

La información institucional de las corporaciones locales andaluzas mayores de 50.000 habitantes. El déficit informativo, los límites de la transparencia *

Dra. Aída María de Vicente amdvicente@gmail.com

Dra. María Teresa Vera Balanza mvb@uma.es

Universidad de Málaga

Resumen: La investigación, dentro del proyecto Infoparticip@, analiza, representa y cualifica las webs de los gobiernos locales andaluces con el objetivo de averiguar cómo gestionan los recursos comunicativos y las prácticas de información a través de sus plataformas digitales. El estudio lo componen 29 municipios, las capitales de provincia de Andalucía y los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes. La metodología, conforme al equipo promotor, está estructurada en 41 indicadores agrupados en cuatro áreas, para evaluar qué datos ofrecen sobre: 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. Los resultados dibujan un panorama segregado entre la zona oriental y la occidental de Andalucía a favor de ésta; apuntan ciertas iniciativas en algunos municipios, la mitad apenas; y desvelan el deficitario nivel de transparencia que afecta a más de 4 millones de personas. Mostraremos los resultados obtenidos, el diagnóstico realizado, las acciones emprendidas y el nivel de interlocución con las corporaciones locales para tratar de mejorar los resultados de cara a la cita electoral municipal, en primer término; la valorización de la función profesional de los periodistas en las corporaciones municipales; la recuperación de la credibilidad y el descenso

de los niveles de desafección de la ciudadanía respecto a sus representantes más próximos, por último.

Palabras clave: Información, comunicación local, comunicación institucional, transparencia, democracia local, Infoparticipa.

1. Introducción

El **Mapa Infoparticip@** (www.mapainfoparticipa.com) se ha desarrollado con el apoyo del Ministerio de Economía y Competitividad que financia el proyecto I+D+I titulado *Comunicación y periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales* para el periodo 2013-2015 (referencia CSO2012 - 34687), cuya investigadora principal es la doctora Amparo Moreno Sardà, directora del LPCCP de la UAB, y en el que participan investigadoras e investigadores de las universidades de Girona, La Laguna, Málaga, Politécnica de Cataluña, Rey Juan Carlos, San Jorge, Santiago de Compostela y Vic.

El objetivo general del proyecto es investigar los recursos, los rasgos y las prácticas de comunicación y periodismo que realizan las administraciones públicas locales para facilitar la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos; explorar las posibilidades de las tecnologías digitales para mejorarlos; y desarrollar una plataforma en Internet que incite a los responsables a introducir mejoras y facilite la participación ciudadana. Un proyecto, que parte de dos hipótesis:

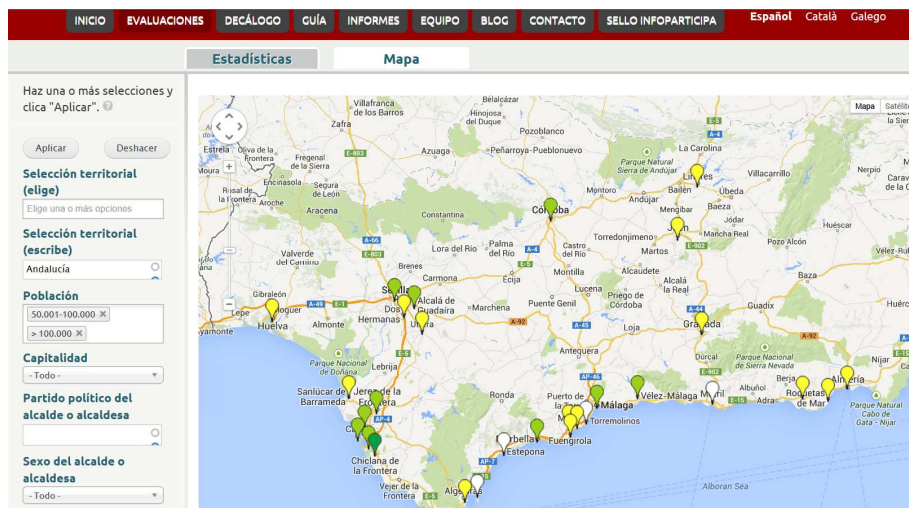
1. Que las webs de los ayuntamientos españoles ponen de manifiesto deficiencias a la hora de dar cuenta de la gestión que realizan los gobiernos, afectando al papel que estas instituciones juegan como fuentes de información de los medios de comunicación, enturbiando y en ocasiones contaminando el debate público, y generando desconfianza en la ciudadanía.
2. Que las tecnologías digitales pueden colaborar a reducir estas deficiencias y a despertar el interés de la ciudadanía en la valoración de

la actividad política y el control democrático, si bien para ello es imprescindible que los representantes políticos y los técnicos responsables de la comunicación modifiquen las rutinas actuales y utilicen los recursos de manera que la información resulte inteligible a la ciudadanía plural.

Esta investigación tiene como propósito conseguir que en las elecciones municipales previstas para el mes de mayo del 2015 se haya producido una mejora sustancial en la información pública local.

En concreto, en este estudio presentamos los resultados obtenidos del análisis de las webs de los municipios andaluces de entre 100.000 y 50.001 habitantes. Una evaluación que se empezó a realizar en fase de prueba de marzo a septiembre de 2013 y que se ha actualizado en el primer trimestre de 2014. Los datos con los que se ha realizado este informe se bajaron de la base de datos del Mapa el 2 de abril de 2014.

