

# El acceso a la información y la comunicación como elemento fundamental en la gobernabilidad democrática\*

**Conferencia impartida por:**

**Diego Álvarez**

Activista, profesor y subdirector de Gobierno Abierto, Comunicación y Cultura en la Escuela Técnica Superior de Ing. Informática de la Universidad Politécnica de Valencia

**J. David Sandoval**

Responsable de Incidencia política de Greenpeace-España

**Alessandra Farné**

investigadora del Departamento de Ciencias de la Comunicación y del Grupo de Investigación sobre Desarrollo Social y Paz de la Universitat Jaume I

**Aitana Mas i Mas**

Directora General de Transparencia y Comunicación de la Generalitat Valenciana

**Presentación y moderación:**

**Maite Puertes**

Periodista, representante de la CVONGD.

\* Textos elaborados por JJ Iborra a partir de las intervenciones de los conferenciantes a la conferencia que con el mismo título se celebró en el marco del ciclo "La comunicación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Universitat de Valencia, mayo-junio de 2017.

Como señala UNESCO para que la democracia funcione plenamente la ciudadanía debe disponer de una información veraz, plural y estar capacitada para posicionarse en la toma de decisiones que les atañen<sup>1</sup>. Dotar a la ciudadanía de tales herramientas para interpretar la realidad y tomar decisiones requiere de la concurrencia de diversos factores: desde sistemas educativos inclusivos y competentes hasta unos medios de comunicación plurales y honestos, todo ello en un marco, lógicamente, de la plena vigencia y protección de los derechos fundamentales.

Entre estos factores el papel desempeñado por la administración pública, por los distintos niveles de gobierno y por la propia ciudadanía en el establecimiento de procesos comunicativos que fomenten el diálogo social y con ello la gobernabilidad democrática es fundamental. Por esta razón una de las sesiones de trabajo se ha centrado en analizar la interrelación entre estos actores y su aportación a un marco comunicativo que fomente el desarrollo.

## Transparencia y rendición de cuentas para el empoderamiento ciudadano

Una de las primeras cuestiones destacadas por los participantes ha sido la de situar su actividad en un contexto injusto. En palabras de Diego Álvarez *"partimos de la constatación de que estamos en una sociedad injusta y además creemos, estamos convencidos, que es posible cambiar esto<sup>2</sup>. Hoy en día todos y todas conocemos cifras y datos que demuestran que hay injusticias: informes, como los realizados por OXFAM sobre concentración de la riqueza o el informe FOESSA sobre exclusión y desigualdad<sup>3</sup>".* Además, como señala Diego Álvarez, la injusticia es injusta y se ceba en los más desfavorecidos. En la Comunidad Valenciana los datos, como la tasa Arope<sup>4</sup> sobre riesgo y exclusión social, nos sitúan por encima de la media estatal y nos muestran como 30 de cada 100 personas que viven en la Comunitat están en riesgo de exclusión social.

Ante esta situación injusta la sociedad debemos actuar y para ello, para cambiar este sistema injusto, como señala Diego Álvarez, es necesario recuperar

---

Enviado: 19/05/2017  
Aceptado:30/06/2017

---

1. UNESCO. Indicadores de Desarrollo Mediático: Marco para evaluar el desarrollo de los medios de comunicación social. 2008

2. Diego Álvarez, conferencia del ciclo "La comunicación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana. Universitat de Valencia, mayo-junio de 2017

3. FOESSA: Fundación para el Fomento de Estudios Sociales y Sociología Aplicada, constituida en 1965 por Cáritas Española publica, entre otros, Informe FOESSA sobre la exclusión y desarrollo social en España, indicadores sobre riesgo de pobreza y exclusión social: <http://www.foessa.es/>. Por su parte OXFAM dispone de una amplia serie de estudios, especialmente sobre cuestiones internacionales y de desarrollo, entre los cuales dispone de estudios sobre la desigualdad en España. [http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios/resultados?tid\\_estudios=266&title=#content-area](http://www.oxfamintermon.org/es/informate/publicaciones/estudios/resultados?tid_estudios=266&title=#content-area)

4. AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion), o tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, indicador armonizado a nivel europeo que complementa la medición de la pobreza, basada en lo monetario, con aspectos de exclusión, combinando factores de renta (pobreza relativa), privación material severa y baja intensidad del Trabajo y permite la comparación entre países (EAPN).

los conceptos de justicia e igualdad. *“Esto implica que debemos replantearnos nuestra participación en la vida civil y política y encontrar espacios para juntarnos y reflexionar. Tenemos que posicionarnos y replantear un nuevo modelo social. Pero para lograr cambiar el modelo en base a los principios de igualdad y justicia la ciudadanía tenemos que tener más poder: debemos empoderarnos”*. No basta con solo querer cambiar el modelo, hay que disponer del poder suficiente para provocar esos cambios y ello implica que la ciudadanía debemos tener una parte de ese poder que no debe recaer solamente en la clase política o en otros actores. Esto es dar una dimensión social del poder, a partir de la cual, trabajando colectivamente, podemos generar aún más poder y con ello lograr avances hacia una sociedad más justa.

Recuperar esa dimensión social del poder exige que la sociedad tomemos conciencia del mundo que nos rodea, podamos adquirir capacidades continuamente y que, además, exista un entorno favorable. Esto nos remite a aquello que se llama gobernanza favorable, donde el conjunto de reglas que nos hemos dado sean favorables a la toma de conciencia y la generación de capacidades que permitan generar poder desde la ciudadanía. Pero hoy en día es muy difícil generar entornos de gobernanza favorables pues éstos se basan en la confianza y hoy la confianza se ha perdido por la corrupción. Si no confiamos entre nosotros no se puede generar un entorno de gobernanza favorable.

Una de las herramientas, de los mecanismos, para combatir esta pérdida de confianza es el nuevo paradigma de la transparencia y rendición de cuentas que significa el concepto de Gobierno Abierto<sup>5</sup>. Para generar gobernanza favorable tenemos que trabajar en los tres pilares sobre los que se construye el Gobierno Abierto: transparencia, participación colaborativa, y rendición de cuentas. No se trata de que alguien, la clase política –por ejemplo– rinda cuentas, sino que esté asentado en la sociedad el derecho a exigirla.

El recurso fundamental en la transparencia y la rendición de cuentas es la información y, en este sentido, hay que tener en cuenta sus cuatro dimensiones: acceso, generación, apertura y explotación.

- Acceso. En general es lo que más se aborda y donde se han volcado gran parte de los esfuerzos hasta ahora: qué datos son accesible y a cuáles accedemos.
- Generación. Aquí el debate se centra en quien debe ser el sujeto generador de la información y si, además de la propia administración, deben crearse espacios para que la propia ciudadanía y sus organizaciones representativas sean generadores de información y que ésta esté accesible al conjunto de la ciudadanía en las webs oficiales.

5. *“El Gobierno Abierto tiene como objetivo que los ciudadanos colaboren en la creación y la mejora de los servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas. El concepto de Gobierno Abierto se sustenta en tres pilares básicos: la Transparencia, la Colaboración, la Participación. Estos principios de Transparencia, Participación y Colaboración se ponen de manifiesto en diferentes actuaciones llevadas a cabo desde las Administraciones públicas”*. Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.



- Apertura. Se plantea como accedemos a esos datos: herramientas, formatos, programación, etc.
- Explotación. Se centra en para qué accedemos a esos datos, cual es la finalidad y el objetivo de la consulta de información.

Diego Álvarez nos recuerda que no podemos olvidar que la Constitución Española no reconoce el derecho a la información como un derecho fundamental por lo que no tiene, contrariamente a otros derechos, una protección excepcional. Esto ocurre a pesar de que la información es indispensable para poder ejercer otros derechos fundamentales –como la participación política– y que, como hemos comentado, la información es el recurso fundamental en procesos básicos del funcionamiento democrático como son la transparencia y la rendición de cuentas.

