

La opacidad de la gestión pública local: deficiencias informativas de las webs de los ayuntamientos de Aragón

Vanessa Rodríguez Breijo - Universidad de La Laguna – vrbreijo@ull.edu.es

Nerea Vadillo Bengoa - Universidad San Jorge – nvadillo@usj.es

Alejandro Álvarez Nobell - Universidad Nacional de Córdoba (Argentina) -
aalvareznobell@gmail.com

Resumen: Los ayuntamientos como instituciones elegidas democráticamente tienen la obligación de ofrecer a la ciudadanía información tan básica como quiénes son sus responsables políticos municipales o cómo éstos administran los recursos colectivos de su ayuntamiento con objeto de que los ciudadanos puedan ejercer la función de vigilancia y seguimiento de la gestión pública municipal. Las páginas webs de los ayuntamientos son en la actualidad uno de los principales canales de comunicación de las corporaciones municipales con el pueblo, y es por ello, que Infoparticip@, el proyecto I+D+i coordinado por la catedrática emérita Dra. Amparo Moreno Sardá de la UAB, que cuenta con la financiación del MINICO (referencia CSO2012-34687) y está siendo aplicado en seis comunidades autónomas, ha diseñado una metodología de evaluación para medir la transparencia y calidad de la información ofrecida en esos portales. A través de 41 indicadores se evalúa la presencia de datos básicos para la ciudadanía: quiénes son los representantes políticos, cómo gestionan los recursos, cómo informan de esa administración y qué instrumentos de participación se ofrecen. En esta comunicación se ofrecerán algunos de los resultados más destacados obtenidos en la primera evaluación de las webs de los 731 ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Aragón. El primer dato significativo es que, en conjunto, cumplen menos de un 10% del total de indicadores sobre calidad y transparencia de la información pública. Aunque alrededor de la mitad de las webs ofrece información sobre el municipio y su

historia, y pone a disposición de los ciudadanos un buzón de quejas y sugerencias, existen otros ítems de información fundamental que solo recogen adecuadamente algo menos de un 5% de los consistorios de la Comunidad. Algunos de ellos son: la publicación del presupuesto del municipio, su ejecución y los informes anuales de la gestión económica; los datos básicos de los representantes políticos; los planes de gobierno; las retribuciones de los cargos electos y el calendario de los órganos de gobierno. Las noticias, presentes en una cuarta parte de los ayuntamientos, se limitan a dar cuenta de los eventos del municipio. Tampoco se informa adecuadamente acerca de mecanismos de participación ciudadana alternativos al buzón de quejas y sugerencias, y se ofrecen escasas herramientas digitales para el seguimiento de la gestión pública.

Palabras clave: Mapa Infoparticip@; comunicación local; comunicación pública; democracia; transparencia; ayuntamientos

1. Introducción

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han logrado que se puedan superar barreras espaciales y temporales que antes eran insalvables y que dificultaban el intercambio instantáneo de contenidos y la interacción entre usuarios. Ahora la capacidad para acceder a la información generada por otros y para compartir la propia es ilimitada (Crespo y Zafra, 2005), y ello supone una gran oportunidad para los sistemas democráticos. Las TIC permiten profundizar en las formas de participación ya previstas en la democracia representativa, por lo tanto, revitalizan el sistema, actuando como complemento necesario de ese tipo de gobierno. En este sentido, una de sus funciones más importantes es, precisamente, servir de vehículo de transmisión de datos, para que así los poderes públicos puedan dar a conocer a los ciudadanos toda la información sobre su gestión. El objetivo buscado es la “transparencia electrónica”, que se verifica cuando toda la información pública está real y efectivamente a disposición de los ciudadanos (García Costa, 2007).

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

Al respecto, Rosa Borge (2007) coincide en afirmar que el uso de las TIC permite una mejora en la función representativa de la democracia, porque facilita la difusión de la información y el acercamiento entre ciudadanos y gobernantes. A través de estas herramientas ambos pueden emitir y recibir información de primera mano, no filtrada por los medios de comunicación tradicionales, pero tampoco excesivamente mediatizada por los partidos políticos. De esta manera, mejora la calidad de su relación, pues los representados ejercen cierto control sobre la labor de los representantes y estos tienen la posibilidad de dar una respuesta eficaz e inmediata a los intereses de los votantes. Todo ello se hace posible gracias a la circulación de información entre los propios ciudadanos y las organizaciones.

De hecho, una de las bases para lograr un gobierno abierto es conseguir que las personas puedan acceder a la información de las instituciones a través de Internet “de forma asequible, legible, comprensible, estructurada y reutilizable por cualquier persona física o jurídica” (Calvo, 2013: 72). De esta forma, los ciudadanos se pueden formar una opinión, pueden hacer valer sus derechos y pueden participar. Al mismo tiempo, se evita la corrupción, y es un incentivo para aumentar la eficacia y competitividad de las administraciones públicas (Calvo, 2013). Para ello, las webs son uno de los vehículos más sencillos y utilizados. Allí los representantes pueden compartir información y ponerla a disposición de los ciudadanos.

Este acto es fundamental en una democracia representativa, porque

el representado o votante necesita información sobre la labor realizada por el representante para poder premiarlo o castigarlo por su gestión en el momento de las elecciones; esta es la manera principal de ejercer el control político en las democracias representativas (Borge Bravo, 2007: 28)

Pero las TIC no son solo un mecanismo para hacer pública la información de los gobiernos. Constituyen, además, una vía de profundización en la comunicación política, por permitir los intercambios bidireccionales, permanentes y sin mediación entre ciudadanos y representantes. Esta forma

de participación electrónica ha abierto “horizontes inéditos en el ámbito de la democracia inmediata” (García Costa, 2007: 4), permitiendo que los votantes intervengan directamente en las decisiones públicas. En otras palabras, la aparición de nuevas formas de participación virtual podría contribuir a la construcción de una democracia directa e inmediata, más allá de la simple democracia representativa, aunque esas vías encuentren todavía serios límites teóricos y técnicos.

