

LA EVALUACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA A DEBATE METODOLÓGICO: MESTA E ÍNDICES DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

José Luis Ros Medina
Universidad de Murcia

RESUMEN

Este artículo realiza un análisis de los dos sistemas de evaluación de la transparencia de mayor relevancia en España en la actualidad, los índices desarrollados por Transparencia Internacional España (TIE) y la recientemente desarrolla Metodología de Evaluación de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA). TIE fue la primera organización en poner en marcha índices de evaluación de la transparencia en nuestro país a gran escala, pero sus actuales índices presentan limitaciones que es importante resaltar e intentar corregir. Al mismo tiempo, el incipiente sistema MESTA, primera metodología oficial puesta en marcha por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), pretende ser un sistema universalmente aplicado a todos los sujetos obligados por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, también presenta importantes limitaciones que no la convierten en un sustituto de los índices precedentes. Para finalizar, proponemos un conjunto de reformas y recomendaciones para que estos instrumentos sigan siendo útiles a la sociedad y útiles al conocimiento académico sobre la transparencia, la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas.

ABSTRACT

This article analyses the two most relevant transparency evaluation systems in Spain at present. They are the indexes developed by the Spain International Transparency (TIE) and the recently developed Methodology for Evaluating Transparency in Public Activity (MESTA). TIE was the first organization to implement large scale evaluating transparency indexes in our country, but its current indexes have limitations which are important to highlight and try to correct. At the same time, the incipient MESTA system, the first official methodology launched by the Council of Transparency and Good Governance (CTBG), is intended to be an universally applied system to all subjects bound by the Law 19/13, of December 9, of Transparency, Access to public information and Good Governance, but it also prevents important limitations that do not make it a substitute for the preceding indexes. Finally, we propose a set of reforms and recommendations in order to ensure that these instruments remain useful to society and for academic knowledge on transparency, the fight against corruption and accountability.

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia en la actividad pública es considerada como una de las variables más detectables por parte de la opinión pública sobre el rendimiento de los gobiernos, lo que salta a la vista realizando una sencilla búsqueda a través de Google en el número de entradas sobre este

concepto y sus relacionados. Además, también se da por parte de los ciudadanos una fuerte vinculación entre la transparencia y el combate de la corrupción. No en vano el 2º Barómetro de la Transparencia en España, desarrollado por Acreditra, arroja que el 76,2% de los españoles creen en dicha relación en mayor o menor grado, siendo casi cinco puntos superior esta valoración a la del año anterior. Esto es llamativo ya que entre esos dos barómetros se pierden casi 30 puntos en cuanto a la valoración positiva de nuestra Ley de Transparencia, si en 2015 un 79,8% de los encuestados la valoraban positivamente, en 2016 esa cifra cayó hasta el 50,5%. Por lo tanto, en un contexto de aumento del pesimismo respecto de nuestro marco regulador de la transparencia, que los españoles sigan creyendo en que ésta es un antídoto para la corrupción, incluso lo hagan en mayor grado, indica que dicha relación es vista como estructural y sólida por la opinión pública.

En el contexto político de las últimas décadas, con la corrupción como uno de los principales problemas de nuestro país, como han mostrado de forma recurrente y sostenida los barómetros del CIS, y con una avalancha mediática de escándalos de corrupción, la crisis económica ha servido de catalizador para que los españoles se tomen en serio el problema y demanden soluciones profundas. En este punto la relación interpretada por los españoles entre transparencia y combate de la corrupción, o *contrario sensu* entre ausencia de transparencia en las instituciones públicas y corrupción política reinante, puede estar detrás de la importancia que han obtenido mediáticamente las herramientas de medición de la transparencia en nuestro país.

En cualquier caso, índices como los desarrollados por Transparencia Internacional España han ocupado tradicionalmente espacios muy destacados en periódicos, informativos, páginas webs, etc., de forma sostenida desde que en 2008 lanzasen su primera edición del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) y en 2010 el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU). A ellos se han venido a sumar más recientemente otros índices como el Mapa Infomarticip@ para el nivel local, desarrollado por la Universidad Autónoma de Barcelona surgido en 2012, o el Test de Aplicabilidad de la Ley de Transparencia desarrollado por la Universidad Rey Juan Carlos, también destinado exclusivamente al ámbito local y cuya primera edición de las dos realizadas hasta la fecha, data de 2014. Además, también han surgido asociaciones dedicadas a este ámbito que han desarrollado sus propios índices, como Acreditra o Dyntra, basados en sistemas de evaluación más complejos que las tablas de contenidos publicados en las que se basan los índices de Transparencia Internacional o similares, que apuestan por un trabajo más profundo en las instituciones públicas analizadas y que desarrollan tanto esa labor de auditoría de la transparencia como la de asesoramiento y consultoría para las instituciones que las contratan.

Para completar el cuadro de situación, tenemos que hablar de forma destacada de la recientemente estrenada Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (en adelante MESTA), la primera metodología oficial de evaluación de la transparencia en nuestro país, desarrollada conjuntamente por el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (en adelante CTBG) y la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (en adelante AEVAL). Dicha herramienta presenta bastantes diferencias respecto de las anteriormente comentadas, que le sitúan mejor preparada para asumir un análisis global de la transparencia en nuestro país, con el añadido del refrendo que le supone el tener carácter oficial.

Sin embargo, conviene realizar en este punto un análisis crítico de las metodologías comentadas con el afán de que éstas, que han sido cambiantes y adaptativas, sean conscientes de sus limitaciones y principales defectos y se inicie un debate sobre su mejora. Además, este artículo invita a reflexionar sobre la importancia de estas herramientas y sobre la actitud que tenemos que tener ante las mismas: que la transparencia sea medida de formas tan diversas nos indica que es un concepto difícil de concretar en el terreno práctico de las instituciones públicas

y que, por tanto, los resultados parciales obtenidos en uno u otro índice, a veces muy diversos entre sí (Delgado, 2015), deben ser tomados con prudencia y en ningún caso servir para relajar la auto exigencia de las administraciones públicas.

2. LA TRANSPARENCIA Y SU RELEVANCIA EN EL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

La relación entre transparencia y democracia es defendida desde tiempos de Aristóteles, el cuál en su obra *Política* ya habla de la necesidad de la transparencia de las cuentas públicas como requisito del mantenimiento de una república. Son muchos los autores clásicos que desde entonces han vinculado la puesta a disposición de los ciudadanos de la información pública con la democracia, por ejemplo, Dahl establece en su obra *Poliarquía* (1974) como uno de los requisitos de su planteamiento de democracia procedimental el de la igualdad de trato por parte del gobierno a todos los ciudadanos en distintas áreas entre las que se encontraría la de diversidad de fuentes de información, conectada con la transparencia. Además, la existencia misma de elecciones libres y competitivas, elemento básico considerado por Dahl y la práctica totalidad de los autores en relación a los requisitos procedimentales de democracia desde Schumpeter (1968), conecta con la transparencia pública, en la medida de que dicha libertad e igualdad de concurrencia se verá limitada o impedida si la información sobre la gestión pública es incompleta o está manipulada.

En la actualidad, la transparencia de las administraciones públicas es reconocida por numerosos autores como uno de los factores determinantes en la lucha contra la corrupción política (Villoria, 2012, Lizcano, 2016), siendo también abundantes las investigaciones que han encontrado una correlación estadística entre nivel de transparencia y la baja incidencia de la corrupción o la baja percepción de la misma (Banco Mundial, 2004, Transparencia Internacional, 2014) incluso entre las leyes de transparencia y un mayor control de la corrupción (Islam, 2006), control que es más eficaz que el del resto de elementos institucionales más empleados en su combate, como por ejemplo la agencia anti-corrupción (Mungiu-Pippidi, 2013). Esto es así debido a que la transparencia es un elemento necesario para la *accountability*, ya que las distintas dimensiones de la rendición de cuentas precisan información objetiva para poder desarrollarse efectivamente; es un elemento también necesario para impedir la manipulación política y, por tanto, permitir la participación no manipulada; aumenta la eficacia y eficiencia de la acción gubernamental, debido a que tiende a dotar de mayor objetividad a las decisiones públicas y aumentan la seguridad jurídica; y, por último, la transparencia colabora positivamente en la recuperación de la legitimidad institucional pública (Villoria, 2012: 15-22).

La *accountability* vertical o rendición de cuentas, es un proceso de información y justificación sobre los actos de los gobernantes hacia los ciudadanos, tras el cual se produce una sanción o recompensa mediante las elecciones en forma de voto (Wences, 2010), por lo que elecciones libres y competitivas y *accountability* vertical como proceso en el que culmina el primero, son elementos indisociables de la definición procedimental de democracia. Sin embargo, no es posible juzgar con cierta objetividad la acción gubernamental, es decir, que un gobierno rinda cuentas a los ciudadanos, si éste no aporta información objetiva sobre su gestión. Si la información pública obra sólo en poder del gobierno y éste se dedica a comunicarla con fines partidistas, la rendición de cuentas se verá frustrada. Todo ello, conecta con los conceptos de calidad democrática tan empleados en la actualidad (Morlino, 2005). Tampoco sería posible la *accountability* horizontal (O'Donnell, 2001), aquella que se realiza entre instituciones, ya que, aunque se le confieran funciones de control o balance a una institución, si ésta no puede obtener la información que precisa para ejercer el control, no podrá cumplir su función con garantías.

Sin embargo, la relación entre transparencia y *accountability* no es tan clara y lineal como pueda parecer, no al menos si no definimos conveniente qué es transparencia: la puesta a

disposición de abundantes datos públicos, no hace pensar que se pueda juzgar mejor necesariamente la acción de los gobernantes, ni mucho menos que sobre dicha acción se pueda ejercer una sanción o recompensa efectiva por sus decisiones. En primer lugar, se debe dar la condición previa de que dicha información puesta a disposición de los ciudadanos sea verídica, relevante y completa, lo que no se debe dar por supuesto. Esto para el politólogo americano Jonathan Fox genera dos tipos de transparencia, la transparencia clara y la transparencia opaca, que pueden generar a su vez *accountability* dura y *accountability* blanda. La transparencia opaca no conlleva la generación de rendición de cuentas, mientras la transparencia clara puede conducir a ambos tipos de rendición de cuentas, necesariamente a la blanda y junto con la sanción efectiva a la dura (Fox, 2007). Esta diferenciación resulta de especial relevancia para definir qué tipo de transparencia es deseable.

