

¿QUÉ CONDICIONES FAVORECEN UNA TRANSPARENCIA PÚBLICA EFECTIVA? ARTÍCULO DE REVISIÓN

What conditions favor effective public transparency? A review article

MANUEL VILLORIA

Universidad Rey Juan Carlos

manuel.villoria@urjc.es

Cómo citar/Citation

Villoria, M. (2021).

¿Qué condiciones favorecen una transparencia
pública efectiva? Artículo de revisión.

Revista de Estudios Políticos, 194, 213-247.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>

Resumen

Los estudios sobre transparencia pública han florecido en las últimas tres décadas, pero las revisiones comprensivas de las investigaciones sobre el tema han sido limitadas, especialmente en español. Ello debilita las posibilidades de comprensión del fenómeno y dificulta el avance de las prácticas existentes. Para reducir este vacío, este artículo trata de, en base a una revisión exhaustiva de literatura, dar respuesta a preguntas como: (1) ¿Cómo ha sido definida y conceptualizada la transparencia en la literatura?; (2) ¿Qué condiciones favorecen que las políticas de transparencia tengan impactos positivos? Los resultados nos muestran que existen diversas condiciones y factores endógenos (controlables mediante el diseño de la política de transparencia) para explicar la calidad de los *outputs* y de los procedimientos vinculados a la transparencia, y que son requisitos necesarios, pero no suficientes, para los impactos deseados. Las condiciones exógenas (no controlables mediante estos diseños) se articulan en cinco grupos: sociales, institucionales, estructurales, políticos y económicos. En general, parecen coincidir en que sociedades con confianza institucional previa, políticas educativas y sanitarias de calidad y Administraciones meritocráticas son claramente más proclives a tener una transparencia efectiva y, con ello, una mejor gobernanza. Concluimos con reflexiones sobre vías futuras de investigación.

Palabras clave

Transparencia; corrupción; confianza institucional; productos; impactos eficacia.

Abstract

Academic studies of transparency have flourished in the last three decades. Nevertheless, comprehensive reviews of research on transparency have been limited, especially in Spanish. This research gap impedes our understanding of the overall body of knowledge on transparency and hinders the advancement of existing practices; this article, to address this gap, systematically reviews studies published on transparency and tries to answer these research questions: (1) How has the concept of transparency been defined and conceptualized in the literature? (2) What conditions favor transparency policies to have positive impacts? This research found diverse endogenous conditions and factors (controllable through the policy of transparency design) affecting the quality of outputs and procedures; they are necessary but insufficient prerequisites for the desired impacts. The exogenous factors (not controllable through public design) are divided into social, institutional, structural, political, and economical. Generally, they tend to coincide in that societies with prior institutional trust, sound educational and health policies, and meritocratic administrations are more likely to have effective transparency, which means better governance. Finally, we discuss future directions of research.

Keywords

Transparency; corruption; institutional trust; outputs; outcomes; effectiveness.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN. III. ¿CÓMO HA SIDO DEFINIDA Y CONCEPTUALIZADA LA TRANSPARENCIA (PÚBLICA) EN LA LITERATURA? IV. LA TRANSPARENCIA EFECTIVA. V. CONDICIONES QUE FACILITAN EL IMPACTO POSITIVO DE LA TRANSPARENCIA: 1. Condiciones endógenas y necesarias. 2. Condiciones exógenas. VI. CONCLUSIONES. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre transparencia pública han florecido en las últimas tres décadas (Hood y Heald, 2006; Bovens *et al.*, 2014; Alloa y Thomä, 2018; Grimmelikhuijsen *et al.*, 2020), pero las revisiones comprehensivas de las investigaciones sobre el tema han sido limitadas (Cucciniello *et al.*, 2017), especialmente en español. Ello debilita las posibilidades de comprensión de este fenómeno y dificulta el avance de las prácticas existentes. Para comenzar, estamos ante un concepto que, aunque se invoca repetidamente, raramente se define (Hood, 2007). El resultado es hablar de un valor evanescente que, se supone, genera beneficios sin límite y está exento de toda perversión. El incisivo ensayo de Byung-Chul Han (2013), destacando los efectos perversos de la transparencia aplicada a las relaciones sociales en las sociedades contemporáneas, nos abrió una nueva forma de entender la transparencia. También hay estudios recientes que señalan que el gobierno abierto ha contribuido al declive de la deliberación y el consenso, así como a incentivar la desconfianza en las instituciones democráticas (Pozen, 2019).

Múltiples estudios insisten en el valor instrumental y contextual de la transparencia. Por ello, identificar qué elementos debe incluir la transparencia para ser considerada tal nos aporta atributos constitutivos, pero no asegura su utilidad. Por ejemplo, Access Info elaboró en 2011 un ranking de calidad en las leyes de transparencia mundial. De acuerdo con los datos de 2019, con 128 países evaluados, los tres primeros países eran: Afganistán, México y Serbia. Dinamarca estaba en el puesto 105. En suma, hay que evitar reificar la transparencia y pasarla de un proceso o medio a un fin en sí misma (Barney, 2008: 91). Por todo ello, la primera pregunta que trataremos de responder es la de: (1) ¿cómo ha sido definida y conceptualizada la transparencia en la literatura?

Por otra parte, con vocación de utilidad pública, nos interesa identificar qué dice la literatura sobre los efectos positivos de la transparencia y cómo los

explica. Entendemos por transparencia efectiva aquella que permite un control eficaz de la acción pública y, al tiempo, genera confianza en el Gobierno y propulsa la efectividad de las políticas públicas. Para adoptar esta opción nos hemos basado en la amplia literatura sobre buena gobernanza (Kaufmann *et al.*, 2010), basada, a su vez, en los seminales estudios del institucionalismo económico sobre la conexión entre buenas instituciones y desarrollo económico y social (ver North, 1990; Knack and Keefer, 1995; Williamson, 2000; Rodrik *et al.*, 2004; Acemoglu and Robinson, 2013). Nuestro objetivo final ha sido ayudar a centrar la investigación en temas que sean útiles a los responsables públicos españoles en su diseño e implementación de políticas efectivas de transparencia. Todo ello, nos lleva a la pregunta: (2) ¿qué condiciones¹ favorecen que las políticas de transparencia tengan impactos positivos?

A partir de esta introducción, el artículo seguirá este itinerario. En primer lugar, explicaremos el método seguido. Después, revisaremos la definición de transparencia. Tras ello, haremos una breve mención a los efectos de la transparencia; posteriormente, intentaremos analizar, de acuerdo con la literatura existente, cuáles serían las condiciones endógenas (controlables mediante el diseño de las políticas de transparencia) que favorecen que los productos y procesos sean de calidad y puedan tener un impacto positivo. En suma, las condiciones previas necesarias para la calidad del producto, aunque no suficientes para el impacto. Más tarde, sistematizamos las condiciones exógenas (no controlables mediante el diseño de estas políticas) que favorecen que la transparencia aporte calidad de resultado. Finalizaremos con unas propuestas y conclusiones.

II. MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

La revisión de literatura ha seguido los siguientes criterios de búsqueda y selección. Primero, asumimos un enfoque multidisciplinar, centrado en estudios politológicos, económicos, jurídicos y sociológicos. Segundo, en coherencia con lo anterior, no se ha distinguido entre estudios cuantitativos o cualitativos. Tercero, se han seleccionado artículos que incluyeran en sus tópicos datos que ayudaran a conocer qué condiciona una transparencia efectiva. Cuarto, se ha puesto un énfasis en investigaciones sobre España.

El método ha sido doble, bibliométrico y documental. El análisis bibliométrico se ha usado para identificar el camino esencial seguido en el ámbito de

¹ Se usa el término «condición» y no «variable», dada la no operacionalización ni codificación de una gran parte de los complejos conceptos usados como explicativos o tautológicamente útiles por parte de numerosos autores estudiados.

investigación, mientras el análisis documental se ha realizado para identificar y analizar los tópicos preseleccionados en los artículos esenciales extraídos de la búsqueda. El análisis bibliométrico es un método que puede utilizarse para analizar los procesos de desarrollo científico y las relaciones estructurales de un ámbito de investigación, basándose en las citas, las cocitaciones y los autores (Chen, 2004). El análisis del camino principal es una técnica basada en citas que busca extraer trayectorias evolutivas de investigación de redes de citas. El método documental se adoptó para realizar análisis de la motivación, cuyo objetivo es identificar qué tipo de problema o reto impulsa al investigador a realizar la investigación. Las motivaciones de los artículos con temas similares a los que buscábamos se analizaron para sintetizarlas y ver los resultados.

El análisis de la literatura comenzó con artículos publicados en la base de datos Scopus entre 2000 y 2020. Para buscar artículos sobre España tuvimos que usar Latindex. Las palabras clave fueron «transparencia», «transparencia pública» y «transparencia impactos». Al final, con cerca de 1000 publicaciones, decidimos seleccionar las 200 publicaciones en inglés y en español más citadas; leyendo los títulos y *abstract* de estas, iniciamos un seguimiento de sus citas para ver las trayectorias de investigación. Esto nos llevó a incluir algunos libros que se citaban de forma recurrente. En total, hubo una revisión en profundidad de 208 textos.

III. ¿CÓMO HA SIDO DEFINIDA Y CONCEPTUALIZADA LA TRANSPARENCIA (PÚBLICA) EN LA LITERATURA?

La transparencia es un concepto que significa diferentes cosas para diferentes grupos y cuya importancia depende de diferentes fines. En un intento de generar una definición amplia, útil tanto para el sector público como privado, Bellver y Kaufmann consideran la transparencia como «el flujo incremental de información oportuna y confiable de carácter económico, social y político, accesible a todos los actores relevantes» (2005: 4). En un intento de clarificación de atributos básicos, Cucciniello y Nasi (2014), considerando las preferencias de los ciudadanos italianos, destacaron que las Administraciones deberían aportar información institucional (misión y operaciones), política (información sobre representantes políticos), financiera (presupuesto y solvencia) y de prestación de servicios (desempeño de los Gobiernos). Este tipo de definición nos llevaría, posteriormente, a clarificar qué incluye cada uno de los apartados y, finalmente, a la aprobación de una ley que exija que se respete por la Administración esta obligación. Es lo que se denomina obligaciones de publicidad activa en las leyes españolas (nacional y autonómicas) de transparencia. En función de ello, se puede evaluar el cumplimiento mediante

análisis de los portales de transparencia y estudiar su evolución en el tiempo. Pero estas evaluaciones y la inclusión de cada vez más datos como publicables no han llevado sino a un formalismo sin efectos destacables (Villoria, 2018). De ahí que la mayoría de las definiciones tiendan a definir la transparencia por su función. Así, Florini (2000) indica que es la emisión de información por parte de las instituciones que es relevante para evaluar dichas instituciones. En esta línea, Mabillard y Pasquier (2016) sostienen que la transparencia es un elemento facilitador de la formación y sustento de opiniones racionales y sólidas en la vida política y económica. La clave de la transparencia, según las definiciones que hoy son mayoritarias, no está en la información en sí, sino en el hecho de que la información útil para una mejor gobernanza es «potencialmente alcanzable» (Williams, 2015).

