colaborativa, que involucre a todos los sectores de la sociedad (Hernández-Bonivento, 2018). Bajo el movimiento de los datos abiertos gubernamentales (OGD) se presiona a los gobiernos publicar información. Asumiendo que cualquier tipo de datos controlados por instituciones gubernamentales deben ser propiedad de la ciudadanía (European Commission, 2003). No obstante, es fundamental que los gobiernos tengan normas y procedimientos basados en principios técnicos, de privacidad y éticos, que dictaminen qué datos pueden ser liberados públicamente (European Data Portal, s.f.).

En consecuencia, por datos abiertos se entenderá toda aquella información que pueda ser utilizada, reutilizada y redistribuida libremente por cualquier persona (Open Knowledge Foundation, 2012) que, al estar publicada en formatos legibles, quedan disponibles públicamente bajo una licencia abierta que asegura que pueden ser [...] distribuidos libremente por cualquier persona (Martínez, Castillo y Grandón, 2016). Esto, en un contexto social que desarrolla y acumula un sinnúmero de información, generando el desafío de almacenarla y exponerla de manera válida y pertinente para que sea accesible y esté disponible para su uso, garantizando el libre acceso a los datos, de manera libre y gratuita (Ferrer-Sapena y Sánchez-Pérez, 2013). Considerando que, esta tendencia hacia la apertura, las excepciones deben limitarse a cuestiones de privacidad a la vida de las personas, la seguridad y el uso comercial sin autorización, al decir de (Boulton et al., 2017), las excepciones que deben justificarse caso por caso, especialmente en lo relacionado con los datos personales o sensibles de personas naturales (Norma Técnica para la publicación de Datos Abiertos en Chile, 2013).

En el caso de Chile, este movimiento de apertura de los datos públicos, ha impulsado un conjunto de cambios institucionales, dirigidos a promover

prácticas de Gobierno Abierto municipal, impulsado por el artículo 8° inciso 2° de la Constitución Política de la República de Chile, y por la Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública promulgada en el año 2008, quien en su dispositivo con la creación del Consejo para la Transparencia, al alero del Modelo de Gestión en Transparencia Municipal (2012) ha logrado impulsar la Política de Datos Abiertos (PDA), lo que ha significado el inicio del proceso de apertura de la información gubernamental municipal conforme a lo establecido en la Norma Técnica de Publicación de Datos Abiertos (2013). Esta iniciativa, en conjunto con las instrucciones específicas del Consejo para la Transparencia aprobadas en sesión ordinaria N° 491, del 27 de diciembre de 2013, conocidas como la Instrucción General Número 11, el Consejo Directivo acuerda las directrices que en materia de Transparencia Activa, los órganos de la Administración del Estado deberán acatar la información actualizada y desagregada en las categorías independientes que se indican en la instrucción general.

Con esto, se busca estandarizar criterios y prácticas en la administración pública en materia de datos abiertos, con la finalidad “de contar con procedimientos que reduzcan los riesgos de no acceso, contribuyendo de esta manera a la facilitación del ejercicio del derecho por parte de los ciudadanos” (Consejo Para La Transparencia, 2013: 65). Lo anterior, ha posibilitado que las municipalidades -como actores políticos más cercanos a la población- puedan implementar prácticas de transparencia activa con datos abiertos, tomando en consideración las dificultades que los gobiernos locales han tenido para dar cumplimiento a la Ley, en virtud de las realidades muy diversas que representan y los desafíos que significa (Consejo Para La Transparencia, 2017). En ese sentido, es importante señalar, que este modelo de gestión, ha permitido a un 97,1% de los municipios del país insertarse en esta iniciativa según el informe preparado por la Unidad de Estudios y Publicaciones de la Dirección de Estudios del Consejo para la Transparencia (Consejo Para La Transparencia, 2015).

No obstante, a pesar de la adscripción de los gobiernos locales al modelo, en la práctica se presentan dificultades respecto a la liberación de datos, generando complejidades en la calidad, disposición y acceso de los datos, ya que los portales funcionan como repositorio de datos simples (Takeoka y Reddick, 2016), que no facilitan la reutilización y, por tanto, obstaculizan al decir Janssen et al. (2012), que las políticas de datos abiertos logren sus objetivos. De allí, que Martínez, Castillo y Grandón (2018:28) afirmen que “la entrega de información está limitada al cumplimiento de la normativa vigente, que les exige poner a disposición información administrativa de la institución y recibir solicitudes de información por parte de personas naturales”.

## **LEY 20.285 SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.**

Con la entrada en vigencia de la Ley 20.285 en Chile (2008), se estableció en el artículo 1°, que el fin de la norma, es permitir a cualquier persona, solicitar y recibir información que se encuentre disponible algún órgano de la Administración del Estado, incluyendo municipios del país. A su vez, en el artículo 11° se definen los principios sobre el derecho al acceso a la información pública, con el fin de garantizar la máxima divulgación y facilitación de estos. Para que se garantice este derecho, se establece en el artículo 31° y 32°, que el Consejo Para La Transparencia (CPLT) será el encargado de fiscalizar a nivel estatal.

De lo mencionado anteriormente, los principios responden a tratados internacionales de derechos humanos suscritos, en particular, la Convención Americana de Derecho Humanos. Ésta establece en el artículo 3°, del inciso 1° que, “el derecho de toda persona a la libertad de pensamiento y expresión [...] comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole sin consideraciones de frontera, ya sea oralmente, o por escrito” (Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 56-2018, de 25 de julio de 2018. Ratificada por resolución de la Corte Suprema Rol N° 18.779-2018, de 4 de octubre de 2018: 2).

## **DATOS ABIERTOS EN EL MARCO DEL MODELO DE GESTIÓN DE TRANSPARENCIA MUNICIPAL**

El Modelo de Gestión en Transparencia Municipal, es uno de los antecedentes vinculados al impulso de la Política de Datos Abiertos (PDA) en Chile. En el año 2010, el CPLT, realizó un proceso de consultoría para el diseño y desarrollo de un modelo de gestión en transparencia municipal, el cual atendería las necesidades de las municipalidades con respecto a una mayor transparencia en los procesos de gestión. Del mismo modo, la entidad propuso la iniciativa de implementar portales web municipales, en formato de Datos Abiertos, con el fin de facilitar el aprovechamiento de la información pública de la manera más efectiva (Consejo para la Transparencia, 2015). Dado que, los datos abiertos tienen la característica de ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona (Valdivia et al., 2014).