Para comprender la relevancia de la transparencia en la lucha contra la corrupción, es útil hacer referencia a la relación de agencia que surge mediante los procesos electorales entre electorado y representante. En ella el primero, que es el principal, delega su representación en un político o agente en base a la confianza de que cumplirá sus promesas y, por tanto, le representará en función a las mismas. Es una relación de confianza, ya que el principal no tiene la seguridad de que su agente cumplirá (Jensen y Meckling, 1976). Sin embargo, en contextos de opacidad y falta de información, la capacidad para juzgar si tal representación se ha ajustado a las preferencias previas expresadas en el voto será muy difícil de efectuar por parte del principal (Maravall, 2003) y siempre existirán incentivos selectivos para que el principal abuse de su puesto fiduciario y lo patrimonialice persiguiendo sus intereses personales. Es por ello que la transparencia pública juega un papel de vital importancia para permitir una participación política no manipulada, e igualmente, para incentivar a los representantes políticos a servir a dichos mandatos en pro de intereses colectivos y no en pro de posiciones particularistas (Mungiu-Pippidi, 2016).

Al mismo tiempo, y dentro de la lógica de la acción colectiva (Ostrom, 1998), la corrupción tiende a generar círculos colaborativos viciosos que incentivan la participación de los ciudadanos en dichas prácticas, aunque la mayoría de los beneficios sean monopolizados por una pequeña élite. Esto es así debido a que los ciudadanos tienen más incentivos para participar de estas prácticas, aunque suponen un perjuicio social especialmente para los más desfavorecidos, que para construir redes de oposición a las mismas, pese a que, si dicha oposición tuviese éxito, se produciría un beneficio generalizado y las grandes pérdidas registradas por las víctimas de la corrupción, se eliminarían. La única alternativa para la mayoría de la población en las sociedades con altos índices de corrupción es participar en la medida de sus posibilidades de dichas redes de corrupción, ya que de otra forma las redes corruptas desatenderán totalmente sus preferencias y necesidades, lo que supondría consecuencias graves para su calidad de vida e integridad (Villoria y Jiménez, 2014).

Estas dos dinámicas también se dan en los países avanzados con presencia de prácticas corruptas de calado: los representantes públicos incumplen su relación de agencia con los ciudadanos, persiguiendo sus propios intereses y no los de éstos, y los ciudadanos se enfrentan a un problema de acción colectiva que les premia al participar en las redes corruptas y les castiga cuando no lo hacen, suponiendo un refuerzo a su mantenimiento. Por ello, para romper este círculo vicioso de la corrupción, se deben poner en marcha iniciativas que produzcan refuerzos suficientes para invertir las relaciones de incentivos y retroalimentación entre los diferentes elementos que lo forman, generando incentivos sobre las prácticas que los combaten y apuestan por dinámicas opuestas a los mismos, como son las FOIA (Freedom of Information Act) o leyes de transparencia. Por tanto, una ley que consiga que se ponga a disposición de los ciudadanos la información de las administraciones públicas que sea relevante, de calidad, accesible, confiable y de carácter reutilizable, podrá suponer un incentivo selectivo eficaz sobre los representantes

corruptos para que abandonen dichas prácticas o no las lleven a cabo, por miedo a ser descubiertos, así como por el aumento de costes de la corrupción.

Otro requisito básico para que una Ley de Transparencia tenga efectos significativos en el control de la corrupción es el nivel de participación y uso activo de la ley por parte de la sociedad. Es decir, el nivel de divulgación de los contenidos de la ley con énfasis en los más cercanos a la ciudadanía (Lizcano, 2016: 154-155). Este apartado es visto por algunos autores incluso como el elemento central para que efectivamente una ley de transparencia sirva como palanca en la lucha contra la corrupción, toda vez que se ha demostrado una capacidad limitada de los enfoques anticorrupción de arriba hacia abajo en sociedades civiles desmovilizadas (Mungiu-Pippidi, 2016). Esto es así debido a que una ley de transparencia que funcione como resorte en contra de la corrupción necesita no sólo efectividad en su dimensión de instrumento para ampliar la información pública puesta a disposición de los ciudadanos, sino que éstos estén interesados en usar dicha información para que el círculo virtuoso del control de la corrupción se cierre eficazmente, pues sin dicho interés, la publicación de información puede no significar un aumento del control de la corrupción significativo (Ixtacuy, Prieto y Wills, 2014). Es decir, deben darse no sólo una oferta de transparencia, sino también una demanda de la misma a nivel social, un compromiso cívico con la transparencia.

Tanto en uno como en otro sentido, el de la ampliación de la transparencia activa como en la ampliación de la implicación de la ciudadanía en forma de compromiso cívico con la ley de transparencia, actúan los índices de evaluación, ya que éstos dan a conocer a la opinión pública de forma sintética y fácilmente comprensible una medida objetiva sobre la transparencia activa de una institución pública o un sujeto obligado a una normativa de transparencia, haciendo que dicha institución se someta a escrutinio público, suponiendo un incentivo selectivo positivo hacia la ampliación de su nivel de transparencia. Al mismo tiempo, supone una divulgación muy importante, sobre todo mediante medios de comunicación y redes sociales, de dicho cumplimiento, de forma que la ciudadanía adquiere mediante estos índices un mayor y mejor conocimiento sobre la realidad de la transparencia. Por último, también sirven de refuerzo sobre las buenas prácticas, ya que las instituciones que rinden bien salen reforzadas públicamente y ello les animará a seguir manteniendo un alto resultado en métricas de transparencia.

3. LA SOCIEDAD CIVIL COMO IMPULSORA DE LA TRANSPARENCIA Y SU EVALUACIÓN

La primera vez que se optó por evaluar la transparencia pública en nuestro país, allá por el año 2008, fue de la mano de Transparencia Internacional España (en adelante TIE), delegación en nuestro país de la ONG matriz Transparency International creada en 1993 de la que dependen índices de primer orden en el campo de las Ciencias Políticas como el Índice de Percepción de la Corrupción o el Barómetro Global de la Corrupción. Desde su asentamiento en nuestro país en el año 2000, la asociación ha centrado gran parte de sus esfuerzos a desarrollar y aplicar índices de evaluación de la transparencia. Como se indica en su web, estos índices persiguen dos objetivos: “a) Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de las instituciones públicas incluidas en cada Índice, y b) Impulsar y propiciar la transparencia y el aumento de la información que estas entidades ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto”¹

Hasta la fecha los índices desarrollados son los siguientes: Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) en sus ediciones de 2008, 2009, 2010, 2012, 2014 y 2017; Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU) en sus ediciones de 2010, 2012, 2014 y 2016; Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) en sus ediciones de 2010, 2011, 2013 y 2015; Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP) en sus ediciones de 2012, 2013 y 2015; Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR) en sus ediciones de 2014

¹ <http://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/>

y 2016; y, por último, el Índice de Transparencia de los Clubs de Fútbol (INFUT) en sus ediciones de 2015 y 2016. En la actualidad, TIE está trabajando en la elaboración de un nuevo índice en el ámbito del deporte, el Índice de Transparencia de las Federaciones Deportivas (INFED).

Los diferentes índices aplicados por TIE han consistido en un conjunto de preguntas sobre información considerada por la organización clave para la transparencia activa de las instituciones analizadas. De modo que cada índice ha supuesto la aplicación de un conjunto diferente de preguntas sobre la información publicada, dependiendo del conjunto de instituciones analizado. La elaboración de dicho cuestionario se ha ido actualizando con el paso del tiempo, sustituyendo obligaciones, pero siempre exigiendo el mismo número de ítems para cada índice (80 en la mayoría de los casos), salvo en el caso del INTRAG que sí ha variado. Por tanto, los diferentes índices de esta organización no son comparables entre sí, más allá de un análisis dentro del conjunto concreto, es decir, ayuntamientos con ayuntamientos, comunidades autónomas con comunidades autónomas, parlamentos con parlamentos, etc.

El sistema de valoración de los distintos indicadores ha sido binario en casi todas sus ediciones, otorgando 1 punto a cada indicador satisfecho mediante la web de la institución analizada y 0 puntos a aquellos que no se encontraban publicados, salvo en las últimas ediciones en las que TIE ha asentado el criterio de otorgar 0,5 puntos a las informaciones parcialmente publicadas, como sucede en el INDIP 2015, IPAR 2016, INCAU 2016, INFUT 2016 e ITA 2017². Por lo tanto, estos índices están centrados en la cantidad de información publicada por las organizaciones analizadas o, más específicamente, la cantidad de información publicada de entre el conjunto de informaciones que TIE considera relevante en cada caso. En estos análisis no encontramos ninguna medida de la calidad de la información, su nivel de actualización, su carácter reutilizable, la claridad del lenguaje, etc.

Solo en el caso del INCAU 2016, no repetido en índices publicados posteriormente como el ITA 2017, encontramos que para el caso de 10 de los 80 indicadores usados, desarrollan una evaluación paralela y separada destinada a comprobar 4 características sobre la calidad de la información: acceso fácil a la información, actualización de la información, contenidos adicionales para hacer más comprensible la información e información en formato reutilizable. Para esta evaluación los resultados son ciertamente interesantes: si bien la nota mínima de la evaluación cuantitativa típicamente desarrollada por TIE era de 8,19 sobre 10, obteniendo 9 CC.AA. más de un 9,5 sobre 10, en el caso de la evaluación sobre la calidad el resultado fue mucho peor. En base a una nota de A, B, C y D, siendo A una alta calidad de la información en base a los 4 criterios que hemos citado y D una baja calidad de los mismos, 6 CC.AA. se encontraron en D, 4 en C, 4 en B y sólo 3 en A. Estos resultados indicaron claramente la necesidad de profundizar más allá de enfoques centrados sólo en la cantidad de información publicada, por mucho que ésta sea relevante, ya que información sobre asuntos básicos, desactualizada, de difícil comprensión, mal estructurada y escondida dentro de una web bajo multitud de clics, etc., no será útil para los ciudadanos ni probablemente será demandada por ellos.