Tal vez por esta falta de reconocimiento constitucional el marco jurídico en materia de derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas no toma cuerpo hasta el año 2007, cuando lo hace como consecuencia de la obligatoria transposición de la normativa europea. Desde ese año diferentes administraciones públicas españolas, tanto de ámbito estatal como autonómico y local, han ido progresivamente aprobando marcos legislativos y poniendo en marcha sus mecanismos de gobierno abierto. En 2013 el Gobierno de España aprueba la Ley 19/2013 de *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, mientras a nivel autonómico es a partir del año 2012 cuando empiezan a aprobarse leyes similares. En el caso de la Comunitat Valenciana no será hasta 2015 cuando se apruebe la Ley 2/2015 de *Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana*.

Aunque todo ello ha supuesto avances, Diego Álvarez considera que el desarrollo y avance en materia de transparencia y rendición de cuentas aún se queda corto. La transparencia precisa información y la información es un recurso fundamental, ahora bien, no todo se reduce a la cantidad de información sino que hay que considerar diferentes aspectos/dimensiones de la información que debemos integrar dentro del concepto de transparencia y rendición de cuentas. De ahí que más allá de que podamos tener acceso a la información que marca la Ley es preciso saber para qué sirve esto. El indicador por tanto del buen funcionamiento de los sistemas de gobierno abierto no puede ser solamente la capacidad de acceso sino la utilidad y eficacia que estamos logando con el acceso a la información de cara a empoderar a la sociedad. Además, si miramos únicamente el indicador de capacidad de acceso, vemos que las cifras de acceso y consulta apuntan a que tampoco esto esté funcionando.

Por ello, señala Álvarez, desde la ciudadanía debemos trabajar para saber cómo están funcionando las prácticas de gobierno abierto y demandar las mejoras necesarias para reforzar el papel de esta nueva práctica de transpa-

rencia y rendición de cuentas en el logro de lo que nos proponemos: crear una sociedad más justa.

En este sentido desde grupos de trabajo como HACKERS CIVICS<sup>6</sup> (del que es promotor Diego Álvarez) se considera necesario mejorar los sistemas de transparencia y rendición de cuentas aplicando varios principios o lógicas en los que esta comunidad está ya trabajando:

- A nivel de acceso. Resolver la cuestión sobre quién debe decidir qué información, además de aquella exigida por la Ley, se cuelga en los portales. La respuesta a esta pregunta no puede ser otra que nosotros y nosotras: la ciudadanía. Para ello sería necesario conocer qué información quiere la ciudadanía, visibilizar estas demandas y trasladarlas a los organismos correspondientes. Las nuevas tecnologías nos ofrecen mecanismos suficientes para poder abordar esta cuestión.
- A nivel de generación. La administración tiene capacidad limitada y por ello puede haber muchos temas que la información no esté disponible en la propia administración o no pueda ser facilitada adecuadamente, pero no por ello debemos quedarnos sin esa información. Desde Hackerscívics se trabaja para facilitar herramientas mediante las cuales la ciudadanía pueda generar esta información. Hoy en día esta capacidad ya existe pero es necesario desarrollarla y potenciarla.
- A nivel de apertura. Hay que cuestionarse sobre los formatos y lenguajes que son utilizados en los portales de transparencia que están siendo implementados. En muchos casos no se utilizan lenguajes normales y fácilmente comprensibles por la población, ni resulta fácil realizar las búsquedas de información en los términos en que se expresa la población. Por eso, para facilitar que más ciudadanos y ciudadanas se sumen a cambiar los asuntos públicos, estamos trabajando para conseguir lenguajes y formatos más accesibles, que despierten el interés de la ciudadanía.

Mejorando esta información y la forma de acceso podemos conseguir un mayor acercamiento e interés de la ciudadanía a los asuntos públicos y facilitar así que en el ámbito de la "explotación"<sup>7</sup> su utilización se dirija a promover desde la acción de una ciudadanía informada y empoderada una sociedad más justa.