## **DIMENSIONES ANALÍTICAS DE LA TRANSPARENCIA ACTIVA**

Para definir las dimensiones analíticas que intentan dar respuesta a la pre-

guntas de investigación, se realizó un esfuerzo por integrar los principios rectores de la Ley 20.285 (2008), identificados en el artículo 11, y los principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015). La forma en que se agruparon estos principios y la selección de solo cuatro de ellos, dejando los demás fuera de este análisis, se fundamenta en dos argumentos: El primero, se debe a que solo los primeros cuatro principios de la Carta Internacional de Datos abiertos refieren directamente a la “calidad de los datos”, mientras que los otros dos refieren más bien a finalidades o mecanismos de aplicación de los datos, por ejemplo, su aporte a la promoción de la participación ciudadana. El segundo, responde a un fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago, de Julio de 2018 (Rol N° 56-2018), donde se afirmó que los principios rectores del acceso a la información que deben ser garantizados por la ley son, en particular, cuatro: apertura, máxima divulgación, relevancia y oportunidad. Esta interrelación entre principios de la Carta Internacional y de la ley 20.285 se presenta en la tabla 1.

**TABLA 1. OPERACIONALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS Y DIMENSIONES**

<b>Principios rectores Ley 20.285</b>	<b>Principios Carta Internacional de Datos Abiertos</b>	<b>Dimensiones analíticas</b>
Apertura	Abierto por defecto	Apertura
Oportunidad	Oportunos y exhaustivos	Oportunidad y exhaustividad
Relevancia	Accesibles y utilizables	Accesibilidad y utilidad
Máxima divulgación	Comparables e interoperables	Comparación e interoperabilidad

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 20.285 Y CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS

A partir de la operacionalización de los principios normativos de la información pública se busca establecer un sistema de evaluación de la implementación de prácticas de transparencia activa y de datos abiertos en los portales de información de los municipios. A continuación pasamos a definir con mayor profundidad cada una de las dimensiones analíticas expuestas en la tabla 1.

## **DIMENSIÓN 1. APERTURA**

La Carta Internacional de los Datos Abiertos (2015) define como Principio I el que la información pública deba ser ‘Abierta por defecto’. Esto significa que los datos abiertos pueden ser utilizados, reutilizados y redistribui-

dos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más, al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera en que aparecen (Castro & Korte, 2015). Libre acceso a los datos y la información pública, y posterior uso. “Tienen un valor significativo para la sociedad por lo que deben ser abiertos por defecto, cumpliendo con las disposiciones legales en cuanto a información de carácter confidencial y acceso restringido y lo relativo a la protección de datos personales” (Arroyo, 2017). Los datos abiertos deben ser la posición por defecto para la ciencia financiada con fondos públicos. Las excepciones deben limitarse a cuestiones de privacidad, de seguridad y de comercial en el interés público. Las excepciones propuestas deben justificarse caso por caso, y no como exclusión general (Boulton et al., 2017, p. 9).

La ley 20.285 en su artículo 11 (letra c), por su parte, se plantea un principio de ‘apertura o transparencia’, el legislador quiso dejar claro que, conforme a esta disposición, toda la información en poder de los órganos de la Administración del Estado se presume pública, a menos que esté sujeta a las excepciones señaladas expresamente por ley con quorum calificado, tal y como lo establece el inciso 2° de la Constitución Política de la República de Chile (2005).

En este sentido, el Consejo para la Transparencia (2018a) señala que los órganos públicos del Estado no sólo deberían responder a las solicitudes de información, sino también deberán publicar y difundir proactivamente toda información relevante para conocer el funcionamiento y desempeño de los organismos públicos, para de esta forma, facilitar la participación de la población en los asuntos públicos y para poder controlar cómo se comportan las autoridades.

## **DIMENSIÓN II: OPORTUNIDAD Y EXHAUSTIVIDAD.**

En la Carta Internacional de Datos Abiertos se establece como segundo principio, que los datos deben ser ‘oportunos y exhaustivos’. Esto implica que las agencias gubernamentales deben divulgar una amplia gama de conjuntos de datos revisados y limpiados (Castro y Korte, 2015). Este proceso requiere de tiempo, recursos humanos y técnicos, ya que además se deben identificar los datos que tienen prioridad de publicar (Arroyo, 2017). En pocas palabras, para que los datos sean considerados ‘oportunos y exhaustivos’ deben ser intensivos, precisos y de alta calidad (Arroyo, 2017). Así como también, acotados y cumpliendo con plazos definidos (Naser y Ramírez, 2014).



Por su parte, la ley 20.285 (2008), en el artículo 11 (letra h), plantea que el principio de ‘oportunidad’ debe garantizar el derecho de acceso a la información pública, por lo que se exige a los órganos de la Administración del Estado, proporcionar respuesta a las solicitudes de información dentro de los plazos legales, con la máxima celeridad posible y evitando todo tipo de trámites dilatorios (Consejo para la Transparencia, 2013).

### **DIMENSIÓN III: ACCESIBILIDAD Y UTILIDAD**

La Carta Internacional de los Datos Abiertos (2015) define como Principio III que los datos deban ser ‘Accesibles y utilizables’. Esto se refiere a que la información debe estar disponible para la mayor cantidad de usuarios y propósitos posibles (Venegas, 2018). Y así, asegurar que todos los colectivos (superando brechas sociales, económicas y todo tipo de exclusión) acceda a los servicios públicos plenamente. En este sentido, los datos abiertos deben, siempre que sea posible, estar vinculados con otros datos basados en su contenido y contexto, con el fin de maximizar su valor semántico (Boulton et al., 2017).