En definitiva, encontramos que TIE ha desarrollado unos índices de sencilla aplicación metodológica, dentro de la dificultad intrínseca a cualquier evaluación, no universales, sino acotados a conjuntos de casos, y centrados en la evaluación de la cantidad de información publicada, considerada relevante previamente por los expertos de la organización. Ello ha producido que una asociación sin ánimo de lucro como es TIE con un presupuesto ordinario muy

² Como caso excepcional se da el primer ITA correspondiente a 2008, en el cual TIE otorgó 2 puntos si la información estaba publicada, 1,5 puntos si la información no estaba publicada, pero le era remitida a los evaluadores de TIE, 1 si no estaba publicada en la web, pero sí en un boletín oficial o publicación oficial del ayuntamiento, y 0 si no está publicada.

reducido, que según su memoria anual 2016 fue en dicho año de sólo 43.500€, haya podido producir sistemáticamente 6 índices de transparencia diferentes, que suman en total de 21 ediciones y que han sometido a estudio un total de 1.029 casos a lo largo de todas ellas. Desde luego, la formulación metodológica seguida por TIE en el desarrollo de sus índices, ha colaborado decididamente a poder hacer sostenible y duradera su labor. Algo que habría sido más costoso si hubiesen optado por desarrollos más complejos que evaluaran cuestiones difusas como la calidad de la información publicada o si su planteamiento metodológico hubiese optado por un modelo de comparabilidad total entre sus índices, algo que, como veremos a continuación, sí pretende la metodología desarrollada por el CTBG.

4. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA TRANSPARENCIA EN LA ACTIVIDAD PÚBLICA (MESTA)

El 2 de febrero de 2016 se firmó un convenio de colaboración entre el CTBG y AEVAL que tenía como objetivo el desarrollo por parte de la segunda institución de una metodología de evaluación de la transparencia en las instituciones públicas. Dicha metodología se tenía que asentar en tres principios rectores: “a) Pueda ser aplicada con homogeneidad a todos los organismos y entidades obligados, con independencia de su naturaleza; b) Permita medir con eficacia, no solo el grado cuantitativo de cumplimiento de las obligaciones señaladas, sino también de forma cualitativa dicho cumplimiento; c) Pueda ser aplicada a modo de auto-evaluación por todos los organismos obligados, pudiéndose transmitir eficazmente a sus empleados y responsables con la necesaria formación y capacitación y d) Permita establecer líneas de estudio y mejora continua entre los sujetos obligados para registrar las posiciones relativas y los avances en la implantación de la Ley y el cumplimiento de las obligaciones establecidas.”³ La metodología resultante sería propiedad del CTBG y éste podría ceder su uso. Además, AEVAL no recibiría contraprestación económica alguna.

El resultado de dicha colaboración es el sistema de evaluación MESTA, concretado metodológicamente en dos documentos *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final* y *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Anexos*, ambos descargables de la página web del CTBG⁴. En estos documentos se desarrolla una compleja metodología de evaluación de la transparencia que tiene como fin prioritario la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa fijadas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG), pero que permite evaluar contenidos más allá de la misma y que se desarrolla como un metodología holística y dirigida tanto a la cantidad como a la calidad de la información, aunque aunar todo ello es como veremos un proceso difícil que hace que la metodología sea bastante más compleja que los cuestionarios de obligaciones de TIE, lo que le genera potenciales críticas.

En primer lugar, esta metodología permite elegir entre 3 módulos de evaluación: común, territorial y de la Administración General del Estado (AGE en adelante). Según recoge el *Informe Final*, el módulo de la AGE está creado *ad hoc* para la Administración General del Estado y es aplicable a cada sujeto obligado dentro de la AGE, en base a las obligaciones fijadas en la LTAIBG; el módulo común, es aplicable a todos los sujetos obligados a escala nacional, autonómica y local, analiza portales de transparencia y se realiza en base a las obligaciones de la LTAIBG; y, por último, el módulo territorial, aunque es aplicable a todos los niveles, incluye las obligaciones propias de cada nivel, como las de las leyes de transparencia autonómicas o las de ordenanzas locales de transparencia, en cada caso, por lo que no permite su comparación entre sí.

³ El convenio se puede consultar en:

http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/actualidad/160202_CONVENIO_AEVAL-CTBG_firmado.pdf
⁴ <http://www.consejodetransparencia.es/ct/Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/03/20170328.html#.WeOI4GiOPIU>

Por lo tanto, el único módulo que cumple estrictamente el mandato inicial de la comparabilidad y aplicabilidad total es el módulo común, ya que aplica el mismo conjunto de obligaciones de partida a los sujetos analizados, lo que permite realizar comparaciones entre sus resultados.

Independientemente del módulo empleado, MESTA desarrolla dos tipos de índices a los que denomina incorrectamente indicadores: el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA) y el Indicador de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA). La diferencia entre ambos es sencilla de explicar: el Indicador de Cumplimiento supone la aplicación de MESTA sobre las obligaciones legalmente establecidas, ya sean las de la LTAIBG exclusivamente para el módulo común, o las obligaciones de la ley autonómica de transparencia o de la ordenanza local de transparencia, que correspondan para el módulo territorial. En cambio, el Indicador de Transparencia, supone la aplicación de MESTA sobre las obligaciones legalmente establecidas más la evaluación de aquellas informaciones no obligatorias, por no estar incluidas en el marco legal de aplicación. Es decir, si la Comunidad de Madrid publica las agendas de sus consejeros, debido a que dicha publicación no consta en la LTAIBG y la Comunidad de Madrid no tiene ley autonómica de transparencia propia a día de hoy, dicha información no será valorada en el Indicador de Cumplimiento, pero sí en el Indicador de Transparencia. El segundo es una medida más completa de la transparencia de la institución, pero parece ir más allá de lo establecido en el artículo 38.1 d) de la LTAIBG que le confiere al CTBG la competencia para evaluar el grado de aplicación de la misma.

Como podemos ver fácilmente, esta metodología genera para cumplir el mandato contenido en el convenio entre el CTBG y AEVAL un conjunto de vías de evaluación, tantas como combinaciones de módulos e índices permite, a saber, seis: ICPA-módulo AGE, ITPA-módulo AGE, ICPA-módulo común, ITPA-módulo común, ICPA-módulo territorial e ITPA-módulo territorial. Esta diversidad evidencia que no es sencillo crear un sistema de evaluación que tenga carácter holístico y pueda ser aplicado a todos los sujetos obligados por la LTAIBG, los cuales transitan desde las instituciones básicas del Estado, a las administraciones territoriales, los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales, los organismos autónomos, las universidades, las fundaciones y hasta las organizaciones privadas que reciban más de 100.000€ de ayudas públicas al año u obtengan más del 40% de sus ingresos de las mismas. Como se puede percibir, es difícil desarrollar una metodología que pueda comparar la transparencia pública de la Diputación Provincial de Cádiz y la Asociación de Jóvenes Agricultores (ASAJA). Este reto es el que decidió no emprender TIE desarrollando indicadores sólo aplicables a conjuntos homogéneos de instituciones, como por ejemplo el ITA para los ayuntamientos.

Este reto es de alta complejidad metodológica, como llega a reconocer AEVAL en sus informes sobre MESTA, debido a la multiplicidad de actores, los diferentes niveles de gobierno que pueden desarrollar legislación de transparencia, las indefiniciones del objeto de estudio y las diferentes características de los sujetos a analizar⁵. La herramienta elegida para resolverlo es la figura del *cuestionario de actividades*, que según AEVAL es “un cuestionario autocumplimentado por cada sujeto obligado sobre aspectos de la actividad pública que desarrolla y a través del que se generan las informaciones que debe publicar”⁶, es decir, un cuestionario para preguntar a la organización analizada de forma previa a su evaluación mediante MESTA, qué obligaciones le son de aplicación. Todo ello debido a que “Los sujetos del ámbito de aplicación de la LTAIBG tienen distintas obligaciones de transparencia en publicidad activa según su naturaleza y, por tanto, las informaciones susceptibles de ser publicadas varían. Además, otras informaciones, aun siendo *obligatorias* para un organismo por su naturaleza, no

⁵ *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final*. P.11.

⁶ *Ibidem*. P. 31.

pueden ser publicadas por alguna razón normativa o por no tener competencia o actividad en ese ámbito”⁷.

Por tanto, resulta que MESTA somete a respuesta un cuestionario mediante el cual averigua qué obligaciones le son de aplicación al sujeto analizado en función del módulo con el que se analice. El CTBG ha interpretado que la LTAIBG establece un conjunto de 60 obligaciones. Por lo tanto, poniendo un ejemplo, si aplicamos el módulo común al Ayuntamiento de Ojós, el más pequeño de la Región de Murcia, con una población censada que no llega a los 500 habitantes, es muy probable que obligaciones de dicha ley, como la 27 “modificaciones de contratos” o la 28 “desistimientos y renunciaciones”, no le sean de aplicación, ya que no es demasiado común que se produzcan dichos actos administrativos. Más aún, los convenios y las encomiendas de gestión acaparan por sí solos 10 de las 60 obligaciones de la LTAIBG, figuras que muchos de sus sujetos obligados como una empresa pública, una fundación, un ayuntamiento pequeño o una asociación, pueden no haber empleado en los últimos 12 meses, marco temporal que establece el *cuestionario de obligaciones* para considerar la obligación aplicable.

