



El uso de los portales de transparencia. Definición de un modelo explicativo de su uso

RESUMEN

Los portales de transparencia son el elemento sobre el que pivota el modelo de rendición de cuentas en España. Sin embargo, pese a la universalización de su existencia, ésta no se ha visto acompañada por un uso generalizado de los mismos. El siguiente artículo trata de consolidar las conclusiones de dos años de investigación sobre datos reales de uso de los portales para saber qué elementos posibilitan un mayor uso de los mismos y poder tomar decisiones para promover su uso.

Si hay una visión dominante en la Ley de Transparencia en España es **precisamente la importancia de los portales**. La unión lógica e intuitiva de los sitios web como elementos de consumo de información y medio de interacción con la naturaleza de la ley preveía un matrimonio lógico. **Si queremos una ley que busca informar y facilitar la consulta, centrarnos en el medio que permite precisamente eso de manera más rápida y clara es la opción óptima.**

Sin embargo, desde que la ley empezó, mi sensación como estudioso, ciudadano y analista, así como la de muchas personas del sector público y privado con las que hablo, es que **de lo que se esperaba lograr con la Ley a lo que pasa con la transparencia hay una diferencia sustancial**. Es decir, hay portales, muchos portales, pero su uso es irregular: algunos se usan más, otros menos y otros nada. Hay portales más bonitos y otros menos bonitos y otros inmanejables. Existen diversos organismos, como Transparencia Internacional, que evalúan conjuntamente este binomio portal-transparencia indicando que el contenido y articulación del primero corresponden con un mayor éxito en la segunda.

Desde mi punto de vista, estos enfoques, siendo útiles, tienen una limitación: **pensamos que, en términos digitales, la Transparencia tiene como límite el portal**. Es decir, consideramos que la transparencia **es mayor o menor conforme más transparente sea el portal**. No obstante, creo que estos **elementos se centran mucho en la oferta de la transparencia y no en la demanda**. Es por eso que, **cuando encontramos cifras sobre el consumo de estos portales en un volumen a priori ínfimo, acabamos preguntándonos qué es lo que se hace mal**. Esta cuestión es la que de verdad me llevó desde hace unos años a estudiar cómo se usan los portales: cuándo podemos considerar **que un portal se usa mucho o poco, y cómo podemos saber si ese uso se debe al portal y no a la demanda**. A fin de cuentas, si propongo vender helados en el Polo Norte, por buenos que sean, no voy a encontrar público dispuesto a comprarlos.

SERGIO JIMÉNEZ MEROÑO

Pues bien, con estas dudas empecé hace un par de años a estudiar el uso de los portales de transparencia con los datos que estos me podían facilitar. En términos generales, **la pobreza de la mayoría de estos datos hace arriesgado sacar una "teoría general de los portales de transparencia"** pero sí hay elementos para hacer una serie de **suposiciones sobre qué influye en su uso real**. En este modelo el diseño y contenido de los portales **son solo elementos definitorios en una parte menor de la ecuación**.

EL ITA



Ilustración 1 Correlación entre puntuación ITA y derecho de acceso en portales de Transparencia en Grandes Ciudades.

Fuente Publítica.es

Para ello vamos a distinguir dos elementos que no siempre aislamos en ese consumo de los portales: el **consumo de la información publicada** (que se mide por visitas, documentos descargados o fidelización del público las pocas veces que tenemos estos datos) y el **derecho de acceso** (que medimos no tanto por el número de consultas como por la proporción de visitantes que realizan estas consultas).

DIMENSIONES EXTERNAS A LAS ORGANIZACIONES.

Hay, al menos, **dos elementos externos fundamentales que hemos detectado en el uso de los portales de transparencia**. Es decir, son grandes bloques que parecen tener una relación directa con un mayor uso de estos recursos.

