



Universidad de Valladolid



**PROGRAMA DE DOCTORADO EN ESPAÑOL: LINGÜÍSTICA,
LITERATURA Y COMUNICACIÓN**

TESIS DOCTORAL:

**LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS COMO ESTRATEGIA COMUNICATIVA**

Presentada por María Díez Garrido para optar al grado
de Doctora por la Universidad de Valladolid

Dirigida por:
Eva Campos Domínguez

«Obedece más a los que enseñan que a los que mandan»
(Agustín de Hipona)

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis no tendría ningún sentido si no fuera porque en el viaje me he acompañado de buenas personas a las que quiero expresar mi agradecimiento.

Quiero agradecer esta tesis, en primer lugar, a mi directora, la Profesora Eva Campos Domínguez. Sin ella, hoy no estaría aquí, pues fue quien me animó a iniciarme y enamorarme de la investigación. Ella representa todo lo que quiero ser: una gran profesional, pero sobre todo una persona excepcional que sabe guiar y aconsejar en los momentos más oscuros y convertirlos en luminosos. Gracias por mostrarme el camino y por querer que brille. Gracias por ser luz.

Quiero dar las gracias también a mi familia. A mi madre, mi padre y mi hermano Jorge, que son el mejor ejemplo a seguir que tengo, me calman, me ayudan, me apoyan en todo y me mantienen con los pies en el suelo. Espero que algún día os podáis sentir tan orgullosos de mí como yo de vosotros.

También gracias al resto de mi familia. A mis primas y primos, en especial a los buhardilleros, que cada semana me regalan sonrisas y anécdotas. Me dan juventud. A mis tías y tíos, a mis abuelas, sobre todo a Carmina, que es un ejemplo de mujer trabajadora y luchadora.

Gracias a mis amigas y amigos. A Elvira, por escucharme siempre, a Henar, Sara, Natalia, Marcos, Iago, Joma, Aarón, Selma, Irene, Cristóbal. Habéis sido un oasis en un desierto y me hacéis disfrutar de la vida cada día. También a todo el grupo de periodistas que un día conocí en alguna rueda de prensa: a Alba, Sesi, Fer, Iván, Diego, Isma, Carla, Berta. Por las noches de bailes y los días de carcajadas. Y a Andrés, por aparecer por casualidad y ser uno de los mejores regalos de esta tesis. Gracias a todos por vuestro apoyo incondicional y por regalarme momentos inolvidables.

Gracias a Edu, por haberme arropado con tus palabras y acciones. Tu confianza me ha permitido volar más alto y libre y no puedo estar más agradecida de haber crecido contigo.

Gracias a las mujeres que forman el Grupo de Reflexión y Estudio de la Comunicación Online, a Dafne, que me lleva acompañando desde 2010 en esta locura y me ayuda con todo, a Cristina Renedo y Cristina González. Habéis sido un apoyo fundamental, con vuestras ideas, palabras y consejos. Seguiremos trabajando para llegar más alto.

A la profesora Marta Cantijoch y al profesor Rafael Rubio, por acogerme en la Universidad de Mánchester y el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y ayudarme a mejorar esta tesis doctoral.

Gracias a mis compañeras y compañeros de doctorado, especialmente a quienes han estado junto a mí en ese pequeño despacho al que cariñosamente llamamos “zulo”. A Pablo Arconada, Samuel, Javier, Pablo Berdón, Diego, César, David, Patricia, Cristina, Itziar, Lucía, Alberto, Álvaro, Ana... Sois muchos los que alegráis cada día de tesis y hacéis más sencillo el difícil camino de la investigación.

También al resto de docentes en el área de Periodismo, por cada palabra de ánimo que me habéis dado al cruzaros conmigo por los pasillos. Gracias a la Universidad de Valladolid, por el contrato predoctoral que he recibido y, en especial, al Departamento de Historia Moderna, Contemporánea y de América, Periodismo y Comunicación Audiovisual y Publicidad, por todo el apoyo prestado.

Por último, y aunque pueda parecer extraño agradecer algo a un lugar, quería dar las gracias a la Facultad de Filosofía y Letras. Para mí no solo ha sido un edificio o una facultad, representa mi camino. Sus paredes me han visto estudiar, trabajar, enamorarme, hacer amistades, dar clase y me están viendo ahora culminando una de las etapas más importantes de mi vida. Gracias a todas las personas que me ha dado este lugar.

ÍNDICE

RESUMEN	13
----------------------	-----------

ABSTRACT	15
-----------------------	-----------

CAPÍTULO 0. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	17
--	-----------

1. El estudio académico de la transparencia	17
2. Justificación de la investigación	24
3. Objetivos de la investigación	27
4. Hipótesis y preguntas de investigación.....	28
5. Metodología, fuentes y estructura de la investigación	29

PARTE I. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA.....	33
--	-----------

CAPÍTULO 1. LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS: ORIGEN, DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL.....	33
--	-----------

1. Origen del término «transparencia» y su auge en las democracias occidentales.....	33
2. Gobiernos transparentes y su función en la ciudadanía	40
3. Implicaciones de la transparencia.....	43
4. El acceso a la información como garantía para la transparencia.....	53
5. La rendición de cuentas en un sistema transparente	55
6. Los portales de transparencia y datos abiertos	57
7. La transparencia como pilar del Gobierno abierto junto a la participación y la colaboración	61

7.1. La participación en un Gobierno abierto	64
7.2. La colaboración en un Gobierno abierto.....	66
8. El marco normativo internacional de la transparencia y del acceso a la información	68
9. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: antecedentes y legislación actual.....	79
9.1. Antecedentes legales de la Ley de Transparencia	79
9.2. Normativa actual: la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.....	83
9.2.1. Proceso de creación de la normativa.....	83
9.2.2. Disposiciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.....	87
9.2.3. Recepción de la ley y límites de la norma.....	91
9.3. Más transparencia en las normativas posteriores.....	95

CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS: EL DESARROLLO DE SU PRESENCIA EN INTERNET Y SU APERTURA INFORMATIVA..... 101

1. Partidos políticos transparentes: las páginas web como las plataformas donde se ejerce la transparencia.....	101
2. La evolución de las páginas web de los partidos políticos.....	104
3. Características y evaluación de las páginas web de los partidos políticos para la transparencia	115
4. El marco legal de la transparencia y financiación de los partidos políticos	121
5. De partidos transparentes a partidos abiertos	129

CAPÍTULO 3: LA FISCALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN COMUNICATIVA 133

1. Medios de comunicación: el cuarto poder y su relación con la transparencia.... 133
 - 1.1. Los medios de comunicación frente a la transparencia de la política 133
 - 1.2. Los nuevos roles de los periodistas en la era de la transparencia 137
2. La ciudadanía y la transparencia: la participación en la red y el uso del acceso a la información 141
 - 2.1. La monitorización cívica de datos de los partidos políticos 144
 - 2.2. El uso de los datos públicos y de los partidos por parte de la ciudadanía .. 157
3. Organismos públicos fiscalizadores de la información partidaria 166
 - 3.1. El Consejo de Transparencia y su relación con los partidos políticos 166
 - 3.2. El Tribunal de Cuentas y su relación con los partidos políticos 170

PARTE II. TRABAJO DE CAMPO 175

CAPÍTULO 4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ABIERTOS 175

1. Un nuevo escenario en la comunicación de los partidos políticos 175
 - 2.1. Planteamiento y definición del estudio..... 176
 - 2.2. Selección del panel de expertos..... 177
 - 2.3. Elaboración y resultados de los cuestionarios en dos etapas 180
 - 2.3.1. Elaboración del primer cuestionario..... 180
 - 2.3.2. Resultados del primer cuestionario..... 181
 - 2.3.3. Elaboración del segundo cuestionario 196
 - 2.3.4. Resultados del segundo cuestionario 199
3. Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos 207
4. Evaluación de los partidos políticos abiertos en España 231
 - 4.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra 231
 - 4.2. Hipótesis específicas..... 232
 - 4.3. Descripción de la investigación 233
 - 4.4. Resultados de la evaluación de la situación de los partidos políticos españoles: el reto de la participación y la colaboración 245

5. Apreciaciones finales del estado de los partidos políticos abiertos.....	268
---	-----

CAPÍTULO 5. LA TRANSPARENCIA COMO ESTRATEGIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES..... 273

1. Introducción: Los partidos políticos como emisores de su transparencia	273
2. Entrevistas en profundidad a los responsables de transparencia	274
2.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra	274
2.2. Hipótesis específicas.....	276
2.3. Descripción de la investigación	277
2.4. Resultados de las entrevistas en profundidad a los partidos políticos	278
3. Estudio de las propuestas de los partidos políticos respecto a la transparencia	314
3.1. Análisis de las propuestas programáticas de los partidos políticos.....	315
3.1.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra	315
3.1.2. Hipótesis específicas.....	317
3.1.3. Descripción de la investigación	318
3.1.4. Resultados del análisis de los programas electorales.....	319
3.2. Análisis de las iniciativas propuestas en el Congreso de los Diputados	351
3.2.1. Objetivos de la investigación	351
3.2.2. Hipótesis específicas.....	352
3.2.3. Descripción de la investigación	352
3.2.4. Resultados del análisis de las iniciativas en el Congreso de los Diputados	353
4. Apreciaciones finales del estudio de las estrategias de los partidos políticos....	368
4.1. Entrevistas en profundidad a los responsables de la transparencia	369
4.2. Análisis de las propuestas programáticas de los partidos políticos.....	372
4.3. Análisis de las iniciativas propuestas en el Congreso de los Diputados	374

CAPÍTULO 6. LA PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR PARTE DE LOS ÓRGANOS FISCALIZADORES DE LA INFORMACIÓN 377

1. Introducción: estudio de los órganos fiscalizadores de la información de los partidos políticos	377
2. La percepción de la transparencia de los partidos políticos por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	378
2.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra	378
2.2. Hipótesis específicas.....	379
2.3. Descripción de la investigación	379
2.4. Resultados: la transparencia de los partidos políticos, un escaparate que debe mejorar	381
3. Los medios de comunicación como fiscalizadores de la información	391
3.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra	391
3.2. Hipótesis específicas.....	391
3.3. Descripción de la investigación	392
3.4. Resultados del estudio de los medios de comunicación: escasa fiscalización de la transparencia de los partidos políticos.....	395
4. Apreciaciones finales del estudio del estudio de la percepción de la transparencia por parte de los fiscalizadores.....	409
4.1. Entrevista en profundidad al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno	409
4.2. Análisis de la fiscalización de los partidos políticos por parte de los medios de comunicación	411
5. Las organizaciones de monitorización de partidos políticos (OMPP): un reto de futuro	414

**CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES FINALES: CONSIDERACIONES
GENERALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN 417**

1. Introducción a las conclusiones 417

2. Cumplimiento de los objetivos 417

3. Cumplimiento de las hipótesis y resolución de las preguntas de investigación
..... 421

4. Discusión y conclusiones finales 426

5. Futuras líneas de investigación 429

**CHAPTER 7. FINAL CONCLUSIONS: GENERAL
CONSIDERATIONS AND FUTURE LINES OF RESEARCH 433**

1. Introduction to the conclusions 433

2. Meeting objectives 433

3. Confirmation of the hypotheses and answering the research questions . 437

4. Discussion and final conclusions 442

5. Future lines of research 444

BIBLIOGRAFÍA 447

ÍNDICES DE TABLAS, GRÁFICOS E IMÁGENES..... 489

1. Índice de tablas..... 489

2. Índice de gráficos..... 491

3. Índice de imágenes..... 491

ANEXOS 495

1. Estudio Delphi para la realización de una Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos.....	495
1.1. Panel de expertos para el estudio Delphi	495
1.2. I Cuestionario	498
1.3. II cuestionario sobre partidos políticos abiertos	509
2. Metodología para evaluar la apertura los partidos políticos.....	521
3. Entrevistas semiestructuradas en profundidad a los responsables de los partidos políticos	530
4. Análisis de las propuestas programáticas electorales de los partidos políticos .	532
5. Análisis de las iniciativas parlamentarias de los grupos del Congreso de los Diputados sobre transparencia	533
6. Entrevista en profundidad a Javier Amorós Dorda, presidente en funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.....	534
7. Análisis de las noticias sobre la transparencia de los partidos políticos en cibermedios	537

RESUMEN

Esta tesis doctoral presenta un exhaustivo estudio de la transparencia de los partidos políticos españoles y su desarrollo como estrategia de comunicación política durante la XII legislatura (2016-2019) en España. Se parte de una perspectiva teórica multidisciplinar en el marco del Gobierno abierto, la transparencia y la comunicación digital.

La tesis comienza con una revisión teórica sobre la transparencia en los sistemas democráticos, el desarrollo de la apertura informativa en los partidos políticos y la función de los organismos fiscalizadores, entre los que se encuentran el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los medios de comunicación. Mediante una metodología mixta, basada en técnicas cualitativas y cuantitativas, se pretende conocer el alcance de la transparencia en estas formaciones políticas, plantear sus limitaciones y retos de futuro.

Las conclusiones permiten señalar que, aunque las formaciones españolas han avanzado en el desarrollo de su publicidad activa, aún no son lo suficientemente abiertos, especialmente en lo referente a la accesibilidad, la deliberación, la toma de decisiones y la colaboración. Si bien, la transparencia se ha convertido en una estrategia de comunicación para los partidos políticos que pretenden con ella mejorar su imagen y recuperar la confianza ciudadana. Las promesas de los partidos sobre transparencia en sus programas electorales no se han traducido, en el periodo de estudio, en medidas reales tomadas en el Congreso de los Diputados. Los organismos fiscalizadores, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno requieren de mayores recursos para monitorizar la transparencia de los partidos políticos, mientras que los medios de comunicación no evalúan a las formaciones como sería esperable. Todo ello trazar líneas de trabajo futuras en el ámbito de la comunicación de los partidos políticos españoles en materia de transparencia.

Palabras clave: Transparencia, Comunicación política, Partidos políticos, Gobierno abierto, Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

ABSTRACT

This PhD thesis involves a comprehensive study of political transparency and its development as a communication strategy during the 12th parliamentary term in Spain. The analysis performed here is based on a multidisciplinary theoretical approach in the context of open governance, transparency and digital communication.

The thesis begins with a theoretical review of transparency in democratic systems, the development of information openness in political parties and the role of auditing bodies, including the Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (Council on Transparency and Good Governance – hereinafter CTBG) and the media. Employing a mixed methodology, based on qualitative and quantitative techniques, the intention here is to determine the scope and limits of political transparency in Spain and the challenges that it poses for the future.

In light of the conclusions, it is possible to claim that, although the four Spanish political parties under study have made progress in the development of their active publicity, they still are not sufficiently open, especially in relation to accessibility, deliberation, decision-making and collaboration. Nonetheless, transparency has become a communication strategy for political parties, which leverage it to improve their image and to regain the citizenry's trust. The promises made by these political parties about transparency in their electoral programmes did not lead, at least not during the study timeframe, to the Congress of Deputies implementing any real measures. The auditing bodies, including the CTBG, require greater resources to monitor the transparency of political parties, while the media do not assess them as would be expected. All of which opens up new lines of research in the field of political communication in Spain with respect to transparency.

Keywords: Transparency, Political Communication, Political Parties, Open Government, Transparency Council and Good Government.

CAPÍTULO 0. INTRODUCCIÓN. OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

1. El estudio académico de la transparencia

Esta tesis doctoral se desarrolla en torno al concepto de transparencia informativa, que hace referencia a la publicación de datos relevantes para el desarrollo de las democracias o, tal y como define el Diccionario del Español Jurídico (DEJ, 2019), «a la obligación de las administraciones públicas y otras entidades públicas y privadas, como los partidos políticos o las entidades subvencionadas, de dar a conocer periódicamente los datos más relevantes de su actividad, con los elementos económicos y presupuestarios correspondientes, así como facilitar a las personas el acceso a la información pública contenida en documentos y archivos que aquellas custodian».¹

La transparencia informativa ha derivado en diferentes políticas y normativas a nivel regional, nacional e internacional, como se desarrollará a lo largo de esta investigación, y afecta a las instituciones, las empresas y las diferentes organizaciones que reciben financiación pública que estructuran una sociedad, desde los sindicatos y las ONG a los partidos políticos, que es lo que exploraremos en esta tesis. Se compone de aquellas medidas cuyo objetivo es abrir la información a la sociedad de una forma accesible.

Numerosos estudios (Ramaswamy, 2016; Bertot *et al.*, 2010A; Fenster, 2011, entre otros) han señalado que la transparencia es un elemento imprescindible para la erradicación de la corrupción política, uno de los grandes problemas de

¹ Información disponible en: <https://dej.rae.es/lema/transparencia> (Consultado el 26/10/2019)

las democracias en la actualidad y que ha influido en el deterioro de la confianza en el sistema. En este sentido, aporta herramientas para que los ciudadanos ejerzan un control permanente hacia el gobierno y los gobernantes.

Los estudios académicos han tratado de aclarar el significado del término anglosajón *accountability*, que español se traduce como rendición de cuentas (Sánchez González, 2014) –ante la ausencia de un término exacto- y que es precisamente una consecuencia de la transparencia (Fox, 2007). Mientras que la apertura informativa consiste en que la información relevante sea accesible a los ciudadanos, la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los políticos de responder a las exigencias de los ciudadanos en este sentido (Armstrong, 2005).

Se ha estudiado desde distintos campos de las Ciencias Sociales, como el Derecho, la Administración Pública, la Economía y la Comunicación, aunque Ruvalcaba-Gómez y Criado (2016) ponen de manifiesto que a transparencia se ha investigado principalmente desde la perspectiva de la Administración Pública, seguido por las Ciencias Computacionales y los Sistemas de la Información.

En esta tesis doctoral se abordará la investigación de la apertura informativa desde el campo de la Comunicación como dos elementos unidos, dado que el desarrollo de la transparencia tiene que ver con la comunicación de los gobiernos a sus gobernantes.

En concreto, se estudiará desde el punto de vista de la Comunicación Política y se explorará la transparencia informativa de los partidos políticos españoles. Por este motivo, se tendrán en cuenta las estrategias de comunicación de las principales formaciones del país, además de la apertura desde el punto de vista de la transparencia, la participación y la colaboración de sus páginas web. También se estudiará su discurso en los programas electorales, las estrategias que han tenido en cuenta en el desarrollo de sus portales y las medidas que han tratado de proponer en el Congreso de los Diputados. Por último, se ha tenido también en cuenta la fiscalización de esta apertura por parte del organismo

encargado de ello, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como por parte de los medios de comunicación.

Aunque de forma general los estudios han tendido a mostrar los aspectos positivos de la transparencia, otros autores han destacado las consecuencias negativas que, en su opinión, puede tener su implantación y desarrollo. Las voces a favor de la transparencia se basan fundamentalmente en el derecho a la información, ya que hace que este derecho sea pleno, al permitir conocer al ciudadano toda la información relevante y capacitarle para poder exigir el desvelamiento de información. Esta visión positiva también se fundamenta en los valores democráticos que otorgan el poder al pueblo, en la lucha contra la corrupción y en la eficiencia de las medidas políticas que tiene como consecuencia. Los optimistas explican que los beneficios de la transparencia no solamente serán para el público que reciba información, sino que todas las partes se ven beneficiadas: «La transparencia no es sólo una obligación o requisito legal para los gestores públicos, sino también una herramienta en su interacción con las partes interesadas» (Douglas y Meijer, 2016:11).

En cambio, las voces en contra de la transparencia aluden al peligro que supone para la seguridad nacional y al daño a la privacidad de las personas a la que conduce la publicación de datos en una sociedad transparente (Florini, 2007).

La transparencia informativa va de la mano de otros dos fenómenos relacionados entre ellos, que son el Gobierno electrónico y el Gobierno abierto. Las políticas de transparencia se consideran una parte del *e-government* o Gobierno electrónico, ya que comparten con este proceso el objetivo de mejorar los servicios de las administraciones públicas, además de mantener a los ciudadanos informados para que puedan participar en la toma de decisiones (Villoria, 2015). El *e-government* se define como el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación con el objetivo de mejorar los servicios administrativos de un gobierno (Guillamón *et al.*, 2016).

El concepto de Gobierno abierto, por su parte, hace referencia a la *apertura de las ventanas* del sector público (Ramírez-Alujas, 2011) y consiste en un cambio

en la forma en la que se ha gobernado hasta ahora, de forma que las administraciones basen su funcionamiento en la transparencia de la información pública, el fomento de la participación ciudadana y la colaboración entre las instituciones y la población (Campos y Corojan, 2013). Junto con la participación y la colaboración, la transparencia es uno de los tres pilares que sustentan el Gobierno abierto.

La principal diferencia entre el Gobierno electrónico y el Gobierno abierto es que el primero consiste en un desarrollo técnico de los servicios administrativos, mientras que el segundo supone un cambio en la mentalidad de los gobernantes y de los ciudadanos, con el objetivo de que todas las medidas políticas y económicas estén basadas en los tres principios que lo componen: transparencia, participación y colaboración (Campos y Corojan, 2013). Por ello, estos dos fenómenos se tendrán en cuenta en el desarrollo de esta tesis doctoral, pues han sido esenciales para la extensión de la transparencia y la apertura de datos y han ayudado a que tanto los políticos como la ciudadanía estén concienciados acerca de estos términos.

La evolución de la transparencia ha ido de la mano de las nuevas tecnologías y son dos elementos que no se pueden separar. De hecho, las normativas de acceso a la información han evolucionado al tiempo que lo hacían las herramientas digitales. Internet y las nuevas herramientas han afectado al funcionamiento de la sociedad y, en especial, a la comunicación

La academia ha investigado las repercusiones que el incremento de información que posibilita Internet ha tenido en la sociedad en distintos ámbitos: permite conocer de forma rápida y directa infinitas cantidades de datos, comunicarse con otros individuos, compartir el conocimiento, aprovechar la información para múltiples beneficios propios, etc. El desarrollo de Internet, para muchos (Bertot *et al.*, 2010A; Sivarajah *et al.*, 2015; Song y Lee, 2016) implica una promoción de la cultura de la transparencia, por lo que el aumento de la cultura de la transparencia irá acompañado del crecimiento del uso de las nuevas tecnologías.

En los últimos años los ciudadanos han demandado una mayor transparencia, que sea accesible a través de Internet, ya que, en términos generales, supone una mayor facilidad de acceso. Asimismo, que los datos se encuentren en Internet hace posible que esta información esté mejor ordenada de cara al público, lo que acelera los procesos de búsqueda. Es necesario destacar que la transparencia no supone la difusión de cualquier información *per se*, sino que se deben publicar aquellos datos públicos de relevancia para los ciudadanos.

El país pionero en materia de Gobierno abierto fue Estados Unidos. Cuando Barack Obama ganó las Elecciones Presidenciales de 2008, realizó la promesa de formar un Gobierno abierto, basado en la transparencia, la participación y la colaboración (McDermott, 2010). Para ello, desarrolló la *Freedom of Information Act* (FOIA) ya existente y se tomaron diversas medidas entre las que destacaba la creación de un Departamento de Gobierno abierto (*Open Government Directive*) que guiase al resto de departamentos en esta materia (Corrêa *et al.*, 2014).

En España, existe una cultura de la transparencia muy débil respecto a los países anglosajones, como destacan La Rosa y Sandoval-Martin (2016). Así lo demuestra el hecho de que no existiera una regulación sólida a nivel estatal del acceso a la información hasta la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en diciembre de 2013, una normativa que, además, no contó con el consenso de todos los partidos políticos representados en el Congreso de los Diputados.

Con anterioridad a la LTBG, existían diversas limitaciones a la hora de acceder a la información pública, pues era algo sin regular. El derecho a la información se mencionaba en el artículo 105 de la Constitución y de forma muy superficial en la Ley 30/1992, que permitía el acceso de los ciudadanos a documentos públicos, aunque con numerosas limitaciones. Desde entonces, poco se avanzó en este campo hasta 2013, cuando el Partido Popular aprobó esta ley en el Congreso de los Diputados. En el capítulo quinto de esta tesis doctoral se explican los posibles intentos de reforma de la Ley de Transparencia.

Esta ley ha supuesto que diversas instituciones se hayan visto obligadas a cumplir con un deber de transparencia, como en el caso de las instituciones ejecutivas autonómicas, las empresas públicas, los sindicatos y los partidos políticos. Las formaciones políticas de mayor relevancia tienen en su página web un apartado dedicado exclusivamente a la transparencia desde hace unos años como consecuencia del desarrollo de la cultura de la transparencia en España.