Estos ejemplos ponen de manifiesto que es imposible aplicar las mismas obligaciones a todos los sujetos obligados por la LTAIBG, porque sencillamente tienen comportamientos jurídicos y contractuales muy diversos entre sí. Así, la forma elegida para solventar este hecho no ha sido la de exigir a todos los sujetos obligados que publiquen la información en la que desarrollan actividad de entre el conjunto de obligaciones general y que también aclaren en el resto que no tienen actividad, sino la fórmula del cuestionario de actividades. Esto produce una serie de inconvenientes de aplicación que veremos más adelante. Sin embargo, huelga decir que este fórmula supone en ocasiones tanto como comparar entre sí distintos índices de los desarrollados por TIE, por ejemplo, comparar el ITA con el INCAU, ya que comparar la nota de transparencia de MESTA de un sujeto como un ayuntamiento de gran tamaño al que probablemente se le apliquen las 60 obligaciones de la LTAIBG, con la nota de una asociación que reciba 20.000€ de subvención y dichos recursos constituyan el 50% de sus fondos, a la que sólo le sean de aplicación una veintena de obligaciones, parece un salto tan grande como el que se produce al comparar distintos índices de TIE.

El segundo gran apartado sobre el que se debe reflexionar respecto de este sistema de evaluación, es la importancia que le da a las cualidades de la información o calidad. Es cierto, como ya hemos señalado a lo largo de este trabajo, que la norma existente en cuanto a los índices de transparencia activa antes de MESTA era la exigencia sobre la cantidad de información, con la práctica excepción del INCAU 2016. Sin embargo, MESTA aporta un avance significativo en este sentido, ya que la publicación de los contenidos a los que determinada institución está obligada, sólo es una de las 11 variables que valora de los mismos: siendo 3 las dimensiones evaluadas de la publicación de la información, 4 los atributos de ésta y otros 4 los criterios valorados del soporte web. A saber, respectivamente: el contenido publicado, la forma de publicación (si se publica directamente la información en la web analizada o si se ofrece mediante enlaces), la actualización de la información, si la información es accesible u ofrece complejidad para ser encontrada dentro de la web (midiendo el número de clics necesarios para que sea encontrada), la claridad del lenguaje, el carácter reutilizable de los datos, el lugar de publicación de los datos dentro de la web, la existencia de un banner que enlace directamente a la web de transparencia del Ministerio de Presidencia (o a la web de transparencia autonómica o local, en caso de que la institución analizada pertenezca a dicho ámbito público), la accesibilidad web y la estructura (si sigue la estructura de la Ley 19/2013).

⁷ *Ibidem*. P. 29.

OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA EN PUBLICIDAD ACTIVA			
I N F O R M A C I Ó N	PUBLICACIÓN DE LA INFORMACIÓN		PUNTUACIÓN
	CRITERIOS		MÁXIMA
	Contenido de la Publicación		100 PUNTOS
	Forma de la Publicación		100 PUNTOS
	Actualización de la Publicación		100 PUNTOS
	ATRIBUTOS DE LA INFORMACIÓN		PUNTUACIÓN
	CRITERIOS		MÁXIMA
	Accesibilidad		100 PUNTOS
	Claridad		100 PUNTOS
	Estructurada		100 PUNTOS
Reutilización		100 PUNTOS	
		SOPORTE WEB	PUNTUACIÓN
		CRITERIOS	MÁXIMA
		Accesibilidad	100 PUNTOS
		Estructurada	100 PUNTOS
		Lugar de la Publicación	100 PUNTOS
		Disponibilidad de <i>banner</i>	100 PUNTOS

Fuente: Tabla extraída del Informe Final sobre MESTA de AEVAL.

Como se puede comprobar en la tabla, todos los indicadores tienen el mismo valor, lo que supone no sólo un cambio respecto de los modelos de indicadores centrados en la cantidad, sino, bajo nuestro punto de vista, una ruptura con los mismos, ya que la cantidad de la información publicada pasa a ser una variable más, en este caso, sólo el 9% de la nota final, lo que puede comportar, como veremos a continuación en el apartado final, situaciones no deseables.

5. EL CONCEPTO DE TRANSPARENCIA EMPLEADO Y SU OPERACIONALIZACIÓN

En los trabajos de Paul Lazarsfeld ya quedó clara la importancia que tienen la definición de los conceptos como pieza primera para la medición de los fenómenos sociales. Si no sabemos qué estamos midiendo o tenemos una concepción vaga del concepto que se pretende medir o incluso del concepto que se encuentra detrás de cierta medición, tendremos problemas de validez de primer orden en las herramientas de investigación social empleadas, claro está, también en el caso de los indicadores sociales. En su artículo *De los conceptos a los índices empíricos* (Boudon y Lazarsfeld, 1973) estableció las 4 fases que debía cumplir el proceso de construcción de índices empíricos: la representación literaria del concepto, la especificación de las dimensiones, la elección de los indicadores observables y la síntesis de los indicadores o elaboración de índices. El proceso se concertaría en una primera fase en la generación de una imagen abstracta caracterizada por no estar concretado el concepto aún, después se pasará a la definición más explícita del concepto mediante la especificación de sus partes o dimensiones, a continuación se seleccionarán los indicadores correspondientes a las distintas dimensiones establecidas y, por último, se constituye el índice a partir de la integración de los distintos indicadores.

La importancia en la rigurosa y concreta definición conceptual detrás de un índice y de sus distintos indicadores, radica en que su ausencia asegura un problema de validez elemental, los indicadores no medirán lo que pretenden medir, porque no está claro qué pretenden medir. Ello se encuentra conectado con el isomorfismo, que ya señaló Campbell, que se establece en cualquier investigación entre concepto y las dimensiones del mismo y de éstas con sus distintos indicadores, los conceptos siempre trascenderán a sus variables y las dimensiones a los indicadores, por tanto, los indicadores sólo podrán medir una parte del concepto (Díez Nicolás, 1967). Un indicador será la parte observable de un de un fenómeno que permite observar otra parte no observable del mismo (Chavalier *et al.* 1992). Todo ello debido a que en Ciencias Sociales no contamos con mediciones de tipo fundamental (Ibáñez, 1985; Muñoz, 1998). Por ello, la definición del concepto de *transparencia* será un paso básico para poder asegurar la

validez de cualquier índice. Esto sucede de forma desigual pero insuficiente en los dos casos estudiados.

Según la “Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción”⁸ de Transparencia Internacional España: “La transparencia es la cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios públicos, empleados públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas”. Ya que esta definición es claramente insuficiente para desarrollar un conjunto de índices como los de TIE, parece razonable encuadrar a los mismos dentro del *movimiento de los indicadores sociales* que llegan “al acercamiento de la comprensión social aplicando el método inductivo donde las observaciones y la medición preceden al concepto a evaluar”(Rodríguez Jaume, 2002: 118), siendo datos empíricos que guardan relación con el concepto de la transparencia, pero sin que hayan surgido desde un planteamiento metodológico-conceptual, que daría como resultado la conformación de indicadores conceptuales sobre los que se podría desarrollar mayor conocimiento científico. Más al contrario, en la web de esta institución no se recoge planteamiento teórico alguno sobre el que se asienten estos indicadores y, además, se ha reconocido en múltiples ocasiones desde la organización que se produce un debate sobre los indicadores a incluir en cada edición entre expertos considerados por la organización⁹.

En cambio, para el MESTA principalmente enfocado a evaluar el cumplimiento de la LTAIBG, debería ser más diáfana su construcción conceptual, ya que ésta se debería haber contenido en la norma. Sin embargo, no es así, ya que la LTAIBG no cuenta con un apartado de *definiciones* como sí incorporan la mayoría de leyes autonómicas de transparencia ni encontramos una definición de dicho concepto en su exposición de motivos. Se produce un vacío conceptual en la ley que AEVAL asume en sus trabajos metodológicos de construcción del MESTA como se indica claramente cuando explicitan su objeto de estudio “es el conjunto de obligaciones de transparencia, contenidas en la LTAIBG, referidas a la publicidad activa y al derecho de acceso a la información pública, para los sujetos obligados, así como la forma en que han de llevarse a cabo”¹⁰, es decir, que lo que AEVAL pretende es desarrollar un índice que evalúe el cumplimiento de las obligaciones de la ley, no el nivel de transparencia, aceptando la indefinición teórica como base.

Por todo ello, resulta evidente que ninguno de los dos índices cumple el primer paso señalado por Lazarsfeld al no definir teóricamente el concepto empleado de transparencia empleado, sobre el que se debería asentar una posterior dimensionalización del mismo, lo que algunos autores consideran fundamental: “La fase de análisis conceptual se presenta como la más importante y relevante en la investigación empírica, puesto que es la que determina la validez y significación del proceso de medición al que hemos sometido un hecho o fenómeno social. Cuanto mayor sea la claridad con que se expongan los conceptos, mejor será su operacionalización y, en consecuencia, su medición más se ajustará al marco teórico desde el que se enunció” (Rodríguez Jaume, 2000: 154).

En cambio, sí podemos advertir que ambos optan por señalar y diferenciar estas dimensiones. MESTA las encuentra prefijadas en su norma de referencia, concretamente en los artículos 6, 7 y 8 de la misma, que señalan la “Información institucional, organizativa y de

⁸ Consultable aquí: <http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>

⁹ Como indicó su actual Presidente, Jesús Lizcano, en la conferencia que impartió en el I Congreso de Transparencia celebrado en la Universidad Complutense del 28 al 30 de septiembre de 2016, en relación a la edición del ITA para 2017.

¹⁰ *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final*. P. 10.

planificación”, “Información de relevancia jurídica” y la “Información económica, presupuestaria y estadística”. Estas son las 3 dimensiones de la transparencia que debe evaluar MESTA y que como vemos, constan de 7 subdimensiones. Para los índices de Transparencia Internacional, sus dimensiones han variado entre los distintos índices, pero casi todos han mantenido un conjunto de dimensiones estable: información sobre el órgano, información sobre la relación con los ciudadanos y la participación ciudadana, información económico-financiera, información sobre la contratación de servicios e información sobre urbanismo y obras públicas. Por tanto, TIE ha desarrollado sus índices sobre 5 dimensiones principales, con unas subdimensiones que han experimentado cambios edición a edición. Además, como ya hemos visto, las dimensiones contenidas en MESTA no sólo hacen referencia a las áreas de transparencia relevantes sino al desempeño de la misma en relación a cualidades transversales que deben cumplirse en todas sus áreas, es lo que hemos llamado indicadores sobre la calidad de la información, aunque no son indicadores cualitativos en el sentido metodológico, sino que afectan a características de la información publicada que entroncan con su calidad, como el carácter reutilizable de los datos o el lenguaje claro de los mismos.

