

¿Confianza o castigo? los determinantes de la demanda de transparencia ciudadana en los gobiernos locales

Paper para presentar en el XVI Congreso AECPA. Girona 2022

GT 5.4. Las políticas de transparencia en los gobiernos locales: implementación, límites y efectos en ciudadanos y estructuras institucionales.

Lluís Medir

lluismedir@ub.edu

Jaume Magre

jmagre@ub.edu

Versión muy preliminar. Por favor, no citar sin el permiso de los autores.

Abstract:

La transparencia pretende generar en los ciudadanos un aumento de la confianza en las instituciones políticas a través de una mejora en la información disponible y en la comprensibilidad de las decisiones. Esta puesta a disposición de información comprensible permitirá, a su vez, un incremento de la responsabilidad, una mayor participación y mayor rendimiento de cuentas. Estos aspectos se supone que generarán un aumento de la confianza en los gobiernos y, consecuentemente, un incremento de la legitimidad del conjunto del sistema político.

Las principales aportaciones académicas sobre las políticas de transparencia, hasta el momento, no se interrogan sobre la demanda ciudadana de ésta, partiendo así de una demanda "inespecífica" o, en el mejor de los casos, de una demanda procedente de ciudadanos ilustrados y comprometidos. Sin embargo, dada la posibilidad teórica de un origen "punitivo" de la demanda de transparencia es posible que uno de los principales determinantes de la demanda de transparencia sea la desconfianza. El presente trabajo trata de aportar luz a este debate de los determinantes de la demanda de transparencia a partir del análisis teórico y de la evidencia empírica que aportan una serie de encuestas ciudadanas en relación con la petición de transparencia y sus relaciones con la confianza.

Los resultados parecen apuntar hacia el carácter punitivo de la demanda de transparencia, según la cual los ciudadanos con menor nivel de confianza en los gobiernos de partida reclaman en mayor

medida políticas de transparencia. Así, estos resultados podrían contextualizar mejor las explicaciones sobre el origen de las políticas de transparencia, acercándolos más a una visión menos optimista y abriendo nuevas vías para interpretar los (habitualmente) poco claros resultados sobre los efectos reales de la transparencia en los ciudadanos.

Palabras clave: transparencia, confianza, gobiernos locales, implementación.

1. Introducción

¿Por qué los gobiernos y parlamentos de las democracias occidentales han implementado leyes de transparencia y de acceso a la información pública y se han obligado a poner a disposición, de cualquiera que lo solicite, ingentes cantidades de información pública? ¿Qué finalidad persiguen las políticas de transparencia de la administración en los ciudadanos? Como veremos, existe abundante literatura que se interroga sobre algunos de estos aspectos. Sin embargo, se ha prestado poca atención a la demanda “en origen”, es decir, a los determinantes individuales que generan que los gobiernos y los parlamentos interpreten las demandas ciudadanas como la necesidad de adoptar normas de transparencia. En consecuencia, este trabajo pretende arrojar luz sobre algunos determinantes ciudadanos que “empujan” a los poderes públicos a ser transparentes, es decir, se interroga sobre qué provoca que los ciudadanos demanden transparencia a sus gobiernos.

Históricamente, la transparencia aparece como un remedio relevante para resolver las principales disfunciones y problemas de los sistemas políticos y administrativos, desde la década de los años 80 del pasado siglo (Hood y Heald 2006). La implementación de la política de transparencia se concibe como un principio fundamental del diseño institucional que permite alcanzar un conjunto de objetivos realmente muy amplios: fomentar una mayor confianza en el gobierno, reducir la corrupción público-política y mejorar el rendimiento institucional (Cucciniello , Porumbescu, and Grimmelikhuijsen 2017; Hood 2010; Hood and Heald 2006; Meijer 2013). De forma muy resumida podemos clasificar de forma clara en dos grandes bloques: aquellos que hacen referencia al gobierno y pretenden modificar su funcionamiento para hacerlo más competitivo económicamente, abierto y funcional; y los objetivos que se refieren a los ciudadanos y que pretenden generar en éstos, fundamentalmente, un aumento de la confianza en las instituciones políticas a través de un incremento en la responsabilidad, participación y control ciudadano (Cucciniello, Porumbescu, and Grimmelikhuijsen 2017).

La evolución de las normas de transparencia está muy marcada por la aparición progresiva del liberalismo político que propugnaba un mayor control gubernamental (Hood, 2006). Desde entonces, la evolución de la transparencia la ha convertido en un elemento basilar de la democracia liberal al estilo occidental y este tipo de legislación se está adoptando en una amplia variedad de países de todo el mundo (Roberts, 2006). La última evolución de la transparencia aparece con el derecho de acceso (individual y colectivo) que se concreta tanto en la publicación activa como en la demanda de la información por parte del gobierno. Esta última etapa, cuyo inicio puede fácilmente identificarse con la normativa Obama de 2009, configura un desarrollo en la legislación de transparencia que va desde el acceso pasivo a un número limitado de documentos a través de procedimientos legales, hasta el acceso proactivo a grandes cantidades de información en formatos accesibles y reproducibles. Entender los motivos individuales que han llevado a esta evolución aparece como un aspecto relevante para comprender el funcionamiento de la transparencia.

A pesar de la clara evolución normativa, los determinantes individuales de esta evolución han permanecido relativamente inexplorados hasta el momento y siempre testados a nivel nacional agregado. En este trabajo nos basamos en una encuesta a ciudadanos donde les interrogábamos sobre sus niveles previos de confianza en su gobierno para, posteriormente, preguntar sobre la necesidad de transparencia ante su actuación y funcionamiento. En aras de una mejor atribución de responsabilidades políticas, a causa de la cercanía institucional y la buena valoración general, nos centramos en los gobiernos locales. Utilizar los municipios como el ámbito político de referencia facilita una mejor identificación de responsabilidades y, por consiguiente, facilita la estrategia metodológica que proponemos.

Como sustrato cualitativo realizamos una serie de *Focus Group* con ciudadanos para comprender su relación con la transparencia. Posteriormente, con la distribución de un cuestionario a una muestra representativa de ciudadanos de Catalunya, controlando por las principales características individuales, conseguimos contrastar la existencia empírica de diversos perfiles de ciudadanos, entre los que se encuentra un grupo que considera que la confianza permite controlar al gobierno. Los determinantes de la concepción de la transparencia de este grupo nos ofrecen nuevos datos para repensar el origen de la demanda de transparencia.

El presente artículo se organiza como sigue: después de esta introducción se construye el marco teórico del trabajo que se basa en delimitar el concepto de transparencia que utilizaremos, así como una explicación de las expectativas teóricas más relevantes sobre los efectos de la transparencia en

los ciudadanos y un repaso de las principales aportaciones sobre la relación entre confianza y transparencia. Posteriormente, se presentan las principales expectativas, los datos utilizados y la metodología. En cuarto lugar, se comentan los resultados del trabajo empírico para concluir con una discusión general de los mismos.

