

¿Cómo y cuánto usamos los periodistas españoles las herramientas dispuestas por la ley de transparencia?

Casi dos tercios de los periodistas consideran que la ley de transparencia **no es una herramienta útil** en su trabajo diario. La gran mayoría apenas visita el Portal de la Transparencia y considera poco útil la información que contiene. Solo uno de cada seis periodistas ha trasladado preguntas al Gobierno usando las herramientas de esta ley, y solo uno de cada doce ha elaborado información utilizando las respuestas. El presente artículo recoge las principales conclusiones de la encuesta de valoración sobre esta norma realizada en el marco de la **tesis doctoral** *Ley de transparencia y periodismo en España. El acceso a la información pública desde el punto de vista de los profesionales de los medios de comunicación*.

MARIELA RUBIO JIMÉNEZ

Más de tres años después de la entrada en vigor en España de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (LTBG), el balance sobre su alcance revela un uso todavía muy escaso por parte de los ciudadanos de las herramientas dispuestas por dicha ley,

así como un amplio desconocimiento del “derecho a saber”. En el Reino Unido, en el primer año de aplicación de la ley de transparencia (2005) se recibieron 38.108 solicitudes de información dirigidas al Gobierno central y cerca de 130.000 dirigidas a los distintos organismos públicos¹. En el caso de México, en

Mariela Rubio Jiménez es periodista de la Cadena SER

¹ David Banisar, *Freedom of information around the world 2006*, Privacy International, 2006, p. 156. Disponible en: http://www.freedominfo.org/documents/global_survey2006.pdf

el primer semestre de vigencia de la ley se superaron las 24.000 solicitudes, y en los primeros 16 meses de implantación la cifra alcanzó las 55.876². Asimismo, en Chile, durante el primer año se recibieron 37.000 peticiones, mientras que en los primeros 14 meses llegaron a 44.263³.

En el Portal de la Transparencia apenas se registraron 7.087⁴ solicitudes de información en los dos primeros años de actividad, entre diciembre de 2014 y diciembre de 2016⁵. En el primer año de vigencia de la ley se registraron 3.750 solicitudes, mientras que en el segundo año el número bajó a 3.327. Nunca se ha superado el umbral de 608 consultas al mes alcanzado en los primeros 30 días de funcionamiento; de hecho, desde entonces, el registro máximo de solicitudes mensuales nunca ha pasado de 330, siendo el promedio de solicitudes mensuales de 295 (9,8 diarias).

Los resultados anteriormente expuestos evidencian que la transparencia está en boca de todos, “pero el derecho a

saber que la sustenta sigue siendo un gran desconocido para la sociedad”⁶. La mitad de los ciudadanos desconoce la existencia de la LTBG, y “los que la conocen desconocen en buena medida su contenido esencial”⁷.

El derecho a saber sigue siendo un gran desconocido para la sociedad

Para arrojar luz sobre las causas que pueden determinar los modestos resultados obtenidos, resulta indispensable analizar los efectos de la ley de transparencia en el trabajo de los profesionales de los medios de comunicación, dada su doble naturaleza: usuarios naturales de esta ley y, al tiempo, actores clave en su promoción.

Como veremos, la LTBG no ha supuesto de momento un cambio de paradigma en las dinámicas informativas preexistentes entre las Administraciones y los periodistas, y su impacto en la la-

2 María Marván Laborde y Roberto Corona Copado, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: una institución para la rendición de cuentas en México”, en Ernesto Isonza Vera y Alberto J. Olvera (coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: Participación ciudadana y control social*, Miguel Ángel Porrúa/ CIESAS, México, D.F., 2006, pp. 585-587. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/democ_rend_cuen.pdf

3 *Informe Estadístico de Solicitudes 16*, Comisión de Probidad y Transparencia, Santiago de Chile, 2010, p. 4. Disponible en: http://www.probidadytransparencia.gob.cl/wp-content/uploads/2015/08/Informe_estadistico_16.pdf

4 Datos proporcionados por el Portal de la Transparencia-Ministerio de la Presidencia: <http://transparencia.gob.es/>

5 Los últimos datos disponibles en el Portal de Transparencia a fecha de 5 de abril de 2017 eran los correspondientes a febrero de 2017 y ascendían a 7.910 consultas desde la entrada en vigor de la LTBG.

6 *Memoria Anual 2015*, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, p. 108.

7 *Ibid.*, p. 106.



Gráfico 1.- Encuestados en función de su consideración sobre si la LTBG contribuye o no a aumentar la transparencia de las instituciones. Elaboración propia

bor de los profesionales de los medios es, de momento, limitado, lo que no resulta incompatible con que esta haya supuesto avances y mejoras con respecto a la situación anterior a su aprobación, aunque estos sean a una escala menor de lo esperado.