El tercer paso para Lazarfeld, la construcción de indicadores sociales que midan las distintas dimensiones del concepto teórico, tiene una materialización peculiar en ambos casos, como ya hemos visto, por un lado MESTA sólo puede optar por convertir automáticamente cada disposición legal sobre publicidad activa de la LTAIBG en un indicador de su respectiva dimensión, así como con las diferentes dimensiones de “calidad de la información publicada” que se convierten en otros tantos indicadores, siendo un conjunto rígido de indicadores limitados al marco legal establecido. Transparencia Internacional, por su parte, va adaptando y revisando edición a edición mediante una suerte de método inductivo de revisión por consenso de los colaboradores elegidos, aunque no han ofrecido nunca un listado de los mismos, y mediante el sistema de descarte de los indicadores ampliamente aprobados en ediciones anteriores con la intención de generar un modelo de evaluación de una transparencia pública progresivamente más exigente.

Las variables con las que han trabajado en casi todos los casos estos índices son de carácter cualitativo o no métrico, ya que son ordinales al fijarse en atributos que existen o no existen, es decir, binarios (DANE, 2012). Los indicadores de transparencia comprueban en su inmensa mayoría 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). Parece un contrasentido, pero metodológicamente las variables y los indicadores que están enfocados a medir la publicación de la información son de carácter cualitativo, mientras que algunos que se han desarrollado para evaluar la “calidad” de dichos datos, se han construido cuantitativamente¹¹. Esto es una construcción teórica, metodológica y técnica, basada en el isomorfismo entre el sistema teórico y el matemático (Torgerson, 1958, citado en López-Roldán y Fachelli, 2015), que produce una traducción operativa de los conceptos y puede generar distintas escalas o niveles de medición. En el caso que nos ocupa, dichas escalas han sido normalmente ordinales al no proporcionarlos una idea de distancia precisa.

Este es el caso de todos los indicadores de los índices desarrollados por Transparencia Internacional, por citar un ejemplo, el indicador N°1 de su primer índice publicado, el ITA 2008: “Se difunde información sobre la composición política de los cargos electos del Ayuntamiento”. El indicador medía la publicación (sí) o la no publicación (no), estableciendo una escala ordinal de medición. Posteriormente, de cara a construir el índice, como veremos más adelante, se les

¹¹ Esta distinción se construye en base a diferenciación entre variables métricas y no métricas, aunque es muy común también establecer la diferenciación entre indicadores cualitativos y cuantitativos en base a que estén destinados a evaluar percepciones, intenciones y aspectos subjetivos, o destinados a cuestiones objetivas (Rodríguez Jaume, 2002).

asignan a dichas respuestas binarias, valores numéricos, pero esto no deja de categorizarlos como variables ordinales. En sus últimas ediciones, Transparencia Internacional ha introducido la figura del cumplimiento parcial del indicador, por lo que el abanico de la escala se abre a tres opciones, sí, no y parcialmente. Ello no transforma el nivel de medición, porque como ya hemos explicado, el nivel ordinal permite establecer un orden y jerarquía, sabiendo que la publicación total es mayor que la parcial y la parcial que la inexistente, pero no llegando a poder determinar la distancia exacta entre las mismas (López-Roldán y Fachelli, 2015).

ICPA, como hemos explicado es un índice compuesto por 10 indicadores, el primero de ellos compuesto lo que viene a ser equivalente a que su primer indicador es un índice en sí mismo (Rodríguez Jaume, 2002). Pero centrándonos en el nivel de los indicadores simples que lo conforman, podemos afirmar que maneja diferentes escalas de medición. Por ejemplo, el primer indicador, “Contenido de publicación” presenta una escala de medición ordinal idéntica a la citada de Transparencia Internacional, valorando la publicación o no de los contenidos exigidos, mientras que otros como el de “Accesibilidad” emplean una escala de valoración de 0 a 10 por el evaluador, que claramente se enmarca en la escala de medición de intervalo, caracterizada por ser aquella que permite establecer distancias concretas entre sus valores, pero cuya carencia de atributo no equivale a cero absoluto sino que está fijada arbitrariamente (López-Roldán y Fachelli, 2015). Mientras que, por último, otros indicadores como el de “Reutilización” presentan una escala de razón, ya que miden el % de indicadores pertenecientes al “Contenido de publicación” que se efectúan mediante formatos reutilizables. En esta última, el cero sí es la ausencia absoluta de valor.

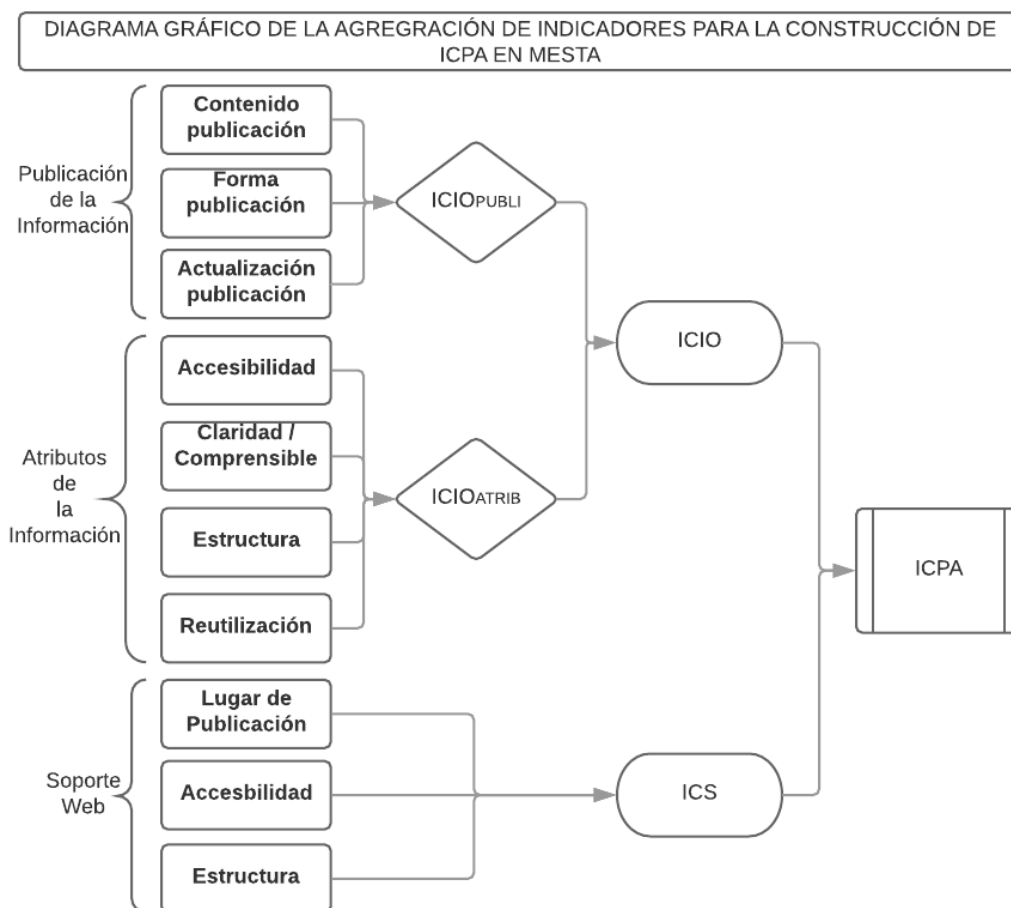
Escala de Medición de los indicadores de MESTA	
Indicador	Escala
Contenido de publicación	Ordinal
Forma de publicación	De razón
Actualización de la publicación	Ordinal
Accesibilidad	De intervalo
Claridad/comprendible	De intervalo
Estructura	De intervalo
Reutilización	De razón
Lugar de publicación	Ordinal
Accesibilidad	De razón
Estructura	De intervalo
Banner	Ordinal

Fuente: Elaboración propia.

El último paso señalado por Lazarsfeld es el de construcción de índices sociales sobre las bases de los indicadores empleados. Este suele ser un paso muy usado en Ciencias Sociales para obtener niveles superiores de medición en cuanto a la escala empleada (López-Roldán y Fachelli, 2015). Transparencia Internacional realiza esta acción de la forma más sencilla posible, realizando un sumatorio de los 80 indicadores de los que constan sus índices, sin establecer ponderación alguna entre los mismos, teniendo todos el mismo peso en el resultado final, y suele presentar sus valoraciones en una nota final de 0 a 10. Mientras que MESTA desarrolla un procedimiento para la construcción del índice que tiene numerosas ramificaciones y subíndices, toda vez que, como ya hemos dicho antes, diferencia entre Índice del Cumplimiento en Publicidad Activa (ICPA) e Índice de Transparencia en Publicidad Activa (ITPA). El más importante a considerar es el primero, ya que es efectivamente el que tiene mandato de desarrollar el CTBG, además, el segundo actualmente se encuentra en una indefinición metodológica por cuánto en ningún momento se menciona en los trabajos de AEVAL ni del

CTBG qué son las “informaciones no obligatorias” ni cómo se pueden diferenciar de cualquier elemento ajeno a la publicidad activa.

La agregación de indicadores que da lugar al ICPA, se hace mediante dos índices o indicadores compuestos: el Indicador de Cumplimiento de la Información Obligatoria (ICIO) y el Indicador de Cumplimiento del Soporte Web (ICS). A su vez el primero se divide en ICIO_{PUBLI} e ICIO_{TRIB}. En el gráfico siguiente se comprueba de forma gráfica esta agregación.



Fuente: Elaboración propia

No obstante, pese a esta aparente complejidad de diseño, la agregación de los distintos indicadores es relativamente sencilla, se trata de una media aritmética simple o sin ponderar de los valores de sus 10 indicadores, expresada en nota de 0 a 10, más allá de que con los que conforman los indicadores de publicación, los indicadores de atributos de la publicación y los indicadores del soporte web, se pueda desarrollar índices disociados del global. A estos 10 se le podría sumar, también, el indicador de existencia de banner de enlace a la página de transparencia de referencia, ya se en el marco nacional la del Ministerio de la Presidencia o en el marco autonómico la página de transparencia equivalente. La incorporación de este indicador se incorporaría dentro del ICS y daría como resultado el ICS_{PLUS}.

