

LA TRANSPARENCIA EN EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS.**AUTORES: Nieves Gómez Aguilar (contacto)**

Profesora Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cádiz

Manuel Larrán Jorge.

Catedrático del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.

Francisco Javier Andrades Peña.

Profesor Titular del Departamento de Economía Financiera y Contabilidad.

María Conesa Carril.

Técnica de Investigación del Proyecto FEDER-UCA18-107740, Marco integrado de información para las empresas públicas andaluzas: Una oportunidad para la mejora de la transparencia y la innovación. Universidad de Cádiz.

ÁREA TEMÁTICA: RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA

PALABRAS CLAVES: Empresas públicas, transparencia, grupos de interés, información no financiera, responsabilidad social corporativa.

LA TRANSPARENCIA EN EMPRESAS PÚBLICAS MUNICIPALES DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS GRUPOS DE INTERÉS.

1. Introducción

A pesar de que ya han transcurrido varios años desde la publicación de la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la información publicada por las entidades sujetas a esta norma dista mucho de ser la debida (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ACREDITRA, 2015). En un momento en el que la demanda social por una mayor transparencia en el sector público es evidente (Guillamón et al, 2011; Garde et al, 2017a; Royo et al, 2017), y que la preocupación por parte de diferentes organismos nacionales e internacionales por fomentar el desarrollo de prácticas de divulgación de información de naturaleza no financiera es creciente (Alcaraz et al, 2014; Comisión Europea, 2021), en este trabajo nos hemos planteado cuáles son los motivos que explican, desde el punto de vista de los grupos de interés, que las empresas públicas municipales muestren unos índices muy bajos de divulgación de información financiera y no financiera.

Del numeroso abanico de entidades que integran el sector público, hemos puesto nuestra atención en las sociedades mercantiles participadas por ayuntamientos y diputaciones provinciales, las cuales tienen un impacto considerable en la actividad económica de la zona en la que están establecidas. Para ellas, hemos elaborado el mapa de grupos de interés ante los que deben mostrar su información financiera y no financiera y, mediante entrevistas semiestructuradas y cuestionarios, hemos preguntado cuáles son las barreras que, desde su posición y experiencia, justifican que una determinada entidad tenga una mayor o menor divulgación de información. Toda la información así obtenida ha sido analizada y clasificada hasta conseguir señalar los factores más representativos desde el punto de vista de los *stakeholders*.

Así, el trabajo se estructura de la siguiente forma. Tras esta introducción, describimos el marco teórico que sustenta nuestra investigación aplicado a las entidades sujetas al estudio, que son las empresas públicas locales. En un tercer apartado describiremos la metodología aplicada y, finalmente, presentamos las principales conclusiones obtenidas.

2. Divulgación de información corporativa en las empresas públicas municipales

Así como el artículo 84 de la Ley 40/2015, de 1 de diciembre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), establece que las “entidades públicas empresariales estatales” se configuran como parte del sector público institucional estatal, en el art. 111 de la misma, encontramos su definición. Paralelamente, en el ámbito local, esta referencia la hallamos en el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en el cual se establecen reglas similares a las establecidas en relación con las sociedades estatales. Siguiendo esta definición de entidad pública empresarial local, el presente estudio se centra en las organizaciones en las que los gobiernos locales tienen un control significativo materializado en una propiedad superior al 50%. Estas entidades, conocidas generalmente y en adelante, “empresas públicas”, se

caracterizan porque ofrecen bienes o prestan servicios necesarios para la comunidad en la que se asientan, pero su gestión está supervisada y/o controlada por el sector público. Se trata, por tanto, de un tipo de instituciones que se encuentra a medio camino entre lo público y lo privado (Almonacid, 2013; Royo et al, 2017), conformándose como instituciones híbridas en las que se persiguen objetivos tanto económicos como sociales (Alexius y Cisneros, 2015; Grossi y Thomasson, 2015).

El citado artículo 85, establece que las sociedades mercantiles locales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado, salvo las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero, de control de eficacia y contratación. En cuanto a la presentación de la información financiera, las empresas públicas se rigen por el derecho privado (artículo 121 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria), estando obligadas a elaborar sus cuentas anuales conforme a los principios contables recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad. Además, tienen que elaborar anualmente un presupuesto de explotación a integrar en el Presupuesto General del Estado (artículo 117 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Por lo tanto, el compromiso con la transparencia por parte de este tipo de instituciones cobra especial interés en tanto que su carácter híbrido les impulsa a tener que satisfacer las necesidades de un amplio número de grupos de interés tanto públicos como privados (Grossi y Thomasson, 2015; Denis et al, 2015).

Cuando las organizaciones realizan esfuerzos por mostrarse de forma más transparente, originalmente se ha recurrido a las teorías institucional y de legitimación para explicar dicho comportamiento (Deegan, 2002; Di Maggio and Powell, 1983; Reverte, 2009). En el caso específico del sector público, este comportamiento se puede asociar a razones reputacionales y a la necesidad de adquirir legitimidad ante la sociedad (Thøger Christensen, 2002). Adicionalmente, en las últimas décadas, el desarrollo de las tecnologías de la información ha impactado en la percepción que los ciudadanos tienen, no solo de la transparencia, sino también de la eficiencia y la corrupción. La información difundida en Internet o a través de las redes sociales, teniendo en cuenta la facilidad de acceso que ofrecen los teléfonos móviles inteligentes, ha cambiado la forma en la que los ciudadanos interactúan con el sector público (Valle-Cruz et al, 2016).

