

LA TRANSPARENCIA EN DOS MUNICIPIOS DE GRAN POBLACIÓN DE LA COMUNITAT VALENCIANA: ENTRE EL ISOMORFISMO MIMÉTICO Y LA GENERACIÓN DE LEGITIMIDAD¹

Gonzalo Pardo Beneyto²

<http://dx.doi.org/10.1590/1413-2311.297.99172>

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo fundamental realizar un análisis sobre los elementos que han fundamentado que los ayuntamiento de Alicante y València hayan asumido procedimientos para incorporar la transparencia (2008-2017). En concreto, partiremos del neo-institucionalismo sociológico y de los índices de Transparencia Internacional para caracterizar esta herramienta de buen gobierno y su importancia relativa en ambos ayuntamientos. Entre algunos de los resultados preliminares que hemos obtenido, podemos destacar tanto el papel isomórfico de la legislación como la necesidad de mejorar la reputación de las instituciones estudiadas para implementar dichas políticas.

Palabras clave: Neo-institucionalismo. Buen Gobierno. Administración Local. Calidad Democrática. Lógica Institucional.

A TRANSPARÊNCIA EM DOIS MUNICÍPIOS DE GRANDE POPULAÇÃO DA COMUNIDADE VALENCIANA: ENTRE O ISOMORFISMO MIMÉTICO E A GERAÇÃO DE LEGITIMIDADE

¹ Recebido em 24/12/2019, aceito em 15/10/2020.

² Universidad de Alicante. Departamento de Estudios Jurídicos del Estado – Alicante (Espanha); <http://orcid.org/0000-0001-7142-1740>; gonzalo.pardo@ua.es.

O principal objetivo deste trabalho é fazer uma análise sobre os elementos que têm ajudado às câmaras municipais de Alicante e Valência a adotarem procedimentos de incorporação da transparência (2008-2017). Especificamente, partiremos do neoinstitucionalismo sociológico e dos índices da transparência internacional para caracterizar essa ferramenta de boa governança e sua importância relativa em ambos os municípios. Dentre alguns dos resultados preliminares obtidos, podemos destacar o papel isomórfico da legislação e a necessidade de melhorar a reputação das instituições estudadas para implementar essas políticas.

Palavras-chave: Neoinstitucionalismo. Bom Governo. Administração local. Qualidade Democrática. Lógica Institucional.

TRANSPARENCY IN TWO MUNICIPALITIES OF GREAT POPULATION OF THE VALENCIAN COMMUNITY: BETWEEN MIMETIC ISOMORPHISM AND THE GENERATION OF LEGITIMITY

The main objective of this work is to carry out an analysis of the elements that have supported the city councils of Alicante and Valencia to adopt procedures to incorporate transparency (2008-2017). In particular, we use the Sociological Neo-institutionalism and Transparency International indexes in order to analyze this tool of good governance and its relative importance in both municipalities. Among some of the preliminary results that have been reached, we can highlight the isomorphic role of legislation and the need to improve the reputation of the institutions studied to implement these policies.

Keywords: Neo-institutionalism. Good Government. Local Administration. Democratic Quality. Institutional Logic.

INTRODUCCIÓN

La finalidad principal del presente artículo es analizar los elementos de juicio que han dado lugar a la implementación de políticas públicas relacionadas con la transparencia en los Ayuntamientos de Alicante y València durante el periodo 2008-2017. Para ello, partiremos de un enfoque neo-institucionalista sociológico y que nos permita comprender los cambios en la calidad de las políticas sobre transparencia en cada municipio de estudio. Con este fin, utilizaremos los distintos rankings elaborados por la organización Transparencia Internacional

España (2008, 2009, 2010, 2012, 2014, 2017) y su evolución para comparar los resultados de ambos casos y explicar sus principales razones.

Pensamos que este trabajo es de interés, desde una perspectiva práctica, por el clima de desafección política que se ha apoderado de la sociedad española y, en especial de la Comunitat Valenciana en los últimos años. Además, dicho estudio nos sirve para entender las modificaciones de comportamiento respecto a la transparencia en ambas instituciones que tienen una relación directa con los cambios de gobierno acontecidos. Así, no es de extrañar que con el cometido de luchar contra la corrupción y fortalecer la legitimidad del sistema político-administrativo español las instituciones estén implementando políticas que tengan como principal objetivo tratar de mejorar su imagen.

Desde un punto de vista académico, estamos ahondando en fenómenos y conceptos básicos del neo-institucionalismo sociológico como son la legitimidad y el isomorfismo (GREENWOOD et al., 2008) Es por esto que esta investigación está conectada con trabajos teórico-prácticos clásicos como los de Meyer y Rowan (1977), DiMaggio y Powell (1983) o Tolbert y Zucker (1983), entre otros; así como otros más recientes y complejos como son en el ámbito del isomorfismo los de Greenwood y Hinings (1996), Han (1994), Beck y Walgenbach (2005), Kossek et al. (1994), Czarniawska y Sevon (1996) o Czarniawska y Joerges (1996), entre otros. Desde el punto de vista de la legitimidad, debemos hacer referencia a los estudios y escritos académicos de Brunsson y Sahlin (2000), Friedland y Alford (1991) u otros más centrados en el papel de la legislación o de las organizaciones corporativas como Edelman (1992), Edelman et al. (1993) y Edelman et al. (1999).

Desde el ámbito español, recogemos el testigo de otras investigaciones como las de Ramío y Salvador (2004), Alba y Navarro (2011), Abellán López y Pardo Beneyto (2017) y Pardo Beneyto (2018), entre otros.

Teniendo en cuenta estos aspectos, nuestro plan de exposición es el siguiente: en primer lugar, describiremos la metodología utilizada y sus limitaciones. A continuación, definiremos el marco teórico y las hipótesis. Posteriormente, comentaremos y presentaremos los principales datos y su discusión. Por último, formularemos las principales conclusiones.

1 METODOLOGÍA³

³ Hemos utilizado el masculino universal para referirse tanto a investigadoras como a investigadores por una cuestión relacionada con la economía lingüística y con ánimo de incluir a toda la comunidad científica.

La comparación nos permite determinar el alcance, así como definir los fenómenos sociales, a través de razonamientos lógicos, utilizando un número reducido de casos. De esta forma podemos validar o falsar las hipótesis planteadas en el apartado referido al marco teórico con la confrontación de valores y de atributos entre dos o más casos (CARAMANI, 2009; DELLA PORTA, 2013; MORLINO 1994), controlando, en todo momento, estos enunciados.