2. Marco teórico

La retórica política actual asume una fuerte relación entre transparencia y rendición de cuentas y aumento subsecuente de la confianza (Fox, 2007): el presidente de USA, Obama aseguró en el 2009: "*A democracy requires accountability, and accountability requires transparency*", adaptando al siglo XXI la conocida cita de un juez estadounidense, Brandeis, que aseguraba que "*sunlight is to be said the best of disinfectants*". Sin embargo, existen buenos argumentos académicos para sostener que esta relación no es ni tan evidente ni tan directa sobre estos y otros aspectos, como veremos (para una extensa revisión, consultar Villoria, 2021). Las expectativas de la contribución de la transparencia a la rendición de cuentas, y el aumento de la confianza subsiguiente, son extremadamente altas, pero nuestra comprensión académica de esta relación es todavía limitada.

Además de no tener evidencia sólida de la relación antes apuntada, tampoco tenemos una idea precisa del origen de las demandas de transparencia. En general, parecen ir asociadas a momentos en los que las percepciones sobre el mal funcionamiento del gobierno han provocado demandas de cambios. Para el caso estadounidense se identifican tres momentos especialmente importantes (Roberts 2006, 2015): las dos décadas precedentes en la Primera Guerra Mundial, cuando la ira sobre la corrupción política provocó un llamamiento a mayor apertura en los procesos legislativos, la financiación de campañas y la administración de las elecciones; el segundo fue a mediados del siglo XX, cuando la rápida expansión de la burocracia gubernamental llevó a demandas de apertura de procesos administrativos; y el tercer momento fue a mediados de la década de 1970, cuando la cólera sobre la guerra de Vietnam, la mala conducta de las agencias federales de inteligencia y los abusos de poder del presidente Nixon llevaron a otra ronda de reformas de gobierno abierto.

Es posible establecer un cierto paralelismo con el caso español, puesto que la aprobación de la legislación española sobre transparencia y derecho de acceso se cuenta entre las más tardías en toda la UE y nace de forma muy ligada al contexto de crisis económica y política que se había iniciado en 2008. Además, el carácter compuesto del estado español ha generado un verdadero alud

normativo que ha impactado de forma decisiva en el sector público. La ley 19/2013 una transparencia, acceso a la información y buen gobierno como tres aspectos absolutamente complementarios para impulsar la mejora institucional, acompañados de un destacable elenco de obligaciones y requerimientos para con el conjunto del sector público (Magre et. al., 2021, Medir et. al, 2021). El objetivo final de toda la normativa, en palabras de Villoria e Izquierdo (2015), sería el de conseguir un buen gobierno entendido como “aquel que promueve instituciones formales (normas y reglamentos) e informales (lógicas de lo apropiado en cada organización pública) que fomentan la transparencia, la rendición de cuentas, la efectividad, la coherencia y la participación”.

En cualquier caso, las principales definiciones del concepto de transparencia nos conducen hacia una relación institucionalizada basada en la puesta a disposición e intercambio de información y datos des de las administraciones a los ciudadanos. Existen en la literatura académica más reciente diversas definiciones que enfatizan aspectos complementarios del concepto. Así, por ejemplo, Bahur y Nasiritousi (2012) le entienden como “*the release of information that is relevant for evaluating institutions*”; Cotterrell (2000) la conceptualiza como “*transparency as a process involves not just availability of information, but active participation in acquiring, distributing and creating knowledge*”; Grimmelikhuijsen y Welch (2012), como Meijer (2013), toman en cuenta las dos principales dimensiones del concepto y establecen que la transparencia es “*the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance*”. Esta última definición se fundamenta en la constatación de la existencia de una relación institucionalizada mediante la cual se produce un intercambio de información entre dos entes, que relaciona el funcionamiento institucional con su medida, de forma que se permite a actores externos juzgar su rendimiento.

De las definiciones anteriores y los marcos legales existentes podemos destacar algunos aspectos nucleares que permiten caracterizar los fundamentos de la transparencia como política pública. En primer lugar, y como característica más destacable, se configura como una obligación (con niveles variables de coerción) para los entes públicos obligados. En segundo lugar, se fundamenta en la puesta a disposición, se de forma reactiva o activa, de información considerada relevante en poder de los entes públicos. En tercer lugar, esta información de obligada publicidad debe permitir un control, monitorización y comprensión del funcionamiento básico del ente público en cuestión. Es decir, la obligación de los entes públicos de proveer de información sobre su funcionamiento tiene

como fundamento principal que los ciudadanos (o cualquier interesado) puedan “juzgar” y “comprender” su funcionamiento.

Esta visión actual del concepto comprende, precisamente, la capacidad de juicio sobre el rendimiento y el funcionamiento de la administración y el gobierno, que alimenta la idea de lograr un mejor rendimiento institucional. Correlativamente, este mejor rendimiento institucional, como resultado hacia los ciudadanos, les permitiría percibir las instituciones políticas como más confiables y legítimas y aumentar así su confianza.

2.1 Algunos aspectos teóricos (olvidados) del origen de las políticas de transparencia

A pesar de las definiciones actuales que se acaban de exponer, en realidad, la transparencia es un concepto mucho más antiguo que actual. La novedad del concepto está estrechamente ligada a las inmensas posibilidades que permiten las nuevas tecnologías y la capacidad de generar, tratar y poner a disposición ingentes cantidades de datos. La aproximación histórica al concepto está mucho más estrechamente ligada a concebir la transparencia como una capacidad de influencia de terceros que observen el comportamiento de un individuo o institución, modulando así su comportamiento.

Se ha asumido por buena parte de la literatura contemporánea que la confianza suele tratarse como un efecto beneficioso de la transparencia, asumiendo que son conceptos se refuerzan mutuamente (Brown, Vandekerckhove y Dreyfus, 2014). De hecho, muchas leyes de transparencia y libertad de información (FOI laws) encuentran su legitimidad en el esperado aumento de la confianza. Sin embargo, desde un punto de vista teórico, la idea de que la gente se comporta correctamente cuando se sabe observada y fiscalizada se puede remontar al "panóptico" de Bentham¹. Aunque Bentham desarrolló esta idea para los reclusos de las cárceles, el argumento general de que la transparencia “fuerza” un mejor comportamiento, o un comportamiento más adecuado, también puede aplicarse a los funcionarios y políticos. Villoria, en una línea similar, también cita a Bentham para ilustrar esta idea de la utilidad del control y la supervisión que permite la transparencia: *“Where there is no publicity there is no justice”* y *“Checks are insufficient: in comparison with publicity, all other checks are of small account”* (Villoria 2015, 65).

¹ Un panóptico es una cárcel diseñada de forma que todos los reclusos son visibles constantemente por los guardias de la torre central. Se prevé que su visibilidad permanente resulte en el mejor cumplimiento de las normas de la prisión. Un ejemplo muy cercano de esta estructura es la ya clausurada prisión Modelo de Barcelona.

En una línea similar, algunos autores apuntan hacia un aspecto poco amable del concepto más profundo de la transparencia. O'Neill (2002) asegura que, a pesar de tener más información que nunca, es posible que la transparencia produzca los efectos contrarios a los esperados. De hecho, establece que la confianza más genuina se basa, en casi todos los casos, en la ausencia de información o en la "no necesidad" de tenerla: *"In fact, our clearest images of trust do not link it to with openness or transparency at all"* y se refiere a las relaciones familiares, de vecindad o de paciente-doctor para ilustrarlo. La misma autora sigue apuntando que no es sorprendente que la desconfianza pública se haya incrementado durante los años en los que la apertura y la transparencia se han consolidado, puesto que la transparencia destruye el secreto pero puede no limitar el engaño y la desinformación deliberada que subviertan las relaciones de confianza (O'Neill 2002). Esta autora establece que, si queremos restablecer la confianza, lo que debemos hacer es reducir el engaño y las mentiras y no el secreto: *"Some sorts of secrecy indeed support deception, others do not. Transparency and openness may not be the unconditional goods that they are fashionably supposed to be. By the same token, secrecy and lack of transparency may not be the enemies of trust"* (p. 18).