## El papel de las organizaciones sociales

Tal como señala David Sandoval<sup>8</sup> el papel de las organizaciones consiste fundamentalmente en informar, formar y empoderar a la ciudadanía.

---

6. Área Hackers cívics: <http://civichackers.webs.upv.es/>

7. Nivel de análisis que se centra en estudiar para qué accedemos a los datos facilitados por los portales de transparencia, cual es la finalidad y el objetivo de la consulta de información.

8. Responsable de Incidencia política de Greenpeace-España.

Greenpeace empezó a hacer esto de forma muy intuitiva y hoy se ha convertido tanto para las organizaciones sociales como para todas las instancias de gestión pública en algo habitual e incluso en una obligación con rango legal.

Una de las primeras cuestiones que destaca David Sandoval es la importancia de las fuentes oficiales. Gran parte del trabajo de comunicación que desarrollan las organizaciones sociales depende, pues se nutre, de información facilitada por las administraciones públicas. Por eso es tan importante que exista un compromiso absoluto de las administraciones con la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, a pesar de los nuevos marcos legales persiste un cumplimiento deficiente con la transparencia en los asuntos públicos. En España esto ha sido una constante, tanto en la accesibilidad a información relevante de forma abierta, como en la atención a las demandas realizadas desde las organizaciones sociales. Esto lo que hace es dificultar en gran medida el trabajo de las organizaciones y parece que muchas veces se hace de forma deliberada desde la administración para retrasar proceso e impedir nuestra intervención.

Organizaciones como Greenpeace basan gran parte de su labor en la concienciación ciudadana, la denuncia pública y la demanda de respuestas y acciones por parte de la administración. En todo este proceso la información juega un papel fundamental. La dinámica habitual es la solicitud de información a diversas fuentes, fundamentalmente públicas y posteriormente realizar todo un trabajo de verificación y contraste con expertos propios y externos a la organización, universidades y centros de estudios. Se trata, como señala David Sandoval, de una labor ímproba. Para llegar a presentar un informe se lleva a cabo mucho trabajo que no se ve porque finalmente lo que se ofrece es la información definitiva. Una vez concluido este trabajo se presenta ante la opinión pública y ante las autoridades competentes con la correspondiente solicitud de intervención. Llegado este momento es cuando se negocia, se discute y si no hay una respuesta adecuada por parte de los responsables políticos es cuando viene la denuncia pública y la movilización. Esta viene siendo la forma en que Greenpeace actúa desde el año 1971.

Para realizar este trabajo la accesibilidad a fuentes oficiales y la respuesta de la administración a solicitudes de información es fundamental. Y en este sentido, por desgracia, estamos aún lejos de lo que debería ser. Disponer de un marco legislativo que garantice el acceso de la ciudadanía y las organizaciones sociales a la información es vital. Desde Greenpeace consideran que la Ley de Transparencia nace ya vieja, debería ser una ley más exigente y que fuera más allá de la obligación de colgar la información. La Ley debería garantizar el derecho a solicitar información y recibir una respuesta. Si analizamos el impacto de la Ley vemos que el número de peticiones en España es muy bajo en comparación con Gran Bretaña o Chile.

En el caso concreto del derecho de acceso a la información, existía una normativa en materia ambiental de 2006: la Ley de acceso a la información



ambiental<sup>9</sup>, transposición muy tardía de la normativa europea. Por su parte la misma Ley de Transparencia preveía un aplazamiento de entrada en vigor de algunas partes y una de estas era la información ambiental. Por ello, en materia ambiental, hasta 2017 hemos trabajado con la Ley de 2006 y con las prácticas de la administración. Esto en materia ambiental ha sido claramente insuficiente y pensamos que parte del problema legal viene de la no consideración en la Constitución Española del derecho a la información como un derecho fundamental. Por eso OXFAM, Greenpeace y Amnistía Internacional lanzamos una campaña para incluir en la Constitución Española el derecho a la información y la protección del medioambiente<sup>10</sup> como un derecho fundamental. La campaña continua vigente. *“Desde Greenpeace, señala David Sandoval, consideramos muy importante que consigamos marcos legales que obliguen a los gobiernos actuales a actuar de forma transparente y en esta exigencia las organizaciones no podemos dar ni un paso atrás”.*