En concreto, nos centraremos en analizar las similitudes y las diferencias de ambos casos propuestos, ya que tal como afirma Sartori (1994:36): «[...] comparar implica similar y diferenciar en los límites. Si dos entidades son iguales en todo, en todas sus características, es como si fuesen la misma entidad y todo termina ahí». Vamos a llevar a cabo un estudio de n-minúscula centrado en los casos propuestos para determinar las causas por las cuales ambos ayuntamientos adoptaron dichas políticas de buen gobierno (DELLA PORTA, 2013; MORLINO, 1994; SARTORI, 1994).

Los datos utilizados para su realización los obtendremos a partir del análisis de los documentos generados por Transparencia Internacional España sobre su ranking en el periodo estudiado. Este nos dará una perspectiva amplia de la evolución de los Ayuntamientos de Alicante y València sin ninguna disrupción o sesgo producido por los posibles protagonistas en cuanto a este tipo de políticas se refiere. Estos documentos nos ayudarán a caracterizar un fenómeno social concreto y determinar una serie de variables de interés para su conocimiento (CORBETTA, 2007).

Con este objetivo, hemos utilizado la documentación referente al índice elaborado por Transparencia Internacional. Esta organización no gubernamental lleva realizando mediciones periódicas sobre el desempeño en la materia. Desde 2008, esta institución ha elaborado un ranking de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes respecto a este tipo de políticas de buen gobierno, a través de un cuestionario con las respuestas prerellenas. Este instrumento parte de las puntuaciones mínimas de las instituciones objeto del ranking a través de la evaluación de la información disponible en formato papel y digital⁴ (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2018).

Su comparación es compleja ya que, tanto la puntuación como los ítems de las distintas ediciones, han ido variando en función del año en el que tuvo lugar. Esta situación hace imposible comparar de forma global e indiscutible los datos, pero si nos permite comprobar el

⁴ Durante los años 2008 y 2009 se incorporó un anexo en el que se debía indicar el lugar exacto en el que se encontraban los datos y, en función del formato de la información, se asignaba una puntuación distinta. A partir de 2010, esta modalidad se incorporó al cuestionario.

interés de una institución por desarrollar la publicidad activa de cada una de las instituciones estudiadas y en las materias en las que se ha puesto más énfasis. Es por esto que, en las próximas páginas, vamos a realizar una pequeña caracterización de las principales diferencias y similitudes de estos índices por edición.

En este sentido, la tabla 1 nos muestra los cambios en la puntuación de todos los índices, siendo igual en los años 2010, 2012 y 2014.

Tabla 1. El Resumen de la metodología utilizada para la contabilización de los puntos del ranking en cada edición

2008	2009	2010	2012	2014	2017
a) 2 puntos si la información se encuentra en la página web, b) 1,5 puntos si la información se le hace llegar a TI, pero no está disponible, c) 1 punto si la información está disponible publicaciones periódicas en papel o soporte informático y d) 0 puntos, si no se publica en ningún sitio.	a) 2 puntos si la información se encuentra en la página web, b) 0 puntos, si no se publica en la web municipal	a) 1 punto si la información se encuentra en la página web, b) 0 puntos, si no se publica en la web municipal			a) 1 punto si la información se encuentra en la página web, b) 0,5 si se encuentra publicada parcialmente y, c) 0 puntos, si no se publica en la web municipal

Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 581).

Los indicadores han sido siempre 80, pero se han ido adaptando a las necesidades de la transparencia y a la evolución cualitativa del concepto. Por tanto, podemos agrupar los rankings en función de los siguientes intervalos: 1) Ranking IT 2008, 2009 y 2010; 2) Ranking IT 2012 y 2014 y; 3) Ranking IT 2017. En las tablas 2, 3 y 4 se exponen las principales características de cada una de las ediciones, en cuanto a indicadores se refiere:

Tabla 2. La estructura del Índice de Transparencia durante los años 2008, 2009 y 2010

Área	Subáreas
A) Información sobre la corporación municipal	Información institucional básica
	Información sobre normas y reglamentos municipales
	Características de la página web del Ayuntamiento

Área	Subáreas
B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	Información y atención al ciudadano
	Grado de compromiso para con la ciudadanía
C) Transparencia económico-financiera	Información contable y presupuestaria
	Transparencia en los ingresos y gastos municipales
	Transparencia en las deudas municipales
D) Transparencia en las contrataciones y costes de los servicios	Procedimiento de contratación de servicios
	Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas ⁵
E) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente	Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos
	Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas
	Anuncios y licitaciones de obras públicas
	Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones
	Seguimiento y control de la ejecución de obras
	Indicadores sobre urbanismo y obras públicas

Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 582).

Tabla 3. Estructura del Índice de Transparencia durante los años 2012 y 2014

Área	Subáreas
A) Información sobre la corporación municipal	Información sobre los cargos electos y el personal
	Información sobre la organización y el patrimonio
	Información sobre normas e instituciones municipales
B) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad	Características de la página web del Ayuntamiento (añadido en 2014)
	Información y Atención al ciudadano
	Grado de compromiso para con la ciudadanía
C) Transparencia económico-financiera	Información contable y presupuestaria
	Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales ⁶
D) Transparencia en las contrataciones y costes de los servicios	Procedimientos de contratación de servicios
	Suministradores y costes de los servicios ⁷
E) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente	Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos
	Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas (2012)
	Anuncios y licitaciones de obras públicas
	Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones
	Seguimiento y control de la ejecución de obras
	Obras públicas, urbanismo e infraestructuras ⁸

⁵ En los años 2008 y 2009, dicha subárea se llamó: Relaciones y operaciones con proveedores.

⁶ En 2012, dicha subárea estaba dividida en Transparencia en los ingresos y gastos y Transparencia en las deudas municipales.

⁷ En 2012 dicha subárea se tituló: Relaciones y operaciones con proveedores y contratistas.

⁸ Este epígrafe se llamó en 2012: Indicadores sobre urbanismo y obras públicas.

F) Indicadores Ley de Transparencia	Planificación y organización
	Contratos, convenios y subvenciones
	Altos cargos del Ayuntamiento y entidades participadas
	Información económica y presupuestaria

Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 583-584).

Tabla 4. Nueva estructura del Índice de Transparencia de 2017

Área	Subáreas
A) Transparencia Activa e Información sobre la Corporación Municipal	Publicidad activa sobre cargos, personal y retribuciones del Ayuntamiento
	Publicidad activa sobre la planificación, la organización y el patrimonio del ayuntamiento
	Publicidad activa sobre los órganos de gobierno municipales, informes y resoluciones judiciales
B) Página web, relaciones con los ciudadanos y la sociedad y participación ciudadana	Página web del Ayuntamiento y servicios municipales
	Participación ciudadana e información de interés para el ciudadano
C) Transparencia económico-financiera	Información contable y presupuestaria
	Transparencia en los ingresos, gastos y deudas municipales
D) Transparencia en las Contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios	Contrataciones
	Convenios, Encomiendas de gastos y subvenciones
	Suministradores y costes de los servicios
E) Transparencia en materias de urbanismo, obras públicas y medioambiente	Planes de ordenación urbana y convenios urbanísticos
	Información sobre licitaciones de obras públicas
	Urbanismo y obras de infraestructura
F) Derecho de acceso a la información	Visibilidad, canales y características del acceso a la información pública
	Reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública

Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 584-585).