Territorialmente, esta cala incluye a las capitales de provincia de Andalucía y a municipios que se ubican mayoritariamente en la zona occidental y en el litoral.



2. Metodología

La investigación se ha estructurado conforme a los siguientes pasos:

1) Identificar en el padrón de municipios de 1 de enero de 2012 del Instituto Nacional de Estadística, las corporaciones municipales andaluzas con más de

50.000 habitantes. Por tanto, el estudio lo conforman las capitales de provincia (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga, Sevilla) y los siguientes municipios: Alcalá de Guadaíra, Algeciras, Benalmádena, Chiclana de la Frontera, Dos Hermanas, El Ejido, El Puerto de Santa María, Estepona, Fuengirola, Jerez, La Línea de la Concepción, Linares, Marbella, Mijas, Motril, Roquetas de Mar, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, Torremolinos, Utrera y Vélez- Málaga.

2) Elaborar un documento Excel para cada corporación municipal de Andalucía objeto de estudio con los siguientes datos: nombre y Web del municipio, número de habitantes, identificación del alcalde o la alcaldesa junto a su filiación política, y los 41 indicadores elaborados por el equipo del proyecto promotor para analizar los objetivos de la investigación. Unos indicadores que se agrupan en cuatro áreas o apartados: ¿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?

Los seis indicadores que constituyen el primer apartado, ¿Quiénes son los representantes políticos?, evalúan si se ofrece a la ciudadanía información (nombre, apellidos, foto, partido político, datos biográficos y/o currículum) de los representantes de las administraciones locales, así como de la oposición.

Tabla nº 1: Indicadores sobre quiénes son los representantes políticos

1. ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?
2. ¿Se da información sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía i/o currículum?
3. ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombres y apellidos, fotos y partido político?
4. ¿Se da información sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?
5. ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombres y apellidos, fotos y partido político?
6. ¿Se da información sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?

Fuente: Proyecto Infoparticip@

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

Los 15 indicadores del segundo apartado, ¿Cómo gestionan los recursos colectivos los representantes políticos?, se formulan para analizar el funcionamiento de los órganos de gobierno, la planificación de la acción del gobierno, la gestión de los recursos económicos, y la publicación de las ordenanzas municipales.

Tabla nº 2: Indicadores sobre cómo gestionan los recursos colectivos

7. ¿Se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno: pleno, junta de gobierno local y comisiones informativas?
8. ¿Se da información sobre la composición de estos órganos de gobierno?
9. ¿Se da información sobre el calendario de trabajo de estos órganos de gobierno?
10. ¿Se publican las convocatorias con las órdenes del día previas a la celebración de los Plenos Municipales?
11. ¿Se publican las actas del Pleno Municipal?
12. ¿Se publican los acuerdos del gobierno o de la Junta de Gobierno Local?
13. ¿Se da información sobre el Plan de Gobierno (PG), Plan de Actuación Municipal (PAM) y / o Plan estratégico?
14. ¿Se da información sobre el Plan de Ordenación Urbanística Municipal (POUM) u otras normas de planificación urbanística?
15. ¿Se da información sobre otros planes municipales: Agenda21, Juventud, Participación ciudadana, etc.?
16. ¿Se publica la relación de los puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones, según las categorías?
17. ¿Se publican las retribuciones de los cargos electos?
18. ¿Se publican las ordenanzas municipales?
19. ¿Se publica el Presupuesto del Ayuntamiento?
20. ¿Se publica información sobre la ejecución del Presupuesto?
21. ¿Se publican los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas?

Fuente: Proyecto Infoparticip@

La tercera área, ¿cómo informan sobre la gestión de los recursos colectivos?, está constituida por siete indicadores que evalúan si se publica en las webs noticias que informen sobre las actividades que realizan los representantes

políticos. Así como, si se comprometen con la defensa de los códigos y/o buenas prácticas de información local.

Tabla nº 3. Indicadores sobre cómo informan de la gestión de los recursos colectivos

22. ¿Se publican noticias en la Web?
23. ¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con el rendimiento de cuentas?
24. ¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno?
25. ¿Se publican noticias en las que se contrastan las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición, y de técnicos en su caso?
26. ¿Se informa del perfil del contratante y de las contrataciones y las concesiones firmadas por la Corporación con otras entidades, empresas o particulares?
27. ¿Se informa sobre el acuerdo del Pleno Municipal de apoyar el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública?
28. ¿Se publica en la web el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Local Pública?

Fuente: Proyecto Infoparticip@

Y en el cuarto apartado, ¿qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático?, doce indicadores evalúan si se ofrece a la ciudadanía datos sobre el término municipal (población empadronada, diversidad social, actividades económicas y culturales del municipio, agenda de actividades municipales), posibilidad de contacto con los miembros del gobierno o de la oposición a través de Internet (correo electrónico), herramientas en la Web para fomentar la participación ciudadana, aplicaciones para comunicar incidencias en la vía pública (quejas o sugerencias), y contacto con la persona encargada de las tareas de información y/o comunicación de las respectivas corporaciones.

Tabla nº 4: Indicadores sobre qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana en el control democrático.

29. ¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y la diversidad social, actividades económicas, culturales?
30. ¿Se da información histórica sobre el municipio?
31. ¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mails de los miembros del gobierno?
32. ¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mails de los miembros de la oposición?
33. ¿Se ofrece en la web acceso a redes sociales de la Corporación?
34. ¿Se da información sobre el reglamento de participación ciudadana?
35. ¿Se da información en la web sobre otros mecanismos de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?
36. ¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?
37. ¿Se ofrece en la web el directorio de entidades del municipio?
38. ¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Plan de Gobierno, el Plan de Actuación Municipal y / o el Plan estratégico?
39. ¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Presupuesto o de otros planes municipales?
40. ¿Se ofrecen a los ciudadanos y ciudadanas herramientas para comunicar incidencias de la vía pública, quejas o sugerencias?
41. ¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y / o Comunicación de la Corporación?

Fuente: proyecto infoparticipa

3) Analizar los 41 indicadores según un sistema binomial (si/no) aportando un “sí” cuando en la Web del municipio esté presente la información y un “no” cuando esté ausente.

4) Incorporación de los resultados de cada municipio al Mapa infoparticip@ (www.mapainfoparticipa.com), elaborado por el equipo promotor del proyecto, cuyo gestor de contenidos permite calcular el porcentaje de los indicadores positivos, cuyos datos aparecen representados automáticamente, tanto en cada caso como en forma de estadísticas correspondientes a un grupo de

ayuntamientos seleccionados. Unos datos que se muestran en color blanco si no superan el 25% de indicadores positivos, en amarillo si oscilan entre el 25% y el 50%, y en verde si superan el 50%.

5) Análisis e interpretación de las variables y conclusiones.

3. Resultados

3.1 Resultados de las evaluaciones de las webs de los ayuntamientos de los municipios de Andalucía con más de 50.000 habitantes: puntuaciones.

En esta ponencia analizamos los resultados de la primera oleada evaluadora de la información que se ofrece en las webs de los ayuntamientos de los 29 municipios de Andalucía que tienen más de 50.000 habitantes: 17 tienen de 50.001 a 100.000 habitantes, y 12 más de 100.000; de los 12 con más de 100.000 habitantes, 8 son las capitales de las 8 provincias. Sevilla, la ciudad más poblada, con 702.355 habitantes, es además la capital de la Comunidad Autónoma.

Tabla nº 5: Resumen de los resultados del análisis de la información publicada en las webs de los ayuntamientos de los municipios de Andalucía que tienen más de 50.000 habitantes

Puntuación y color en el Mapa	Número de municipios
Más del 75%: verde oscuro	1 (3%)
Del 50% al 74%: verde claro	10 (35%)
Del 25% al 49%: amarillo	15 (52%)
Menos del 25%: blanco	3 (10%)

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

Valoramos los resultados como prueba de contraste con una normativa taxativa en estos aspectos; por eso urge que los diagnósticos y los procesos de ajuste se hagan con celeridad. La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, lo exigen. Y no es nuevo, ya que

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

el cap. IV título V de la LBRL (7/1985) explicita que el legislador establece por vez primera la conexión entre información y participación ciudadana y la Ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos se transita del “podrán” al “deberán”, esto es, del derecho de la ciudadanía a la obligación de la administración.

Con todo, solamente una Web, la del ayuntamiento de Chiclana de la Frontera (82.212 habitantes) supera el 75% de indicadores positivos y aparece en el Mapa de color verde oscuro. Otras 10 webs también sobrepasan el 50% y por tanto pueden considerarse con una puntuación de aprobado, pero inferior al 75% y por eso aparecen en color verde claro. Las restantes 18 no alcanzan el 50% de indicadores positivos y por tanto no han obtenido una puntuación de aprobado: 15 aparecen en amarillo porque se encuentran entre el 25% y el 49%, y 3 en color blanco por tener una puntuación inferior al 25%: Torremolinos (69.389 habitantes), Estepona (67.986 habitantes) y la Línea de la Concepción (62.697 habitantes) cuya puntuación es incluso inferior al 10% de los indicadores. Así, sólo supera el 50% poco más de una tercera parte de las webs, el 35%.

De las 8 capitales de provincia, cuatro superan los criterios de buenas prácticas de la información pública local concretados en los indicadores Infoparticip@. Son las dos ciudades con mayor población, Sevilla con 700.169 habitantes y un porcentaje de cumplimiento del 65,85%; y Málaga, con 568.479 habitantes y con el 58,54% de los indicadores cumplidos; y Córdoba y Cádiz, con idéntico porcentaje de cumplimiento (51,22%) pero con tasas poblacionales bien distintas: 328.704 habitantes en Córdoba y 122.990 en Cádiz.

Por debajo del porcentaje que podemos considerar como un aprobado se encuentran Almería, con 192.697 habitantes y 31,71% de cumplimiento de los indicadores; Jaén (116.176 habitantes) y Granada (237.818 habitantes) con el 29,27%; y Huelva (148.101 habitantes) con el 26,83% de cumplimiento de los indicadores. Todas estas ciudades tienen más de 100.000 habitantes, al igual que Algeciras que tampoco cumple con el 50% de indicadores.

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

La mayoría de los ayuntamientos, 21 (72%), están regidos por alcaldes y sólo una minoría, 8 (28%), por alcaldesas. De los ayuntamientos regidos por hombres, también la mayoría, 23, representan al Partido Popular (79%) y una menor cantidad, 6, al Partido Socialista Obrero Español (21%). Como se puede observar en la siguiente tabla, los valores inferiores corresponden a los municipios regidos por alcaldesas del PSOE.

