

Capítulo 3. Herramientas de transparencia para informar sobre la pandemia. La reutilización y monitorización de los datos abiertos por parte de comunicadores alternativos

María Díez-Garrido

maria.diez.garrido@uva.es

Universidad de Valladolid

Introducción

La pandemia de la COVID-19 ha constituido uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la humanidad en las últimas décadas. Esta ha provocado una extrema situación de confusión e inseguridad en muy diferentes campos vitales, desde el sanitario, hasta el económico y emocional. En este sentido, la información se ha convertido en «una herramienta que puede ayudar a reducir la incertidumbre y la ansiedad, o, por el contrario, a aumentar el pánico y el caos» (Casero-Ripollés, 2020:2). La información tiene la capacidad de orientar a las personas hacia la realidad o de crear una gran alarma social. Por este motivo, realizar una correcta difusión de la información sanitaria ha resultado crucial para que esta llegue a la ciudadanía.

Desde que el virus comenzó a extenderse de forma global y los contagios cambiaron el modo de vivir de todo el mundo, diversos países vieron necesario volcar los datos relativos a la crisis sanitaria en portales de transparencia. La apertura informativa sobre la patología, según Yang et al. (2020), ha sido importante no solo para que los gobiernos tomen decisiones informadas, basadas en su análisis, sino también para minimizar la expansión del virus en una población que tuvo que transformar sus rutinas diarias de manera radical. Asimismo, los profesionales de la comunicación han tenido la oportunidad de acercar esta información a la ciudadanía interpretándolos, fundamentalmente a través del periodismo de datos (Desai et al., 2021).

Estas plataformas han cumplido, por un lado, la función de informar a la ciudadanía a través de la difusión de los datos en bruto y, por otro lado, ha servido para que individuos

y organizaciones interesadas la usen de diferentes formas. La reutilización de los datos es precisamente uno de los objetivos ligados a la promoción de la transparencia (Meijer, Conradie y Choenni, 2014). A través de la interpretación de estos datos, los comunicadores pueden ejercer un rol de control del poder (Sierra, 2020).

Los *datasets* publicados en los portales de transparencia han sido aprovechados por periodistas y otros reutilizadores para crear herramientas e informar a la ciudadanía. En este trabajo se va a explorar la utilidad de las herramientas que aporta la transparencia a la ciudadanía para la retransmisión de la pandemia por parte de organizaciones fiscalizadoras. Se analizará en qué medida la apertura de datos resulta útil para profesionales de la información, así como la relación entre la transparencia y la lucha contra la desinformación que ha rodeado a esta crisis sanitaria.

El objetivo de este capítulo es estudiar la utilidad de las herramientas de transparencia informativa facilitadas por las instituciones para informar sobre el avance de la pandemia por parte de organismos reutilizadores o fiscalizadores. La intención es que estos fuesen ajenos a los grandes medios de comunicación de masas. En este sentido, los objetivos de investigación secundarios son:

- Aproximarse a la monitorización realizada por organismos fiscalizadores durante la pandemia.
- Descubrir las dificultades y facilidades que han hallado los reutilizadores en los portales institucionales.
- Estudiar cómo estos organismos han informado sobre la crisis sanitaria.
- Analizar la utilidad de la transparencia durante la pandemia para los organismos estudiados.

Marco teórico

Una retransmisión fiable de la pandemia para hacer frente a la desinformación

Durante la pandemia ha sido esencial mantener el flujo de información entre las administraciones y la ciudadanía, de modo que esta pueda comprender todas las medidas llevadas a cabo y pueda conocer la realidad de la crisis sanitaria con fiabilidad. Trasladar la información adecuada a la ciudadanía hace que se cumpla con las restricciones y deberes necesarios para que el virus no se extienda más. Esto ha supuesto un notable

incremento del consumo de información acerca de la pandemia desde que esta comenzó (Casero-Ripollés. 2020).

Precisamente el confinamiento que se inició en marzo de 2020, durante el primer estado de alarma, transformó por completo los hábitos informativos de la ciudadanía (Montaña Blasco et al., 2020), pues los datos que recibía a través de los medios de comunicación y las redes sociales eran prácticamente el único acceso a la realidad del que la población disponía.

Este contexto de incertidumbre en plena crisis mundial ha desencadenado en un clima de desinformación y de escasa confianza hacia los medios de comunicación tradicionales, según Montaña Blasco et al. (2020). A esta extensión de la desinformación durante la pandemia se le ha atribuido el nombre de *infodemia*, después de que lo utilizara la propia Organización Mundial de la Salud en 2020. La *infodemia* puede derivar en consecuencias negativas para la salud pública y para la sociedad en general. Informar de manera correcta hace que la población se comporte adecuadamente, pero proporcionar información falsa puede provocar el efecto contrario, como ocurrió con el bulo acerca de la ingesta de lejía para matar al coronavirus que ayudó a extender el ex presidente de Estados Unidos, Donald Trump, y que llevó a decenas de personas al hospital (Mesquita et al., 2020). Hasta los bulos más desproporcionados, como que el virus se ha extendido a través de la red móvil 5G, han hecho que cientos de ciudadanos incumplan normas restrictivas de distinto tipo (Nguyen y Catalán-Matamoras, 2020).