A través de las TICs, al menos potencialmente, se pueden diseñar estrategias de participación del público en las decisiones políticas que le afectan, a través de consultas en línea, foros, referéndums, peticiones, cartas. Es posible también mejorar la calidad y cantidad de información y comunicación de las experiencias participativas físicas. El resultado debería ser, en todo caso, una mayor implicación de los ciudadanos en el funcionamiento del sistema democrático (Borge Bravo, 2007)

No obstante, y en términos generales, los políticos no terminan de encontrar una forma adecuada de comunicarse con los internautas. La publicación de las actividades de las instituciones públicas en la Red no se ha traducido en un cambio en la estructura y el comportamiento de la política formal. El uso de Internet como herramienta para que los ciudadanos interpelen a sus representantes es todavía minoritario. Su función más valorada es, por el contrario, la de difundir información a los medios y al público en general. Aun así, sin embargo, los gobernantes utilizan los medios digitales como un tablón de anuncios o como un boletín del partido (Del Rey Morató, 2007) y no ofrecen toda la información necesaria para hacer un completo seguimiento de su gestión.

El necesario intercambio de información está lejos de ser óptimo: ni los votantes están bien informados de lo que hacen los políticos, ni los políticos saben cómo piensan los votantes. El acceso a la información por parte de los ciudadanos es parcial, pues los políticos sólo suelen informar de lo que les interesa y los medios de comunicación tradicionales actúan como un filtro, seleccionando los temas y publicando las cuestiones más sensacionalistas (Borge Bravo, 2007).

En buena medida como consecuencia de estas “malas prácticas”, los estudios de opinión reflejan un distanciamiento cada vez mayor entre los partidos políticos y la ciudadanía. Ello se expresa no solo en una menor densidad asociativa y una opinión negativa hacia esas entidades, sino también en una mengua del interés hacia los asuntos públicos y una baja capacidad de compromiso de los ciudadanos (Minguijón y Pac, 2012). La mayoría no confía en sus representantes, ni en sus gobiernos, ni en sus parlamentos. Las prácticas corruptas han desembocado en una crisis de legitimidad, en una incredulidad generalizada en el derecho de los políticos de tomar decisiones en nombre de sus gobernados (Castells, 2010).

Del análisis y la reflexión sobre este contexto surge la presente investigación, que tiene como objetivo analizar los recursos, rasgos y prácticas de comunicación digital que ofrecen todos los ayuntamientos de Aragón a través de sus páginas web, y proporcionar criterios para mejorarlas. Forma parte del proyecto titulado “Comunicación y periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales”, cuya investigadora principal es la doctora Amparo Moreno Sardà, directora del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Está financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad para el periodo 2013-2015 (referencia: Proyecto I+D+I CSO2012-34687) y en él participan equipos de seis comunidades autónomas.

Se partió de la hipótesis inicial de que las webs de los ayuntamientos aragoneses presentarían deficiencias al informar sobre la gestión de los gobiernos tanto a los ciudadanos como a los medios de comunicación, y que no ofrecerían los datos considerados mínimos para fomentar la participación y el control democrático de la ciudadanía en una sociedad democrática.

2. Metodología

Este estudio parte de un novedoso enfoque de investigación aplicada, ya que no se propone solamente diagnosticar cómo utilizan las webs los ayuntamientos para informar sobre la administración de los recursos colectivos,

sino que busca generar cambios en esa realidad. A través de la publicación de los resultados en una herramienta *online* –el Mapa Infoparticip@ (www.infoparticipa.com) en el que se georreferencian los resultados– busca incitar a los responsables políticos y técnicos a incorporar mejoras y a la ciudadanía a exigir que lo hagan. Asimismo, proporciona las pautas básicas que hay que aplicar para mejorar esta información: los 41 indicadores utilizados para hacer la evaluación.

Este proyecto fue experimentado previamente en Cataluña por el equipo del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la UAB, que en 2012 construyó el Mapa de las Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local en Cataluña (<http://www.infoparticipa.cat/bones-practiques/index.html>), en el que se publicaron los resultados de evaluar las webs de los 947 ayuntamientos de Cataluña. Los resultados pusieron de manifiesto que la información de estas webs era insuficiente y deficiente. Esta experiencia permitió definir el nuevo Mapa Infoparticip@ (www.mapainfoparticipa.com), con más prestaciones y un enfoque más amplio para incorporar todos los ayuntamientos de España e incluso de otros países. Asimismo, se confeccionó un Manual para coordinadores territoriales y evaluadores, con el fin de difundir la metodología utilizada a los nuevos equipos, y así poder seguir construyendo conocimiento de manera cooperativa. En el caso de Aragón, la primera ola de evaluación concluyó en el mes de julio de 2014, obteniendo los resultados que se presentan en esta comunicación. A partir del mes de septiembre comenzó una segunda ola de evaluaciones, para la que se ha ampliado el equipo de investigadores de esta comunidad autónoma. De esta forma, se han estudiado hasta ahora 731 administraciones locales, que se están volviendo a analizar, con el fin de registrar las posibles mejoras que hayan tenido lugar en sus páginas web. Esta información se encuentra publicada en el Mapa Infoparticip@. Sobre ella se han elaborado hasta el momento dos informes parciales, de los que ya se han hecho eco los medios de comunicación, provocando las primeras reacciones de los responsables.

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

La información publicada en las webs de los ayuntamientos ha sido evaluada de acuerdo con 41 indicadores organizados en torno a cuatro preguntas básicas:

- ¿Quiénes son los representantes políticos?
- ¿Cómo gestionan los recursos colectivos?
- ¿Cómo informan de la gestión de los recursos colectivos? y
- ¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático?

Estos 41 indicadores fueron definidos a partir del Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local que elaboró el LPCCP en 2003, la legislación vigente, organismos con experiencia en evaluar la transparencia de las administraciones –como Transparencia Internacional–, una amplia revisión de los aportes de expertos (se puede consultar en Moreno, Molina y Corcoy, 2003) y el sentido común sobre lo que necesita saber cualquier ciudadano.