6. VALIDEZ Y FIABILIDAD

Los dos conceptos básicos para la calidad de las aportaciones científicas en cuanto a los instrumentos de medición son los de *validity* y *reliability*, validez y fiabilidad. En el texto clásico de Carmines y Zeller (1979) se identifican tres modalidades de validez: validez de contenido, validez de criterio y validez de constructo o conceptual. La primera se alcanzaría cuando la medición abarca de la forma más completa posible las diferentes dimensiones del concepto que

se pretende medir, prácticamente supone una relación directa entre número de indicadores destinados a medir el concepto y validez de contenido. En este sentido, los índices de Transparencia Internacional constan de 80 indicadores, mientras que las obligaciones que el CTBG ha interpretado que contiene la LTAIBG son 60, siguiendo este criterio el primero tendría mayor validez de contenido. Sin embargo, los otros 10 indicadores que hemos citado más arriba, hacen que se valoren muchos otros criterios de la información publicada que le dan mayor contenido y evalúan más dimensiones.

En cuanto a la validez de criterio se materializa cuando se aproximan los resultados obtenidos con los de otro instrumento generalmente aceptado para la valoración del mismo concepto. Por lo que esta validez sólo la podríamos examinar en MESTA viendo precisamente su aproximación a los resultados de las valoraciones de Transparencia Internacional que están claramente aceptadas para la medición de la transparencia en España. Sin embargo, ni siquiera para una de ellas podemos desarrollar demasiada reflexión sobre su validez de criterio, ya que hasta la fecha sólo hay dos instituciones que hayan sido valoradas tanto por Transparencia Internacional como por MESTA y no lo han sido sincrónicamente: el Congreso de los Diputados y el Senado. Como se puede ver en la Tabla II, en el caso del Senado las valoraciones son muy aproximadas mientras que en el caso del Congreso de los Diputados divergen abultadamente, pero, dado que MESTA evaluó al año siguiente es posible que en dicho tiempo se hubiesen producido mejoras significativas en la publicidad activa de la institución. Además, este tipo de validez tiene como contrapunto el hecho de que, si la medida consolidada es errónea o está sesgada, se puede considerar inválida una medida nueva que en realidad no lo es (De Vaus, 1990, citado en Cea D’Ancona, 1998).

TABLA II: VALIDEZ DE CRITERIO		
	IPAR 2016	MESTA 2017
Senado	8,25	8,62
Congreso de los Diputados	6,88	8,33

Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo el esquema de Carmines y Zeller, resta la validez de constructo o conceptual, que es de la que más hemos hablado en las páginas precedentes, sobre todo, cuando basándonos en el modelo de 4 fases propuesto por Lazarsfeld se refería la importancia trascendental que tenía una rigurosa definición teórica del concepto, ya que dicha validez comprueba la adecuación entre definición conceptual y operativa. Si no tenemos clara la definición conceptual, como sucede tanto en los índices de Transparencia Internacional España como en el sistema MESTA del CTBG, difícilmente podremos comprobar si ésta se adecúa a la definición operativa.

En cuanto a la validez del diseño de la investigación (Concha *et al.*, 2011) se divide en validez interna y externa. La interna se refiere fundamentalmente al control de variables, aunque este supuesto no es el que nos ocupa en esta artículo, por cuanto estamos analizando dos herramientas de medición de la transparencia y no ya las consecuencias o relaciones que éstas pueden tener con otras variables, mientras que la segunda, la validez externa, se produce cuando los resultados de la medición pueden inferirse a un universo teóricamente predefinido, en dos sentidos, espacial y temporal (López-Roldán y Fachilli, 2015). Sobre este último tipo de validez sí podemos pronunciarnos en la aplicación hasta ahora de ambos instrumentos, mientras que MESTA sólo ha sido aplicado a la fecha a los órganos constitucionales y reguladores (15) y MESTA I Región de Murcia sobre un conjunto heterogéneo de las distintas categorías de sujetos obligados en su marco de competencia (13), sus números son lo suficientemente pequeños como para no tener validez externa. En cuanto a la aplicación de los índices de Transparencia Internacional, INTRAG, INCAU, INDIP, IPAR e INFUT, se aplican a todo el universo de instituciones a las que va destinado, por lo que la muestra es igual a la población, pero dichas

mediciones flaquean en su validez ecológica, uno de los componentes de la validez externa, por cuanto es difícil pensar que puedan ser extrapolables a un ambiente distinto de su ámbito (Concha *et al.*, 2011). Por otro lado, la validez externa de ITA, con una muestra de 110 ayuntamientos de un universo de 8.114, lo que supone el 1,35% del total dejando sin evaluar a los municipios que comprenden el 52,23% de la población española, es claramente inválida.

En cuanto a la fiabilidad, se trata de que los métodos de medición sean estables y consistentes en sus resultados, es decir, que los resultados en mediciones repetidas han de ser iguales para que la medición sea fiable (Cea D'Ancona, 1998). Las técnicas más usadas para la medición de la fiabilidad son las del método test-retest., el método alternativo, el método de las dos mitades y el método de consistencia interna alpha de Cronbach. Sin embargo, en este artículo no hemos desarrollado la aplicación de ningún recurso estadístico para la evaluación de la validez y la fiabilidad, sino que nuestra discusión ha sido únicamente teórica. Consideramos interesante que en futuros trabajos se aborde esta cuestión y una primera aproximación parece que los retos para la fiabilidad se producirán especialmente en MESTA, debido a la existencia de indicadores que introducen la valoración subjetiva por parte del evaluador, como el indicador de "Claridad" que evalúa en una escala de 0 a 10 la claridad del lenguaje. Es difícil pensar en un buen desempeño en la fiabilidad inter investigadores si los indicadores de esta índole no se perfeccionan en MESTA.

7. POTENCIALES MEJORAS A LOS ÍNDICES DE TRANSPARENCIA INTERNACIONAL Y MESTA

Comenzado por los índices desarrollados por TIE, hemos de reconocer que éstos no tienen un carácter público y oficial, como sí lo tiene el sistema MESTA al estar desarrollado por AEVAL y pertenecer al CTBG. Este hecho, muy probablemente, hará que la expansión de MESTA sea importante en los próximos años, por encima de otros modelos consolidados como los de TIE. Sin embargo, el carácter potencial de autoevaluación que el CTBG le ha conferido a MESTA, aunque no sea un carácter exclusivo, puede debilitar mucho la herramienta. Hasta la actualidad, sólo se han producido 2 análisis con este sistema: el primero desarrollado por el CTBG dirigido a los órganos constitucionales y a los organismos reguladores, con un total de 15 sujetos evaluados, aplicando el ICPA y el ITPA, que fue presentado en abril de 2017 y que se puede consultar en la página del CTBG¹². El segundo, desarrollado por el Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia sobre un total de 13 sujetos obligados propios de su ámbito de control, con el módulo común y aplicando exclusivamente el ICPA, que fue presentado en julio de 2017, que se puede descargar en su web¹³ y del que este autor fue el investigador del trabajo de campo y análisis de resultados¹⁴. Como vemos, estos dos ejemplos iniciales han sido dirigidos por los organismos de control de la transparencia activa legitimados legalmente para emitir evaluaciones objetivas. Si dichas evaluaciones se llevan a cabo en un tiempo futuro por personal de las propias instituciones analizadas, la herramienta corre el riesgo de devaluarse y no contar con la credibilidad suficiente (Martínez del Olmo, 2005), por debajo de la que se le concede por méritos propios a asociaciones tan contrastadas como TIE.

Otra cuestión troncal parece la necesidad que establece MESTA de un paso previo para la evaluación de la transparencia activa, un paso sin el cual no se puede conocer el conjunto de obligaciones que le son de aplicación a un sujeto. Por lo tanto, ello implica que se debe dar la colaboración activa del sujeto estudiado para que poder evaluarlo. Esto implica un reto importante de cara al futuro si, como parece ser, MESTA quiere ser una herramienta que llegue donde otras no lo han hecho. Es evidente que los sujetos obligados más importantes tienen altos

¹²http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/actualidad/noticias/hemeroteca/2017/04/20170419.html#.WeOqsWiOPIU

¹³[http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=56785&IDTIPO=100&RASTRO=c2789\\$m](http://www.carm.es/web/pagina?IDCONTENIDO=56785&IDTIPO=100&RASTRO=c2789$m)

¹⁴<http://www.laopiniondemurcia.es/comunidad/2017/07/28/polemica-molina-pensado-dimitir-pesar/848648.html>

incentivos para participar y responder al *cuestionario de actividades*, pero esto puede que no suceda del mismo modo en sujetos menos relevantes, como es el caso de pequeños ayuntamientos o asociaciones privadas, los cuales pueden tener más incentivos para no ser analizados que para responder, pese a que la no respuesta conlleve una sanción mediante la opinión pública. Por poner un ejemplo, el ITA de TIE tuvo en sus primeras ediciones un considerable número de silencios: así sucedió en el 19% de los casos en 2008, el 16% en 2009, el 4% en 2010 y el 7% en 2012. Todo ello, para los 100 ayuntamientos de mayor población en su primera edición y para los 110 de más población en las siguientes, por lo que es de esperar que ayuntamientos más pequeños con menores cotas de transparencia activa, como han evidenciado trabajos que han abordado su estudio (Ros Medina, 2016), ofrezcan mayores porcentajes de silencio.