Los contenidos falsos y manipulados se han extendido a gran velocidad por diferentes motivos. Zarocostas (2020) afirma que los rumores rodean las pandemias, al igual que la desinformación, pero ahora se amplifica con el uso de las redes sociales, que ejercen de altavoz de estos bulos. No obstante, Nguyen y Catalán-Matamoras (2020) argumentan que la propagación de la desinformación durante la pandemia no solo se ha extendido debido a las circunstancias tecnológicas, sino que existe un problema socio-político más amplio que ha facilitado dicha expansión.

Para evitar la propagación de la desinformación, resulta de vital importancia que las autoridades observen los rumores y transmitan la información oficial cuando empiecen a circular bulos. Pueden usar todos los medios de masas, incluido Internet (Anwar et al., 2020), de forma que aprovechen el sistema híbrido de comunicación que existe desde hace años (Chadwick, 2017).

En esta crisis sanitaria ha habido una sobreabundancia de información (Aleixandre-Benavent et al., 2020), que en parte es la que ha creado más confusión en la población. Anwar et al. (2020) indican que hubo mucho caos en la transmisión de noticias, especialmente en el inicio de la pandemia. El registro creado por la Universidad John Hopkins aportó mucha luz, al ser una herramienta objetiva que permitió hacer un seguimiento de los datos y con un acceso a los *datasets* muy transparente. Estos autores también destacan Worldometer como página web que ha ayudado a comprender los datos relativos al coronavirus.

Todos estos portales han resultado esenciales para luchar contra los bulos. De hecho, Aleixandre-Benavent et al. (2020) explican que numerosas instituciones han creado páginas web especiales con verificaciones y refutaciones sobre los rumores relacionados con el coronavirus. La OMS y las instituciones internacionales y nacionales han aportado consejos e información, aunque estos sitios web han presentado algunas carencias (Aleixandre-Benavent et al., 2020; Díez-Garrido y Renedo Farpón, 2020). Al mismo tiempo, redes sociales como Twitter, YouTube, Facebook y WhatsApp han puesto en marcha diversas medidas para evitar la desinformación, como la limitación de compartir contenido y el desarrollo de algunas políticas de periodismo de verificación (Nguyen y Catalán-Matamoros, 2020).

Tanto las redes sociales como los medios de comunicación han resultado necesarios para transmitir los conocimientos fiables sobre el virus (Aleixandre-Benavent et al., 2020). Sin embargo, los medios de comunicación no han informado siempre con la ética y responsabilidad que les corresponde. En ocasiones, solamente han utilizado las imágenes y datos más impactantes (Zarocostas, 2020) y ello puede enviar un mensaje incorrecto a la ciudadanía sobre la situación sanitaria y social.

Según un estudio de Tran et al. (2020), la población ha accedido durante la pandemia con mayor frecuencia a los medios que a fuentes oficiales donde se explicaban las nuevas medidas y normativas. Esto evidencia la necesidad de divulgar esta información en los medios, así como de extender la cultura de la transparencia para que la población acceda a estos portales gubernamentales.

El valor de la transparencia y su utilidad para comunicar los datos de la crisis sanitaria

La transparencia implica la publicación por parte de los gobiernos de información sobre sus procesos y su funcionamiento, de manera que se reduzca la asimetría entre los políticos y el público (Matheus y Janssen, 2020). Estos autores sugieren, además, que se trata de un concepto ambiguo, pues para algunos es suficiente con que las instituciones publiquen datos, mientras que otros no consideran que haya transparencia si la ciudadanía no puede comprender esta información.

La creación de valor público a través de la apertura de datos, por tanto, está directamente relacionada con la capacidad de interpretación y comprensión de estos por parte de la población (Park y Gil-García, 2020). Así, estos autores destacan que la transparencia conlleva una rendición de cuentas cuando se otorga a la ciudadanía suficientes datos –y de la forma adecuada– como para tomar decisiones informadas y monitorizar al poder.

A menudo se relaciona la transparencia con la recuperación de la confianza y la credibilidad (Matheus y Janssen, 2020). Además, es considerado un elemento esencial para luchar contra la desinformación en una situación de desconfianza hacia los medios de comunicación (Gehrke, 2020), así como hacia las administraciones, como la actual.

Ante esta vorágine de información y datos, surge la idea de monitorizar la transparencia. Este concepto está vinculado al concepto de democracia monitorizada (Keane, 2009), que persigue el control ciudadano de los procesos políticos. Como expresan Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés (2017), monitorizar la transparencia supone que la sociedad civil ejerza un contrapoder a través de la revisión y el control de los datos que ofrecen los gobiernos y esto puede contribuir a la reducción de la desafección ciudadana.