Siendo la divulgación corporativa una práctica compleja, debemos tener en cuenta también la teoría de los stakeholders, para ofrecer una explicación más cercana al comportamiento de estas organizaciones ante el reto de la transparencia (Carroll, 1989).

Por ello, cuando analizamos organizaciones híbridas, como las que son objeto de nuestro estudio (Christensen and Lægreid, 2011; Denis et al., 2015), es necesario utilizar múltiples argumentos para explicar su comportamiento en relación con la divulgación de información corporativa. De ahí que, a las dos teorías anteriores, es necesario sumar la teoría de los stakeholders. Esta teoría se basa en la suposición de que cada organización tiene varios grupos de interés o stakeholders a los que pueda afectar o ser afectado por su actividad (Freeman, 1984). Estas organizaciones emprenden acciones de divulgación para satisfacer las necesidades de sus diferentes stakeholders, ya que estos son usuarios de dicha información (Andrades & Larrán, 2019). Adicionalmente, existe una perspectiva relacionada con la teoría de los stakeholders que postula que unos stakeholders son más poderosos que otros y que las entidades pueden usar la divulgación para satisfacer las necesidades de los más poderosos (Noronha et al., 2015; Farneti et al., 2019). El objetivo de la entidad será

gestionar las relaciones con estos grupos de forma que se responda a las expectativas que tienen frente a la entidad.

En este sentido, las empresas públicas se sienten presionadas a legitimar su propia existencia a los ojos de los ciudadanos, puesto que están realizando una actividad económica en condiciones muy diferentes a cualquier otro tipo de empresa. Así, suelen tener un objeto social basado en un servicio o producto que explotan en exclusiva y un mercado cautivo, determinado normalmente por normativas locales. Es de esperar, por tanto, que la transparencia sea vista no solo como un requisito sino también como una estrategia para reforzar la credibilidad institucional (Thøger Christensen, 2002). La teoría de la legitimidad sugiere que las entidades publican información para demostrar que están actuando de acuerdo con las normas, valores, creencias que son socialmente aceptables (Di Maggio and Powell, 1983; Reverte, 2009). Ambas teorías atienden al contrato social que se establece entre la organización y la sociedad, aunque la teoría de stakeholders presupone que existen diferentes contratos dependiendo del grupo de interés. Esta teoría enlaza con la teoría institucional, que señala que las organizaciones sienten presiones para que adopten prácticas estandarizadas o generalizadas en el contexto en el que operan, para garantizar su legitimidad y su supervivencia. Este efecto propicia que se den procesos de homogeneización y armonización, lo que se conoce como “isomorfismo institucional” (Di Maggio and Powell, 1983). Estas presiones llevarán a las organizaciones a imitar las iniciativas exitosas que han implementado entidades similares, como la divulgación de información financiera y no financiera, para ganar legitimidad y continuidad (Zao & Patten, 2016).

Las tres teorías se complementan para explicar el comportamiento de las empresas públicas municipales. La divulgación de información sobre la propia entidad podría ser entendida como una herramienta de gestión para dar respuesta a las diferentes expectativas y necesidades informativas de los grupos de interés (Reverte, 2009; Garde et al, 2017b). Por tanto, dentro de este tipo de entidades, la divulgación debería realizarse de acuerdo con los grupos de interés que, una vez identificados (Pedersen, 2011; Rodríguez-Bolívar et al, 2015), están relacionados de alguna forma con los resultados de su gestión. Entre ellos, además de los ciudadanos que son usuarios de estas empresas, hay organizaciones no gubernamentales que han mostrado un gran interés por llevar la rendición de cuentas a la consideración pública (www.transparency.org; www.compromisoytransparencia.com; www.acreditra.com), configurándose así una diversidad de stakeholders, que deben ser considerados de manera independiente puesto que sus intereses y necesidades no tienen por qué ser los mismos.

3. Captación, análisis y clasificación de la opinión de los grupos de interés

Para abordar el objetivo de este trabajo, el cual es, analizar desde el punto de vista de los grupos de interés, la baja divulgación de información que realizan las empresas públicas municipales, se ha elaborado una base de datos con todas las empresas de esas características afincadas en Andalucía, obteniéndose datos de 368 entidades¹. A

¹ Dicha base de datos forma parte del Proyecto de investigación “Marco integrado de información para las empresas públicas andaluzas: una oportunidad para la mejora de la transparencia y la innovación”. Este proyecto que supondrá dos años de duración se encuentra dentro del programa operativo Feder Andalucía 2014-2020. Entre los resultados preliminares del proyecto, se

partir de una lista de indicadores extraídos de una amplia variedad de fuentes (Leyes de transparencia nacional y autonómicas, Ley de Economía Sostenible de 2011, Directiva Europea 2014/95/UE y sus adaptaciones nacionales, la propuesta de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, las directrices GRI, los fundamentos del *Integrated Reporting*, guías y propuestas específicas del sector público, y otras como la desarrollada por ERGO, 2019), se ha elaborado un instrumento de medida con doce dimensiones para ser aplicado a la información publicada en las páginas web de dichas entidades.