Entendemos que el uso de los portales depende de esa demanda. El primer pilar para

El uso de los portales de transparencia. Definición de un modelo explicativo de su uso

ello está en el **interés por la información pública**. Entendemos que hay unas comunidades políticas más abiertas a preguntar y otras que tienen un menor interés por los detalles de la gestión pública. Este sería el primer elemento a tener en cuenta: la cultura de la rendición de cuentas. **Si no existe una tradición, mecanismos, o actores que normalicen esta rendición de cuentas, el portal tendrá una demanda menor, más allá de la facilidad de diseño o tramitación que pueda ofrecer.**

COMPOSICIÓN DE GOBIERNO

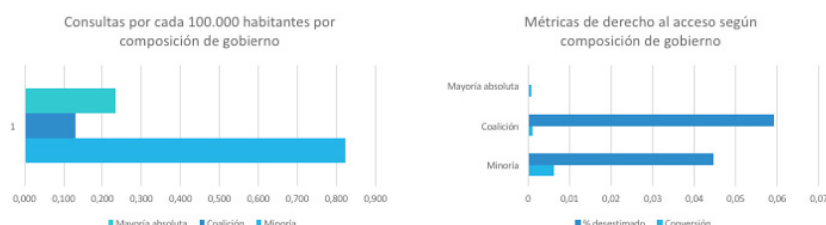


Ilustración 2 Uso de los portales en función de la composición y estabilidad del gobierno local. Fuente: Publicitica.

Un segundo pilar, muy similar, pero con una fuerza contraria, es la **estabilidad política**. Presuponemos que las entidades que tienen una mayor inestabilidad política facilita que se usen estos mecanismos. No nos metemos en si la finalidad de dicho uso sea legítima o no, sino **que los actores políticos y sociales que participan en el conflicto político buscarán un uso mayor de oportunidad para generar ventanas de oportunidad**. Es por ello que podemos observar que portales municipales bastante usables de gobiernos en mayoría tienen un uso menor que otras páginas de gobierno en minoría con entornos menos manejables.

DIMENSIONES INTERNAS DEL USO DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA.

Del mismo modo que hay elementos externos al consumo, hay elementos internos a la organización y a su estructura de transparencia que inciden en su uso.

En primer lugar, está la **creación de un producto en torno a la transparencia**. Esto incluye la definición de un portal de transparencia con entidad propia que permite orga-

SERGIO JIMÉNEZ MEROÑO

nizar la información e interactuar de manera más directa con el público. Sin embargo, **tenemos que considerar que ese uso no significa directamente un mayor volumen de ejercicios del derecho de acceso**. Es decir, cuando un portal es fácil, usable, claro y la documentación aparece sencillamente, hay un mayor uso, pero es menos probable que haya solicitudes de derecho de acceso.

En segundo lugar, está la **promoción activa de la transparencia**. Cuando una organización promueve la transparencia (y, por lo tanto, el portal), **el consumo experimenta un crecimiento más sostenido y estable**. En los casos en los que observamos portales en los que **hay menos recursos invertidos y que, suponemos, la acción de promoción del mismo es menor, pueden tener un consumo general más alto, pero sometido a picos de tensión generados por esos actores externos de los que hablábamos antes**. Un portal de transparencia que no lidera su comunicación es un portal a merced de sus agentes externos, para bien o para mal.

LA COMUNICACIÓN BIDIRECCIONAL COMO ELEMENTO EXPLICATIVO.

Con estos elementos nos plantamos con **la idea de averiguar cómo podemos saber si hay una interacción entre comunidad y organismo público** y que haya un contenido. Para ello preguntamos a las instituciones consultadas (ayuntamientos con más de 250.000 habitantes) sobre el uso de las redes sociales.

Cuando pudimos recopilar y regenerar datos (muchos de los cuales no se facilitaron) encontramos un elemento muy interesante: **la correlación entre el derecho de acceso a la información y el volumen de seguidores en Twitter de dichas instituciones tenían una correlación casi perfecta**.