Entre las disciplinas que más se han beneficiado de la apertura informativa de las instituciones se encuentra el periodismo, que puede encontrar nuevas historias que desarrollar en los datos publicados y analizarlos con herramientas computacionales (Gehrke, 2020).

En España, la Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno obliga a las instituciones públicas y a otros organismos a publicar de forma activa una serie de contenidos en sus portales web. Esta norma regula también el derecho de acceso a la información, es decir, la posibilidad de que los ciudadanos realicen peticiones informativas a las administraciones públicas. A partir de la publicación de esta norma, se dio un aumento en la conciencia sobre la transparencia en España.

En un contexto de aumento de la demanda de la transparencia, cuando estalló la pandemia surgió la necesidad de que las instituciones publicasen todos los datos posibles sobre el coronavirus y su avance. Hubo diversas polémicas relacionadas la gestión comunicativa de la crisis sanitaria, como la dificultad de los periodistas para realizar preguntas en las comparecencias, la falta de credibilidad en los datos oficiales de fallecimientos (Cifuentes-Faura, 2021), la negación de la publicación de los comités de expertos asesores y la paralización de las peticiones de acceso a la información que se produjeron durante el primer estado de alarma². Todos estos elementos propiciaron una sensación de opacidad y de falta de transparencia, ya que «comunicar mucho y de manera permanente no implica una mejor información si no va acompañada de datos contrastados y fiables que aporten transparencia a la ciudadanía» (Castillo-Esparcia et al., 2020: 19).

Las exigencias de transparencia han ido en aumento desde que comenzó la crisis sanitaria. Así, los gobiernos se han enfrentado a una complicada situación informativa y a numerosas dudas sobre qué datos deben publicar. Los portales de transparencia de coronavirus no solo se han puesto en marcha para que la ciudadanía esté informada acerca de la expansión del virus y explicarle las medidas impuestas, sino que pueden ser útiles para periodistas, así como para que agentes de distinto tipo monitoricen la actividad gubernamental en este sentido. La transparencia en la pandemia ha sido también necesaria en términos de eficiencia en su gestión (Cifuentes-Faura, 2021).

Objetivos y metodología

Con la finalidad de cumplir los objetivos de la investigación, se plantean las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Son útiles las herramientas de transparencia para monitorizar los datos de la pandemia?
2. ¿Cuáles son las facilidades y las dificultades que han encontrado en la transparencia organismos fiscalizadores durante la crisis sanitaria?
3. ¿Cómo pueden usar los reutilizadores estos datos para informar sobre la pandemia?

² La aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 implicó la paralización de los trámites administrativos, entre los que se encontraban las peticiones de información.

4. ¿Ha sido útil la transparencia sobre el coronavirus para estos organismos?

Se diseñó una doble metodología para responder a estas cuestiones. En primer lugar, se realizó un análisis de la actividad de los organismos reutilizadores durante la pandemia. En segundo lugar, se realizaron entrevistas en profundidad para investigar la percepción de estos e indagar en detalles sobre su labor monitorizadora a los responsables de dichos proyectos. Ello se combinó con entrevistas a responsables de portales de transparencia autonómicos con el objetivo de contrastar la información que se había obtenido en las primeras y descubrir su punto de vista.

La primera parte de la metodología consistió en un estudio de su actividad de retransmisión de los datos de la pandemia. Para este trabajo, se seleccionaron dos actores comunicadores alternativos que se han encargado de monitorizar los datos sobre el coronavirus. Se analizó la actividad de un medio de comunicación ajeno a los grandes grupos editoriales, Datadista, y un proyecto ciudadano colaborativo, EsCovid19Data. Estos organismos fueron los seleccionados tras haber observado previamente su actividad, debido a su rigor metodológico, sus acciones por la transparencia, así como a su impacto. Se realizó un análisis descriptivo de su actividad, en el cual se estudió información sobre las plataformas en las que ejerció esta monitorización, el tipo de contenido publicaron, así como sobre su constancia y periodicidad.

A continuación, se realizó una entrevista en profundidad ad hoc a los responsables de esta retransmisión de los datos de la pandemia. La información recogida en estas complementa el trabajo previo y aporta más detalles sobre las plataformas estudiadas. Las entrevistas se dividieron en dos partes fundamentalmente:

- La primera parte profundiza en la actividad monitorizadora de estos actores. Se analizó el acceso a distintas fuentes, la utilidad de su trabajo y la relación de su labor y la lucha contra la desinformación.
- La segunda parte de la entrevista parte explora la utilidad de las herramientas de transparencia durante la pandemia, así como sus debilidades y sus efectos. Se quiso comprender en qué medida estos elementos resultan valiosos para comunicadores.

Las entrevistas a los responsables de los organismos realizadores se combinaron, como se ha mencionado anteriormente, con entrevistas a los responsables de dos portales de transparencia autonómicos. En ellas se pretendió contrastar la información de las

entrevistas a los responsables de los proyectos. Asimismo, se quiso profundizar en algunos aspectos para obtener una visión más amplia de la transparencia durante la pandemia y de su reutilización. Las autonomías seleccionadas fueron los de Castilla y León y Aragón, elegidos por sus buenos resultados en estudios sobre apertura informativa. En estas entrevistas se les preguntó también sobre la utilidad de los portales que gestionaban, especialmente para corroborar las explicaciones de los comunicadores alternativos.