Precisamente en la norma se expone que las páginas web de los partidos políticos son donde se debe ejercer la transparencia. Dader *et al.* (2011) destacan que las páginas web pueden ser un soporte ideal para el marketing digital y para la difusión de mensajes durante una campaña electoral. Pero estos autores afirman que esta labor se ve cumplida ya en los medios tradicionales y, por tanto, las páginas webs pueden servir para una función más democrática y deliberativa. Internet promueve el intercambio de opiniones y la compartición de documentos, lo cual incrementaría los niveles de transparencia (Dader *et al.*, 2011).

Existe, además, la responsabilidad de una serie de actores de la sociedad que consiste en controlar que los políticos ejerzan la transparencia de forma correcta y que pretendan fomentar estos valores en la sociedad. En esta tesis doctoral, estudiaremos como tal a los medios de comunicación y al órgano público fiscalizador (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno).

Las estrategias de transparencia están directamente conectadas con el funcionamiento de los medios de comunicación (Zafra, 2013). Al fin y al cabo, ambos fenómenos trabajan con la misma materia, que es la información. La transparencia y los medios de comunicación pueden alimentarse recíprocamente, puesto que el objetivo es que la información publicada en los portales de datos sea reutilizada, ya sea por ciudadanos, empresas o periodistas.

Los medios de comunicación también se han enfrentado en los últimos años a una profunda transformación, como consecuencia de la llegada de las herramientas digitales. En primer lugar, los medios de comunicación se han

ajustado al ciberespacio en forma y han aparecido los cibermedios, que se encuentran en un ecosistema de constantes cambios (López-García *et al.*, 2016).

En segundo lugar, los profesionales de la comunicación se han adaptado a un mundo en el que prevalece una sobreabundancia de información, debido a la inmensidad de fuentes que existen en Internet. Los periodistas han pasado de un sistema en el que ellos debían buscar los datos a otro en el que deben juzgar qué fuentes son fiables e interesantes (Crucianelli, 2013). Es así como nace el periodismo de datos, que es heredero del periodismo de precisión, que se basa en el análisis de bases de datos de un gran volumen y su difusión de una forma sencilla de entender para el público general: visualizaciones, infografías, conjuntos de datos (Ferrerías Rodríguez, 2016). El desarrollo del periodismo de datos va de la mano de la evolución de la transparencia, puesto que los profesionales se nutren de los datos que se publiquen, especialmente por parte de las administraciones públicas (La Rosa y Sandoval Martín, 2016).

Como perros guardianes del poder (Coronel, 2008), los medios y los periodistas deben ser fiscalizadores de la información que publican las instituciones y otros organismos. Deben comprobar si estos datos son ciertos, publicar la información más relevante que exista en las enormes bases de datos y promover la cultura de la transparencia.

Los ciudadanos, por su parte, son los principales beneficiados por las políticas de transparencia informativa, ya que el objetivo de esta es que tengan conocimientos suficientes para tomar decisiones. Hasta el momento, se ha considerado que no existe una alta penetración de la transparencia en la sociedad. En concreto, el uso del Portal de Transparencia del Gobierno ha sido bajo, como ya señalaban en 2016 Gértrudix *et al.*, 2016 –y los datos no han mejorado en exceso con el paso de los años²–, por lo que resulta preciso

² Gobierno de España (2019) Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia. Información disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:9eb5d142-a5e3-4ca1-b908-8c11c3796413/2019_08_31_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Consulta: 2/12/2019)

extender la cultura de la transparencia especialmente entre la ciudadanía, para que se implique más en la toma de decisiones, y para que las políticas llevadas a cabo al respecto sean de utilidad. Al mismo tiempo, los ciudadanos no son solo beneficiados por estas políticas, sino que pueden ejercer como fiscalizadores que controlen a los políticos y les exija una mayor transparencia. Muchas organizaciones ciudadanas se dedican a fomentar la transparencia y a realizar diferentes actividades que evalúan si los políticos son transparentes.

En cuanto a los órganos públicos fiscalizadores, existen dos organismos financiados de forma pública cuya función consiste en controlar al poder de diferentes formas. El Consejo de Transparencia se creó como consecuencia de la aprobación de la Ley de Transparencia y su objetivo es comprobar que los actores obligados la cumplan, así como fomentar la transparencia con diferentes actividades, como cursos de formación y diversas publicaciones. El Tribunal de Cuentas, en cambio, tiene la función de fiscalizar las cuentas de las instituciones, así como su gestión económica.

Cada uno de estos actores fiscalizadores tiene funciones diferentes y puede favorecer a extender la cultura de la transparencia y a controlar que esta se ejerza de forma adecuada desde distintos puntos de vista.

2. Justificación de la investigación

La elección del tema de esta tesis doctoral se ha basado en la escasa literatura científica existente en torno a la transparencia de los partidos políticos. Tras haber revisado los pertinentes estudios académicos, se puede afirmar que estos se han centrado de forma general en la transparencia de las instituciones— ya sea de parlamentos (Norris, 2001; Campos, 2011; Leston-Bandeira y Thomson, 2013; Rubio, 2014, Olasina, 2014), gobiernos locales (Piotrowski y Van Ryzin, 2007; Armstrong, 2011; Bonsón *et al.*, 2012) o comparaciones internacionales (Alt y Lassen, 2006; Huijboom y Van den Broek, 2011; Murillo, 2015)— pero no se ha abordado la transparencia de los partidos políticos con suficiente profundidad. Si bien es cierto que existen estudios e informes que indican el nivel

de transparencia de las formaciones respecto a un índice concreto –como los de Transparencia Internacional, la Fundación Compromiso y Transparencia, Dyntra–, resulta necesario realizar una investigación en profundidad sobre las formaciones, dada la desconfianza de la ciudadanía en ellas (CIS, 2019).

La pertinencia de su estudio surge de la función que ejercen los partidos políticos como representantes y gestores de la función pública. Según Manin (1998), el sistema de partidos políticos trata de representar mejor a la sociedad, pero la consolidación de los partidos de masas los ha conformado como una élite alejada de la sociedad. Vallès (2006) añade que los partidos de masas ahora son partidos de electores, que movilizan a la sociedad cuando se celebran comicios y en los que se difumina la función de sus programas.

Los partidos políticos cumplen, independientemente de su modelo, con funciones de «articulación y de agregación de intereses, de legitimación, de socialización, de representación y participación, y de formación de una elite dirigente, con mayor o menor intensidad» (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001: 18). Estos, de forma libre e igualitaria, son los órganos compuestos con personas con afinidades políticas que compiten por el poder con unas del juego muy específicas y representadas en los comicios (Tamez González y Aguirre Sotelo, 2015). En España, existe cierta desproporcionalidad en la representación de los partidos, que perjudica a las formaciones con un apoyo territorial más disperso (Anduiza y Liñeira, 2006).

En el nuevo panorama político, muy influido por los nuevos movimientos sociales, emergen los partidos-movimiento (Kitschelt, 2006), que adquieren las características organizativas de dichos movimientos, más horizontal y participativa que los partidos tradicionales, así como con una menor jerarquía. Para De Sousa Santos (2015), Internet juega un papel fundamental en los partidos-movimiento, especialmente en lo referente a las nuevas formas de interacción. En estas formaciones, la transparencia y la rendición de cuentas son factores esenciales.

En esta línea, el rol de los partidos políticos es muy cambiante y evoluciona en función de las necesidades del momento. Sánchez-Duarte (2015) destaca el papel de la Red como soporte para realizar las nuevas políticas. En un estudio sobre la formación Podemos, Meyenberg (2017) hace referencia a la capacidad de este partido de construir una esfera pública 2.0, que le permite ser muy eficaz en cuanto al uso del ciberespacio. La autora menciona las posibilidades de los partidos en las «ágoras virtuales» para convocar procesos deliberativos y participativos.

Esta tesis doctoral aspira a poner de manifiesto el contexto de transparencia informativa en el que se encuentran los partidos políticos españoles y cómo esta puede servir para recuperar la confianza del electorado.

En segundo lugar, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno aprobada en 2013 obligó por primera vez a las formaciones españolas a publicar ciertos contenidos en sus páginas web. Sin embargo, muchos autores han considerado insuficiente la LTBG y sería interesante comprobar si los partidos simplemente cumplen con la normativa o si desarrollan su transparencia más allá de esta ley. Asimismo, se intentará señalar los aspectos que se pueden mejorar de la normativa mencionada.

En tercer lugar, resulta interesante investigar el discurso de los partidos políticos respecto a la transparencia. Al no existir una cultura de la transparencia en España, resulta necesario conocer cómo entiende cada formación política que se debe desarrollar la apertura informativa.

En cuarto lugar, al estudiarse desde el punto de vista de la Comunicación Política, cabe preguntarse de qué forma los medios de comunicación son conscientes del desarrollo de la transparencia de los partidos políticos y en qué medida estos han usado las herramientas que la transparencia les aporta. Precisamente los periodistas y los medios de comunicación pueden ejercer de fiscalizadores del poder y, por ello, surge un interés por conocer su actividad en esta línea.

Asimismo, ya que existen dos órganos financiados públicamente que se encargan de evaluar la transparencia (Consejo de Transparencia) y de fiscalizar la información económica de las instituciones y los partidos políticos (Tribunal de Cuentas), en esta tesis doctoral se comprobará si verdaderamente son organismos que actúan con independencia para el caso que nos ocupa y cuáles son sus funciones respecto a la transparencia de los partidos políticos.

3. Objetivos de la investigación

El objetivo general de esta tesis doctoral es comprobar si la transparencia informativa ha pasado a ser en los últimos años uno de los ejes fundamentales en el discurso de los partidos políticos de España y si su desarrollo se fundamenta en su imagen y en el marketing electoral. Pretendo estudiar el nivel de apertura de las formaciones políticas, así como el papel de los actores fiscalizadores de esta información.

Esta tesis doctoral se estructura en torno a los siguientes objetivos específicos:

1. Estudiar la introducción y difusión de la transparencia en el discurso comunicativo de las formaciones políticas españolas. Señalar el modo en que estos entienden la transparencia, conocer las medidas que proponen las formaciones y determinar de qué forma se refleja en las iniciativas públicas.
2. Proponer una metodología que estudie el concepto de «partidos políticos abiertos», un término que trata de adaptar los principios del Gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) a las formaciones políticas, que permita observar cómo se están desarrollado estos conceptos en nuestro país, detectar la concepción que los partidos tienen acerca de la transparencia y observar su eficacia, desde el punto de vista de la calidad informativa y mejora democrática.

3. Investigar las funciones y actividades que realiza el organismo público que se encarga de fiscalizar la transparencia: el Consejo de Transparencia. Estudiar el alcance que estos tienen en el caso de los partidos políticos.
4. Analizar la forma en la que los medios de comunicación utilizan las herramientas que la transparencia les ofrece y conocer su percepción respecto a los partidos políticos. Estudiar cómo los medios y los periodistas fiscalizan la información publicada por las formaciones políticas.

4. Hipótesis y preguntas de investigación

Las hipótesis principales de esta tesis doctoral serán las siguientes:

- Primera hipótesis. Los partidos políticos se centran más en su apertura informativa –basada fundamentalmente en el cumplimiento de la Ley de Transparencia– que en su apertura participativa y colaborativa.
- Segunda hipótesis. Las motivaciones de los partidos políticos en el desarrollo de su transparencia se reducen a la lucha contra la corrupción, la gran desafección ciudadana y a la mejora de la imagen de las formaciones en el panorama mediático.
- Tercera hipótesis. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene una percepción negativa de la transparencia de las formaciones.
- Cuarta hipótesis. Los medios de comunicación elaboran escasas noticias con datos extraídos de los portales de transparencia de los partidos políticos.

Junto a estas hipótesis, se quiere dar respuesta a las siguientes preguntas:

1. ¿Qué entienden las formaciones por transparencia?
2. ¿Qué objetivos tiene cada formación en cuanto a la apertura de información de cara al futuro?
3. ¿Qué usos hacen los medios de comunicación de la transparencia?

4. ¿Cuáles son las funciones de los órganos públicos fiscalizadores que se relacionan directamente con los partidos políticos?
5. ¿Qué funciones deben adoptar los organismos fiscalizadores ciudadanos para promover la transparencia de los partidos políticos?

5. Metodología, fuentes y estructura de la investigación

A continuación, se explicarán los métodos de investigación que aplicaré sobre las esferas mencionadas con el objetivo de dar respuesta a las hipótesis:

A. Partidos Políticos:

1. Realización de una Guía de buenas Prácticas para partidos políticos abiertos, tras haber realizado un estudio Delphi, basado en cuestionarios a expertos en la materia.
2. Evaluación del cumplimiento de la Guía de buenas Prácticas para partidos políticos abiertos a las principales formaciones españolas.
3. Descripción detallada de las propuestas relacionadas con la transparencia en los programas electorales de los partidos políticos españoles.
4. Entrevistas en profundidad a los responsables de transparencia en cada caso para conocer su visión sobre la apertura informativa, descubrir las intenciones de las formaciones con sus aplicaciones digitales y completar la información de la que ya se dispone tras el análisis de las páginas web
5. Revisión de las propuestas e iniciativas planteadas en el Congreso de los Diputados con relación a la transparencia.

B. Fiscalizadores de la información

1. Estudio de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en relación con la transparencia de los partidos políticos.
2. Entrevistas en profundidad a los responsables de dicho órgano para ahondar en la importancia de la transparencia de los partidos políticos y conocer la forma de trabajar que tiene con las formaciones.
3. Identificación de las funciones de los medios de comunicación como fiscalizadores de la información de los partidos políticos e investigar el uso que hacen de esta.
4. Detección de las funciones que deben adoptar los organismos que fiscalicen la información y la transparencia de los partidos políticos.

En cuanto a la estructura de la tesis doctoral, la primera parte consiste en una contextualización teórica sobre la transparencia informativa. En el primer capítulo, se estudian los orígenes de la transparencia y su evolución, especialmente en el plano de las instituciones y también se analizan las normativas legales de carácter nacional e internacional. Además, este capítulo abordará y desarrollará los conceptos de participación y colaboración ciudadana. Posteriormente, en el segundo capítulo, la tesis continúa con un estudio teórico sobre la transparencia de los partidos políticos. El último apartado teórico, en el tercer capítulo, se centra en los actores fiscalizadores de la información, entre los que se analizarán los medios de comunicación, la ciudadanía y los organismos públicos cuya función es fiscalizar a los partidos políticos y a la transparencia (Consejo de Transparencia y Tribunal de Cuentas).

Para ello, se ha abordado un estudio a través de las principales fuentes científicas nacionales e internacionales, tras haber realizado una intensa revisión de las publicaciones nacionales e internacionales más relevantes. Así, se establece un marco teórico sobre las diferentes perspectivas que rodean a la transparencia informativa. También es necesario reflejar las normativas judiciales que rodean a la transparencia en España para este contexto teórico, por lo que ha sido necesario seleccionar las leyes, reglamentos y artículos que la regulan a través del Boletín Oficial del Estado (BOE). En cuanto a las

normativas internacionales, se tendrán en cuenta el Diario Oficial de la Unión Europea, así como documentos de organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y otros documentos de carácter nacional de otros países, como la *Freedom of Information Act* de Estados Unidos y la de Reino Unido, entre muchos otros. Resulta esencial conocer las normas internacionales para comprender los orígenes de estas leyes y la influencia que han tenido en España.

En cuanto al trabajo de campo de este trabajo de investigación, este se reflejará en el cuarto capítulo, que estudiará el desarrollo de los partidos políticos abiertos. Se utilizarán fuentes directas para el estudio del nivel de su transparencia informativa y apertura democrática; es decir, se tendrán en cuenta los datos que las formaciones faciliten a los ciudadanos en sus páginas webs oficiales. Para realizar esa metodología, además, se ha acudido a fuentes expertas que han ayudado a construir, a través del método Delphi, los elementos que se han querido estudiar.

El quinto capítulo analizará las estrategias de las formaciones relacionadas con la transparencia, para lo cual se acudirá a los programas electorales y se realizarán entrevistas en profundidad con los responsables de cada formación. Con el objetivo de que esta tesis ejerza también de fiscalizadora de la transparencia de los partidos políticos, se realizará un estudio descriptivo de las iniciativas legislativas que se han propuesto en el Congreso de los Diputados con relación a la apertura informativa.

A continuación, el capítulo sexto analizará los organismos fiscalizadores de la transparencia en España, entre los que se encuentran los medios de comunicación y el organismo público fiscalizador, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Para ello, se realizará una entrevista en profundidad con el responsable de esta entidad. En cuanto al estudio mediático, se seleccionará una muestra de medios digitales para comprobar el tipo de información publicada sobre la transparencia de los partidos políticos.

El último capítulo de esta tesis doctoral estará dedicado a la discusión de las conclusiones de la investigación y a la consideración de futuras líneas de investigación.

PARTE I. CONTEXTUALIZACIÓN TEÓRICA

CAPÍTULO 1. LA TRANSPARENCIA INFORMATIVA EN LOS SISTEMAS DEMOCRÁTICOS: ORIGEN, DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MARCO LEGAL

1. Origen del término «transparencia» y su auge en las democracias occidentales

La democracia se fundamenta en que la ciudadanía tiene capacidad de decisión sobre qué personas le representan en las instituciones. Actualmente, todo sistema democrático se basa en que los ciudadanos deben estar informados para poder elegir. Es por ello por lo que los términos de «transparencia» y «democracia» están unidos.

El actual escenario político está basado en un sistema de representación que, como expresa Bernard Manin en su obra *Los principios del gobierno representativo* (1997), ha experimentado una gran crisis. Uno de los mayores cambios experimentados ha sido la aparición de los partidos políticos de masas, pues en un principio las formaciones eran vistas como una amenaza contra el sistema del gobierno representativo (Hofstadter, 1969). Con el paso de los años, eso sí, el sistema de partidos se vio como un avance democrático en la que los representantes establecen nuevos vínculos con el electorado; los partidos ejercen un control continuo del Gobierno y los programas electorales guían su actividad.

En esta línea, Manin establece tres tipos ideales de gobierno representativo, que son el parlamentarismo, la democracia de partidos y la democracia de audiencia que se diferencian por el tipo de relación entre los representantes y los representados. El parlamentarismo se sustenta en la relación de confianza entre

los electores y los partidos políticos, en la que la ciudadanía se sentía identificada con una formación y era fiel a esta. La democracia de partidos pretendía acabar con los elitismos propios del parlamentarismo. Se esperaba que los partidos de masas pudieran representar a todos los colectivos de la sociedad. Sin embargo, este elitismo no desaparece si la representación está dominada por partidos de masas, que se convierten a su vez en una nueva élite (Michels cit. Manin, 1997). En la democracia de los partidos, además, los electores eligen a sus representantes en función de la formación y no de las personas que lo forman y la confianza que se tenga en ellos. Manin añade que en la democracia de partidos existe una disciplina de voto en los diferentes partidos y los representantes no votan según los argumentos políticos, sino según la posición que se tenga respecto al gobierno de turno. Vallès (2006) considera que este sistema de partidos ha pasado a ser un sistema de electores, en el que las formaciones solo precisan de la participación de la ciudadanía cuando se celebra una convocatoria electoral. Este sistema, además, ha deteriorado la credibilidad en los programas de los partidos.

Manin (1978) menciona, por último, la democracia de audiencia. Este autor defiende que el escenario público está «cada día más dominado por especialistas en medios, expertos en opinión pública y periodistas en los que cuesta ver el reflejo típico de la sociedad» (Manin, 1997: 237) y esto hace que los políticos alcancen el poder en función de su capacidad para acaparar la atención mediática. La democracia de audiencia está basada en la personalización del poder, aunque los partidos desempeñan también un papel fundamental, pues son los organismos que tejen las redes de contactos e influencias y que tienen la capacidad de recaudar fondos.

Los partidos políticos se postulan en la actualidad como los organismos dispuestos a representar a la ciudadanía en las instituciones públicas. En España son las entidades políticas que gozan de peor prestigio, como revelan periódicamente los estudios demográficos realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas. Esta crisis de confianza se debe, en parte, a la forma de concebir la política de una forma *top-down* (de arriba abajo) instaurada durante la transición democrática (Oñate, 2008), además de los diversos abusos

cometidos por las formaciones, como las relaciones de clientelismo y las acusaciones de corrupción recibidas (Huneus, 2001).

El término «transparencia», según Hood en Araújo *et al.* (2016), comenzó a utilizarse en la Edad Moderna y está directamente conectado con la Ilustración. Precisamente los pensadores de la Ilustración y la Revolución Francesa (1789) empezaron a asociar la transparencia con el control del abuso del poder. La Ley para la Libertad de Prensa y del Derecho de Acceso a las Actas Públicas de Suecia fue la primera normativa relacionada con este concepto que se aprobó en todo el mundo. Se trató de una acción pionera, aunque no tuvo casi consecuencias más allá de sus fronteras. Finlandia, que entonces era una provincia de Suecia, aprobó la suya ya en el siglo XX, en 1951 (Darbishire, 2008). Así, hubo que esperar dos siglos a que el acceso a la información fuera un derecho legal en otros estados y la sociedad se concienciara del control que ejercen sobre los representantes.

En un repaso del derecho a la comunicación y el acceso a la información, Lin (2009) ubica en el siglo XVIII su nacimiento, tanto en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789), como en la Primera Enmienda de la Constitución de EE. UU. (1791), en las que se plasma sobre el papel la libertad de la ciudadanía de informarse y comunicar libremente. La Primera Enmienda «menciona por primera vez la libertad de expresión, que se considera la primera descripción del derecho a la comunicación» (Lin, 2009: 271).

Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1789):

«Artículo 11. La libre comunicación de pensamientos y opiniones es uno de los derechos más valiosos del Hombre; por consiguiente, cualquier Ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, siempre y cuando responda del abuso de esta libertad en los casos determinados por la Ley».

Primera Enmienda de la Constitución de Estados Unidos (1791):

«Artículo 3. El Congreso no hará ninguna ley respecto al establecimiento de religión, o prohibiendo el ejercicio libre de la misma; o que coarte la libertad de

expresión o de la prensa; o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios».

Resulta indiscutible en el momento actual que la libertad de información es o debe ser un derecho fundamental de todos los ciudadanos del mundo, aunque pasaron muchos años desde que se planteó en el siglo XX en los documentos mencionados hasta que se reconoció de forma universal. En la primera sesión de la Organización de Naciones Unidas, que tuvo lugar en 1946, se adoptó la Resolución 59, en la que se indica que «la libertad de información es un derecho humano fundamental y la base de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas» (ONU, 1946).

Según Mendel (2003), la libertad de información es un concepto propio de los gobiernos democráticos, puesto que de esta forma los ciudadanos son capaces de tomar decisiones fundadas. Se entiende que la información debe estar en poder de los ciudadanos y no solo de las autoridades y sus funcionarios, a no ser que existan razones importantes para denegar su acceso. Por tanto, todos los ciudadanos deberían ser capaces de acceder a información pública y estar lo suficientemente informados.

En 1948 la Organización de las Naciones Unidas publicó la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuya redacción participaron más de 50 países de todo el mundo. Se entiende que todos los países pertenecientes a la ONU aceptan y apoyan los derechos que proclaman, entre los cuales se incluye la libertad de expresión, así como el derecho de acceso a la información:

Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948):

«Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión».

El derecho a la información ha seguido desarrollándose durante los siglos XX y XXI. El concepto postmoderno de «transparencia» encuentra uno de sus

orígenes en el caso estadounidense del Watergate en los años 70. Este escándalo, que implicó a varios agentes políticos e incluso hizo dimitir al presidente Richard Nixon, dio paso a un mayor control gubernamental por parte de los medios de comunicación y del público, que se hizo evidente con la reforma de la *Freedom of Information Act* (FOIA), una normativa estatal que se aprobó en 1966 y se reforzó con aquel caso de actividades clandestinas (Ball, 2009; Guerrero, 2006). Al hacer que las acciones de los funcionarios y los políticos fueran más abiertas, se dio por hecho que estos tendrían una mayor responsabilidad de sus actos y, por tanto, se garantizarían los derechos democráticos de los ciudadanos (Vaughn cit. Ball, 2009). La FOIA «dispone que cualquier persona tiene el derecho, con fuerza ejecutoria judicial, de obtener acceso a registros de dependencias federales, excepto en la medida en que dichos registros (o partes de ellos) estén protegidos contra la divulgación pública por una de nueve exenciones o por una de tres exclusiones especiales de registros de las fuerzas del orden público»³. En futuros epígrafes, se abordarán las diferentes normativas que han ido surgiendo respecto a la transparencia y el acceso a la información.