Tabla nº 6: Puntuación de las webs de los ayuntamientos de los municipios de Andalucía con más de 50.000 habitantes según los partidos políticos en el gobierno y el sexo del alcalde o alcaldesa

Puntuación y color en el Mapa	Partido Popular		PSOE	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Más del 75%: verde oscuro	1	-	-	-
Del 50% al 74%: verde claro	6	3	3	-
Del 25% al 49%: amarillo	8	3	1	1
Menos del 25%: blanco	2	-	-	1

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

No obstante, consideramos que en el estado actual de la investigación, los resultados no permiten considerar que estas variables resulten especialmente significativas ya que todas las capitales de provincia tienen corporaciones municipales regidas por el Partido Popular y la mitad han conseguido superar el 50% de indicadores mientras que la otra mitad están por debajo.

Para complementar estos datos queremos llamar la atención sobre el papel que desempeñan en Andalucía las capitales de provincia. La estructura poblacional, con un 8.440.300 habitantes (INE. Padrón de 1 de enero de 2013), la distribución del territorio y las líneas de vertebración de un espacio que supera los 87.597 Km² (el 17,3% del territorio del estado) presenta una serie de particularidades que nos permiten observar de forma agrupada los municipios.

Las dimensiones del territorio y de la población y la desigual distribución han comprometido a los poderes públicos para tratar de encauzar los procesos y las tendencias mediante una visión integral (POTA, 2006) del llamado Sistema de Ciudades andaluz. Así el territorio de Andalucía se caracteriza por:

- El despoblamiento de determinadas áreas rurales y de montaña y el creciente abandono de núcleos de población y diseminados de menor tamaño.
- La decadencia de algunas ciudades medias, especialmente de las situadas en áreas rurales interiores y zonas periféricas de Andalucía.
- La tendencia general hacia una concentración de los crecimientos urbanos en el litoral y en los Centros Regionales, en detrimento de la Andalucía interior y de su sistema de ciudades.

Con esto, para nuestro análisis se impone la agregación de las capitales y los municipios con una población mayor de 100.000 habitantes, que se concentran, consecuentemente con lo antedicho, en la zona occidental de Andalucía, en el litoral y en la conurbación de la capital de la región, con unas densidades de población que oscilan entre los 400 a 1000 hab/Km² e incluso superan los 1000 hab/Km². Así los cuatro siguientes municipios cuya población excede los 100.000 habitantes son Jerez (en la Campiña) y Algeciras (en el Campo de Gibraltar) en Cádiz, Dos Hermanas en Sevilla, y Marbella en Málaga. Los porcentajes más elevados corresponden a Jerez (65,85%) y Marbella (63,41%), ambos regidos por sendas alcaldesas del Partido Popular, M^a José García-Pelayo y Ángeles Muñoz, respectivamente. Los otros dos municipios mayores, no superan la media: Algeciras se queda con el 39,02% de indicadores y Dos Hermanas, ciudad a 10 kilómetros de Sevilla, apenas llega al 29,27% de cumplimiento de los indicadores. Este es el único municipio dentro de esta franja de los mayores de 100.000 habitantes regido por el Partido Socialista Obrero Español.

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

La siguiente serie presenta una ubicación similar enfatizando la ocupación difusa del medio rural y la importancia de las ciudades medias andaluzas. En este grupo, el eje occidental ya se desplaza para incluir a dos ciudades costeras orientales, Motril y Roquetas de Mar, nacidas al calor del desarrollo turístico, y evolucionadas hacia las transformaciones incentivadas por un sector primario renovado en torno a los cultivos subtropicales, que ha incrementado su población con residentes y migrantes de origen diverso.

En la provincia de Sevilla, y a una distancia de la capital de 23 y 13 km, respectivamente, están los municipios de Utrera y Alcalá de Guadaíra. El primero con el 26,83% de los indicadores y el segundo con el 56,10%. Ambos cuentan con corporación municipal regida por el Partido Socialista Obrero Español. La web del ayuntamiento de Alcalá de Guadaira incorpora desde junio un enlace a Indicadores de transparencia que contiene documentos en pdf donde se complementan cuestiones respecto a la gestión urbanística, contratación de servicios y relaciones con la ciudadanía. Entendemos que, en breve, esta documentación se incorporará a cada una de las dependencias y secciones. Al menos sugiere un compromiso firme del consistorio por atender estas demandas.

En Cádiz, el número de municipios que superan los 50.000 habitantes son El Puerto de Santa María, Chiclana, San Fernando, Sanlúcar de Barrameda, y La Línea de la Concepción. Los tres primeros en la comarca de la Bahía de Cádiz, y los dos siguientes en la costa noroeste y en el Campo de Gibraltar, respectivamente e insistiendo en la circunscripción litoral. Son los municipios de la Bahía de Cádiz los que alcanzan los porcentajes más elevados, destacando Chiclana con el 78.05%, El Puerto de Sta. María con un cumplimiento del 73,17% de los indicadores y San Fernando con el 53.66%. Sin embargo, Sanlúcar de Barrameda no llega al aprobado, con el 39.02%; y tremendamente deficitaria es la web del Ayuntamiento de La Línea que apenas cumple el 10% de los indicadores. Resulta aventurada una lectura que enfatice que los municipios con porcentajes óptimos estén regidos por varones del Partido Popular y que sean los dos consistorios socialistas dirigidos por sendas

alcaldesas, los que conciten los más bajos niveles e incluso el porcentaje ínfimo de toda la región (9.76%). La correlación de estas variables es muy débil, sobre todo teniendo en cuenta la siguiente serie.