Consideraciones generales

Los periodistas no creen que la LTBG haya cambiado de modo significativo su relación informativa con la Administración. Preguntados específicamente al respecto, la gran mayoría de los perio-

distas, el 84,82%, considera que no ha cambiado “nada” (19,64%) o ha cambiado “poco” (65,18%) las relaciones entre instituciones y periodistas en materia de gestión de la información. Solo un 7,14% dice considerar que la ley de transparencia ha cambiado “bastante” las relaciones entre los profesionales de los medios y la Administración.

Además, la práctica totalidad de los encuestados (más del 91%) declara conocer esta ley y sus herramientas (Portal de Transparencia y Consejo de Transparencia), si bien solo un porcentaje mínimo (el 15%) considera que esta colabora significativamente en la transparencia de las instituciones públicas.

Portales de transparencia

La gran mayoría de los profesionales de los medios de comunicación apenas visita el Portal de Transparencia del Gobierno, y solo uno de cada cuatro asegura haber elaborado noticias utilizando los datos disponibles. Aunque un 76,79% de los encuestados afirma haber visitado alguna vez este portal, el 83,72% de ellos reconoce visitarlo poco.

Son también mayoría quienes no encuentran útil la información contenida en él. El 37,5% asegura encontrarla “bastante” o “muy” útil, frente al 43,75% que la considera “poco” o “nada” útil⁸.

⁸ Hay que destacar que un 18,75% de los consultados no sabe o no contesta, lo que revela un cierto conocimiento superficial de este portal entre los periodistas que impide a ciertos encuestados valorar la utilidad de la información que contiene.



Gráfico 2.- Porcentaje de periodistas en función de si consideran útil la información del Portal de Transparencia. Elaboración propia



Gráfico 3.- Encuestados en función del nivel de consideración sobre los portales de transparencia de las Administraciones. Elaboración propia



Gráfico 4.- Encuestados en función del nivel de confianza que les merece la información que están obligadas a publicar las Administraciones. Elaboración propia

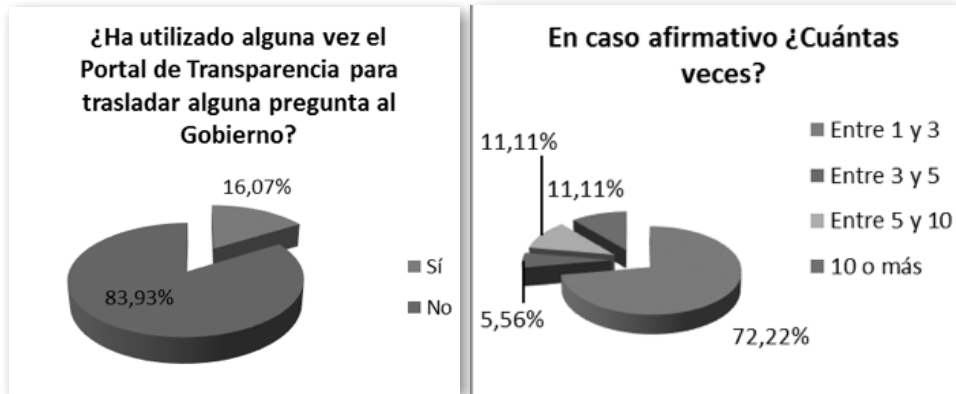
Las cifras anteriores explican por qué únicamente el 28,57% de los periodistas encuestados dicen haber utilizado datos del Portal de la Transparencia del Gobierno para elaborar informaciones.

Ese escepticismo manifestado por los encuestados al ser preguntados por el valor del Portal del Gobierno como herramienta periodística es aplicable además al resto de los portales de Administraciones e instituciones, ya que casi dos tercios de los periodistas los consideran de poca utilidad.

Igualmente, algo más de la mitad de los encuestados desconfía de la información que los sujetos afectados por dicha ley están obligados a publicar. Un dato que hemos de interpretar en relación con la baja consideración de su utilidad (información poco importante) y no tanto como la suspicacia sobre la veracidad del contenido. Así, parece extendida entre los encuestados la creencia de que resulta imposible que las Administraciones puedan hacer pública voluntariamente información de la que pudieran derivarse responsabilidades políticas o institucionales (máxime cuando el Consejo de la Transparencia, el supervisor, carece de capacidad sancionadora, por lo que los periodistas asumen que los datos contenidos en los portales serán de poca relevancia).