El concepto de transparencia apareció en documentos oficiales e institucionales –salvo algunas excepciones que no ostentaban el mismo significado– durante la creación de la Unión Europea en los años 90. Ball (2009) refleja en un estudio sobre la evolución del término «transparencia» que los políticos y el público comenzaron a hablar de ello como sinónimo de acceso a la información y rendición de cuentas cuando se formó la ONG Transparencia Internacional. Según la autora, esta formación ayudó a que los académicos definieran la palabra y a que se introdujera en el lenguaje institucional. TI se fundó en 1993 con el objetivo de reducir la corrupción concienciando a la clase política y a la sociedad de la importancia de compartir la información gubernamental.

³ Department of Justice of United States (2011). ¿Qué es la FOIA? Información disponible en: <https://www.foia.gov/foia-es.pdf> (Consulta: 2/12/2019)

En 1990, solamente nueve países contaban con una normativa legislativa relacionada con la libertad y el acceso a la información. Garland explica que hasta 1995, todas las leyes existentes de este tipo pertenecían a países desarrollados. Durante la siguiente década, en Europa del Este y Europa Central se aprobaron la mitad de las leyes de ese periodo, y la otra mitad en América Latina y Asia. Este autor explica que la mitad de las leyes que existen hoy se han aprobado durante los últimos quince años. Habla de una «explosión de la transparencia», que coincidió con la última oleada de transiciones políticas. «El acceso a la información se ha colocado progresivamente en el corazón de la democracia, concebido como un medio para facilitar el ejercicio de otros derechos, para promover la rendición de cuentas y la renovación de la moral pública, pero también como un fin en sí mismo: el ciudadano tiene derecho a saber sobre los asuntos públicos simple y sencillamente porque son públicos» (Garland, 2015).

Este auge estuvo muy presente también en Latinoamérica, especialmente a partir del año 2000. Esta nueva oleada de leyes comenzó a expandirse, primero a nivel nacional, hasta que se han trasladado también al local y municipal (Del Río Hernández, 2016; Oztoprak y Ruijter, 2016). Según Darbshire (2008), el desarrollo de la transparencia en Latinoamérica tuvo que ver con los numerosos casos de corrupción en los años 90 y con las repetidas violaciones de los derechos humanos.

El estudio de la transparencia se ha desarrollado también enormemente en el ámbito académico durante los últimos años. Aunque el término existe desde hace varias décadas, como se acaba de relatar, el presidente de EE. UU., Barack Obama, fue quien extendió el término en plena crisis de la legitimidad política a nivel mundial. Cuando Obama era un candidato a la Presidencia de Estados Unidos, ya había señalado en varias ocasiones sus intenciones de emprender reformas para hacer un Gobierno abierto. «Él habló de los peligros de los intereses especiales y pidió una ampliación del acceso del público y la participación en la toma de decisiones gubernamentales. Obama prometió que, si era elegido, tomaría medidas para 'hacer que las comunicaciones de la Casa Blanca fueran públicas' y de 'hacer público el departamento regulador de

negocios'. Fue partidario de la 'utilización de las vanguardias tecnológicas para crear un nuevo nivel de transparencia, rendición de cuentas y la participación de los ciudadanos de los Estados Unidos'» (Coglianese, 2009: 533).

Así, Obama emitió un Memorando sobre la Transparencia y el Gobierno abierto el primer día de su primera legislatura como presidente de Estados Unidos. En él, se comprometía a promover la transparencia y la rendición de cuentas, además de a difundir información pública. Del mismo modo, mostró su deseo de que el Gobierno fuera más participativo y colaborativo (Obama, 2009). El demócrata mostró públicamente lo que los académicos consideran los tres pilares del Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración, que se explicarán en próximos capítulos.

Obama recibió críticas como consecuencia de la difusión del Memorando, por considerarlo demasiado idealista, utópico y poco realista. A pesar ello, varios países se inspiraron en las reivindicaciones de apertura de Obama y siguieron el ejemplo de Estados Unidos publicando memorandos y realizando declaraciones similares (Huijboom y Broek, 2011).

La extensión de los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, unida a la revolución digital y a sus efectos en las instituciones (Rubio, 2014), así como la llegada de diversas transiciones políticas en los sistemas democráticos (Bowles *et al.*, 2014), concienciaron a la ciudadanía y a sus representantes sobre la necesidad de desarrollar el acceso a la información de una forma oficial; es decir, en forma de ley. En 2014, una centena de países ya contaba con una ley de acceso a la información pública.

Aunque la necesidad de una transparencia completa no está restringida únicamente a los países occidentales, sí que está más presente y desarrollada en dichos estados de derecho, ya que reformar el acceso a la información es más sencillo en estos países que en aquellos donde apenas existe el derecho a la información o aún no está tan avanzado. El reto es modificar prácticas para que funcionen en los países occidentales, así como en los que están en vías de

desarrollo, donde apenas hay una cultura de la transparencia (Ramaswamy, 2016).

La transparencia se ha convertido de alguna forma en una señal para examinar el desarrollo o crecimiento democrático de las instituciones y este hecho continuará aumentando hasta que la transparencia esté implantada en la totalidad de este tipo de estados. Se presupone que un país está más avanzado democráticamente si cuenta con una transparencia sólida «La ausencia de transparencia será un síntoma de obsolescencia y de carencias tecnológicas para la gestión de la información y su comunicación a la ciudadanía» (Zafra, 2013:2).

2. Gobiernos transparentes y su función en la ciudadanía

La transparencia no solo se ha transformado en una forma de diagnosticar el desarrollo de las democracias actuales, sino que ahora también es uno de los propósitos más valorados en dichos sistemas políticos en el escenario actual. «Es una de las aspiraciones más preciadas y celebradas, aunque también cuestionadas, de la sociedad contemporánea. A través de múltiples dominios y sectores, la transparencia se describe como una fuerza compensatoria y se presenta como una gran solución a los problemas sociales, políticos y corporativos» (Roberts cit. Christensen y Cheney, 2015: 70).

El hecho de que se celebre el desarrollo en la transparencia refleja precisamente lo largo que es aún el camino por recorrer para estos sistemas políticos, hasta que ya no sea necesario festejar cada escalón que se suba y se dé por hecho que la transparencia es un derecho y un fenómeno inherente a la democracia.

El concepto de transparencia es muy abstracto y, por ello, difícil de definir. De hecho, no existe un consenso en cuanto a la definición de la transparencia, debido al reciente interés de la Academia por su estudio. Florini asegura que es el «grado de información disponible para los usuarios que les permite estar informados para poder tomar decisiones» (2007:5). Por su parte, Fox afirma que

la transparencia debe «arrojar luz sobre el comportamiento institucional, que permita a las partes interesadas (los encargados de la formulación de políticas, los formadores de opinión y los participantes en el programa) seguir estrategias de cambio constructivo» (2007:667). Por tanto, en la transparencia se ven involucrados –y beneficiados, según Fox (2007)– varios sectores de la sociedad de gran relevancia para la investigación de la Comunicación: los políticos, los informadores y los ciudadanos. Estos tres colectivos serán los ejes sobre los que se construirá esta tesis doctoral.

Se puede resumir que la transparencia se compone por aquellas políticas y medidas que promueven el acceso a la información en las sociedades democráticas, con el objetivo de mantener a los ciudadanos con el suficiente grado de conocimiento para tomar las decisiones que se les encomienda y para controlar a la clase política. Hood entiende la transparencia como la forma práctica de hacer visibles las decisiones, las reglas e informaciones públicas. (Hood cit. Pineda y Marques, 2015). Para Ball, la transparencia «se refiere a la facilidad de acceso y uso de información gubernamental y sin fines de lucro. Cuanto más abierto y fácil es para que el público obtenga información, mayor es la transparencia» (2009:303).

Un gobierno transparente es aquel que «proporciona información sobre lo que está haciendo, pone a disposición sus fuentes y bases de datos, y publica los planes de actuación por los que puede ser considerado responsable frente a la sociedad. Ello fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y un permanente control social, al mismo tiempo que refuerza la confianza, la cohesión social y el fortalecimiento institucional» (Ramírez-Alujas, 2011:3).

Es importante aclarar que la transparencia no solo hace referencia a la publicación de información, sino que está encaminada a que esos datos puedan ser usados y aporten algo a los usuarios que la reciben. «Una organización puede abrir sus documentos, las operaciones y los resultados, simplemente publicándola, sin embargo, no se puede definir como transparente si la información disponible no puede ser comprendida y utilizada activamente por las partes interesadas» (Oztoprak y Ruijter, 2016: 539).

Resulta necesario diferenciar entre transparencia activa y pasiva, a la hora de distinguir la actitud del actor que publica la información:

- Transparencia o publicidad activa: la transparencia activa consiste en la publicación de información por parte de los actores implicados, sin necesidad de que haya habido una petición previamente, sino que la intención nace de la propia organización o institución. Es decir, para que sea activa y abierta la información debe ser provista por el propio gobierno u organización de forma voluntaria. Esta información debe ser actualizada periódicamente a través de los medios electrónicos (Rubio, 2011) y debe ser comprensible para los ciudadanos que quieran acceder a ella. Estos datos deben estar encaminados a su reutilización y tienen que estar ordenados para que sea fácil encontrarlos dentro de la plataforma digital en la que estén publicados, es decir, la estructura de la página debe ser clara para que los usuarios no pierdan tiempo buscando datos.
- Transparencia pasiva: se considera pasiva cuando se publica información a partir de la petición de algún actor (Grimmelikhuijsen, 2012). El ciudadano recurre a esto cuando no ha encontrado la información deseada en los mecanismos de transparencia activa (Paniagua Vázquez y Morales Zamorano, 2018). Por lo tanto, para que haya transparencia pasiva se necesita la puesta en marcha de ciertos procesos legislativos que la regulen, empleados y mecanismos para difundir la información que es solicitada, así como de la existencia de plazos de respuesta y sistemas para poder apelar a algún agente en caso de que la información sea denegada (Sheffer Corrêa *et al.*, 2014). A la transparencia pasiva se le suelen imponer límites en las propias leyes, en las que se prohíbe publicar ciertas informaciones, con diferentes motivos según el país o lugar del que se trate (secretos de estado, datos que puedan causar perjuicios a ciertos intereses, derecho a la privacidad, etc.).

El tipo de transparencia, por tanto, lo determina la actitud de las administraciones, organizaciones o entidades y las razones por las que se hace pública la información (de *motu proprio* o a consecuencia de una solicitud). Villoria (2015) habla de la existencia de la «transparencia opaca». Este

fenómeno se da cuando el objetivo de la publicación de datos no es aumentar los derechos de los ciudadanos y que controlen lo que los políticos hacen, sino aportar a la ciudadanía una falsa sensación de apertura y, de algún modo, lavar su imagen. «Para ello, se aporta información aislada, sin integrar, innumerables estadísticas innecesarias, montones de datos sin sentido y toneladas de documentos inservibles» (Villoria, 2015:88).

Grimmelikhuijsen diferencia entre dos tipos de transparencia: la directa y la indirecta, que tienen que ver con el auge de los medios de comunicación de masas: «La directa es aquella en la que los ciudadanos pueden ser testigos de la toma de decisiones. La indirecta es aquella en la que pueden observar al gobierno desde la distancia» (2012:50).

La actitud por parte de las instituciones debe ser abierta para que los efectos en la sociedad sean positivos. El objetivo debe ser garantizar los derechos, mantener informada a la ciudadanía y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las administraciones. Ciertamente, la transparencia supone diferentes implicaciones en la población.

3. Implicaciones de la transparencia

A continuación, se señalarán las características de la transparencia informativa en política, que será necesario tener en cuenta durante el desarrollo de esta investigación. Se hablará del necesario uso de Internet, de la influencia de la transparencia en el descenso de la corrupción, del refuerzo de la confianza gracias a la transparencia, así como de las ventajas e inconvenientes que tiene la transparencia, entre otras cuestiones.

Transparencia ligada a las nuevas tecnologías

La transparencia no se puede concebir actualmente sin la existencia de Internet. Anteriormente, eran los medios «los encargados de mediar con la transparencia

durante un tiempo, pero los nuevos medios, especialmente los pertenecientes a sistemas digitales, juegan un papel importante para mediar con la transparencia en nuestros tiempos» (Meijer, 2009: 259). La transparencia está directamente vinculada al *e-government* o administración electrónica, que en un principio solamente consistió en el uso de las nuevas tecnologías por parte de las instituciones, lo que permitía optimizar el trabajo. Posteriormente, el *e-government* se desarrolló hasta llegar al concepto actual, que busca aumentar la participación de los usuarios, facilitar la colaboración ciudadana e incrementar el acceso a la información (Villoria, 2015) y para ello son imprescindibles las TIC.

Meijer (2009:260) pretende demostrar que la transparencia a través del ordenador se diferencia de la transparencia tradicional en aspectos cruciales: la unidireccionalidad, ya que Internet facilita una comunicación horizontal; la descontextualización de la información, ya que en la Red los datos se separan del contexto; y la estructura cuantitativa, porque, según este autor, las herramientas digitales facilitan el estudio cuantitativo y estructurado de la información, aunque no tanto el análisis textual. Estos aspectos proporcionan la base para un nuevo análisis de la transparencia mediada por ordenador.

La transparencia desde la perspectiva premoderna⁴ concibe la publicación de información de una forma personalizada y sin ninguna mediación. En cuanto a la transparencia postmoderna⁵, el gobierno debe estar centralizado y la transparencia debe estar mediada por ordenador y ser un reflejo de la realidad. El postmodernismo, de esta forma, cuenta con un gobierno fragmentado, en el

⁴ «Los oponentes tienen una perspectiva premoderna de la sociedad en el sentido de que enfatizan los efectos perversos de las nuevas tecnologías» (Meijer, 2009: 258)

⁵ «Esta perspectiva (posterior) de modernización se usa para mostrar que la transparencia mediada por computadora debe entenderse como una manifestación de procesos de modernización e incluso postmodernización. Los posmodernistas argumentan que esta forma de transparencia es una respuesta a la creciente complejidad de las sociedades, pero eclipsa la modernización y conduce a una nueva hiperrealidad en Internet» (Meijer, 2009: 258)

que la transparencia actúa con autonomía y funciona gracias a herramientas tecnológicas (Meijer, 2009).

Es posible que sin Internet no hubiera habido una extensión de la transparencia y una concienciación como la actual, ya que el concepto de apertura que otorga la Red ha cambiado la forma de entender el acceso a la información y la propiedad de esta por parte de la ciudadanía y de los políticos. Internet representa la libertad a la hora de buscar y seleccionar la información que uno desea encontrar y reutilizar, conceptos básicos para entender la transparencia. Además, Internet debilita la capacidad de las instituciones para esconder información (Margetts, 2011).

Ayuda a reducir la corrupción

Una de las finalidades de toda política relacionada con la transparencia es acabar con la corrupción institucional, además de otros aspectos negativos de la gestión política de una nación, región o localidad. Es más, uno de los problemas que los gobiernos se encuentran al intentar aplicar las políticas de transparencia es precisamente la corrupción, que se suele suponer una barrera cuando se intentan implementar estas medidas. Por ello, en la concepción de estas reformas es necesario plantear cómo luchar contra ella. «La corrupción ha existido desde tiempos inmemoriales y, de hecho, puede muy bien ser un rasgo enraizado de la naturaleza humana. Sin embargo, la mayoría de los gobiernos y tecnólogos están interesados en averiguar qué medios pueden ser creados para combatirlo» (Ramaswamy, 2016: 4).

Bertot *et al.* (2010A) citan a Shim y Eom para enumerar las medidas anticorrupción que los gobiernos toman generalmente: una reforma administrativa, que consiste en la creación de un órgano que vigile el cumplimiento de la ley; la ejecución de la ley, es decir, el castigo de estos comportamientos; y el cambio social, que implica una mayor participación de los ciudadanos en los movimientos institucionales.

Ese cambio social se puede producir precisamente a través de la transparencia y las nuevas tecnologías, que son capaces de «reducir la corrupción,

promoviendo el buen gobierno, el fortalecimiento de las iniciativas orientadas a la reforma, la reducción potencial de los comportamientos corruptos, la mejora de las relaciones entre los empleados del gobierno y los ciudadanos, lo que permite el seguimiento de las actividades de los ciudadanos, y mediante la supervisión y el control de los comportamientos de los empleados del gobierno» (Bertot *et al.*, 2010A:265). Estos autores subrayan que para que esta reducción de la corrupción sea posible es necesario, no solo la apertura de las instituciones en cuanto a información, sino también la transformación de los procesos por los cuales los empleados públicos toman sus decisiones en transparentes.

La transparencia no solo parte de las instituciones, sino que debe implicar una alianza entre el gobierno, el sector empresarial y la sociedad civil, para encontrar la forma de satisfacer las necesidades de la sociedad. Los efectos de la falta de integridad, transparencia y responsabilidad no deben ser subestimados. Las prácticas poco éticas pueden tener costes humanos, económicos y financieros, y, por supuesto, pueden surgir casos de corrupción. «La falta de confianza pública debilita e incluso destruye la estabilidad política. Y la corrupción sigue siendo el obstáculo más importante» (Armstrong, 2005:9).

Si los políticos controlan la información, es más fácil cometer delitos de corrupción y que creen leyes para protegerse en un futuro (Berliner, 2014). La falta de transparencia, por tanto, puede derivar en «que la corrupción conlleve menos riesgos y sea más atractiva; que no se usen incentivos públicos para hacer que los funcionarios públicos actúen responsablemente y en el interés público; la creación de ventajas informativas a grupos privilegiados; que se instituya el control sobre los recursos; la incentivación del oportunismo y que se socave la cooperación; la ilimitación de la capacidad de seleccionar los contratos públicos para la honestidad y la eficiencia; y la obstrucción de la confianza social y, por lo tanto, el desarrollo» (Irani y Ghoneim, 2014:80). Esto sería así porque la información no estaría disponible para la totalidad de la ciudadanía, sino para un pequeño porcentaje compuesto por personas privilegiadas, que podrían utilizarla para alimentar sus propios intereses.

Ciertamente, la transparencia no es el único antídoto para acabar con la corrupción, pero resulta lógico que, cuanto más informados estén los ciudadanos acerca de sus derechos y de la acción de sus políticos, más complicado será para sus representantes ocultar una conducta deshonesta o fraudulenta. Por tanto, la ausencia de transparencia facilita la consecución de este tipo de comportamientos.

Aumento de la confianza

El auge de las políticas de transparencia tiene mucho que ver con la crisis de legitimidad que sufren actualmente diversos sistemas democráticos, cuyos representantes han perdido en gran medida la confianza de la ciudadanía. Al igual que este fenómeno ayuda a evitar la corrupción, la transparencia puede ser eficaz a la hora de recuperar esa legitimidad fracturada.

La ejecución de la transparencia a través de Internet hace más sencilla la gestión de la información a los actores políticos y les otorga nuevas oportunidades, ya que no están sujetos al filtro de los medios de comunicación tradicionales, sino que pueden publicar ellos mismos lo que deseen transmitir sin que esa información sea manipulada (Painter, 2015). Pero no es tan sencillo como publicar lo que los políticos quieran y que la ciudadanía confíe plenamente en ellos. Al estar la información disponible para que todo el mundo pueda acceder a ella, también lo está para ser fiscalizada y controlada. De este modo, al estar ante la mirada de la sociedad, los actores políticos tienen menos oportunidades para difundir falsedades y, así, es más sencillo recuperar la credibilidad.

La confianza no solo crece por ese control de la información, sino que ese aumento de la legitimidad también se debe al aumento de la eficacia de los servicios públicos. La transparencia invita a los empleados públicos a satisfacer a los ciudadanos, ya que también están en el punto de mira (Park y Blenkinsopp, 2011), y aumenta la eficacia de las políticas (Armstrong, 2005).

Resulta lógico que, si la transparencia reduce la corrupción, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones se verá incrementada. Lo cierto es que en un estudio realizado en entidades locales por Piotrowski y Van Ryzin (2007)

descubrieron que cuanto mayor es la percepción de acceso a la información, menos datos fiscales se solicitan y más confía en dichas instituciones. Al haber sensación de apertura informativa, los ciudadanos no sospechan que se les oculten datos fiscales. Por ello, es necesario que los políticos fomenten la difusión de la información, si esta va a tener efectos sobre la satisfacción de los ciudadanos respecto a sus representantes públicos.

Eso sí, la transparencia deriva en la confianza siempre que el comportamiento de los políticos sea respetable, pero estas medidas pueden volverse en contra de quienes las promueven. Así, Riddell menciona que en Reino Unido los medios han utilizado las informaciones difundidas para resaltar errores en las tomas de decisiones (Riddell cit. Bowles *et al.*, 2014). Por ello, la apertura informativa debe ir acompañada de una eficacia en la toma de medidas políticas y, de este modo, la ciudadanía depositará su plena confianza en los representantes.

Las redes sociales y la transparencia

La presencia de los políticos en las redes sociales y el uso que hagan de sus perfiles puede derivar en una mejora de la transparencia y de la calidad democrática. Así lo han manifestado diversos autores (Bertot *et al.*, 2010A; Haro-de-Rosario *et al.*, 2016), que han expresado que muchas de las ventajas que aportan las nuevas tecnologías son el acceso a la información y la creación de un diálogo entre los ciudadanos y los gobernantes.

Para que se dé una mejora de la transparencia debe de haber intercambio de ideas entre los usuarios y los políticos, no únicamente publicaciones por parte de los líderes. De este modo, los ciudadanos podrán contribuir a la toma de decisiones y habrá una mejora de la calidad democrática (Haro-de-Rosario *et al.* 2016). Las TIC vuelven más activos a los ciudadanos, según Guillamón *et al.* (2016), lo cual también ayuda a que la transparencia crezca.

Bertot *et al.* (2010B) sugieren varios modos en los que las redes sociales pueden ser beneficiosas para el desarrollo de la transparencia y el Gobierno abierto:

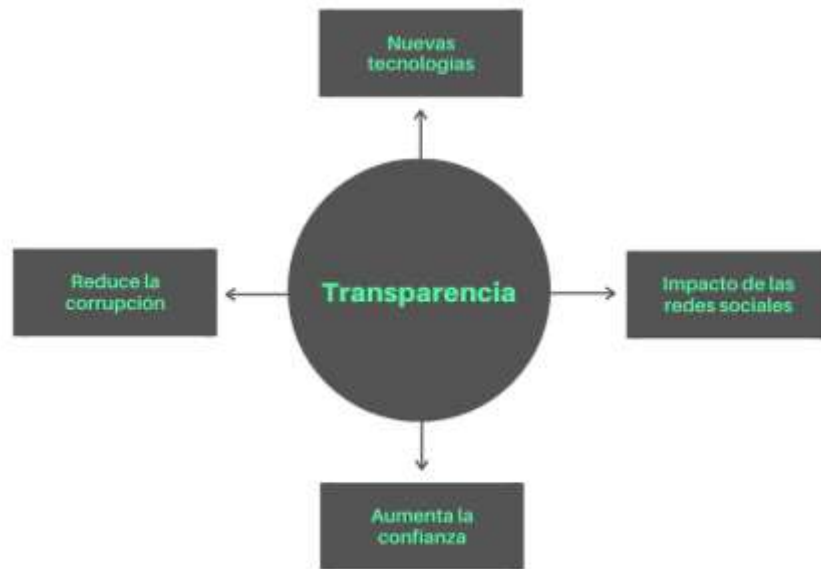
- Los políticos pueden invitar a los ciudadanos a ser más partícipes de los procesos de toma de decisiones.
- Suponen otra forma de garantizar el acceso a la información, gracias a la publicación de datos a través de estas plataformas.
- Son excelentes plataformas para garantizar la co-creación y la colaboración, con estrategias como el *crowdsourcing* o la búsqueda de nuevos talentos a través de estas redes sociales.

Los puntos anteriores pueden ser útiles no solo para los gobiernos, sino para cualquier tipo de organización que cuente con redes sociales.

Al igual que otras plataformas digitales, la principal ventaja de las redes sociales respecto a la transparencia y al acceso a la información es que elimina las barreras temporales y del espacio (Bertot *et al.*, 2010B). Asimismo, las redes sociales tienen un profundo impacto en la sociedad española,⁶ lo que supone aún más ventajas en este sentido, ya que no solo habrá transparencia, sino que los ciudadanos serán conscientes de ella.