La conclusión de O'Neill es que la transparencia absoluta y la apertura completa no son las mejores formas de construir o restaurar la confianza: damos y retiramos la confianza no porque tengamos mucha información (más cantidad no siempre es mejor), sino porque podemos interpretar "pedazos" específicos de información y podemos dirigirnos a fuentes concretas que podemos verificar y comprobar de forma confiable. Correlativamente, O'Neill asegura que las capacidades para probar la credibilidad y fiabilidad de otras personas suelen fallar porque la información proporcionada es oscura; pero también puede ocurrir porque los que deben evaluarla no pueden comprobar y verificar la información que se les ofrece, por lo que no se puede determinar si hay engaño o se puede confiar razonablemente en la fuente.

Otros autores críticos con la demanda de transparencia la vinculan a aspectos más ideológicos, Etzioni considera que la transparencia es un concepto que se puede utilizar como pretexto para desregular o "dejar amplios márgenes de acción" a determinados sectores a cambio de una transparencia muy elevada, puede llegar a ser contraproducente (Etzioni, 2016; 2018). Etzioni parece concurrir con O'Neill cuando establece que la transparencia puede no producir los efectos esperados y que, además, presenta algunos sesgos ideológicos que a menudo se esconden. R. Nozick considera el acceso a la información como una condición *"sine qua non"* para que el individuo

acceda a someterse a cualquier autoridad pública: *“Todo individuo tiene, efectivamente, el derecho a una información suficiente que muestra que un procedimiento de la administración (...) es confiable y justo. Tiene el derecho de que se le muestre que está siendo tratado por un sistema confiable y justo. En ausencia de tal demostración, él puede defenderse a sí mismo y resistir la imposición de un sistema relativamente desconocido”* (Nozick, 2014: 93).

En conclusión, a pesar de la transparencia aparece actualmente como un remedio para mejorar el funcionamiento del gobierno y aumentar la confianza de los ciudadanos, una aproximación teórica a los orígenes del concepto nos muestra que, a pesar de los efectos positivos que se le quieren atribuir, es posible que concepto haya nacido bajo un prisma algo diferente. Es posible que la transparencia no se conciba como un instrumento "neutro" para alcanzar determinados objetivos públicos, ni como algo "inherente" o "deseable" al funcionamiento democrático de un sistema. Es posible que la transparencia, en realidad, se conciba como un instrumento de control y vigilancia cuando no existe la confianza, o ésta está muy dañada.

Como reconocen O’Neill y Eztioni, es posible que la confianza tenga otros ingredientes y que la transparencia no sea uno de ellos. En otras palabras, cuando los ciudadanos presentan bajos niveles de confianza –difusa o específica- es más probable que pidan mayor transparencia institucional... pero no como un método para “confiar” o “mejorar” el gobierno y la democracia, sino como un método para controlar y castigar los malos comportamientos.

2.2 Evidencia empírica de la relación entre transparencia y confianza

A nivel general y agregado, el trabajo publicado que más se acerca al planteamiento de este artículo es el de Mabillard y Pasquier proponen un estudio que se centra en la relación entre transparencia y confianza en 10 países durante el período de 2007 a 2014 (Mabillard y Pasquier 2016). Los países seleccionados son: EE.UU, Australia, Canadá , México, Reino Unido, Irlanda, Nueva Zelanda, India, Suiza y Alemania. Este trabajo se basa en la utilización de índices de datos abiertos y solicitudes de acceso a la información como indicadores de transparencia. Estos autores concluyen que su estudio no sirve para confirmar una relación positiva entre transparencia y confianza en el gobierno. Sin embargo, éste es el primer (y casi único) estudio que plantea expectativa como la de este artículo: que la demanda de transparencia por parte de los ciudadanos nace de la desconfianza. En efecto, concluyen del desarrollo de su marco teórico y sus resultados que la transparencia y la confianza no

tienen una relación lineal, y que es necesario un cierto grado de incertidumbre para que la confianza exista (p. 76). Por tanto, se podía plantear que el completo secreto conduce a la desconfianza, pero que la transparencia podría crear una situación de desconfianza constante.

De manera más general, el metaanálisis realizado por Cucciniello y otros concluye que en términos de resultados parece que existe una mayor propensión de la transparencia a mejorar la calidad de la gestión financiera y reducir los niveles de corrupción del sector público, que a mejorar la confianza, la legitimidad, y la rendición de cuentas, que obtienen resultados menos claros (Cucciniello, Porumbescu, Grimmelikhuijsen 2017). Este metaanálisis Identifica claramente que las condiciones contextuales son importantes puesto que, bajo algunas circunstancias, la transparencia puede contribuir positivamente, por ejemplo, a la rendición de cuentas, mientras que no lo hace en otras situaciones. Esta revisión muestra que algunas condiciones contextuales que condicionan el efecto de la transparencia identificadas hasta ahora incluyen: la cultura nacional y los valores, el tipo de problema de política en la participación, la forma de gobierno, y el método utilizado para mejorar la transparencia.

En otro orden de trabajos más específicos, aparecen resultados similares: poco concluyentes sobre la relación entre confianza y transparencia y muy dependientes del contexto y las características individuales. Grimmelikhuijsen en uno de sus primeros trabajos (2010) se interroga conocer el efecto causal de una condición "transparencia" en las decisiones de un gobierno local sobre la confianza en el gobierno. Con el fin de evitar problemas ligados a las dificultades de estudiar la confianza en general, el autor se centra en un gobierno local en particular, tratando de aislar y controlar los efectos de una "confianza general en el gobierno" que puede estar afectada por muchas variables. Sus resultados son interesantes por que la confianza en el gobierno previa tiene un papel importante en la percepción de la confianza sobre la política municipal. Por tanto, los niveles de confianza percibidos del municipio son determinados en gran medida por las impresiones preexistentes que tienen los individuos sobre el gobierno (en general). En este sentido, se refuerza la idea de que la confianza general en el gobierno no está influida por el rendimiento concreto de una organización gubernamental en particular, sino que se basa en una actitud más general de las personas hacia el gobierno y el aparato administrativo.

El mismo autor en 2012 estudia la disminución de la confianza ciudadana en el gobierno al considerarlo un factor que alimenta las reformas de la Nueva Gestión Pública. El aumento del conocimiento de las personas proporcionando conocimiento real sobre los resultados del

rendimiento del gobierno se considera una forma importante de incrementar la confianza ciudadana en el gobierno. En este sentido se plantean dos hipótesis alternativas: una postula un vínculo entre el conocimiento y la confianza, mientras que la hipótesis alternativa argumenta que los subconscientes y que los atajos emocionales son más importantes. Este artículo presenta los resultados de un experimento que investiga el efecto de la transparencia de resultado en la confianza ciudadana. En este artículo la transparencia actúa como detonante del conocimiento, por lo que se pretende testar si el acceso a más o mejor información tiene un efecto sobre la confianza en el gobierno. De nuevo, los resultados son poco concluyentes puesto que de nuevo las actitudes y predisposiciones previas respecto al gobierno son mucho más importantes que el efecto de la transparencia en si mismo.