A nivel ambiental continua imperando una lógica en la que lo económico tiene preponderancia sobre otras cuestiones, especialmente cuando colisiona con la protección del medio ambiente. Así, a pesar de que la base de todo sea el medio ambiente, sean los recursos naturales, y que esto sea cada vez más reconocido en acuerdos y compromisos internacionales debido al grave deterioro del medio ambiente a nivel mundial, se continúa argumentando que el crecimiento económico *per sé* es desarrollo y generación de empleo.

Las organizaciones, señala Sandoval, tenemos una responsabilidad clara: debemos ser instrumento para la que ciudadanía exija y traslade sus demandas a los gobiernos. Además tenemos que asumir una labor educativa, contribuir a formar y capacitar a la ciudadanía porque esto es lo que es verdaderamente transformador. Tenemos que ser conscientes que hoy en día se está abriendo una brecha muy grande entre la población: entre aquella que está informada y se siente involucrada y otra, la mayor parte, que no cuenta con información ni se involucra en debates y procesos de desarrollo. Por un lado tenemos gente muy formada trabajando desde el sector no gubernamental pero hay cada vez más distancia con la población, damos información muy elaborada pero no se sabe interpretar por la ciudadanía. El trabajo de información que realizamos desde muchas organizaciones españolas lo podemos comparar con el realizado por organismos internacionales sin embargo aquí no se valora porque no se conoce desde la población y en muchos casos ésta no cuenta con herramientas para poder asimilar y entender esta información.

Hoy en día, desde Greenpeace, se valora que hay cambio político y un mayor compromiso de algunos partidos con la democracia, porque apostar por

---

9. LEY 27/2006, regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-13010>

10. <http://www.greenpeace.org/espana/es/news/2015/Julio/Amnistia-Internacional-Greenpeace-y-Oxfam-Intermon-exigen-una-reforma-constitucional-que-blinde-los-derechos-humanos/>

la transparencia y la rendición de cuentas es reforzar un pilar de la democracia. *“Pero no podemos olvidar –insiste David Sandoval– que hay un poder legislativo y un poder real: el legislativo lo elegimos cuando vamos a votar, pero el real no suele coincidir con eso. Por eso es tan importante que los nuevos acuerdos políticos vayan en dirección de mejorar la información y la rendición de cuentas, porque así vamos a obligar a las administraciones españolas a que esto se adopte y sea normalizado. La administración tiene que cambiar y tiene obstáculos internos también para ello, por eso la ciudadanía debemos ser capaces de exigir que se continúe en la dirección adecuada”.*

David Sandoval nos recuerda que estamos en la era del ruido y es necesario que desde las organizaciones nos formemos en cómo saber separar el ruido, contrastar y ofrecer información veraz. *“Desde las organizaciones debemos estar preparados en comunicación, en información y en transparencia, porque además, desde el poder muchas veces te intentan derrumbar el trabajo y desprestigiar a las organizaciones al mínimo fallo”.*

*“La promulgación de normas de transparencia y acceso a la información no solo permiten modernizan la sociedad, las estructuras y el país sino que posibilitan el funcionamiento de las personas, de la ciudadanía y permite tener organizaciones más activas. Por eso disponer de nuevas y mejores normas contribuye a que desde las organizaciones podamos desempeñar mejor nuestro trabajo para cambiar la sociedad y romper con el oscurantismo y la falta de información en que se mueve la ciudadanía. Solo así podremos cambiar el funcionamiento de la propia sociedad”.*

En definitiva, concluye David Sandoval, la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información son herramientas democratizadoras frente a los círculos cerrados del poder real. Unos círculos de poder que son reales y con los que chocamos continuamente, pero por suerte con esta tarea de transparencia y rendición de cuentas la administración pública nos puede abrir el camino.