⁶ Información disponible en: Informe de IAB Spain: http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2016/04/IAB_EstudioRedesSociales_2016_VCorta.pdf (Consultado el 22/03/2017)

Imagen 1. Características y consecuencias de la transparencia



Fuente: elaboración propia

Optimistas y pesimistas de la transparencia

Aunque la transparencia esté pensada originalmente para cumplir funciones positivas y garantizar una democracia que rinda cuentas a los ciudadanos, cuenta con defensores y detractores. Los optimistas argumentan que «la transparencia a través de sistemas computarizados mejora los gobiernos de todo el mundo mediante la reducción de la corrupción y la rendición de cuentas a los ciudadanos» (Meijer, 2009: 256). Según este autor, los defensores creen que la transparencia permite a los gobiernos abrirse y que los funcionarios trabajen de una forma más adecuada.

La visión moderna de los defensores los lleva a pensar que este cambio social que supone la transparencia digital llevará a la gente a informarse de manera más eficiente, lo que tiene como consecuencia la racionalización de la sociedad. «Se traduce en sociedades más democráticas y ricas. Quienes se oponen a la transparencia no se oponen a la democracia y la riqueza, pero dudan de que la transparencia tendrá estas contribuciones a la sociedad. La perspectiva negativa de la transparencia automatizada se basa en una perspectiva premoderna del

cambio social. Argumentan que «las formas unidireccionales, estructuradas y descontextualizadas de la transparencia se traducirán en una pérdida de la confianza de la sociedad» (Meijer, 2009:257).

Resulta evidente una de las ventajas fundamentales de la transparencia, que es que, por el simple hecho de estar expuestos a la ciudadanía, los gobiernos o las organizaciones se comportan mejor, ya que se ven obligados a comportarse de un modo más responsable para mantener su imagen o con la intención de no ser castigados (Stohl *et al.*, 2016).

También hay pesimistas que piensan que «el aumento de la transparencia haría que las organizaciones gubernamentales fueran más vulnerables a las críticas de los ciudadanos y de los periodistas sensacionalistas» (Grimmelikhuisen, 2012:20). Tomando como referencia el caso del Banco Central Europeo, Issing (2014) plantea que la transparencia puede llegar a ser perjudicial para las estrategias de comunicación. Esto se debe a que, si se publican todos los procesos de toma de decisiones, el BCE se puede mostrar como un sistema débil de cara a la ciudadanía en el que existe poco acuerdo.

Es importante tener en cuenta las opiniones pesimistas y las optimistas en la formulación de medidas de transparencia, porque esto ayudará a tener políticas más fuertes y que tengan en cuenta también los riesgos que conlleva la propia transparencia.

Más allá de la apertura de la información

Se debe diferenciar entre transparencia y visibilidad de la información. Stohl *et al.* (2016) expresaron que la visibilidad consiste en la disponibilidad de datos, la aprobación por parte de la organización para que los datos se difundan y la accesibilidad a los mismos. Sin embargo, puede existir la opacidad (lo contrario a transparencia), aunque estas tres características estén presentes. Estos autores hablan de *la paradoja de la transparencia*. «La paradoja de la transparencia parte de la idea de que con una abundancia de información disponible a menudo es difícil obtener información útil y relevante. (...) Indica que es necesario gestionar la disponibilidad, la accesibilidad y la aprobación de la

información para producir no sólo visibilidad, sino un uso efectivo de esa información. (...) Plantea cuestiones importantes para los académicos y profesionales interesados en la toma de decisiones abierta y la democracia deliberativa» (Stohl *et al.* 2016:134-135).

A esto también se refieren Schnackenberg y Tomlinson (2016) que consideran que la transparencia tiene varias dimensiones:

- Divulgación (*disclosure*) o disponibilidad (*availability*): para que exista la transparencia es necesario que los datos sean publicados abiertamente, aunque no basta con eso. Los consumidores, usuarios o ciudadanos deben percibir que la información más relevante es publicada. Los autores explican que para que haya divulgación son útiles los sistemas de código abierto, así como las herramientas wiki.
- Claridad (*clarity*): se trata del nivel de comprensibilidad de la información que tienen disponible los receptores. La información se debe entender. «Para aumentar la claridad, una alternativa es que las organizaciones formen marcos externos que reflejen los intereses y los requerimientos de información de grupos específicos de partes interesadas» (Schnackenberg y Tomlinson, 2016: 1792).
- Precisión (*accuracy*): la información debe ser percibida como correcta por sus consumidores. La información no puede estar sesgada ni inventada, sino que debe ser la exacta» (Schnackenberg y Tomlinson, 2016: 1800).

Sin embargo, todas estas implicaciones han afectado también a algunos gobiernos a expresarse en contra de la transparencia. Tejedor y Dader (2011) mencionan el terror panóptico, que es la corriente de pensamiento que lleva a los políticos a ocultar los datos de la ciudadanía, utilizando para ello razonamientos democráticos.

Los principios fundamentales que conforman la transparencia son el acceso a la información y la rendición de cuentas, que no se pueden entender la una sin la

otra (McDermott, 2010; Armstrong, 2005). En los siguientes apartados se explicarán estos conceptos.

4. El acceso a la información como garantía para la transparencia

La transparencia no se puede entender sin un acceso libre a la información que, no solo representa un derecho para la ciudadanía, sino que implica también ventajas para el gobierno. Un acceso libre a la información supone beneficios económicos y una gestión más eficiente de los servicios públicos, debido a que la información fluye entre los distintos departamentos institucionales (Hernon cit. Yannoukakou y Araka, 2014). Cuando los múltiples sectores de las administraciones comparten información, los servicios se prestan de forma más rápida a los ciudadanos y, por ello, aumenta la eficacia de las instituciones. Además, si los ciudadanos cuentan con información pública, sabrán cómo deben actuar en ciertas situaciones, por lo que los procesos se aceleran y se perderá menos tiempo guiar a los ciudadanos sobre qué deben hacer en ciertas situaciones.

Existen diversas maneras en las que los ciudadanos pueden acceder a la información gubernamental. Piotrowski (cit. Cuillier y Piotrowski, 2009: 442) distingue entre cuatro tipos principales de acceso público a la información del gobierno, en las que se pueden diferenciar diferentes tipos de actitud por parte de la ciudadanía y de las instituciones:

1. La difusión proactiva de los organismos a través de comunicados de prensa, la publicación de documentos en línea y de la prestación de una biblioteca o depósitos. Lo que anteriormente hemos llamado transparencia o publicidad activa.
2. La difusión por petición, en la que los ciudadanos y periodistas solicitan específicamente información de los organismos que no es provista de forma proactiva con algún interés especial, es decir, la transparencia o publicidad pasiva.

3. Difusión de escape. Es la que denunciantes publican o filtran informaciones a medios de comunicación. Los ejemplos más conocidos son los de WikiLeaks y los Papeles de Panamá.
4. Información pública. Es aquella que se difunde a través de reuniones abiertas, mítines, etc., en la que la información es difundida «en abierto».

Los ciudadanos tienen diferentes motivaciones para acceder a la información pública que les ofrece el gobierno. La *teoría de los usos y gratificaciones* que propusieron Blumler y Katz (cit. Cuillier y Piotrowski, 2009) sugiere que los usuarios de Internet buscan de forma activa mensajes de los medios o información para satisfacer ciertas necesidades, en lugar de ser receptores pasivos de información, es decir, quieren que los datos confirmen de algún modo sus convicciones ideológicas o sus dudas. «Mientras que en los medios tradicionales no, Internet provee a los usuarios la capacidad de buscar activamente información específica en cualquier momento y en cualquier parte para satisfacer las necesidades personales de control de la información» (Cuillier y Piotrowski, 2009:443). Esto se traduce en un mayor interés del usuario por la información que está consumiendo, mientras que en el modelo tradicional no va acompañado necesariamente.

A esto se añade la teoría de que aquellos que buscan información en Internet son más conscientes de la importancia que tiene la publicación de información por parte del Gobierno y la valoran más, puesto que son sus mayores consumidores y la usan para sus propios intereses (LaRose y Eastin, 2004).

Respecto al fomento y el desarrollo del acceso a la información, Cuillier y Piotrowski proponen las siguientes medidas (2009):

1. Otorgar más importancia al *e-government* y al Gobierno abierto: si se le da más relevancia, la población lo apoyará más y lo verá como un aspecto necesario.
2. Aumentar el apoyo y la financiación de la administración electrónica: si más personas buscan información en línea, las expectativas del público

sobre la transparencia del gobierno aumentarán, lo que lleva a un mayor apoyo para la difusión y la financiación del e-gobierno.

3. Reducir la brecha de participación política: la brecha digital aún tiene un gran tamaño en la sociedad actual. Si la población es educada en este sentido, más personas se beneficiarán de los servicios de la administración electrónica.

Por tanto, a través de políticas que fomenten la transparencia, los ciudadanos también comenzarán a concienciarse sobre la importancia que tiene el acceso a la información, estarán más educados en cuanto al uso que le pueden dar a esta información y exigirán a su vez la rendición de cuentas de sus representantes. En el siguiente epígrafe, se explicará el término *accountability*, que hace referencia a la rendición de cuentas de los representantes políticos.

5. La rendición de cuentas en un sistema transparente

El término inglés *accountability* es una palabra que en castellano no tiene una traducción literal, como se ha mencionado anteriormente, y que se suele interpretar como rendición de cuentas. Según Armstrong, «la rendición de cuentas se refiere a la obligación por parte de los funcionarios públicos de informar sobre el uso de los recursos públicos y la aceptación de la responsabilidad en el caso de no cumplir con los objetivos de desempeño establecidos» (2005:1). Se trata de una de las características fundamentales de las democracias modernas (Monavarian *et al.*, 2016) y tiene que ver con la responsabilidad de los poderes políticos de cumplir con las necesidades de la ciudadanía y de las promesas que han hecho (Christensen y Lægreid, 2002).

Se puede considerar que los poderes públicos ejercen la rendición de cuentas para cumplir las siguientes funciones (Monavarian *et al.*, 2016: 1243):

1. Responsabilidad como medio de control
2. Garantía para usar los recursos públicos correctamente

3. Medio para mejorar los servicios gubernamentales

4. Creación o mejora de la legitimidad institucional

En definitiva, la rendición de cuentas «es ante todo un acto de responsabilidad en donde la entidad evalúa, comunica sus logros, sus fallos y sus planes de mejora, influyendo en la percepción que se tiene sobre su competitividad, innovación y productividad» (Arredondo Trapero *et al.*, 2014: 410). Estos autores mencionan algunos actos que están directamente relacionados con la intención de que aumente la rendición de cuentas. Algunos ejemplos son la realización de códigos de buena conducta, la puesta en marcha de una campaña de responsabilidad social corporativa y la aprobación de códigos de ética.

La rendición de cuentas en una organización civil o en un gobierno se basa en que exista una voluntad por su parte –del gobierno– de crear un beneficio en la sociedad. «Se trata entonces, parcialmente por lo menos, de una tarea cultural y moral que es más etérea que la de promulgar leyes y controles, pero es igualmente necesaria y complementaria» (Hernández Baqueiro, 2016: 69). Si bien es cierto que este fenómeno no garantiza que haya transparencia en un gobierno u organización, sí que es uno de los elementos necesarios para que esta exista. Lourenço y Serra (2014) destacan que a quien se debe rendir cuentas es a la ciudadanía y no a cualquier otro colectivo, puesto que los sistemas representativos delegan el poder en esta. Así, si los ciudadanos tienen acceso a la información, no solo tienen el derecho, sino también la capacidad de exigir responsabilidades a sus instituciones, al ser conscientes de todo lo que ocurre a su alrededor.

Lourenço y Serra (2014) hablan de la existencia de redes de *accountability*, que nacen de la incapacidad de que toda la ciudadanía se dedique a mapear y registrar las informaciones difundidas por los poderes públicos. En este nuevo escenario, las instituciones se encuentran bajo la supervisión y el control de auditores, inspectores, controladores y otras entidades que se dedican a supervisar su trabajo. Sin embargo, no basta con que un pequeño grupo o una red de profesionales controle y supervise esta información. Para que haya una

auténtica rendición de cuentas es necesario que esa información llegue a la población, bien sea a través de la divulgación de informes o a través de los medios de comunicación. Esto ayudaría a los ciudadanos que no pueden informarse a ser conscientes de cómo actúan sus políticos.

Van Zyl describe diferentes modos en los que se puede fomentar la rendición de cuentas: «al acceder, interpretar y distribuir información a múltiples partes interesadas en formatos utilizables y accesibles; exigiendo responsabilidad del gobierno directamente; apoyando y alentando a los agentes de supervisión formal a exigir cuentas (legisladores, auditores, jueces); y apoyando y alentando a otros actores a exigir rendición de cuentas (como miembros del ejecutivo, partidos políticos, donantes)» (2014:347).

De este modo, por mucha información que publiquen los gobiernos o las instituciones, debe darse a conocer a la población de una forma eficaz y se les debe explicar cuáles son sus derechos y oportunidades con dichos datos, así como los métodos que pueden utilizar para presionar al poder, para que verdaderamente se dé una rendición de cuentas.

6. Los portales de transparencia y datos abiertos

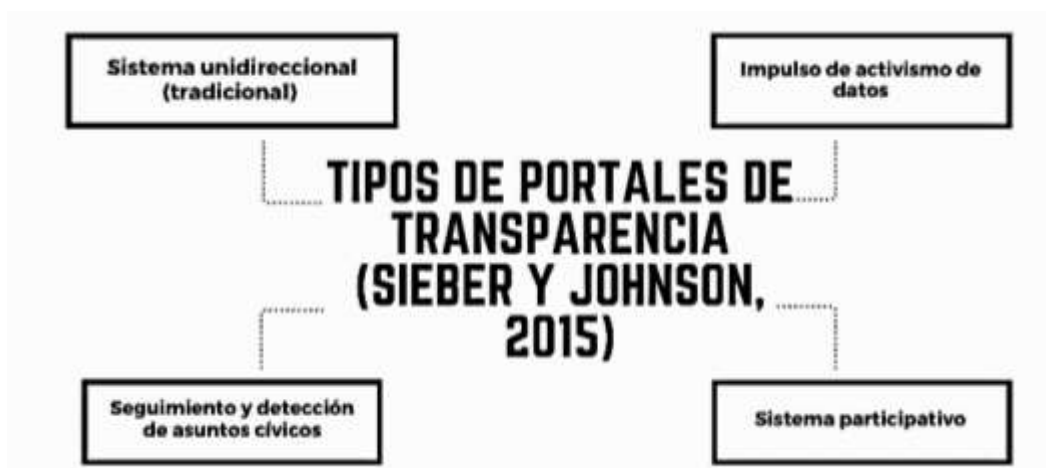
La transparencia implica más que la apertura de información, pero la difusión de datos en las plataformas digitales es una parte fundamental para que exista. Ciertamente no siempre deriva en una mayor transparencia, sino que se puede utilizar para otros fines, como dar una falsa idea de transparencia o lavar la imagen de una institución política pareciendo más abierto: «La publicación de datos en la Web no garantiza una mayor transparencia. Por un lado, el gran tamaño de los conjuntos de datos requiere una inspección manual inútil de los datos. Por otro lado, la estructura y la heterogeneidad técnica de datos impide el procesamiento automático para un análisis significativo. Más aún, las tareas de análisis de datos complejos necesitan información de fondo adicional» (Heise y Naumann, 2012:1).

Así, la existencia de un portal de transparencia no basta para que una institución haya cumplido en ese sentido. En este sentido, hay varios factores que influyen en la creación de los portales de transparencia, según Zuiderwijk *et al.* (2014): debe haber una infraestructura tecnológica avanzada; tiene que haber una coexistencia entre un gobierno electrónico, comercio electrónico y sociedad electrónica; el desarrollo de recursos humanos en torno a este fenómeno; todo esto debe darse en un entorno normativo adecuado para la existencia de estos portales.

Se pueden categorizar los portales de transparencia según el papel que tengan los ciudadanos y el Gobierno en estos (Sieber y Johnson, 2015):

- Sistema unidireccional tradicional, en el que la información va de arriba hacia abajo.
- Impulso del activismo de datos, en el que el fomenta la reutilización de la información presente en el portal de transparencia.
- Portal de seguimiento y detección de asuntos cívicos. Los datos vienen de los ciudadanos y el Gobierno lo detecta y, a continuación, ofrece esa información en el portal.
- Sistema participativo, en el que existe un conducto de comunicación entre gobierno y los ciudadanos. Los ciudadanos hacen contribuciones y el Gobierno responde las demandas de información.

Imagen 2. Tipos de portales de transparencia



Fuente: elaboración propia a partir de Sieber y Johnson (2015)

Como es lógico, un portal no solo puede pertenecer a una tipología de las anteriormente mencionadas, sino que puede cumplir diferentes objetivos y contar con una estructura variada y plural.

Asimismo, se puede diferenciar entre los distintos consumidores de los datos presentes en los portales de transparencia. Heise y Naumann (2012) mencionan los propios empleados del Gobierno, a los que les interesa la información para la realización de su trabajo. Otro grupo interesado son los profesionales, como los periodistas y empleados de ciertas organizaciones, que se nutren de los conjuntos de información para el desempeño de sus actividades. El último grupo que mencionan son los ciudadanos interesados en informarse, que acceden a los portales para resolver dudas o formarse en alguna cuestión.

Respecto a la organización de los portales de transparencia, existen diferentes tipos de presentación de los datos, que determinan en gran parte el éxito de estas plataformas. La mayor parte de estos portales se estructuran de forma tradicional, con directorios y menús; también los hay que permiten a los usuarios interactuar a través de un buscador interno; otras webs incluyen contenido multimedia, como vídeos y gráficos interactivos (Sandoval-Almazán y Gil-García, 2012). En cualquier caso, lo preferible es que la información sea relevante y útil

para los usuarios, y no que estos puedan perderse por el tipo de estructura que tenga la web.

Deben darse los siguientes requisitos, propuestos por Lourenço (2015) para que un portal de transparencia o de datos abiertos cumpla con lo deseado:

- **Calidad:** los datos que se publican deben ser precisos, consistentes, auténticos y válidos.
- **Completo:** la información debe darse de forma completa, siempre y cuando lo permita la ley. Es decir, no se debe divulgar solo parte de la información.
- **Accesibilidad y visibilidad:** los datos deben ser accesibles de forma gratuita para la totalidad de la ciudadanía sin discriminaciones.
- **Usabilidad y comprensibilidad:** debe ser posible que los ciudadanos puedan usar la información, es decir, que se dé en formatos reutilizables y sencillos de comprender. De nada sirve dar información si los usuarios no pueden entenderla.
- **Puntualidad:** la información debe ser oportuna y a tiempo real, es decir, debe estar actualizada.
- **Validez y utilidad:** los datos deben ser relevantes y, de algún modo, beneficiar a los ciudadanos al poder conocerlos.
- **Detalle:** el nivel de detalle garantiza que la información pueda aportar más a los ciudadanos. Además, también ayuda a la posterior comparación de los datos.

Imagen 3. Requisitos de la información para que sea transparente



Fuente: elaboración propia a partir de Lourenço (2015)

Que los datos tengan estos requisitos va a permitir que puedan ser reutilizados para diferentes fines. Davies (2010) detectó cinco tipos de usos que se hacían del portal de datos del Gobierno de Reino Unido:

- Datos a hechos: la información disponible en los portales trata sobre muy distintos temas, algunos de ellos pueden ser prácticos, es decir, pueden servir para apoyar algunos procesos cívicos, burocráticos, económicos, etc.
- Datos a información: los medios de comunicación pueden interpretar la información y transformarla en piezas periodísticas, bien sea de forma tradicional o a través de visualización de datos e infografías.
- Datos a interfaz: los portales pueden ser un impulso para crear sistemas de mapeo que analicen grandes bases de datos. Estas interfaces interpretan los datos, los resumen e incluso incluyen datos estadísticos y resúmenes.
- Datos a datos: se pueden compartir datos de la forma original o en un nuevo formato, que facilite la lectura y la reutilización.
- Datos a servicios: los datos se transforman en bienes para la ciudadanía y las instituciones.

Sin duda, las oportunidades que ofrecen las herramientas digitales facilitan el camino para que la transparencia tenga las características anteriormente mencionadas. Internet también hace más sencillo que una institución pueda ser participativa y colaborativa, dos factores que se estudiarán a continuación en el apartado dedicado al Gobierno abierto.

7. La transparencia como pilar del Gobierno abierto junto a la participación y la colaboración

La transparencia está directamente relacionada con el desarrollo del *e-government* (Gobierno electrónico, e-gobierno) y del Gobierno abierto, al ser una parte necesaria de estos sistemas políticos. El primero consiste, según señalan los autores, en la mejora de los servicios públicos a través del uso de las nuevas

tecnologías, con el objetivo de aumentar la eficacia de las administraciones. El concepto de *e-government* ha evolucionado hasta el de Gobierno abierto, que según Lathrop y Ruma, es aquel en el que «los ciudadanos no solo tienen acceso a la información, los documentos y procedimientos; sino que también pueden llegar a ser participantes de una manera significativa» (2010:36).

El Gobierno abierto se diferencia del Gobierno electrónico en que este simplemente se caracteriza por la utilización de las nuevas tecnologías para facilitar los servicios ya existentes a la población, mientras que el Gobierno abierto utiliza las TIC para que la toma de decisiones por parte de los ciudadanos se apoye en la transparencia, la participación y la colaboración (Leitão *et al.*, 2017). Por tanto, el e-gobierno supone un cambio en los soportes, mientras que el Gobierno abierto implica un cambio en la mentalidad de la clase política y de la ciudadanía.

En la última década, la necesidad de abrir los gobiernos se ha colocado en un lugar privilegiado de la agenda política (Gavelin *et al.*, 2009) y ha extendido la creencia de que beneficia tanto a la ciudadanía como a la clase política.

El común denominador de los gobiernos abiertos es «mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público) facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y favorecer la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas y entre éstas y la sociedad civil y el sector privado» (Ramírez-Alujas, 2011:2).

Existe un consenso académico en torno a las bases del Gobierno abierto, consolidado especialmente por la emisión del Memorando de la Transparencia y el Gobierno abierto que hizo público el presidente de EE. UU. Barack Obama en 2009. En él, el nuevo presidente estadounidense señaló que los pilares del Gobierno abierto eran precisamente la transparencia, la participación y la

colaboración, algo en los que los académicos han coincidido en sus definiciones (Lathrop y Ruma, 2010; McDermott, 2010; Ramírez-Alujas, 2012).

La iniciativa de Gobierno abierto de la administración de Obama fue pionera y se centró en las siguientes medidas (Bertot *et al.*, 2012): la publicación rutinaria de la información de las diferentes agencias gubernamentales; la distribución preventiva y proactiva de la información; la disponibilidad sistemática; el uso innovador de la tecnología; los mecanismos de retroalimentación; y el nombramiento de un responsable en cada agencia.

El Gobierno abierto no solo consiste en la implementación de una serie de medidas, sino que se debe estudiar como una nueva forma de entender la gobernanza que implica la *apertura de puertas* a la ciudadanía a través de las herramientas digitales por parte de los representantes públicos. Así lo expresa Oszlak: «El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados» (2012:3). Por tanto, no solo es necesario regularlo, sino también promover en la ciudadanía y en las instituciones los beneficios de esta, para que se cree una cultura del Gobierno abierto y se cambie la mentalidad en este sentido.

Se podría sintetizar que los objetivos de la puesta en marcha de un Gobierno abierto son los siguientes (Ozlak y Kaufman, 2014):

1. Facilitar la disponibilidad de la información pública. Para ello, será precisa la creación de repositorios de datos y portales de datos, así como la promoción de la transparencia.
2. Mejorar el derecho de acceso a la información y promover mecanismos que lo garanticen. Las normativas y programas son los métodos más eficaces para asegurar estos derechos. También pueden ser útiles para reducir la brecha digital e incluir en el proceso a todos los colectivos de la sociedad.
3. Proveer a los ciudadanos de un mayor acceso a los servicios públicos. Facilitar los trámites burocráticos aceleraría este proceso, para el que

también sería necesario abastecer a los ciudadanos con canales de comunicación para que sea sencillo acceder a los servicios públicos.