Parent, Vandebek y Gemino en 2005 examinan hasta qué punto las iniciativas de e-gobierno han logrado aumentar la confianza y la eficacia política externa de los votantes. Una encuesta basada en Internet de 182 votantes canadienses permite testar algunos mecanismos causales sobre esa relación. Parten de la evidencia empírica que ha establecido que la eficacia política subjetiva y la participación política de los ciudadanos predicen la confianza en el gobierno y, por tanto, el sentido de eficacia política de los ciudadanos y la calidad de los servicios deberían hacer lo mismo. Sus resultados también parecen apuntar a la idea de que los individuos con confianza “a priori” en el gobierno y con niveles elevados de autoeficacia interna verán reforzada su confianza en el gobierno mediante la interacción electrónica con sus gobiernos. Correlativamente, se da la situación inversa: los individuos con baja autoeficacia no aumentarán su confianza, independientemente del medio de interacción y el nivel de transparencia.

En una línea parecida, Mabillard y Pasquier (2015) investigan parte de la compleja relación entre transparencia y confianza, en una línea parecida a la que se testa en este artículo: si la confianza en el gobierno se considera la mayor parte del tiempo como efecto positivo de la transparencia, también puede considerarse como un factor que influye en la percepción de la transparencia de los ciudadanos y no sólo como resultado de las medidas de transparencia. En otras palabras, el artículo pretende controlar el carácter endógeno de la transparencia en relación con la confianza.

El artículo parte de la concepción canónica de que los partidarios de las reformas de la confianza en las medidas gubernamentales. Sin embargo, estos autores explicitan de forma muy clara la idea de la reserva de confianza. Es decir, que la confianza en el gobierno es también un prerequisite para creer en la información obtenida y, por tanto, la confianza previa de una persona es indispensable

para creer en lo que se está mostrando. Así pues, es muy posible que el nivel previo de confianza que tienen los ciudadanos en su gobierno probablemente afecte de forma muy significativa a su percepción sobre la transparencia. Sus resultados sobre suiza destacan que cualquier estudio sobre este tema debería tener muy presente el factor "confianza inicial o previa" en las instituciones, ya que puede desempeñar un papel muy significativo en la relación. Sus resultados para el caso suizo les llevan a cuestionar la declaración común sobre la correlación positiva entre transparencia y la producción de confianza en el gobierno.

Comparando entre países, Grimmelikhuijsen, Porumbescu, Hong y Im (2013) analizan el efecto de la transparencia sobre la confianza de los ciudadanos, pero lo hace en dos culturas nacionales totalmente diferentes: compara el efecto de la transparencia en la confianza en los gobiernos de Países Bajos y Corea del Sur. El efecto se investiga en dos series similares de tres experimentos, a partir de la hipótesis de que el efecto de la transparencia difiere porque los países tienen distintos valores culturales. Cada experimento testa los efectos de un tipo de transparencia: la transparencia en la toma de decisiones, la transparencia de la información sobre las políticas concretas y la transparencia en los resultados y efectos de la política. Los principales resultados indican que el contexto cultural tiene unos efectos muy limitados sobre la implementación de los diferentes tipos de transparencia. Concluyen que la transparencia parece tener más efectos negativos que positivos en la confianza en el gobierno y que parece producir menores impactos en el corto plazo.

Finalmente, para lo que nos interesa, conviene mencionar el trabajo de Piotrowski y Van RYZin (2007), titulado *Citizen Attitudes toward transparency in local government* que ofrece una visión de la transparencia específicamente en el gobierno local, ya que los datos de los que parte son de un panel online realizado a 1819 personas, en Estados Unidos. El artículo asume la dificultad contextual de analizar las actitudes ciudadanas hacia la transparencia y genera una serie de elementos contextuales que les permiten clasificar los ciudadanos en diversas categorías, y específicamente clasifica a los individuos a partir de la satisfacción con los servicios prestados por el gobierno local, ya que puede tener una relación negativa con la demanda de transparencia: los ciudadanos que consideran que el gobierno ya tiene un buen comportamiento pueden tener menos motivos para hacer que el gobierno sea responsable (abriendo la puerta de facto a una transparencia punitiva).

Los resultados que obtienen los observan en sobre cinco dimensiones: transparencia en materia fiscal, en seguridad, transparencia y buen gobierno y derecho de acceso. Por lo general, la tendencia apunta hacia que la población reclama, a nivel local, transparencia. En general, este estudio resulta

interesante porque permite ver cada una de las 5 dimensiones desglosadas según el interés que genera en la sociedad. En general, aquellos que consideran que el gobierno ya está suficientemente abierto, piden menos transparencia, mientras que los que ven el gobierno opaco tienden a pedir más. Las personas comprometidas políticamente y que se ponen en contacto con el gobierno con frecuencia también suelen exigir mayor transparencia. Concretamente, en tres de las cinco escalas, la confianza en las autoridades locales tenía una relación estadísticamente significativa y negativa con la demanda de transparencia. Es decir, a mayor confianza del público en sus funcionarios locales, menos se interesan por la transparencia fiscal, de principios y de buen gobierno.

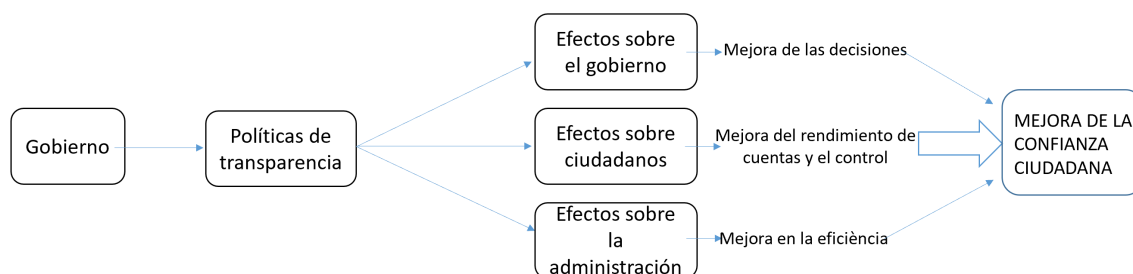
3. Hipótesis, datos y metodología

El marco teórico precedente nos dibuja un conjunto de resultados no excesivamente concluyentes, que dejan espacio para nuevas aportaciones en este campo. Los principales resultados de los estudios de los efectos o las demandas de transparencia orientados a la ciudadanía y, concretamente, la relación entre transparencia y confianza en el gobierno son mucho más diversos y heterogéneos que los resultados de los estudios que analizan los gobiernos (reducción de la corrupción, eficiencia...).