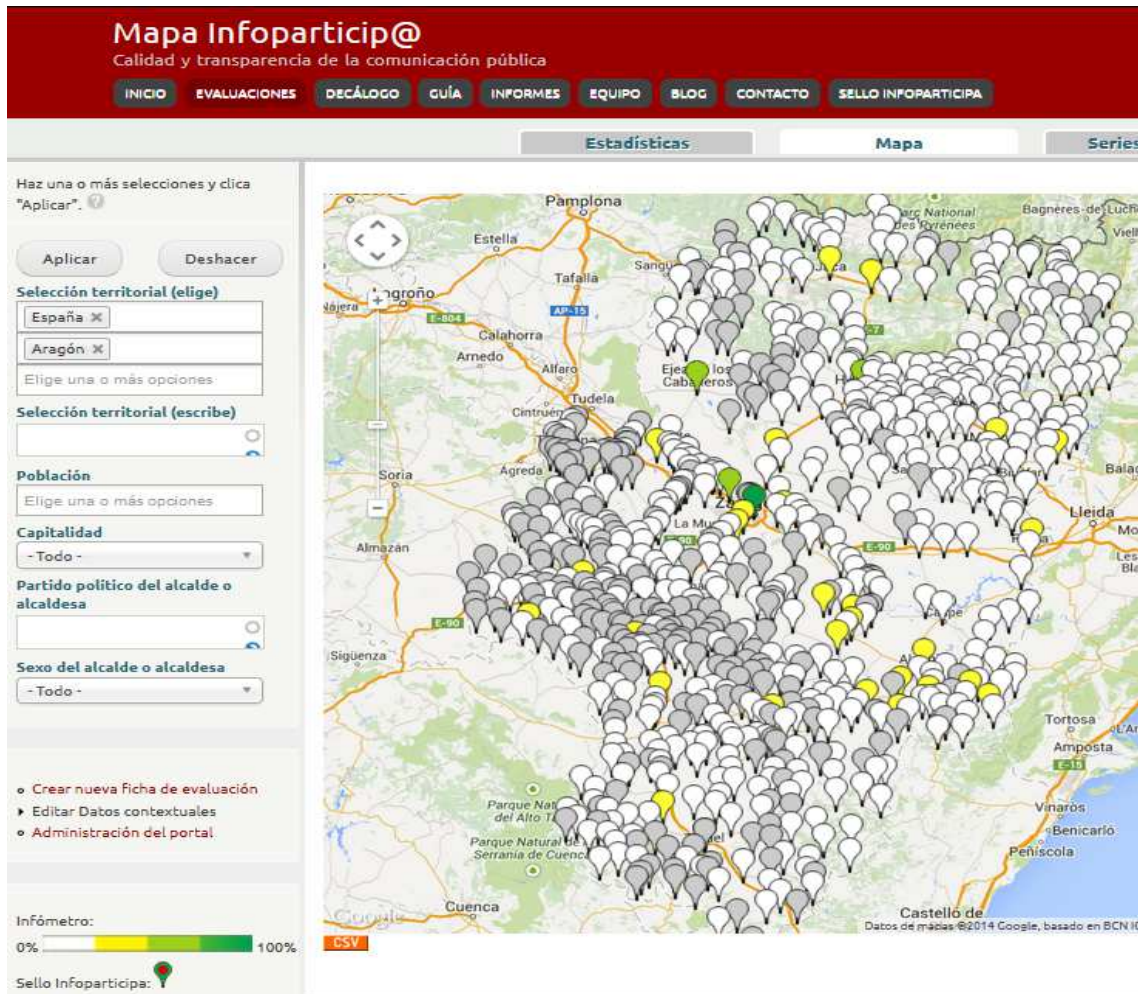
Dichos indicadores se limitan, en esta primera fase, a determinar si los ayuntamientos publican o no la información considerada básica, sin entrar a valorar si esta resulta accesible o inteligible. Se ha atribuido el mismo peso a todos los indicadores, por tanto, la evaluación máxima son 41 puntos que se corresponden con el 100%. Los resultados de cada web se han registrado en una ficha de análisis y luego se han incorporado a un gestor de contenidos que permite hacer un cálculo del porcentaje de indicadores positivos. Una vez introducidos los datos, estos aparecen representados en el Mapa Infoparticip@, una representación cartográfica de España vinculada a la base de datos y a otros recursos gráficos, para que cualquier persona pueda evaluar la información de la web del ayuntamiento del lugar donde vive o del que le interese, y reclamar las mejoras a las que considere que tiene derecho. Concretamente, los resultados del análisis de cada web aparecen georreferenciados y con una tonalidad que, de acuerdo con el “Infómetro” permite ver si la puntuación obtenida es superior al 50%, y por eso aparece de color verde, si está entre el 25% y el 50%, y aparece en amarillo, o si está por debajo del 25% y está de color blanco.

En Cataluña, tras realizar una primera evaluación a partir de abril de 2012, que permitió testar la herramienta, los indicadores y los criterios de aplicación de estos, y hacer las modificaciones que se consideraron necesarias, se elaboraron informes parciales que se publicaron en el Observatorio de la web del LPCCP y se difundieron en los medios de comunicación. La publicación de estos resultados provocó reacciones en los responsables políticos y técnicos y, al culminar una segunda ola de evaluaciones, se pudieron verificar mejoras representativas. En esta Comunidad se ha entregado un Sello de calidad (Sello Infoparticip@) a las webs que obtuvieron las mejores puntuaciones. Ese reconocimiento también ha sido un incentivo importante para que los ayuntamientos fueran incorporando más información necesaria a sus páginas webs. Una segunda edición de dicho Sello está prevista para diciembre de 2014 y, muy probablemente, este también se implemente en la Comunidad Autónoma de Aragón a comienzos de 2015.