LAS REDES SOCIALES

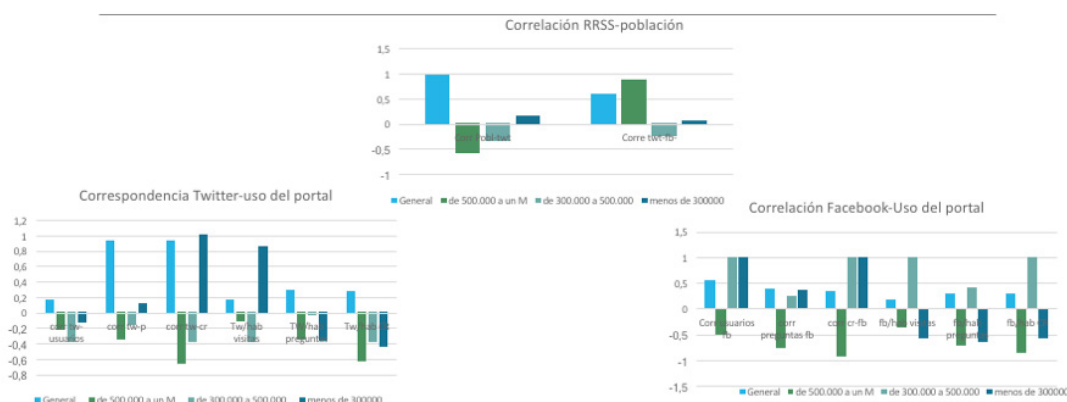


Ilustración 3 Correlación entre Redes Sociales, población y uso de los portales de transparencia. Fuente Publítica

El uso de los portales de transparencia. Definición de un modelo explicativo de su uso

Esto no indica causalidad, pero si interpretamos que las características de la red social de *microblogging* es un elemento explicativo que abarca casi todo lo que hemos tratado:

- **Interés** sobre el contenido que ofrecen
- Una **política activa de comunicación** que genera un número alto de seguidores
- Una **mayor bidireccionalidad comunicativa** que otros medios, lo que podría reflejar una mayor cultura de la rendición de cuentas y que usa redes digitales para ello.
- Refleja una **comunidad política de manera más fiel** que otras redes con un contenido más lúdico, como Facebook.

Es decir, un portal de transparencia **no funciona mejor porque su organización tenga más seguidores en Twitter, pero, si los tiene, muy posiblemente englobe las condiciones que facilitan un mayor uso del portal**, especialmente en lo que respecta al derecho de acceso.

DISTORSIONES Y NUEVAS INCÓGNITAS.

Sin embargo, dentro de este modelo, tenemos que considerar que hay elementos de distorsión propios de un fenómeno complejo.

Por un lado, **hay que considerar elementos individuales en el uso de los portales**. El cálculo de coste-beneficio tiene un efecto posiblemente importante para entender un alto volumen de preguntas y desestimaciones. La falta de definición o claridad (o directamente, la facilidad en algunos casos de hacer preguntas) hace que muchas personas hagan uso para un objeto diferente al suyo (estado de un trámite personal, por ejemplo). Esto obligaría a mejorar la comunicación de qué aspectos excluye la ley, y, muy especialmente, **un equilibrio entre un mecanismo fácil de derecho de acceso, pero no tan sencillo como para hacer más fácil preguntar que leer**.

En segundo lugar, hay que considerar que, dentro de todo esto, **las grandes magnitudes de uso de portales de transparencia y derecho de acceso, no muestran variaciones relevantes en términos comparativos**. Es decir, dentro de que las hay, nos movemos en cifras siempre similares. Sin embargo, hasta la fecha hemos trabajado Administraciones Generales (AGE, CCAA y local) con gran variedad de asuntos, difícilmente identificables y con una población muy heterogénea. Habría que realizar estudios sobre entidades con un servicio más identificable y población más homogénea para ensanchar el modelo a variables endógenas de la organización o de las personas.