Estas definiciones ponen el énfasis en un lado de la balanza, la aportación de información desde el sector público, obviando un elemento necesario para que la transparencia pueda alcanzar los fines que se le presumen en un marco de buena gobernanza: que la información pública se transforme en instrumento efectivo de control, lo que sólo se produce cuando es usada por los «principales» (directamente o a través de los partidos de oposición y los medios de comunicación) para controlar efectivamente a los agentes. De ahí que una definición más apropiada podría ser: «La disponibilidad y capacidad por parte de los actores externos e internos a las operaciones del Estado para acceder y diseminar información relevante para la evaluación de las instituciones, tanto en términos de normas y procedimientos, como en impactos (Bauhr y Grimes, 2014: 4-5). Con ello se da el paso a la idea de transparencia colaborativa, en la que la información se genera cooperando entre Estado y sociedad civil mediante una continua interacción (Villoria y Cruz-Rubio, 2017).

Este enfoque de las profesoras Bauhr y Grimes las lleva a considerar como elementos esenciales de unas políticas de transparencia tres componentes: a) la apertura de datos del Gobierno y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información gubernamental; b) la protección a los denunciantes de corrupción y fraude, y c) la publicidad, basada en la libertad de prensa (2012).

El primer componente está expresado por la existencia de leyes que exigen la publicidad activa al Gobierno de sus datos y que reconocen a los ciudadanos el derecho de acceso. No obstante, la existencia de las leyes no garantiza en sí, ni mucho menos, la transparencia. Puede acercarnos a la transparencia nominal, pero no a la efectiva, que requiere mucho más (Heald, 2006: 34). Pasquier y Villeneuve (2017) recogen toda una serie de impedimentos a la transparencia que se pueden hacer cumpliendo las leyes, así, la «Non-Transparency», en la que se alega que la transparencia en el ámbito correspondiente no es aplicable, o que no es necesaria de acuerdo a la interpretación de la ley; la transparencia

obstruida, en la que, de nuevo interpretando la ley, se evita dar información por responsabilidad o defensa de bienes superiores; la transparencia «strained» o tensionada, en la que por ausencia de recursos o incapacidad de generar información fiable se dejan sin dar respuesta demandas de transparencia. Por todo ello, podemos afirmar que la transparencia tiene dos focos, el público y el de la sociedad civil; es lo que Lindstedt y Naurin (2010) llaman transparencia bajo control del agente y transparencia sin control por el agente, en la primera el Gobierno aporta información; en la segunda, la sociedad civil la demanda, la usa y la conecta al control del Estado. De ahí surge el concepto de transparencia focalizada —*targeted transparency*—, según el término acuñado por Fung *et al.* (2007), una transparencia estratégicamente definida, basada en la generación de información concreta y especializada, en respuesta a necesidades concretas o a dudas específicas, solicitadas/creadas por la ciudadanía o generadas activamente por el Gobierno.

Finalmente, existe también una conceptualización negativa de la transparencia en numerosos artículos. Algunos critican la transparencia opaca, que es aportar documentación y datos apabullantes que no informan de nada (Fox, 2007). Otros destacan la privacidad usurpada gracias a las tecnologías de vigilancia y al control de los datos (Barlett, 2018). Los efectos de la acumulación de información personal en manos de las grandes multinacionales de la información y distribución digital, o en manos de los Gobiernos, sobre todo cuando se conectan a estados de excepción para la gestión de los riesgos propios de nuestras sociedades, pueden ser demoledores para las democracias. Por ello, diversos autores defienden que la transparencia debe ser fomentada en el ámbito de lo público y restringida y controlada en el ámbito de la vida privada o laboral (Alloa y Thomä, 2018; Rams, 2018; Bernstein y Turban, 2018). Si las personas fuéramos plenamente transparentes en nuestras cuentas corrientes, enfermedades y estados de ánimo seríamos enormemente vulnerables frente al abuso y la manipulación (Etzioni, 2010).

IV. LA TRANSPARENCIA EFECTIVA

Existe una amplísima literatura que destaca los impactos positivos de la transparencia en la economía, la política, la gestión e, incluso, la actividad académica. Desde el punto de vista económico, los expertos consideran positivo el impacto de la transparencia, de forma bastante generalizada. Así, genera una mayor eficiencia económica, dado que reduce las incertidumbres del mercado sobre las preferencias de los *policy-makers*, produciendo mercados financieros más eficientes y políticas monetarias más predecibles; también incrementa la inversión, pues la opacidad y la información no confiable

desincentiva a los inversores (Stiglitz, 2000, 2002; Islam, 2003, 2006); para las organizaciones, genera confianza entre los *stakeholders* (Rojo, 2019), y en conjunto contribuye al crecimiento económico y la calidad regulatoria (Bellver y Kauffman, 2005).

Desde una perspectiva política, hay dos grandes beneficios que se repiten en diferentes autores y documentos públicos: por una parte, permite reforzar o recuperar la confianza en las instituciones y actores públicos (Grimmelikhuisen y Welch, 2012; Meijer, 2013); por otra, contribuye a controlar al poder y prevenir y reducir la corrupción pública (Cucciniello *et al.*, 2017; Rose-Ackerman, 2016; Meijer, 2013; Cerrillo, 2011; Hood, 2010; Bastida y Benito, 2007; Benito y Bastida, 2009; Hood y Heald, 2006; Adsera *et al.*, 2003; Brunetti y Weder, 2003; Lederman *et al.*, 2001). Ahora bien, numerosos estudios, insisten en que los efectos positivos de la transparencia, tanto en recuperación de la confianza en los poderes públicos como en la lucha contra la corrupción y la mejora de la eficacia, sólo se producen cuando esta se inserta en una política de rendición de cuentas, de forma que la transparencia se conecte con la explicación y la responsabilidad (Bovens, 2004; Finn, 1994; Mulgan, 2003; Armstrong, 2005; Fox, 2007; García-García *et al.*, 2016; Williams, 2015). De la literatura sobre el tema, hoy sabemos que, para que se consiga una adecuada rendición de cuentas, se precisa (Schedler, 1999; Bovens *et al.*, 2014): En primer lugar, que exista transparencia y se informe por el agente de los procedimientos usados, de los productos conseguidos y de los impactos estimados; además, ese mismo agente (individual o colectivo) debe ser capaz de dar una explicación narrativamente consistente de lo realizado. Segundo, el agente debe justificar sólidamente sus acciones ante las preguntas o requerimientos del principal, es decir, debe someterse a la auditoría y explicar los desajustes, en su caso. Tercero, debe asumir las consecuencias, tanto si son buenas como si son malas, de los resultados de su actuación. Evitar la impunidad por las malas decisiones es esencial para que el sistema de recuperación de confianza funcione.

Goetz y Jenkins (2005), por su parte, insisten en que, para que se reduzca la desafección, deben existir mecanismos que obliguen a las autoridades a rendir cuentas en, al menos, dos dimensiones. La primera tiene que ver con la necesidad de ofrecer información y dar explicaciones (*answerability*), mientras que la segunda, igualmente necesaria para la existencia de auténtica rendición de cuentas, hace referencia a la presencia de mecanismos de sanciones, cuando no se cumplen los compromisos establecidos (*enforceability*). En general, aunque la idea de que la transparencia genera confianza en las instituciones está muy asentada, no siempre se produce el efecto deseado. Lo importante, de acuerdo con Baena (2013), es que la transparencia se inserte en una estrategia pública que invierta en confianza, ello implica que las políticas y decisiones públicas se

generen dando garantías de protección al interés general y a la igualdad en la consideración y análisis de los intereses de las partes afectadas. La regulación de los grupos de interés, las medidas contra la opacidad y la influencia indebida en la generación de las decisiones públicas, la comprensión mejor de las demandas y necesidades ciudadanas y la adecuada *responsividad* son componentes esenciales de una forma de hacer política que produce confianza.

Por otra parte, como indica Roberts (2015: 12): «As we have seen, transparency serves many purposes, several of which have more to do with the extension of administrative capabilities, than with accountability or oversight». La transparencia parece tener relaciones positivas con la coordinación, la cooperación y el compromiso (Green y Porter, 1984). Estos tres factores son claves para la eficacia de cualquier organización y para la eficacia de redes de actores que afrontan problemas comunes, como ocurre hoy en día con las redes intergubernamentales. Incluso dentro de un mismo Gobierno, la necesidad de coordinación y cooperación es esencial, y para ello la transparencia ofrece inputs esenciales. Un ejemplo es la elaboración de presupuestos, si existe transparencia en los datos y todos los miembros del Gobierno saben los objetivos, resultados e impactos del resto, la toma de decisiones será mucho más objetiva y eficiente. La relación de transparencia y calidad de los servicios es, para algunos, también muy clara. La transparencia permite una mayor adaptación a los tiempos y a las sensibilidades ciudadanas, mayor cesión de espacios a la sociedad civil, trabajo conjunto y colaborativo, una apuesta más sólida por la relación del Estado con la sociedad (Rubio, 2013); en esa línea, fomenta confianza, reciprocidad y cooperación entre los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sin fines de lucro (Ramírez-Alujas, 2010); también, abre un nueva cultura de comunicación, con un nuevo talento creativo que permitirá cambio positivo en la gestión y prestación del servicio público (Gutiérrez-Rubí, 2011); vinculada a las nuevas tecnologías, genera un nuevo tipo emergente de organización del sector público, donde la innovación, los recursos compartidos, la integración serán rasgos esenciales (Lathrop y Ruma, 2010). En definitiva, para una gran parte de los autores, la transparencia se revela como un factor esencialmente positivo para la eficacia y eficiencia gubernamental, aun cuando en su origen no se pensó para esto (ver, Meijer 2013; Prat, 2006, Ruvalcaba, 2019; Salvador y Ramírez, 2016).