Solicitudes de información

Uno de cada seis periodistas ha trasladado preguntas al Gobierno usando las herramientas de esta ley, y solo uno de



Gráficos 5 y 6.- Traslado de preguntas y frecuencia. Elaboración propia

cada doce periodistas ha elaborado información utilizando las respuestas del Gobierno. Es decir, el 16% del total de encuestados dice haber trasladado preguntas, pero solo el 8% de ellos ha elaborado informaciones utilizando las respuestas recibidas.

La media de noticias elaboradas con datos obtenidos a través del sistema de pregunta-respuesta desde que la ley entró en vigor apenas llega a 0,2 por profesional.

Grado de utilidad

Expuesto lo anterior, resulta lógico que casi dos tercios de los periodistas encuestados estimen que la LTBG no es una herramienta útil en su trabajo diario, el 63,06%, frente al 30,63% que sí la considera útil. La baja utilidad que los periodistas otorgan a esta ley se corresponde lógicamente con el limitado uso que reconocen hacer de sus herramientas, el bajo número de noticias el-

boradas con información obtenida por la vía de la LTBG y con la también baja percepción de la utilidad general de los portales de transparencia de las Administraciones.



Gráfico 7.- Encuestados en función de si consideran útil la LTBG. Elaboración propia

Mayores limitaciones

Los periodistas señalan como mayores limitaciones de la LTBG el gran número de excepciones recogidas en el texto

legal, y consideran también que ese es el primer aspecto que debería mejorarse. Los profesionales de los medios creen no solo que estas deberían reducirse, sino que las áreas deberían definirse mejor para evitar la arbitrariedad y reducir al máximo el componente subjetivo en las resoluciones acerca de si determinada información debe o no hacerse pública.

La falta de capacidad sancionadora del Consejo de Transparencia es considerada por los encuestados como la segunda limitación por orden de importancia. Los periodistas creen que, ante la ausencia de un régimen sancionador, las Administraciones tienden a mantener las mismas actitudes restrictivas que mostraban antes de esta ley; por ello, sitúan este asunto también como la segunda mejora más urgente de la LTBG.

El gran número de excepciones de la ley, primer aspecto que debe mejorarse

Los profesionales de los medios de comunicación citan como tercera mejora necesaria la reducción de los tiempos de respuesta (un mes no se considera tiempo útil en términos informativos), y esta es la limitación que ocupa la cuarta posición para los encuestados.

Ampliar el número y definir mejor cuáles son las instituciones afectadas por esta ley es considerada la cuarta mejora más urgente, seguida, en quinta posición, por el rediseño del Portal de Transparen-

cia para favorecer la navegabilidad y la claridad de la información expuesta. El formato del portal es considerado por los encuestados como la tercera limitación más importante de dicha ley, seguida por la excesiva burocracia del proceso establecido para solicitar información.

Conocimiento en profundidad

Aunque los encuestados aseguran en su práctica totalidad estar familiarizados con la LTBG, observamos que existen dos grupos diferenciados en función de la profundidad del conocimiento que poseen.

La mayoría de los periodistas evidencia tener un conocimiento general bastante elevado de esta ley, pronunciándose sobre aspectos concretos que requieren un cierto grado de conocimiento en profundidad. Así se pone de manifiesto cuando se les pregunta, por ejemplo, por las limitaciones y las que consideran deben ser las mejoras más urgentes, ya que, de manera general, los encuestados citan con precisión detalles relativos al articulado de la LTBG.

No obstante, los resultados obtenidos señalan asimismo que no todos los encuestados poseen el conocimiento necesario para pronunciarse sobre las preguntas más concretas del cuestionario, y una parte reseñable muestra tener concepciones erróneas acerca de los límites y las excepciones contempladas en esta ley. Así, podemos concluir que un porcentaje notable de la profesión (alrededor del 30%) la conoce y también sus instrumentos, pero no en profundidad.

Avances

Tres de cada cuatro periodistas valora favorablemente la existencia de la LTBG, exactamente el 75,89%, y solo el 5,36% la valora negativamente. Pese a que los periodistas se muestran muy críticos con el verdadero alcance de la norma, la gran mayoría cree que la mera existencia de una legislación específica en materia de acceso es en sí un factor positivo.

Tres de cada cuatro periodistas valora favorablemente la existencia de esta ley

En sintonía con lo sostenido por Juan Luis Manfredi⁹ –quien, reconociendo las muchas limitaciones de esta ley, la califica al mismo tiempo de “una oportunidad” para la profesión–, los periodistas demuestran coincidir con su diagnóstico siendo muy críticos con la contribución de la LTBG a la transparencia de las instituciones, pero evidenciando que la consideran como un avance con respecto a la situación anterior.