0. Modelo De Negocio
1. Cuestiones Medioambientales
2. Cuestiones En Materia De Derechos Humanos
3. Cuestiones Sociales Y Relativas A Personal
4. Cuestiones Sobre Corrupción Y Soborno
5. Cuestiones Relativas A Diversidad
6. Cuestiones Relativas Al Impacto Social
7. Cuestiones Relativas A Proveedores
8. Cuestiones Relativas A Consumidores
9. Fiscal
10. Gobierno Corporativo
11. Indicadores Financieros
12. Requerimientos Ley De Transparencia

A continuación, se ha realizado un análisis del contenido de la web de estas empresas tal y como se ha realizado en estudios anteriores (por ejemplo, (Moneva y Martín, 2012; García-Sánchez et al., 2013; Alcaraz et al., 2014). Para ello, se han diseñado unos índices de medición para cuantificar el alcance de la información publicada (Garde et al, 2013; Larrán et al, 2015). Este estudio se ha centrado en la información publicada en internet, en varias fuentes posibles:

1. Memoria Sostenibilidad;
2. EINF;
3. Portal de Transparencia;
4. Web genérica;
5. Cuentas Anuales;
6. Web de Ente Superior;
7. Rendiciondecuentas.es;
8. Otros (Convenio colectivo, estatutos, código de conducta, código ético, bases de convocatorias...).

Del análisis realizado a los sitios web de las empresas públicas municipales antes mencionadas, se han obtenido unos resultados bastante desalentadores ya que, sobre un máximo de 424 puntos, la media de puntos alcanzada es de 5.26 (véase Anexo I).

Ese resultado, aunque preliminar, viene a confirmar similares resultados obtenidos en estudios similares (Andrades y Larrán, 2019; Andrades et al, 2019a; Andrades et al, 2019b).

A la vista de estos resultados, se han identificado una serie de grupos de interés con los que hemos realizado entrevistas semi-estructuradas (Taylor y Bodgan, 1987) con la

encuentra el estudio descriptivo que se deriva del análisis de contenido de la información financiera y no financiera que publican las empresas públicas andaluzas.

intención de enriquecer la investigación con su opinión y experiencia. La muestra de personas a entrevistar ha sido seleccionada con base en la más amplia variedad de posiciones, afinidades y antecedentes para que puedan arrojar luz sobre las percepciones de transparencia de las diferentes partes interesadas. Podemos afirmar que son *stakeholders* relevantes ya que utilizan la información divulgada por estas empresas para tomar decisiones relacionadas con su labor profesional o de representación. Se han llevado a cabo entrevistas con representantes de los consumidores y usuarios, con grupos ecologistas, con periodistas, agencias de acreditación (ACREDITRA²), representantes de los secretarios y tesoreros de los ayuntamientos (COSITAL³) y con verificadores de la información no financiera.

En el caso de la asociación COSITAL, los representantes entrevistados nos han ofrecido la posibilidad de enviar un cuestionario a sus asociados (véase Anexo II), de forma que hemos obtenido información adicional proporcionada por perfiles más diversos. En la Tabla 1 mostramos de forma sintética los diferentes *stakeholders* que han participado en el estudio.

Tabla 1: STAKEHOLDERS

Grupo de interés relevantes	Entrevistados	Metodología para recabar información (número)
Consumidores y usuarios	Representantes de asociaciones de consumidores y usuarios	Entrevista semi-estructurada (2)
Grupos ecologistas	Representantes de grupos ecologistas	Entrevista semi-estructurada (2)
Periodistas	Profesional del periodismo	Entrevista semi-estructurada (1)
Agencias de acreditación	Responsable y miembro de ACREDITRA	Entrevista semi-estructurada (2)
Secretarios y tesoreros de los ayuntamientos	Representantes de COSITAL	Entrevista semi-estructurada (2) Cuestionarios (15)
Verificadores de la información no financiera.	Verificadores de la información no financiera.	Entrevista semi-estructurada (4)

Posteriormente, se ha utilizado el Enfoque Inductivo General para evaluar nuestro caso. Como sugiere Thomas D. (2006), los registros de las entrevistas fueron transcritos por dos investigadores y los fragmentos más interesantes fueron identificados y subrayados por cada uno. A continuación, cada investigador propuso una serie de categorías que

² Asociación Española de Profesionales e Investigadores de la Transparencia.

³ Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

podieran englobar los textos resaltados. Los resultados se compararon y discutieron entre ambos investigadores, consensuando una lista de 5 categorías. De esta forma, los segmentos de texto se clasificaron en esta serie de categorías que recogen los temas mencionados con más frecuencia. La categorización es el paso fundamental para un análisis cualitativo riguroso (Grodal et al., 2020). Por ello, debemos explicitar el proceso de categorización por el que se pasa de los datos a las conclusiones, ya que es un proceso activo en el que los investigadores eligen entre múltiples acciones de manera que se pueda etiquetar y estructurar los datos de manera que tengan sentido.

Las categorías obtenidas han sido:

1. Escasa cultura social sobre transparencia y sobre información no financiera
2. Falta de medios personales y técnicos (procedimientos y buenas prácticas)
3. Falta de interés de los gobiernos locales
4. Reticencia a dar información sensible
5. Falta de control por parte de las administraciones públicas

A continuación, se exponen los argumentos que subyacen tras las seis etiquetas seleccionadas, comentando en cada caso qué grupo de interés la considera relevante y desde qué perspectiva. Para algunas de las etiquetas, contamos también con la opinión de gerentes de empresas públicas que, una vez concedores del proyecto, han realizado algunos comentarios que consideramos interesantes incluir puesto que más que explicar, apoyan las percepciones de algunos grupos de interés.