A causa de esto, el beneficio de la apertura de la información gubernamental es precisamente que sea accesible y utilizable, debido a que facilita que los gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado tomen decisiones mejor informadas, utilizando información pública, por ser fácilmente visibles y accesibles, disponible sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a las personas a acceder a ellos (Arroyo, 2017).

En este sentido, y conforme al principio de ‘Relevancia’, establecido en el artículo 11 (letra a) de la Ley 20.285 (2008), se presume relevante toda información que posean los órganos de la Administración del Estado.

### **DIMENSIÓN IV: COMPARACIÓN E INTEROPERABILIDAD**

El principio IV establecido en la Carta Internacional de Datos Abiertos (2015), plantea que la información debe ser ‘Comparable e Interoperable’. En efecto, las agencias gubernamentales deben estandarizar la información con el uso de metadatos (es decir, datos que describen otros datos). Estos deben ser de licencia abierta, con el fin de garantizar accesibilidad general (Castro y Korte, 2015).



En cuanto a la función de estos, (Boulton et al., 2017) considera que, tanto los datos de investigación, como los metadatos permiten la evaluación y reutilización de la información, por esto, deben ser interoperables en la mayor medida de lo posible. En ese sentido, refiere a que deben ser fácilmente equiparables dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y de tiempo; presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva (Arroyo, 2017).

De manera análoga, el principio de 'Máxima divulgación' de la Ley 20.285 (2008), ordena que los órganos de la Administración del Estado deben proporcionar información en los términos más amplios posibles, excluyendo sólo aquello que estén sujeto a las excepciones constitucionales o legales. No obstante, se establece que en el caso del sector privado, éste está obligado a publicar, o dar información en tanto esté vinculado a la provisión de fondos o servicios públicos (Consejo para la Transparencia, 2018).

## METODOLOGIA DEL ESTUDIO

Los resultados que se presentan a continuación derivan de un estudio realizado durante marzo de 2018 y marzo de 2019, intentando evaluar la implementación de prácticas de transparencia activa con datos abiertos en los portales de información de los municipios de La Serena y Coquimbo en Chile.

La elección de los casos se basó en la ratificación del compromiso de los municipios de la cuarta región con transparencia, a través del Modelo de Gestión de Transparencia Municipal, por lo que los municipios de La Serena y Coquimbo fueron seleccionados como casos piloto, que permitirán testear la metodología e indicadores con el propósito de volver a utilizarlos en un futuro estudio, con una muestra más amplia y representativa de la realidad nacional.

Respecto a estos municipios, durante el periodo 2018-2019, se revisaron los portales de transparencia activa, dentro de los cuales se seleccionaron seis áreas claves de la gestión municipal: Personal y remuneraciones, Adquisiciones y contrataciones, Subsidios y beneficios, Mecanismos de participación, Presupuesto asignado y su ejecución, y, Ley de Lobby. Estas secciones se revisaron de forma online y, en los casos que lo requería, se descargaron archivos vinculados, con el fin de aplicar los indicadores antes mencionados (Tabla 1).

Se realizó una técnica de análisis de contenido cuantitativo, el cual consiste en un conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos, que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, basados en técnicas de medida, como estadística basada en el recuento de unidades, tiene por objeto elaborar y procesar los datos relevantes (Piñuel, 2002).

En una primera etapa de investigación, se analizó la Carta Internacional de Datos Abiertos, por medio de la técnica de análisis documental, el cual, según Andreu, consiste en la operación tendente a representar el contenido de un documento bajo una forma diferente a la suya original.

Por medio de esta técnica, el análisis de la Carta Internacional de Datos Abiertos, se desarrolló mediante las etapas definidas por Lazarsfeld (1985), citado por Canales (2006): 1) Representación literal del concepto, se definieron dimensiones de análisis o evaluación respecto de la calidad de datos abiertos a nivel municipal; 2) Especificación del concepto, se operacionizaron estas dimensiones en términos de indicadores medibles empíricamente 3) Elaboración de escala, se asignó una escala con categorías de 0 a 2, donde 0 es No cumple, 1: cumple medianamente y 2: cumple satisfactoriamente, como se observa en la tabla 2.

**TABLA 2: OPERACIONALIZACIÓN DE DIMENSIONES, INDICADORES Y ESCALA DE EVALUACIÓN**

Dimensión analítica	Indicador	Escala	Categorías
Apertura	Datos publicados No compromete la privacidad	0-2	0: No cumple, 1: Cumple medianamente, 2: Cumple satisfactoriamente
Oportunidad y exhaustividad	Actualización Precisos		
Accesibilidad y utilidad	Utilizables (estructurado) Sin barreras burocráticas Sin barreras administrativas		
Comparación e interoperabilidad	Comparables Interoperables Metadatos		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A LEY 20.285 Y CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS

En la primera dimensión analítica, sobre la apertura, se definieron dos indicadores: 1) Datos publicados, refiere a la efectiva publicación de información pública y; 2) No compromete la privacidad trata de no publicar información de carácter personal de los funcionarios o sensibles de personas naturales. Respecto a la segunda dimensión sobre oportunidad y exhaustividad, se definieron dos indicadores: 1) Actualización, o sea que, la información publicada en los portales de transparencia activa debe ser actualizada según corresponda. Y, 2) Precisos, refiere a que los datos publicados respondan a su enunciado pertinente.

La tercera dimensión analítica: accesibilidad y utilidad, contiene 3 indicadores: 1) utilizables, que la información publicada debe estar en formatos estructurados, tipo Excel, para su posible utilización. 2) Sin barreras burocráticas, refiere a que no se necesite un registro obligatorio para el acceso de datos de carácter público; y 3) Sin barreras administrativas, quiere decir que no exista un cobro monetario para acceder a la información publicada.