Los municipios mayores de 50.000 habitantes de la provincia de Málaga y situados en la Costa del Sol Occidental, no llegan a cumplir la mitad de los indicadores: Fuengirola con el 46.34% y Mijas con el 41.46% se acercan al aprobado; Benalmádena tiene el 36.59% de indicadores cumplidos; Torremolinos con tan sólo el 21.95%. y Estepona con el 19.51% son los municipios que peores resultados obtienen. Tan sólo Vélez Málaga, en la zona oriental, logra encabezar a toda la provincia con el 68.29% de los indicadores propuestos. Los seis municipios tienen consistorios gobernados por el Partido Popular, y tasas de población de entre 65 y 82.000 habitantes.

El resto de municipios andaluces del intervalo son Linares en Jaén que cumple el 26.83% de los indicadores; Motril, con el 24.39% de indicadores, en Granada; y El Ejido y Roquetas de Mar, en Almería, con porcentajes del 39.02% y 26.83%, respectivamente. Los dos primeros municipios tienen una población media de 61.000 habitantes; los almerienses se sitúan en torno a los 90.000 habitantes.

3. 2 Cumplimiento de los indicadores

3.2.1 Sobre quiénes son los representantes políticos

Los indicadores de este primer apartado se preguntan sobre el compromiso de las webs institucionales por dar a conocer a la ciudadanía a los representantes políticos, tanto si están en el gobierno como en la oposición. Los resultados se pueden ver en la siguiente tabla.

Tabla nº 7: Cumplimiento de los indicadores sobre quiénes son los representantes políticos

Indicadores	Se cumple	No se cumple
¿Se da información básica sobre el alcalde o alcaldesa : nombre y apellidos, foto y partido político?	24	5
¿Se da información sobre el alcalde o la alcaldesa : biografía y/o currículum?	15	14
¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, fotos y partido político?	13	16
¿Se da información sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	8	21
¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombres y apellidos, fotos y partido político?	9	20
¿Se da información sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y/o currículum?	2	27

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

El primer ítem, en el que nos preguntamos por el nombre y apellidos del alcalde o alcaldesa, su fotografía y el partido político al que pertenece, lo cumplen el 78.57% de los municipios mayores de 100.000 habitantes y el 85% de los comprendidos entre 50 y 100 mil habitantes. Entre los mayores, incumplen este indicador Huelva capital y el municipio sevillano de Dos Hermanas; entre el siguiente grupo La Línea de la Concepción, Estepona y Roquetas de Mar. En el caso de Dos Hermanas no contamos con la fotografía del alcalde ni con la constatación explícita del partido en el que milita, entendiendo la corporación que tras tres décadas en el desempeño de sus funciones no es necesario. En los casos de Huelva y Roquetas el saludo del alcalde no incluye referencia alguna a su partido político. En los de Estepona y La Línea de la Concepción, hemos de encontrar el nombre y apellidos de sus regidores a través de las noticias en la web.

Estas carencias se intensifican en el resto de indicadores de este apartado, lo que puede dar a entender que se piensa que la proximidad hace innecesaria la información y que el ayuntamiento adquiere un sesgo personalista en tanto que el resto de la corporación – tengan o no competencias en la gestión - aparece de manera muy difusa y solo en la mitad de los consistorios. Ronda el 35% los ayuntamientos que incluyen la biografía y/o curriculum de sus ediles, con lo que se ignora este aspecto esencial para testar la competencia y/o capacidades de los representantes municipales. Excepto Córdoba, ningún otro de los otros 27 ayuntamientos incluye información acerca del perfil biográfico de los integrantes de la oposición. En consecuencia, la reiterada falta de información sobre estos aspectos redundaría en la percepción de que los representantes municipales no tienen más perfil que el político. Incluso refrendamos esta hipótesis cuando observamos esta serie de indicadores en los municipios que ostentan los máximos índices de transparencia (Chiclana con el 78.05% y El Puerto de Santa María con el 73.17%): en el primero no se informa sobre el currículo de los integrantes de la oposición; en el segundo no se informa tampoco sobre el perfil profesional de miembros del equipo de gobierno.

En definitiva, observamos en este grupo de indicadores una serie de consideraciones sucesivas y comunes a todos los ayuntamientos: tendencia personalista del consistorio que desdibuja la labor del equipo de gobierno y que invisibiliza a la oposición; y constatación de que los perfiles son esencial y mayoritariamente vinculados a los partidos políticos, ya que desconocemos esta otra faceta fundamental de nuestros regidores.

3.2. 2 Sobre cómo gestionan los recursos colectivos

En este apartado se evalúan el funcionamiento de los Órganos de gobierno, las herramientas para la acción de gobierno y la gestión de los recursos económicos, e incluye las siguientes cuestiones:

Los 6 primeros ítems remiten a unas informaciones básicas sin las cuales las ciudadanas y los ciudadanos no pueden tener el más mínimo conocimiento de

en qué consiste el trabajo de sus representantes y qué decisiones adoptan.

Tabla nº 8: Indicadores sobre los órganos de gobierno

Indicadores	Lo cumplen	No lo cumplen
¿Se da información sobre las competencias de los órganos de gobierno (pleno, junta de gobierno, comisiones informativas)?	10	19
¿Se da información sobre la composición de estos órganos de gobierno?	12	17
¿Se da información sobre el calendario de trabajo de estos órganos de gobierno?	6	23
¿Se publican las convocatorias con las órdenes del día previas a la celebración de los Plenos Municipales?	15	14
¿Se publican las actas del Pleno Municipal	18	11
Se publican los acuerdos de Gobierno o de la Junta de Gobierno Local?	15	14

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

Los resultados son desalentadores en el conjunto ya que el cumplimiento es el mínimo al que obliga la ley pero las carencias son patentes.