Otro elemento favorable puesto de manifiesto en la encuesta es que una

amplia mayoría de los profesionales que ha trasladado preguntas al Gobierno ha recibido respuesta. Aunque solo el 16,07% del total de encuestados ha realizado preguntas y solo el 8% de ellos ha elaborado informaciones utilizando las respuestas, el 83,33% de quienes han trasladado preguntas ha recibido respuesta al menos a una de ellas y el 61,11% a todas o a la mayoría.



Gráfico 8 - Respuestas recibidas declaradas por los encuestados. Elaboración propia

Estas cifras indican una mejora con respecto a la situación anterior a la aprobación de la LTBG, si comparamos los resultados obtenidos con el informe anual elaborado por la Fundación Ciudadana Civio y Access Info Europe correspon-

⁹ Juan Luis Manfredi, “Buenas y malas noticias sobre la ley de transparencia”, *Cuadernos de Periodistas*, Asociación de la Prensa de Madrid, Madrid, 2014, pp. 72-80. Disponible en: <http://www.cuadernosdeperiodistas.com/media/2014/02/72-80-JuanManfredi.pdf>

¹⁰ *Informe Tuderechoasaber.es*, Fundación Civio y Access Info Europe, Madrid, 2015, p. 1. Disponible en: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Informe_tdas_2014.pdf



Gráfico 9.- Valoración media de la transparencia de organismos e instituciones. Elaboración propia

diente a 2014¹⁰, que situaba el grado de silencio administrativo en el 42,7% de las preguntas realizadas¹¹.

Administraciones y organizaciones

Los periodistas encuestados suspenden en transparencia a casi todas las Administraciones y otorgan un suspenso a la práctica totalidad de organismos por los que se les pregunta, ya que solo aprueban las ONG, con un 6,03 sobre diez, y las universidades, con un 5,15.

Las organizaciones consideradas menos transparentes son las siguientes: la Iglesia (1,99), el sector bancario (2,61), las organizaciones empresariales (3,19), los sindicatos (3,81) y los partidos políticos (3,87).

En cuanto a los partidos políticos, los periodistas solo aprueban a Podemos e IU, considerando, con mucha distancia, al PP como el partido más opaco. Según los encuestados, Podemos es el más transparente (5,17), seguido por IU

¹¹ Este informe se basa en el análisis de 314 peticiones de información enviadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2014, un año antes de la entrada en vigor del articulado relativo al acceso a la información pública de la ley de transparencia para la Administración General del Estado.

Ficha técnica de la encuesta

FICHA TÉCNICA	
Técnica:	Encuesta
Instrumento principal:	Cuestionario elaborado al efecto
Población:	Periodistas españoles en activo
Muestra:	112
Número de cuestionarios válidos recibidos (total):	112 (112).
Período de ejecución:	11/2/2017 a 3/3/2017
Numero de sesiones:	10
Tiempo medio de cumplimentación del cuestionario:	10 minutos

Ficha técnica de la encuesta. Elaboración propia

(5,09), en tercera posición figura Ciudadanos (4,51), a continuación se sitúa el PSOE (4,26) y en el último puesto, a mucha distancia, el PP (2,97).

La transparencia como fetiche

Aunque la mayoría de los periodistas tiene un notable conocimiento de la LTBG (y de sus límites), un porcentaje importante solo posee un conocimiento superficial de ella (y, por tanto, de sus potencialidades); es decir, quienes la conocen son conscientes de su “lado malo” precisamente porque la conocen, y quienes la conocen de manera superficial ignoran las posibilidades que ofrece. Por ello, probablemente, ninguno de los

dos grupos la considera útil para su trabajo diario.

A la vista de los resultados, resulta evidente que, tres años después de la puesta en marcha de esta norma, la profesión periodística no utiliza sus herramientas de manera significativa. Como sucede con buena parte de otros procesos administrativos, el acceso a la información no está resultando ni el más fácil, ni el más rápido, ni el más perfecto de los trámites. Sin embargo, la mera existencia de un marco legal permite mejorarlo (solo se puede mejorar lo que ya existe). No ha sido fácil llegar hasta aquí y esta ley no es ni mucho menos perfecta, pero los mismos sectores que con mucho esfuer-

zo y compromiso impulsaron su aprobación cuentan ahora con un cuerpo legal concreto susceptible de ser reformado, máxime en un contexto político como el actual, con un partido en el Gobierno desprovisto de rodillo parlamentario.

Mientras tanto, si los periodistas no utilizamos la transparencia, la utilizarán por nosotros. Gobierno e instituciones se beneficiarán del fuerte componente

propagandístico que supone someterse a esta ley, pero sin tener que asumir a cambio las consecuencias del escrutinio permanente que supondría el uso generalizado de sus herramientas. Así, desprovista de músculo, la transparencia no será más que un simple fetiche. El uso extendido del derecho de acceso, consideramos, será la mejor garantía para evitarlo. ■