Estas dificultades y características del Índice IT de Transparencia Internacional nos ha llevado a agrupar los resultados de cada una de las decisiones a partir de los indicadores propuestos y su similitud. Esto nos obliga a que el análisis lo realicemos por periodos de los datos y así comprobar los cambios en cada uno de los rankings. Sin embargo, este es importante al ayudarnos a identificar y medir el interés de la institución y su motivación en cada medición practicada por la ONG.

Una vez hemos podido definir y constatar las dificultades y limitaciones de este trabajo, es el momento de pasar a conformar el marco teórico y las hipótesis de investigación.

2 MARCO TEÓRICO E HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN



El Neo-institucionalismo Sociológico es un enfoque maduro y heterogéneo que nos permite como investigadores poder acercarnos a los fenómenos político-administrativos y las instituciones (SCOTT, 2008). Para este trabajo vamos a partir de tres premisas fundamentales: 1) el entorno es un elemento generador de problemas y soluciones para las Administraciones Públicas; 2) el isomorfismo es un mecanismo que propicia la toma de decisiones y determina la forma en la que estas se materializan y; 3) el proceso de legitimación en el que están inmersas todas las instituciones públicas es importante para su subsistencia.

En cuanto al primer y el tercer supuesto, hay que tener en cuenta que el entorno está condicionado por el comportamiento de las instituciones y, al mismo tiempo, estas reciben una serie de insumos que les obliga a actuar o no para la adopción de un servicio, producto e innovación. Sin ninguna duda y tal como se teoriza en los pilares del neo-institucionalismo (SCOTT, 1995), podemos afirmar que cualquier organización pública o privada ha de observar tanto los sistemas simbólicos como las construcciones cognitivas, las reglas normativas y procesos regulativos de una sociedad. En función de dicha caracterización, la legitimidad se convierte en un elemento de suma importancia ya que es «una percepción generalizada o suposición de que las acciones de una entidad son deseables o apropiadas dentro de un sistema socialmente construido de normas, valores, creencias y definiciones» (SUCHMAN, 1995, p. 574). En la Administración Pública dichos elementos son fundamentales, si tenemos en cuenta que esta se convierte en un recurso importante que se relaciona directamente con la reputación y el estatus, además de definir su razón de ser y su existencia (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008; MEYER; ROWAN, 1977). En esta línea, este concepto no se refleja en la ciudadanía de forma individual, sino que también afecta a la sociedad en su conjunto, así como al resto de instituciones que actúan en un territorio determinado (PARDO BENEYTO, 2018). Podemos afirmar que su percepción, sus reglas y las normas societarias determinan al actor político-administrativo que gana, mantiene o pierde legitimidad.

Siguiendo con este concepto, hay que tener en cuenta que su significado es poliédrico y plural, pues puede tener una multitud de perspectivas y formulaciones (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2008). En este sentido, Suchman (1995) la define a partir de tres perspectivas complementarias: 1) Pragmática en la que los actores implicados generan un intercambio de recursos de distinta naturaleza que son de su interés; 2) Moral, en la que la evaluación se centra en la validación de los valores y normas de la sociedad con el comportamiento de la institución y; 3) Cognitiva, centrada en la percepción de los actores implicados sobre los actos y actitudes de la institución.

Teniendo en cuenta esto, podemos definir la siguiente hipótesis:

H1. Las instituciones adoptarán cambios e innovaciones en su seno si existe una demanda que, en última instancia, refuerce la legitimidad en cualquiera de sus perspectivas y que estará determinada por el entorno inmediato.

La legitimación ha venido determinada por lo que DiMaggio y Powell (1983) han denominado isomorfismo institucional que podemos definir como el proceso de homogeneización que se produce en las organizaciones. Este, a su vez, se divide en tres tipos de procesos: 1) el isomorfismo coercitivo, que es generado por las constricciones producidas por las instituciones y la obligatoriedad de observar el contenido de la legislación aplicable, so pena de recibir algún tipo de sanción o castigo; 2) el isomorfismo normativo relacionado con la estandarización de técnicas a través del aprendizaje y la difusión de innovaciones en el ámbito profesional y sus organizaciones corporativistas y; 3) el isomorfismo mimético que, ante un entorno lleno de incertidumbre, las instituciones tienen como principal fuente de inspiración las técnicas y decisiones tomadas en las organizaciones que conforman su sector.

Estos macroprocesos contextuales no afectan a la organización automáticamente, ya que se genera un análisis crítico para adaptarlas a la realidad interna y a los objetivos de los miembros de la organización (DIMAGGIO, 1988; OLIVER, 1988; ABRAHAMSON, 1996; CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996).

No es de extrañar que, en la actualidad, las instituciones públicas estén llevando a cabo una implementación de políticas relacionadas con la transparencia por estos grandes movimientos del entorno y que son adaptados por la institución. Estas son, en sí, un elemento legitimador que ayudan a construir un canal de información confiable para la ciudadanía (BELMONTE, 2014). En cierta manera, se genera una dinámica en la que la caja negra de Easton se convierte en una caja de cristal que habilita a la sociedad para consultar datos relevantes sobre el funcionamiento de las instituciones (CRUZ-RUBIO; RAMÍREZ-ALUJAS, 2012). De hecho, este elenco de políticas regeneradoras es acompañado con otras relacionadas con la rendición de cuentas y la ética, entre otras.

Estos elementos teóricos son importantes para la definición de las siguientes hipótesis de investigación:

H2. El entorno es un creador de innovaciones que afecta a la toma de decisiones de aquellos que han de adoptarlas, aunque estas se modulen por las necesidades de la organización y de sus decisores.

H3a. El isomorfismo coercitivo es un proceso que ha estado presente en la toma de decisiones de los ayuntamientos estudiados y ha sido el principal argumento para la elección de preferencias.

H3b. El isomorfismo normativo es un fenómeno que ha sido fundamental para la definición de la web de transparencia del Ayuntamiento de Alicante.

H3c. El isomorfismo mimético ha hecho acto de presencia en el Ayuntamiento de València al conectar la puesta en marcha de medidas relacionadas con las Smart Cities y la transparencia.