Por último, para la dimensión 4, sobre Comparación e interoperabilidad, se definieron 3 indicadores: 1) Comparables, hace referencia a que la información publicada se pueda comparar con otra información relevante dentro o entre sectores, 2) Interoperables, significa que la información debe estar publicada de forma estructurada y estandarizada, con el objetivo de ser vinculados con otros datos basados en su contenido y contexto. Y, 3) metadatos, refiere a datos que describen otros datos. Según la escala explicada anteriormente, sumando todos los indicadores por medio de una suma simple, se obtuvo un total de calidad del dato, definido como índice global, el que fluctúa entre 0 y 120. A partir de este análisis de caso se valida este set de indicadores que podría ser utilizado en futuros estudios en Chile, o en otros contextos.

Por otra parte, con el objetivo de complementar la metodología, se realizaron entrevistas semi estructuradas a funcionarios del área de transparencia de cada municipio con el fin de profundizar en la visión y rol de los funcionarios públicos encargados de la publicación de información. Estas entrevistas tuvieron como ejes temáticos el gobierno y datos abiertos, rol del Consejo Para La Transparencia, Interés ciudadano y Proyecciones y desafíos.

## RESULTADOS

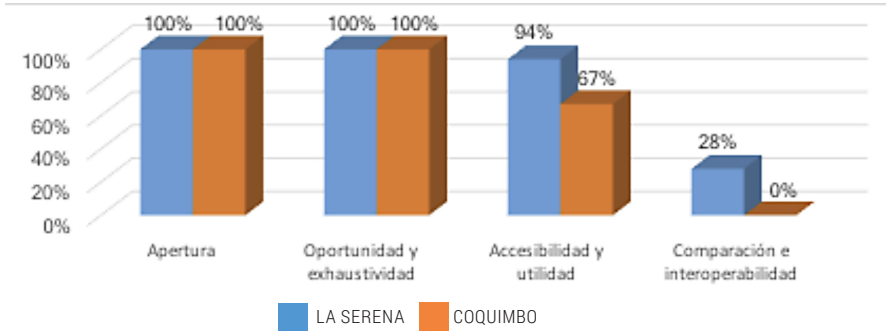
Para efectos esta investigación, a continuación se presentan los resultados obtenidos del análisis de la calidad de los datos abiertos presentes en los portales de transparencia activa de los gobiernos locales de Coquimbo y La Serena,

diferenciadas en dos secciones: ‘Evaluación de las dimensiones e indicadores por Gobierno municipal’ y ‘Resultados del Índice Global de Datos Abiertos’. Además, se entregan recomendaciones para cada uno de los municipios, esto con el fin de mejorar la política pública de transparencia en Gobiernos locales.

## EVALUACIÓN DE LAS DIMENSIONES E INDICADORES POR GOBIERNO MUNICIPAL

Respecto a las dimensiones de Apertura, Oportunidad y Exhaustividad, en el gráfico N°1, se observa que ambas municipalidades obtienen el puntaje máximo de la escala aplicada a los indicadores respectivos: Dimensión 1: Datos publicados y No compromete la privacidad, Dimensión 2: Datos actualizados y precisos. Esto demuestra que los dos casos de estudio cumplen con el estándar mínimo definido por la Carta Internacional como por la Ley 20.285 respecto a la diseminación de la información pública en múltiples ámbitos, por ejemplo: presupuesto asignado y su ejecución, ley de lobby, entre otros.

### GRÁFICO N°1: EVALUACIÓN DE DIMENSIONES EN MUNICIPALIDADES



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

Una de las diferencias entre las municipalidades se refleja en la dimensión de Accesibilidad y Utilidad. En este caso, la municipalidad de La Serena cumple en un 94% del total de los indicadores medidos en esta dimensión: datos estructurados, sin barreras burocráticas y sin barreras administrativas. Por el contrario, la evaluación de esta dimensión en la Municipalidad de Coquimbo obtiene sólo un 67%. En ambos casos la falta de datos estructurados es el indicador más deficiente.

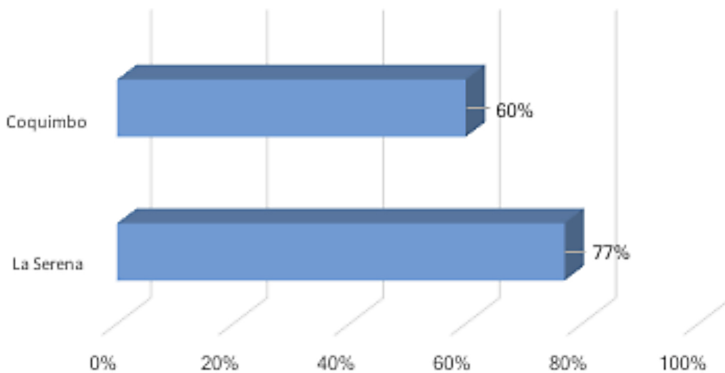
Por último, la diferencia más significativa entre las municipalidades se encuentra en la evaluación de la dimensión Comparación e Interoperabilidad, medida por los siguientes indicadores: datos comparables, interoperables e inclusión de metadatos. En esta dimensión la Municipalidad de La Serena sólo alcanza un 28%, a pesar de lo bajo de este porcentaje se puede decir que cumple en comparación a la municipalidad de Coquimbo, debido a que esta dimensión posee un 0%.

## RESULTADOS DEL ÍNDICE GLOBAL DE DATOS ABIERTOS

En el gráfico N°2, se presentan los resultados de la evaluación del índice global por cada una de las municipalidades, aportando recomendaciones de política pública para mejorar la gestión de los datos abiertos en los portales de transparencia municipal.

Estos análisis fueron realizados a partir de la puntuación total de los indicadores en relación a cada una de las áreas del portal de transparencia municipal.

### GRÁFICO 2: TOTAL ÍNDICE GLOBAL



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

### ÍNDICE GLOBAL DE MUNICIPALIDAD DE COQUIMBO Y RECOMENDACIONES

En el gráfico n°2, el Índice global de la municipalidad de Coquimbo alcanza un 60% de evaluación. El cumplimiento de este municipio es menor que el

de La Serena, debido a falencias en la calidad de los datos de ciertas áreas. Sin embargo, en otras áreas esta municipalidad presenta mejores puntuaciones que la Municipalidad de La Serena.