Resultados

Origen y difusión de los proyectos de reutilización de datos

Se han analizado dos actores comunicativos alternativos para esta investigación, que pueden clasificarse de forma diferente. Así, se ha querido conocer la actividad realizada por una organización ciudadana, EsCovid19Data, y por un medio de comunicación independiente, Datadista. Estos han realizado una retransmisión constante de los datos de la pandemia y han impulsado la mejora de la transparencia a través de sus contenidos y, por ello, han sido seleccionados.

EsCovid19Data está gestionado por la organización Montera34, compuesta por Pablo Rey Mazón y Alfonso Sánchez Uzabal. Esta organización tiene la finalidad de analizar datos para comprender transformaciones sociales. Durante la pandemia, surgió el proyecto EsCovid19Data. Ante la escasa existencia de datos durante el primer estado de alarma, a través de Twitter, reunieron a colaboradores, a quienes llamaron *madrinas*, para realizar un seguimiento diario de los datos.

Precisamente, en la web de EsCovid19Data se refieren a Datadista como uno de los medios que comenzó a hacer una retransmisión de los datos epidemiológicos desde el inicio de la pandemia. Se trata de un medio independiente que se dedica al periodismo de datos y de investigación, fundamentalmente. Han realizado proyectos reconocidos en premios internacionales, como *Parir en el siglo XXI* (en colaboración con otros medios, como el Lab de RTVE) y *Mar Menor: historia profunda de un desastre*.

Estos actores comunicativos divulgaron los datos en diferentes formatos. EsCovid19Data contó con una web con diez secciones dedicadas a distintos tipos de información, como las provinciales, autonómicas, los datos sobre vacunas e incluso sobre otros países. A través de esta web se puede acceder a un repositorio donde publican los datos en bruto,

así como a una página wiki con información detallada acerca del proyecto. Ambos se ubican en la plataforma GitHub. Asimismo, disponen de una cuenta de Twitter, donde se resume el seguimiento que realizan y sirve para centralizar los mensajes de la organización, según su página web.

Datadista, por su parte, funciona como un medio digital al uso, es decir, cuenta con una página web donde vuelcan todos los contenidos y noticias. También disponen de cuentas en diferentes redes sociales, donde promocionan su actividad y divulgan su trabajo. Al igual que EsCovid19Data, publican su trabajo también en un repositorio en GitHub, donde informan acerca del origen de estos datos y explican aspectos técnicos a posibles reutilizadores.

La actividad realizada por estos actores se asemeja en algunos aspectos, pero también existen diferencias. EsCovid19Data realiza en su web un seguimiento diario de los datos provinciales y autonómicos en España, en donde también hacen algunas comparativas interactivas de gran interés. Asimismo, publican información sobre el alcance del virus en municipios españoles, en regiones de Italia y Francia y sobre el avance de la vacunación, entre otros. A esto se suma la publicación de los datos *crudos* en el repositorio de GitHub.

El medio Datadista difunde análisis sobre la evolución de la vacunación, donde estudian si el Gobierno cumple con lo prometido y también desglosa los datos por edad. También realizan informes diarios sobre el desarrollo de la pandemia en España, con datos sobre casos diagnosticados, fallecidos, hospitalizados, personas en la UCI, etc. Asimismo, han realizado reportajes sobre temas diversos como el alcance de la infección en la población española, así como sobre los casos de COVID-19 persistente, entre otros. Datadista se apoya fundamentalmente en los gráficos para informar sobre la pandemia y para justificar los diferentes argumentos que aparecen en sus informes y reportajes, que se suma a la publicación de los datos en un repositorio.

Entrevistas en profundidad

Tras la observación de los contenidos, se entrevistó a las personas responsables de los dos proyectos analizados, así como a los responsables de dos portales de datos autonómicos. Estas entrevistas (Tabla 1) permitieron conocer detalles acerca de la monitorización de los datos epidemiológicos.

Tabla 3. 1. Personas entrevistadas para el estudio.

Nombre y apellidos	Ocupación
Pablo Rey y David Rodríguez	Parte del equipo de EsCovid19Data
Ana Tudela	Cofundadora de Datadista
Julián Moyano	Asesor técnico en el Departamento de Ciencia del Gobierno de Aragón
Joaquín Meseguer	Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León

Fuente: elaboración propia.