H4. Cualquier proceso de isomorfismo no es automático ni homogéneo, sino que se ha adaptado a lo largo del periodo estudiado en base a las necesidades estratégicas de los decisores públicos y a las necesidades del entorno.

Una vez hemos definido el marco teórico y las principales hipótesis de esta investigación es el momento de pasar a comentar los principales resultados de esta investigación.

3 PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

Uno de los rasgos de las políticas de transparencia que más llama la atención es la adopción de una herramienta propia del Estado como es el portal de transparencia por ambos consistorios. Cabe recordar que el Artículo 10 de la Ley 19/2013 de Transparencia y Buen Gobierno prescribe dicho instrumento a la Administración General, lo que nos indica la existencia del isomorfismo mimético en la implementación de estas medidas. Dicho recurso sirve y ha servido para centralizar toda la información de su página web y facilitar su consulta y es la plasmación práctica de la obligación de publicidad activa.

Respecto al consistorio valenciano, su portal de transparencia vio la luz a mediados del año 2015, algo que está justificado por la *vacatio legis* contenida en la ley y que postergaba la entrada en vigor de dicha norma para los sujetos estudiados. El Ayuntamiento de Alicante, en cambio, focalizó sus esfuerzos para que dichos requisitos quedasen cumplidos en el primer semestre de dicho año.

La forma de estos portales de transparencia está marcada por las motivaciones de sus gobernantes. Por lo que el Ayuntamiento de València aplicó una forma híbrida en la que se observaron para la conformación de indicadores e informaciones aquello requerido por la legislación de transparencia, pero también por el ranking de Transparencia Internacional. Mientras que el Ayuntamiento de Alicante, dadas las necesidades de generar legitimidad por

los casos de corrupción que le afectaban en ese momento⁹, se centró en organizar su obligación de publicitar activamente sus datos en base a la planta de indicadores de Transparencia Internacional.

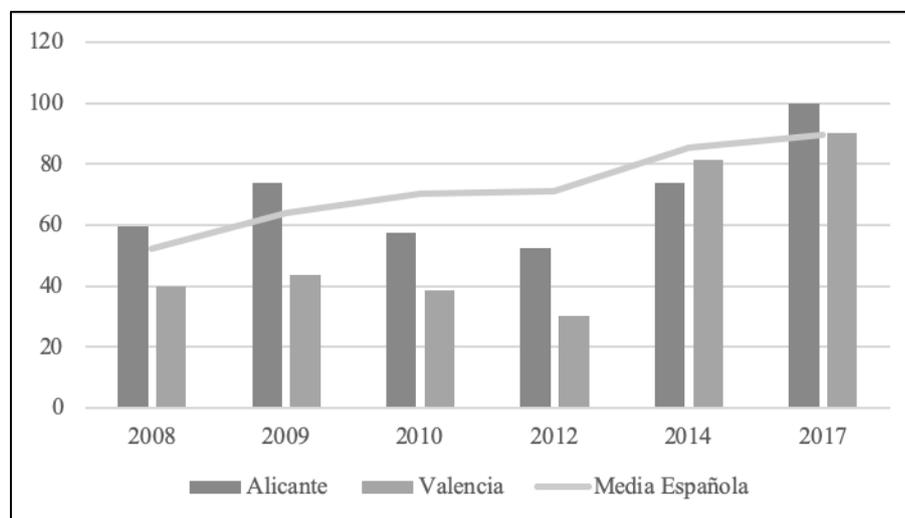
Otra de las diferencias la encontramos también en la conexión de las políticas de transparencia con otras modas administrativas. Así, el Ayuntamiento de València llevó a cabo una implementación de plataformas de generación de datos abiertos a partir de la tecnología basada en las *Smart Cities*.

3.1 ANÁLISIS DE DATOS DURANTE TODO EL PERIODO ESTUDIADO

Tal como hemos afirmado anteriormente, la falta de homogeneidad en los indicadores de Transparencia Internacional nos ha impedido llevar a cabo un análisis pormenorizado que genere conclusiones profundas en nuestro estudio. No obstante, tener una visión global nos es útil para comprobar las tendencias y las prioridades de ambos consistorios en las políticas de transparencia durante todo el periodo estudiado.

El gráfico 1 representa el nivel de importancia en la agenda política de los asuntos relacionados con la transparencia a través de la puntuación global.

Gráfico 1. La evolución del Índice de Transparencia de las ciudades estudiadas



Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 586).

Como podemos comprobar, ambas instituciones solo rebasan la media española en la última medición producida en el año 2017. Si comparamos los resultados, podemos afirmar que Alicante obtuvo, salvo en 2014, una mayor puntuación que València. Esto se explica por la falta

⁹ Estamos haciendo referencia al Caso Brugal y al deterioro de la imagen que se produjo de la institución alicantina.

de colaboración de este último consistorio que se puso de manifiesto en los informes de la ONG durante los años 2008, 2009, 2010 y 2012 (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, 2018). Por el contrario, en 2014, cambió la tendencia y colaboró activamente con esta organización; situación que deja entrever dos elementos a tener en cuenta: 1) La necesidad del gobierno municipal de legitimar su posición y su acción política por la aparición de casos de corrupción que podían poner en entredicho su propia existencia¹⁰ y, 2) los trabajos previos existentes para la puesta en marcha del portal de transparencia (PARDO BENEYTO, 2018).

El Ayuntamiento de Alicante sufrió un descenso significativo en los años 2010 y 2012, al situarse su puntuación en 57,5 y 52,5 respectivamente. Con la aprobación de la Ley 19/2013 y su contraparte autonómica (Ley 2/2015) ambos consistorios redoblaron sus esfuerzos. Es por esto por lo que en 2014 y 2017, el Ayuntamiento de València incrementó su puntuación hasta el 81,3, lo que produjo un incremento de 50 puntos respecto al último ranking de 2010. Esta tendencia alcista lo llevó a situarse hasta los 90 en 2017. Mientras que Alicante, tuvo una evolución algo más sostenida en el tiempo para alcanzar una puntuación de 100 en 2017. Ciertamente, dicho crecimiento denota más allá del cumplimiento de la legalidad y tiene que ver con el interés por incrementar la reputación municipal y el estatus de los nuevos gobiernos que accedieron al poder.

Si comparamos estos resultados con la media nacional, solo el Ayuntamiento de Alicante la superó durante los años 2008 y 2009 y 2017; mientras que el Ayuntamiento de València solo lo hizo en 2017.

Una vez hemos comprobado el comportamiento global de las tendencias, es el momento de hacer lo propio en los periodos en los que hemos dividido dicho estudio. Para ello, vamos a comparar los distintos grupos de indicadores a los que Transparencia Internacional ha prestado atención en sus rankings, tal como hemos determinado en la metodología.