A. Escasa cultura social sobre transparencia y sobre información no financiera

En esta etiqueta se recogen aquellas respuestas relacionadas con la falta de escrutinio social y de interés público para que las empresas ofrezcan una información de calidad, sobre todo, aquellas que gestionan recursos públicos. En la medida en que la sociedad no demande información en cantidad y calidad, las empresas y las administraciones públicas no se sentirán presionadas por invertir recursos en una divulgación eficaz de su información. Así, a través de los cuestionarios recibidos vemos que los principales demandantes de información son los medios de comunicación, los aspirantes a bolsas de empleo y los contratistas o suministradores. Los ciudadanos y la oposición del gobierno local serían también demandantes de información, pero con un lugar secundario, por lo que afirman que no existe una presión social suficiente para que las entidades sean más transparentes. Sin embargo, se expresa cierto optimismo y esperan cierta mejora al ser esta una materia relativamente novedosa en la política local. Sí es cierto, señalan, que el hecho de que se publique con lenguaje comprensible por el ciudadano y en formatos reutilizables incrementará el interés de la sociedad.

En este sentido, los representantes de los consumidores y usuarios enfatizan el poco o nulo interés de determinadas empresas públicas por emprender actuaciones que contribuyan a mejorar el entendimiento de los usuarios de los conceptos incluidos en las facturas que tienen que abonar, por mínimos que sean. Asimismo, no se desarrollan acciones que permitan visualizar cómo el cobro de determinados servicios a los usuarios se materializa en los conceptos (ya sea inversión en infraestructura o gestión de residuos, por ejemplo) por los que se “supone” que están siendo cobrados. Esto provoca una falta de cultura social o interés general de la ciudadanía por la rendición de cuentas y se considera que la propia administración o las propias empresas públicas deberían aunar esfuerzos en mejorar la “formación o cultura de facturas” de los usuarios. También

pusieron de manifiesto una falta de perfiles ejemplarizantes de empresas públicas, es decir, que desde las propias administraciones públicas se mostrase qué empresas están realizando una divulgación de calidad con la idea de que sirvieran de referente y modelo para las otras empresas.

Por su parte, los profesionales de la acreditación piensan que las entidades públicas no tienen la transparencia como una prioridad, no sienten la presión social. Esto se debe a que hay que hacer un esfuerzo importante para lograr la transparencia y esto no se ve recompensado con la utilidad y el uso que los ciudadanos le dan a la información. Es útil y les viene bien en el discurso político, pero no es una cuestión estratégica. Ahora mismo solo les interesan cuestiones como la participación, la rendición de cuentas y el gobierno abierto, pero solo desde el punto de vista mediático, para hacer ruido. Por último, señalan que la transparencia no vale de nada si no hay una evaluación de las políticas públicas, y esto último no se hace. “¿De qué sirve saber el patrimonio de un concejal si no conozco los impactos del dinero público que gestiona?. La transparencia tendría que estar más ligada a evaluación de eficiencia y eficacia”.

Si vemos el punto de vista de los secretarios e interventores, nos comentan que el personal de la empresa pública no se siente trabajador público, por lo que no tienen interiorizado el servicio a la comunidad y, por tanto, cuesta que cale en ellos la responsabilidad por la transparencia.

De hecho, los propios gerentes de las empresas públicas comentaron al respecto que a pesar de que la ley de transparencia tiene ya muchos años, todavía no se ha producido el cambio de cultura necesario para que la sociedad exija la transparencia.

B. Falta de medios personales y técnicos (procedimientos y buenas prácticas)

Este factor ha aparecido en muchas de las entrevistas y en los cuestionarios realizados. Así, los representantes de secretarios e interventores entrevistados comentan que la falta de cumplimiento en relación con la transparencia viene ocasionada por la carencia de medios personales y protocolos. De hecho, relacionan la transparencia con la administración electrónica de los entes locales y regionales, es decir, a medida que esta está implantada y funciona, la transparencia se hace factible.

Esta idea es apoyada por uno de los verificadores entrevistados, el cual comenta que, en el caso específico de las empresas andaluzas, se da una falta de sistemas de información internos preparados para suministrar información no financiera. En los cuestionarios leemos que se deben mejorar los medios informáticos con sistemas de software más actualizados que mejoren la divulgación sin que se incremente demasiado la carga de trabajo, de forma que los sistemas de gestión y de divulgación estén interconectados.

Desde el punto de vista de los usuarios y consumidores, existen múltiples trabas para acceder a la información debido a que todavía mucha de ella no está digitalizada.

En cambio, los propios gerentes tienen otra perspectiva puesto que asumen esta barrera comentando que tradicionalmente se les ha dejado a los ayuntamientos la responsabilidad sobre la transparencia, no siendo para ellos una prioridad. Algunas de ellas, inmersas en la obtención de acreditaciones de calidad, están trabajando actualmente en la divulgación de información.

A pesar de ello, de los cuestionarios hemos destacado una respuesta muy interesante que argumenta que no es la falta de recursos la verdadera barrera para la transparencia,

sino el hecho de que la divulgación no sea una prioridad ni de los gestores ni de los responsables políticos (ver siguiente apartado).

En cambio, indican que existen dos vías para minimizar esta barrera: la visibilización de buenas prácticas y el establecimiento de sanciones por incumplimiento. Con respecto a las buenas prácticas, dicen que es importante que se visualicen y se premien como forma de estimular a las otras empresas. Se citan como ejemplo el portal de datos abiertos de Renfe o la adopción de un sistema de *compliance* por parte de Calvià 2000. También son buenas prácticas que deberían ser fomentadas la publicidad de las agendas, las actas de reuniones y las retribuciones de los trabajadores de la entidad. En relación con las sanciones, comentan que el establecimiento de normativas que incluyan pautas claras, un régimen sancionador eficaz, así como controles externos se convierten en el mecanismo necesario para mejorar la divulgación.