Actividad de los proyectos de comunicación alternativa

Desde que comenzó la pandemia, ha evolucionado la forma en la que los proyectos seleccionados han transmitido sus informes diarios de los datos epidemiológicos. Según EsCovid19Data, al principio se intentaba dar el máximo posible de información, de acuerdo con los datos que ofrecía cada comunidad autónoma. Añadir variables era una decisión tomada en grupo, a través del canal de Telegram en el que trabajaban. Lo «grave», según este organismo, es que cada comunidad autónoma ha dado esos datos de una forma, de modo que la principal preocupación en ese sentido fue buscar un consenso para unificar estos datos. En Datadista también comenzaron esta fiscalización de los datos desde antes del primer estado de alarma, cuando decidieron publicarlos en *datasets*, al ver que la publicación por parte de las autoridades era «bastante deficiente». De cierta forma, estos comunicadores trataron de realizar la función pública de la que se tenían que haber encargado las administraciones.

Los responsables de los portales de datos confirmaron que hubo una falta de coordinación entre las autonomías, pues la situación los desbordó. Esto se suma a la escasa cultura de datos abiertos, que hace que no sean conscientes de las posibilidades que ofrecen incluso para la propia administración (Entrevistado del portal de Aragón). De este modo, la falta de armonía en los datos abiertos autonómicos ha dificultado el trabajo de los comunicadores alternativos de la pandemia.

La labor de estos organismos reutilizadores difiere con lo que ha ocurrido en los medios tradicionales. Según EsCovid19Data, la mayoría se limitó a explicar lo que decían las notas de prensa de cada institución. Aun así, durante un tiempo hubo medios que tomaron como referencia a esta organización, a través de su repositorio de GitHub, aunque un tiempo más tarde esto cambió y pasaron a dar los datos ofrecidos por el Ministerio de Sanidad, por ser más homogéneos. La entrevistada de Datadista aseguró que los medios generalistas han publicado «de forma errónea» el número de fallecidos en las últimas 24 horas:

Los datos incorporados llegaban muchas veces con retraso incluso de meses, especialmente de comunidades autónomas como Cataluña en los momentos más complicados de algunas olas como fuimos capaces de analizar, por lo que, si se vinculaban con las 24 horas previas se daba la falsa sensación de repunte de fallecidos cuando la cifra ya iba a la baja lo que ponía en cuestión la eficacia de las medidas restrictivas. Esto consideramos que contribuía al mensaje de desinformación de aquellos que se oponían a dichas medidas (Entrevistada Datadista).

Las rutinas de los proyectos de monitorización de los datos epidemiológicos han sido similares y han contado con tres fases claramente diferenciadas: la extracción de los datos, la publicación de estos en un repositorio y la publicación de los informes diarios sobre la situación de la pandemia.

En primer lugar, la extracción de los datos ha estado semi mecanizada tanto para EsCovid19Data como para Datadista. Así, en EsCovid19Data indicaron que tuvieron tres formas diferentes de recopilarlos:

- Automatizada: en aquellas autonomías con portales de datos abiertos, se descargan los datos y se ubican en el CSV de EsCovid19Data.
- Semi automatizada: en las comunidades donde publicaban los datos en un archivo PDF, utilizaban un programa de *scraping* y ubican los datos en el CSV.
- Manual: la peor situación ha ocurrido en comunidades donde solo publicaban los datos en notas de prensa o incluso en un tweet («en ocasiones solo es una imagen», según EsCovid19Data). En este caso, hay personas que se han dedicado a crear una hoja de cálculo.

En segundo lugar, una vez disponían de los datos, estos se unificaban y se publicaban en sus respectivos repositorios en GitHub, con el objetivo de ser transparentes en este proceso y ofrecer a la sociedad un contenido de calidad que pudiera ser reutilizado.

Esto no solo ha servido para que sean usados por medios nacionales e internacionales, sino que fueron incluidos en el repositorio de la Universidad de Harvard y, nuestro mayor orgullo, han sido utilizados en casi una decena de *papers* por científicos que encontraron así una mejor fuente de datos que la que estaban ofreciendo las instituciones públicas en España (Entrevistada Datadista).

La última fase fue la de difusión de la información, donde los gráficos cobraron un especial protagonismo para facilitar la comprensión de los datos. Como medio de comunicación, Datadista también divulgó estos informes diarios en hilos diarios en Twitter y sumó a todo este proceso el estudio del BOE, la publicación de vídeos informativos y la participación en ruedas de prensa, entre otros.

Los errores en los contenidos realizados por los proyectos monitorizadores se han detectado gracias a los gráficos y a la constante revisión de los datos. Según señalaron, los errores correspondían a las administraciones en muchas ocasiones.

Las principales fuentes informativas con las que han trabajado estos proyectos han sido los datos oficiales publicados en los portales institucionales de las comunidades autónomas, en el Ministerio de Sanidad, en fuentes periodísticas (EsCovid19Data), en las series históricas del Instituto Carlos III, en el Instituto Nacional de Estadística y en bases de datos de otros ministerios (Datadista).

En ambos proyectos consideraron que su actividad ha servido para controlar a las instituciones públicas e impulsar la rendición de cuentas, pues ha puesto de manifiesto «las carencias y los problemas que hay» (Entrevistado de EsCovid19Data) y han cuestionado los datos. En Datadista aseguraron que «el periodismo independiente acaba permeando con sus investigaciones no solo a la sociedad sino a otros medios de mayor tamaño». Del mismo modo, han tratado de luchar contra la desinformación a través de datos fiables, veraces y contextualizados, que ayuden a comprender la pandemia.