Es plausible, pues, que la demanda social "latente" de transparencia tenga, en realidad, un carácter punitivo y desconfiado del sector público, en el sentido más negativo y "Benthamiano" de ambos términos. Por tanto, es posible que los resultados publicados hasta la fecha sean contradictorios porque no toman correctamente en cuenta esta vertiente "latente" o "no declarada" de la transparencia. En este proyecto, se pretende aportar una visión alternativa a las existentes, a partir de un modelo de teórico que incluya la demanda -los ciudadanos- y, por tanto, tenga en cuenta la reserva previa de confianza para entender por qué motivo los ciudadanos demandan transparencia.

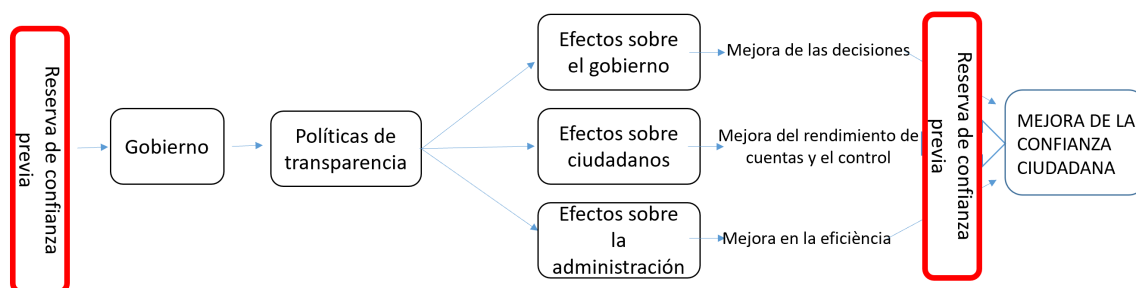
Gráficamente, la relación entre transparencia y confianza se basaría en una cierta causalidad que implicaría que los efectos de la transparencia en los gobiernos, los ciudadanos y las administraciones generarían un aumento de la confianza:

Gráfico 1: Modelo teórico de efectos de la política de transparencia



Sin embargo, nuestra aproximación toma en cuenta la posibilidad de que la demanda de transparencia tenga origen en la desconfianza y, por lo tanto, la confianza previa sea un elemento mediador o condicionante de los resultados de la transparencia. Así pues, los mecanismos causales apuntados anteriormente están condicionados por la existencia previa de confianza en los individuos. De forma gráfica, nuestro esquema tomaría esta forma:

Gráfico 2: Modelo alternativo de efectos de la política de transparencia



En este modelo teórico implicaría que la transparencia sólo tiene efecto si los ciudadanos tienen un nivel previo de confianza, una reserva previa. En este caso, la transparencia tiene efectos sobre los individuos que ya tienen un determinado nivel de confianza. Gráficamente opera como el anterior, pero concibe el efecto de la transparencia como mediado por la confianza previa de los individuos y condicionado por el origen de las demandas de transparencia. El mecanismo aquí expuesto podría explicar aquí mejor la relación observada a menudo entre transparencia y confianza: una política de transparencia sobre individuos que ya cuentan con niveles de confianza tiene un efecto de refuerzo o retroalimentación en estos niveles de confianza. Por el contrario, tiene limitado efecto en los individuos que tienen niveles bajos de confianza. Este modelo tiene en cuenta el problema de endogeneidad de la confianza porque lo integra desde un punto de vista teórico.

Nuestra hipótesis de trabajo, pues, intenta unir nuestra variable independiente de interés, la confianza institucional de los ciudadanos, con la variable dependiente que es la percepción de la transparencia institucional. Así la hipótesis fundamental se concreta en el gobierno local y establece que *a menor nivel de confianza en el ayuntamiento, mayor probabilidad de considerar la transparencia como punitiva*. De esta manera intentamos responder a un aspecto crucial de la comprensión de la transparencia por los ciudadanos.

Para poder analizar esta hipótesis de forma empírica, en primer lugar, realizamos 2 grupos focales de 8 integrantes, 50% hombres y mujeres, con niveles de estudio medios y superiores, no politizados y sin hijos, del área metropolitana de Barcelona, celebrados en 2019. Posteriormente, en segundo lugar, realizamos una encuesta a ciudadanos para poder encontrar relaciones estadísticas y no argumentos exclusivamente cualitativos.

A partir de los Focus group realizados (2 reuniones de 8 participantes) queda claramente dibujado un eje de transparencia que, en un extremo, se sitúan a los ciudadanos que muestran un cierto grado de confianza -poca o mucha- en las instituciones y que, en ningún caso consideran la transparencia un valor necesario para aumentar o consolidar su grado de confianza en las instituciones. Es decir, como dice O'Neill, la confianza no necesita de transparencia para existir. En el otro extremo del eje se posicionan los ciudadanos que, careciendo de confianza institucional, piden transparencia. Tiene, pues, un carácter negativo: la falta de confianza en una institución está castigada con la presión pública de una mayor transparencia. En ninguna de las dos situaciones, a partir del modelo, parece que la transparencia pueda desempeñar un papel relevante para aumentar la confianza en el gobierno.

Trasladadas estas observaciones a la encuesta a una muestra representativa de ciudadanos de Catalunya, para poder acercarnos a la medida de como los ciudadanos entienden la transparencia y entender el origen de su demanda, operacionalizamos el concepto a través de una pregunta cerrada (sugiriéndose las respuestas y rotatoria en la encuesta). La pregunta concreta era: **Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?** Y las opciones de respuesta responden a las tres principales funciones de la transparencia y fueron las siguientes:

- Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen (mejorar rendimiento de cuentas y la información)
- Lo que permite controlar a los gobernantes (la que entenderíamos como “punitiva”)

- Lo que permite participar a los ciudadanos (mejorar la incidencia de los individuos en la acción política).

La dificultad de poder medir la transparencia punitiva es evidente, y más en forma de pregunta directa. En efecto, considerar que el control a los gobernantes muestra la adhesión del entrevistado a la idea de la transparencia punitiva es complejo, pero creemos que es suficiente para empezar a testar las expectativas que planteamos.

En la encuesta también se incluyeron medidas de confianza en las instituciones (en nuestro caso, su ayuntamiento). Se ha optado por preguntar por el grado de confianza en el ayuntamiento porque es la institución pública mejor valorada por los ciudadanos y la que menos rechazo concita. En relación con el resto de las variables socioeconómicas importantes: edad y nivel de estudios, principalmente, junto con las clásicas de contexto (dimensión del municipio) se han incluido para los modelos multivariantes. El grado de confianza con el ayuntamiento se mide en una escala de 0-10; la dimensión del municipio se clasifica en cuatro tramos; el nivel de estudios de los entrevistados ordenados en tres niveles y la edad agrupada en cuatro intervalos.

Concretamente la encuesta consistió en entrevistas presenciales y telefónicas en el ámbito geográfico de Catalunya. El universo de estudio fue población de 16 y más años residente en Catalunya, para una muestra de 1.603 entrevistas. El tipo de muestreo consistió en afijación uniforme entre cuatro ámbitos territoriales: Barcelona ciudad, resto del Área Metropolitana, resto de la Región Metropolitana y resto de Catalunya, con una muestra estratificada por distritos en la ciudad de Barcelona y por dimensión de municipio en el resto. Selección aleatoria de las personas a entrevistar teniendo en cuenta cuotas cruzadas de sexo y edad. Para la obtención de resultados globales, los datos se han ponderado de acuerdo con el peso real de cada uno de los ámbitos territoriales. El error de la muestra es de $\pm 2,5\%$ para el total de la muestra, para un nivel de confianza del 95,5% y $p=q=0,5$. Para cada uno de los ámbitos territoriales, el error muestral es del $\pm 5,0\%$. El trabajo de campo se realizó entre el 21 y el 28 de enero de 2022.