4. Garantizar a los empleados públicos y a la ciudadanía sus derechos. Se pueden desarrollar códigos de compromiso y mecanismos para defender a la sociedad ante los perjuicios a los derechos de los ciudadanos, así como a los funcionarios para que puedan desarrollar su trabajo con normalidad. Surge también un interés por proteger a aquellos que manejen información sensible y a los que denuncien cualquier falta de transparencia o cuestiones similares.
5. Aumentar la transparencia del funcionamiento de las estructuras administrativas. Asegurar la rendición de cuentas es fundamental para ello, así como establecer medidas para luchar contra la corrupción.
6. Fomentar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Resulta necesaria la aprobación de una normativa al respecto, así como informar y alentar a la ciudadanía en este sentido.
7. Abrir la gestión pública a la población, para lo cual las nuevas tecnologías suponen un importante avance. La implementación de programas y guías de Gobierno abierto puede ayudar a que se vaya adquiriendo una cultura al respecto.

Como la transparencia informativa se ha descrito y explicado a lo largo de este capítulo, en los siguientes apartados se explorarán los conceptos de participación y colaboración, que están estrechamente relacionados.

7.1. La participación en un Gobierno abierto

Al igual que la transparencia no se puede entender sin Internet, la participación en un Gobierno abierto está basada en el uso de las nuevas tecnologías y, por ello, funciona de un modo muy diferente a los distintos tipos de participación política tradicional. Es por ello por lo que Steinberg (2013) exige que se analice este fenómeno como un nuevo caso de estudio, y no siempre comparándolo con la participación tradicional. De hecho, en un estudio que realizó acerca de la participación en la Web 2.0 durante las Elecciones Presidenciales de 2008 en

Estados Unidos y las del Congreso en 2010, concluyó que las características de los participantes son también diferentes. Este autor defiende que algunos factores que antes sí eran muy determinantes en la participación tradicional, como la situación socioeconómica y la educación, ya no son tan influyentes, dado que en las plataformas digitales la información es accesible del mismo modo al público.

Una de las principales características de esta ciberparticipación es lo directa que se vuelve la comunicación entre los votantes y también entre estos y los políticos. Esta cercanía «no es posible a tan bajo coste de ninguna forma en la participación política tradicional» (Steinberg, 2015: 104). En el nuevo entorno del Gobierno abierto, crece el compromiso de los gobiernos de cumplir con las expectativas de participación ciudadana y por ello la interacción es más directa. De este compromiso habla Hurley (2017) para referirse a los procesos comunicativos e interactivos que involucran de forma directa a los ciudadanos y que tienen como objetivo formular políticas. «El nivel de compromiso y flujo de información puede ir desde la puesta a disposición de la información hasta la recopilación de opiniones e ideas y hacia relaciones más complejas en las que se transfiere a individuos y grupos mayor poder de decisión y autoridad para deliberar sobre temas y sus soluciones» (Hurley, 2017:3). A través de estos mecanismos, las políticas estarían pensadas por y para la ciudadanía.

El mismo autor cita a Rowe y Frewer para diferenciar entre distintos términos que guardan relación con el compromiso ciudadano que pueden ser considerados como los pasos a seguir para la participación:

- Comunicación pública: puesta a disposición de los ciudadanos de datos. Es lo que anteriormente hemos denominado *transparencia activa* (Rubio, 2011).
- Consulta pública: consiste en la realización de encuestas, de forma que los ciudadanos puedan votar lo que prefieran.
- Participación pública: intercambio de información en los dos sentidos.

Ramírez-Alujas (2011) señala que la participación en un Gobierno abierto debe promover que los ciudadanos sean participantes activos en formulación de políticas, de forma que las instituciones se nutran de los conocimientos e ideas que los ciudadanos puedan aportarles. De este modo, las administraciones podrían realizar reformas más eficientes para la ciudadanía basándose en su experiencia.

La participación implica «la creación de nuevos espacios de encuentro y dialogo que favorezcan el protagonismo, implicación y deliberación de los ciudadanos en los asuntos públicos, todo lo cual obedece a responder a la complejidad creciente de los problemas que son el origen de las políticas públicas en un contexto en el que la tecnocracia y las jerarquías dan paso a las plataformas deliberativas, la gestión mediante redes y la sabiduría de las multitudes» (Ramírez-Alujas, 2011:3).

Así, podemos distinguir entre la noción de la participación en un Gobierno abierto como una forma de implicación directa en la toma de decisiones, o como un proceso que favorezca el debate y el diálogo entre los ciudadanos, que es una concepción más limitada que la anterior.

7.2. La colaboración en un Gobierno abierto

Junto a la transparencia y la participación, el último pilar del Gobierno abierto es la colaboración, que ha sido el concepto que más ha costado definir en los últimos años en este sentido. De hecho, se suelen confundir con frecuencia los términos «participación» y «colaboración». La diferencia radica en que «participación» es sinónimo de «tomar parte», mientras que muchos autores entienden «colaboración» como «co-creación» y «contribución» (Ramírez-Alujas, 2012; Linders, 2012; Campos-Domínguez y Corojan, 2013).

Para Washington y Morar (2017), la colaboración consiste en el aprovechamiento de los datos difundidos por las instituciones por parte de la ciudadanía. Por tanto, es necesaria una cooperación entre la transparencia y la participación para que sea posible la colaboración. Esta explotación de los datos

puede ser para el beneficio de la ciudadanía, de las administraciones, de un sector o de varios colectivos al mismo tiempo.

La colaboración supone el intercambio de recursos y de ideas entre los ciudadanos y las instituciones de forma que todas las partes se vean beneficiadas, por esto: «Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y demás agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los (cada vez más complejos) problemas públicos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad. Ello supone la colaboración, cooperación y el trabajo coordinado no sólo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, y permite el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente» (Ramírez-Alujas, 2011:3).

Como ya predijo Castells en 2009, las relaciones entre el poder y los ciudadanos han cambiado drásticamente con la llegada de la sociedad red. Como su nombre indica, la sociedad actual funciona en redes que se conectan entre ellas y facilitan la colaboración de la que se habla en este apartado. Precisamente las herramientas digitales ofrecen grandes ventajas respecto a los métodos *offline* que los gobiernos pueden aprovechar para que tanto la ciudadanía como las instituciones sean beneficiadas. Las redes sociales y las plataformas *online* permiten, entre otras cuestiones, «descubrir y atraer miembros con intereses compartidos; intercambiar información; tomar decisiones de grupo a gran escala; integrar contribuciones individuales; supervisar a un grupo con menor o mayor necesidad de jerarquía; gestionar la logística del grupo» (Linders, 2012: 447).

Estos aspectos pueden ser de utilidad para los gobiernos en varios sentidos. Linders (2012) destaca los siguientes:

- Abastecimiento ciudadano: la colaboración entre los ciudadanos y las instituciones pueden servir para que los primeros ejerzan algunos servicios que los gobiernos no pueden. De esta forma, los ciudadanos pueden colaborar entre ellos para su propio bienestar.

- El gobierno como plataforma: los datos que se publican en las páginas oficiales de los gobiernos se pueden utilizar por parte de la ciudadanía para mejorar la productividad o incluso para crear alguna actividad económica. A su vez, las instituciones pueden servirse de estos productos para desarrollar sus servicios.
- Autogestión ciudadana: las instituciones no siempre prestan todos los servicios que a los ciudadanos les gustaría obtener, pero sí que pueden servir de fuente para encontrar a otros ciudadanos que pueden ayudarles en ese sentido.

La colaboración digital requiere de cambios drásticos en el sistema democrático actual y en el contrato social existente (Linders, 2012). En esta hipotética realidad, los ciudadanos deben ser más responsables y empoderarse y, aunque las normas las debe poner el gobierno, la población jugará un papel más importante que en la actualidad.

Para que los gobiernos sean verdaderamente abiertos debe haber un marco legal que lo garantice. En el próximo apartado, se explorarán las diferentes normas que regulan la transparencia, en las que el Gobierno abierto se ve directamente involucrado.

8. El marco normativo internacional de la transparencia y del acceso a la información

Existen diferentes teorías que pueden explicar el auge de la transparencia en el mundo contemporáneo, como el malestar de la ciudadanía con sus representantes, la mayor conciencia por la información libre y abierta y los diferentes casos de corrupción, que provocan en la ciudadanía un deseo por conocer todo lo relacionado con sus instituciones. Para que este anhelo por la transparencia se convierta en una realidad, no solo hace falta que la ciudadanía lo demande, sino que exista una voluntad por parte de las administraciones y de

los políticos en general por cumplir con su responsabilidad y rendir cuentas a la sociedad.

Es cierto que una ley de transparencia y acceso a la información no significa que automáticamente el nivel de transparencia del país vaya a ser alto⁷, pero se toma como una declaración de intenciones por parte de los políticos. Sin duda, para que los representantes políticos demuestren esa voluntad, es necesaria la creación de un marco normativo legal que lo garantice a efectos legales. En este apartado, se estudiará el proceso evolutivo que han vivido las leyes de acceso a la información a escala global y se reservará el marco legal español para el próximo epígrafe del capítulo.

La primera norma que reguló de forma legal el acceso a la información fue la Ley de Libertad de Prensa de Suecia, aprobada en 1766, hace más de 250 años. El principal promotor de esta ley fue Anders Chydenius, un clérigo y diputado que tenía como referente a China. Según él, el imperio asiático era un ejemplo para seguir y admiraba especialmente el Censorado, una institución que se encargaba de velar por que los ministerios no fueran corruptos (Ackerman y Sandoval-Ballesteros, 2006). A través de esta normativa sueca se abolió la censura de todas las publicaciones en papel, excepto las académicas y religiosas, y se aseguró a la ciudadanía el acceso a la información de las agencias gubernamentales, aunque escribir en contra del Estado seguía siendo un acto castigado⁸. Así, se reconocía el derecho a la libertad de prensa y al acceso a la información, libertades que actualmente se entienden como inseparables a la democracia.

⁷ Curiosamente, los datos revelan que los países en los que existe una verdadera conciencia de la transparencia tienen normas menos exigentes (Austria, Alemania), mientras que en países que tienen peores niveles (India, El Salvador) cuentan con leyes de mayor calidad (Morales *et al.*, 2016).

⁸ Información disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766> (Consulta: 09/11/2017)

Lo cierto es que la manera en la que las democracias occidentales conciben la transparencia proviene del ámbito anglosajón (Morales *et al.*, 2016). En concreto, de la Ley de Libertad de Información o *Freedom of Information Act* (FOIA). Aprobada el 4 de julio de 1966, esta ley proporciona a cualquier persona física o jurídica el derecho de acceder a las publicaciones de las agencias pertenecientes al Poder Ejecutivo⁹. Al mismo tiempo, obliga a dichas agencias a publicar ciertas informaciones: estructura organizativa, funciones, normativas que las regulan, enmiendas y derogaciones, manuales para empleados, así como los registros de los votos de cada miembro de las agencias, entre otros.

La norma también declaraba algunas excepciones de informaciones a las que no se aplica la norma, como los secretos de defensa nacional, datos comerciales, informaciones que puedan perjudicar la privacidad de una persona y archivos de investigaciones en curso.

El presidente de EEUU entonces, Lyndon B. Johnson, reconoció que se trataba de un importante paso para la democracia, que, según señaló, funciona mejor cuando los ciudadanos están informados: «Firmo esta medida con un profundo sentimiento de orgullo por la sociedad de Estados Unidos, que es abierta, y en la que el derecho a saber del pueblo ahora es apreciado y está salvaguardado»¹⁰.

La década de los años 70 supuso un importante avance en el resto del mundo en este tipo de normativas. Poco a poco, en Europa fue surgiendo también una pretensión por garantizar el acceso a la información en algunos estados. En Dinamarca y Noruega se aprobaron leyes similares en 1970.

⁹ «Por razones históricas y constitucionales, la FOIA no es aplicable a los registros de las ramas legislativas y judiciales federales. En el momento en el Congreso desarrolló inicialmente la FOIA, la disponibilidad de información al público de la rama ejecutiva fue el tema de enfoque» (Relyea, 2009: 314)

¹⁰ Johnson, Lyndon B. (1966) Statement by the President Upon Signing the "Freedom of Information Act. Disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=27700> (Consulta: 09/11/2017)

Mientras, la *Freedom of Information Act* de Estados Unidos sufrió algunos cambios en los años 70, especialmente debido al escándalo de Watergate y a las presiones recibidas durante la Guerra Fría. Así, se facilitaron los trámites burocráticos para solicitar información, se puso un límite de tiempo de respuesta y se eliminaron los costes de la información (Relyea, 2009). Posteriormente, en 1976 hubo otra modificación para establecer criterios por los que se retienen ciertas informaciones.

El fervor por el acceso a la información siguió creciendo en forma de ley en diversos países. En 1978 se aprobaron las normativas equivalentes en Francia y Holanda, más centradas en las administraciones ejecutivas que en el poder judicial y legislativo (Darbshire, 2008). Continuaron Australia y Nueva Zelanda en 1982 y, Canadá en 1983, con la aprobación de sus respectivas leyes. En aquellos momentos, comenzó a surgir una voluntad en Reino Unido por la transparencia, que tardó aún en aprobar una ley, pero sí fue abriendo poco a poco algunos registros.

En 1986, bajo el mandato de Ronald Reagan, se volvió a reformar la FOIA estadounidense, de manera que se reforzó la autoridad de las agencias estatales y se ampliaron las excepciones de aplicación de la ley, como los documentos del FBI y otros manuscritos confidenciales.

Los años 90 supusieron un gran cambio para la ciudadanía por la llegada del acceso a Internet a los hogares de clase media, al tiempo que los derechos anteriormente reconocidos se fueron asentando y normalizando.

En 1996, se aprobó equivalente a la FOIA en esta nueva revolución digital, la *Electronic Freedom of Information Act*. Esta norma obligó a las agencias a publicar las informaciones de cualquiera de sus registros creados desde la fecha de su promulgación. Además, las agencias estaban obligadas a proporcionar salas de lectura electrónicas para que la ciudadanía pudiera acceder a estos registros.

En el año 2000, Reino Unido presenció la aprobación de su *Freedom of Information Act*, tras muchos años de espera. Ya en los años 70, el Partido

Laborista empezó a hablar de su compromiso de aprobarla (Worthy, 2010). Cuando los laboristas llegaron al poder en 1997, comenzaron a trabajar en este documento, que fue criticado por ser demasiado idealista, ya que querían convertir a Reino Unido en un referente a nivel mundial. Tras diversos debates, la ley se aprobó en el año 2000, pero no entró en vigor hasta enero de 2005.

La British FOIA reconoció el derecho de acceso a la información, salvo algunas excepciones y obligó a numerosas instituciones y administraciones a poner a disposición de la ciudadanía diversos conjuntos de información, también a través de Internet. Además, existe un comisionado y un tribunal creados específicamente para tratar casos y conflictos relacionados con la ley¹¹. Ciertamente, el Partido Laborista se esforzó por incluir en la normativa todas las vanguardias presentes en otras leyes de otros países, de forma que Reino Unido fuera un ejemplo de transparencia.

Aunque la libertad de información iba siendo reconocida poco a poco en los países occidentales, hubo que esperar hasta el año 2000 para que se hiciera a nivel europeo con la Carta de Derechos Humanos de la Unión Europea. En ella se establecía la libertad de expresión y el derecho a comunicar ideas e informaciones de los medios¹².

Poco tiempo después, en 2002, la Unión Europea se comprometió a garantizar la transparencia y el acceso a la información a los ciudadanos europeos y comenzó a gestarse el *Libro Blanco sobre la gobernanza europea* puesto a disposición de la ciudadanía en Internet en 2001. En este documento se hablaba de principios como la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. Se publicó en Internet para realizar una consulta pública y que fuera mejorado. Aunque la respuesta fue escasa, la Comisión Europea valoró muy positivamente las contribuciones, entre las que destacan el aumento de

¹¹ Información disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> (Consulta: 09/11/2017)

¹² Carta de los Derechos Humanos de la Unión Europea (2000)

participación en la elaboración de políticas, una mayor flexibilidad en los instrumentos disponibles para garantizar la gobernanza y una mayor claridad en las funciones de cada institución europea.

La Comisión Europea tomó, por tanto, varias decisiones a partir de las propuestas del *Libro Blanco* y puso de manifiesto la necesidad de «mejorar la participación en sentido ascendente en la elaboración y la aplicación de las políticas de la UE, ampliar los instrumentos regulatorios que pueden utilizarse para responder a los desafíos de la gobernanza y conseguir unas instituciones europeas más centradas, con responsabilidades más claras» (CE, 2002:24).

A nivel europeo se siguió avanzando y en 2006 se aprobó el *Libro Verde: Iniciativa Europea en favor de la transparencia*, en el que se puso la necesidad de conocer las actividades de los grupos de presión que afectan en la toma de decisiones. Para ello, se creó una base de datos llamada CONECCS, que en 2008 pasó a llamarse Registro de Transparencia.

Antes de que el presidente Barack Obama fuera elegido en 2007, ya hubo algunos avances en lo referente a la FOIA, después de la polémica transformación bajo el mandato de Bush. De este modo, fue aprobado en 2007 la *Honest Leadership and Open Government Act*, es decir, la Ley de Liderazgo Honesto y Gobierno Abierto. Entre otras cuestiones, prohibía a los *lobbies* hacer regalos a miembros del Congreso y limitaba la libertad de los candidatos políticos de realizar viajes.

En esta década se produjo un nuevo punto de inflexión que volvió a colocar a la transparencia en el punto de mira de la agenda mediática y de los discursos políticos. En 2009, el demócrata Barack Obama pronunció el famoso *Memorando por la Transparencia y el Gobierno abierto*. Esto supuso un gran hito en la historia del Gobierno abierto, que desde ese momento se relacionó con la transparencia en diversas políticas. Por ello, en adelante se explicarán también las medidas de Gobierno abierto, pues en muchos países se aprobaron leyes y políticas de transparencia englobadas en las de Gobierno abierto.

Como se ha citado con anterioridad, en este memorando Obama en el que declaró su compromiso con la transparencia, la participación y la colaboración. Desde que Obama emitió su memorando con relación a la FOIA, los periodistas fueron algo más optimistas. Para que sea posible el acceso a la información en Internet está disponible un portal llamado *FOIA.gov*, en el que cualquier persona –ciudadana o no– puede realizar una solicitud. En el portal indican que en la solicitud simplemente debe indicarse la información que se busca y cumplir con lo que ordene cada departamento. Actualmente, la mayoría cuentan ya con la posibilidad de realizar la petición electrónicamente¹³.

El Poder Ejecutivo, liderado por el presidente, es el encargado de administrar la FOIA. «La Oficina de Política de Información del Departamento de Justicia supervisa el cumplimiento de las dependencias con estas directivas e incentiva a todas las dependencias a que cumplan plenamente tanto con el texto como con el espíritu de la FOIA», explican en la web¹⁴.

De este modo, la FOIA obliga a la Administración Federal a difundir información de forma activa, como ordenanzas y diferentes procesos administrativos, declaraciones políticas y registros que ya han sido liberados. Generalmente estos se publican en la página web de la agencia gubernamental pertinente (FOIA, 2009). En esta normativa se obligó a las agencias a difundir la información que los usuarios soliciten, con las únicas excepciones que plantea la ley. También se creó una Oficina de Servicios de Información del Gobierno, que se encarga de revisar el cumplimiento de la FOIA de forma correcta por parte de los diferentes departamentos federales (FOIA, 2009).

Pero no solo la aprobación de leyes supone el fomento de la transparencia y el Gobierno abierto. A nivel internacional, los países se han ido alineando para tomar decisiones conjuntas que les puedan favorecer a todos y para adquirir compromisos en este sentido. Leitão *et al.* (2016) mencionan a la Organización

¹³ Información disponible en: <https://www.foia.gov/i> (Consulta: 29/09/2016)

¹⁴ Ídem.

para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como una de las instituciones que más hincapié han hecho en la necesidad de que los gobiernos de todo el mundo protagonicen un cambio del servicio público que aportan y se convierta en uno más eficaz, para lo que es necesario que exista transparencia, gracias al Gobierno abierto.

En 2009, la OCDE publicó un informe llamado *Gobierno Abierto: más allá de medidas estadísticas*, en el que subrayaron que este fenómeno ha sufrido un fuerte auge en la última década, ya que beneficia tanto a los ciudadanos como a los propios gobiernos. Entre las principales ventajas que destaca la OCDE se encuentra la reducción de la corrupción.

La OCDE propuso entonces varias medidas para que los países miembros cumplieran con una verdadera apertura en sus leyes de acceso a la información. Así, se señaló que la ley implica la publicación proactiva de información, que su aplicación satisface la demanda ciudadana de información y garantiza la igualdad de acceso a la información; deben existir mecanismos de apelación; el Defensor del Pueblo o Comisario de Información debe ser independiente del Ejecutivo, sus hallazgos tienen que ser influyentes y ofrecer igualdad de acceso a sus informes y servicios; el Órgano Superior de Auditoría tiene que ser independiente del Ejecutivo o de la institución máxima de Financiación; es necesario que existan mecanismos para consultar a los ciudadanos u otras partes interesadas en la toma de decisiones.

La transparencia y el Gobierno abierto fueron poco a poco propagándose por el mundo occidental, pero, aunque de forma más tardía, también en otros lugares como Iberoamérica. De esta forma surgió la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública aprobada en 2009 durante la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Portugal. En este documento, los países hacen referencia a la necesidad de desarrollar procesos cada vez más democráticos en la gestión pública por la creciente demanda de participación de la ciudadanía. Entre los múltiples objetivos, se menciona la importancia de que los colectivos más desfavorecidos también sean partícipes de este fenómeno.

Los estados que firmaron la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública se comprometieron a que los gobiernos fomentasen la gestión pública más transparente, la construcción de políticas de acuerdo con las necesidades de la sociedad, garantizar cauces de participación ciudadana y potenciarlos con recursos y adoptar medidas para formar y sensibilizar a la población en estos conceptos, entre otros compromisos.

La transparencia fue creciendo en los estados en los que se habían aprobado este tipo de normativas. Un ejemplo es Reino Unido, que en 2010 se comprometió a cumplir con una Agenda de la Transparencia (*Transparency Agenda*), con el objetivo de valorar más el dinero que se gasta el Gobierno (Riddell cit. Bowles *et al*, 2014). De esta forma se pusieron a disposición de la población datos del gasto público como los artículos nuevos del Gobierno que superen las 25.000 libras, los nuevos artículos de entidades locales por encima de las 500 libras, los nuevos contratos del gobierno, documento y los sueldos de los asesores de los políticos. También se hicieron públicas estadísticas criminales mensuales e informaciones relativas a los hospitales.

En 2011 nació la Alianza para el Gobierno abierto (*Open Government Partnership*), una iniciativa liderada por ocho países (Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos) cuyo objetivo es unir a los países para que fomenten unos mismos objetivos suscritos en la Declaración de Gobierno abierto. Los países se pueden adherir a esta Alianza si respaldan la declaración, entregan un programa de acciones realizado a través de una consulta pública y se comprometen a informar sobre el progreso del plan en el futuro. Actualmente hay 75 estados miembros que ya han cumplido con lo anterior.

En la Declaración de Gobierno abierto los países reconocen la necesidad de abrir las instituciones y se comprometen a divulgar más información, garantizar un mejor acceso a la información, fomentar la participación de la ciudadanía para una mayor eficacia gubernamental, promover las nuevas tecnologías para que

haya una rendición de cuentas y a informar sobre las medidas que se tomen relacionadas con dichos principios¹⁵.

Los compromisos de las alianzas anteriormente señaladas, así como de las distintas organizaciones internacionales que se han mencionado también siguieron aumentando y evolucionando. Ya en 2014, la OCDE publicó un nuevo informe llamado *Recomendaciones del Consejo sobre Estrategias de Gobernanza Digital*, en el que se asumió que las opciones tecnológicas plantean diversos riesgos y desafíos a las instituciones. «Las nuevas posibilidades, y las cambiantes expectativas sociales que surgen de ellas, exigen a los gobiernos a reexaminar sus enfoques y estrategias de gobierno. Fracasar podría significar una pérdida acelerada de la confianza en el gobierno y la percepción de que está fuera de contacto con las tendencias sociales y tecnológicas» (OCDE, 2014:2).