**TABLA N°3 INDICADORES DE CUMPLIMIENTO COQUIMBO**

CUMPLEN 100%	CUMPLEN 0%
Datos publicados	Utilizables
No compromete la privacidad	Comparables
Actualización Precisos	Interoperables
Sin barreras burocráticas Sin barreras administrativas	Metadatos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

La mayor cantidad de falencias en el cumplimiento de la calidad de los datos, se identifica en los indicadores de la dimensión referida a: “Comparación e interoperabilidad”. Esto se ve reflejado en la declaración de uno de los funcionarios municipales quien expresa: “Si bien el Consejo para la transparencia, exige que los datos estén publicados no detalla el formato de publicación” (Funcionario Municipal 2, comunicación personal, 5 de diciembre de 2018).

Lo anterior se confirma, ya que en el caso de la Municipalidad de Coquimbo, los datos se encuentran en formato PDF. Al no estar estructurados, se dificulta e impide la interoperabilidad, utilización y comparación de la información pública por parte de la ciudadanía.

En relación a lo anterior, se recomienda a la Municipalidad de Coquimbo, que la publicación de la información web de las distintas áreas, sea por medio de un formato estructurado, como el Excel, esto con el fin de permitir la reutilización de datos, como también mejorar la calidad de publicación. Índice global Municipalidad de La Serena.

En el gráfico N°2, el Índice global de la municipalidad de La Serena alcanza un 77% de evaluación, por lo tanto el cumplimiento de este municipio es mejor que el de Coquimbo. No obstante su alto porcentaje, existen indicadores en los cuales se cumplió medianamente o no se cumplió.

En relación a lo anterior, en la Tabla N°4 se presenta los indicadores con mejores y peores puntuaciones, dentro de las áreas claves de gestión municipal del portal de transparencia de la Municipalidad de La Serena.

**TABLA N°4: INDICADOR DE CUMPLIMIENTO LA SERENA**

CUMPLEN 100%	CUMPLEN 83%	CUMPLEN 0%
Datos publicados No compromete la privacidad Actualización	Utilizables (estructurados)	Interoperables
Precisos Sin barreras burocráticas Sin barreras administrativas	Comparables	Metadatos

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

En comparación con la Municipalidad de Coquimbo, la Municipalidad de La Serena cumplió con un 77% de evaluación del Índice Global, por lo que tiene menos falencias, esto se explica en que los indicadores de la dimensión de “Comparación e interoperabilidad”, ya que cumple en un 83% del indicador “comparable”. Este mismo porcentaje, se repite en el análisis del indicador de “utilizable” de la dimensión de “Accesibilidad y utilidad”. Esta alta prevalencia se debe a que la información municipal se encuentra en Excel, formato que sí permite la reutilización y comparación de datos.

Por otra parte, cabe decir que, el hecho de que los indicadores mencionados anteriormente, no cumplan en un 100%, se debe a que “Presupuestos asignados” área clave en la gestión municipal, se evaluó con 0, debido a un total incumplimiento.

Asimismo, uno de los factores que influye en que el Índice global de La Serena tenga mejor evaluación que el de Coquimbo, se debe a que la información de transparencia activa, se encuentra en un portal propio, distinto al del consejo para la transparencia (portal central).

Esta decisión de tener un portal propio, se explica en una de las declaraciones de los funcionarios públicos de la municipalidad de La Serena: “Tenemos un portal propio porque el del Consejo es muy engorroso” (Funcionario Municipal 1, comunicación personal, 4 de diciembre de 2018).

Una de las recomendaciones para la Municipalidad de La Serena es que estructuren los datos de la información correspondiente a “Presupuestos

asignados”, debido a que este aspecto es un clave en la gestión municipal. Además, se sugiere que para elevar la calidad de los datos, en una primera etapa se sustituya el formato de Excel por el CSV, ya que este permite que la información se analice en distintos software. En una segunda etapa, se propone generar “metadatos” para que la información esté dotada contexto.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los gobiernos locales juegan un papel esencial si pensamos el Gobierno Abierto como una política bottom-up (Viales, 2016), ya que ellos son el nivel más cercano a la ciudadanía. Es por esto, que los municipios son actores interesantes para la implementación del Gobierno Abierto, debido a que tienden a usar más mecanismos que permiten el involucramiento directo de los ciudadanos, debido a que la participación es más fácil de manejar a esa escala y los ciudadanos se muestran más interesados en los temas que afectan su día a día (CLAD, 2014).

Una de las herramientas que propone este nuevo modelo de gobernanza, son los Datos Abiertos; que representan una poderosa e innovadora forma de empoderamiento y control social por parte de la ciudadanía. Los datos, al ser de interés público permiten que las decisiones y procesos de gobierno sean más transparentes. A su vez, brindan soluciones innovadoras, fomentan beneficios económicos, y permiten el desarrollo social de una comunidad.

En Chile, el Consejo para la Transparencia, ha implementado como política de buena voluntad el ‘Modelo en Gestión de Transparencia Municipal’ (Consejo para la Transparencia, 2015) este fue creado en base a la gobernanza planteada por el gobierno abierto. Bajo esta lógica, el modelo propone disminuir la brecha que se genera entre las administraciones públicas municipales, mediante el uso de nuevas tecnologías como los ‘Datos Abiertos’. Estos representan un desafío para los municipios, dado que el Modelo del CPLT no especifica con claridad sobre cómo manejar el uso de los datos abiertos. En tanto, a nivel local los funcionarios municipales, no tienen las competencias técnicas necesarias para el desarrollo de una buena calidad de publicación. No obstante esto, los municipios han aceptado este desafío, entre estos destaca los gobiernos locales de Coquimbo y La Serena.

A pesar de la buena disposición de los gobiernos locales de adoptar el uso de datos abiertos en su gestión municipal, no hay claridad acerca de cómo es la calidad de la información que se está disponiendo a la ciudadanía. Frente a la necesidad que implica esta interrogante, este estudio contribuirá



a evaluar la calidad de los datos abiertos municipales, no sólo en las comunas de Coquimbo y La Serena, sino también a otras.