C. Falta de interés y formación de los gobiernos locales

Como se lee en una de las respuestas a los cuestionarios, “la cultura y el empuje político de los responsables de ejercer la transparencia activa es crucial para que la calidad de información sea un tema prioritario en las agendas”. Por tanto, este factor implica que son los propios ayuntamientos los que dificultan la transición hacia la transparencia, no solo por su falta de interés, sino también a veces por su falta de formación. Veamos ambos aspectos por separado. En relación con la falta de formación, los representantes de consumidores y usuarios señalan que es frecuente que el Consejo de Administración de las empresas públicas lo formen políticos de la corporación municipal con escasa formación en gestión empresarial. Esta falta de cualificación y experiencia pone en riesgo la validez del Consejo como mecanismo de control sobre la gestión desarrollada por los gerentes y altos directivos de las empresas públicas.

No obstante, la mayor parte de los entrevistados y encuestados ponen el énfasis en la falta de interés como barrera fundamental para la transparencia. Así, los verificadores comentan que si no es muy ambicioso pedir a las empresas públicas lo que pocas empresas privadas hacen. Las respuestas de los cuestionarios indican que no hay un seguimiento detallado del número de visitas a los portales de transparencia, del perfil desde el que se accede al portal y de la información que más se consulta, y que son las estadísticas habituales que se sacan en cualquier web comercial actual.

Así, lo hacen desde la profesión auditora, los acreedores y los propios secretarios e interventores. Los acreedores ilustran esta falta de interés diciendo que, por ejemplo, los ayuntamientos no se preocupan por saber cuántas personas visitan el portal de transparencia, poniendo de manifiesto que ahora mismo la transparencia es un instrumento que solo sirve para mantener el relato del político. Dada la falta de presión social y compromiso político, lo que hay son acuerdos tácitos de homogeneización de mínimos, es decir, en muchos rankings no es difícil obtener 100 puntos sobre 100, por lo que el objetivo como mucho es mantener y no bajar, pero no aumentar.

En relación con los rankings de transparencia, también se pronuncian los secretarios e interventores diciendo que si bien han tenido un papel relevante en estimular a los políticos por conseguir posicionarse bien, si dejan de ser publicados o dejan de tener visibilidad, los políticos abandonarán su interés por la transparencia. Por ello, sugieren que hace falta involucrar a más gente en la idea de la transparencia (gerentes, secretarios de ayuntamiento, interventores,...).

No obstante, hay dos situaciones que pueden entenderse como falta de interés por parte de las corporaciones locales, pero que en verdad están escondiendo intereses políticos. Una de ellas es comentada por los expertos en acreditación de la transparencia, los cuales comentan que en ocasiones esa falta de interés viene motivada por la necesidad de no quedar en evidencia cuando la empresa pública es susceptible de divulgar más información que el propio ayuntamiento. A los políticos no les interesa que sus propias empresas públicas tengan mejor comportamiento que el propio ayuntamiento. La segunda se pone de manifiesto en la entrevista con el representante del sector periodístico, cuando señalan que existe un elevado riesgo de que la opacidad de determinadas empresas públicas no sea más que el abono del terreno para una posterior privatización de determinados servicios públicos. La opacidad y el desarrollo de una gestión poco transparente pone en riesgo la credibilidad del ente, así como la confianza que los usuarios de los bienes y servicios gestionados por empresas públicas depositan en quienes están al frente de la gestión y toma de decisiones. En ocasiones, son la antesala de la privatización total o parcial de determinados servicios públicos. La baja legitimidad social sirve, por tanto, como argumento que favorece la privatización de servicios que deberían ser gestionados por entes públicos y que, en su lugar, pasan a manos de grandes multinacionales, como puede ser en el caso del agua y en España: Hidralia, Aqualia o Acciona. Estas empresas consiguen influir políticamente en los consejos de administración de las empresas públicas para que inicien la transición hacia la privatización.

D. Reticencia a dar información sensible

Como punto de partida, en la entrevista con los representantes de secretarios e interventores se comentó que los gerentes no creen en la necesidad de ser transparentes, “no son políticos y no sienten los principios de la transparencia como propios”, ya que su objetivo es lograr la eficiencia en la gestión de un servicio público. Por tanto, en muchos casos utilizan la excusa de la sensibilidad de los datos o la protección que hay sobre ellos para evitar difundir información a través de las webs públicas de las empresas. Así, cuando la Ley de Transparencia entra en conflicto con la Ley de Protección de Datos, lo utilizan para evitar dar información, cuando lo único que hay que hacer es eliminar los datos personales de la información que se publica.

También los representantes de grupos ecologista aprecian un comportamiento similar en las empresas públicas cuando, después de esperar contestación durante uno o varios meses, se les contesta que la información solicitada queda catalogada como de carácter medioambiental y que por tanto debe ser solicitada conforme a la Ley 27/2006 de Acceso a la Información Ambiental.

Los secretarios e interventores ponen como ejemplo el caso de las encomiendas de gestión a las empresas públicas. Debido a que a veces son excesivas y pueden vulnerar la libre competencia, se evita dar mucha información sobre ellas.