3. Deficiencias informativas en las webs de los ayuntamientos de Aragón

El primer resultado significativo de esta investigación es que 236 ayuntamientos de los municipios de Aragón, es decir, un 32,3% del total, no tienen todavía página web. Ello genera una cierta discrepancia en los datos obtenidos: si se contabilizan estos municipios sin portal oficial, los porcentajes de cumplimiento de los indicadores básicos se reducen; y, si no se contabilizan, aumentan de manera significativa. Aunque en la presente comunicación se ofrecerán ambos datos –incluyendo a los municipios sin web y sin incluirlos–, se ha considerado que el dato que define mejor la realidad es aquel que toma en cuenta a todos los municipios, puesto que los ayuntamientos que no tienen todavía un portal para comunicarse con sus ciudadanos carecen de una vía para transmitir esas informaciones básicas que recogen los 41 indicadores del Mapa. Por lo tanto, la escasez informativa existe, y debe ser registrada.

Figura 1. Representación cartografiada de los resultados de la evaluación a los ayuntamientos de Aragón, en el Mapa Infoparticip@



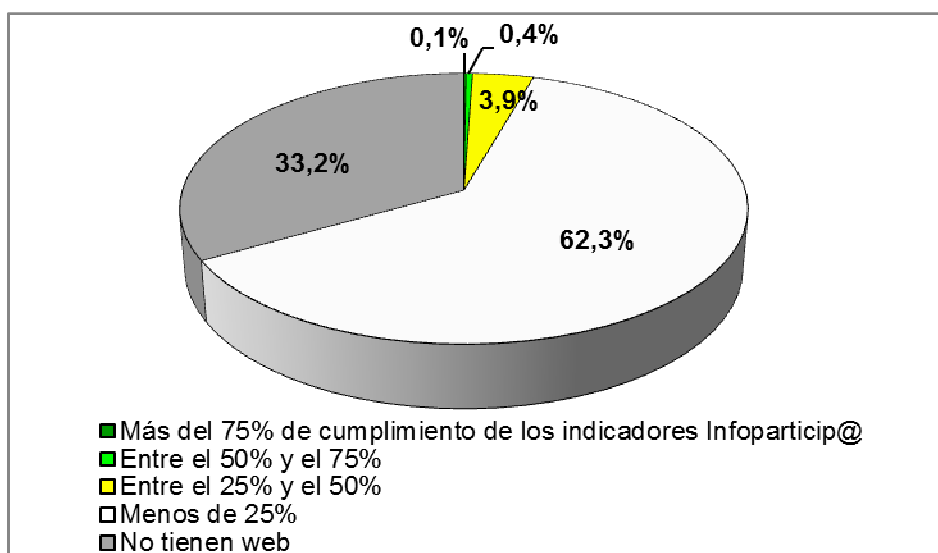
Captura de pantalla del Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es>)

Este altísimo porcentaje de ayuntamientos sin página web se puede apreciar claramente en el Mapa Infoparticip@ (ver Figura 1), donde los municipios que carecen de portal oficial son representados con el color gris. Más abundantes, sin embargo, fueron los que, teniendo web, no llegaron a ofrecer en ella ni siquiera el 25% de la información considerada básica. A estos les fue asignado el color blanco y supusieron un 62,3% del total de ayuntamientos, lo cual significa que más de la mitad de los portales oficiales de los municipios aragoneses no ofrecen ni siquiera una cuarta parte de la información que tendrían que publicar.

El siguiente grupo más numeroso lo conformaron los municipios cuyas webs no llegaron a cumplir con la mitad de los indicadores, pero que sí superaron el 25%. Estos ayuntamientos conformaron el 3,9% del total.

Y, finalmente, el grupo minoritario fue el de los ayuntamientos que “aprobaron”, es decir, que ofrecieron al menos un 50% de la información considerada básica. Ellos fueron solo cuatro: Zaragoza (92,7%), Huesca (65,9%), Ejea de los Caballeros (53,7%) y Utebo (51,2%). En la figura 2 se puede apreciar la distribución porcentual de los diferentes grupos.

Figura 2. Distribución porcentual de las puntuaciones obtenidas por las webs de los ayuntamientos de Aragón



Elaboración propia, con base en los cálculos del Mapa Infoparticip@

El porcentaje general de cumplimiento de los indicadores ha sido de un 8,6% en la comunidad autónoma. La provincia que ha obtenido los resultados más altos ha sido Huesca (11%), seguida por Teruel (8,3%) y Zaragoza (7,1%).

4. Desinformación sobre los representantes políticos y sus actuaciones

El primer bloque de indicadores se refiere a la información disponible acerca de los representantes políticos en las webs de los ayuntamientos: su identificación básica (nombre, foto y partido político) y una breve biografía. El promedio de cumplimiento fue de 3,2%. Esta cifra incluye a los municipios que no tienen página web, en los que, obviamente, no se ofrecen esos datos. Si se toman en

cuenta solo los ayuntamientos con web, ese promedio sube a 4,8%, por lo que se puede decir que la información es, en cualquier caso, insuficiente.

Tan solo 16 ayuntamientos (2,2% del total) cumplen al menos la mitad de estos indicadores. Zaragoza y Gallur son los únicos municipios que ofrecen toda la información básica acerca de sus representantes.

Figura 3. Porcentaje de indicadores positivos de las webs de los ayuntamientos de Aragón en la sección sobre quiénes son los representantes políticos

¿Quiénes son los representantes políticos?

¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?	12.19% <input type="checkbox"/>
¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y/o currículum?	0.66% <input type="checkbox"/>
¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?	3.18% <input type="checkbox"/>
¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	0.53% <input type="checkbox"/>
¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?	1.85% <input type="checkbox"/>
¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	0.53% <input type="checkbox"/>

Captura de pantalla del Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es>)

Asimismo, un 9,1% de los ayuntamientos se limita a publicar el nombre del alcalde o alcaldesa, su foto y el partido político al que pertenece, es decir, que solo cumple con el primero de los indicadores de este bloque. Por su parte, un mayoritario 55%, aunque dispone de portal oficial, no ofrece ninguno de los datos considerados básicos acerca de los representantes políticos municipales. El siguiente bloque de indicadores evalúa la presencia o ausencia de informaciones que necesitan los ciudadanos para tener un conocimiento básico sobre el trabajo de sus representantes políticos y sobre el funcionamiento del gobierno. En él se incluyen la composición y funciones de los órganos de gestión, su calendario, sus convocatorias, sus acuerdos, los planes generales y específicos del municipio, los presupuestos y las retribuciones de los cargos electos y de los funcionarios.