Pero, frente a la visión positiva, para otros autores existen también posibles impactos negativos. Como dice Fukuyama, «the typical American solution to perceived governmental dysfunction has been to try to expand democratic participation and transparency [...]. But such reforms merely aggravate the problems of dysfunctionality and distrust» (Fukuyama 2014: 504). Según Pozen (2019), la tendencia a conectar transparencia con corrupción y control de las disfunciones del Gobierno ha provocado más desconfianza que legitimidad. Otro

problema es que la relación entre confianza y transparencia es bastante compleja. Piotrowski y Van Ryzin (2007) demuestran que aquellos ciudadanos que consideran que el Gobierno ya es suficientemente abierto, piden menos transparencia, mientras que los que ven el Gobierno opaco tienden a pedir más. Es decir, cuanto más confianza (previa) tenga el público en su Administración (en su estudio así se demuestra), menos se interesan por la transparencia. Cuando la confianza es plena la transparencia es menos necesaria. Pedimos transparencia a quien no nos genera confianza. A su vez, es cierto que quien nos ofrece transparencia puede generarnos confianza, pero si previamente hubiera profunda desconfianza hacia esa persona su ofrecimiento ha de asumirse como sincero (Carelli, 2019: 1). En suma, para pasar de la desconfianza a la confianza la transparencia exige repetidas muestras de activación. Y en ese proceso, basta con que una vez falle para que se pierda todo el camino andado.

Sobre la corrupción, no olvidemos que la transparencia, cuando es tomada en serio, produce un primer efecto de crecimiento de los casos de corrupción, pues se descubren más casos para, en una segunda fase, comenzar el proceso de declive al apreciarse por los corruptos que han aumentado los costes de la actividad corrupta. Es muy interesante el estudio de Cordis y Warren (2014), que obtienen evidencia acerca de cómo las normas de transparencia y acceso a la información reducen los niveles de corrupción y advierten que: «It should not be surprising to find that public officials are convicted at a higher rate after the adoption of open government laws, because increased transparency makes it more likely that the corrupt acts committed in the past will come to light [...]. If the probability of detection and conviction increases, then we should ultimately see a decline in the probability of corruption» (2014: 35).

Algunos estudios, sin embargo, han puesto más matices al efecto reductor de la corrupción por medio de la transparencia, esencialmente porque consideran que la teoría del principal agente en que se fundan los efectos beneficiosos de la apertura de información no es aplicable a países con corrupción muy elevada. En estos países existe un problema de acción colectiva, por virtud del cual la mayoría de la población tiene la expectativa de que todos los demás pagan sobornos o los solicitan y, por ello, reproducen esa conducta para evitar quedarse fuera de la percepción de servicios públicos. Si todos dejaran de pagar, la corrupción desaparecería, pero nadie está dispuesto a sacrificarse si los demás no lo hacen también (Persson *et al.*, 2010). Por esta razón, según algunos autores, en dichos países la información sobre lo mal que funciona el Gobierno, al no ir acompañada de consecuencias, refuerza esa trampa social generando resignación en lugar de indignación (Bauhr y Grimes, 2014).

Finalmente, la relación entre transparencia y eficacia también tiene limitaciones. Inserta en las tendencias a la racionalización, estandarización y

cuantificación del valor, no siempre la masiva publicación de datos de actividad ayuda a una mejor comprensión del rendimiento público (Van de Walle y Roberts, 2008). Algunos autores insisten en que el excesivo peso del control sobre la gestión pública puede poner trabas a la innovación y la iniciativa, provocando una burocracia obsesionada por los procedimientos y las normas (Anechiarico y Jacobs, 1996). Aunque en estos casos no es la transparencia en sí lo que dificulta la eficacia, sino una mala formulación de la política o una incorrecta implementación (Michener, 2018: 139). En cualquier caso, la mejora en la percepción del exceso de burocracia y «red tape» no se consigue con más transparencia, sino con mejor análisis funcional y organizativo (Kaufmann *et al.*, 2020).

Para cerrar este apartado, y explicar los contradictorios resultados, es importante destacar que la medición del impacto de la transparencia es muy compleja (Da Cruz *et al.*, 2016). Como dicen Cuccinillo *et al.*: «The mechanisms responsible for lending transparency its effects remain poorly understood» (2017: 25). Los impactos de la transparencia tienden a ser difusos, graduales e indirectos, medirlos con técnicas cuantitativas y centradas en ver su relación con conceptos tan difusos como legitimidad no es lo más adecuado; si se realiza un esfuerzo por medir los impactos con técnicas adecuadas y centradas en efectos indirectos (como la coordinación, el compromiso, la mejora de los procedimientos y rutinas, etc.) la transparencia mostrará lo mejor de sus posibilidades (Michener, 2018). Pero, además, habrá que hacerlo en su contexto, lo que genera un giro sociológico en los estudios de transparencia que lleva a más estudios de caso y rastreo de procesos (Pozen, 2019).

A ello hay que añadir las barreras que el impulso de la transparencia ha de saltar para poder llegar a su meta. Según Meijer (2013), existen barreras estratégicas (derivadas de la incertidumbre del resultado y las alteraciones en los juegos de poder internos de la propia administración), barreras cognitivas (pluralidad de estrategias posibles para implementar la transparencia y dificultad de comprender el sentido final de este tipo de políticas) y barreras institucionales (resistencia al cambio, la tensión con la protección de datos, etc.). Más aún, muchas veces los comienzos de la política coinciden con mala percepción ciudadana de los servicios, dado que se exponen públicamente los fallos; esto, normalmente, genera un rechazo al cambio y barreras a la implementación desde las propias organizaciones implicadas (Bahur y Nasitrousi, 2012).

Dicho todo esto, si no siempre mejora el control, genera confianza o aumenta la eficacia, podemos concluir este apartado preguntándonos ¿cuáles son las condiciones que podrían promover que la transparencia sea realmente útil para la sociedad? Para responder a esta pregunta, siguiendo la lógica de la investigación, desarrollaremos dos instrumentos analíticos. El primero es el de

la condicionalidad. Existen condiciones necesarias, suficientes y «necesarias y suficientes» para que se dé un fenómeno (Sacristán, 1964). Del análisis de la literatura podemos recoger toda una serie de condiciones necesarias para la calidad del producto y proceso, pero no suficientes para la calidad de resultado; por otra parte, se hallan condiciones suficientes, aunque no necesarias, para el impacto. Pero no se han descubierto unas condiciones necesarias y suficientes generalizadas para que se produzca la efectividad. El otro es la calidad. Siguiendo la célebre distinción de Diamond y Morlino (2006) sobre calidad del producto (*output*), del proceso y de los resultados (*outcome*), podemos distinguir diversas calidades en la transparencia. A su vez, distinguiremos entre condiciones endógenas (controlables mediante el diseño público) y exógenas (no controlables directamente) al subsistema de políticas de transparencia. Para buscar estas condiciones nos basaremos en diferentes estudios cuantitativos y en estudios de caso, mayoritariamente de Gobiernos locales, sobre todo españoles, para hacer más cercanos y útiles los resultados (Ruvalcaba, 2019; Ramió y Salvador, 2019; Pano *et al.*, 2015, Magre y Puiggros, 2017; Puiggros *et al.*, 2015; Balaguer Coll y Brun-Martos, 2021; García-García y Curto Rodríguez, 2018; Alonso *et al.*, 2016)

V. CONDICIONES QUE FACILITAN EL IMPACTO POSITIVO DE LA TRANSPARENCIA

1. CONDICIONES ENDÓGENAS Y NECESARIAS

Hay condiciones que, de acuerdo con la literatura, son necesarias para generar productos y procesos de calidad. Pero por sí mismas no son suficientes, ni siquiera sumando todas, para asegurar resultados de calidad. Estas condiciones tienen que ser producidas por el Estado, a través de diseños institucionales adecuados. Para empezar, se requiere una normativa detallada y bien inserta en el sistema de regulación de la buena gobernanza del país (Arellano y Lepore, 2011; Guichot, 2014). Las normas de por sí no permiten una política de transparencia efectiva, pero sí es cierto que, cuando las leyes y reglamentos están bien establecidos (Grimmelikhuisen *et al.*, 2019), más aún, cuando tienen un sustento constitucional que apoya la máxima apertura, las pre-condiciones de éxito son superiores (Cotino, 2018). También es necesaria una coordinación entre todas las Administraciones para evitar normativas dispersas, contradictorias y de difícil comprensión en el conjunto del país (Cejudo y López, 2014). Además, no será posible la transparencia si previamente no se tiene una política de generación de información sistemática y estructurada, una política de gestión integral de la información (Dawes, 2010). Los actos, las reuniones formales e

informales, las visitas, los documentos previos a la toma de decisión, los informes, todo ello debe ser sistemáticamente convertido en información lista para su uso, comprensible, amable, e, incluso, reutilizable. En la generación de la decisión pueden darse dos estrategias de transparencia, la transparencia en el proceso y la transparencia en su racionalidad. La primera implica que la propia fase de toma de decisiones es abierta, pública muchas veces, conociéndose los criterios de las partes y pudiéndose escuchar los distintos argumentos (Mansbridge, 2009). El problema con este tipo de transparencia es que genera en ocasiones discursos demagógicos e impide una deliberación sana entre las partes. La transparencia en su racionalidad implica que se pueden tomar decisiones de forma discreta y sin publicidad, pero luego se explica con todo detalle cómo se tomó la decisión y los procesos deliberativos que hubo. Pues bien, este tipo de transparencia normalmente aporta tanta o más calidad que la procedimental y puede ser más útil (De Fine Licht *et al.*, 2014).

De todas formas, con unas u otras estrategias, es necesario disponer de un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones completo, eficaz y respetado por todos. Numerosos estudios destacan que, para generar impacto, la transparencia debe ser de calidad, completa, accesible, fácilmente usable, actualizada y comparable para que ayude a mejorar la interacción entre la ciudadanía y el Gobierno (Lourenço, 2015; Ubaldi, 2013; Yu y Robinson, 2012; Delgado *et al.*, 2017). Las unidades internas deben coordinarse para crear y gestionar toda esta información de acuerdo con un plan general y unos criterios comunes. Pero, además, todas las organizaciones deben coordinarse en la generación y archivo de la información interdepartamentalmente o, incluso, intergubernamentalmente. La interoperatividad de los sistemas debe asegurarse.