## Por una comunicación transformadora

La profesora Alessandra Farné ha centrado su intervención en la eficacia comunicativa de las organizaciones sociales. Este enfoque de eficacia comunicativa trata de valorar qué efectos culturales tiene la comunicación desarrollada por las organizaciones, dado que el objetivo, en principio debería ser el cambio social, la transformación social, y ello requiere de cambios culturales.

Hay que señalar, afirma Farné, que aunque inicialmente la comunicación para el desarrollo quedó vinculada casi exclusivamente a ONG, hoy en día, con una comprensión más amplia del concepto desarrollo, se ha abierto también a otros movimientos sociales. La finalidad de esta comunicación se vincula así a trabajar también la justicia social. Los estudios realizados por Alessandra Farné



y otros investigadores<sup>11</sup> se han dirigido a saber qué capacidad pedagógica y transformadora tiene nuestra comunicación con la ciudadanía.

Cuando hablamos de comunicación, señala Farné, también tenemos que entender que esta no se reduce a los medios clásicos de comunicación, sino que estamos en un entorno donde todo comunica, desde los medios de comunicación de masas y las campañas publicitarias a los programas y discursos políticos, las relaciones personales, las políticas públicas, las actuaciones de las administraciones... todo esto genera unos discursos y unos escenarios comunicativos que tenemos que considerar.

Tradicionalmente en el mundo de las ONG se solía plantear como paradigma más recurrente para medir la eficacia de la comunicación la eficiencia de la misma, es decir su contribución a los fines de gestión, y básicamente al logro de recaudación de fondos. Pero cuando hablamos de eficacia cultural de la comunicación, afirma Farné recordando los trabajos de la investigadora Eloísa Nos, queremos decir que las organizaciones tienen que contemplar unos fines educativos y culturales en la generación de sus discursos. Desde este punto de vista la eficacia cultural debe basarse en la coherencia para no desactivar los objetivos propios de las organizaciones que sería la transformación de los sistemas de injusticia y desigualdad.

Todos estos debates sobre la eficacia cultural de la comunicación parten de la constatación de una falta de eficacia en las ONGD en cuanto a su capacidad para generar cambio social, y ello, a pesar de la eclosión en las últimas décadas de las áreas de comunicación y su transformación hacia la comunicación para el cambio social<sup>12</sup>. Este fracaso puede deberse a que, como demuestran varios estudios, los marcos comunicativos en los que desarrollamos este trabajo, no son adecuados a promover ese cambio social. Estos estudios mostraron que existe un marco hegemónico tradicional basado en conceptos de ayuda y caridad y estos marcos desactivan a la ciudadanía porque crea mucha culpa y compasión que, en el mejor de los casos, tiene unos efectos inmediatos pero de corto plazo<sup>13</sup>. Pero hay otros marcos, continua Farné, donde es posible trabajar desde los valores, desde la justicia y el apoyo mutuo, y estos son los que nos interesa generar si queremos realizar una comunicación eficaz, una comunicación que provoque cambios culturales y con ello un activación de la sociedad hacia desarrollo, el cambio y la transformación social.

A partir de los estudios realizados Alessandra Farné señala que somos capaces de concluir algunos criterios para una comunicación eficaz. Unos criterios que no son un recetario pero sí una caja de herramientas que, adaptándo-

---

11. Miembros del grupo de investigación Desarrollo Social y Paz de la Universitat Jaume I.

12. Como los trabajos de HEGOA, del Foro Andaluz de Comunicación, Educación y Ciudadanía, de la Red Comunicambio o del proyecto Devreporter de la Federación Catalana de ONGD.