4. Principales resultados

Nuestro principal indicador de para qué sirve la transparencia es una pregunta cerrada, por tanto, sugiriéndose las respuestas. Los resultados que se han obtenido dejan a la población catalana dividida prácticamente a tercios, tal y como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla 1. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?

	Total
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	33,7
Lo que permite controlar a los gobernantes	30,0
Lo que permite participar a los ciudadanos	29,5
Ns-Nc	3,3

En efecto, las respuestas están en torno a un tercio de la población de estudio y las diferencias prácticamente entre en el margen de error asociado a la encuesta. Por tanto, podemos concluir que no hay un ítem que alcance una posición preponderante entre la población de estudio y que la distribución muestra una misma proporción por cada una de las respuestas. Esta distribución a partes iguales siempre dificulta el análisis de los datos. Esta evidencia se confirma a partir de los diferentes cruces que se han utilizado para intentar describir las distintas posiciones frente a las tres posibles definiciones de transparencia.

Las diferencias sociodemográficas por describir un perfil asociado a las respuestas no acaban de ser concluyentes. En otras palabras, las respuestas tienen una base transversal suficiente entre la población como para no poder ser atrapadas de forma clara en un perfil sociodemográfico determinado. A pesar de todo, sí podemos aportar ciertos rasgos que acabarán confirmándose en el modelo logit que presentamos en el siguiente apartado.

4. 1 Resultados descriptivos

Por la investigación que se está llevando a cabo, fijaremos la atención sólo en el perfil asociado a los entrevistados que se adhieren a la idea de que la principal función de la transparencia es la de permitir controlar a los gobernantes, lo que nosotros hemos considerado que puede ser un indicador de la transparencia punitiva. Tal y como hemos señalado, las diferencias que se observan son leves, pero algunas de ellas interesantes y robustas desde el punto de vista estadístico. En primer lugar, y en cuanto al género de los entrevistados, los entrevistados que citan la idea de control sobre los gobernantes son de forma bastante clara, convirtiéndose entre ellos en el ítem que concentra un mayor número de respuestas. La distribución no debería extrañarnos, ya que podría ser producto de la mayor posición confrontativa que demuestran los hombres de manera

habitual en las encuestas. Sin embargo, ésta no deja de ser una explicación hipotética que necesita ser confirmada.

Tabla 2. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?	Género	
	Hombre	Mujer
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	33,7	40,6
Lo que permite controlar a los gobernantes	35,8	24,4
Lo que permite participar a los ciudadanos	27,0	31,9
No sabe	2,4	2,4
No contesta	1,0	0,8

La segunda variable que nos permite una mínima descripción es la distribución por edades. La siguiente tabla nos muestra que los entrevistados más jóvenes -de 16 a 29 años- son los menos propensos a entender la transparencia de manera punitiva y, en cambio, apuestan de forma generosa por entenderla como el mecanismo que tiene el gobernante para mostrar la obra hecha. Tampoco debe sorprendernos que el principio punitivo aumente, más o menos, con la edad, ya que es una posición que se puede plantear de manera más natural entre los entrevistados que trabajan, deben pagar impuestos, deben llevar a sus hijos a la guardería y deben preocuparse del cuidado de sus mayores. Sin embargo, ésta no deja de ser otra explicación hipotética que necesita ser confirmada.

Tabla 3. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente? (%)	Edad			
	De 16 a 29 años	De 30 a 44 años	De 45 a 59 años	De 60 y más años
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	48,5	39,0	36,5	29,6
Lo que permite controlar a los gobernantes	20,6	28,7	33,6	33,6
Lo que permite participar a los ciudadanos	28,4	29,9	26,9	32,1
No sabe	1,1	1,7	2,0	4,2
No contesta	1,5	0,8	0,9	0,6

El nivel de estudios es una de las variables que, como demostraremos en el siguiente punto, tiene una capacidad explicativa mayor. Como queda claro en la tabla 4, la idea de la transparencia como instrumento de control tiene cierta tendencia a crecer a medida que lo hace el nivel de instrucción, hasta el punto de que la diferencia entre ambos grupos extremos es de 12 puntos porcentuales. La

posición favorable a la función punitiva de la transparencia posiblemente requiere un punto de reflexión adicional que puede ser más compartida entre los entrevistados que tienen un alto nivel de estudios. Sin embargo, esta hipótesis debería demostrarse.

Tabla 4. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?

	Nivel de estudios			
	Bajo	Medio	Alto	NC
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	32,8	38,2	39,4	36,3
Lo que permite controlar a los gobernantes	23,9	28,8	35,9	21,2
Lo que permite participar a los ciudadanos	36,9	31,1	22,0	31,0
No sabe	5,6	1,1	1,6	11,5
No contesta	0,8	0,7	1,2	0,0

En cuanto a la tabla 5, parecería que los catalanohablantes muestran una leve mayor propensión a considerar al control como la principal función de la transparencia, pero creemos que otorgarle una explicación independiente al indicador que mide el nivel de estudios, sería caer en un sesgo de variable omitida: es conocido que, aún ahora, los catalanohablantes muestran niveles de instrucción superiores a los del resto de la población catalana.

Tabla 5. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?

	Lengua habitual				
	Catalán	Castellano	Ambas	Otras	NC
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	37,3	37,3	36,9	45,4	22,1
Lo que permite controlar a los gobernantes	32,6	27,3	31,9	0,0	31,9
Lo que permite participar a los ciudadanos	27,4	32,0	27,7	33,5	22,6
No sabe	2,1	2,8	1,9	0,0	23,4
No contesta	0,5	0,7	1,6	21,1	0,0

Para finalizar el perfil sectorial de la población catalana en cuanto a función percibida de la transparencia, cabe poner de relieve que dos indicadores que clásicamente muestran una importante capacidad discriminadora, en caso de que nos ocupa no muestran esta capacidad. Se trata, en primer lugar, de la dimensión del municipio y, en segundo lugar, la posición en la escala ideológica de los entrevistados. Este hecho es interesante ya que, de forma muy habitual, la dimensión de municipios es el principal factor explicativo de una parte importante de las actitudes de los ciudadanos cuando se habla de instituciones y política municipal. No debemos olvidar que las

preguntas que se realizan a la población hacen referencia a la transparencia de su ayuntamiento. Por otra parte, las posiciones de principio respecto a la idea de transparencia, a priori, parecería que deberían tener una relación en la posición ideológica de los entrevistados. No es así. (Ver anexo de Tablas. Tablas 1,2 y 3)

Nos queda por explorar otro tipo de variables con una profundidad teórica mayor, de la que ya hemos dado cuenta en el marco teórico de esta ponencia. Nos estamos refiriendo a la relación entre la confianza y la transparencia. Más concretamente, la confianza en los ayuntamientos y la transparencia. Y, más concretamente aún, estamos aludiendo a la relación entre la confianza en los ayuntamientos y las distintas definiciones de transparencia.