Para que todo este sistema funcione, hoy en día es preciso invertir en las tecnologías adecuadas y generar sistemas de coordinación y apoyo mutuo que aseguren que la información fluye, que no se pierde parte de ella, que está al día y que es reutilizable (Da Cruz y Tavares, 2020). En todo caso, es preciso matizar el optimismo tecnológico; las nuevas tecnologías funcionan siempre que exista un liderazgo político y una estrategia clara, además de factores culturales que faciliten la disposición a adoptar ese tipo de innovaciones (Bertot *et al.*, 2012, 2010; Pina y Royo, 2007; Torres *et al.*, 2005; Wong y Welch, 2004). Al tiempo, estas políticas de generación de información deben coordinarse con las de simplificación de procedimientos y normas, y con las de calidad regulatoria. La proliferación de normas y procedimientos puede hacer que la transparencia se convierta en opaca, dada la enormidad de la información y sus múltiples contradicciones. Las normas que surjan deben ser las que están previstas en la planificación, las que son imprescindibles y las que se justifican con los análisis de impacto. Y todo ello debe ser público,

igual que la evaluación de implementación e impacto de las normas (Ponce y Villoria, 2020).

Nada de esto será posible sin liderazgo político implicado, sin continuidad y sin la generación de equipos humanos capaces, suficientes, motivados y comprometidos con el ideal del buen gobierno (Arellano y Lepore, 2011; Rubio y Valle, 2018). La implementación de la transparencia en cada organización requiere un cambio cultural interno, una transformación del sistema de valores que permita la comunicación fluida, la búsqueda de soporte a las decisiones y la vocación de rendir cuentas (Valle, 2008). La estructura de incentivos para implementar la transparencia debe estar alineada con el objetivo de la rendición de cuentas (McGee, 2013; Naurin, 2006). Es mejor situar la transparencia en el marco del *open government*, junto a la participación y rendición de cuentas, que aisladamente (Cruz, 2015; Bellantoni, 2016; López Pagán, 2016). Grimmelikhuijsen y Feeney (2017) consideran que el gobierno abierto es más probable que tenga éxito cuando existen entornos organizativos tecnocráticos, con baja tensión política, cuando existe capacidad tecnológica previa y cuando se dispone de una estructura de personal flexible e innovadora.

Como se ha visto en Estados Unidos, la existencia de páginas web amables, con la implementación de Administración electrónica eficaz ayuda mucho. Un ejemplo concreto de cómo funciona esta relación nos lo ofrecen Welch *et al.* (2005) para Estados Unidos. Estos autores encontraron que la existencia de páginas web con información sustancial de la actividad del Gobierno (transparencia) y la conexión de las páginas web con la provisión electrónica de servicios de forma eficaz (*e-government*) generaban directamente satisfacción con la actividad de los Gobiernos, pero más aún, indirectamente afectaban a la confianza en las organizaciones públicas que aportaban dicha información y servicios. Las nuevas tecnologías importan. Pero todo este sistema, y el mantenimiento actualizado de las páginas web requiere una fuerte inversión en personal y tecnología, por lo que en otros países no se ha podido demostrar el impacto en la confianza institucional (Basu, 2011).

Finalmente, no hay que olvidar que se ha detectado a menudo un desajuste entre las aspiraciones normativas de los proyectos de consulta y participación vía internet y la realidad de dichos procesos políticos (Furlong 2015; Lindner *et al.*, 2016). Por ello, no hay que olvidar que la promoción del gobierno abierto es un proceso político, claramente contextual, que puede ser facilitado por la tecnología pero que va más allá de ella (Aladalah *et al.*, 2015; Lee y Kwak, 2012; Meijer *et al.*, 2012). Obviamente, todo el sistema de transparencia debe combinarse y equilibrarse con el de protección de datos, pues si se entienden ambos de forma correcta son no solo compatibles, sino sinérgicos.

Veamos ahora, en una tabla resumida, cómo estas condiciones nos aportan calidad de productos y procedimientos, siendo, por ello, condiciones necesarias, en mayor o menor nivel y en función del contexto, para el impacto; pero no son condiciones suficientes para producir por sí mismas transparencia efectiva (ver tabla 1).

Tabla 1. *Condiciones endógenas y necesarias para la calidad del producto/proceso*

Componentes	Calidad en outputs	Calidad en procesos
1. Un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	Aporta calidad procedimental (<i>inputs</i> de calidad)
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes intra e intergubernamentales para intercambiar información y utilizar la información intercambiada.	Facilita el control	
4. Reconocimiento constitucional del principio de máxima apertura.	Facilita el control	
5. Una garantía de agilidad, claridad y calidad en la provisión de información y en el tratamiento y renovación de la misma.	Facilita el control	
6. Una garantía de reutilización de los datos por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste.	Facilita el control	
7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	
8. Un procedimiento ágil de solicitud, demanda, quejas y recursos para el derecho de acceso.	Facilita el control	Aporta calidad procedimental
9. Una formación eficaz de los funcionarios afectados, técnica y en valores.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	

.../...

.../...

Componentes	Calidad en outputs	Calidad en procesos
10. Un presupuesto suficiente, con los empleados especializados suficientes y las tecnologías adecuadas.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	
11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	Aporta calidad procedimental
12. Un órgano de control y gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros.	Facilita el control	
13. Un control público de las agendas de los actores públicos relevantes y un sistema que permita seguir la huella legislativa.	Facilita el control	
14. Canales de denuncias eficaces y protección a los denunciantes.	Facilita el control	
15. Un sistema que dé información de los <i>inputs</i> , <i>outputs</i> y <i>outcomes</i> de las políticas, así como de los procesos para alcanzarlos (Heald, 2006: 30-32).	Incentiva la calidad del <i>output</i> y facilita el control	Aporta calidad procedimental
16. Un sistema de regulación del <i>lobby</i> que permita conocer quién lo ejerce, para qué, con quién se reúne y con qué presupuesto.	Facilita el control	Aporta calidad procedimental
17. Una política de <i>e-government</i> efectiva y conectada a publicidad activa.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	
18. Una política sostenida para reducir la brecha digital.	Facilita el control	
19. Una normativa y unas prácticas adaptadas a la diversidad de las organizaciones existentes.	Incentiva la calidad del <i>output</i>	Aporta calidad procedimental
20. Una política de gobierno abierto donde insertar la transparencia.	Facilita el control e incentiva la calidad del <i>output</i>	

Fuente: elaboración propia en base a estudios expuestos en texto.

2. CONDICIONES EXÓGENAS

Hay condiciones que, de acuerdo con la literatura, generarían impactos de calidad, serían suficientes, pero no necesarias, pues otras condiciones podrían sustituirlas. El Estado, además, no las genera como parte del subsistema de políticas de transparencia. Muchas han sido testadas cuantitativamente como variables explicativas por los autores, basándose en datos estructurados, aunque aquí las categoricemos todas como condiciones, al incorporar también datos no estructurados. En todo caso, no está claro aún qué productos y procesos requieren ineludiblemente para ser efectivas, ni qué productos generan para serlo.

Las condiciones exógenas pueden agruparse en cinco grandes conjuntos. En primer lugar, las sociales. Aquí es importante analizar los previos grados de corrupción y confianza de las sociedades afectadas. Bauhr y Grimes (2014) muestran que los países con mayores niveles de confianza institucional y menos radicalizadas por la política partidista tienden a tener transparencia efectiva. Albanese *et al.* (2020) nos muestran cómo en ciudades italianas donde el capital cívico es alto, la demanda de *accountability* es alta y ello hace que la transparencia no pueda ser hurtada a la ciudadanía. Esto nos lleva a reconocer que, para que la transparencia produzca eficacia y control, debe partir de una base previa de confianza, y movilización (Parent *et al.*, 2005; Mabillard y Pasquier, 2016). En suma, las actitudes y predisposiciones previas respecto del Gobierno son mucho más importantes que el efecto de los instrumentos normativos y técnicos (productos) vinculados a la transparencia a la hora de generar efectividad, lo que provoca un problema de circularidad (Grimmelikhuisen y Meijer, 2014). Por otra parte, aunque íntimamente vinculado al factor previamente expuesto, la existencia de corrupción sistémica hace muy difícil que la transparencia genere impactos positivos a corto plazo. Para que la transparencia tenga efectos positivos en la mejora de la legitimidad pública en países de baja confianza institucional y altos niveles de corrupción es preciso que se conecte a políticas holísticas de buena gobernanza —*big bang reforms*— y que se vean poco a poco sus efectos (Rothstein, 2009), pero ello exige liderazgo íntegro. En cualquier caso, la mera publicación de datos o el hecho de que la gente conozca que tiene un derecho de acceso no genera confianza en el Gobierno (Grimmelikhuisen *et al.*, 2020). Curtin y Meijer (2006), distinguen entre *input legitimacy*, *output legitimacy* y *social legitimacy*. Las dos primeras tienen un aspecto normativo; obviamente, cuando hay transparencia (productos) se mejora la legitimidad de los *inputs* y de los *outputs* políticos, pero la legitimidad social, es decir, la medible empíricamente en base a las percepciones ciudadanas, no surge tan naturalmente de la transparencia activa o pasiva del Gobierno, la relación es compleja.

Desde el lado de la ciudadanía hay varios factores que no son meramente pasivos, sino que dependen de su propia capacidad, y que actúan favorablemente para la construcción de transparencia y rendición de cuentas (Fox, 2001, 2015; Peixoto, 2013; Roberts, 2014). Uno de ellos es la capacidad para construir coaliciones cívicas. Donde se crean tales sinergias la transparencia es más eficaz. En conjunto, la existencia de medios de comunicación activos, experiencias previas de movilización social y el establecimiento de coaliciones entre diferentes actores sociales son condiciones muy positivas para impulsar la transparencia efectiva (Malena, 2009). Las peticiones de rendición de cuentas se ven fortalecidas cuando van acompañadas de estrategias alternativas como el litigio en los tribunales de justicia, la presión electoral, la protesta y movilización social y, en general, los procesos de acción colectiva más que las demandas individuales (Joshi 2013; Carlitz, 2013, Calland y Bentley, 2013). Una vez la ciudadanía se involucra en el diseño y la formulación de políticas, es más fácil que, después, se comprometa en su seguimiento y en la petición de responsabilidades por su incumplimiento (Carlitz, 2013). Finalmente, la percepción de que existen posibilidades de participación real incrementa el impacto de la transparencia en la confianza (Schmidhuber *et al.*, 2021).