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

Los ayuntamientos de Aragón, en promedio, obtuvieron un 4,3% de indicadores positivos en estos ítems. Solo cuatro municipios lograron “aprobar” este bloque: Zaragoza, Ejea de los Caballeros, Huesca y Cella. Nuevamente, si se contabilizan solamente los ayuntamientos con web, la cifra de la media se eleva, pero apenas llega a un 6,6% de cumplimiento, lo que sugiere que de cualquier modo existen importantes carencias informativas en estos indicadores.

La cantidad de ayuntamientos que, teniendo web, no ofrece ninguna de las informaciones que recogen estos ítems fue de 263, es decir, de un 36% del total. Este grupo fue el mayoritario, y la proporción, obviamente, se eleva al contabilizar a los municipios sin web. En ese caso llega a 68,3%. Por lo tanto, en este bloque de indicadores también se puede afirmar que más de la mitad de los ayuntamientos de Aragón no ofrece ninguno de los datos sobre el trabajo de los representantes que se considera básico para el seguimiento de la gestión.

El siguiente grupo de ayuntamientos más numeroso en este bloque –un 26,9%– se ubicó en la franja que tiene menos de un 25% del cumplimiento de los indicadores. Finalmente, un 4,1% de las webs analizadas obtuvo resultados mayores a 25% y menores a 50%.

Las tres primeras preguntas de este grupo de indicadores buscan determinar si se ofrece información sobre los órganos de gobierno: el pleno, la junta de gobierno local y las comisiones informativas. Para que los ciudadanos puedan evaluar si los representantes políticos están cumpliendo de forma eficaz las funciones que tienen, es fundamental que sepan con claridad cuáles son esas funciones, las competencias de cada órgano, su composición actual y su calendario de trabajo.

De esas informaciones, la que resultó más completa en las webs de los ayuntamientos de Aragón fue la composición del pleno, la junta de gobierno local y las comisiones informativas, con un 22% (Ver Figura 4), que se eleva a 33,6% si no se contabilizan los municipios sin web. Sobre las competencias de estos órganos y sobre el calendario que aplican, los datos fueron mucho menos frecuentes: 3,7% y 1,5% respectivamente. En este sentido, si bien es

cierto que resulta fundamental “poner nombre y apellido” a los cargos, si ello no va aparejado de una definición de las responsabilidades de esos cargos, la labor de fiscalización de la gestión podría realizarse sin los criterios necesarios. Las dos preguntas siguientes indagan sobre la información que se ofrece acerca del pleno municipal: sus convocatorias (1,6%) y sus actas (6,8%). Ninguno de los dos aspectos se encuentra presente ni en una décima parte de los municipios de los ayuntamientos aragoneses. En este sentido, la falta de conocimiento de la fecha y el orden del día de los plenos no facilita la participación ciudadana en los asuntos que allí se van a discutir. Y, asimismo, el conocimiento de la gestión de los recursos colectivos se dificulta cuando no se publican los acuerdos adoptados por este órgano de gobierno.

Las preguntas que siguen se refieren a la planificación del trabajo de los representantes políticos. Al comienzo del mandato de cada gobierno, este debería formular un Plan de Gobierno (PG), un Plan de Actuación Municipal (PAM) o un Plan Estratégico, que haga específicos y operativos los objetivos que se plantearon en la campaña electoral y que pueden comenzar a ejecutarse una vez iniciado el mandato. Este plan debería hacerse público en la web del ayuntamiento. Pero esto solo ocurre en los municipios de Zaragoza y Cella. Todos los demás carecen de esta importante información.

No ocurre así con el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM), los Programas de Actuación Urbanística Municipal (PAUM) u otras herramientas de planificación urbanística, que están presentes en un 9,3% del total de municipios y en un 14,2% de los que tienen web. Asimismo, de otros planes municipales, como Agenda21, Juventud y Participación ciudadana, se ofrece información en 2,4% de todos los ayuntamientos. Esta diferencia significativa entre la ausencia casi generalizada de un plan general, y la presencia más frecuente de planes fragmentados, sugiere que no se ofrece una visión de conjunto, de estrategia articulada, de los objetivos del gobierno y de las acciones que se pretenden realizar para lograrlos.

Las retribuciones que recibe el personal del ayuntamiento, según categorías definidas, y las que reciben los representantes políticos por el ejercicio de sus cargos, son datos que deberían estar también a disposición del ciudadano. No

obstante, solo un 0,4% y un 0,7% de los municipios de Aragón ofrece esta información en su web, respectivamente.

En cuanto a otras decisiones importantes que adopta la Corporación, como son las Ordenanzas y el Presupuesto municipales, están presentes en un 10,5% y un 3,3% respectivamente. Resulta fundamental que los ciudadanos conozcan las medidas que reglamentan la vida municipal y la forma como se piensan invertir los fondos públicos, pero todavía existen ayuntamientos que no hacen públicos esos datos.

La ejecución del presupuesto es una información que solamente se incorpora en los ayuntamientos de Cella, Castiello de Jaca y Zaragoza, y nada más en este último y en el de Huesca se ofrecen a los ciudadanos los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas. Esta deficiencia informativa es grave, puesto que para poder ejercer un control democrático es fundamental saber cómo se están ejecutando las previsiones presupuestarias y si la gestión económica de los recursos públicos está siendo eficiente.

Figura 4. Porcentaje de indicadores positivos de las webs de los ayuntamientos de Aragón en la sección sobre cómo gestionan los recursos colectivos

¿Cómo gestionan los recursos colectivos?