El profesional de la auditoría comenta que en las empresas y en las administraciones públicas hay sensibilidad política en cuestiones como las políticas en igualdad o la retribución por género, que de salir a la luz se pondría de manifiesto la existencia de brecha de género. Esto es algo que no se puede permitir un político, cuando en su programa habla en favor de la igualdad de género. Otros temas sensibles a nivel general son las prácticas fiscales o la eficiencia en recursos (huella de carbono...).

De los cuestionarios también se deduce como información que es considerada sensible y, por tanto, difícil de divulgar, la relativa a ingresos o inversiones, debido a que podría

interpretarse como que las empresas públicas vulneran de alguna manera la competencia, y las remuneraciones o indemnizaciones que puedan tener los directivos.

E. Falta de control por parte de las administraciones públicas y de otros colectivos

Finalmente, la falta de control externo aparece de forma recurrente como inductor de la falta de transparencia. Los puntos de vista de los distintos entrevistados y encuestados son los siguientes.

Los representantes de consumidores y usuarios mencionan que es prácticamente nula la representación de asociaciones de usuarios o cualquier otro colectivo que represente los intereses de los usuarios en los Consejos de Administración de las empresas públicas. En ocasiones se les permite asistir a las reuniones o estar representados de alguna forma, con voz, pero sin voto. Reclaman un mayor control por parte de la Administración Pública, especialmente sobre los pliegos de condiciones cuando se está privatizando total o parcialmente un servicio. Es más, consideran que estos pliegos deberían estar puestos a disposición pública.

Los profesionales de la acreditación comentan que no hay un seguimiento por parte de las administraciones públicas de cómo se responde al ciudadano ante requerimientos de información (derecho de acceso), en términos de plazos y de calidad de la respuesta, ni si las entidades tienen o no portales de transparencia y qué información publican. El Consejo de Transparencia solo llega a amonestar a las empresas que no divulguen la información obligatoria, harían falta sanciones económicas para que los incumplimientos no se reiteraran en el tiempo.

Los secretarios de ayuntamiento comentan que lo único que es controlado directamente por ellos es la transparencia y coordinación de la contratación, que es precisamente lo que está funcionando de una forma más transparente. De hecho, ponen “el perfil del contratante” como ejemplo de buena práctica. El papel de los interventores es a posteriori y la rendición de cuentas se hace al Ministerio de Hacienda.

Por tanto, de los comentarios, podemos concluir que el control por parte de la administración es actualmente complicado y se requiere mejorar los instrumentos normativos y organizativos para que se pueda establecer dicho control. La mayoría reconocen que no hay una supervisión periódica y efectiva de las acciones que las entidades locales toman en materia de publicidad activa.

4. Conclusiones

El objetivo de nuestro trabajo ha sido determinar cuáles son los motivos que explican, desde el punto de vista de los grupos de interés, que las empresas públicas municipales muestren unos índices muy bajos de divulgación de información financiera y no financiera. Entender bien cuáles son las percepciones de los agentes interesados en dichas empresas, nos ayudará a definir cuáles son los caminos para mejorar la calidad de la información divulgada y, sobre todo, la accesibilidad y credibilidad de la misma.

Para ello, una vez medida la cantidad y calidad de información suministrada por estas empresas en sus sitios web, se ha realizado una ronda de entrevistas con representantes y miembros de los grupos de interés que, con el apoyo de información recogida a través de cuestionarios, nos ha permitido conocer cuáles son las causas que

explican que la divulgación de información sea tan escasa. De las entrevistas realizadas y de las respuestas obtenidas de los cuestionarios, y mediante una metodología basada en el Enfoque Inductivo General, se han establecido cinco categorías que pueden englobar las opiniones de los grupos de interés.

Entre estas etiquetas está la preocupación por la falta de demanda social, que lleva a que las propias empresas y ayuntamientos no tengan incentivos para ser transparentes. Se les reclama a las instituciones un mayor esfuerzo por educar en la transparencia y en visualizar las ventajas de poder preguntar y obtener la información necesaria para fiscalizar el comportamiento de las empresas públicas. Para ello, es fundamental que la información que se publique sea accesible para los ciudadanos, sea oportuna y permita su tratamiento posterior. Además, se apunta como positivo que las propias administraciones públicas hagan un seguimiento de cuántos y qué consultan los ciudadanos para tener referencias a seguir.

La falta de medios técnicos y humanos ha sido encontrada también como una causa que, desde el punto de vista de los grupos de interés, justifica la falta de transparencia de las empresas públicas. En especial, se destaca la falta de inversión en sistemas de información capaces de suministrar los datos al menor coste y la escasez de modelos a seguir que permitan incentivar, aunque sea por mimetismo (Carungu et al, 2020; Slacik y Greiling, 2020), la transparencia entre estas empresas.

Otra categoría la constituye la falta de interés y formación de los gobiernos locales y que no les incentiva más allá de tener una posición cómoda en los rankings y de acompañar su discurso político. En algunas ocasiones, incluso frenan las iniciativas por divulgar información de sus propias empresas públicas para evitar que los dejen en evidencia cuando sus portales de transparencia muestran carencias importantes. De esta forma, incluso se llega a decir que las propias corporaciones llegan a realizar acuerdos de mínimos (Oliver, 1991) para que la homogeneización de una sensación de integridad de la información ante los usuarios de la misma.