En este caso, es innecesario presentar los descriptivos básicos de carácter sociodemográfico ya que no se observan desviaciones que sea preciso de relatar: la confianza institucional media de la población es de un 5,2, sin que se observen diferencias por las distintas variables que hemos utilizado con anterioridad. (Ver anexo. Tabla4)

4.2.- Los modelos estadísticos multivariados

El interés del modelo que presentamos, pues, es establecer la posible relación entre la definición de transparencia del gobierno local que adopta la población y el grado de confianza que mantienen con su ayuntamiento. Más concretamente, el interés radica en establecer la relación entre el grado de confianza en el gobierno local y lo que hemos dado en llamar la transparencia punitiva: entender que el control a los gobernantes es la principal función de la transparencia.

Para ello utilizamos un modelo lógico, que permite pronosticar, en función de las respuestas a un conjunto de variables, la probabilidad de pertenecer o no a un determinado perfil de encuestados. O, en otras palabras, la probabilidad de adherirse a uno de los tres ítems propuestas para definir la transparencia. En este sentido, recordemos que en nuestra investigación hemos puesto a prueba tres ítems definitorios de la idea de transparencia, en consonancia con las dimensiones que habitualmente se señala que forman parte del concepto de transparencia²:

Dimensión 1: La transparencia permite a los gobernantes explicar lo que hacen (38,4%)

² Debe tenerse en cuenta que el porcentaje de cada uno de los ítems se ha realizado sobre el total de respuestas. Sin tener en cuenta a los entrevistados que no han decidido no responder a la pregunta. De ahí las diferencias de porcentaje respecto a la Tabla 1.

Dimensión 2: La transparencia permite controlar a los gobernantes (31,1%)

Dimensión 3: La transparencia permite participar a los ciudadanos (30,5%)

El resto de las variables activas en el modelo son las siguientes:

- El grado de confianza (Conf) con el ayuntamiento. Medida en una escala de 0-10
- La dimensión del municipio (Dim) clasificados en cuatro tramos
- El nivel de estudios de los entrevistados (Este) ordenados en tres niveles
- La edad de los entrevistados (Edad) agrupada en cuatro intervalos

Analizaremos sólo la Dimensión 2, ya que es el eje central de nuestra investigación, la transparencia punitiva, aunque se pueden consultar en el Anexo de Tablas el modelo aplicado a las otras dos dimensiones de la transparencia (Ver Anexo). En este sentido, se observa que el coeficiente de este modelo ($B_{CONF}=-0,125$) es negativo, por tanto, a medida que aumenta el nivel de confianza institucional, decrece la probabilidad de considerar que la principal función de la transparencia es la de controlar a los gobernantes. Es en el único modelo en que esto sucede, puesto que el coeficiente de la confianza es positivo en los otros dos modelos, $B_{CONF}=0,078$ en Dimensión 1 y $B_{CONF}=0,041$ en la Dimensión 3.

El modelo proporciona indicios interesantes ya que, hasta el momento, se habían presentado resultados sobre la confianza y la transparencia y se había podido observar cómo, en algunas ocasiones, la falta de confianza podía provocar la demanda de transparencia. En nuestro caso, damos un paso más, puesto que se explicita la idea de la transparencia punitiva: si se observa una relación negativa entre las dos variables, es decir, si la voluntad de control a los gobernantes se incrementa a medida que decrece la confianza en las instituciones, estamos indicando un paso que va más allá. Retomaremos esta idea en la discusión final de la ponencia.

Tal y como lo hemos dejado vislumbrar en la descripción básica de los indicadores, y contrariamente al sentido indicado en la que juega la confianza institucional, a medida que crece el nivel de estudios la probabilidad de considerar a la transparencia como mecanismo de control, también crece. El valor que mejor lo demuestra es $B_{EST(4)}=1,101$, que nos demuestra de forma significativa al 5% que los encuestados con estudios universitarios son los que tienen una mayor probabilidad de adherirse a

la idea de la transparencia punitiva. Con un sentido similar, la edad también es significativa en este modelo ($B_{EDAT}=0,017$) de forma positiva. En otras palabras, a medida que se incrementa la edad de los entrevistados, también lo hace la probabilidad. Finalmente, tal y como queda patente en la siguiente tabla, la dimensión del municipio no es significativa en este modelo, corroborando la descripción que ya habíamos aportado.

Tabla 7. Dimensión 2. La transparencia permite controlar a los gobernantes (31,1%)

Dimensión 2	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% EXP(B)	
							Inferior	Superior
Confianza	-,125	,023	29,447	1	,000	,883	,844	,923
Dimensión			2,647	3	,449			
Dim (1)	,284	,180	2,497	1	,114	1,328	,934	1,889
Dim (2)	,233	,198	1,378	1	,240	1,262	,856	1,863
Dim (3)	,173	,195	,783	1	,376	1,189	,811	1,743
Estudios			26,932	4	,000			
Est (1)	,324	,441	,540	1	,463	1,383	,583	3,281
Est (2)	,631	,445	2,006	1	,157	1,879	,785	4,499
Est (3)	,770	,443	3,016	1	,082	2,159	,906	5,145
Est (4)	1,101	,438	6,336	1	,012	3,009	1,276	7,093
Edad	,017	,004	22,301	1	,000	1,017	1,010	1,024
Constante	-1,939	,524	13,673	1	,000	,144		

5. Discusión de resultados

Este trabajo pretende arrojar luz sobre una relación (confianza y transparencia) que todavía tiene margen para nuevas aportaciones. Hemos mostrado como no existe evidencia empírica suficientemente clara como para tener una idea precisa y robusta de las relaciones entre estas dos variables. Además, hemos constatado que, teóricamente, es posible identificar un origen “punitivo” en las demandas de transparencia.

Con las limitaciones de medida que hemos enunciado, nuestros resultados apuntan hacia la idea de que las demandas de transparencia pueden tener un origen ligado a la percepción de mal funcionamiento o, más generalmente, una desconfianza de partida. La transparencia punitiva aparece cuando se observa una relación negativa entre las dos variables de interés, es decir, si la

voluntad de control a los gobernantes se incrementa a medida que decrece la confianza en las instituciones, estamos indicando que, efectivamente, la demanda de transparencia puede tener como motor, en buena parte, en la falta de confianza institucional.

Correlativamente, los perfiles que no consideran que la transparencia sea un instrumento de control de los gobernantes, identifican a la transparencia como un instrumento para incrementar la participación o para facilitar la explicación de los gobernantes, de forma estadísticamente significativa. Ello nos refuerza la idea anterior de que hay voluntad de control cuando hay desconfianza.

Aparecen otras relaciones interesantes, particularmente las de la edad, puesto que a medida que aumenta la edad parece aumentar la probabilidad de considerar a la transparencia como punitiva o de control. De forma parecida, los ciudadanos más educados también muestran mayor tendencia a considerar la transparencia como un instrumento de control gubernamental

Esta comprensión punitiva de la transparencia puede abrir nuevas vías de comprensión de las políticas de transparencia y, particularmente, de los efectos que podemos esperar en su implementación.

6. Bibliografía

Bauhr, M., & Nasiritousi, N. (2012). Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.

Brown, A. J., Vandekerckhove, W., & Dreyfus, S. (2014). The relationship between transparency, whistleblowing, and public trust. In *Research handbook on transparency*. Edward Elgar Publishing.