Utilidad de las herramientas de transparencia

Los proyectos analizados se han nutrido de los datos publicados por las instituciones en sus portales digitales. En EsCovid19Data han considerado que la situación de la transparencia durante la pandemia ha sido mejorable, puesto que los datos no se han ofrecido en abierto en la mayor parte de las comunidades. Por este motivo, publicaron el manifiesto *Todavía es posible* (DatosCovid, 2019), en el que pidieron al Gobierno de España y a las comunidades autónomas la publicación de los datos de forma segregada,

accesible, anonimizada, actualizada, transparente y que permitiera la trazabilidad de estos. Este problema existe por la falta de cultura de transparencia. Desde Datadista, valoraron negativamente la gestión, por la falta de claridad, la publicación de los datos en PDF y la «ocultación de datos» en casos como el de las residencias. A ello se suma la paralización de las peticiones de información durante el primer estado de alarma, algo que también criticó el responsable del portal de datos de Castilla y León.

Los responsables de los proyectos destacaron aquellas comunidades que han publicado los datos en formato abierto y han permitido descargar el histórico de los datos.

Consideraron que el caso de Castilla y León «ha sido un paradigma» (Entrevistado EsCovid19Data). Sin embargo, para un usuario medio ha resultado complicado encontrar estos datos. Algunas comunidades incluso publicaban los datos en una red social concreta. Con ello coincidieron los responsables de los portales de datos entrevistados. El responsable de Castilla y León aseguró que la transparencia de la pandemia ha sido muy desigual, pues ha habido comunidades que lo han gestionado muy bien y otras no. El representante de Aragón señaló que el problema en muchas comunidades radica en que la información no fluye entre Sanidad y quienes gestionan los datos.

La transparencia de los datos epidemiológicos ha sido fundamental para evaluar las políticas con relación a la pandemia. Los comunicadores entrevistados consideraron que la apertura de los datos sí conduce a una mayor eficacia de las políticas públicas. Según los responsables de EsCovid19Data, eso ha sucedido en comunidades donde se ha gestionado bien, como Cataluña y Castilla y León, pues los datos claros y transparentes ayudan a enfrentarse conocer el problema, enfrentarse a ello e incluso a que haya personas que hayan creado modelos de predicción. La vacunación es una muestra de que la apertura informativa aumenta la efectividad de las medidas:

Que la transparencia promueve la eficacia se ha comprobado con la información diaria y por comunidades autónomas sobre el proceso de vacunación. A ninguna administración le gusta que sus votantes vean que se queda rezagada en un proceso tan importante o que se le empiezan a acumular dosis sin administrar (Entrevistada Datadista).

El tejido social puede aportar valor gracias a los datos si estos se publican de forma abierta y transparente, se eliminan barreras y se crean estructuras adecuadas. Aun así, en Datadista insistieron en que el sistema sería más efectivo si existiera un régimen sancionador respecto a la transparencia.

En cambio, existen dudas sobre si la transparencia ha incrementado la confianza hacia las instituciones, pues las comunidades más abiertas son más susceptibles de ser criticadas por los usuarios por los datos que comparten (Entrevistado EsCovid19Data). Asimismo, desde Datadista sugirieron que algunos políticos han difundido información en medios afines sobre la ocultación deliberada de datos por parte del Gobierno, «que ha podido suponer un daño a la imagen de las instituciones que no se correspondía con la realidad» (Entrevistada Datadista). En cambio, los responsables de los portales sí detectaron un aumento de la confianza, a pesar de que hay «escépticos» a quienes nunca se convence.

Según las personas entrevistadas, la transparencia puede ser útil para reducir la desinformación. En EsCovid19Data pusieron como ejemplo el País Vasco, donde los datos abiertos en el momento adecuado habrían podido «evitar nuevos brotes», pues la ciudadanía sería más consciente de la extensión de la pandemia y podría haber tomado mejores decisiones.

Sin embargo, queda un largo camino hacia la transparencia y la ciudadanía debe concienciarse para que esta pueda avanzar, desde el punto de vista de los entrevistados. Según los responsables de EsCovid19Data, ha habido un proceso de alfabetización y aprendizaje colectivo en torno a los datos abiertos durante la pandemia y, para Datadista, «ha permitido ver las costuras del sistema». En este sentido, el responsable del portal de Castilla y León auguró una gran transformación en años venideros.

Conclusiones

La pandemia ha puesto de manifiesto las debilidades del sistema de transparencia y datos abiertos en España. Las instituciones peor preparadas y con una débil cultura de la transparencia han destacado por difundir datos en formatos difíciles de reutilizar e incluso erróneos. Por otro lado, ha habido otras administraciones que han gestionado mejor la publicación de estos datos y son las que han permitido que la monitorización de los datos por parte de otros organismos haya sido más ágil.