Respecto a la evaluación, en la municipalidad de La Serena, la información publicada no está en el portal central del Consejo Para La Transparencia, pese a esto, se encuentra con fácil acceso y cumple con todas las áreas que manifiesta la ley, por lo que no presenta barreras burocráticas, ni administrativas.

En cuanto al formato de los datos, algunos se encuentran en PDF, lo cual dificulta la generación de nueva información. A pesar de esta limitación, existe la posibilidad de exportar el contenido a una planilla de Excel, teniendo así datos estructurados, que pueden ser reutilizados. Debido a esto, el índice global de la municipalidad de La Serena es mayor que el de Coquimbo, ya que el hecho de que la información esté estructurada permite que se pueda comparar e interoperar, lo que facilita el análisis de la información por parte de la ciudadanía.

Con respecto a la municipalidad de Coquimbo, la información publicada por el municipio sí se encuentra en el portal central del CPLT, por lo que el acceso es sencillo. No obstante, existen dificultades como la visualización de los datos, producto de la mala distribución de estos, lo que genera que el acceso a los datos sea poco eficaz. En cuanto a la disposición de los datos, estos no se encuentran en un formato descargable. Algunos se encontraban en PDF o dentro de la misma página web. Al no estar en un formato estructurado se imposibilita la reutilización o interconexión de la información pública, por lo que no se puede generar un nuevo contenido por la persona que lo requiera.

En el análisis de la evaluación de ambas municipalidades, se concluye que; cumplen con que sean abiertos, no obstante presentan una baja o mala calidad de disposición de las datos. Este hecho, dificulta la disposición de la información a los ciudadanos. La mejora en este aspecto es necesaria, para el conocimiento, control y generación de nueva información pública.

Resulta fundamental que la información municipal sea de fácil acceso, ya que la ciudadanía podría desarrollar mecanismos de control social sobre aspectos relevantes como la rendición de cuenta por parte de sus gobernantes. Lo que ayudaría a mejorar la gobernanza y percepción de la sociedad civil sobre el manejo de los asuntos gubernamentales.

Para fortalecer el vínculo con la ciudadanía, se recomienda a ambas munici-

palidades generar un proceso de consulta participativa respecto a las áreas de interés que deben ser consideradas en el portal de transparencia, debido a que este sólo considera en su estructura las áreas que exige la ley.

Otra de las recomendaciones, es que exista un proceso de coordinación entre las municipalidades. (Correa, 2018), ya que permitiría compartir experiencias y sugerencias entre los distintos gobiernos locales, con el fin de avanzar de forma eficaz en la adopción de mejores prácticas de la transparencia.

Finalmente, una sugerencia que se plantea es investigar el impacto de la Ley 20.285 (2008) en las publicaciones posteriores a la promulgación, debido a que este estudio no lo considera. Por otra parte, se propone aplicar este modelo de evaluación a una muestra más representativa, no obstante esto, el índice de evaluación validado, por lo que puede ser aplicado a otros gobiernos locales de Chile u otros contextos.

**TABLA N°5: CUMPLIMIENTO CON LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA DE LA LEY 20.285 Y DE LA CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS, MUNICIPIO COQUIMBO.**

Ley	Principios carta datos abiertos	Indicador	Personal y remuneraciones	Adquisiciones y contrataciones	Subsidios y beneficios	Mecanismos de participación	Presupuesto asignado	Ley de Lobby	TOTAL	%
Principio de apertura o transparencia	Principio I	Datos publicados	2	2	2	2	2	2	12	100
		No compromete la privacidad	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de la oportunidad	Principio II	Actualización	2	2	2	2	2	2	12	100
		Precisos	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de Relevancia	Principio III	Utilizables (estructurado)	0	0	0	0	0	0	0	0
		Sin barreras burocráticas	2	2	2	2	2	2	12	100
		Sin barreras administrativas	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de máxima divulgación	Principio IV	Comparables	0	0	0	0	0	0	0	0
		Interoperables	0	0	0	0	0	0	0	0
		Metadatos	0	0	0	0	0	0	0	0
			0	0	0	0	0	0	0	0
									72	60%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

**TABLA N°6: CUMPLIMIENTO CON LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA DE LA LEY 20.285 Y DE LA CARTA INTERNACIONAL DE DATOS ABIERTOS, MUNICIPIO LA SERENA.**

Ley	Principios carta datos abiertos	Indicador	Personal y remuneraciones	Adquisiciones y contrataciones	Subsidios y beneficios	Mecanismos de participación	Presupuesto asignado	Ley de Lobby	TOTAL	%
Principio de apertura o transparencia	Principio I	Datos publicados	2	2	2	2	2	2	12	100
		No compromete la privacidad	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de la oportunidad	Principio II	Actualización	2	2	2	2	2	2	12	100
		Precisos	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de Relevancia	Principio III	Utilizables (estructurado)	2	2	2	2	0	2	10	83
		Sin barreras burocráticas	2	2	2	2	2	2	12	100
		Sin barreras administrativas	2	2	2	2	2	2	12	100
Principio de máxima divulgación	Principio IV	Comparables	2	2	2	2	0	2	10	83
		Interoperables	0	0	0	0	0	0	0	0
		Metadatos	0	0	0	0	0	0	0	0
									92	77%

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA.

## REFERENCIAS

Andrew, R. (2017). El lento proceso de la descentralización en Paraguay: El papel del clientelismo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales VIII*. (N°16). 5-24. Recuperado de: <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/issue/view/20/47>

Alianza para el gobierno abierto - Open Government Partnership [OGP] (2011). Declaración de gobierno Abierto. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> , 20 de noviembre de 2017.

Arquero-Avilés, Rosario & Marco Cuenca, Gonzalo. (2014). El Portal de datos abiertos de la Unión Europea: análisis y evaluación. *Revista General de Información y Documentación*. 24. 99-118. DOI: [https://doi.org/10.5209/rev\\_RGID.2014.v24.n1.45384](https://doi.org/10.5209/rev_RGID.2014.v24.n1.45384)

Arroyo Chacón, J. (2017). Innovación abierta como pilar del gobierno abierto. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XV (27), 13-41.

