

La información de las administraciones públicas: transparencia, calidad y procedimientos de evaluación

Dr. Pedro Molina Rodríguez-Navas

Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural

Departamento de Periodismo y de Ciencias de la Comunicación

Universidad Autónoma de Barcelona (España).

La información de las administraciones públicas es fundamental por tres cuestiones primordiales. En primer lugar, es imprescindible para que ciudadanas y ciudadanos puedan hacer seguimiento continuado de las actuaciones de los gobiernos, pudiendo, como consecuencia, evaluar si responden o no a sus intereses y a los programas y proyectos por los que sus representantes políticos fueron elegidos, es decir, para constatar si cumplen con los compromisos adquiridos. Para hacer esto posible, las administraciones han de informar tanto de los proyectos que se están llevando a cabo (de la forma en que se hace y del cumplimiento con los imperativos legales para ejecutarlos), como de los que estando previstos aún no se han iniciado pero está proyectado realizar durante el tiempo del mandato.

Por otra parte, la información de las administraciones públicas es el fundamento de la participación ciudadana. No es posible establecer un diálogo en igualdad de condiciones si no se dispone de la misma información sobre la que sostener las opiniones y los proyectos. Quien dispone de más y mejor información, pues la calidad es también condición imprescindible, puede comprender con más acierto las condiciones del presente y hacer propuestas más adecuadas a los problemas reales y a los recursos disponibles para llevarlas a cabo. Son las administraciones públicas quienes tienen esa información y la capacidad y los recursos para poderla elaborar y ofrecer de la forma adecuada, respondiendo a las necesidades de los diferentes agentes sociales. La pluralidad social implica una diversidad de intereses y de posibilidades de acceso a los documentos, que obliga a presentar la

información en diferentes formatos, adecuados a las diversas necesidades y expectativas.

Por último, pero no menos importante, la información pública es la fuente primordial de información del periodismo. Por tanto, si el periodismo debe contribuir al fortalecimiento de la democracia y al desarrollo de nuevas formas políticas participativas, ha de contar con que sus fuentes de información son fiables. Si la información pública está contaminada, entendiendo contaminada por ser información que responde a intereses particulares, de tipo político, económico o de cualquier otra índole, el debate público pasa a estar igualmente quebrantado por esos intereses, ya que la información periodística actúa como mediadora entre una y otra esfera.

Sin embargo, las dinámicas propias de los procesos electorales y la legítima aspiración por ganarlos para poder llevar a cabo los proyectos que se proponen, ejercen una influencia distorsionadora sobre los procesos de comunicación. En demasiadas ocasiones, la información que se ofrece, utilizando medios públicos, pasa a ser propaganda.

En Cataluña, por poner un claro ejemplo sobre esta cuestión, la comunicación local, comarcal y de proximidad en general fue de gran importancia ya antes de la Guerra Civil Española (1936-39). Tras la dictadura emergió de nuevo con fuerza este fenómeno, tanto es así que, en 1980, un año y medio después de las primeras elecciones democráticas, se celebraron en Barcelona unas *Jornadas de Información y Comunicación Municipal*. Todos los ponentes coincidieron en destacar la importancia de la transparencia y de la participación, de los importantes avances que se habían dado en tan poco tiempo de democracia. Pero también se señaló que aunque habían pasado menos de dos años desde las primeras elecciones municipales democráticas ya estaban a la vista las siguientes. Este hecho ineludible condicionó toda la información que se estaba produciendo, pervirtiendo los propósitos ideales.

La tensión que se produce entre la voluntad de aplicar políticas de transparencia y participación, y la necesidad de ganar las elecciones para

poder aplicarlas, lleva a los gobiernos, en demasiadas ocasiones, a considerar conveniente gestionar la información en interés propio. De esta forma se pervierte el sentido de la información de proximidad y de la información pública en su conjunto, por lo que se va a hablar incesantemente de transparencia y participación, pero de hecho se dificulta el acceso a la información y a la participación como parte de una estrategia equivocada para conservar el poder, suponiendo que así se adquiere una ventaja.

En España han tenido que pasar más de 30 años desde entonces para que se apruebe una Ley de Transparencia, y se ha hecho porque se han dado factores indeseables. En primer lugar, frecuentes casos de corrupción en todos los niveles de la administración y afectando a todas las instituciones del estado, comportando el consecuente descrédito de las administraciones públicas y de sus responsables, los políticos electos. Y, por otra parte, el descrédito asociado del periodismo, cómplice de la corrupción, y también de la actual crisis económica, al dar pábulo y credibilidad a mensajes interesados, sin contrastar suficientemente la información contenida en los comunicados de prensa y sin elaborar informaciones propias abordando otros puntos vista.