13. Este análisis de los discursos puede completarse con la intervención del profesor Xavier Giró recogida en el capítulo 5 de esta misma publicación.

las y concretándolas a cada contexto cultural específico, puede contribuir a una comunicación eficaz culturalmente para el cambio social. Estos criterios son los siguientes:

1. Se trata de una comunicación valorativa. Es muy importante poner en relieve las causas que están en la raíz de las injusticias y las desigualdades y además poner en evidencia a los responsables de tales injusticias. Es decir una comunicación que debe señalar causas y responsabilidades.
2. Una comunicación propositiva. A partir de la identificación de las causas y responsables podemos hablar de alternativas que existen y son posibles. Se trataría de abrir la puerta a los marcos de acción colectiva en pro de los derechos humanos y la justicia social. Canalizar la indignación en un sentido positivo y colectivo.
3. Comunicación contra-hegemónica. Se trata de romper esos marcos hegemónicos pero debe hacerse desde la resonancia cultural. Es decir, conectando con el acervo cultural y los valores vigentes en la sociedad.
4. Debe promover unos valores de no violencia. Particularmente en el caso español, y otros contextos, donde han existido conflictos civiles recientes o terrorismo, la no violencia es una línea roja que no se puede sobrepasar.
5. Comunicación en red. Para potenciar el cambio es necesario fortalecer redes y generar apoyo mutuo entre organizaciones, colectivos y mensajes en una misma dirección.
6. Comunicación para la incidencia política e institucional. Es muy importante para tejer redes que trabajemos de forma conjunta, desde diferentes organizaciones y colectivos, hacia la incidencia y el cambio institucional y político.
7. Trabajar desde diferentes enfoques y con diferentes recursos y medios. Utilizar recursos tradicionales, medios on-line...



## El avance de la transparencia y la rendición de cuentas en las administraciones públicas

Como apuntó Aitana Mas, Directora General de Transparencia y Comunicación<sup>14</sup> de la Generalitat, desgraciadamente la administración pública ha acumulado durante muchos años experiencias negativas en materia de transparencia y rendición de cuentas. Esto hace que nuestro papel en la modificación de esta tendencia acumulada no sea fácil.

La existencia de la Conselleria de Transparencia, creada por el Gobierno actual, no es una casualidad. Todos y todas, señala Aitana Mas, podemos entender porque era una necesidad crearla después de lo que ha pasado en esta Comunidad.

14. Dirección General integrada en la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación.

Hasta ahora ha habido en las administraciones públicas una cultura de muy poca transparencia. Las estructuras administrativas y los propios funcionarios no están acostumbrados a funcionar de otra manera. La no transparencia está muy interiorizada en la administración, tanto en los funcionarios como en los políticos que actúan como si fuese algo suyo, por eso, afirma Aitana Mas, necesitamos generar un cambio de mentalidades.

Desde el funcionamiento de las administraciones, y tal como se viene aplicando en la Generalitat, podemos diferenciar en dos tipos, o formas, de aplicar la transparencia:

Una sería la transparencia activa, que consiste en la publicación activa, de oficio, mediante su puesta a disposición en las plataforma web de todas aquella información generada por le Generalitat en cumplimiento de lo que marca la Ley.

La otra sería la transparencia pasiva, que consiste en dar respuesta a la información que se nos solicita y que no está en la información que se cuelga de oficio en la red.

Efectivamente, señala Aitana Mas, podemos hacer una reflexión sobre las cosas que se publican por obligación, porque lo marca la Ley, y que, sin embargo, en la práctica puede que no sea lo que más interese a la ciudadanía. Para verificar esto desde la Generalitat se está analizando que es aquello que más consulta la gente y ver si este servicio de transparencia activa es efectivo.

Por otro lado, en materia de transparencia pasiva Aitana Más señala que la Generalitat ha incorporado dos cuestiones interesantes en la normativa. En primer lugar existe el silencio positivo, que implica que en el caso de no darse una respuesta negativa desde la administración la solicitud debe ser estimada. En segundo lugar existe la posibilidad, en el caso que se deniegue alguna solicitud de información, de recurrir al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Este Consejo está formado por 5 personas nombradas por las Cortes y emite resoluciones en el caso de controversia entre la administración y la persona peticionaria de información. Aunque sus resoluciones no son de obligado cumplimiento si tiene autoridad moral y hasta ahora todas, excepto una de sus recomendaciones, han sido acatadas por las administraciones públicas afectadas.