Berners- Lee, T. (2016). *Las cinco estrellas de puntuación de datos abiertos*. Marketing Digital Cuantrix. Recuperado de: <https://cuantrix.com/open-data/las-5-estrellas-los-datos-abiertos/>

Bobbio, N. (2013). *Democracia y Secreto*. Centzontle Fondo Cultura Económica. México.

Boulton, et al. (2017). Datos abiertos en un mundo de grandes datos. Un acuerdo internacional ICSU-IAP-ISSC-TWAS. *Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*. Volumen 12 (N°34), pp 267-272. Recuperado de: [http://www.revistacts.net/files/Volumen\\_12\\_Numero\\_34/FINALES/Boulton.pdf](http://www.revistacts.net/files/Volumen_12_Numero_34/FINALES/Boulton.pdf)

Castells, M. (2015). *La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen 1. La sociedad red*. Novena edición. Alianza Editorial. Madrid, España.

Castro D, Korte T. (2015). *Open Data in the G8: A Review of Progress on the Open Data Charter*. Washington, DC: Cent. Data Innov. <http://www2.datainnovation.org/2015-open-data-g8.pdf>

Organización de los Estados Americanos. (2001). Carta Democrática Interamericana. Disponible en: [http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta\\_Democratica](http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica).

Carta Iberoamericana De Gobierno Electrónico (2007). Aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Pucón, Chile, 31 de mayo y 1° de junio de 2007. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf>

Carta Internacional de Datos Abiertos (2015). *Open Data Charter*. Recuperado de: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016). *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD]*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA\\_2016%20final\\_knawtdh9.pdf](https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf)

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD] (2014). Informe de Relatoría: Conversatorio sobre Gobierno Abierto. Caracas, Venezuela. Recuperado de: [http://smarcities.i-ambiente.es/sites/default/files/relatoria\\_conv\\_gobab\\_2014\\_0.pdf](http://smarcities.i-ambiente.es/sites/default/files/relatoria_conv_gobab_2014_0.pdf)[http://smarcities.i-ambiente.es/sites/default/files/relatoria\\_conv\\_gobab\\_2014\\_0.pdf](http://smarcities.i-ambiente.es/sites/default/files/relatoria_conv_gobab_2014_0.pdf)

Clabo, N., & Ramos-Vielba, I. (2015). Reutilización de datos abiertos en la administración pública en España y uso de licencias-tipo. *Revista española de Documentación Científica*, 38(3), e097. DOI:<http://dx.doi.org/10.3989/redc.2015.3.1206>

Consejo Para La Transparencia (2013). Implementación del Proceso de Acceso a la Información: Principales hallazgos 2009 – 2011. Recuperado de: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/implementacion\\_del\\_proceso\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informacion.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/implementacion_del_proceso_de_acceso_a_la_informacion.pdf)

Consejo Para La Transparencia (2015). Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de impacto. Santiago, Chile.

Consejo Para La Transparencia (2018). Evaluación de la transparencia: Estado del arte de los indicadores. Recuperado de: [https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/estado\\_del\\_arte\\_web.pdf](https://www.consejotransparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/estado_del_arte_web.pdf)

Constitución Política de la República de Chile (2005). Texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile. Núm. 100.- Santiago, 17 de septiembre de 2005. Recuperado de <http://bcn.cl/1uva>

Corte de Apelaciones de Santiago. 25 de julio de 2018. Rol N° 56-2018. Ratificada por resolución de la Corte Suprema Rol N° 18.779-2018, de 4 de octubre de 2018. Recuperada de <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/frameInv.php>

Correa, F. (2018). Evolución de las políticas de desarrollo económico local en Chile 2007-2015: Desde la visión asistencialista a la visión sistémica. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales IX*.(N°18). 5-30. Recuperado de: <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/issue/view/23>

European Commission (2003). Agenda Digital: hacer fructificar los datos de las administraciones. *Press Release Database*. Recuperado de [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-1524\\_es.htm?locale=en](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-1524_es.htm?locale=en)

European Data Portal. Ethical and Responsible Use of Open Government. Disponible en: [http://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2015\\_ethical\\_and\\_responsible\\_use\\_of\\_open\\_government\\_data.pdf](http://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/2015_ethical_and_responsible_use_of_open_government_data.pdf) Acceso el 02 de mayo de 2019.

Ferrer-Sapena, A. y Sánchez-Pérez, E. (2013). Open data, big data: ¿hacia dónde nos dirigimos? *Anuario ThinkEPI* 7, 150-156. Recuperado de <https://recyt.fecyt.es/index.php/ThinkEPI/article/view/30351/15947>

García, M. y Téllez, L. (2017). Participación ciudadana institucionalizada en los gobiernos municipales de Jalisco, México. Entre la limitación o el impulso participativo. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales VIII* (N°16). 25-52. Recuperado de: <https://www.revistariem.cl/index.php/riem/article/view/135/64>

Gurstein, M.B. (2011). *Open data: Empowering the empowered or effective data use for everyone? First Monday*, vol. 16, no. 2, 2011.

Hernández Bonivento, J. (2016). Diseño institucional para el gobierno abierto municipal: propuesta de medición y análisis del caso chileno. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, vol. 16, núm. 27, pp. 101-128.

Hogge, Becky (2010). *Open Data Study New Technologies*. Cambridge, Transparency and Accountability Initiative TAI. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/open-data-study-20110519.pdf>.

Instructivo Presidencial N° 005 (2012). Instructivo Presidencial sobre Gobierno Abierto. *Ministerio Secretaría General de la Presidencia*. Recuperado de [https://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/gab.pres\\_.ndeg005.pdf](https://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/gab.pres_.ndeg005.pdf)

Janssen et al. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, Vol. 29:4, 258-268, DOI: 10.1080/10580530.2012.716740

Kaufman, E. y Oszlack, O. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: Lecciones de la experiencia internacional*. IDRC CRDI. RedGelac. OEA. Recuperado de: <https://redinpaee.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf>

Ley N° 20.285 (2008). Sobre acceso a la información pública. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, 05 de enero de 2016. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=transparencia>

McAfee, A. y Brynjolfsson, E. (2012). *Big Data: the Management Revolution*. Harvard Business Review, October, <http://automotivedigest.com/wp-content/uploads/2013/01/BigDataR1210Cf2.pdf>, 02-08-2013.