El siguiente grupo de indicadores está relacionado con las herramientas que consideramos fundamentales para la acción de gobierno: la planificación, y la gestión económica de los recursos económicos. En la Tabla nº 5 presentamos los resultados:

Tabla nº 9: Planificación y gestión económica de los recursos:

Indicadores	Lo cumple n	No lo cumple n
¿Se da información sobre el Plan de Gobierno (PG), el Plan de Actuación Municipal (PAM) y/o el Plan estratégico?	4	25
¿Se da información sobre el Plan de Ordenación Urbanística (POUM) u otras normas de planificación urbanística?	23	6
¿Se da información sobre otros planes municipales: Agenda21, Mujeres, Juventud, Participación ciudadana, etc.?	21	8
¿Se publica la relación de puestos de trabajo de la Corporación y las retribuciones según las categorías?	3	26
¿Se publican las retribuciones de los cargos electos?	7	22
¿Se publican las Ordenanzas municipales?	24	5
¿Se publica el Presupuesto del Ayuntamiento?	13	16
¿Se publica información sobre la ejecución del Presupuesto?	2	28
¿Se publican los informes anuales de la Cuenta General y la Memoria de la gestión económica de la Comisión Especial de Cuentas?	6	23

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

Solo el gobierno de 4 de los 29 municipios de Andalucía que tienen más de 50.000 habitantes - Marbella, Alcalá de Guadaira, El Puerto de Sta. María y Chiclana - cuentan con un Plan de Gobierno por lo que estimamos que el resto, 25, incluidas las 8 capitales de provincia y Sevilla, capital de la Comunidad Autónoma, actúa sin planificación o con un programa electoral que, sin haberlo convertido en un plan de trabajo, hace difícil cualquier seguimiento y evaluación de su cumplimiento por parte de la ciudadanía. Respecto al Plan de Ordenación Urbanística, la publicación es mayoritario pero no hemos de olvidar que precisamente esta región ha sido una de las más afectadas por la

especulación del territorio; con todo, y persistentemente, Córdoba, Huelva, La Línea de la Concepción, Torremolinos, Motril y Roquetas no publican sus respectivos POUM. Nunca es tarde para planificar ni ordenar el territorio en estos municipios. Sí que hay planificación respecto a otras cuestiones: Juventud, Igualdad, Participación,... no es que no sean importantes pero revelan una gestión parcial y escasamente coordinada.

Respecto a la publicación de las Ordenanzas municipales, instrumento de la potestad reglamentaria de las entidades municipales, la mayoría de municipios las hacen públicas pero no lo hacen ni Almería capital, ni El Ejido, ni La línea, ni Estepona, ni Benalmádena. Entendemos que la no publicación de estas herramientas de funcionamiento y de prestación de servicios deja a la ciudadanía en una situación extrema de desconocimiento, cuando no de indefensión; urge pues su resolución.

El resto de indicadores son marcadamente deficitarios. Ni los puestos de trabajo de la corporación, ni las retribuciones de los cargos electos, ni siquiera los presupuestos, su ejecución, seguimiento y control son ítems suscritos por la mayoría de los municipios andaluces.

Si hacíamos una valoración negativa de la primera serie de indicadores, la de los de este segundo grupo redundaría en la opacidad de la gestión de los recursos.

3.3. Sobre cómo informan de la gestión de los recursos colectivos

Los indicadores de este grupo ponen de manifiesto unas prácticas arraigadas susceptibles de ser mejoradas, tal y como ha ocurrido respecto al perfil del contratante, que la legislación sobre la administración electrónica de 2007 ha hecho obligatoria, si bien no ha sido incorporado todavía en la web de Alcalá de Guadaíra.

Respecto a las noticias, todas las webs las publican pero en este caso el valor no estriba en su presencia sino en el contenido, ya que la mayoría absoluta de

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

ellas corresponden a las actuaciones de los miembros del gobierno; y en solo cuatro webs se cuenta con las informaciones contrastadas entre los miembros del gobierno, de la oposición y del personal técnico. Cruzando este dato con el mayoritario desconocimiento sobre las competencias profesionales de los ediles, ignoramos cuáles pueden ser los criterios de valoración y sospechamos que, consecuentemente, el único valor de estas informaciones es meramente propagandístico.

Para más abundamiento, la mitad de las webs municipales se comprometen implícitamente con la defensa de los códigos y/o buenas prácticas de información local suscribiendo índices de transparencia. Aunque entre la voluntad y el resultado, diste una considerable distancia, al menos el compromiso público es un deber para la corporación y un acicate para la acción ciudadana.