En las recomendaciones presentes en este documento, uno de los artículos se refiere a la transparencia, la apertura y la integración de los procesos de gobierno. En este sentido, la OCDE propone crear una cultura basada en los datos en el sector público a través de «la elaboración de marcos que permitan guiar y favorecer el acceso a, uso y reutilización de la creciente cantidad de evidencia, estadísticas y datos relativos a operaciones, procesos y resultados para (a) aumentar la apertura y la transparencia, y (b) incentivar la participación del público en la elaboración de políticas, la creación de valor público, el diseño y prestación de servicios; y equilibrando la necesidad de proporcionar los datos oficiales oportunas con la necesidad de ofrecer datos fiables, la gestión de riesgos de uso indebido de datos relacionados con el aumento de la disponibilidad de los datos en formatos abiertos (es decir, lo que permite su uso y reutilización, y la posibilidad de que los agentes no gubernamentales los reutilicen con el fin de maximizar el valor económico y social» (2014:7).

¹⁵ Declaración de Gobierno abierto (2011). Información disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> (Consulta: 13/11/2017)

En el caso de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, hubo que esperar siete años para que los países miembros acordaran firmarla la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado celebrada en Colombia en 2016. En este documento, se mencionan los profundos cambios que estos países han acogido durante los últimos años en materia de acceso a la información. Por ello, ven necesario renovar los compromisos y fomentar especialmente la transparencia activa y el derecho de los ciudadanos de solicitar información a las administraciones públicas.

Este documento determina que los pilares del Gobierno abierto que prometen establecer son la transparencia y el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la colaboración pública. Esto ayudará a incrementar la legitimidad de las instituciones que lo cumplan, generará confianza, incrementará la eficacia de las políticas, ahorrará dinero y fomentará la innovación, según aseguran en la carta.

Asimismo, esta carta establece varias medidas recomendables para cumplir sus objetivos, como aprobar leyes relacionadas con el Gobierno abierto; diseñar entes responsables de dirigir y coordinar las estrategias de cada uno de los países. Deben pertenecer al Gobierno y fomentar el trabajo horizontal; desarrollar portales de datos en Internet en los que su uso y su reutilización sean las principales finalidades; priorizar el uso de las TIC para que haya un *e-government* y los servicios se puedan prestar a través de las herramientas tecnológicas; y potenciar herramientas de participación ciudadana y colaboración

Todos estos compromisos se fueron tomando al mismo tiempo que el mundo era testigo de una explosión de normativas de transparencia y Gobierno abierto por diversos países, tanto a nivel nacional, como regional y local. En el caso de España, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se aprobó en 2013. De esta normativa, de sus antecedentes y de las reacciones a la misma se reflexionará en el siguiente epígrafe.

9. Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: antecedentes y legislación actual

La transparencia en España cuenta con un recorrido muy breve en comparación con países como Estados Unidos. Para comenzar, se trata de una de las democracias occidentales más recientes, pues hasta 1978 el régimen dictatorial franquista no permitió a los ciudadanos un acceso libre a la información. Desde entonces, se fue construyendo una democracia con nuevos valores, también la información.

En las últimas décadas ha ido creciendo un clamor popular por la apertura de la información y la transparencia. Y es que en España la cultura de la transparencia es muy escasa y tardía en comparación a EE. UU. o Suecia. Pero diversos motivos han provocado que el deseo de una mayor transparencia política haya ganado espacio en la agenda mediática y política de España y en 2013 se aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. «La sensibilidad hacia la transparencia de las instituciones políticas y de la información de responsabilidad pública ha eclosionado en una importante discusión y presión transformadora en la opinión pública española» (Dader *et al.*, 2011:10). A continuación, se detallarán los antecedentes normativos a la Ley de Transparencia.

9.1. Antecedentes legales de la Ley de Transparencia

Como se detalla en la propia Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en España ya existían algunos antecedentes a esta normativa, aunque menos desarrollados, que regulaban el acceso a la información. El más conocido es el artículo 105 de la Constitución Española de 1978, en el que se reconoce el derecho a la información pública:

«La ley regulará:

a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado».

(Artículo 105 de la Constitución Española, 1978)

Posteriormente, este derecho se desarrolló en el año 1992, con la aprobación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En el Título IV se habla del derecho de los ciudadanos a acceder a registros y archivos de las Administraciones Públicas. En concreto, se trata del artículo 37 de esta ley.

«Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud».

(Artículo 37 de la Ley 30/1992)

Se especifica que el acceso a estos archivos estaría restringido cuando se refiriera a la intimidad de otras personas. Además, los documentos nominativos podían ser aprovechados por terceras personas.

En cuanto a las restricciones, la Ley protegía aquellos documentos de interés público o intereses «más dignos» de otras personas. Los expedientes a los que no se puede acceder son aquellos que contengan informaciones sobre

competencias de las Administraciones no sujetas a Derecho Administrativo; los archivos que se refirieran a la Defensa Nacional o la Seguridad del Estado; los que atañen algún peligro para la investigación de delitos; los protegidos por secreto comercial o industrial y política monetaria.

En 2004 el PSOE ganó las Elecciones Generales y en su programa había prometido algo similar a la aprobación de una ley de transparencia que no se llegó a realizar. Lo que el PSOE había propuesto en su programa electoral era una ley «sobre el derecho al libre acceso a la Información, que garantice que todos los poderes, autoridades y entidades sostenidas con fondos públicos, faciliten, en tiempo útil, el libre acceso a toda información o documento oficial, con la única excepción de lo que atente a la legislación de protección de datos o de secretos oficiales» (PSOE, 2004:41). También propusieron la creación de una «Oficina Presupuestaria, con el fin de garantizar la transparencia, limpieza y veracidad de los datos sobre ejecución y gestión de los Presupuestos Generales del Estado» (PSOE, 2004:41). Aunque bajo el mandato de Zapatero no se aprobó una ley de transparencia, sí se hicieron diferentes avances en cuanto a la regulación del acceso a la información y el control de los representantes públicos.

Así, dos años más tarde de ganar las elecciones el PSOE, el Gobierno de España publicó la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regularon los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Aunque solo concierne a un área –el medio ambiente– es de relevancia, puesto que desarrolla aún más este derecho. Esta ley reguló el acceso a esa información y el derecho a participar de forma directa o indirecta en la toma de decisiones de cuestiones de medio ambiente.

También en 2006, se aprobó la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Esta normativa se aplicaba a los cargos públicos en cuya función tuviera lugar un conflicto de intereses privados y establecía un régimen de incompatibilidades para evitarlo, como la dedicación exclusiva, la declaración de actividades, la declaración de bienes y el control de

valores y activos financieros. La Ley 5/2006 imponía sanciones a los cargos que lo incumplieran y fue derogada cuando entró en vigor la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. De esta forma, se pusieron límites a la compatibilidad con otras actividades para que los representantes públicos no desvíen su atención a otras actividades, que más tarde se han ido consolidando y desarrollando.

Ya en 2007 se comenzó a pensar en la necesidad de regular la reutilización de la información, un derecho que, como se ha visto anteriormente, es fundamental para garantizar una transparencia sólida y también se trata de uno de los principios fundamentales de un Gobierno abierto. Así, se aprobó la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, modificada por la Ley 18/2015, de 9 de julio, sobre reutilización de la información del sector público:

«1. Se entiende por reutilización el uso de documentos que obran en poder de las Administraciones y organismos del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública. Queda excluido de este concepto el intercambio de documentos entre Administraciones y organismos del sector público en el ejercicio de las funciones públicas que tengan atribuidas.

2. La presente Ley se aplicará a los documentos elaborados o custodiados por las Administraciones y organismos del sector público, cuya reutilización no esté expresamente limitada por éstos».

(Artículo 3 de la Ley 18/2015)

También en 2007, se destacó la importancia de las nuevas tecnologías para el desarrollo del Gobierno, de los servicios públicos, de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones entre la población y los políticos con la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

«La presente Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos

de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con las mismas con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica».

(Artículo 1 de la Ley 11/2007)

Esta norma protege los derechos de privacidad de la ciudadanía, reconoce el derecho a comunicarse de forma electrónica con las instituciones y fomenta la implantación de las TIC en los diferentes servicios públicos. Posteriormente, se derogó esta normativa y se sustituyó por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

La necesidad de regular la transparencia y el acceso a la información, por tanto, fue creciendo a nivel legal en España de una forma lenta. El punto más alto en este sentido se alcanzó en 2013 con la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, que se explicará en el próximo apartado.

9.2. Normativa actual: la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

A continuación, se analizará el proceso de aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, así como el contenido de dicha normativa, que ha suscitado críticas y halagos por parte de la Academia.

9.2.1. Proceso de creación de la normativa

Desde hace unos años, la ciudadanía española ha comenzado a concienciarse de la necesidad de garantizar el acceso a la información y la transparencia. La revolución digital y los diversos casos de corrupción política destapados en la

última década dieron pie a que cada vez más ciudadanos denunciaran que la regulación vigente era insuficiente y reclamaran normativas actualizadas y de mayor calado social (Dabbagh Rollán, 2015).

Del mismo modo, el uso cada vez más extendido de las redes sociales como herramienta política influyó en la expansión de la idea de que el sistema necesitaba renovarse. El Movimiento 15M, que tuvo lugar en mayo de 2011, se convirtió también en un catalizador de los principios de transparencia y participación ciudadana. Esta movilización social fue una protesta que tuvo lugar poco antes de las Elecciones Generales de 2011 en la que miles de ciudadanos reclamaron una democracia real, más voz para la ciudadanía y la garantía de los derechos sociales. Los llamados *indignados* también apostaron por un sistema asambleario y horizontal, con una ciudadanía informada. No en vano, este movimiento nació y se desarrolló en las redes sociales (Castells, 2012).

El Gobierno socialista, liderado por José Luis Rodríguez Zapatero, había prometido ya en 2004 que aprobaría una ley de transparencia en España. Ya en 2011, el Consejo de Ministros presentó un anteproyecto de ley de transparencia, pero no pudo salir adelante por el adelanto electoral (Ceberio, 2011)¹⁶.

El Partido Popular fue el ganador de las Elecciones Generales de 2011 por mayoría absoluta. En el discurso de investidura como presidente, Mariano Rajoy prometió que en 2012 su grupo presentaría «una Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Acceso a la Información pública, como un derecho de los ciudadanos y un principio básico de actuación de las Administraciones» (Rajoy, 2011:20)¹⁷. En este sentido, Rajoy subrayó el protagonismo que iba a tener la ciudadanía en un nuevo Gobierno basado en el diálogo. De este modo, el Gobierno del PP heredó parte del trabajo ya realizado por el PSOE en la elaboración de la norma.

¹⁶ Ceberio (2011) *Ley de Transparencia, ya*. El País. Información disponible en: https://elpais.com/diario/2011/11/10/espana/1320879608_850215.html (Consulta: 2/12/2019)

¹⁷ Información disponible en: <http://www.efe.com/FicherosDocumentosEFE/Investidura.pdf> (Consulta: 05/01/2017).

Asimismo, la introducción de España dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto traía obligado al Ejecutivo a adquirir ciertos compromisos, enmarcados en el I Plan de Acción de Gobierno Abierto, entre los que se encontraba la aprobación de una Ley de Transparencia.

Cumpliendo la promesa del discurso de investidura y con el I Plan de Acción de Gobierno Abierto, en el mes de marzo de 2012 fue presentado en una nueva página web (www.leydetransparencia.gob.es) el texto propuesto por el Grupo Popular del Congreso. Lo hicieron de un modo innovador, ya que propusieron a los ciudadanos que realizaran comentarios durante los siguientes 15 días en dicho documento, que se tendrían en cuenta para la aprobación de la normativa por un comité de expertos. El texto recibió cerca de 3.600 contribuciones y, a continuación, contó con las sugerencias de expertos del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) (Cotino, 2014). «Los temas más debatidos fueron la ampliación de los sujetos obligados a la Casa Real, los partidos políticos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y a todas las personas jurídicas privadas que reciben fondos públicos; la reivindicación del reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental, la oposición al silencio negativo en caso de falta de respuesta en plazo; y la demanda de creación de un órgano verdaderamente independiente como garantía de la efectividad de la Ley» (Villoria, 2015:97). A pesar de ello, los resultados nunca fueron conocidos, lo cual no comulga con los principios de transparencia.

Tras presentar el anteproyecto y realizar la consulta pública, en mayo tuvo lugar un debate en el que los grupos parlamentarios de Unión Progreso y Democracia y el de Izquierda Unida presentaron enmiendas a la totalidad, ya que consideraron que debía tramitarse como ley orgánica. Asimismo, hubo varios debates planteados por los diferentes grupos parlamentarios en los que se planteó si la Casa Real debía de estar incluida en el texto como uno de los sujetos afectados, así como los partidos políticos, los sindicatos y las empresas

con financiación pública¹⁸. Y es que antes de la aprobación de la ley, el Partido Popular había excluido a los partidos políticos y organizaciones sindicales de cumplir con la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, por considerar que ya contaban con una regulación propia. Tras una enmienda presentada por el PSOE y las declaraciones de dos expertos en el Congreso de los Diputados sobre esta cuestión, se decidió incluir a estas instituciones en el artículo 3. Aunque el PP hizo referencia al conflicto de intereses que suponía incluir a las formaciones en la ley y subrayó que ya existía una normativa reguladora al respecto, los casos de corrupción que se dieron a conocer por entonces, tuvieron influencia a la hora de aceptar su inclusión en la ley (Fabra, 2013)¹⁹. Asimismo, la introducción de la Casa Real en la ley fue ampliamente debatida y, finalmente, se incluyó.

En la votación que tuvo lugar en el Congreso de los Diputados tan solo votaron a favor el PP, CiU y PNV, y en contra, el PSOE UPyD, Izquierda Plural, ERC, Amaiur, ERC, BNG, Compromís-Equo y Geroa Bai²⁰. Estos datos reflejan que la mayoría de los partidos de la oposición querían una Ley de Transparencia diferente y que no consideraban suficientes las medidas tomadas, ya que el PP no aceptó casi ninguna sugerencia de las otras formaciones y decidió aprobarla prácticamente en solitario con el poder de la mayoría absoluta.

La ley se aprobó en diciembre de 2013, pero no entró en vigor hasta finales de 2014, cuando también se puso en marcha el servicio de peticiones de

¹⁸ Enmiendas al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (BOCG, 2013)

¹⁹ Información disponible en:

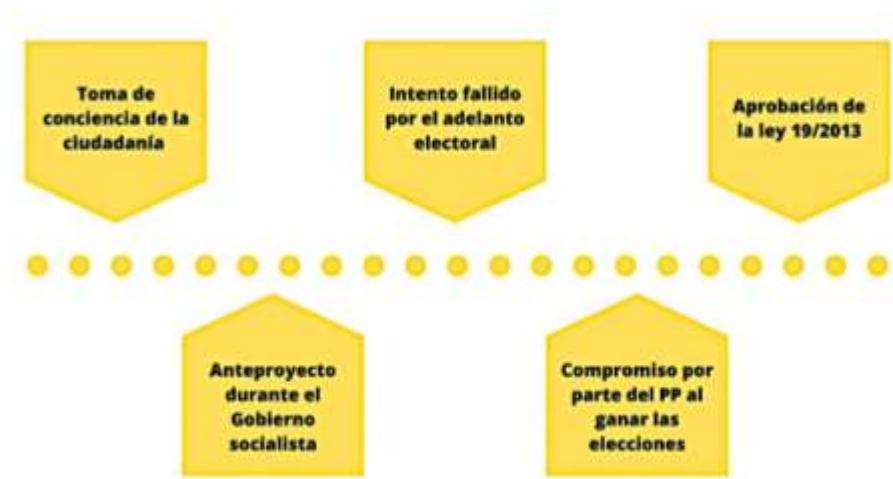
http://politica.elpais.com/politica/2013/01/31/actualidad/1359663839_762773.html (Consulta: 17/02/2017)

²⁰ Información disponible en:

http://politica.elpais.com/politica/2013/09/12/actualidad/1378987190_648012.html (Consulta: 5/01/2017).

informaciones. El resto de las medidas fueron funcionando de forma escalonada desde la aprobación de la norma (La Rosa y Sandoval-Martín, 2016).

Imagen 4. Aprobación de la Ley de Transparencia



Fuente: elaboración propia

9.2.2. Disposiciones de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno considera que «la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política» (BOE, 2013: 97924). La propia normativa menciona en el preámbulo que, a pesar de existir normas similares a ella, no satisfacen las demandas sociales del momento y, por ello, el Gobierno de España decidió a probarla.

El primer capítulo del Título I, referente a la transparencia de la actividad pública, no solo afecta a la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas, Ceuta y Melilla y las entidades locales. La deben aplicar también los servicios de la Seguridad Social y las mutuas que colaboran con esta, las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia; las entidades públicas empresariales y agencias estatales, las corporaciones de Derecho

Público, la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Banco de España, el Consejo Económico y Social, y el Consejo General del Poder Judicial. Del mismo modo, deben cumplir la ley las sociedades mercantiles con un 50% de participación en el capital de las entidades citadas anteriormente. También es de obligatorio cumplimiento para «los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales; y las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública» (BOE, 2013: 97929). La relación de la Ley de Transparencia con los partidos políticos se analizará más detalladamente en el segundo capítulo.

Anteriormente se ha diferenciado entre la transparencia activa y pasiva, principios que también están presentes en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Así, la publicidad activa se contempla como uno de los pilares fundamentales de la norma en el Capítulo II. Este apartado encomienda a los sujetos implicados la publicación «periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública» (BOE, 2013: 97929). La difusión de estos datos se debe realizar en la sede electrónica o la página web oficial de la entidad, en formatos reutilizables y estructurados de manera entendible. La publicidad activa se dividirá, según la ley (BOE, 2013: 97929), en los siguientes apartados:

- Información institucional, organizativa y de planificación
- Información de relevancia jurídica
- Información económica, presupuestaria y estadística

En el caso concreto de la Administración General del Estado, estos datos se hacen públicos en un Portal de Transparencia que dirige el Ministerio de la Presidencia. El resto de los entes que deben cumplir la norma tienen que publicar estos datos en sus páginas web oficiales.

Una vez explicada la publicidad activa, la regulación de la transparencia pasiva tiene lugar en el Capítulo III. Así, en este apartado se explica el derecho de los ciudadanos a acceder a información pública y a solicitar datos a las administraciones públicas. A modo introductorio, en la propia normativa se subraya lo previsto en el artículo 105.b de la Constitución Española:

«El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas».

(Constitución Española, 1978)

De esta forma, se señala que la ley pretende continuar con dichos principios ya presentes en la Constitución Española. Este capítulo garantiza a los ciudadanos españoles el acceso a la información pública, que son los «contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones» (BOE, 2013: 97932).

Aun así, la ciudadanía no tiene acceso a cualquier tipo de información, ya que la normativa impone algunos límites a este derecho, cuando el acceso pueda ser un peligro para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención de delitos, la igualdad en procesos judiciales, los intereses económicos, el secreto profesional, la protección del medio ambiente, entre otros. En los casos en los que estos límites no afectan a toda la información, las administraciones pueden tomar la decisión de permitir un acceso parcial a la información, informando de la parte que ha sido omitida. En este sentido también entra en juego la protección de datos. Así, si el acceso a la información afecta a un protegido por la Ley de Protección de Datos de Carácter Personal, el afectado debe dar permiso expreso. Lo mismo ocurre con los protegidos por la comisión de infracciones penales o administrativas que no conlleven amonestación (BOE, 2013).

A continuación, se especifica cómo se puede ejercer el acceso a la información, que es gratuito, a través de las peticiones de información. Estas pueden hacerse en cualquier medio (en persona, por correo, por Internet, etc.), siempre y cuando permita incluir la identificación del solicitante, la información que se pide, una dirección de contacto y la forma en que prefiere recibir el comunicado. Si se hace de forma online, será necesario contar con un certificado digital. La norma también se refiere a las causas de inadmisión de peticiones electrónicas en el caso de que se pida información que está en curso de elaboración, que tenga un carácter auxiliar, cuya divulgación requiera su reelaboración, que no corresponda al órgano al que se solicitan los datos, que sean repetitivas o de carácter abusivo. También se indica que el plazo máximo para responder a las solicitudes de los ciudadanos es de 10 días.

La parte más ambigua en la Ley de Transparencia es el Título II, en el que se habla del Buen Gobierno. Los altos cargos se ven en la obligación de promover a través de su trabajo el respeto a los derechos y libertades públicas. Están obligados a cumplirlo los altos cargos que tengan dicha consideración en la normativa de conflictos de intereses, así como los altos cargos de carácter local, incluidos los miembros de Juntas de Gobierno en Entidades Locales.

Los principios generales del Buen Gobierno son: actuar con transparencia en la gestión política; realizar sus funciones con dedicación al servicio público; respetar el principio de imparcialidad y mantener un criterio independiente; no hacer discriminaciones en su trabajo; mantener una conducta digna y correcta con los ciudadanos; y fomentar la calidad de los servicios públicos y asumir sus responsabilidades (BOE, 2013: 97937).

Además de los principios generales se deben respetar también unas normas de actuación: trabajar con plena dedicación y respeto a la regulación de incompatibilidades; respetar la reserva de los hechos e informaciones que tengan relación con sus competencias; dar a conocer cualquier irregularidad; ejercer los poderes con el objetivo que tienen y evitar poner en riesgo el interés y el patrimonio públicos; no implicarse en situaciones incompatibles a su trabajo y evitar asuntos que puedan afectar a su imparcialidad; rechazar regalos que

puedan condicionar el desarrollo de su trabajo; trabajar con transparencia; proteger los recursos públicos; y no utilizar su posición para obtener ventajas personales y materiales.

Existe un régimen sancionador para este título de la ley, en conformidad con lo establecido en la normativa de conflictos de intereses. También se especifica en la normativa cuando una infracción es grave, muy grave o leve.

El Título III de la normativa se refiere al Consejo de Transparencia, al cual se le puede interponer reclamaciones y denuncias en cuestiones de transparencia y acceso a la información, y que se abordará en el segundo capítulo.

9.2.3. Recepción de la ley y límites de la norma

La Ley de Transparencia fue aprobada a finales de 2013 y, desde entonces, ha recibido por parte de los académicos y de profesionales diversas críticas, que han sido positivas en algunos casos y negativas en una gran parte. Cotino (2014) considera que es un importante avance que exista esta Ley de Transparencia y confía en que los diferentes agentes políticos se concienciarán y querrán mejorarla. Aun así, él y otros académicos critican duramente la normativa en algunos aspectos que veremos a continuación.

La Ley de Transparencia contó en su periodo de gestación con una consulta pública, como hemos visto anteriormente, en la que participaron entidades como Transparencia Internacional y la Coalición Pro-Acceso. Esto es algo que no se menciona en ningún apartado de la normativa, por lo que la propia ONG Transparencia Internacional propuso en un comunicado que se diera más publicidad a este hecho, de forma que sirva para repetir el proceso en futuras ocasiones²¹.

²¹ Recomendaciones y consideraciones de Transparencia Internacional España al Reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia. Información disponible en: <http://transparencia.org.es/wp->

Una de las principales carencias de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno es la falta de reconocimiento del acceso a la información como derecho fundamental. Si bien en el preámbulo de la ley se afirma que la transparencia debe ser uno de los ejes de toda acción política, no solo basta con su reconocimiento como un derecho. Al no ser fundamental, queda por debajo de otros, como el derecho a la privacidad, como destaca Tejedor (2014).

También existen críticas en torno a la publicidad activa, pues resultan escasos los datos que los sujetos obligados deben publicar en sus páginas web. Por ello, Cotino (2014) subraya la necesidad de ampliar esa parte de la normativa. En este sentido, resulta necesaria la introducción de garantías para que la publicidad activa funcione con efectividad.

La regulación de la publicidad pasiva también tiene algunas carencias. Y es que la ciudadanía se encuentra con muchas barreras a la hora de solicitar información. Para comenzar, los trámites burocráticos son algo excesivos, puesto que, si se hace de forma digital, que podría ser la gestión más cómoda, ya se impone la obligación de contar con un certificado digital o un DNI electrónico. Incluso el Defensor del Pueblo se pronunció en 2016 sobre la Ley de Transparencia y la tachó de disuasoria por tener un sistema demasiado complejo para pedir informaciones²². Se trata de una crítica reiterada ya que para ello son necesarios dos elementos que excluyen a muchas personas de hacer solicitudes de información y, por tanto, limita el derecho a la transparencia a aquellos ciudadanos que lo posean.

Pero no solo existen estos muros burocráticos, sino que la propia ley restringe en muchos casos el acceso a la información las excepciones al acceso a la

content/uploads/2015/07/recomendaciones_tie_reglamento_ley_transparencia.pdf

(Consulta: 15/11/2017).