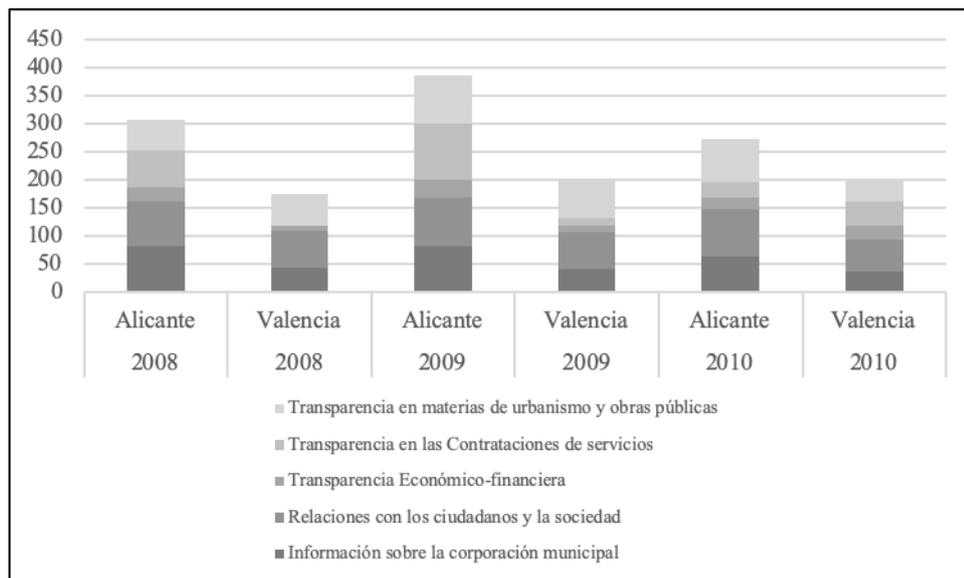
3.2 ANÁLISIS DE DATOS DURANTE EL PERIODO 2008-2010

El primero de los periodos, del cual pueden comprobarse sus principales datos en el gráfico 2, destacó por las diferentes prioridades de cada uno de los Ayuntamientos estudiados. En 2008, el Ayuntamiento de Alicante priorizó los datos relacionados con la difusión de información sobre la Corporación Municipal y las relaciones con la ciudadanía y la sociedad; aunque también tuvieron una puntuación relativamente alta en cuanto a las Contrataciones de

¹⁰ Estamos haciendo referencia a la explosión durante el periodo 2010-2015 de distintos casos de corrupción que tuvieron repercusión mediática y social como el Caso Brugal o la relación del constructor Enrique Ortiz con los alcaldes Luis Díaz Alperi y Sonia Castedo.

Servicios y sobre materias relacionados con el urbanismo. En cambio, el Ayuntamiento de València obtuvo sus mayores puntuaciones en el Área Relaciones con los Ciudadanos, seguida de la Transparencia en materia de urbanismo y la Información sobre la Corporación Municipal. No obstante, la capital valenciana no tuvo ningún interés en mejorar la información económico-financiera (solo 10 puntos) ni sobre contrataciones (0 puntos).

Gráfico 2 El índice de Transparencia Internacional en función de las áreas del estudio de los años 2008, 2009 y 2010



Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 587).

En 2009, ambos consistorios mejoraron su puntuación en todas las áreas evaluadas. De hecho, en Alicante, obtuvieron un 100 en las contrataciones, un 85 en las relaciones con la ciudadanía y un 82,4 respecto a la información de la corporación municipal. En cuanto a la información económico-financiera disponible, vio incrementada su puntuación hasta los 31,6 puntos.

En cuanto al caso de València, el incremento fue algo más moderado, ya que parte de los ítems analizados vieron su puntuación estancada en el ranking de dicho año. Este fue el caso de la información relacionada con los ciudadanos y la sociedad y la Transparencia Económica se refiere. Asimismo, se produjo un descenso del número de ítems disponibles respecto a la información del consistorio. La transparencia en la contratación subió hasta los 14,3. Sin ninguna duda una mejora que no fue suficiente para situarse cerca de la media nacional.

Un año más tarde (2010), el Ayuntamiento de Alicante sufrió un retroceso en la puntuación de la mayoría de las áreas; mientras que en el Ayuntamiento de València se mantuvo

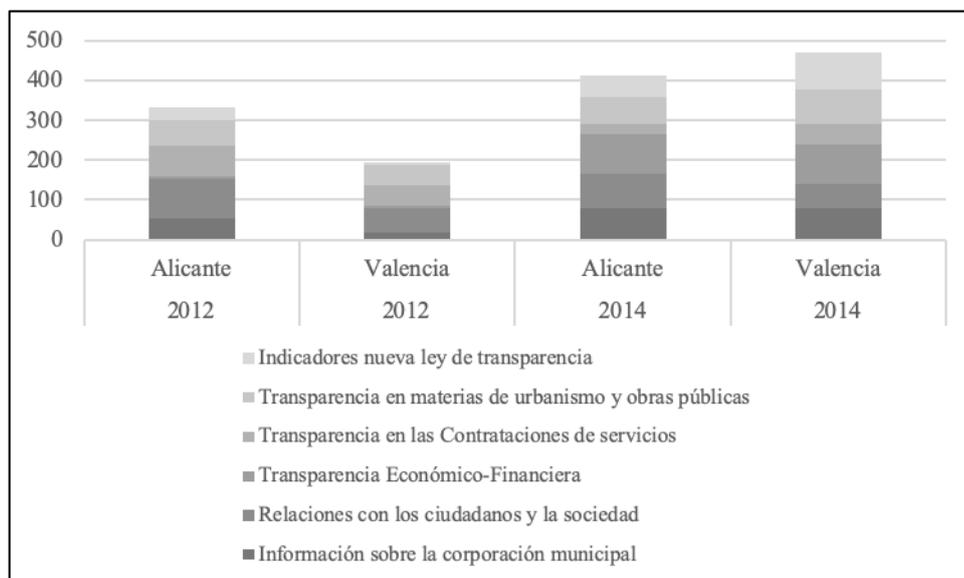
estable respecto al año anterior. En este último caso, solo debemos hacer mención al incremento de la puntuación en el Área relacionada con las Contrataciones de Servicios, pero que vino acompañada de un descenso generalizado en el resto.

3.3 ANÁLISIS DE DATOS PERIODO 2012-2014

Una vez hemos realizado el análisis de la información por Áreas en el periodo 2008-2010, es el momento de hacer lo propio con los rankings de 2012 y 2014.

Así, el gráfico 3 representa la evolución por área de estudio durante dichos años. Tal como se ha hecho referencia anteriormente, en ambas ediciones se añadió un área relacionada con la inminente aprobación y entrada en vigor de la Ley de Transparencia.