Cotterrell, R. (1999). Transparency, mass media, ideology and community. *Journal for Cultural Research*, 3(4), 414-426.

Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 years of transparency research: Evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.

Etzioni, A. (2016). Is transparency the best disinfectant?. Available at SSRN 2731880.

Etzioni, A. (2018). The limits of transparency. In *Transparency, society and subjectivity* (pp. 179-201). Palgrave Macmillan, Cham.

Fox, Jonathan. "The uncertain relationship between transparency and accountability." *Development in practice* 17.4-5 (2007): 663-671.

- Grimmelikhuijsen, S. G. (2010). Transparency of public decision-making: towards trust in local government?. *Policy & Internet*, 2(1), 5-35.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & 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., Porumbescu, G., Hong, B., & Im, T. (2013). The effect of transparency on trust in government: A cross-national comparative experiment. *Public administration review*, 73(4), 575-586.
- Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?. *West European Politics*, 33(5), 989-1009.
- Hood, C., & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* (Vol. 135). Oxford University Press for The British Academy.
- Mabillard, V., & Pasquier, M. (2015). Transparency and trust in government: A two-way relationship. *Yearbook of Swiss administrative sciences*, 23-34.
- Mabillard, V., & Pasquier, M. (2016). Transparency and trust in government (2007–2014): A comparative study. *NISPACEE Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 69-92.
- Magre, J., Medir, L., Pano, E., Vallbé, J. J., & Martínez-Alonso, J. L. (2021, September). La Implementación y los efectos de la normativa de transparencia en los Gobiernos locales de mayor población. INAP.
- Medir, L., Pano, E., Vallbé, J. J., & Magre, J. (2021). La implementación de las políticas de transparencia en los municipios españoles de mayor población: ¿path dependency o shock institucional?. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 2021, vol. Noviembre, num. 27, p. 6-29.
- Meijer, A. (2013). Understanding the complex dynamics of transparency. *Public administration review*, 73(3), 429-439.
- Nozick, R. (2014). *Anarquía, Estado y utopía*. EDITORIAL INNISFREE.
- O'Neill, O. (2002). *A question of trust: The BBC Reith Lectures 2002*. Cambridge University Press.
- Parent, M., Vandebek, C. A., & Gemino, A. C. (2005). Building citizen trust through e-government. *Government Information Quarterly*, 22(4), 720-736.
- Piotrowski, S. J., & Van Ryzin, G. G. (2007). Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American review of public administration*, 37(3), 306-323.
- Roberts, A. (2006). *Blacked out: Government secrecy in the information age*. Cambridge University Press.
- Villoria, M. (2015). Ética en las administraciones públicas: de los principios al marco institucional. *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkaria= Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, (9), 8-17.
- Villoria, M., & Izquierdo, A. (2015). *Ética pública y buen gobierno*. Madrid: Tecnos.

Villoria, V. (2021). ¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva?: Artículo de revisión. Revista de estudios políticos, (194), 213-247.

7. Anexo de tablas

Tabla 1. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?	Dimensión de municipio			
	Menos de 10 mil	De 10 a 100 mil	De 100 a 500 mil	500 mil y más
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	40,9	34,7	40,0	36,0
Lo que permite controlar a los gobernantes	24,2	31,2	31,3	31,2
Lo que permite participar a los ciudadanos	30,9	30,8	26,1	29,2
No sabe	2,7	2,1	2,2	3,0
No contesta	1,4	1,2	0,4	0,5

Tabla 2. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?	Ideología						
	Izquierda	Centro izq.	Centro	Centro dcha.	Derecha	NS	NC
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	37,0	39,4	44,2	43,3	32,0	32,6	31,8
Lo que permite controlar a los gobernantes	33,6	30,1	25,2	33,8	29,7	19,1	25,9
Lo que permite participar a los ciudadanos	27,7	28,9	28,9	21,3	32,1	39,1	32,5
No sabe	1,5	0,5	1,7	0,8	3,5	9,3	2,3
No contesta	0,1	1,1	0,0	0,8	2,6	0,0	7,5

Tabla 3. Para usted, ¿qué es la transparencia principalmente?	Ocupación					
	Trabaja	Parado/a	Jubilado/a o Pensionista	Tareas del Hogar	Estudiante	NC
Lo que permite a los gobernantes explicar qué hacen	38,7	37,6	29,3	46,1	54,8	32,1
Lo que permite controlar a los gobernantes	31,3	25,5	32,7	18,6	15,6	40,3
Lo que permite participar a los ciudadanos	26,9	34,4	33,6	33,1	28,6	13,5
No sabe	1,7	2,4	4,0	2,2	1,0	14,1
No contesta	1,4	0,0	0,4	0,0	0,0	0,0

Tabla 4. Grado de confianza con el Ayuntamiento (0-10)

	Media
Total	5,3
Género	
Hombre	5,2
Mujer	5,4
Edad	
16-29	5,2
30-45	5,5
45-59	5,2
60 y más	5,2
Lugar de nacimiento	
Catalunya	5,4
Resto de España	4,6
Nivel de estudios	
Bajo	5,2
Medio	5,2
Alto	5,4
Lengua habitual	
Catalán	5,6
Castellano	5,0
Ambas	5,2

Tabla 5. Modelo Dimensión 1. La transparencia permite a los gobernantes explicar lo que hacen (38,4%)

Dimensión 1	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% EXP(B)	
							Inferior	Superior
Confianza	,078	,022	12,256	1	,000	1,081	1,035	1,129
Dimensión			3,317	3	,345			
Dim (1)	-,216	,160	1,809	1	,179	,806	,589	1,104
Dim (2)	,001	,178	,000	1	,996	1,001	,707	1,418
Dim (3)	-,167	,175	,913	1	,339	,846	,600	1,193
Estudios			,511	4	,972			
Est (1)	,050	,420	,014	1	,905	1,051	,462	2,394
Est (2)	,117	,425	,076	1	,783	1,124	,489	2,584
Est (3)	,045	,422	,011	1	,916	1,046	,457	2,391
Est (4)	,125	,417	,090	1	,765	1,133	,500	2,567
Edad	-,015	,003	20,760	1	,000	,985	,979	,992
Constant	-,139	,493	,079	1	,778	,870		

Tabla 6. Modelo Dimensión 3. La transparencia permite participar a los ciudadanos (30,5%)

Dimensión 3	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)	I.C. 95% EXP(B)	
							Inferior	Superior
Confianza	,041	,023	3,152	1	,076	1,042	,996	1,090
Dimensión			2,294	3	,514			
Dim(1)	-,011	,168	,004	1	,947	,989	,712	1,374
Dim (2)	-,205	,191	1,154	1	,283	,815	,561	1,184
Dim (3)	,033	,184	,031	1	,860	1,033	,720	1,482
Estudios			31,251	4	,000			
Est (1)	-,288	,379	,579	1	,447	,750	,357	1,575
Est (2)	-,614	,387	2,523	1	,112	,541	,254	1,155
Est (3)	-,649	,384	2,849	1	,091	,523	,246	1,110
Est (4)	-1,113	,382	8,514	1	,004	,328	,156	,694
Edad	,000	,003	,009	1	,923	1,000	,994	1,007
Constante	-,324	,467	,482	1	,488	,723		