Esta situación es relevante, debido a que MESTA no desarrolla ninguna salida a la posibilidad de no tener respuesta ante el envío de un *cuestionario de actividades*, situación que el ITA o cualquiera de los otros índices de TIE, resuelve simplemente realizando la medición del conjunto global de indicadores como si todos fuera de aplicación. Habría sido mucho más sencillo, ya que la fórmula elegida no responde a una especificación de la LTAIBG, haber exigido a todo sujeto obligado que informe de aquellas obligaciones legales que no le son de aplicación por no desarrollar actividad que las genere, como puede ser una asociación que no haya firmado contratos, un ayuntamiento que no tenga encomiendas de gestión o una empresa pública que no haya firmado convenios, etc. Esto simplificaría la aplicación del MESTA, eliminando un paso previo a la evaluación que comporta una extensión considerable del proceso y a gran escala puede suponer mucho más coste de aplicación.

Otro aspecto metodológicamente criticable es la creencia en las respuestas que presupone el sistema MESTA en cuanto a los *cuestionarios de actividades*. Si un sujeto obligado falsea su respuesta y no admite que le son de aplicación ciertas actividades o argumenta que no las ha practicado en los últimos 12 meses, cláusula que deja sin aplicación la obligación según MESTA, dicha respuesta debe ser validada por el evaluador. Sin embargo, como demostró el informe MESTA I Región de Murcia del que hemos hablado antes, parece que puede ser generalizado el error en la respuesta, intencionado o no, de hecho, de las 13 instituciones analizadas de dicho informe, a 10 de ellas se les respondió por parte del Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia realizando correcciones sobre sus respuestas al cuestionario, ya que las mismas eran discordantes e incoherentes en muchos casos. Por citar un ejemplo, hubo 4 instituciones que contestaron que la “Normativa aplicable a la organización” no era una información que tuviesen la obligación de publicar.

En cuanto al equilibrio entre la importancia conferida a la cantidad de información publicada y la calidad de la misma en las metodologías, parece que ninguna alcanza un punto óptimo entre los dos enfoques que obtenga el máximo potencial de una integración que se hace imprescindible si queremos realizar un análisis completo y más útil. En primer lugar, los enfoques adoptados por TIE están excesivamente centrados en la cantidad. Esta exigencia, para los primeros estadios de implantación de la transparencia activa en las administraciones públicas españolas, parece más que acertada, pero, como reveló la prueba realizada por el INCAU 2016, es en las características de calidad de la información publicada donde en la actualidad se produce el menor cumplimiento de las exigencias propias a la transparencia activa. En cambio, MESTA opta por un planteamiento que está muy alejado del anterior, tanto que podemos decir que sacrifica casi totalmente el enfoque de la cantidad en pro del de la calidad. Esto es así, ya que la publicación o no de la información cuenta una onceava parte de la nota final. Es decir, la cantidad de información publicada cuenta tanto como que ésta se publique directamente en la web de referencia o que sea reutilizable.

No defendemos desde aquí, que la calidad de la información no sea absolutamente necesaria a la hora de evaluar el nivel de transparencia activa de una institución, precisamente defendemos lo contrario. Pero, esto no puede conducirnos al polo opuesto y que el hecho más primario de la transparencia activa, que se publique o no la información en sí misma, se equipare a una multiplicidad de variables más propias de la calidad de la información o del soporte de la misma. Entendamos que, la no publicación, supone la ausencia total de transparencia, tanto en cantidad como en calidad, por tanto, el paso entre la no existencia de información y la existencia de esa información relevante, debe ser más valorado que cada uno de los múltiples atributos de calidad de la misma o su soporte.

Por decirlo de otra forma, una medida ideal de compaginar la cantidad y la calidad, será hacer depender todas las variables de calidad de la variable de cantidad. Esto no sucede en el sistema MESTA, donde cada uno de sus indicadores pesan exactamente lo mismo en el resultado final. El motivo de este hecho es el siguiente según AEVAL: “todos los criterios tienen el mismo valor, ya que la LTAIBG no determina ninguna ponderación o diferenciación entre ellos.”¹⁵ Esta igualdad total entre variables, puede producir el siguiente contrasentido: una institución publica sólo el 10% de la información a la que está obligada, pero la totalidad de esa información está publicada directamente, actualizada, es accesible, clara, estructurada, en formato reutilizable, y su soporte web es accesible, estructurado, tiene una sección propia de transparencia visible en el inicio de su web y, por último, dispone de un banner de acceso a la web de transparencia de referencia, por ejemplo, la del Ministerio de la Presidencia. Recordemos que esta institución no publica el 90% de la información a la que está obligada: siguiendo el modelo propio de los índices de TIE, obtendría una nota de 1 sobre 10, en cambio, aprovechándose de la debilidad del enfoque sobre la cantidad en MESTA, bajo este sistema obtendría una sorprendente nota en ICPA de 9,1 sobre 10.

Este hecho se produce por una decisión lamentable que lleva a cabo MESTA y que podemos ver representada en las páginas 33 a 36 de su Anexo metodológico, donde se ofrece una guía de “ayuda para la cumplimentación de la aplicación de grabación en Excel de las informaciones”. Concretamente en su página 34 se recoge lo siguiente en relación a los indicadores centrados en la calidad en relación al primer indicador centrado en la cantidad: “En el caso de que haya marcado algún SI en la pregunta P1 deberá continuar con el resto de preguntas. Dichas preguntas solamente van referidas al conjunto de la información marcada en P1. Por ejemplo, una información que tiene 4 ítems, p1_1, p1_2, p1_3, p1_4 y se ha marcado un 1 (‘Sí’) en p1_1 y p1_2 y un 0 (‘No’) en p1_3 y p1_4, el resto de las preguntas solamente irán referidas a la información de p1_1 y p1_2, es decir, si la información de p1_1 y p1_2 se encuentra de manera directa deberá marcar un 100 en p2, y NO un 50. PARA EL RESTO DE PREGUNTAS (P2 A P7) SOLAMENTE SE TIENE EN CUENTA Y SE EVALÚA LA INFORMACIÓN DISPONIBLE MARCADA EN LA PREGUNTA P1”. Esta decisión despenaliza la ausencia de publicación de informaciones a las que la organización está obligada e introduce un grave defecto en todo el sistema de evaluación.

La experiencia analítica que supuso MESTA I Región de Murcia, indicó que el sesgo de los atributos de calidad y de soporte que tiene este sistema de evaluación se produce eminentemente para los casos de notas más bajas, ya que fue recurrente el ejemplo en dichos casos de instituciones con muy baja nota en publicación, la cual estaba en su totalidad publicada directamente en su web y eran necesarios menos de 3 clics para llegar hasta la misma, medida que otorgaba la máxima nota en accesibilidad de la información y carácter directo. Por ello, las notas más bajas en dicho informe fueron en torno al 2,5 sobre 10, revelando, bajo nuestra opinión, notas no lo suficientemente bajas ante situaciones de opacidad prácticamente total. Por ello, la evaluación metodológica de MESTA, debería dar lugar a soluciones que eviten estos sesgos, que afectan de forma evidente a su validez. La más sencilla sería eliminar la valoración

¹⁵ Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final. P.23.

disociada de los 7 indicadores de publicación y atributos que hemos visto en el párrafo anterior y realizar una valoración de cada uno de esos 7 indicadores en relación a cada información, de forma que la no publicación introduzca un 0 en cada uno de los 7 indicadores.

Por último, se debe hacer una crítica general a ambas metodologías: la exigencia de validez y fiabilidad a cualquier técnica en Ciencias Sociales, hace imprescindible que el “etiquetaje” metodológica sea lo más detallado y claro posible, con el objeto de que cualquier investigador pueda repetir la técnica y, por tanto, criticar los resultados. Hablando de metodologías de evaluación de la transparencia, el incumplimiento de este requisito fundamental se convierte en irónico, por cuanto supone además una falta de transparencia en el proceso de investigación. Este es el caso de TIE, al no detallar pormenorizadamente muchos de los conceptos usados en sus cuestionarios y no clarificar si exige para su cumplimiento requisitos de actualización o publicación directa. Los dossiers metodológicos de pocas páginas que encontramos en su web para cada una de las ediciones de sus índices, son totalmente insuficientes para cumplir este requisito. Una menor crítica hay que realizar al sistema MESTA en este sentido, ya que mediante los dos documentos comentados desarrollados por AEVAL, ha logrado de un nivel de detalle mucho más elaborado, sin embargo, el carácter complejo e incipiente de la herramienta, hace que tenga aún cuestiones por desarrollar, como ya hemos puesto de manifiesto durante estas páginas.

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE MEJORA

Como pone de manifiesto la literatura expuesta en el marco teórico de este artículo, la transparencia es un potente elemento a favor de controlar la corrupción pública, especialmente mediante sus instrumentos normativos más usados y reconocidos, las leyes de transparencia. Éstas son susceptibles de producir aumentos del control de la corrupción más importantes que los del resto de instrumentos clásicos de lucha contra la misma, pero, para ello, un elemento clave es la implicación social y el compromiso cívico generado. Las sociedades movilizadas a favor de la transparencia, usan los instrumentos que ponen a su disposición dichas leyes, para reducir la discrecionalidad política y los usos arbitrarios, mejorar la rendición de cuentas y colaborar a la creación de una cultura de la legalidad y el servicio al interés público.

En este contexto, no debemos desdeñar la importancia que han tenido y tienen los índices de transparencia, inicialmente desarrollados por la sociedad civil en una clara muestra de compromiso cívico que es, como ya hemos dicho, un elemento angular para controlar la corrupción. En nuestro país, el primer gran avance fue el protagonizado por Transparencia Internacional España con el desarrollo de multitud de índices y diversas ediciones de los mismos. Más recientemente, ha sido la propia Administración pública la que, mediante dos de sus instituciones destinadas a la mejora del buen gobierno, el CTBG y AEVAL, ha desarrollado un sistema de evaluación de la transparencia activa de carácter público y oficial. Estos instrumentos son hoy en día de gran relevancia para lograr que la transparencia avance en la administración y en los demás sujetos de relevancia pública sujetos a la LTAIBG y al resto de leyes autonómicas homólogas. Como dijo el filósofo inglés Jeremy Bentham “cuanto más te observo, mejor te comportas”. Esto no es una simple afirmación gratuita, sino que lo ha puesto de manifiesto recurrentemente que las instituciones sometidas a evaluación presenten importantes mejoras durante dichos procesos, como sucedió en el informe MESTA I Región de Murcia.