Gráfico 3. Índice de Transparencia Internacional en función de las áreas del estudio de los años 2012 y 2014



Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 589).

Durante este periodo, el Ayuntamiento de València incrementó su puntuación al final. Este cambio de actitud se explica por la inminente entrada en vigor de la Ley de Transparencia y un cumplimiento de los estándares de dicha normativa. De hecho, esto le sirvió al consistorio valenciano para pasar por primera vez al Ayuntamiento de Alicante en este ranking; aunque hay que destacar que este último también incrementó su puntuación en los indicadores por esta razón, en la línea con el trabajo realizado en años anteriores.

Si analizamos estos datos por años, en 2012, ambos Ayuntamientos sufrieron un descenso en su puntuación global generalizada. En Alicante, ésta disminuyó en áreas como: información económico-financiera y corporación municipal y en materia de urbanismo y obras

públicas; aunque bien es cierto que incrementaron la información sobre las relaciones con los ciudadanos y la sociedad y en la contratación de servicios. En cuanto a la ley de transparencia, obtuvo una puntuación de 33,3. Respecto al Ayuntamiento de València, se produjo un descenso de su puntuación en la información sobre la corporación municipal y la transparencia económico-financiera. No obstante, se mejoró en lo relativo a las relaciones con la ciudadanía y la sociedad, la transparencia en la contratación y en urbanismo y obras públicas. En la nueva área de indicadores de la Ley de Transparencia, esta obtuvo una puntuación testimonial y casi cercana a 0.

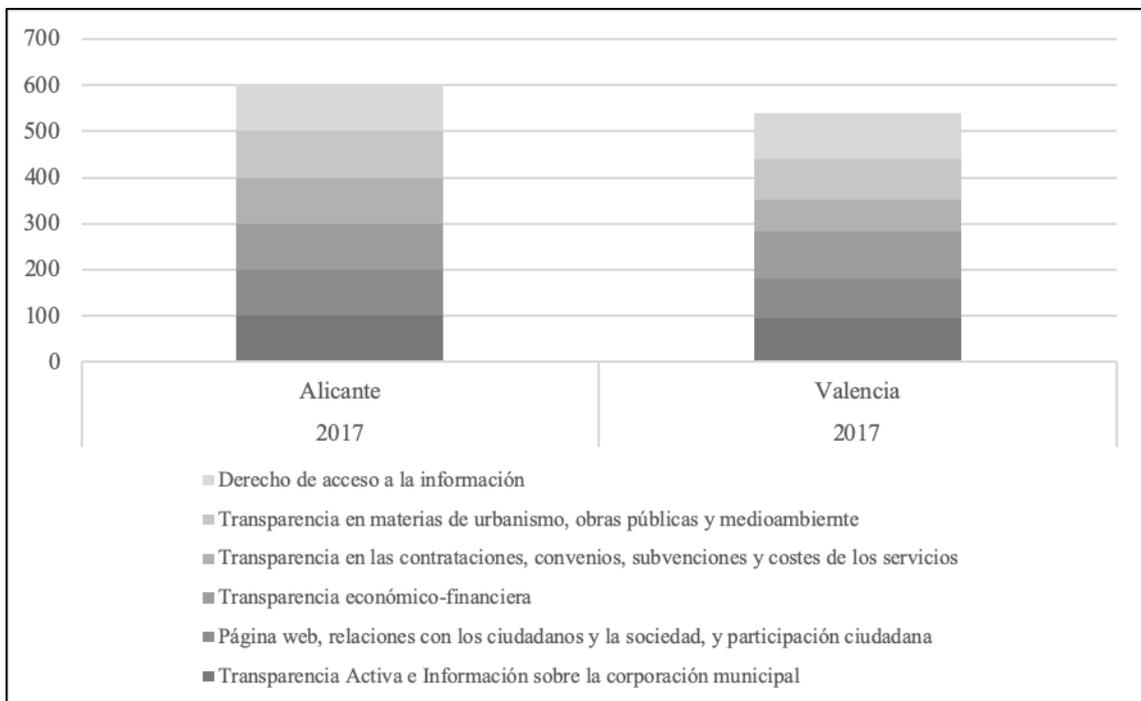
Tal como hemos explicado, 2014 fue un año en el que se produjo un punto de inflexión. Así, la puntuación sobre la información económica y la corporación municipal aumentó en ambos consistorios. Sin embargo, hubo un descenso en los datos referentes a la contratación de servicios en Alicante, mientras que en València se mantuvo estable. En cuanto a la información sobre las relaciones con los ciudadanos y la sociedad, su puntuación se redujo en Alicante y aumentó en València levemente.

Respecto a la información relacionada con el urbanismo, esta se mantuvo estable en el Ayuntamiento de Alicante, mientras que en el de València tuvo una tendencia alcista. Lo mismo ocurrió con los indicadores relacionados con la Ley de Transparencia en la que los consistorios consultados incrementaron su puntuación para dar contestación a sus prescripciones.

3.4 ANÁLISIS DE DATOS DEL AÑO 2017

En cuanto al 2017, podemos afirmar que las distintas leyes de transparencia dieron lugar a un efecto positivo en cuanto al cumplimiento de los indicadores, tal como podemos comprobar en el Gráfico 4.

Gráfico 4. El Índice de Transparencia Internacional en función de las áreas del estudio del año 2017



Fuente: Pardo Beneyto (2018, p. 590).

Así, el Ayuntamiento de Alicante obtuvo un 100 en todas las áreas, mientras que el de València vio sus esfuerzos recompensados en una subida generalizada de su puntuación en todos los indicadores propuestos. Así, este último logró la puntuación máxima en Transparencia económico-financiera y en el Derecho de Acceso a la información y obtuvo puntuaciones entre 99 y 80 en Transparencia Activa e información sobre la corporación municipal, relaciones con los ciudadanos y la sociedad y participación ciudadana y en transparencia en materia de urbanismo, obras públicas y medioambiente. De la misma forma, este consistorio obtuvo una puntuación cercana a los 70 puntos en la Transparencia en las contrataciones, convenios, subvenciones y costes de los servicios. Dicha situación denota la importancia de la norma y la obligatoriedad de sus preceptos.

4 DISCUSIÓN

Por todo aquello que hemos comentado anteriormente, podemos afirmar que los cambios acaecidos durante el periodo estudiado, siempre de forma prudente y sin generalizar, se debieron a: 1) Las modificaciones en los indicadores y su forma de puntuación; 2) La

aparición de normativa que obligaba a las instituciones a hacer esfuerzos en materia de transparencia y; 3) La corrupción y el papel de los medios de comunicación que generaron una necesidad de buscar legitimidad a través de políticas de regeneración democrática y buen gobierno.