Pero a la vez, se dan otros factores que favorecen una nueva manera de entender la información y que mejoran las posibilidades de trabajarla y ofrecerla. Las nuevas tecnologías y redes de comunicación hacen posible acercar la información en diferentes formatos y permitiendo su reelaboración. El aprovechamiento de esas potencialidades es reivindicado por colectivos que, en todo el mundo e interconectados, exigen acceso abierto a la información y la rendición de cuentas de los gobiernos. Este proceso social ha alcanzado también al periodismo, con nuevas propuestas que enfocan el trabajo profesional de forma diferente, el llamado periodismo de datos, que reclama otra forma de hacer la información, acudiendo a las fuentes primarias y analizando su contenido en relación a perspectivas derivadas del interés ciudadano. Nuevo software, con mayores posibilidades, facilita el trabajo con esas fuentes.

En estas condiciones, es posible y necesario exigir a las administraciones públicas información completa e inteligible, de fácil localización y en formatos abiertos fácilmente reutilizables sobre las cuestiones fundamentales de gobierno. Información que debe estar claramente jerarquizada para no ocultar por exceso la información esencial sobre el gobierno, al producirse ruido y desinformación.

También resulta esencial que la información ofrecida por las administraciones públicas se elabore en circuitos que pongan en contacto a políticos, técnicos de las diferentes áreas y técnicos de los gabinetes de comunicación de esas administraciones, e incorporando la perspectiva y la voz de los diferentes colectivos sociales. Se han de disponer los mecanismos y espacios para que la información se clarifique y contraste en esos encuentros, surgiendo la relevancia de la suma de perspectivas.

El grupo de investigación en que trabajo, el Laboratorio de Periodismo y de Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universidad Autónoma de Barcelona, dirigido por la Dra. Amparo Moreno Sardà, lleva más de 20 años analizando y haciendo propuestas de mejora en el campo de la comunicación pública, específicamente sobre la comunicación de las administraciones públicas locales. Esta experiencia, acumulada generalmente en el ámbito catalán, llevó a un diagnóstico que cada nueva exploración saturaba: la información que ofrecen esas administraciones públicas locales es insuficiente y deficiente, por lo que es preciso que desde la investigación académica se aporten procedimientos de mejora.

El proyecto que desarrollamos en este momento es el Mapa Infoparticip@ (disponible en <http://mapainfoparticipa.com/es>), concebido como una plataforma en que ofrecemos los resultados de evaluar la transparencia y la calidad de la información que publican en sus páginas web las administraciones públicas locales de diferentes comunidades autónomas de España.

Empezamos en el año 2012, desarrollando una plataforma con menos prestaciones que la actual y evaluando los 947 municipios de Cataluña. En

2013, gracias a la financiación de un proyecto I+D+I del Ministerio de Economía y de Competitividad del Gobierno de España (referencia CSO2012-34687, investigadora principal Dra. Amparo Moreno Sardà), estamos sumando las evaluaciones de otras 5 comunidades autónomas de España: Andalucía, Aragón, Canarias, Galicia y Madrid, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, trabajando un equipo formado por investigadores de 9 universidades*.

La evaluación se hace considerando 4 grupos de cuestiones: quién gobierna, es decir quiénes son los representantes políticos en el gobierno y en la oposición; cómo se gobierna, por tanto, cómo se gestionan los recursos colectivos; cómo se informa de las acciones de gobierno, analizando en consecuencia las noticias que se publican; y, por último, qué formas de participación se ofrecen a la ciudadanía.

Estos 4 ámbitos se desarrollan en 41 indicadores y la evaluación resultante en cada caso se presenta georreferenciada en un mapa en línea de forma abierta. Esta herramienta muestra el resultado de cada municipio representado en el mapa por un color que depende de la puntuación obtenida y se completa con una ficha que presenta algunos datos de contexto (número de habitantes, si el municipio es capital de alguna demarcación administrativa, partido político y sexo del alcalde o alcaldesa), y los resultados validados indicador por indicador.

La plataforma también permite obtener comparaciones entre grupos de municipios, gracias a una herramienta estadística que da los resultados promediados del grupo seleccionado, tanto sobre el resultado general como sobre cada uno de los 41 indicadores. La selección de los municipios puede hacerse siguiendo criterios geográficos -como la proximidad-, de población -escogiendo municipios en una franja de población-, por las diferentes capitalidades administrativas o según el partido político o el sexo del alcalde o alcaldesa. Igualmente, es posible hacer búsquedas, para obtener estadísticas o para ver las representaciones de resultados en el Mapa de municipios que

* Universidad Autónoma de Barcelona, U. de Vic, U. de Girona, U. Politécnica de Cataluña, U. de La Laguna, U. de Málaga, U. de Santiago de Compostela, U. San Jorge y U. Rey Juan Carlos.

respondan a combinaciones de diferentes características, como criterio territorial sumado a número de habitantes, o cualquier otra posibilidad, dentro de las descritas.