En segundo lugar, están las condiciones estructurales. En general, parece que la transparencia funciona mejor a nivel local que a nivel nacional, por la mayor cercanía existente (Keuffer y Mabillard, 2020). Pero hay, por otra parte, numerosos estudios que nos indican que las políticas de transparencia funcionan mejor cuando las unidades de Gobierno local son grandes. En el caso municipal la comparación es clara. Los municipios grandes implementan las leyes mejor. Las innovaciones son más fáciles de introducir y ejecutar en administraciones de gran tamaño (West, 2000; Torres *et al.*, 2005). Ahora bien, este dato de la magnitud de la unidad de Gobierno no es aplicable a Gobiernos autonómicos, por ejemplo, ni a Gobiernos nacionales. La dimensión de la comunidad o del país no afectan a la mayor o menor calidad de la transparencia. Probablemente esto tiene que ver con que, en los Gobiernos locales, sobre todo en casos como España, donde el micromunicipalismo está extendido, existen diferencias básicas de competencia operativa; hay Gobiernos tan pequeños que apenas tienen personal o tecnología para implementar hasta los aspectos básicos de las leyes de transparencia. Finalmente, algunos autores, como García-García *et al.* (2016), llegan a medir la correlación entre transparencia y el hecho de que el municipio sea costero, con resultados muy poco consistentes.

Otro factor estructural es el de la educación media de la población del territorio. Los ciudadanos de alto nivel educativo tienen mejores conocimientos y están más preocupados por los problemas políticos, por lo que, normalmente, van a presionar y exigir más información a sus Gobiernos

(Gandía y Archidona, 2008); Serrano-Cinca *et al.*, 2009; Ma y Wu, 2011). Cuando se une educación alta y municipios de nivel medio o grande es probable que el uso de los mecanismos de publicidad activa y pasiva sea más elevado (Ma y Wu, 2011; Esteller-Moré y Polo-Otero, 2012; Albalade del Sol, 2013). Esencialmente, porque el uso de redes sociales también es mayor y, desde ellas, se alcanza conocimiento de las vías participativas o de control. El mayor o menor uso de redes sociales también debe considerarse como condicionante exógena (Linders, 2012).

Los niveles de pobreza y los de desigualdad son condiciones exógenas muy importantes para la transparencia. Esencialmente, porque ambas correlacionan de forma clara y consistente con la desconfianza institucional e intersubjetiva. Y ya vimos que, a mayor desconfianza, menores posibilidades de que la transparencia genere impactos. Finalmente, no se puede obviar como factor relevante la mayor o menor brecha digital en el territorio (Valle, 2019). Van Dijk (2005) identifica cuatro dimensiones en este fenómeno, como son la motivación (motivación para usar la tecnología digital); el acceso físico o material (posesión de ordenadores y de conexiones a internet); el acceso a las competencias (tener competencias digitales: operativas, informativas y estratégicas); y, por último, el acceso a software para un uso efectivo (número y diversidad de aplicaciones). Pues bien, a mayor brecha digital mayores dificultades para que la transparencia cumpla sus fines.

En cuanto a las condiciones institucionales, el acceso a la información pública puede ser sencillo en muchos países y localidades, pero su comprensión, su reutilización, su análisis, su conversión en instrumento de control político requiere mediadores. Por ello, la primera condición a considerar en este conjunto es la libertad de prensa (Naurin, 2006). El número y calidad de los medios (Curtin y Meijer, 2006; Bovens, 2004) es esencial para la transparencia. Pero este número y calidad está muy influido por la calidad democrática y las políticas públicas destinadas a fomentar la libertad. En suma, un ambiente favorable a la libertad de prensa es clave para que la transparencia se materialice en resultados positivos.

También es clave la calidad del marco institucional. En este caso, nos referimos a aquellas unidades distintas a las que tienen relación directa con la transparencia pero que afectan a su resultado. Por ejemplo, organizaciones meritocráticas, que garantizan la imparcialidad y la legalidad son importantes para las políticas de transparencia, esencialmente porque son menos corruptas y generan mayor confianza. Mayor meritocracia implica mayor impacto de la transparencia (Dahlstrom y Lapuente, 2018). Vinculado a la calidad institucional está también el contexto fiscal y presupuestario. Si bien un presupuesto más grande puede financiar el personal administrativo necesario para cumplir los requisitos de transparencia, también puede aumentar

las oportunidades de búsqueda del interés particular y de corrupción (García-García y Curto Rodríguez, 2018; Alt y Lowry, 2010). Los estudios demuestran que el aumento de la transparencia amortigua en la ciudadanía el efecto negativo del aumento de los impuestos necesarios para sostener grandes presupuestos, lo que permite generar políticas eficaces de educación, sanidad o inversión. Las dos primeras, educación y sanidad, son políticas que tienen una clara asociación positiva con la implementación de transparencia y sus impactos: a mayor gasto en educación y sanidad, mayor transparencia efectiva (García-García y Curto Rodríguez, 2018; Cárcaba García y García García, 2008, 2010; Vila-i-Vila, 2013; Navarro Heras *et al.*, 2016). Todo esto nos lleva a una cierta circularidad, mayor transparencia puede favorecer mayor presupuesto que, a su vez, favorece mayor gasto social, lo cual favorece que la transparencia sea efectiva. Y viceversa, mayor gasto social favorece una transparencia más efectiva y beneficiosa.

En cuanto a las condiciones políticas, el liderazgo es un factor clave para el éxito de todas las intervenciones públicas y, como no podía ser de otra forma, para esta *policy* también. En este sentido, según Valle, analizando los municipios españoles y el papel de los políticos: «En un número no demasiado elevado de los mismos, la mayor parte de ellos, de tamaño y población considerable, se subraya que los responsables políticos han propiciado la labor, y no han sido un obstáculo. Incluso en algunos casos se señala que el compromiso de aquellos han sido un factor clave para avanzar en la transparencia» (2018: 369). De Fine Licht (2011) demuestra que la transparencia tiene el poder de aumentar la aceptación pública de las decisiones políticas, pero que este efecto se modera según el tipo de política pública implicada. Más aún, podemos decir que la transparencia tiene un mayor efecto positivo en la confianza en el caso de políticas más tecnocráticas, pero no está tan positivamente relacionada en políticas altamente conflictivas. Algunos autores han encontrado en la existencia de valores identitarios, en Gobiernos regionales, una condición que correlaciona con transparencia efectiva. Sobre todo, han analizado tres «variables» de carácter dicotómico que caracterizan rasgos identitarios: régimen de financiación foral o común, vía de acceso a la autonomía y existencia de lengua propia con carácter cooficial. Según García-García y Curto Rodríguez (2018), las tres variables dicotómicas formuladas han resultado estadísticamente significativas con signo positivo en sus índices de transparencia, con excepción de la lengua propia para uno de sus índices. Pérez (2018) encontró que la alta transparencia financiera de España tenía que ver no con calidad institucional, sino con la lucha contra ETA y, en el ámbito internacional, la introducción de la financiación del terrorismo en la agenda internacional ant blanqueo.

Desde esta perspectiva política, existen otras condiciones que correlacionan con transparencia efectiva, en primer lugar, la existencia de elecciones libres y justas; en segundo lugar, los niveles de participación electoral; tercero,

los niveles de participación cívica (Tejedo-Romero y Ferraz Esteves de Araujo, 2018). A mejor sistema de *accountability* vertical mayores posibilidades de transparencia efectiva, sobre todo cuando el sistema electoral favorece la relación directa entre representante y representados (distritos uninominales); no obstante, la presencia de clientelismo (Mills, 2017) y la financiación por poderosos grupos de interés (Johnston, 2019) deterioran la efectividad. A mayores niveles de participación electoral (voluntaria) también tiende a darse esta correlación. La razón está en la mayor capacidad de lanzar mensajes al Gobierno y generar una interacción basada en sanciones y recompensas efectivas en la relación con los representantes. Pero este tipo de relación entre los Gobiernos y los actores sociales está mediatizado por el contexto histórico e institucional (Gaventa y McGee, 2013; Goetz y Jenkins, 2005).

Otra condición que se ha analizado es la de la ideología de los Gobiernos. En este aspecto, los Gobiernos progresistas tienden a ser más transparentes (Guillamón *et al.*, 2011; Caamaño-Alegre *et al.*, 2013; Alonso *et al.*, 2016; Martín y García, 2011). La explicación que algunos dan es que, al requerir de mayores recursos públicos para sus actuaciones, serían más proclives a la transparencia como un refuerzo positivo a las políticas recaudatorias (García-García y Curto Rodríguez, 2018). El grado de competencia política es otro de los factores más estudiados en la literatura (García-García y Curto Rodríguez, 2018), apareciendo como un determinante positivo del nivel de transparencia para los grandes municipios españoles (Serrano-Cinca *et al.*, 2009; Cárcaba García y García-García, 2010). A mayor número de opciones disponibles para que los ciudadanos elijan a sus representantes mayor el incentivo. Vinculado a ello, algunos autores consideran que la permanencia en el cargo con mayorías suficientes desincentiva la adopción de políticas de transparencia seriamente, pero no está claro que ello sea siempre así. La existencia previa de escándalos de corrupción en el municipio es otro factor a considerar, pues estos escándalos provocan movimientos pro-transparencia. No está claro que los Gobiernos de coalición o los Gobiernos en minoría favorezcan la transparencia; pero sí parece que favorece el nacimiento de una política de transparencia la perspectiva de perder las elecciones, pues ello permitirá controlar al nuevo Gobierno sin sufrir las consecuencias en el presente.

Finalmente, en cuanto a las condiciones económicas, existen, en principio, tres elementos a considerar: desempleo, producto interior bruto (PIB) y competitividad. En relación con el desempleo, los resultados no son concluyentes (García-García y Curto Rodríguez, 2018; Guillamón López *et al.*, 2011; Albalade del Sol, 2013; Caamaño-Alegre *et al.*, 2013; Cuadrado-Ballesteros, 2014). La existencia de un mayor PIB podría favorecer la transparencia pues implicaría mayor presupuesto y, con ello, mayores posibilidades de inversión tecnológica y en recursos humanos. Existen algunos estudios internacionales

pioneros, en el ámbito local, que tratan este tema (Ingram, 1984; Christiaens, 1999; Laswad *et al.*, 2005) y también hay estudios en el ámbito municipal español (Gandía y Archidona, 2008; Serrano-Cinca *et al.*, 2009), pero no tienen resultados concluyentes. Como una variante del PIB se pueden analizar los ingresos fiscales (Alt *et al.*, 2006). Guillamón *et al.*, (2011) encontraron una relación positiva significativa entre ingresos fiscales y nivel de transparencia para grandes municipios. Pero no existen otros estudios que lo corroboren. Lo que sí es cierto es que la existencia de un déficit fiscal sí correlaciona con mayor preocupación por la transparencia, cumpliendo las expectativas *a priori* de que una mayor dependencia de financiación ajena genera una respuesta de mayor transparencia (García-García y Curto Rodríguez, 2018). Rodríguez Bolívar *et al.*, (2013) muestran que cuando la variable déficit se introduce como factor explicativo resulta generalmente significativo su efecto, y el signo es positivo.