Sin embargo, estos dos grandes índices, el conjunto formado por los índices desarrollados por TIE y el MESTA, presentan debilidades metodológicas que deben ser señaladas en un intento de que sus instituciones responsables hagan un esfuerzo de mejora y evolución. Las más importantes son:

- Índices de Transparencia Internacional:

- Insuficiente definición teórica del concepto sobre el que se desarrollan ni de forma general ni particular sus distintos índices de transparencia. Esto genera a la postre una clara debilidad de su validez como instrumentos de medición.
 - La fiabilidad y validez de sus instrumentos no está garantizada en la medida de que no detallan suficientemente su metodología. Esto es una cuestión de la mayor relevancia, no sólo científica sino ética, ya que estamos hablando de una herramienta a favor de la ampliación de la transparencia que puede considerarse opaca en su metodología.
 - Presentan un enfoque exclusivamente centrado en la cantidad de información que, a la luz de la experiencia piloto centrada en la calidad del INCAU 2016, es insuficiente para evaluar la transparencia activa en la actualidad. Deben intentar desarrollar el enfoque ampliado a la calidad, más aún ahora que MESTA ha sentado un paradigma claro sobre la importancia del mismo.
 - Uno de sus índices más conocidos, el destinado a los Ayuntamientos (ITA), sólo es aplicado a una parte muy pequeña de los sujetos obligados, menos del 1,5%, por lo que su validez externa es inapreciable. Se deben realizar esfuerzos por ampliar este análisis, ya que hay trabajos que evidencia que la opacidad aumenta correlativamente con la disminución del tamaño del municipio analizado.
- Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia en la Actividad Pública (MESTA):
- Inexistente definición teórica del concepto sobre el que se desarrollan al no darse ninguna definición de transparencia en el texto legal que pretende evaluar, la LTAIBG. Esto genera una clara debilidad de su validez como instrumento de medición.
 - La posibilidad que establece de autoevaluación por los sujetos obligados, puede introducir un sesgo de menor objetividad al existir un interés publicitario de una buena valoración, con lo que socialmente se contribuiría a una baja credibilidad de la herramienta. El CTBG debería habilitar esta opción para uso interno de la misma y reservando los informes públicos a los órganos de control legitimados.
 - La necesidad del cuestionario de obligaciones para determinar el conjunto de obligaciones a evaluar sobre un sujeto, introduce el riesgo a la no recepción de respuesta y amplía considerablemente los plazos y los recursos necesarios para la evaluación. Sería más sencillo y práctico para evaluar sobre todo a organizaciones pequeñas, la exigencia de publicar las obligaciones a las que el sujeto está obligado y, al mismo tiempo, informar que no está obligado por el resto. Ello eliminaría un paso de la evaluación reduciendo costes, introduciría más seguridad en el proceso y conllevaría el resultado de una mejor información a los ciudadanos, que sabrían las obligaciones que no le son de aplicación a cada sujeto y no dudarían entre si se está ante una no obligación o ante una no publicación.
 - El *cuestionario de actividades*, además, puede producir respuestas erróneas o falsas, por lo que no parece un instrumento fiable.
 - El sesgo introducido por la valoración por igual de cada una de las 11 variables que puede llegar a manejar MESTA, conlleva una infravaloración del elemento primario de la transparencia activa: la publicación o no de la información a la que el sujeto está obligado. Actualmente, dicha publicación sólo colabora al 9% final de la nota de MESTA, con lo que se podrían llegar a producir casos de altas valoraciones con muy poca información publicada. Más aún: en el momento en que se desarrolle el uso de esta metodología, este “*glitch*”, tecnicismo con el que se denomina en informática a las consecuencias imprevistas de un software, podría emplearse en una especie de fraude de ley para obtener altas valoraciones.

Esta reflexión se realiza con el objeto de mejorar la robustez metodológica de los indicadores y con el ánimo de que siga difundiéndose su uso como herramienta útil para introducir en las agendas de los decisores de estas instituciones, la transparencia pública como un elemento demandado por los ciudadanos y conocido por éstos, en sus desarrollos positivos y en sus fallas de aplicación. Este es precisamente el valor que aportan los índices, al ser herramientas que sintetizan en una nota final valorativa la cantidad y/o calidad de la información publicada mediante las herramientas de transparencia activa, de forma que los ciudadanos, los medios, los partidos y los propios gobiernos, pueden conocer estos resultados y difundirlos. Por todo ello, los índices de transparencia han tenido y seguirán teniendo un alto impacto social y un cierto valor académico. Más aún si entre todos colaboramos a su perfeccionamiento.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Aristóteles (1965): “La Política”. Madrid: Espasa Calpe.
- Carmines, E.G.; Zeller, R.A. (1979): “Reliability and validity assessment”. Beverly Hills: Sage.
- Cea D’Ancona, M.A. (1996): “Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social”. Madrid: Síntesis.
- Chevalier, S.; Choiniere, R.; Bernier, L. (1992): *User Guide to 40 Community Health Indicators*. Ottawa: Community Health Division, Health and Welfare Canada.
- Concha, V.; Barriga, O.; Henríquez, G. (2011): “Los conceptos de validez en la investigación social y su abordaje pedagógico”. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*. Vol. 1, nº 2, segundo semestre, pp. 91-111.
- Dahl, R. (1974): “Poliarquía: participación y oposición”. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- Delgado Morales, F. (2015): “Sistemas de Medición y Transparencia en los Ayuntamientos”. *Revista Española de la Transparencia*, nº 0, 12-20.
- Diez Nicolás, J. (1967): “Segundo Estudio de Indicadores Sociales”, en Fundación FOESSA, *Tres estudios para un sistema de indicadores sociales*. Madrid, Euramérica, pp.191-282.
- Fox, J. (2007): “The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability”. *Development in Practice* 17(4–5): 663-71. [Fecha de consulta: 12/07/2017].
- Gutiérrez López, J.A. (2012): “Guía para Diseño, Construcción e Interpretación de Indicadores”. Publicación digital. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). [Fecha de consulta: 18/02/2018].
https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Guia_construccion_o_interpretacion_indicadores.pdf
<http://dx.doi.org/10.1080/09614520701469955>
<http://www.againstcorruption.eu/publications/anti-corruption-revolutions-civil-society-steps>
- Ibáñez, J. (1985): “Las medidas de la sociedad”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 29, 85-127.
- Islam, R. (2006): “Does More Transparency go along with Better Governance?”. *Economics and Politics*, Vol. 18, nº 2 (Julio 2006), págs. 121-167.
- Ixtacuy, L.; Prieto, J.; Wills, M. (2014): “Anti-corruption revolutions: when civil society steps in”. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*. Working Paper nº 44 [Fecha de consulta: 09/04/2017].
- Jensen, M.; Meckling, W. (1976): “Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure”. *Journal of Financial Economics*, Vol. 3, nº 4 (Octubre 1976), págs. 305-360.
- Lizcano, J. (2016): “Transparencia y prevención de la corrupción: El rol de la sociedad civil”, en *La corrupción en España*, Lapuente, V. (Coord.) Madrid: Alianza Editorial.
- López-Roldán, P.; Fachelli, S. (2015): “Metodología de la Investigación Social Cuantitativa”. Publicación digital. Depòsit Digital de Documents. Universidad Autónoma de Barcelona. [Fecha de consulta: 18/02/2018]. <https://ddd.uab.cat/record/129382>
- Maravall, J.M. (2003): “El control de los políticos”. 1º Edición. Madrid: Taurus.

- Morlino, L. (2005): “Democracia y democratizaciones”. Madrid: CIS.
- Mungiu-Pippidi, A. (2016): “The good, the bad and the ugly: Controlling corruption in the European Union”. *Anticorrup. Anticorruption Policies Revisited: Global Trends and European Responses to the Challenge of Corruption*. [Fecha de consulta: 17/03/2017]. <http://anticorrp.eu/publications/the-good-the-bad-and-the-ugly-controlling-corruption-in-the-european-union-3/>
- Mungiu-Pippidi, A. (2013): “FOIA as an Anti-Corruption Tool”. *European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building*. Working Paper nº 34. [Fecha de consulta: 17/03/2017]. <http://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2013/04/WP-34-FOIA-as-an-anti-corruption-tool1.pdf>
- Muñiz, J. (1998): “La medición de lo psicológico”. *Psicothema*, Vol. 10, nº 1, pp. 1-21.
- O’Donnell, G. (2001): “Accountability Horizontal: La Institucionalización Legal Accountability Horizontal.” *Revista de Reflexión y análisis político* 7: 11-34.
- Ostrom, E. (1998): “A behavioral approach to the Rational Choice Theory of collective action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997”. *The American Political Science Review*, Vol. 92, nº 1 (Marzo 1998), págs. 1-22.
- Ros Medina, J.L. (2016): “Evaluación de la transparencia local en la Región de Murcia 2016. Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA 2014)”, en Marco Marco, J.J. y Pérez Gabaldón, Marta (Coord.) *Radiografiando la democracia: Un estudio sobre corrupción, buen gobierno y calidad democrática*. Valencia: U. CEU Cardenal Herrera.
- Schumpeter, J. (1968): “Capitalismo, Socialismo y Democracia”. Madrid: Aguilar.
- Villoria, M. (2012): “Transparencia y valor de la transparencia. Marco conceptual” [La Transparencia en los Gobiernos locales: Una apuesta de futuro. Publicación digital]. Fundación Democracia y Gobierno Local. [Fecha de consulta: 17/03/2017]. www.gobiernolocal.org/docs/publicaciones/Transparencia_ponencias2.pdf
- Villoria, M.; Jiménez, F. (2014): “Estado de Derecho, cultura de la legalidad y buena gobernanza”, en Wences, I., Conde, Rosa, y Bonilla, Adrián, eds. *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y experiencias*. FLASCO Secretaría General.
- Wences, I. (2010): “Cultura de la legalidad y rendición de cuentas social”, en: Villoria, M. y Wences, I. (eds.): *Cultura de la legalidad: Instituciones, procesos y estructuras*. Madrid: Los Libros de la Catarata.