¿Se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno, comisiones informativas?	3.71% <input type="checkbox"/>
¿Se da información sobre la composición de los órganos de gobierno?	21.99% <input type="checkbox"/>
¿Se da información sobre el calendario de trabajo de los órganos de gobierno?	1.46% <input type="checkbox"/>
Se publican las convocatorias con las órdenes del día previas a la celebración de los Plenos Municipales?	1.59% <input type="checkbox"/>
¿Se publican las actas del Pleno Municipal?	6.75% <input type="checkbox"/>
¿Se publican los acuerdos del gobierno o de la Junta de Gobierno Local?	1.46% <input type="checkbox"/>
¿Se da información sobre el Plan de Gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o el Plan estratégico?	0.26% <input type="checkbox"/>
¿Se da información sobre el Plan de Ordenación Urbanística (POUM) u otras normas de planificación urbanística?	9.27% <input type="checkbox"/>
¿Se da información sobre otros planes municipales: Agenda21, Mujeres, Juventud, Participación ciudadana, etc.?	2.38% <input type="checkbox"/>
¿Se publica la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones según las categorías?	0.4% <input type="checkbox"/>
¿Se publican las retribuciones de los cargos electos?	0.66% <input type="checkbox"/>
¿Se publican las Ordenanzas municipales?	10.46% <input type="checkbox"/>
¿Se publica el Presupuesto del Ayuntamiento?	3.31% <input type="checkbox"/>
¿Se publica información sobre la ejecución del Presupuesto?	0.66% <input type="checkbox"/>
¿Se publican los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas?	0.4% <input type="checkbox"/>

Captura de pantalla del Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es>)

5. Opacidad en la gestión de los recursos públicos

La información que reciban los ciudadanos acerca de las decisiones de sus representantes en cuanto a la gestión de los recursos colectivos es la que les va a permitir juzgar si estos están cumpliendo o no las promesas que hicieron durante su campaña electoral y, en todo caso, si deben evaluar positiva o negativamente su actuación. Sobre la presencia de esa información versa este tercer bloque de indicadores.

El promedio general de cumplimiento de los indicadores de este bloque ha sido de 6,8%, apenas superior al de los dos primeros. Si solo se contabilizan los ayuntamientos con web, esa cifra se eleva ligeramente y llega a un 10,4%.

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

Al igual que en los dos bloques anteriores, el grupo más numeroso es el de los ayuntamientos que no cumplen ninguno de los indicadores, que en este caso representa el 64,2% del total de municipios y el 31,9% de los que tienen página web. Y el segundo grupo más grande es el de las páginas que no llegan a un 25% de cumplimiento. Allí se puede catalogar a un 24,5% de los ayuntamientos de Aragón.

En este bloque solo han superado el 50% de cumplimiento los ayuntamientos de Zaragoza y Huesca, ambos con un 71,4%, y el de Híjar, con un 57,1%. Apenas un 10,7% de las páginas analizadas se encuentra en la franja del 25 al 50% de indicadores positivos.

La primera pregunta de este bloque, que se refiere a la publicación de noticias, es la que ha obtenido mejor puntuación: un 24,6%, que se eleva a 37,7% si se excluye a los ayuntamientos sin web. No obstante, apenas un 1,6% de las páginas analizadas informan sobre actuaciones de los miembros del gobierno en cuanto al rendimiento de cuentas. Igualmente, ninguna de las webs publica noticias sobre las actuaciones de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno, ni tampoco en las que se contrasten las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición, y de técnicos. En este sentido, las noticias se proyectan más como un reflejo del “buen hacer” de las instituciones, que como una herramienta de difusión de la compleja y plural gestión pública. Las fuentes utilizadas pertenecen a un solo sector: los representantes políticos que están actualmente en el poder.

La pregunta sobre el perfil del contratante, las contrataciones y concesiones firmadas por la Corporación con empresas, entidades o particulares obtuvo una respuesta afirmativa en un 20,4% de los ayuntamientos analizados, cifra que sube a 31,2% si solo se contabilizan los que tienen página web. La causa de este resultado relativamente mejor es que la legislación sobre administración electrónica establece como obligatoria esta información. No obstante, por ese mismo motivo resulta más llamativa esta la carencia informativa en casi el 70% de los consistorios con portal oficial.

Los últimos dos indicadores de este bloque tienen que ver con la publicación del acuerdo del pleno o de la Junta de portavoces para dar apoyo al Decálogo

de Buenas Prácticas de Comunicación Pública Municipal o cualquier otro documento similar, y con la información que se ofrece en la web acerca de estos documentos. En el primer caso, solo cumplieron los ayuntamientos de Zaragoza, Huesca e Híjar. Y, en el segundo, a estos tres se une el de Utebo. Esta insuficiencia informativa refleja un compromiso público débil para informar a los ciudadanos sobre la gestión política.

Figura 5. Porcentaje de indicadores positivos de las webs de los ayuntamientos de Aragón en la sección sobre cómo informan sobre la gestión de los recursos colectivos



Captura de pantalla del Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es>)

6. Escasa profundización en los mecanismos de participación ciudadana

La participación ciudadana es “el conjunto de actividades, procesos y técnicas por los que la población interviene en los asuntos públicos que le afectan” (Alberich Nistal, 2004: 22). Este bloque busca evaluar los recursos y herramientas que los responsables políticos municipales ofrecen para facilitar y encauzar esa participación.

Este es el bloque que mejores resultados ha obtenido. En conjunto alcanza un 16,8% de cumplimiento, que se eleva a 25,6% si no se contabilizan los ayuntamientos sin web. También es el grupo de indicadores en que se ha obtenido mayor número de “aprobados”: nueve ayuntamientos superan el 50%

Actas – VI Congreso Internacional Latina de Comunicación Social – VI CILCS – Universidad de La Laguna, diciembre 2014

de indicadores positivos. Estos son: Zaragoza (92,3%), Huesca (76,9%), Utebo (69,2%), Calatayud (61,5%), Fraga (53,8%), Ejea de los Caballeros (53,8%), Sabiñánigo (53,8%), Zaidín (53,8%), y Villanúa (53,8%).