Tabla nº 10: Indicadores sobre cómo informan de la gestión de los recursos colectivos

Indicadores	Lo cumplen	No lo cumplen
¿Se publican noticias en la web?	TODOS	
¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con el rendimiento de cuentas?	15	14
¿Se publican noticias sobre las actuaciones de los miembros de la oposición relacionadas con el control de la gestión del gobierno?	1	28
¿Se publican noticias en las que se contrastan las informaciones de miembros del gobierno, de la oposición, y de técnicos en su caso?	4	25
¿Se informa sobre el perfil del contratante, y de las contrataciones y las concesiones firmadas por la Corporación con empresas, entidades o personas particulares?	28	1
¿Se informa sobre el acuerdo del Pleno Municipal y/o de la Junta de portavoces de apoyar el	1	28

Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local o algún otro documento similar?		
¿Se publica en la web el Decálogo de Buenas Prácticas de la Comunicación Pública Local o algún otro documento similar?	2	27

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

3.4. Sobre las herramientas para la participación ciudadana y el control democrático

Entre los indicadores imprescindibles para que la ciudadanía conozca su municipio y puedan evaluar, en este marco, la actuación de sus representantes están los datos sobre el término municipal, la población empadronada y la diversidad social, las actividades económicas y culturales del municipio. Pese a ello y a la facilidad para recabar esta información y su utilidad tanto para los vecinos como para los foráneos, no todas las webs municipales la incluyen: 21 de 29, y entre las ausencias más injustificadas, la web del ayuntamiento de Córdoba capital cuyo centro es Bien patrimonio de la Humanidad por la Unesco, tampoco incluye información histórica, igual que Jaén y Huelva capital. Lo mismo ocurre con Granada capital, cuyos enclaves históricos constituyen Bienes culturales patrimonio de la Humanidad. El déficit es considerable para una región históricamente importante y donde, además, el Turismo constituye el 11% del PIB. El déficit no es solo respecto al pasado, también en el presente, ya que más de la mitad de las webs municipales no recoge un directorio de entidades municipales.

En la línea de facilitar conocer el municipio nos preguntamos también si se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas, y lo hacen 23 excepto Dos Hermanas, La Línea, El Ejido, Linares y Huelva capital.

Otro grupo de indicadores se refiere a la posibilidad de que la ciudadanía utilice Internet para contactar con los miembros del gobierno o con los miembros de la oposición, y el panorama es desolador, salvo el caso de Chiclana. Y tanto más cuando lo cruzamos con el ítem que mide la presencia de redes sociales y que

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

está presente en 19 de los 29 municipios (incluida La Línea de la Concepción que cierra el ranking en información pública). Entendemos pues que se promueve el contacto pero no desde luego el intercambio de información y aún menos la demanda de servicios adecuados.

Consecuentemente, la posibilidad de que esas herramientas de la web 2.0 se usen para la participación ciudadana es escasísima. Ni para el seguimiento de la acción municipal y, aún menos para el control presupuestario. Formalmente si que se informa sobre el Reglamento de participación ciudadana (85.71% en municipios mayores de 100.000 y el 40% en la siguiente categoría) y sobre los mecanismos de participación “presencial” (35.71 y 30% respectivamente).

Finalmente, la mayoría (el 92.86% de los municipios mayores de 100.000 habitantes y el 75% en los mayores de 50.000 habitantes) disponen de aplicaciones para comunicar incidencias en la vía pública, quejas y sugerencias, una herramienta que también forma parte de los requerimientos de la administración electrónica. No las incorporan Dos Hermanas, Sanlúcar de Barrameda, Utrera, La Línea de la Concepción y Torremolinos... que aglutinan a una población de más de 472 mil personas.

Solo Huelva, Jerez, Marbella, Cádiz, el Puerto de Sta. María, Mijas, Benalmádena y Vélez-Málaga publican el contacto con la persona encargada de las tareas de Información y/o Comunicación de las respectivas corporaciones. Constatamos que ellos serán nuestros principales interlocutores.

Tabla nº 11: Indicadores sobre las herramientas para la participación ciudadana en el control democrático

Indicadores	Lo cumplen	No lo cumplen
¿Se da información sobre la situación del municipio: datos sobre el término municipal, la población empadronada y su diversidad social, las actividades económicas, culturales...?	20	9
¿Se da información histórica sobre el municipio?	21	8
¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros del gobierno?	10	19
¿Se ofrecen en la web las direcciones de e-mail de los miembros de la oposición?	1	28
¿Se ofrece en la web acceso a redes sociales de la Corporación?	19	10
¿Se da información sobre el reglamento de participación ciudadana?	17	12
¿Se da información en la web sobre otros mecanismos de participación: consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?	10	19
¿Se ofrece en la web una agenda de actividades municipales y ciudadanas?	24	5
¿Se ofrece en la web el directorio de entidades del municipio?	14	15
¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Plan de Gobierno, el Plan de Actuación Municipal y / o el Plan estratégico?	4	25
¿Se ofrecen en la web herramientas de participación para la elaboración y / o el seguimiento del Presupuesto o de otros planes municipales?	3	26
¿Se ofrecen a las ciudadanas y ciudadanos herramientas para comunicar incidencias de	23	6

la vía pública, quejas o sugerencias?		
¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación?	8	21

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mapa Infoparticip@

4. Conclusiones

1) Los resultados del análisis realizado en esta primera oleada sobre el cumplimiento de los diferentes indicadores infoparticip@, que aparecen representados en las Estadísticas del Mapa y en la base de datos de cada uno de los sitios, permiten concluir que el grado de cumplimiento es diverso y deficitario. Las capitales de provincia y los municipios mayores de 100.000 habitantes cumplen con un promedio del 44.42% de los indicadores, por tanto, obtienen un suspenso. Entre los municipios de 50.001 a 100.000 habitantes el porcentaje de cumplimiento es del 40%, también suspenso pero inferior.