Para concluir, siguiendo a García-García *et al.*, (2016: 54), una variable importante a considerar es la mala gestión del presupuesto. Los saldos no aplicados a presupuesto recogen aquellas operaciones de gasto con falta de soporte presupuestario en el momento de su ejecución, siendo por lo general un reflejo de la mala praxis que se ha venido a denominar «facturas en el cajón», donde los gestores gastan más de lo que les permite el presupuesto». Esta hipótesis, sobre la relación negativa entre transparencia y saldos pendientes de aplicar a presupuesto, se confirma en el estudio citado. En general, la asociación entre transparencia y variables representativas del contexto económico resulta bastante débil. Por el contrario, la variable «competitividad» sí ofrece una asociación significativa, a mayor competitividad, mayor transparencia y viceversa (García-García y Curto Rodríguez, 2018; Cuadrado-Ballesteros, 2014).

Resumimos ahora, en la tabla 2, las condiciones que se asocian más positivamente a transparencia efectiva, aunque ninguna por el momento puede considerarse necesaria y suficiente por sí misma, de ahí que sea difícil jerarquizarlas (tabla 2).

Tabla 2. *Condiciones exógenas con impacto positivo*

Conjuntos	Nivel de asociatividad-correlación
VARIABLES SOCIALES	
Confianza institucional existente	Muy alta y positiva, incrementa el impacto
Políticas de socialización en valores cívicos	Alta y positiva, pero difícil de medir
Sociedad civil activa y movilizadora (coaliciones promotoras eficaces)	Muy alta y positiva, pero de difícil comparación

.../...

.../...

Conjuntos	Nivel de asociatividad-correlación
VARIABLES ESTRUCTURALES	
Educación media	Alta, relación positiva
VARIABLES INSTITUCIONALES	
Prensa libre y activa	Muy alta, relación positiva si actúa con profesionalidad
Mediadores de sociedad civil (ONG especializadas)	Muy alta, relación positiva. Muy contextual
Calidad del Gobierno (imparcialidad garantizada)	Alta, meritocracia en la Administración clara relación positiva
Educación	Muy alta, a mayor inversión en educación mayor transparencia
Sanidad	Muy alta, a mayor inversión en sanidad mayor transparencia
VARIABLES POLÍTICAS	
Liderazgo político implicado	Muy alta y positiva, a mayor liderazgo mayor transparencia
Ideología progresista	Alta y positiva pero depende de contexto
Competencia política	Alta y positiva, a más competencia más transparencia
Previsión de pérdida de Gobierno	Alta y positiva, muy contextual
VARIABLES ECONÓMICAS	
Déficit fiscal	Alta y positiva, vinculada a mayores controles
Competitividad	Alta, de carácter positivo

Fuente: elaboración propia en base a estudios expuestos en texto.

VI. CONCLUSIONES

En este texto hemos comenzado analizando el propio concepto de transparencia. Nuestra conclusión es que el concepto exige considerar tanto el aspecto centrado en el productor como en el receptor de información. La mejor transparencia es colaborativa, se genera de la sinergia Gobierno-ciudadanía y tiene una naturaleza instrumental. Por ello, hemos tratado de determinar qué

sería una política de transparencia instrumentalmente efectiva, entendiendo por tal aquella que genera impactos positivos en la gobernanza democrática. Estos impactos son complejos y se producen a medio y largo plazo; hablamos del control del poder y la reducción de la corrupción, el incremento de la legitimidad de los Gobiernos, y la efectividad de las políticas. A partir de ahí, el texto se ha preguntado por qué condiciones endógenas (o propias de las políticas de transparencia) y exógenas (no directamente vinculadas a ella) pudieren favorecer una transparencia que cumpla con los impactos positivos que las teorías le asignan. Tras amplia revisión, no hemos podido encontrar impactos deseados que inequívoca y generalizadamente sean consecuencia de algún modelo de política de transparencia. Sí parecen existir condiciones contextuales que favorecen aspectos de la transparencia efectiva, pero no parecen existir variables que necesaria y suficientemente causen dicha transparencia universalmente. Las causas de efectividad aparecen siempre como combinaciones complejas de condiciones exógenas que están asociadas normalmente con un específico impacto. Para el impacto positivo se supone que los productos y procesos deben ser de calidad, pero no conocemos las concretas interacciones entre condiciones que generen conjuntamente productos e impactos de calidad.

Los resultados nos muestran que las condiciones endógenas producen calidad en los productos y procedimientos, pero que no son suficientes para generar calidad en los resultados/impactos. Numerosas condiciones exógenas no garantizan impactos positivos pero las que lo hacen crean condiciones suficientes, mas no necesarias. Si hubiera que jerarquizar, parecen claro que sociedades con confianza institucional previa y capital social, prensa libre, políticas educativas y sanitarias de calidad y Administraciones meritocráticas son claramente más proclives a tener una transparencia efectiva y, con ello, una mejor gobernanza. Esto correlaciona con el concepto de confianza colaborativa previamente defendido. En cualquier caso, no hay condiciones exógenas que aseguren al tiempo los tres aspectos de la transparencia efectiva: legitimidad, integridad y efectividad. Unas correlacionan con unos y otras con otros contextualmente.

Las limitaciones esenciales de este estudio conectan con el hecho de estar ante una teoría en construcción, donde falta aún una explicación compartida del fenómeno, basada en evidencias, con una narración causal interna y externamente consistente. Tras los hallazgos realizados, creemos que una agenda para futura investigación debe centrarse en analizar mejor los contextos y buscar los tipos de estructuraciones endógenas y exógenas que produzcan mejor calidad de productos, procesos y resultados, replicando estudios con diversas metodologías. Por ejemplo, podría estudiarse la implementación de los diversos planes nacionales de gobierno abierto y sus enfoques para ver cómo correlacionan con mejores productos, procesos y resultados de transparencia. Sobre los impactos, se han abierto vías de investigación sobre el capital social y

los productos de transparencia que son prometedoras, así como de las relaciones de esta con la mejora en la toma de decisiones y la gestión. También, existen vías de investigación sobre *nudging* y transparencia efectiva a desarrollar. O sobre la transparencia en función de la naturaleza y contexto de las organizaciones. En conjunto, creemos que este artículo cubre un vacío importante en los estudios sobre transparencia en España y será útil para la investigación y práctica correspondiente, pero queda mucho camino por recorrer.

Bibliografía

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013). *Why Nations Fail*. London: Profile Books Limited.
- Adsera, A., Boix, Ch. y Payne, M. (2003). Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government. *Journal of Law Economics and Organization*, 19 (2), 445-490. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jleo/ewg017>.
- Aladalah, M., Cheung, Y. y Lee, V. (2015). Enabling citizen participation in Gov 2.0: an empowerment perspective. *Electronic Journal of e-Government*, 13 (2), 77-93.
- Albalade del Sol, D. (2013). The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16 (1), 90-107. Disponible en: <http://doi.org/10.1080/17487870.2012.759422>.
- Albanese, G., Galli, E., Rizzo, I. y Scaglioni, C. (2020). Transparency, Civic Capital and Political Accountability: A Virtuous Relation? *Kyklos*. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/kykl.12260>.
- Alloa, E. y Thomä, D. (2018). *Transparency, Society and Subjectivity. Critical Perspectives*. Cham, Switzerland: Palgrave-Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77161-8>.
- Alonso Magdaleno, M. I., García García, J. y Alonso Magdaleno, M. L. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría Pública*, 67, 51-60.
- Alt, J. E., Lassen, D. D. y Rose, S. (2006). The Causes of Fiscal Transparency: Evidence from the US States. *International Monetary Fund Staff Papers*, 53, 30-57.
- Alt, J. E. y Lowry, R. C. (2010). Transparency and Accountability: Empirical Results for US States. *Journal of Theoretical Politics*, 22 (4), 379-406. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0951629810375641>.
- Anechiarico, F. y Jacobs, J. B. (1996). *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Arellano, D. y Lepore, W. (2011). Transparency Reforms in the Public Sector: Beyond the New Economics of Organization. *Organization Studies*, 32 (8), 1029-1050. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0170840611416741>.
- Armstrong, E. (2005). *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and international developments and emerging issues*. New York: United Nations.
- Baena, P. (2013). *Investing in trust: leveraging institutions for inclusive policy making*. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Public Governance Committee.

- Balaguer-Coll, M. T. y Brun-Martos, M. I. (2021). The effects of the political environment on transparency: evidence from Spanish local governments. *Policy Studies*, 42 (2), 152-172. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01442872.2019.1599838>.
- Barney, D. (2008). Politics and Emerging Media: The Revenge of Publicity. *Global Media Journal*, 1 (1), 89-106.
- Bartlett, J. (2018). *The people vs. Tech*. New York: Ebury Digital.
- Bastida, F. y Benito, B. (2007). Central Government Budget Practices and Transparency: An International Comparison. *Public Administration*, 85 (3), 667-716. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>.
- Basu, S. (2011). E-Government and Developing Countries: An Overview. *International Review of Law Computers and Technology*, 18, 109-132. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/13600860410001674779>.
- Bauhr, M. y Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27 (2), 291-320. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12033>.
- Bauhr, M. y Nasiritousi, N. (2012). Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12 (4), 929-49. Disponible en: https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00137.
- Bellantoni, A. (2016). *Open Government: the global context and the way forward*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).
- Bellver, A. y Kaufmann, D. (2005). *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*. Washington DC: The World Bank Discussion Paper. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.808664>.
- Benito, B. y Bastida, F. (2009). Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach. *Public Administration Review*, 69 (3), 403-417. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2009.01988.x>.
- Bernstein E. S. y Stephen, T. (2018). The impact of the «open» workspace on human collaboration. *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 373 (1753), 20170239. Disponible en: <https://doi.org/10.1098/rstb.2017.0239>.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. y Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27 (3), 264-271. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>.
- (2012). Promoting transparency and Accountability through ICTs, social media, and collaborative e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 6 (1), 78-91. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/17506161211214831>.
- Bovens, M. (2004). Public Accountability. En L. Lynne y C. Pollitt (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 182-208). Oxford: Oxford University Press.
- Bovens, M., Goodin, R. y Schillemans, T. (2014). Public accountability. En M. Bovens, R. Goodin y T. Schillemans (eds.). *The Oxford handbook of public accountability* (pp. 1-20). Oxford: Oxford University Press.
- Brunetti, A. y Weder, B. (2003). A Free Press is Bad News for Corruption. *Journal of Public Economics*, 87 (7-8), 1801-1824. Disponible en: [https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4).
- Byung-Chul, H. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.

- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santías, F. y Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39 (2), 182-207. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2012.693075>.
- Calland, R. y Bentley, C. (2013). The impact and effectiveness of transparency and accountability initiatives: Freedom of information. *Development Policy Review*, 31 (1), 69-87. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dpr.12020>.
- Cárcaba García, A. y García-García, J. (2008). Determinantes de la divulgación de información contable a través de Internet por parte de los Gobiernos locales. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37 (137), 63-84. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/02102412.2008.10779639>.
- (2010). Determinants of Online Reporting of Accounting Information by Spanish Local Government Authorities. *Local Government Studies*, 36 (5), 679-695. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.506980>.
- Carelli, D. (2019). The Focal Power of Anticorruption Law: Insights from Italian State-Building. *QoG Working Paper Series*, 1.
- Carlitz, R. (2013). Improving transparency and accountability in the budget process: An assessment of recent initiatives. *Development Policy Review*, 31 (1), 49-67. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dpr.12019>.
- Cejudo, G. y López Ayllón, S. (2014). Muchas reformas pocos resultados. *Nexos*, 1-12-2014. Disponible en: <https://bit.ly/3iKgdIR>.
- Cerrillo Martínez, A. (2011). Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local. *Anuario del Gobierno Local*, 277-313.
- Chen, C. (2004). Searching for intellectual turning points: Progressive knowledge domain visualization. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 101 (1), 5303-5310. Disponible en: <https://doi.org/10.1073/pnas.0307513100>.
- Christiaens, J. (1999). Financial Accounting Reform in Flemish Municipalities: An Empirical Investigation. *Financial Accountability and Management*, 15, (1), 21-40.
- Cordis, A. S. y Warren, P. L. (2014). Sunshine as Disinfectant: the Effect of State Freedom of Information Act Laws on Public Corruption. *Journal of Public Economics*, 115, 18-36. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.03.010>.
- Cotino, L. (2018). Algunas propuestas de mejora de la normativa del derecho de acceso a la información. *Dilemata*, 27, 263-279.
- Cruz, C. (2015). ¿Qué es (y que no es) Gobierno abierto? Una discusión conceptual. *Eunomia: Revista en Cultura de la Legalidad*, 8, 37-53.
- Cuadrado-Ballesteros, B. (2014). The Impact of Functional Decentralization and Externalization on Local Government Transparency. *Government Information Quarterly*, 31 (2), 265-277. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.012>.
- Cuccinello, M. y Nasi, G. (2014) Transparency for Trust in Government: How Effective is Formal Transparency? *International Journal of Public Administration*, 37 (13): 911-921.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A. y Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77 (1), 32-44. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12685>.

- Curtin, D. y Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity*, 11, 109-122. Disponible en: <https://doi.org/10.3233/IP-2006-0091>.
- Da Cruz, N. F. y Tavares, A. F. (2020). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 37 (3), 101249. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2017.08.005>.
- Da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. y de Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18 (6), 866-893. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2015.1051572>.
- Dahlstrom, C. y Lapuente, V. (2018). *Organizando el Leviatán. Por qué el equilibrio entre políticos y burócratas mejora los Gobiernos*. Bilbao: Deusto.
- Dawes, Sh. S. (2010). Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27 (4), 377-383. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.001>.
- De Fine Licht, J. (2011). Do we really want to know? The potentially negative effect of transparency in decision making on perceived legitimacy. *Scandinavian Political Studies*, 34 (3), 183-201. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2011.00268.x>.
- De Fine 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. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/gove.12021>.
- Delgado, M. L., Navarro, E. y Mora, L. (2017). Cumplimiento de los requisitos de transparencia: un diagnóstico de la situación para los municipios españoles de más de 50 000 habitantes. *Innovar*, 27 (66), 109-121.
- Diamond, L. y Morlino, L. (2006). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Esteller-Moré, A. y Polo Otero, J. (2012). Fiscal Transparency. (Why) does your local government respond? *Public Management Review*, 14 (8), 1153-1173. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657839>.
- Etzioni, A. (2010). Is Transparency the Best Disinfectant? *Journal of Political Philosophy*, 18 (4), 389-404. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2010.00366.x>.
- Finn, P. (1994). The significance of the Fitzgerald and WA Inc Commissions. En P. Weller (ed.). *Royal commissions and the making of public policy* (pp. 32-39). Melbourne: Macmillan.
- Florini, A. (2000). *Does the invisible hand need a transparent glove? Proceedings of the 11th Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington, DC: The World Bank.
- Fox, J. (2001). Vertically integrated policy monitoring: A tool for civil society policy advocacy. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (3), 616-627. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0899764001303015>.
- (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17 (4-5), 663-671. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/09614520701469955>.
- (2015). Social accountability: what does the evidence really say? *World Development*, 72, 346-361.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.

- Fung, A., Graham, M. y Weil, D. (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. New York: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511510533>.
- Furlong, S. (2015). International challenges to transformational government: enhanced project management identifies need for existential change. *Journal of eDemocracy*, 7 (2), 1-23. Disponible en: <https://doi.org/10.29379/jedem.v7i2.406>.
- Gandía, J. L. y Archidona, M. C. (2008). Determinants of Web Site Information by Spanish City Councils. *Online Information Review*, 32 (1), 35-57. Disponible en: <https://doi.org/10.1108/14684520810865976>.
- García-García, J., Alonso, M. I., Alonso, M. L. (2016). Determinantes de la transparencia en municipios de mediano y pequeño tamaño. *Auditoría Pública*, 67, 51-60.
- García-García, J. y Curto Rodríguez, R. (2018). Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los Gobiernos regionales españoles. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 70, 163-198.
- Gaventa, J. y McGee, R. (2013). The impact of transparency and accountability initiatives. *Development Policy Review*, 31 (1), 3-28. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dpr.12017>.
- Goetz, A. M. y Jenkins, R. (eds) (2005). *Reinventing accountability: making democracy work for human development*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9780230500143>.
- Green, E. y Porter, R. (1984). Noncooperative Collusion under Imperfect Price Information. *Econometrica*, 52 (1), 87-100. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/1911462>.
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Welch, E. W. (2012). Developing and Testing a Theoretical Framework for Computer-Mediated Transparency of Local Governments. *Public Administration Review*, 72, (4), 562-571.
- Grimmelikhuijsen, S. 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. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mus048>.
- Grimmelikhuijsen, S. G. y Feeney, M. K. (2017). Developing and testing an integrative framework for open government adoption in local governments. *Public Administration Review*, 77 (4), 579-590. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12689>.
- Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A. y Worthy, B. (2019). Do freedom of information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 2 (1), 1-10.
- Grimmelikhuijsen, S., Piotrowski, S. J. y Van Ryzin, G. G. (2020). Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments. *Government Information Quarterly*, 37, 101497.
- Guichot, E. (coord.) (2014). *Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.
- Guillamón, M. D., Bastida, F. y Benito, B. (2011). The Determinants of Local Government's Financial Transparency. *Local Government Studies*, 37 (4), 391-406. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/03003930.2011.588704>.
- Gutiérrez-Rubí, A. (2011). Open government y crisis económica. *Cinco Días*, 25-1-2011. Disponible en: <https://bit.ly/3iEN2Hi>.

- Hood, C. (2007). What happens when transparency meets blame-avoidance? *Public Management Review*, 9 (2), 191-210. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/14719030701340275>.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 33 (5), 989-1009. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>.
- Hood, C. y Heald, D. (2006). *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>.
- Heald, D. (2006). Varieties of transparency. En D. Heald y C. Hood (eds.). *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 25-43). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0002>.
- Ingram, R. W. (1984). Economic Incentives and the Choice of State Government Accounting Practices. *Journal of Accounting Research*, 22 (1), 126-144. Disponible en: <https://doi.org/10.2307/2490704>.
- Islam, R. (2003). *Do More Transparent Governments Govern Better?* Policy Research Working Paper, 3077. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-3077>.
- (2006). Does more transparency go along with better governance? *Economics and Politics*, 18 (2), 121-167. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2006.00166.x>.
- Johnston, M. (2019). Limits and Ironies of Transparency: Controlling Corruption in American Elections. *Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy*, 18 (3), 282-296. Disponible en: <https://doi.org/10.1089/elj.2018.0530>.
- Joshi, A. (2013). Do they work? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives in service delivery. *Development Policy Review*, 31, 29-48. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dpr.12018>.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010). *Governance Matters IV. Appendices*. Washington DC: World Bank.
- Kaufmann, W., Ingram, A. y Jacobs, D. (2020). Rationale and process transparency do not reduce perceived red tape: evidence from a survey experiment. *International Review of Administrative Sciences* (onlinefirst). Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852320966037>.
- Keuffer, N. y Mabillard, V. (2020). Administrative openness and diversity in Swiss municipalities: how does local autonomy influence transparency practices? *International Review of Administrative Sciences*, 86 (4), 782-798. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852318823278>.
- Knack, S. y Keefer, P. (1995). Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures. *Economic and Politics*, 7 (3), 207-227. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1995.tb00111.x>.
- Laswad, F., Fisher, R. y Oyelere, P. B. (2005). Determinants of Voluntary Internet Financial Reporting by Local Government Authorities. *Journal of Accounting and Public Policy*, 24 (2), 101-121.
- Lathrop, D. y Ruma, L. (2010). *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*. Sebastopol: O'Reilly Media.
- Lederman, D., Loayza, N. y Reis Soares, R. (2001). Accountability and Corruption. Political Institutions Matter. *The World Bank Policy Research Working Paper*, 2708. Disponible en: <https://doi.org/10.1596/1813-9450-2708>.