Por otra parte, el grupo mayoritario de ayuntamientos en este bloque no se encuentra en el 0% de cumplimiento, sino en la franja que va de 25 a 50%. El 64,7% de los consistorios se encuentra en ese rango de puntuación.

Los que no publican ninguna información considerada básica representan un 35,4% del total, pero si se excluye a los ayuntamientos que no tienen web solo sumarían un 3,1%.

Finalmente, aquellos ayuntamientos que respondieron positivamente a menos de una cuarta parte de las preguntas de este bloque representaron solo el 30,4% del total.

Esta mejora de los resultados se apoyó principalmente en cuatro preguntas de este bloque, que obtuvieron puntuaciones más altas que el promedio. Las dos primeras tienen que ver con la publicación de información general (47,7%) e información histórica (51%) sobre el municipio. Este conocimiento básico es necesario para que el ciudadano pueda valorar y contextualizar las decisiones políticas de sus representantes. No obstante, estos datos por sí solos no son suficientes para promover la participación.

En lo que se refiere a la promoción directa de la participación ciudadana, los resultados no fueron tan positivos. El acceso a los correos electrónicos de los miembros del gobierno, a los de la oposición y a las redes sociales de la Corporación son recursos que no estuvieron ni siquiera en la mitad de los ayuntamientos. Estas preguntas obtuvieron unos porcentajes de 9,1%, 1,1% y 11% respectivamente. Esta carencia dificulta la forma más simple de participación ciudadana, que es la posibilidad de que cualquier persona comunique sus problemas, inquietudes y sugerencias a sus representantes políticos. Asimismo, la publicación de la agenda de actividades, como forma sencilla de promover la participación de los ciudadanos en esos eventos e iniciativas, solo estuvo presente en un 12,6% de los consistorios.

Asimismo, la información sobre las demás formas de participación, a través de la publicación del reglamento de participación ciudadana y de otros

mecanismos como los consejos territoriales, de ciudad, sectoriales, etc., solo se ofreció en un 1,3% y 1,1% de los ayuntamientos aragoneses, respectivamente.

Por otra parte, la tercera pregunta que ha determinado la elevación del promedio general de indicadores positivos en este bloque ha sido la publicación del directorio de entidades. En este caso, el resultado se eleva a 40,8%. No obstante, otras herramientas de participación más sofisticadas, como son las que permiten la evaluación y seguimiento de los planes de gobierno; y, por otro lado, del presupuesto, solo han estado presentes en el Ayuntamiento de Zaragoza (la primera), y en este y el de San Esteban de Litera (la segunda).

La posibilidad de realizar quejas, sugerencias, o comunicar incidencias de la vía pública se encuentra disponible en un 42,7% de los ayuntamientos de Aragón, por lo tanto, esta es la cuarta pregunta que ha condicionado la elevación del promedio de cumplimiento de indicadores en este bloque. Esta herramienta, mucho más básica que las anteriores, permite la posibilidad rápida y directa de que los ciudadanos planteen problemas y dificultades concretos que pueden ser solucionados por los representantes políticos. Todas las webs de los ayuntamientos deberían tener disponible esta opción, obligatoria de acuerdo con la legislación sobre administración electrónica. Pero no deberían limitarse a ella, puesto que en la democracia la participación no se reduce al reclamo de una circunstancia específica y personal, sino a la evaluación global y detallada de la gestión pública por parte de la ciudadanía.

Por último, la posibilidad de tener acceso a la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación es inexistente en casi todas las webs de los ayuntamientos aragoneses, siendo Utebo la única excepción. Esta omisión constituye un obstáculo para la participación, puesto que cualquier ciudadano debería tener acceso a transmitirle sus demandas y opiniones a quien se encarga de la comunicación del ayuntamiento.

Figura 6. Porcentaje de indicadores positivos de las webs de los ayuntamientos de Aragón en la sección en la sección sobre los mecanismos de participación ciudadana

¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático?

¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y la diversidad social, actividades económicas, culturales?	47.68%	
¿Se da información histórica sobre el municipio?	50.99%	
¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mails y/o formularios de los miembros del gobierno?	9.14%	
¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mails y/o formularios de los miembros de la oposición?	1.06%	
¿Se ofrece en la web acceso a redes sociales de la Corporación?	10.99%	
¿Se da información sobre el reglamento o las posibilidades de participación ciudadana?	1.32%	
¿Se da información en la web de otros mecanismos o entes de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?	1.06%	
¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?	12.58%	
¿Se ofrece en la web el directorio de entidades del municipio?	40.79%	
¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y /o el seguimiento del Plan de Gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o el Plan estratégico?	0.13%	
¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y/o el seguimiento del Presupuesto o de otros planes municipales?	0.26%	
¿Se ofrecen en la web herramientas para comunicar incidencias en la vía pública, quejas o sugerencias?	42.65%	
¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación?	0.13%	

Captura de pantalla del Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es>)

7. Conclusiones

La irrupción de Internet supone un desafío para la política, para los medios de comunicación tradicionales y para la nueva ciudadanía, cuya participación en el debate público pasa ahora por la Red (Del Rey Morató, 2007). Estas transformaciones persiguen el fin de que los habitantes de un lugar tengan una mayor capacidad de transformar el medio en el que viven y de controlar sus órganos políticos, económicos y administrativos (Alberich Nistal, 2004).

Pero una condición necesaria para que se pueda producir una responsable participación ciudadana es que sea posible realizar un seguimiento de la gestión pública y que se pongan a disposición de las personas las herramientas necesarias para que realicen sus aportaciones. Sin una información básica sobre los representantes políticos, sus actuaciones y sus decisiones resulta muy difícil la profundización en este proceso democrático.