Miller, Peter (2012), *What is Open Data? Open Knowledge Foundation*. Recuperado de <http://okfn.org/>, 30-07-2013.

Margetts, H. & Dorobantu, C. (2019). "Rethinking government with AI". *Nature* 568. Pp. 163-165. Doi: 10.1038/d41586-019-01099-5. Recuperado de: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-01099-5>, el 5 de marzo de 2019.

Martínez M., Hadabell Castillo H., Cristian Grandón G. (2018). Datos Abiertos Para La Investigación En Educación: Hacia El Desarrollo De Estándares Para El Registro Y Almacenamiento De Datos En El Sistema De Aseguramiento De La Calidad (Sac). Documento de Trabajo N° 16. Centro de Estudios MINEDUC División de Planificación y Presupuesto Subsecretaría de Educación Ministerio de Educación, República de Chile.

Morlino, L. (2007). Explicar la calidad democrática: ¿qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias?. *Revista de Ciencia Política*. Volumen 27 Número 2. Pp. 3-22. Recuperado de <https://iris.luiss.it/handle/11385/24650?mode=full.41#.XNlnmOhKiM8>, el 10 de enero de 2016.

Moore, M. (1997). *Creating Public Value Strategic Management in Government*. Harvard University Press. USA.

Mulgan, G. (2016). Los desafíos para innovar en el sector público. Exigencias, beneficios y aproximaciones para innovar creando valor público. *Ponencia presentada en la conferencia Internacional de Innovación Pública*. Santiago de Chile, 30 y 31 de marzo 2016.

Naciones Unidas (2014). Plan de gobierno abierto. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Recuperado de: <http://www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/libros/2014/Plan%20de%20gobierno%20abierto%20Una%20hoja%20de%20ruta%20para%20los%20gobiernos%20de%20la%20region.pdf>

Norma Técnica de Publicación de Datos abiertos en Chile (2013). Versión 2.1. Unidad de Modernización y Gobierno Digital. MINSEGPRES. Recuperado de [http://instituciones.gobiernoabierto.cl/NormaTecnicaPublicacionDatosChile\\_v2-1.pdf](http://instituciones.gobiernoabierto.cl/NormaTecnicaPublicacionDatosChile_v2-1.pdf)

Noveck, B. (2011). *Defining Open Government*. Cairns Blog, April 14. Recuperado de <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04, 25-11-2015>.

Naser, A. y Ramírez-Alujas, Á. (2014). Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. Chile: CEPAL. Recuperado de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan\\_de\\_Gobierno\\_Abierto.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Plan_de_Gobierno_Abierto.pdf)

Naser A., Ramírez – Aluja A., y Rosales D. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Editores. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Santiago de Chile.

Obama, B. (2009) Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies. The White House, Washington. Recuperado de <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>

Objetivos para el Desarrollo Sostenible [ODS] (2015). “Agenda para el desarrollo sostenible 2030”. Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/> , 20 de noviembre de 2015.

ONU (2014). Un mundo que cuenta. Movimiento de la revolución de los datos para el desarrollo sostenible. Reporte preparado a solicitud del Secretario General de las Naciones Unidas. Editorial: Naciones Unidas. Consultado en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37889-un-mundo-que-cuenta-movilizacion-la-revolucion-datos-desarrollo-sostenible> el 15/08/2016

Open knowledge foundation (2012). The open data handbook. Open Knowledge Foundation. <http://opendatahandbook.org>

Open Government Partnership [OGP], 2011. Declaración de Gobierno Abierto. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

Oszlack, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC. Septiembre de 2013. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf> el 15/05/2017.

Quintanilla, G. y Gil-García, J. (2016). "Gobierno Abierto y datos abiertos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base al caso mexicano". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 65, pp 69-102. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357546620003.pdf>

Relatoría Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). El Derecho De Acceso A La Información En El Marco Jurídico Interamericano. OEA/Ser. L/V/II CIDH/RELE/INF. 1/09 30 diciembre 2009. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

Rodríguez, et al. (2017). El nuevo esquema europeo de interoperabilidad y las IDE. *Revista Mapping*. Vol.26 (n°186). Pp. 6-11. Recuperado de: [http://revistamapping.com/wp-content/uploads/2018/03/Revista-MAPPING-186\\_A1.pdf](http://revistamapping.com/wp-content/uploads/2018/03/Revista-MAPPING-186_A1.pdf)

Rodríguez-Navas, P. y Medranda – Morales, N. (2018). "La Transparencia De Los Municipios De Ecuador En Sus Sitios Web: Metodología Y Resultados". *América Latina Hoy*, 80, 2018, pp. 143-169. Ediciones Universidad de Salamanca.

Schauer, F. (2014). Transparencia en tres Dimensiones. *Revista de Derecho*. Vol. XXVII - N° 1. Pp. 81-103. Recuperado de <https://scielo.conicyt.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf>  
Sánchez C.; Lasagna M. y Marcet X. (2013). *Innovación pública: un modelo de aportación de valor*. RIL Editores. Santiago de Chile.

Takeoka, A. y Reddick (2016) Open Data Policy Innovation Diffusion: An Analysis of Australian Federal and State Governments. *Actas de la 17ª Conferencia Internacional de Investigación del Gobierno Digital sobre la Investigación del Gobierno Digital*. Pp.55-163. DOI: 10.1145/2912160.2912173.

Valdivia, R., Navarrete, M. y Aracena, D. (2014). Oportunidades en datos abiertos. *Ingeniare. Revista chilena de ingeniería*. Vol. 22(4), 458-459. Doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-33052014000400001>

Venegas, (2018). Estudio sobre el acceso abierto a datos gubernamentales: el caso de transparencia en Chile, Costa rica y Uruguay. (Maestría inédita). Universidad de Chile, Santiago, Chile.