²² Información disponible en:

http://politica.elpais.com/politica/2015/12/19/actualidad/1450481674_349891.html (Consulta: 11/01/2017)

información y el excesivo silencio administrativo²³. No solamente son demasiadas, sino que algunas son muy genéricas y poco concretadas. Transparencia Internacional en un comunicado propuso que se matizaran algunas de las cláusulas, como la que se refiere a cuando se ocasionan daños a «la política económica y monetaria» y «la protección del medio ambiente». Algo tan genérico y poco detallado puede llevar a un mayor rechazo de las peticiones de acceso a la información.

La Rosa y Sandoval-Martín (2016) califican de doble silencio administrativo el hecho de que la transparencia no sea un derecho fundamental y a la exclusión de muchos datos por parte de la normativa como algunos de sus principales defectos. Estos autores realizaron un estudio sobre la percepción de la Ley de Transparencia por parte de varios periodistas y las principales críticas fueron la tardanza en responder las peticiones de información por parte de las administraciones y que hay más respuestas negativas a las peticiones de información de las que debería.

Esto lleva, según los profesionales preguntados (La Rosa y Sandoval-Martín, 2016), a que existan muchas lagunas en el periodismo, especialmente en el periodismo de datos, por falta de datos en algunas áreas relacionadas con la información pública.

Sin duda una de las cuestiones más criticadas es la inexistencia de sanciones a quien no cumpla la ley. Solamente se menciona el régimen sancionador en el apartado del Buen Gobierno, pero no en el primer título, relacionado con la publicidad activa y el acceso a la información. De este modo, los sujetos obligados que no cumplan la norma no tienen ningún tipo de castigo. Cotino (2014) afirma que, si se sancionaran las infracciones de los artículos de la ley en materia de transparencia, las instituciones se sentirían más obligadas a cumplir con ello. Por otro lado, la ejemplaridad es fundamental para fomentar valores y

²³ «Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada» (Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, 2013: Art. 2013)

esto favorecería a que los políticos demostraran un comportamiento ejemplar. La ONG Transparencia Internacional reaccionó a través de un comunicado al hecho de que no se planteen castigos a los que incumplan la Ley de Transparencia y propuso contemplar supuestos de infracciones del Título I y sus supuestas sanciones²⁴.

Se trata de una ley muy tardía si se compara con el marco internacional. Esto no habría sido criticable si los legisladores hubieran aprovechado este factor para formular una normativa innovadora y vanguardista, alimentándose de los últimos avances tecnológicos. Sin embargo, este Dabbagh Rollán (2016) señala que la Ley de Transparencia no es muy diferente de muchas otras aprobadas en otros países varios años antes, por lo que habría sido necesaria cierta novedad en ella. También indica que la segunda parte del nombre de la ley –«Buen Gobierno»– queda bastante olvidada en el desarrollo de la normativa, puesto que se trata de un concepto muy amplio que apenas se detalla en el conjunto de la normativa. Así, Dabbagh Rollán (2016) propone que se creen códigos de conducta y de ética para los representantes políticos para cumplir con tal objetivo.

En cuanto a los agentes políticos, resulta evidente que aquellos que votaron a favor, especialmente el Partido Popular, utilizaron la publicación de la normativa para auto promocionarse. Asimismo, también la presentaron como defensa a los ataques de falta de transparencia por parte de la oposición, provocados en su gran mayoría por casos de corrupción. En cuanto a la oposición, PSOE y Podemos criticaron que se trata de una normativa insuficiente (La Rosa y Sandoval-Martín, 2016).

²⁴ Algunas propuestas y comentarios sobre el proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. Información disponible en: <http://www.abc.es/gestordocumental/uploads/nacional/recomendacionesTI.pdf> (Consulta: 15/11/2017)

Los académicos coinciden en que la repercusión de la normativa ha sido escasa (Cotino, 2015; Dabbagh Rollán, 2016; Morales *et al.*, 2016). De hecho, la percepción de la corrupción ha aumentado desde su publicación (Dabbagh Rollán, 2016). Por ello, propone que se dé más publicidad a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, porque así podrán utilizarla más los ciudadanos, aprovecharse de sus ventajas e incluso instar al Gobierno a que la mejore.

9.3. Más transparencia en las normativas posteriores

A pesar de todas las críticas, lo cierto es que esta ley ha servido para que posteriormente se hayan tenido estos principios en cuenta en normativas posteriores relacionadas con el comportamiento de los representantes políticos, como veremos a continuación.

Tras la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno se puso en marcha una normativa relacionada con esta, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, a la que ya se ha hecho referencia en el epígrafe de antecedentes. En el preámbulo se explica que se pretende incluir en una sola ley lo relativo al nombramiento de altos cargos, a los conflictos de intereses que les puedan influir, a las incompatibilidades y que impulse la creación de un órgano que se encargue de ello, la Oficina de Conflictos de Intereses.

Con esta norma se derogaban las leyes que anteriormente se encargaban de ello, la Ley 5/2006, Real Decreto 432/2009, Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005. El objetivo de la Ley 3/2015 es que los altos cargos cumplan sus funciones «con integridad, absteniéndose, por lo tanto, de incurrir

en conflictos de intereses; objetividad; transparencia y responsabilidad y austeridad»²⁵.

Respecto al nombramiento de los altos cargos, la norma considera que no reúnen la «honorabilidad» suficiente los que hayan sido «condenados por sentencia firme a pena privativa de libertad, hasta que se haya cumplido la condena»; «los condenados por sentencia firme por la comisión delitos de falsedad; contra la libertad; contra el patrimonio y orden socioeconómico, la Constitución, las instituciones del Estado, la Administración de Justicia, la Administración Pública, la Comunidad Internacional, de traición y contra la paz o la independencia del Estado y relativos a la defensa nacional, y contra el orden público, en especial, el terrorismo, hasta que los antecedentes penales hayan sido cancelados»; los inhabilitados; «los sancionados por la comisión de una infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, durante el periodo que fije la resolución sancionadora»²⁶.

También se regula la retribución de estos cargos, según lo dispuesto en la LTBG, así como su ejercicio, también sometido a las disposiciones de la misma normativa. Otras cuestiones que aparecen en esta normativa es la compensación económica de la que disfrutaban estos funcionarios hasta dos años después del mandato; la incompatibilidad con otras retribuciones; la utilización de recursos humanos, especialmente los vehículos oficiales, con eficiencia y responsabilidad; y el cumplimiento del artículo 14 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo.

Una de las partes más relevantes de esta ley es la que se refiere a los conflictos de intereses, puesto que no solo aclara qué supuestos se entienden como tal, sino que también se crea una oficina especial para ello, entre otras cuestiones.

²⁵ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado.

²⁶ Ídem.

Así, la normativa obliga a los altos cargos a la dedicación exclusiva y les impone un límite patrimonial en participaciones societarias. Tampoco les permite el ejercicio de actividades privadas durante los dos años posteriores al cese. Se menciona, asimismo, la obligación de publicar sus bienes.

En cuanto a la Oficina de Conflictos de Intereses, se trata de un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que actúa con autonomía. El Director de la Oficina de Conflictos de Intereses es nombrado por el Consejo de Ministros. Algunas de las funciones de esta oficina son:

- Gestionar y elaborar informes sobre todo lo relativo a la Ley 3/2015
- Gestionar y proteger los Registros de Actividades y de Bienes y Derechos Patrimoniales
- Colaborar con los organismos públicos para detectar cualquier incumplimiento de los artículos.
- Garantizar la inalterabilidad de los datos de los que disponen.
- Entregar al Congreso de los Diputados un informe cada 6 meses sobre el cumplimiento de la Ley por parte de los parlamentarios.
- Analizar y examinar la situación patrimonial de los altos cargos una vez terminan su actividad pública.
- Elaborar un informe de la situación patrimonial 3 meses después de su cese.

El incumplimiento o falseamiento de datos relacionados con esta norma serán sancionados, de forma que los que los altos cargos pueden ser destituidos, perder el derecho a la compensación económica tras la finalización del mandato, ser obligados a no ocupar cargos públicos durante un periodo de entre 5 y 0 años, o ser castigados con amonestaciones más leves, según la infracción cometida en cada caso.

Solamente un día después de la aprobación de la ley que se acaba de mencionar, se realizó la última modificación de la Ley sobre financiación de los partidos políticos. A esta norma se hará referencia con más detenimiento en el segundo capítulo, pero es necesario mencionarla, pues en la exposición de motivos se hace hincapié en la necesidad de dotar de mayor transparencia a la regulación de la financiación de los partidos políticos. Así, se puede observar en varias partes de la modificación de la norma la influencia de la Ley de Transparencia.

También con relación a la transparencia y al principio de participación ciudadana, el Gobierno de España ha ido comprometiéndose a realizar distintas medidas en planes de acción de Gobierno abierto, como consecuencia a su adhesión a la Alianza para el Gobierno abierto. Una vez se cumplió el primero, se planeó el II Plan de Acción, cuyas fechas iban de 2014 a 2016. En este sentido, se comprometieron a mejorar la calidad de la información de portal de archivos españoles, al desarrollo de la plataforma de recursos educativos en abierto, a garantizar la accesibilidad a los micro-datos del Sistema Nacional de Salud, así como a la información geográfica y posibilidad de reutilización de esta. También prometieron realizar programas de apertura de la información y su reutilización, crear un Portal de la Administración de la Justicia, aprobar una Ley General de Subvenciones, crear un Consejo español de drogodependencias y mejorar de la participación de los agentes del sector en la definición de los objetivos de los Planes Nacionales de Salvamento Marítimo.

El III Plan de Acción está planificado entre 2017 y 2019 y tiene cinco ejes con sus respectivas medidas a tomar. El eje de colaboración tiene como objetivos la creación de un foro de Gobierno abierto y de un foro sectorial de Gobierno abierto, la promoción de la red de entidades locales de transparencia y participación ciudadana y el apoyo a iniciativas de Gobierno abierto en el exterior.

En el eje de participación se tratará de crear un espacio participativo en la web de Gobierno abierto, un observatorio de participación ciudadana, hacer unos

presupuestos participativos en la Región de Murcia y fomentar la participación de los jóvenes en las políticas públicas.

En cuanto al eje de transparencia, el que más concierne a esta tesis doctoral, se plantean los siguientes retos: mejorar el Portal de Transparencia y Derecho de Acceso, desarrollar programa de apertura de la información y de reutilización, crear una Carpeta Ciudadana para facilitar el acceso a datos, utilizar un sistema de gestión de archivo llamado Archive y promover un reglamento de la Ley de Transparencia.

El eje de rendición de cuentas, por su parte, pretende impulsar los datos abiertos como instrumento para una justicia abierta, ampliar los contenidos de la Central Económica-Financiera, mejorar la calidad de los datos inmobiliarios en el mediante la coordinación del Catastro y del Registro de la Propiedad y ampliar los datos sobre violencia de género.

Por último, hay un eje de formación, dedicado a fomentar los valores del Gobierno abierto en la sociedad en el que se plantea la formación de empleados en este sentido, el fomento de la sensibilidad por el Gobierno abierto en la sociedad civil y la ampliación de los recursos educativos en abierto relacionados con ello.

Estas normas y programas demuestran que el camino de la transparencia en España no acaba con la promulgación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, sino que más bien comienza legalmente. Actualmente, se plantean una serie de retos por extender estos valores y hacer de ellos la base del escenario político, que debe continuar no solo con la aprobación de más leyes, sino que también deben acompañarse de una serie de comportamientos y de ideas. De esta forma se ayudará a extender la cultura de la transparencia en España, con el uso indispensable de las nuevas tecnologías, y se propagará también en otros ámbitos, como en el de los partidos políticos, que es el que se explorará en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2. TRANSPARENCIA Y PARTIDOS POLÍTICOS: EL DESARROLLO DE SU PRESENCIA EN INTERNET Y SU APERTURA INFORMATIVA

Antes de la creación de las páginas web de los partidos políticos, las formaciones eran fundamentalmente auditadas desde el punto de vista económico por el Tribunal de Cuentas. La difusión de información se limitaba al contacto constante de los políticos con los medios de comunicación y esta era la forma esencial que tenían de explicar sus políticas y, por tanto, de rendir cuentas a la sociedad. Fue el crecimiento de la comunicación digital el que ha permitido el flujo de información constante entre los partidos y la ciudadanía, como estudiaremos en los apartados de este capítulo.

1. Partidos políticos transparentes: las páginas web como las plataformas donde se ejerce la transparencia

En los últimos años, se ha podido observar un gran incremento de los estudios centrados en la transparencia de las instituciones, especialmente de los gobiernos centrales y de los locales. Sin embargo, la relación entre los partidos políticos y la transparencia no ha sido abordada en profundidad en suficientes estudios, lo que provoca que haya escasos trabajos de investigación de referencia y, por tanto, sea necesario estudiarlo. Como señalan Fazendeiro y Razzuoli (2016) la mayoría de los estudios sobre la influencia de las nuevas tecnologías en las formaciones políticas se han basado fundamentalmente en la participación. Esto resulta paradójico, pues precisamente es lo que menos potencian los partidos políticos en sus webs (Norris, 2003). En cambio, la pluralidad comunicativa y el ámbito de la transparencia informativa sí han resultado de gran interés para los partidos y ha sido el aspecto que más han fomentado en sus webs.

La escasa investigación de la transparencia de las formaciones llama la atención, especialmente porque los partidos políticos cuentan con poco prestigio en algunos países y diversos autores (Painter, 2015; Park y Blenkinsopp, 2011) afirman que la transparencia puede aumentar la confianza de la ciudadanía en la clase política. Esa visión negativa hacia los partidos es más grave, si cabe, en España, donde el 65% de la población tiende a no confiar en los partidos políticos, según un estudio de la opinión pública realizado por la Comisión Europea²⁷. También en el Barómetro de la Transparencia realizado por la organización Acredita en 2016 las personas encuestadas valoraron con un 2 la transparencia de los partidos políticos españoles²⁸. La imagen que tienen, por tanto, no transmite principios de transparencia y las formaciones partidistas se llegan a ver incluso como *cajas negras de información* (Fazendeiro y Razzuoli, 2016). Todo ello hace necesario abordar la transparencia en la investigación académica.

La transparencia de los partidos políticos se ve como algo necesario porque, según Tambini *et al.* (2017), puede prevenir la corrupción y otorga a la ciudadanía el derecho a recibir información relevante, especialmente sobre los apoyos financieros de las formaciones políticas. De esta forma, se produce la rendición de cuentas de los partidos políticos.

La presencia de los partidos en Internet ha cambiado su organización y, sobre todo, el modo de transmitir los mensajes a su electorado. Así lo explica Margetts (2006) cuando menciona el nacimiento de los «ciberpartidos», que son las formaciones que basan todos sus sistemas y estructuras en las nuevas tecnologías. Se sabe que los partidos pueden utilizar Internet para diversos beneficios, como comunicar a bajo coste informaciones a los ciudadanos,

²⁷ Información disponible en:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/18/groupKy/85> (Consulta: 30/11/2017)

²⁸ Información disponible en: <http://acreditra.com/barometro-de-la-transparencia-de-espana-2016/> (Consulta: 30/11/2017)

solicitar dinero, hacer participar a los afiliados en la toma de alguna decisión, y es por esto por lo que los partidos cada vez dependen más de las herramientas tecnológicas (Fazendeiro y Razzuoli, 2016).

Las páginas webs de las formaciones políticas son la plataforma en la que los partidos ejercen la transparencia. ¿Por qué usan estos portales y no otras redes sociales? Como se ha mencionado anteriormente las mismas normativas legales son las que ordenan que la transparencia se dé en las páginas y no en otros sitios web. Al contrario que las redes sociales, las webs son una herramienta digital *perenne* para las formaciones, que nunca ha desaparecido a pesar de las diferentes modas que han ido surgiendo desde el nacimiento de Internet. Ello, la estructura ordenada que permite tener, sumado a ciertas particularidades (como el tipo de almacenamiento de datos y los motores de búsqueda) facilitan a los partidos las labores de transparencia.

Se pueden observar diferentes consecuencias del uso de Internet por parte de estas organizaciones. Al descentralizar el poder, las nuevas tecnologías hacen que los partidos pierdan el control de sus diferentes ramificaciones y de los activistas locales, en cambio estos últimos ganan el poder de atraer a nuevos afiliados en las esferas más locales (Kelnes, 2009). A pesar de ello, Gibson (2015) defiende que, aunque Internet ha influido en muchos sentidos, lo que ocurre de forma *offline* sigue teniendo más peso en las estructuras partidistas que lo que ocurre *online*. La autora menciona que se está generando un proceso de operación híbrido «que depende de la estructura descentralizada y una base de apoyo asociada a los movimientos sociales» (Gibson, 2015: 186).

Las múltiples posibilidades que ofrecen estas plataformas para trasladar mensajes a la ciudadanía proporcionan nuevos modelos de comunicación entre las formaciones y sus votantes que puede fomentar una mayor involucración de los usuarios y/o afiliados en la toma de decisiones de los partidos. «Las webs de los partidos políticos tienen potencial para llegar a una auténtica ciberdemocracia, al ser más versátil e intensiva para informar con detalle. Permite interactuar con el ciudadano» (Dader *et al.*, 2011:6). Así. «las páginas webs, en virtud de su mayor capacidad para el intercambio de opiniones y la

puesta en común de documentos de muy diverso nivel de complejidad y variedad temática, podrían cumplir una función democrática que habitualmente los medios de comunicación de masas satisfacen sólo de manera muy precaria y los instrumentos de la publicidad y propaganda por definición excluyen» (Dader *et al.*, 2011:10).

Estas plataformas también son útiles para trasladar un mensaje como se pretende, sin la intervención intermediaria de periodistas. «Las páginas web pueden ayudar en la definición de la imagen del candidato, así como para que muchos votantes potenciales decidan cómo va a ser su participación durante la campaña» (Dadas, 2008: 417).

La transparencia informativa a través de las herramientas digitales supone grandes ventajas especialmente para los partidos pequeños, que, gracias al bajo coste de las tecnologías, pueden llenar un hueco que antes estaba vacío y solucionar la brecha informativa respecto a su electorado (Fazendeiro y Razzuoli, 2016).

Así, se han podido comprobar distintos motivos por los que los partidos políticos están interesados en potenciar la transparencia. Sin embargo, a pesar de las múltiples ventajas que los autores mencionan, Norris (2003) sugiere que el único interés de las formaciones en este sentido es aumentar su ventaja electoral. A continuación, se mostrará la evolución que han tenido estas páginas.

2. La evolución de las páginas web de los partidos políticos

Las webs de los partidos políticos se han usado de manera ininterrumpida desde el momento de su creación. Sus características y capacidades han permitido que los políticos hayan experimentado en ellas y las hayan utilizado para hacer

campaña permanente²⁹. Como veremos en este epígrafe, estas plataformas han ido evolucionando hasta convertirse en el espacio en el que los partidos políticos ejercen (y deben ejercer) la transparencia. Se relatará cómo surgieron las páginas webs de los partidos políticos de forma global, se especificará cómo fue este proceso en España, a donde estas herramientas llegaron más tarde, y también se abordarán los cambios que han afectado a estos portales.

Aunque el nacimiento de Internet se ubica alrededor de los años 60, su uso por parte de la ciudadanía no se extendió hasta los años 90. A mitad de esta década, algunos partidos y candidatos políticos de Estados Unidos comenzaron a utilizar Internet como estrategia electoral, lo que suponía una estrategia muy innovadora en el momento, según relatan Gibson y McAllister (2006). En un primer momento, estas personas fueron criticadas, en parte porque, una vez creaban sus páginas web, no sabían qué uso proporcionarles. Los políticos lo hacían porque era una tendencia en alza y se sentían obligados, pero no profundizaban para ofrecer en ellas un contenido útil y que tuviera efectos en la ciudadanía. En 1994 las pocas páginas existentes en Estados Unidos de los candidatos eran una mera copia de los «panfletos» que estos repartían en el escenario *offline* (Peytibi y Gutiérrez-Rubí, 2008). De este modo, Internet simplemente suponía un nuevo soporte en el que transmitir lo mismo que a través de los medios tradicionales.

Sin embargo, los políticos fueron mejorando su presencia en Internet a medida que su consumo iba aumentando. Entre 1996 y 1998, se incrementó de un 19 a un 43% el número de páginas web de candidatos a las diferentes instituciones de Estados Unidos (D'Alessio cit. Gibson y McAllister, 2006). Este aumento corresponde a la creciente conciencia por parte de los políticos de que Internet podía ayudar a comunicarse con la ciudadanía. Gibson y McAllister aluden a un trabajo de Fineman (1999) para recordar que en las elecciones de Minnesota de 1998, fue una sorpresa para muchos la victoria de Jesse Ventura, un

²⁹ La campaña permanente hace referencia a que las estrategias de los políticos no se ciñen a los límites temporales que impone la ley para realizar la campaña electoral, sino que se extiende a lo largo de toda la legislatura (Blumenthal, 1980)

candidato independiente que hasta entonces no suponía una amenaza para el resto de candidatos y que acabó ganando. Posteriormente, parte de ese éxito se atribuyó al uso de su web y del correo electrónico durante la campaña electoral, que supusieron una forma muy directa de comunicarse. En el año 2000 la mayor parte de los partidos locales de Estados Unidos contaban ya con una página web (Gibson y McAllister, 2006).

En Reino Unido la primera vez que se utilizó Internet como herramienta de campaña fue en las Elecciones Generales británicas de 1997. Poco a poco, los países europeos se fueron convenciendo de la importancia de estar presentes en la Red, especialmente en aquellos estados donde las nuevas tecnologías tenían un nivel de uso elevado para el momento, como Holanda (Logfren, Newell cit. Gibson y McAllister, 2006). Curiosamente, en esta época los candidatos estadounidenses que se presentaban para su reelección eran menos propicios a utilizar Internet que los que lo hacían por primera vez. En el Reino Unido, por su parte, los demócratas liberales estaban más presentes en la Red y sus sitios web eran de mejor calidad que los de los laboristas y los conservadores (Gibson y McAllister, 2006). Sin duda fue Estados Unidos el país que inspiró al resto de estados occidentales a usar Internet para promocionar a los candidatos.

Desde la irrupción masiva de Internet en la sociedad civil, los partidos políticos españoles se han visto afectados por las nuevas herramientas que proporciona la Red, al igual que ha sucedido en los países mencionados anteriormente. Han utilizado todo el potencial de Internet en sus estrategias de marketing, aunque siempre ha llegado más tarde que en los países anglosajones. Primero llegaron las páginas web y, posteriormente, comenzaron a utilizar las redes sociales. En este sentido, el uso de las páginas web se ha seguido manteniendo en el tiempo hasta la actualidad como un sistema útil para hacer una campaña permanente también en España.

A finales de los años 90, según reflexiona Fages-Ramió (2008), los partidos españoles ya contaban con páginas web con foros y chats para dialogar con los candidatos en ciertas etapas de las campañas electorales. Y es que, desde el principio, el uso de Internet ha estado muy ligado con los periodos electorales,

que es cuando los políticos tienen un mayor interés por hacer llegar su mensaje a la ciudadanía.

El primer partido español que creó una página web en España fue Convergència Democràtica de Catalunya y lo hizo en el año 1995. El Partido Popular, el Partido Socialista (PSOE) e Izquierda Unida siguieron la tendencia en 1996, aunque Gamir Ríos (2016) considera que la generalización de este fenómeno no se dio hasta el periodo entre los años 1999 y 2000. Dader (2009) expresa que en estos años las webs eran folletos electrónicos, con contenido estático y cuya interacción con la ciudadanía era débil.

A partir del año 2000, cuando el uso de Internet se comenzó a generalizar, se extendió la idea de que la Red ayuda a reducir la gran barrera existente entre los políticos y la ciudadanía por tratarse de «un canal de comunicación directo, interactivo e igualitario donde los ciudadanos pueden sostener discusiones con inmediatez sobre la evolución de las legislaturas en curso» (Landtsheer *et al.*, 2001: 110). Al fomentar una comunicación horizontal, los ciudadanos pueden conversar de igual a igual con otros ciudadanos, pero también con sus representantes, lo cual provoca una sensación de cercanía que en otros medios de comunicación no es posible.