En cuanto a la forma, podemos afirmar, en base a los datos estudiados y las dinámicas descritas en el anterior párrafo, que ambos Ayuntamientos han llevado a cabo una estrategia basada en el isomorfismo mimético, en cuanto al modo, al asumir un instrumento como el portal de transparencia y el esquema de indicadores propuesto por Transparencia Internacional en su totalidad (Alicante) o en parte (València). Así, podemos afirmar que ambos han seguido una serie de modas administrativas propiciadas por el fenómeno de la traslación y estandarización de procesos de modernización (ABRAHAMSON, 1991; 1996; CZARNIAWSKA; JOERGES, 1996; ROGERS, 1995).

La motivación de ambos ayuntamientos ha tenido una doble dimensión, si bien es cierto que ha habido un sector de la sociedad que ha percibido una falta de legitimidad y que ha demandado la puesta en marcha de medidas de regeneración democrática, el cambio en la legislación ha sido una de las causas principales que han producido una modificación del comportamiento de las instituciones respecto a este tipo de políticas. Por lo que la coerción ha sido la razón principal que ha provocado dicho fenómeno que se reforzó con la presión de índices como el de Transparencia Internacional. Así, se confirma la tendencia apuntada por Tolbert y Zucker (1983) y es que existió una convergencia de los Ayuntamientos en la asunción de cambios prescritos por la legislación que se produjo a lo largo del tiempo, tanto en la forma como en el contenido.

La diferencia principal entre ambos consistorios es que mientras que el Ayuntamiento de Alicante siguió los indicadores del Índice de Transparencia, produciéndose un isomorfismo mimético en la forma en la que se implementó, la justificación es normativa al seguir los preceptos de Transparencia Internacional como agente experto. Con esta estrategia consiguió cumplir con dos propósitos: 1) por un lado, incrementar la reputación y la confiabilidad de su Ayuntamiento, después de haber restringido o abierto la información en función de los acontecimientos fortuitos surgidos por la actualidad política y 2) por el otro, para generar legitimidad ante la ciudadanía (PARDO BENEYTO, 2018).

La estrategia del Ayuntamiento de València, en cambio, estuvo influida, casi exclusivamente, por la aprobación de la mencionada ley y fue aprovechada por el consistorio para unir dicha obligación a una estrategia de Smart City.

CONCLUSIONES

El presente trabajo ha tenido como principal objetivo explicar los cambios acaecidos en los aspectos relacionados con la transparencia en los consistorios de Alicante y València durante el periodo 2007-2017. Para llevarlo a cabo, hemos partido de un enfoque neo-institucionalista sociológico y de conceptos clásicos del mismo como son la legitimidad y el isomorfismo.

Tanto los problemas metodológicos a los que hemos hecho referencia como el número de casos estudiados nos hacen ser cautos respecto a la generalización de los resultados obtenidos. No obstante, pensamos que esta contribución nos ayuda a comprender la realidad estudiada y a fijar diferencias y similitudes.

Las evidencias de los resultados en los distintos rankings de Transparencia Internacional apuntan a que las instituciones analizadas tuvieron una tibia respuesta en los primeros rankings -sobre todo en el Ayuntamiento de València- que, poco a poco, se fue incrementando. Por lo que se cumple la Hipótesis 1 (H1), ya que, tanto la actualidad política como el impacto mediático del instrumento analizado, llevaron a la adopción de cambios e innovaciones con el objetivo de mejorar la legitimidad en todas sus vertientes.

En segundo lugar, ambos consistorios han seguido, en mayor o menor medida, soluciones ya contrastadas y puestas en marcha por otras instituciones o prescritas por las mismas. Mientras que el Ayuntamiento de Alicante siguió un esquema similar al de Transparencia Internacional, el Ayuntamiento de València adaptó a sus necesidades tanto este como los preceptos de la Ley 19/2013 y la Ley 2/2015. Según lo anterior, podemos confirmar la hipótesis 2 (H2). Además, adoptaron como propia los Portales de Transparencia, solución prescrita por la norma para la Administración General del Estado.

En ambos municipios el isomorfismo coercitivo ha sido un proceso fundamental para hacer despegar la puntuación en el ranking y es que, hasta la promulgación de la normativa al efecto, los esfuerzos de ambas instituciones fueron testimoniales. Por esto, podemos atestiguar que ha sido el principal argumento para la asunción de dichas políticas (H3a). También, encontramos que el isomorfismo normativo ha sido crucial a la hora de generar información en el Ayuntamiento de Alicante y el principal motivador que ha dado forma a dicho instrumento de publicidad activa (H3b); en cambio, la capital de la Comunitat Valenciana se ha fijado más en las soluciones de vanguardia disponibles entrelazando en los últimos tiempos su estrategia

de transparencia con las políticas de modernización basadas en las Smart Cities y los datos abiertos (H3c).

Igualmente, debemos destacar que la asunción de soluciones no ha sido automática ni homogénea y ha tenido en cuenta las necesidades estratégicas de los decisores públicos y las generadas en el entorno. Esto se explica tanto por la aparición de casos de corrupción durante el periodo estudiado (Alicante) como por las oportunidades generadas por la popularidad de algunas modas administrativas (València) (H4).

En resumidas cuentas, esta investigación nos ha permitido corroborar algunos de los aspectos básicos de los teóricos del neo-institucionalismo sociológico y, en particular del isomorfismo en las instituciones locales españolas analizadas. Así, el entorno y la legitimidad fueron fundamentales para la generación y difusión de cambios y políticas. Además, hay que destacar que existieron una serie de grandes macroprocesos que determinaron la adopción de instrumentos y técnicas que, sin su existencia, difícilmente se hubiesen materializado. Dentro de estos, uno de los más importantes es el isomorfismo coercitivo, tal como ha quedado patente, en la mejora global de todos los indicadores con la aprobación de normas de obligado cumplimiento. Tanto el isomorfismo normativo como el mimético han sido fundamentales a la hora de determinar las soluciones, en función de las necesidades de cada institución. Al final, la legitimidad percibida tanto por las Administraciones Públicas superiores como por la ciudadanía han sido un incentivo para ambas instituciones.

En esta línea, este trabajo nos permitirá en un futuro seguir ahondando en la implementación de innovaciones. Entendemos que en posteriores investigaciones tanto del fenómeno como de los casos de Alicante y València deberemos utilizar datos primarios que nos ayuden a superar los problemas metodológicos del Ranking de Transparencia Internacional. Asimismo, pensamos que, con el objetivo de mejorar la representatividad de los trabajos, se debería incrementar el número de observaciones para la creación de una serie de tipologías y estrategias en la implementación de la transparencia en el ámbito local.