Por otro lado es importante facilitar el ejercicio del derecho de petición de información por parte de la ciudadanía, pues, como señala Aitana Mas, muchas veces el procedimiento administrativo y la legislación hace que su ejercicio sea más complejo. Desde la Generalitat se está apostando porque las peticiones puedan realizarse a través de la web únicamente con dar los datos personales y el DNI, aunque la Ley obliga a que para las notificaciones formales se utilicen sistemas de seguridad que hacen el sistema menos operativo.

Otro problema, en el que coincide Aitana Más con las afirmaciones realizadas anteriormente, es la cuestión de los formatos y los lenguajes que utiliza la administración y que son los que empleamos en la publicación y la apertura de datos. Por eso una gran tarea que tenemos por delante es promover la utilización de un lenguaje que sea comprensible por la ciudadanía en su conjunto

y esto es complicado, porque choca con la tradición de una parte del funcionario y de la propia inercia de la administración.

Por otro lado también es necesario hacer un esfuerzo para promover la cultura de la transparencia y la participación. Por desgracia en nuestra sociedad hay poca población asociada, no hay tradición asociativa a pesar de los logros que se han alcanzado en nuestro país gracias a las organizaciones sociales. Desde los gobiernos y la administración, afirma Aitana Más, tenemos que favorecer y promover la asociatividad y también hemos de ser conscientes que muchas veces ha sido al revés, que desde el poder se ha maltratado a las asociaciones y al movimiento ciudadano.

Desde la administración, desde la Generalitat por ejemplo, señala Mas, tenemos muchas limitaciones para modificar las inercias anteriores y cambiar el modelo hacia un sistema más transparente. Una de ellas, la principal posiblemente, es la limitación de los recursos humanos con los que cuenta la Generalitat. Esta limitación, según Más, viene provocada por una parte, por la difícil situación financiera en que se encuentra la Generalitat (y la mala financiación en la que nos movemos) que no permite la ampliación del personal y, por otra, en el propio envejecimiento del personal funcional de la Generalitat.

Pero también, afirma Aitana Mas, tenemos que tener presente que prácticamente la totalidad de las mejoras en la transparencia y la rendición de cuentas se basan en el uso de nuevas tecnologías y eso deja fuera a muchas personas pues existe una brecha digital en la sociedad y no podemos dar por sentado que sin corregir esto estamos consiguiendo mayor información a la ciudadanía.

Para terminar, Aitana Mas destaca el papel que la ciudadanía, que la sociedad, tiene en todo el avance de la transparencia y la rendición de cuentas. Por un lado vigilando que desde los gobiernos no se den pasos atrás en estos temas, y especialmente cuando se producen cambios en el mismo, y esto significa que es necesario lograr un cambio cultural en la población. El papel de la ciudadanía también es fundamental en detectar errores o fallos en el sistema de rendición de cuenta que se implementa desde la administración, porque muchas veces, aunque nos esforzamos por hacer las cosas bien desde la administración, apunta Mas, no somos capaces de detectar errores en lo que hacemos.

Por último, afirma la Directora General de Transparencia y Comunicación, lo que más nos debe preocupar es que las palabras transparencia y participación pierdan su sentido. Por eso, señala Mas, necesitamos que desde la sociedad civil se vigile y se marque el camino a los gobiernos y las administraciones porque sin transparencia y sin participación estamos perdidos. *“Llevamos mucho tiempo de retraso en su aplicación y aunque no se pueda hacer milagros y lograr cambios efectivos de forma inmediata debemos estar seguros de que avanzamos en la buena dirección”*<sup>15</sup>.

15. Aitana Mas, en el ciclo “La comunicación para el desarrollo en la Comunitat Valenciana”. Universitat de Valencia, mayo-junio de 2017.