El primer objetivo y a la primera pregunta de investigación planteaban la utilidad de los portales para fiscalizar la actividad institucional. Así, las herramientas que ofrece la transparencia son altamente eficaces para controlar y monitorizar al poder, así como para impulsar la rendición de cuentas de los gobiernos. Sin embargo, los reutilizadores

de información encontraron diversas dificultades durante la pandemia en aquellas instituciones donde no se cumplían unos requisitos mínimos. De hecho, trataron de suplir con su trabajo lo que las instituciones públicas no estaban haciendo. Por ello, resulta preciso reforzar las medidas de transparencia y apertura informativa. En Datadista sugirieron que la puesta en marcha de un régimen sancionador de la Ley de Transparencia podría aumentar su eficacia, donde incluso se pudieran incluir las resoluciones del Consejo de Transparencia que promueven la publicación de datos. Por su parte, los creadores de EsCovid19Data realizaron el manifiesto *Todo es posible*, en el que propusieron varias medidas a las instituciones para reforzar la transparencia, como la anonimización de los datos, un mayor nivel de desagregación y una mejor actualización, entre otros.

Los organismos reutilizadores de datos han encontrado grandes barreras en las administraciones públicas para extraer información, lo cual responde al segundo objetivo y su correspondiente pregunta de investigación. La gran desigualdad entre comunidades autónomas en la forma de difundir los datos ha sido uno de los principales obstáculos para los comunicadores alternativos. Mientras algunas autonomías publicaban los datos en abierto, con formatos reutilizables, otras solo en archivos PDF e incluso en imágenes. Asimismo, no todas las administraciones actualizaron igual los datos, ni realizaron los cálculos de la misma manera, lo cual dificultó el trabajo a los comunicadores a la hora de unificar la información. Es necesaria una coordinación entre las instituciones a la hora de retransmitir los datos abiertos, especialmente en cuestiones tan sensibles como la pandemia.

Durante el estado de alarma, además, se paralizaron las peticiones de información. Esto no es coherente, como señaló la entrevistada de Datadista, con la consideración del periodismo como servicio esencial, pues obstaculizó parte de esta labor. Las solicitudes de acceso a la información pública no deberían considerarse un trámite administrativo más por la relevancia que tienen.

Cuando la transparencia es de calidad resulta de enorme utilidad para los reutilizadores de información. Así, podemos resolver el tercer objetivo y su pregunta de investigación, que alude a la manera en la que los reutilizadores han utilizado los datos para informar sobre la pandemia. Los datos abiertos sirven para desarrollar narrativas innovadoras que ayuden a comprender la situación de la crisis sanitaria. Se pueden poner en marcha procesos semi automatizados, gracias a programas como Python, que ayuden a realizar

los cálculos que precisan. Además, la publicación de los *datasets* en repositorios como GitHub facilita aún más la labor de reutilización de la información por parte de diversos organismos. No solo sirve para informar a la ciudadanía, sino que estos datos se pueden aprovechar incluso para crear modelos de predicción epidemiológica, entre otras utilidades. En el manifiesto *Todo es posible*, impulsado por los creadores de EsCovid19Data, señalan que precisamente han surgido proyectos ciudadanos que han servido de fuente periodística y para la comunidad científica.

En cuanto al último objetivo y su pregunta de investigación, que hace referencia a la utilidad de la transparencia durante la pandemia para estas organizaciones, podemos afirmar que la apertura informativa y la reutilización de los datos por parte de organismos que monitorizan los datos ha sido fundamental para que estos realicen su actividad. Se abren ahora nuevos interrogantes sobre el uso de los datos públicos para combatir la desinformación desde estos organismos. Desde que comenzó la pandemia, los bulos y los contenidos falsos se han viralizado con gran rapidez. En este sentido, una fiscalización de los datos apoyada en fuentes informativas oficiales podría ayudar a la ciudadanía a comprender la realidad. Resultaría interesante abordar en un futuro investigaciones sobre este tema. Así, las personas entrevistadas coincidieron en señalar que la alfabetización en la cultura de la transparencia y los datos abiertos es esencial para contextualizar la información y aprender a diferenciar los contenidos falsos de los ciertos.

Bibliografía

- ALEIXANDRE-BENAVENT, Rafael; Lourdes CASTELLÓ-COGOLLOS; y Juan-Carlos VALDERRAMA-ZURIÁN (2020): «Information and communication during the early months of COVID-19: Infodemics, misinformation, and the role of information professionals», *El Profesional de la Información* 29(4), pp. 1–17. DOI: 10.3145.
- ALONSO-MUÑOZ, Laura y Andreu CASERO-RIPOLLÉS (2017): «Transparencia y monitorización en el entorno digital. Hacia una tipología de las plataformas impulsadas por la ciudadanía», *Revista Latina de Comunicación Social* (72), pp. 1351-1366.
- ANWAR, Ayesha; Meryem MALIK; Vaneeza RAEES y Anjum ANWAR (2020): «Role of Mass Media and Public Health Communications in the COVID-19 Pandemic», *Cureus* 12(9). DOI: 10.7759.