También diversos participantes han llamado la atención de la reticencia por parte de estas empresas a dar información que califican como “sensible”. Esta excusa aparece en relación con datos sobre igualdad, impacto medioambiental, ingresos, inversiones, remuneraciones de directivos, aspectos fiscales... Detrás de este comportamiento los grupos de interés quieren ver la necesidad de ocultar intereses políticos, económicos y de vulneración de la competencia.

Por último, aunque tan importante como las anteriores, se pone de manifiesto la falta de control por parte de las administraciones públicas y de otros colectivos, debido fundamentalmente a la inexistencia de instrumentos normativos y procedimentales que hagan ese control efectivo y de un régimen sancionador que evite que los incumplimientos se reiteren en el tiempo.

A la luz de estas opiniones, hay mucho camino todavía que recorrer en relación con la transparencia de las empresas públicas locales. A partir de estas opiniones, podremos empezar a dar pasos para minimizar el gap de expectativas que existe entre lo que las empresas públicas divulgan y lo que sus *stakeholders* necesitan o esperan. Con este objetivo, se ha puesto de manifiesto una serie de actuaciones que, si bien no son las únicas, sí serían las más inmediatas a llevar a cabo y que facilitarían el trabajo de estas empresas.

En primer lugar, hay que hacer un esfuerzo por modernizar el software que realiza el seguimiento de las visitas a las webs, ya que esto permitiría conocer tanto a la propia

empresa como al gobierno local qué interés real despierta la información divulgada, qué aspectos deben ser mejorados y qué contenidos sobran. comenzando por diseñar herramientas útiles para las empresas públicas que les permitan ofrecer información oportuna, útil y sostenible en el tiempo. En esta misma línea, conseguir que el software de gestión de la empresa esté conectado con el de publicaciones para agilizar la divulgación de la información.

En segundo lugar, hay que formar a los ciudadanos y usuarios de la información divulgada sobre las ventajas de informarse, preguntar y de cómo hacerlo. Hay que mejorar la sencillez del lenguaje y la calidad de los portales, que no haya saturación de la información. Se espera que la generalización de las políticas de *compliance* y la instauración de canales de solicitud de información pública y de denuncia favorezcan en el futuro la divulgación de información financiera y no financiera entre estas empresas.

Finalmente, hay que formar a los trabajadores y directivos de las empresas públicas en la necesidad de ser transparente y, sobre todo, facilitarles estándares a la organización que permita organizar la información a divulgar, y que les acerque a la cantidad y calidad que deben suministrar en aras de que este esfuerzo no sirva únicamente para figurar en los rankings, sino que sea realmente un ejercicio de utilidad pública.

5. Referencias

Alcaraz, F.J., Navarro, A. y Ortiz, D. (2014), Factors influencing the transparency of sustainability information in regional governments: An empirical study. *Journal of Cleaner Production*, 82, 179-191.

Alexius, S., y Cisneros, J. (2015). Mission(s) impossible? Configuring values in the governance of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5), 286-306.

Almonacid, V. (2013). Sociedades mercantiles municipales: 'regreso al derecho'. *Revista de Derecho Local*, publicado el 1 de diciembre.

Andrades, FJ. y Larrán, M. (2019). Examining the amount of mandatory non-financial information disclosed by Spanish state-owned enterprises and its potential influential variable. *Meditari Accountancy Research*.

Andrades, FJ. Martinez, D. Larrán, M. y Herrera, J. (2019a). Online information disclosure in Spanish municipal-owned enterprises. *Online Information Review*.

Andrades, FJ. Martinez, D. Larrán, M. y Herrera, J. (2019b). Determinants of information disclosure by Spanish state-owned enterprises in accordance with legal requirements. *International Journal of Public Sector Management*.

Carungu, J.; Di Pietra, R. y Molinari, M. (2020). Mandatory vs voluntary exercise on non-financial reporting: does a normative/coercive isomorphism facilitate an increase in quality?. *Meditari Accountancy Research*.

Carroll, A.B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate performance. *Academy of management review*, 4 (4), 497-505.

Comisión Europea, 2021. "Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2013/34/EU, Directive

2004/109/EC, Directive 2006/43/EC and Regulation (EU) No 537/2014, as regards corporate sustainability reporting”. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0189&from=EN>

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y ACREDITRA (2015). Estudio sobre la situación de la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en las entidades que configuran el Sector Público de la Administración General del Estado. www.consejodetransparencia.es › dam › Estudio_sector_publico_estatal.

Christensen, T. and Lægreid, P. (2011), “Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges”, *Public Organization Review*, Vol. 11, pp. 407-423.

Deegan, C. (2002). “The legitimising effect of social and environmental disclosures – A theoretical foundation”. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 15 (3), 282-311.

Denis, J.L., Ferlie, E., y Van Gestel, N. (2015). Understanding hybridity in public organizations. *Public Administration*, 93(2), 273-289.

Di Maggio, P., y Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.

ERGO (2019). Guía para la aplicación de la Ley 11/2018 Información no financiera. VERSIÓN 1.0. <https://informacionnofinanciera.info/wp-content/uploads/2020/01/Guia-Ley-11-2018-Informacion-no-financiera-VERSION-1-0.pdf>

Farneti, F., Casonato, F., Montecalvo, M., & De Villiers, C. (2019). The influence of integrated reporting and stakeholder information needs on the disclosure of social information in a state-owned enterprise. *Meditari Accountancy Research*, 27(4), 556-579.

Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston, MA: Pitman Press.

García-Sánchez, I., Frías, J. y Rodríguez, L. (2013). Determinants of corporate social disclosure in Spanish local governments. *Journal of cleaner production*, 39, 60-72.