Por último, estimamos conveniente la necesidad de seguir ahondando en dicha temática midiendo el fenómeno del desacoplamiento (MEYER; ROWAN, 1977) y la percepción de la ciudadanía ante dichos mecanismos para poder comprender mejor las actitudes y aptitudes que se tienen por parte de las instituciones sobre la transparencia.

BIBLIOGRAFÍA



ABELLÁN LÓPEZ, María Ángeles; PARDO BENEYTO, G. Las políticas públicas simbólicas para el buen gobierno y la calidad democrática en la Comunitat Valenciana. **Inguruak**, n. 62, jul., p. 39-54, 2017.

ABRAHAMSON, E. Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations”. **Academy of Management Review**, v. 16, n. 3, jul., p. 586-612, 1991.

ABRAHAMSON, E. Management Fashion. **Academy of Management Review**, v. 21, n. 1, janeiro, p. 254-285, 1996.

ALBA, C.; NAVARRO, C. Administrative tradition and reforms in Spain: adaptation versus innovation. **Public Administration**, v. 89, n. 3, sep, p. 783-800, 2011.

BECK, N.; WALGENBACH, P. Technical Efficiency or Adaptation to Institutionalized Expectations? The Adoption of ISO 9000 Standards in the German Mechanical Engineering Industry, **Organization Studies**, v. 26, n. 6, jun., p. 841–866, 2005.

BRUNSSON, N.; SAHLIN, K. Constructing organizations: The case of public sector reform. **Organization Studies**, v. 21, n. 4, jul., p. 721-746, 2000.

CARAMANI, D. **Introduction to the Comparative Method with Boolean Algebra**. Thousand Oaks: SAGE, 2009.

CORBETTA, P. **Metodología y técnicas de investigación en sociología**. MADRID: McGraw-Hill, 2007.

CRUZ-RUBIO C.N.; RAMÍREZ-ALUJAS, A.V. ¿Políticas públicas abiertas?: Hacia la definición y análisis de los diseños políticos bajo los principios del gobierno abierto. **GIGAPP Estudios/Working Papers**, n. 16, jun., Recuperado de: <https://ortegaygasset.edu/descargas/contenidos/WP-2012-16.pdf> . Acceso em 24 dez.2019.

CZARNIAWSKA, B.; JOERGES, B. Travels of ideas. In: CZARNIAWSKA, B.; SEVON, G. **Translating Organizational Change**. Berlín: de Gruyter, 1996, p. 13-48.

CZARNIAWSKA, B.; SEVON, G. Introduction. In: CZARNIAWSKA, B.; SEVON, G. **Translating Organizational Change**. Berlín: de Gruyter, 1996, p. 1-12.

DEEPHOUSE, D. L.; SUCHMAN, M. Legitimacy in Organizational Institutionalism. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SUDDABY, R.; SAHLIN, K. **The SAGE book of Organizational Institutionalism**. Londres: SAGE, 2008, p. 49-77.

DELLA PORTA, D. Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. In: DELLA PORTA, D.; KEATING, M. **Enfoques y metodología en Ciencias Sociales. Un enfoque pluralista**. Madrid: Akal, 2013, p. 211-236.

DIMAGGIO, P. J. Interest and Agency in Institutional Theory. In: ZUCKER, L. G. **Institutional patterns and organizations**. Cambridge: Ballinger, 1988, p. 3-21.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, abr., p. 147-160, 1983.

EDELMAN, L. B. Legal Ambiguity and Symbolic Structures: Organizational Mediation of Civil Rights Law". **American Journal of Sociology**, v. 97, n. 6, may., p. 1531-1576, 1992.

EDELMAN L. B.; ERLANGER, H. S.; LANDE, J. Internal Dispute Resolution: The Transformation of Civil Rights in the Workplace, **Law & Society Review**, v. 27, n. 3, ene., p. 497-534, 1993.

EDELMAN L. B.; UGGEN, C.; ERLANGER, H. S. The Endogeneity of Legal Regulation: Grievance Procedures as Rational Myth. **American Journal of Sociology**, v. 105, n. 2, sep., p. 406-454, 1999.

FRIEDLAND, R.; ALFORD, R. R. Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions. In: DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W. **The New Institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991, p. 232-266.

GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; LAWRENCE, T. B.; MEYER, R. E. (Eds.) **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. Los Angeles: SAGE, 2008.

GREENWOOD, R.; HININGS, C.R. Understanding Radical Organizational Change: Bringing together the Old and the New Institutionalism. **The Academy of Management Review**, v. 21, n. 4, outubro, p. 1022-1054, 1996.

HAN, S. Mimetic Isomorphism and Its Effect on the Audit Services Market. **Social Forces**, v.73, n. 2, dezembro, p. 637-664, 1994.

KOSSEK, E. E.; DASH, P.; DEMARR, B. The Dominant Logic of Employer-Sponsored Work and Family Initiatives: Human Resource Managers' Institutional Role. **Human Relations**, v. 47, n. 9, sep., p. 1121-1149, 1994.

- MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, sep., p. 340-363, 1977.
- MORLINO, L. Problemas y Opciones en la Comparación. In: SARTORI, G.; MORLINO, L. (orgs.). **La Comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994, p. 13-28.
- OLIVER, C. The Collective Strategy Framework: An Application to Competing Predictions of Isomorphism. **Administrative Science Quarterly**, v. 33, n. 4, dec., p. 543-561, 1988.
- PARDO BENEYTO, G. **La modernización de la administración local municipal: La innovación y la reingeniería de procesos en los ayuntamientos de Alicante y València (2001-2016)**. Tese doutoral. Universidad de Alicante, Sant Vicent del Raspeig. 2018.
- RAMIÓ, C.; SALVADOR, M. El proceso de descentralización regional en España y el fenómeno de no innovación ni mejora de las nuevas instituciones administrativas. **Studia Politicae**, n. 4, p. 21-49, 2004.
- ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. Nueva York: Free Press, 1995.
- SARTORI, G. Comparación y Método Comparativo. In: SARTORI, G.; MORLINO, L (orgs.). **La Comparación en las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994, p. 29-50.
- SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Newbury Park: SAGE, 1995.
- SCOTT, W. R. Approaching adulthood: the maturing of institutional theory. **TheorSoc**, v. 37, n. 5, oct., p. 427-442, 2008.
- SUCHMAN, M. S. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, jul., p. 571-610, 1995.
- TOLBERT, P. S. e ZUCKER, L. G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. **Administrative Science Quarterly**, v. 28, n. 1, ene., p. 22-39, 1983.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. **Transparencia Internacional**. Madrid, 2018. Recuperado de: <https://transparencia.org.es>. Acceso el 01 jun. 2018.