- CASERO RIPOLLÉS, Andreu (2020): «Impacto del Covid-19 en el sistema de medios. Consecuencias comunicativas y democráticas del consumo de noticias durante el brote», *El Profesional de la Información* 29(2), pp. 1–12.
- CASTILLO-ESPARCIA, Antonio; Ana-Belén FERNÁNDEZ-SOUTO e Iván PUENTES-RIVERA (2020): «Comunicación política y Covid-19. Estrategias del Gobierno de España», *El Profesional de la Información* 29(4), pp. 1–22. DOI: 10.3145.
- CHADWICK, Andrew (2017): *The hybrid media system: Politics and power*, Oxford, Oxford University Press.
- CIFUENTES-FAURA, Javier (2021): «Transparency in Spanish Government in Times of Covid-19», *Public Integrity* 0(0), pp. 1–10. DOI: 10.1080.
- DESAI, Angel; Pierre NOUVELLET; Sangeeta BHATIA; Anne CORI y Britta LASSMANN (2021): «Data journalism and the COVID-19 pandemic: opportunities and challenges». *The Lancet Digital Health* 3(10), e619-e621.
- DATOSCOVID19 (2021): «Manifiesto *Todavía es posible*», en línea: [<https://datoscovid19esposible.github.io/>](https://datoscovid19esposible.github.io/) (consulta: 18/03/2022).
- DÍEZ-GARRIDO, María, y Cristina RENEDO FARPÓN (2020): «La transparencia institucional y mediática del coronavirus. Un análisis de los portales de datos y de los medios de comunicación digitales en Iberoamérica», *Revista Latina de Comunicación Social* (78), pp. 393-418.
- GEHRKE, Marília (2020): «Transparency as a key element of data journalism. Perceptions of Brazilian professionals», *Computation + Journalism*. Boston, MA.
- KEANE, John (2009): *The Life and Death of Democracy*, Londres, Simon y Schuster.
- MATHEUS, Ricardo y Marijn JANSSEN (2020): «A Systematic Literature Study to Unravel Transparency Enabled by Open Government Data: The Window Theory», *Public Performance and Management Review* 43(3), pp. 503–534. DOI: 10.1080.
- MEIJER, Ronald; Peter CONRADIE y Sunil CHOENNI, Sunil (2014): «Reconciling contradictions of open data regarding transparency, privacy, security and trust», *Journal of Theoretical and Applied Electronic Commerce Research* 9(3). DOI: 10.4067.
- MESQUITA, Claudio; Anderson OLIVEIRA; Flavio SEIXAS y Aline PAES (2020): «Infodemia, Fake News and Medicine: Science and The Quest for Truth», *International Journal of Cardiovascular Sciences* 33(3), pp. 203–205. DOI: 10.36660

- MONTAÑA BLASCO, Mireia; Candela OLLÉ CASTELLÀ y Montse LAVILLA RASO (2020): «Impacto de la pandemia de Covid-19 en el consumo de medios en España», *Revista Latina* (78), pp. 155–167. DOI: 10.4185.
- NGUYEN, An y Daniel CATALÁN-MATAMOROS (2020): «Digital mis/disinformation and public engagement with health and science controversies: Fresh perspectives from Covid-19», *Media and Communication* 8(2), pp. 323–328. DOI: 10.17645.
- PARK, Sora y José Ramón GIL-GARCÍA (2020): «Open data innovation: Visualizations and process redesign as a way to bridge the transparency-accountability gap», *Government Information Quarterly* (January), 101456. DOI: 10.1016.
- SIERRA, Javier (2020): «Periodismo, comunicación institucional y transparencia: aprendizajes de la crisis sanitaria del COVID-19», *Revista de Comunicación y Salud* 10(2), pp. 569-591.
- TRAN, Bach Xuan; Anh Kim DANG; Phong Khanh THAI; Huong Thi LE; Xuan Thanh Thi LE; Toan Thanh Thi DO; Tu Huu NGUYEN; Hai Quang PHAM; Hai Thanh PHAN; Giang Thu VU; Dung Tri PHUNG; Son Hong NGHIEM; Thu Ha NGUYEN; Trung Dinh TRAN; Khanh Nam DO; Dat VAN TRUONG; Giap VAN VU; Carl A. LATKIN; Roger HO y Cyrod HO (2020): «Coverage of health information by different sources in communities: Implication for COVID-19 epidemic response», *International Journal of Environmental Research and Public Health* 17(10). DOI: 10.3390.
- YANG, Tong; Kai SHEN; Sixuan HE; Enyu LI; Peter SUN; Pingying CHEN; Lin ZUO; Jiayue HU; Yiwen MO; Weiwei ZHANG; Haonan ZHANG; Jingxue CHEN y Yu GUO (2020): «CovidNet: To bring data transparency in the era of COVID-19», *arXiv*. <http://arxiv.org/abs/2005.10948>.
- ZAROCOSTAS, John (2020): «How to fight an infodemic», *The Lancet* 395(10225), pp. 676. DOI: 10.1016/.