Garde, R., Rodríguez, M.P., y López, A.M. (2013). Online disclosure of university social responsibility: A comparative study of public and private US universities. *Environmental Education Research*, 19(6), 709-746.

Garde, R., Rodríguez, M.P., y López, A.M. (2017a). Corporate and managerial characteristics as drivers of social responsibility disclosure by state-owned enterprises. *Review of Managerial Science*, 11(3), 633-659.

Garde, R., Rodríguez, M.P. y López, A.M. (2017b), “Perceptions of stakeholder pressure for supply-chain social responsibility and information disclosure by state-owned enterprises”, *The International Journal of Logistics Management*, 28 (4), 1027-1053.

Grodal, S., Anteby, M., y Holm, A. L. (2020). Achieving rigor in qualitative analysis: The role of active categorization in theory building. *Academy of Management Review*.

Grossi, G., y Thomasson, A. (2015). Bridging the accountability gap in hybrid organizations: The case of Copenhagen Malmö Port. *International Review of Administrative Sciences*, 81(3), 604-620.

- Guillamón, M.D., Bastida, F., y Benito, B. (2011). The determinants of local government's financial transparency. *Local Government Studies*, 37, 391-406.
- Larrán, M., Herrera, J., Calzado, M.Y. y Andrades, F.J. (2015). An approach to the implementation of sustainability practices in Spanish Universities. *Journal of Cleaner Production*, 106, 34-44.
- Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- Moneva, J.M. y Martin, E. (2012). Universidad y desarrollo sostenible: Análisis de la rendición de cuentas de las universidades públicas desde un enfoque de responsabilidad social. *Revista Iberoamericana de Contabilidad de Gestión*, 10 (19), 1-18.
- Noronha, C., Leung, T.C.H., & Lei, O.I. (2015). Corporate social responsibility disclosure in Chinese railway companies: Corporate response after a major train accident. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 6(4), 446-474.
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.
- Pedersen, E.R. (2011). Making corporate social responsibility (CSR) operable: How companies translate stakeholder dialogue into practice. *Business and Society Review*, 111(2), 137-163.
- Reverte, C. (2009). Determinants of corporate social responsibility disclosure ratings by Spanish listed firms. *Journal of Business Ethics*, 88 (2), 351-366.
- Rodríguez Bolívar MP, Garde Sánchez R, Loóez-Hernández AM (2015) Managers as drivers of CSR in state owned enterprises. *J Environ Plan Manage* 58(5):777-801
- Royo, S., Muñoz, L., y Garcia, J. (2017). Transparencia y rendición de cuentas de las empresas públicas españolas. *Presupuesto y Gasto Público*, 88, 225-243.
- Slacik, J. y Greiling, D. (2020). Coverage of G4-indicators in GRI-sustainability reports by electric utilities. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 32(3), 359-378.
- Taylor S.J. & Bodgan, R., (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Ed. Paidós. Barcelona.
- Thøger Christensen, L. (2002). Corporate communication: The challenge of transparency. *Corporate Communications: An International Journal*, 7(3), 162-168.
- Thomas, DR. (2006). A General Inductive Approach for Analyzing Qualitative Evaluation. *Data American Journal of Evaluation*, 27 (2), 237-246.
- Valle-Cruz, D., Sandoval-Almazan, R., y Gil-Garcia, J. R. (2016). Citizens' perceptions of the impact of information technology use on transparency, efficiency and corruption in local governments. *Information Polity*, 21(3), 321-334.
- Zhao, N., & Patten, D.M. (2016). An exploratory analysis of managerial perceptions of social and environmental reporting in China. *Sustainability Accounting, Management and Policy Journal*, 7(1), 80-98.

ANEXO I

Dimensiones	Entidades públicas locales
0. Modelo de negocio	9.74
1. Cuestiones medioambientales	2.25
2. Cuestiones en materia de derechos humanos	0.83
3. Cuestiones sociales y relativas a personal	3.67
4. Cuestiones sobre corrupción y soborno	0.75
5. Cuestiones relativas a diversidad	3.03
6. Cuestiones relativas al impacto social	2.09
7. Cuestiones relativas a proveedores	1.11
8. Cuestiones relativas a consumidores	2.53
9. Fiscal	4.08
10. Gobierno corporativo	6.45
11. Indicadores financieros	13.16
12. Requerimientos Ley de Transparencia	15.64
TOTAL	5.26

ANEXO II

Preguntas planteadas en el cuestionario contestado por los miembros de COSITAL:

1. ¿Cuál es el papel de Secretarios e Interventores Municipales en el seguimiento/control/prevencción de la transparencia activa de empresas municipales?
2. ¿Se realiza por parte de alguna institución pública un control periódico del nivel de cumplimiento de la cantidad y calidad de información divulgada por las empresas públicas?
3. ¿Cómo valoraría el uso y la utilidad de la información divulgada en el portal de transparencia?
4. ¿Qué grupos de interés suelen ser los que más demandan información y visitan el portal de comunicación?
5. Bajo su opinión, ¿cuáles pueden ser los posibles factores que explican el bajo nivel cumplimiento de la Ley de Transparencia por parte de las empresas públicas?
6. ¿Qué mecanismos podrían ser útiles para incentivar a que las empresas públicas mejoraran la cantidad y calidad de la información suministrada?
7. En su opinión: ¿Cuál puede ser el futuro de la transparencia en el ámbito de las empresas públicas?