El objetivo primordial de la investigación es conseguir una mejora de la información que ofrecen las administraciones públicas municipales. Para alcanzarlo, la plataforma es un medio que permite la exposición pública de los resultados, propiciando comparaciones entre el comportamiento de unos y otros ayuntamientos, mostrando las buenas prácticas y, por tanto, la posibilidad de que otras administraciones locales aspiren también a realizarlas.

Además, el equipo de investigación comunica a los ediles de cada municipio evaluado el resultado obtenido en el análisis de la web de su ayuntamiento y elabora informes de resultados sobre grupos de municipios por franjas de población. Estos informes, que pueden consultarse en la misma plataforma, son enviados a los medios de comunicación para que publiquen noticias, de forma que tanto los gobiernos municipales como los grupos de la oposición, los técnicos responsables de la comunicación municipal y el conjunto de la ciudadanía tienen conocimiento del proceso evaluador y de los resultados.

Como consecuencia de esta difusión, frecuentemente, se establece un diálogo entre los responsables políticos y técnicos de los ayuntamientos y el equipo evaluador, que asesora la implementación de mejoras en las webs y actualiza los resultados de evaluación en el Mapa Infoparticip@ cuando se constatan estas y siempre que se ajusten a los criterios de validación, también expuestos en la misma plataforma.

Con los resultados obtenidos hasta ahora, podemos ya afirmar que la plataforma, y por tanto la investigación, está cumpliendo su objetivo: conseguir una mejora en la información que ofrecen las webs municipales y por tanto en sus prácticas comunicativas. La relación de indicadores de evaluación, como catálogo de informaciones de imprescindible publicación, se ha revelado una metodología útil para alcanzar este logro, junto a la exposición de los

resultados de forma que pueden ser comparados, revelando el comportamiento de otras administraciones similares.

En el año 2014, vamos a otorgar en Cataluña, donde ya se habrá concluido una segunda ola de evaluaciones, el *Sello Infoparticip@ a la calidad y transparencia de la información pública local*, galardón que esperamos extender próximamente a otras comunidades de España donde, como ya anoté anteriormente, estamos realizando una primera oleada.

También nos proponemos, en un futuro próximo, desdoblarse y mejorar los indicadores con nuevos aspectos cualitativos y extender el procedimiento a otros territorios. La plataforma de trabajo está preparada para mostrar evaluaciones de municipios de cualquier lugar del mundo utilizando los mismos indicadores, pero también es posible modificarlos o incorporar otros nuevos considerando la legislación de cada país o región, así como las peculiaridades territoriales, administrativas, culturales o de cualquier otra índole que puedan darse.

Ofrecemos la posibilidad de aplicar esta metodología de trabajo en Antioquia, así como en el resto de Colombia. La Dra. Beatriz Marín Ochoa participó en la concepción del proyecto Infoparticip@ y continuamos manteniendo una estrecha relación de colaboración con ella y con el Grupo de Investigación en Comunicación Urbana (GICU), de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín, que dirige. Contamos así con una perspectiva común de trabajo y con los equipos humanos necesarios para garantizar condiciones de colaboración e intercambio eficaces. La utilización de la plataforma Infoparticip@, que tiene una vocación internacional y cooperativa, y la aplicación adaptada del procedimiento de trabajo que esta implica, sería un gran avance para procurar la transparencia y la calidad de la información de las administraciones públicas locales colombianas. Es este un reto que esperamos poder asumir conjuntamente.

Bibliografía

Moreno Sardà, Amparo; Molina Rodríguez-Navas, Pedro; Corcoy Rius, Marta; Aguilar Pérez, Antonio; Borràs Farran, Miquel (2013). Infoparticip@: periodismo para la participación ciudadana en el control democrático. Criterios, metodologías y herramientas. *Estudios sobre el mensaje periodístico*, V. 19, N. 2, pp. 783–803.

Moreno Sardà, Amparo; Molina Rodríguez-Navas, Pedro; Corcoy Rius, Marta (2013). La información de las administraciones públicas locales. Las webs de los ayuntamientos de Cataluña. *Revista Latina de Comunicación Social*, 68, pp. 502–528.

Molina Rodríguez-Navas, Pedro; Corcoy Rius, Marta; Marín Ochoa, Beatriz (2011). Herramientas periodísticas en red para la información, seguimiento y evaluación de la acción de los gobiernos locales. Aplicación a actuaciones para la equidad de género en proyectos de mejora de barrios en Cataluña. *Revista F@ro*, 14, pp. 1–12