2) Entre las deficiencias que se ponen de manifiesto destaca la falta de presencia de los representantes políticos miembros de la corporación municipal, excepto del alcalde o alcaldesa. La ausencia es casi invisibilidad en tanto que la comparecencia queda circunscrita a los perfiles relacionados con los partidos políticos, si bien, paradójicamente, se prescinde casi de la filiación política.

3) Los déficits son incluso administrativos y procedimentales cuando ignorando la legislación básica no se publican las órdenes del día de Plenos y Consejos, no se trasladan sus acuerdos, no se conoce siquiera a los representantes que participan en ellas. En la administración local, el cap. IV título V de la LBRL (7/1985) explicita que el legislador establece por vez primera la conexión entre información y participación ciudadana. Luego, la Ley 11/2007 de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos se transita del

“podrán” al “deberán”, esto es, del derecho de la ciudadanía a la obligación de la administración. Lo visto hasta ahora nos permite confirmar que hay un incumplimiento mayoritario de las obligaciones de la administración municipal.

4) Hay una considerable deficiencia en la información sobre la planificación de la acción de Gobierno y especialmente sobre la gestión económica de los recursos económicos. Solo 4 municipios - Marbella, Alcalá de Guadaira, el Puerto de Sta. María y Chiclana - cuentan con un Plan de Gobierno por lo que estimamos que el resto de municipios actúa sin planificación o con un programa electoral que, sin plan de trabajo, queda al margen de cualquier seguimiento y evaluación por parte de la ciudadanía. Pese a los problemas acontecidos, 5 municipios andaluces (Córdoba, Huelva, La Línea de la Concepción, Torremolinos y Roquetas) no publican sus respectivos Planes de Ordenación Urbana.

5) También son totalmente opacos los instrumentos que podrían servir para explicitar las retribuciones de los cargos electos y de los trabajadores municipales, la relación de puestos de trabajo y las competencias de cada uno de ellos.

6) Las herramientas de participación disponibles en las webs municipales andaluzas son muy deficitarias. Quedan limitadas a aplicaciones sobre quejas y sugerencias, impuestas por la legislación sobre administración electrónica, y a la implementación de redes sociales.

7) La incorporación de noticias a las webs municipales ha de mejorar sustancialmente. Todas las webs publican noticias, pero en todas, excepto en

una, dan información de la gestión del gobierno y no informan de la labor que corresponde a la oposición de controlar la acción del gobierno.

Con todo, y pese a lo expuesto, la mitad de las webs suscriben compromisos por hacer más transparente la gestión municipal. Es el momento, entendemos, de que a un año de las próximas elecciones municipales concreten sus propuestas.

En definitiva, y con afán propositivo, recomendamos la incorporación de todos los miembros de la corporación, los del equipo de gobierno y los de la oposición; con biografías, fotos y currículum aportan **credibilidad**; con sus retribuciones **transparencia**.

Respecto a la gestión, las competencias y composición de los órganos de gobierno, las órdenes del día de plenos y consejos, las resoluciones, acuerdos y actas, los Planes de Gobierno, prácticamente inexistentes, definen el **buen gobierno**. Las ordenanzas municipales y el presupuesto en vigor son los mínimos imprescindibles para la gestión local cotidiana.

La provisión de herramientas de comunicación -correo electrónico de los miembros de la corporación (personales, no de los grupos políticos), las redes sociales, el buzón de quejas y sugerencias, la agenda de actos y eventos, aseguran la **participación**. Su ausencia es una oportunidad desaprovechada y una incongruencia en unos soportes informativos como los analizados.

La información ha de ser difundida, sin duda, pero no solo la del gobierno, sino también la de la oposición. Además, es fundamental el contraste de la información con los informes técnicos; de no ser así, la información devendrá en **propaganda**.

Referencias bibliográficas

BOE (2013) Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, BOE nº 295, de 10 de diciembre de 2013; recuperado el día 28 de octubre de 2014, de http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887

BOE (2007) Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos; recuperado el día 30 de octubre de 2014, de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-12352

BOJA (2006) Estrategias de Desarrollo Territorial del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado por el [Decreto 206/2006, de 28 de noviembre](#) y publicado en BOJA de 29 de diciembre de 2006.

http://www.juntadeandalucia.es/viviendayordenaciondelterritorio/www/estaticas/ordenacion_territorio/plan_ordenacion/pdf/03_01_sistema_ciudades.pdf

BOJA (2014) Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía, BOJA Nº 124, de 30 de junio de 2014; recuperado el 30 de octubre de 2014, de <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1>

Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural: <http://labcompublica.info/es>

Mapa Infoparticip@: <http://mapainfoparticipa.com/es>

Moreno Sardá, Amparo (2012). “Periodismo para la participación de la ciudadanía plural en el control democrático”. *Actas IV Congreso Internacional Latina de Comunicación Social*, La Laguna, Tenerife, España, recuperado el 30 de octubre de 2014 de http://www.ull.es/publicaciones/latina/12SLCS/2012_actas/033_Moreno.pdf

* Los datos corresponden al proyecto de investigación Comunicación y periodismo para la participación ciudadana en el seguimiento y la evaluación de la gestión de los gobiernos locales, liderado por Amparo Moreno Sardà, directora del LPCCP de la UAB, en el que participan investigadoras e investigadores de las universidades de Girona, La Laguna, Málaga, Politécnica de Catalunya, Rey Juan Carlos, San Jorge, Santiago de Compostela y Vic. Financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad para el periodo 2013- 2015 (referencia: Proyecto I+D+I CSO2012-34687).