Es por ello que la presente investigación se ha trazado como objetivo evaluar la información y las herramientas de participación que ofrecen las páginas web de los ayuntamientos aragoneses, como vehículos privilegiados de la comunicación digital de los consistorios hacia los ciudadanos y viceversa. Para ello se han utilizado 41 indicadores básicos sobre datos y recursos que se consideran fundamentales para que las personas puedan conocer a sus representantes políticos y hacer un seguimiento de su gestión.

Estos indicadores han sido utilizados y validados en Cataluña, que ya está culminando su tercera ola de evaluaciones, y están siendo aplicados también en la Comunidad de Madrid, Andalucía, Galicia, Canarias, y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Los resultados obtenidos hasta la fecha pueden consultarse en el Mapa Infoparticip@ (<http://mapainfopublica.com/es/mapes>). Este proyecto busca trascender el diagnóstico de las webs, promoviendo la incorporación de mejoras y ofreciendo la asesoría y el apoyo necesarios para que estas puedan llevarse a cabo.

Los ayuntamientos aragoneses no ofrecen, en su conjunto, la información y los recursos mínimos necesarios para promover la participación de la ciudadanía. Así lo señala el hecho de que no posean ni una décima parte de los indicadores considerados como básicos: el porcentaje general obtenido ha sido de un 8,6%. Por otra parte, solo tres de ellos (Zaragoza, Huesca y Utebo) superan el 50%, es decir, se pueden considerar “aprobados”. Y un 32,3% de los municipios ni siquiera posee una página web. Estos resultados corroboran la hipótesis inicial, por la que se preveía que los ayuntamientos estudiados presentarían deficiencias al informar por esta sencilla vía digital sobre la gestión de los gobiernos, tanto a los ciudadanos como a los medios de comunicación.

Respecto a las carencias detectadas, se ofrece insuficiente información sobre los representantes políticos, tanto en un nivel básico (nombre, apellidos y partido) como en uno más profundo (biografías o currículos). Asimismo, en un porcentaje ínfimo de las páginas analizadas se explican las funciones de los órganos del gobierno local. Esta falta de información repercute en la posibilidad

de que el ciudadano conozca a sus representantes y sepa qué responsabilidades recaen en cada uno de ellos.

Aunque un buen número de ayuntamientos ofrece información básica e histórica sobre el municipio, existen otros datos fundamentales que no se están publicando y que representan un compromiso mayor con la transparencia: los planes globales o estratégicos, los presupuestos y su ejecución, los informes de cuentas anuales y la retribución de los cargos públicos. Esta opacidad al informar sobre la gestión pública, especialmente en lo que respecta a temas económicos, incide negativamente en la capacidad que los ciudadanos tendrán de fiscalizar la labor de los representantes políticos, además de contribuir a profundizar la desconfianza que recae en estos actualmente.

En cuanto a la publicación de noticias, estas reflejan principalmente las iniciativas del gobierno y los eventos del municipio, omitiendo la actuación de la oposición y la necesaria rendición de cuentas de los representantes. Asimismo, la mayoría de las webs de estos ayuntamientos ofrece en escasa proporción la posibilidad de consultar el orden del día de las reuniones previstas y las decisiones tomadas en los órganos de gobierno. Esta falta de información dificulta el seguimiento de la labor de los representantes políticos.

En los ayuntamientos estudiados se encuentran disponibles con poca frecuencia las direcciones de correo electrónico de los representantes políticos. Ello impide que los ciudadanos puedan comunicarse con ellos de forma directa y sencilla. Otros mecanismos de participación más complejos solo se existen en los pocos ayuntamientos que obtuvieron mejor puntuación.

De modo que el mecanismo “estrella” de participación es el del formulario de quejas, incidencias o sugerencias, también obligatorio de acuerdo con la legislación de la administración electrónica, pero presente en solo un 42,7% de los ayuntamientos analizados. Aunque su presencia es imprescindible, la participación ciudadana no puede limitarse a la manifestación de un problema o un desacuerdo puntual con la gestión, sino que debe ampliarse y profundizarse.

La comprensión y el seguimiento de la gestión pública permiten una mejor y más responsable aportación de los ciudadanos, cuya intervención en las

decisiones políticas debe trascender el acto del voto. Para ello es necesario que sean más y mejor informados en los aspectos señalados como básicos por este estudio.

8. Referencias bibliográficas

ALBERICH NISTAL, Tomás (2004): *Guía fácil de la participación ciudadana. Manual de gestión para el fomento de la Participación Ciudadana en Ayuntamientos y Asociaciones*. Madrid: Dykinson.

BORGE BRAVO, Rosa (2007): “Nuevas tecnologías y regeneración de la democracia”. En *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Lorenzo Cotino Hueso coord.). Granada: Comares.

CALVO, Elvira (2013): “Comunicación política 2.0 y buen gobierno”. En: *Miradas a las pantallas en el bolsillo* (Max Römer Pieretti coord.). Madrid: Universidad Camilo José Cela.

CASTELLS, Manuel (2010). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

CRESPO RODRÍGUEZ, Miguel y ZAFRA JIMÉNEZ, Antonio (2005): *Transparencia y buen gobierno. Su regulación en España*. Madrid: La Ley

DEL REY MORATÓ, Javier (2007). *Comunicación política, Internet y campañas electorales. De la Teledemocracia a la Ciberdemocr@cia*. Madrid: Editorial Tecnos.

GARCÍA COSTA, Francisco Manuel (2007): “Participación y democracia electrónicas en el Estado representativo”. En *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías* (Lorenzo Cotino Hueso coord.). Granada: Comares.

MINGUIJÓN PABLO, Jaime y PAC SALAS, David (2012): “15M. Una explicación en clave sociológica”, *Prisma social. Revista de Ciencias Sociales*, n.º 8, disponible en: <http://goo.gl/l2LPiU>.

MORENO SARDÀ, Amparo; MOLINA RODRÍGUEZ-NAVAS, Pedro y CORCOY RIUS, Marta (2013): “La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña”, *Revista Latina de Comunicación Social*, 68, disponible en: <http://goo.gl/zCSDvX>.