- Lee, G. y Kwak, Y. H. (2012). An open government maturity model for Social media-based public engagement. *Government Information Quarterly*, 29 (4), 492-503. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.001>.
- Linders, D. (2012). «From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media». *Government Information Quarterly*, 29 (4), 446-454. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.06.003>.
- Lindner, R., Aichholzer, G. y Hennen, L. (2016). *Electronic Democracy in Europe: Prospects and Challenges of E-publics, E-participation and E-voting*. London: Springer. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-3-319-27419-5>.
- Lindstedt, C. y Naurin, D. (2010). Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Science Review*, 31 (3), 301-322. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0192512110377602>.
- López Pagán, J. (2016). Gobierno abierto y transparencia frente a la corrupción en el nivel local. En M. Villoria, J. M. Gimeno y J. Tejedor. *La corrupción en España. Ámbitos, causas y remedios jurídicos* (pp. 365-388). Barcelona: Atelier.
- Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: a perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32 (3), 323-332. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>.
- Ma, L. y Wu, J. (2011). What Drives Fiscal Transparency? Evidence from Provincial Governments in China. *1st Global Conference on Transparency Research (Rutgers University, Newark, May 19-20, 2011)*. Social Science Research Network (SSRN). Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1807767>.
- Mabillard, V. y Pasquier, M. (2016). Transparency and Trust in Government (2007-2014): A Comparative Study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9 (2), 69-92. Disponible en: <https://doi.org/10.1515/nispa-2016-0015>.
- Magre, J. y Puiggròs, C. (2017). La transparencia municipal en Cataluña. En M. Villoria (dir.) y X. Forcadell (coord.). *Buen Gobierno, transparencia e integridad institucional en el Gobierno local* (pp. 153-180). Madrid: Tecnos.
- Malena, C. (2009). *From political won't to political will: Building support for participatory governance*. Sterling, Virginia: Kumarian Press.
- Mansbridge, J. (2009). A «Selection Model» of Political Representation. *Journal of Political Philosophy*, 17, 369-398. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2009.00337.x>.
- Martín Martínez, R. y García Muiña, F. E. (2011). La influencia de factores institucionales en la transparencia de los ayuntamientos. *Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA)*, 94, 7-11.
- McGee, R. (2013). Aid transparency and accountability: «build It and they'll come»? *Development Policy Review*, 31 (1), 107-124. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/dpr.12022>.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73 (3), 429-39. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.12032>.
- Meijer, A., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). Open Government: connecting vision and voice. *International Review of Administrative Sciences*, 78 (1), 10-29. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852311429533>.

- Michener, G. (2018). Gauging the Impact of Transparency Policies. *Public Administration Review*, 79, 136-139. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.13011>.
- Mills, L. (2017). *Parliamentary transparency and accountability. K4D Helpdesk Report*. Brighton, U. K.: Institute of Development Studies.
- Mulgan, R. (2003). *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Basingstoke: Palgrave. Disponible en: <https://doi.org/10.1057/9781403943835>.
- Naurin, D. (2006). Transparency, Publicity, Accountability: The Missing Links. *Swiss Political Science Review*, 12 (3), 90-98. Disponible en: <https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2006.tb00056.x>.
- Navarro Heras, E., Mora Agudo, L. y Delgado Jalón, M. L. (2016). Analyzing the Transparency Traditional Variables within the Spanish Municipalities. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 12 (47), 129-145.
- North, D. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511808678>.
- Pano, E, Puiggros, C. y Viñas, A. (2015). La transparencia municipal catalana de la lletra de les normes a la configuració d'una nova cultura organitzativa. *Anuari Polític de Catalunya*, 8, 115-145.
- Parent, M., Vandebeek, C. A. y Gemino, A. C. (2005). Building citizen trust through e-government. *Government Information Quarterly*, 22 (4), 720-736. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.10.001>.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J. P. (2017). Organizational barriers to transparency: a typology and analysis of organizational behaviour tending to prevent or restrict access to information. *International Review of Administrative Sciences*, 73 (1), 147-162. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0020852307075701>.
- Peixoto, T. (2013). The uncertain relationship between open data and accountability: a response to Yu and Robinson's «the new ambiguity of open government». *UCLA Law Review Discourse*, 60, 200-213.
- Pérez, A. (2018). Las causas de la transparencia financiera en España: ¿fortaleza democrática o coyuntura crítica? *Revista de Estudios Políticos*, 179, 231-265. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.179.08>.
- Persson, A., Rothstein, B. y Teorell, J. (2010). *The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. Working Paper, 19. Gothenburg: The Quality of Government Institute; University of Gothenburg.
- Pina, V., Lourdes, T. y Royo, S. (2007). Are ICTs improving transparency and accountability in the EU regional and local governments? An empirical study. *Public Administration*, 85 (2), 449-472. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00654.x>.
- Piotrowski, S. J. y Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 306-323. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0275074006296777>.
- Ponce, J. y Villoria, M. (dirs.) (2020). *Anuario del Buen Gobierno y de la Calidad de la Regulación 2019*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.
- Pozen, D. E. (2019). Seeing Transparency More Clearly. *Public Administration Review*, 80 (2), 326-331. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.13137>.

- Prat, A. (2006). The More Closely We Are Watched, the Better We Behave? En C. Hood y D. Heald (eds.). *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp. 91-103). Oxford: Oxford University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.003.0006>.
- Puiggrós, C., Viñas, A. y Pano, E. (2015). Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida. *Revista Catalana de Dret Públic*, 51, 54-73.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2019). *Una gobernanza social e inteligente. Una nueva organización para el Ayuntamiento de Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Ramírez-Alujas, A. V. (2010). Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): una vieja nueva idea... *Buen Gobierno*, 9, 96-136.
- Rams, L. (2018). El derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal como límite ¿(in)franqueable? para la transparencia administrativa. *Estudios de Deusto*, 66 (2), 119-152. Disponible en: [https://doi.org/10.18543/ed-66\(2\)-2018pp119-152](https://doi.org/10.18543/ed-66(2)-2018pp119-152).
- Roberts, A. S. (2014). Making Transparency Policies Work: The Critical Role of Trusted Intermediaries. *Suffolk University Law School Research Paper*, 14-39. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2505674>.
- (2015). Too Much Transparency? How Critics of Openness Misunderstand Administrative Development (May 1, 2015). Prepared for the *Fourth Global Conference on Transparency Research*, Università della Svizzera italiana, June 4-6, 2015. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2601356>.
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L. y López Hernández, A. M. (2013). Determinants of Financial Transparency in Government. *International Public Management Journal*, 16 (4), 557-602. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/10967494.2013.849169>.
- Rodrik, D., Subramanian, A. y Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9 (2), 131-165. Disponible en: <https://doi.org/10.1023/B:JOEG.0000031425.72248.85>.
- Rojo, J. (2019). *La transparencia, oxígeno para la democracia*. Oviedo: Ediciones Clarín.
- Rose-Ackerman, S. R. (2016). *Corruption and Government*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/CBO9781139962933>.
- Rothstein, B. (2009). Anti-Corruption: A Big-Bang Theory. *QoG Working Paper*, 2007, 3. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1338614>.
- Rubalcaba, E. (2019). *Gobierno abierto: un análisis de su adopción en los Gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administraciones Públicas.
- Rubio, R. (2013). Gobierno abierto: más allá de los principios. *Nueva Revista*, 145. Disponible en: <https://reunir.unir.net/handle/123456789/5154>.
- Rubio, R. y Valle, R. (2018). Implantando la transparencia en el ámbito local: hablan los protagonistas. *Dilemata, Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, 27, 311-331.
- Sacristán, M. (1964). *Introducción a la lógica y al análisis formal*. Barcelona: Ariel.
- Salvador, M. y Ramírez, O. (2016). Gobierno abierto y competencias digitales: transformando la administración pública para afrontar los retos del nuevo paradigma. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 3, (1), 1-13.
- Serrano-Cinca, C., Rueda-Tomás, M. y Portillo-Tarragona, P. (2009). Factors influencing e-disclosure in local public administrations. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27 (2), 355-378. Disponible en: <https://doi.org/10.1068/c07116r>.

- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En L. Diamond, M. F. Plattner y A. Schedler. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Boulder; London: Lynne Rienner Publishers.
- Schmidhuber, L., Ingrams, A. y Hilgers, D. (2021). Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity. *Public Administration Review*, 81, 1, 91-109. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/puar.13298>.
- Stiglitz, J. (2000). The Contribution of the Economics of Information to the Twentieth Century Economics. *The Quarterly Journal of Economics*, 115 (4), 1441-1478. Disponible en: <https://doi.org/10.1162/003355300555015>.
- (2002). *Transparency in Government. The Right to Tell*. Washington, DC: World Bank.
- Tejedo-Romero, F. y Ferraz Esteves de Araujo, J. F. (2018). Determinants of Local Governments' Transparency in Times of Crisis: Evidence from Municipality-Level Panel Data. *Administration and Society*, 50 (4), 527-554.
- Torres, L., Pina, V. y Acerete, B. (2005). E-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities. *Government Information Quarterly*, 22 (2), 217-238. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.004>.
- Ubaldi, B. (2013). *Open government data: Towards empirical analysis of open government data initiatives*. Working Papers on Public Governance. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD).
- Valle, R. (2019). *La implantación de la transparencia en los municipios españoles* [tesis doctoral inédita]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Van de Walle, S. y Roberts, A. (2008). Publishing performance information: An illusion of control? En W. Van Dooren y S. Van de Walle (eds.). *Performance information in the public sector: How it is used* (pp. 211-226). Houndmills: Palgrave. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-1-137-10541-7_14.
- Van Dijk, J. (2005). *The deepening divide. Inequality in the Information Society*. London: Sage Publications.
- Vila i Vila, J. (2013). Determinantes de la transparencia contable en los municipios. *Auditoría Pública*, 60, 57-64.
- Villoria, M. (2018). El reto de la transparencia. *Anuario de Transparencia Local*, 1, 15-41.
- Villoria, M. y Cruz-Rubio, C. (2017). Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual. En M. Villoria (dir). *Buen gobierno, transparencia e integridad institucional en el Gobierno local* (pp. 80-103). Madrid: Editorial Tecnos.
- 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. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui021>.
- West, D. M. (2000). *Assessing E-Government: the Internet. Democracy and Service Delivery by State and Federal Governments*. Washington DC: World Bank.
- Williams, A. (2015). A global index of information transparency and accountability. *Journal of Comparative Economics*, 43 (3), 804-824. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jce.2014.10.004>.
- Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, 38 (3), 595-613. Disponible en: <https://doi.org/10.1257/jel.38.3.595>.

- Wong, W. y Welch, E. (2004). Does e-government promote accountability? A Comparative analysis of website openness and government accountability. *Governance*, 17 (2), 275-297. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2004.00246.x>.
- Yu, H. y Robinson, D. G. (2012). The new ambiguity of «open government». *UCLA Law Review Discourse*, 59, 178-208. Disponible en: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2012489>.