Hasta ese momento, la estructura de las páginas web había sido muy simple y funcionaban como plataformas en las que se podía acceder a distintos tipos de información. Es lo que ahora se conoce como Web 1.0, en la que la única dimensión de las páginas eran los datos que se volcaban en la misma. Sin embargo, a partir del año 2000 apareció la Web 2.0 (O'Reilly, 2007), que se compone por plataformas digitales en las que es posible que el usuario interactúe gracias a múltiples herramientas y sistemas, como el hipertexto, la compartición de contenidos en las redes sociales, los comentarios, etc.

Bonsón *et al.* (2012) afirman que la Web 2.0 puede aportar grandes ventajas a la política, como la capacidad para trasladar sus mensajes a los ciudadanos, recibir peticiones de los usuarios y aportar información sobre los servicios institucionales. Generalmente, los académicos han centrado sus esfuerzos en

estudiar la presencia y la forma en la que los políticos transmiten sus mensajes en Internet, más que en su efecto en el electorado, algo que algunos autores consideran que limita este tipo de estudios (Gibson y McAllister, 2006; Papagiannidis *et al.*, 2012).

Según Sivarajah *et al.* (2015) la Web 2.0 aguarda diversos beneficios para los políticos, ya que no solo ayuda a comunicarse de una forma muy directa con su público, sino que además puede servir para automatizar servicios internos, para obtener y difundir información a tiempo real que sea útil para una toma de decisiones más rápida y para facilitar la colaboración con la ciudadanía. Gibson y Mcallister (2014) destacan también que Internet ofrece a todos los partidos – tanto a los grandes, como a los más pequeños– la posibilidad de crear una estructura sólida y transmitir lo que desean. Esto no ocurre siempre en los medios de comunicación tradicionales, en los que no todos los partidos están representados y, además, no siempre consiguen que se difunda el mensaje que ellos desean transmitir.

A principios de la década del 2000, ya en Estados Unidos comenzaban a verse algunos elementos de la Web 2.0, pero en España se tenía un concepto muy tradicional de las páginas webs de los partidos políticos. El PSOE fue el primer partido que publicó su programa con tecnología *flash* e IU el primero que publicó vídeos. Exceptuando estos casos, la comunicación en las páginas web era fundamentalmente bidireccional y estática (Gamir Ríos, 2016). Kalnes (2009) habla de una *e-rupción*, que es el proceso de adaptación de las páginas pertenecientes a la Web 1.0 a la Web 2.0.

Fue en esta década cuando los académicos se plantearon cuáles eran los efectos de la comunicación política digital en la ciudadanía. Gibson y McAllister (2006) explican que en esta etapa los datos de consumo de contenido político en Internet eran muy negativos. De hecho, en Estados Unidos las visitas a las páginas webs de los candidatos cayeron del 25% al 7% entre 1996 y el 2000, a pesar de que el uso de la Red iba en continuo ascenso. Los datos eran muy similares en Reino Unido, donde solamente el 15% de los votantes utilizaba Internet para leer noticias durante la campaña electoral (Gibson *et al.*, 2002).

Mientras el uso de Internet crecía, el interés por los contenidos políticos digitales disminuía. Por ello, los políticos se esforzaron en conseguir que lo que ofrecían en sus páginas web tuviera valor. Peytibi y Gutiérrez-Rubí. (2008) destacan que desde 2004 los grandes partidos estadounidenses ya utilizaban Internet como un importante complemento a los medios tradicionales. Se puede hablar entonces de una e-campaña o cibercampaña. «Destaca especialmente el papel que tiene ya Internet en la campaña electoral de Howard Dean, que empieza a usar estrategias de red que implementa en su web y para su campaña: vídeo, blog, juegos electrónicos, SMS, petición de correos electrónicos para conseguir voluntarios y recursos financieros» (Peytibi y Gutiérrez Rubí., 2008:27).

El caso de España fue muy distinto, puesto que la extensión de la Red en los hogares no iba al mismo ritmo que en Estados Unidos o Reino Unido. Antes del año 2004 el acceso a Internet de la población estaba por debajo del 30% y Dader (2006) afirma que muy pocas personas consumían información política a través de su conexión a Internet. En comparación con otros países europeos, la situación española contaba con cifras de participación muy bajas (Dader y Campos, 2006). De hecho, estos autores expresan que, en aquellos tiempos, los políticos no prestaban atención a sus sitios web. Es decir, no tenían una estrategia clara cuando creaban las páginas web y, una vez puestas en marcha, apenas estaban pendientes de ellas.

Imagen 5. La web del Partido Popular en el año 2002



Fuente: www.pp.es, recuperado a través de Web Archive (Consulta: 3/12/2019).

Las páginas web de los partidos políticos siempre han estado rezagadas en España respecto a países anglosajones y han seguido lentamente sus pasos.

En un estudio de Norris (2003) sobre las páginas de los partidos políticos de la Unión Europea, tuvo en cuenta quince casos españoles. Concluyó que contaba con una escala de la información del 54%—mide la transparencia de los sitios web y la cantidad de datos que se prestan— y una escala de la comunicación del 36,5%—con relación a la interacción entre los partidos y los ciudadanos en los sitios web—. En total los partidos españoles tenían una escala del 48,6% según este trabajo de investigación, lo que situaba al país en la cola de los estados de la UE.

La masacre terrorista que tuvo lugar el 11 de marzo de 2004 en Madrid tuvo especial importancia en el desarrollo de la búsqueda de información a través de Internet y, especialmente, a través de los teléfonos móviles. Los académicos se plantearon que por primera vez los medios electrónicos tuvieron influencia en el cambio del pensamiento de la opinión pública que días después dio un vuelco al resultado electoral (Dader, 2006). También en esta fecha se pudo vislumbrar por primera vez el poder del ciberactivismo político en España, ya que se produjeron diversas convocatorias a manifestaciones y concentraciones por todo el país que se extendieron a través de mensajes SMS fundamentalmente y también en páginas web.

Imagen 6. La web del PSOE tras ganar las Elecciones Generales en 2004



Fuente: www.psoe.es, recuperado a través de Web Archive (Consulta 3/12/2019)

A partir del año 2004 se produjo un gran cambio en la forma de entender la comunicación digital por parte de los políticos españoles. Desde entonces

alcanzaron una gran popularidad los blogs de los candidatos. Mientras tanto, las páginas web seguían siendo a gran escala una versión *online* de los panfletos electorales (Gamir Ríos, 2016).

La consolidación de la Web 2.0 llega en 2007 (Peytibi *et al.*, 2008). Un ejemplo de ello, según Dadas (2008) es la página web del candidato demócrata de 2008, –y posterior presidente durante dos legislaturas–, Barack Obama, cuya interfaz permitía una interactividad muy alta por parte de los ciudadanos. Los ciudadanos podían acceder a diferentes plataformas y canales de vídeo, leer contenido periodístico e incluso crear su propio blog. En esta etapa los candidatos usaban sus webs para conseguir fondos durante la campaña, así como para construir su propia imagen (Dadas, 2008).

Imagen 7. La web de Barack Obama en 2007



Fuente: www.barackobama.com, recuperado a través de Web Archive (Consulta: 3/12/2019)

El contenido de las páginas de los partidos políticos se fue adaptando a la Web 2.0 y ganaron una mayor popularidad los elementos audiovisuales, así como las herramientas que permiten interactuar a los usuarios (Papagiannidis *et al.*, 2012). Estas herramientas pueden variar desde la opción de comentar entradas en una página web hasta la posibilidad de compartir los datos a través de las redes sociales.

En el caso de España en 2007 tuvieron lugar las Elecciones Autonómicas y Locales, comicios en los que obtuvieron relevancia los blogs y la videopolítica en el terreno de la cibercampaña. La videopolítica consiste en el uso de vídeos para hacer campaña electoral, no solamente con los anuncios de los candidatos, también que incluyan fragmentos sobre los apoyos de la ciudadanía y sobre actos que tenían lugar durante la campaña. La participación de los usuarios, por otro lado, en España aún no estaba muy desarrollada antes de 2008 y se limitaba a la posibilidad de rellenar formularios de contacto y a la suscripción a la *newsletter* del partido (Gamir Ríos, 2016). Ese año se integraron los blogs de los candidatos dentro de las páginas web de los partidos políticos (Dader *et al.*, 2011), es decir, en esta fecha los blogs comenzaron a ponerse de integrarse a las páginas webs de los partidos políticos y/o de los candidatos (Fages-Ramió, 2008).

Precisamente en ese año se produjo un acontecimiento en el campo de la Comunicación Política que supuso un antes y un después, la campaña de Barack Obama en Estados Unidos en 2008. Hoy en día se considera que a su estrategia como una verdadera referencia de cómo plantear la campaña electoral en Internet (McGirt, 2009; Talbot, 2008; Vaccari, 2010). Muchos autores atribuyeron el éxito del demócrata al simple uso de las redes sociales, pero más tarde se pudo ver que Obama planteó una campaña *online* y *offline* destinada a movilizar a comunidades de voluntarios. Por tanto, Obama no consideró Internet y las redes sociales como una parte más de su estrategia, sino que su equipo diseñó una campaña que movilizara a los ciudadanos a través de diferentes herramientas poniendo especial interés en Internet, sobre todo para la captación del público joven. Supo utilizar las plataformas digitales de una forma eficiente, y no como un mero recipiente en el que se vuelquen los mensajes que ya se han difundido en otros medios. Fue ese cambio de mentalidad el que hace que ahora se le considere un referente. Esta popularidad que se ganó Obama se produjo al mismo tiempo que difundió su *Memorando por la Transparencia y el Gobierno abierto*, lo cual refleja su interés por transformar la forma en la que los ciudadanos recibían la información.

Influidos por la campaña electoral americana de Obama, los candidatos españoles comenzaron a desarrollar sus cuentas en redes sociales entre 2008 y 2011. Muy lentamente, la cibercampaña española se volvió multidireccional gracias a los diversos canales que se facilitan en las redes sociales, caracterizadas por una comunicación horizontal y sin jerarquías. Las plataformas más conocidas en la cibercampaña española de esos años eran Facebook, Tuenti y Twitter (Abejón *et al.*, 2012). Al mismo tiempo, las páginas web seguían algo estancadas y evolucionando poco a poco con la introducción de nuevos aspectos interactivos y audiovisuales.

Dader *et al.* (2011) exponen que en las campañas electorales de 2011 –año en que se celebraron Elecciones Autonómicas y Locales y Generales– se potenció el uso de los elementos visuales más que en ocasiones anteriores, hasta el punto de ser más importantes que la propia información que se prestaba en la página web: «En algunas, los elementos textuales resultan, según nuestro seguimiento a lo largo de toda la campaña, meramente secundarios en beneficio de vídeos y fotografías del candidato o del partido, junto con elementos de publicidad electoral, enfocado todo ello, en su mayor parte, hacia la proyección de los líderes principales. Las páginas personales de los candidatos se muestran, bajo dicha perspectiva, como el elemento más destacado por la mayoría de los grupos políticos» (Dader *et al.*, 2011:8). Es de destacar que en el análisis de Dader *et al.* (2011) se señala que solamente UPyD contaba con una sección dedicada íntegramente a la transparencia, algo que destacaron en su trabajo como algo innovador, especialmente en España donde todavía no se había aprobado la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

En el año 2011 el movimiento 15-M también fue un fenómeno con mucha influencia durante esta campaña electoral. Gestado en las redes sociales, el 15-M acaparó gran parte de la información de los medios de comunicación acerca de la campaña electoral (Abejón *et al.*, 2012). Aunque no tuvo influencia en el resultado (el PP ganó por mayoría absoluta), sí aportó conclusiones acerca del poder de las redes sociales para extender mensajes políticos. Este movimiento, como ya se ha mencionado anteriormente, fomentó en gran medida los principios de transparencia y participación ciudadana en la población. Según Haro Barba y

Sampedro (2011) el 15-M heredó la coordinación tecnopolítica del 13-M, las protestas surgidas en 2004 como consecuencia del tratamiento electoralista que recibieron los atentados del 11-M. El movimiento 15-M reclamó su participación activa en el sistema político, muy influidos por el escenario digital:

«En el 15-M, la lógica de Internet se ha llevado a la vía pública; de ahí que quienes desconocen la primera no entiendan lo que ocurre. Nosotros tampoco, pero sí constatamos que las prácticas en la Red (autoconvocarse, deliberar en foros, consumir contrainformación, tejer redes afectivas y efectivas, generar y operar en esferas públicas periféricas y digitales) se han hecho tangibles. Los rasgos de la comunicación digital –cooperación, instantaneidad, realimentación, horizontalidad, descentralización, flexibilidad, dinamismo o interconexión– se han hecho presentes en asambleas y acampadas».

(Sánchez Duarte y Sampedro, 2011:101).

Fue en esta legislatura cuando los partidos políticos comenzaron a incluir, al igual que ya había hecho UPyD, una sección de transparencia en su página web, seguramente por la obligación en la Ley de Transparencia de publicar ciertas informaciones en las páginas web, como veremos en el próximo epígrafe.

A partir del año 2014, entró en el terreno de juego Podemos, un partido que nació fruto de las reivindicaciones del 15M y que obtuvo un resultado sorprendente en las Elecciones al Parlamento Europeo. La aparición de Podemos generó un gran interés en el plano académico. Una muestra de ello es un monográfico de 2015 de la revista *Teknocultura* de la Universidad Complutense de Madrid, dedicado en exclusiva a la formación, cuyo título era «Hipótesis Podemos: diálogos, debates». En él Fernández Rubiño (2015) destacó el uso de Facebook y Twitter para lanzar mensajes, retransmitir las actividades del partido e interactuar con los usuarios. Dader (2015) destacó su preciso uso de las redes sociales y de las plataformas digitales. Al tiempo que Podemos fue creciendo exponencialmente, se extendió también a nivel nacional un partido catalán, Ciudadanos, que tenía como una de sus señas de identidad la transparencia y la regeneración democrática.

El 2015 fue un año intenso en España con relación a las campañas electorales, ya que se celebraron comicios locales y autonómicos en mayo y generales en diciembre. Dader y Campos (2017) analizaron la cibercampaña de las Elecciones Generales del 20 de diciembre y concluyeron que los partidos políticos dieron mucha más importancia a las redes sociales (Facebook y Twitter) que a las páginas web: «Un recurso que hace años surgió como el rasgo distintivo de la modernización digital, pero que a fecha de hoy más parece mantenerse por inercia (...). Las webs partidarias parecen ahora concebidas como un instrumento de retaguardia auxiliar, sin grandes novedades (...)» (Abejón *et al.* en Dader y Campos, 2017: 138).

Las webs están caracterizadas por su papel propagandístico, plagadas de imágenes del líder de la formación y del color corporativo. Los autores destacan la ausencia de una interacción real en las webs, así como la mediocre utilización de los recursos digitales para la coordinación logística de tareas. A estas alturas, todos los partidos incluyen en sus páginas una pestaña de «Transparencia», que en algunos casos remite a una página externa y en otros, interna (Dader y Campos, 2017).

Aunque la evolución ha sido más lenta que en los países anglosajones, las páginas web han sido una parte importante de la estrategia comunicativa de los partidos políticos, especialmente durante las sucesivas campañas electorales, en las que se ha ido desarrollado tanto el contenido como el continente de las páginas partidarias. Ahora las webs se mantienen como una herramienta que es obligatoria, pero que se utiliza de una forma auxiliar.

3. Características y evaluación de las páginas web de los partidos políticos para la transparencia

Sea cual sea el objetivo de los partidos políticos a la hora de diseñar la página web, lo cierto es que se pueden ver ciertas tendencias comunes entre las plataformas digitales de las distintas formaciones. Ya en 2003, Norris realizó un estudio de la transparencia de varios partidos políticos europeos en los que tuvo

en cuenta la transparencia informativa –donde se estudiaba si incluía información sobre la historia del partido, la estructura, etc. –y la comunicación interactiva– que tenía en cuenta las herramientas que permitían participar a los usuarios. Así, esta autora concluyó que la mayoría de las formaciones fomentaba la transparencia informativa en sus webs y desarrollan un pluralismo comunicativo.

El éxito de las páginas web reside en la eficacia del contenido y la funcionalidad del sitio web, según King y Youngblood (2016). Para estos autores, la principal función debe ser «proporcionar información y servicios de una manera accesible para todos los ciudadanos, incluidos aquellos con discapacidades físicas y cognitivas» (King y Youngblood, 2016:1). También mencionan la usabilidad como una de las principales características a las que deben aspirar los políticos en sus páginas web: «La usabilidad es una función que representa la facilidad de un sitio web para que lo usen las personas. Hay una amplia gama de problemas que pueden dañar la usabilidad de un sitio web, incluyendo problemas con la navegación, la legibilidad del texto, y la facilidad de encontrar la información» (King y Youngblood, 2016:3). Y es que, es evidente que dar información no sirve de nada si no es sencilla de encontrar y de consumir. La usabilidad, la accesibilidad y la comprensibilidad son características esenciales de la transparencia, también de los partidos políticos.

Las webs se pueden dividir según diferentes clasificaciones dependiendo de para qué se crean. Gandía y Archidona (2008:37) enumeraron las posibles intenciones que tienen los políticos al crear y desarrollar sus sitios web en un trabajo que estudiaba las administraciones locales, pero esta tipología se puede trasladar a otras dimensiones, como al caso de las formaciones políticas:

- La web ornamental: las instituciones crean la página web para promocionarse y la usa para difundir información general. No tiene objetivos claramente definidos, más que estar presente en Internet.
- La web informativa: la página se convierte en una herramienta para aumentar la transparencia e informar a los ciudadanos sobre la

financiación institucional. Considera que esta información es útil para formar una opinión fundada en la ciudadanía.

- La web relacional: es un portal de servicios para el ciudadano. Permite una interacción entre los ciudadanos y los administradores.

Imagen 8. Tipos de web según la intención de los políticos



Fuente: elaboración propia a partir de Gandía y Archidona (2008)

En el caso de esta tesis doctoral, la perspectiva que más interesa es la informativa, pues esa es la principal función de la transparencia.

Diversos autores (Chen, 2007; Dadas, 2008; Steinberg, 2013; Papagiannidis *et al.*, 2012) han debatido acerca de la utilidad de las páginas web de los partidos políticos, así como sus efectos en la ciudadanía en la realidad y no solo en la teoría. Una de las principales utilidades es la que se refiere a los periodistas, ya que las páginas web pueden servir como una herramienta de comunicación entre los partidos políticos y los reporteros (Chen, 2007).

En un estudio que Chen (2007) realizó sobre la utilidad de las páginas web de los candidatos de las elecciones de Taiwán de cara a los periodistas, concluyó que estos no utilizaban las plataformas para sustituir la comunicación tradicional, sino para completarla. En aquel momento (2007), la autora sugirió que los sitios web aún tienen un largo camino por recorrer, ya que todavía no estaban tan consolidados. «Este nuevo medio puede mejorar algunos de los componentes

de la relación de manera positiva, pero los resultados sugieren que basarse simplemente en el sitio web de un candidato no puede garantizar buenas relaciones entre una organización de campaña y los periodistas» (Chen, 2007:105).

En algunas ocasiones, la participación dentro de las páginas web es analizada como parte de los estudios en transparencia. Al fin y al cabo, las páginas no solo son un espacio para aportar información, sino también para crear un diálogo y democratizar la política. Dadas (2008:418) diferencia varios tipos de participación en las páginas web de los candidatos:

- Participación robusta: «Proporciona múltiples oportunidades para que los usuarios contribuyan contenido y se relacionen entre sí; Proporciona a los usuarios el potencial de cuestionar públicamente o desafiar suposiciones / creencias del candidato u otros usuarios.; El sitio web es un foro para que los usuarios participen y participen» (Dadas, 2008:418). Sus usuarios «son creadores, planificadores, productores, diseñadores, disidentes; pueden publicar en blogs, crea páginas de redes sociales, carga vídeos y planea eventos para interactuar con otros usuarios, la campaña y los problemas» (Dadas, 2008:418).
- Participación moderada: «Permite menos contribuciones del usuario; Proporciona poca atención y oportunidades para las voces disidentes; El sitio web es un foro que ofrece algunas oportunidades para participar y conecta» (Dadas, 2008:418). Sus usuarios «tienen algunas oportunidades de ser creadores, planificadores, productores o diseñadores; Se les proporciona algo de espacio para disentir la voz; Principalmente participan en actividades superficiales tales como llenar encuestas y enviar correos electrónicos prediseñados» (Dadas, 2008:418).
- Participación superficial: «Proporciona pocas o ninguna de las oportunidades para las contribuciones y el compromiso de los usuarios; Silencia a los disidentes al no permitir espacio para sus comentarios; El

sitio web sirve como un anuncio para el candidato, no como un foro para la participación» (Dadas, 2008:418). Sus usuarios «tienen pocas o ninguna oportunidad de ser creadores, planificadores, productores o diseñadores» (Dadas, 2008:418).

Aún no está claro quién usa Internet para favorecer la participación, para informar a la ciudadanía y quién como una forma de modernización de las estrategias de comunicación política, es decir, para mejorar la imagen de los políticos (Steinberg, 2013). Con relación a esto, Vesnic-Alujevic (2012) sugiere que asesores políticos y los encargados de la comunicación política digital «no deben usar Internet para incrementar el interés de los ciudadanos en la política, sino para crear estrategias para aquellos que ya tienen cierta conciencia y preocupación por ella» (Vesnic-Alujevic, 2012:469).

No cabe duda de que hoy en día hacen falta profesionales expertos para gestionar las páginas web de las formaciones y guiar las campañas online de los candidatos electorales: «Montar una campaña presidencial efectiva en Internet requiere un grado de profesionalismo y organización más fácil de encontrar entre los que ya tienen experiencia en política electoral. Las campañas presidenciales en línea claramente no son un lugar para los forasteros y, en este sentido, la teoría de la normalización es relevante» (Vaccari, 2011:33).

En Europa, existen diferencias en el uso de las características de las páginas web de los partidos políticos. No obstante, Verger *et al.* (2012) observaron en una investigación que las diferencias entre los estados europeos no tienen que ver con el sistema de votación presente en cada uno. «No hay diferencia entre países con un menor grado de división política con respecto a cualquiera de las dimensiones de la utilización de las páginas web: los países que están dominados por pocos partidos no muestran ni más ni menos características en sus sitios web que los países que tienen partidos que son igualmente populares» (Vergeer *et al.*, 2012: 141). Asimismo, estos autores descubrieron que aquellos países en los que había menos reputación política se hacía mayor referencia a este hecho en las páginas web de los partidos políticos que en aquellos países en los que este problema no era tan grande.

Aunque en el plano académico no ha sido muy estudiada la transparencia de los partidos políticos, sí se ha trabajado ampliamente en un plano más profesional. Diversas organizaciones –que se abordarán en el próximo capítulo– han evaluado el nivel de transparencia de las páginas web de las formaciones políticas en los últimos años. El método más común hasta el momento para evaluar la transparencia de las formaciones ha sido realizar índices o rankings, donde se comprueba si las formaciones han publicado una serie de elementos en sus webs y se comparan los resultados de unos partidos con otros.

Tomando como referencia un trabajo que estudia los sistemas de evaluación de la transparencia de los partidos políticos, se puede afirmar que los más conocidos en España son los índices de Transparencia Internacional, Fundación Compromiso y Transparencia y Dyntra (Díez-Garrido, 2017). Aunque todos ellos tienen los mismos objetivos, en esta investigación se descubrió que solamente tenían cinco indicadores comunes entre todos ellos, que son escasos si se tiene en cuenta que el índice de Transparencia Internacional tiene 30 elementos, el de Fundación Compromiso y Transparencia tiene 28 y el de Dyntra cuenta con 75. Estos datos son una muestra de las diferencias entre unas organizaciones y otras a la hora de exigir que los partidos publiquen ciertas informaciones en sus páginas web. Es decir, son un ejemplo del poco acuerdo entre los profesionales de la transparencia de los partidos políticos sobre el contenido que debería estar publicado en dichas plataformas.

Algunos de los elementos que estos índices contienen y revisan si las formaciones lo cumplen son: declaración de principios, información sobre la estructura de la formación, agenda de actividades, código de ética, currículum de los principales miembros del partido, remuneraciones de los principales cargos, cuentas anuales, informes del Tribunal de Cuentas, presupuestos, estatutos, etc. (Díez-Garrido, 2017). Estas exigencias influyen a los partidos políticos a la hora de organizar sus webs, pues son conscientes de que ser transparentes aumenta su credibilidad. Es por eso por lo que algunos incluyen en su página un rótulo sobre la nota que han sacado en algunos de estos índices o sobre el compromiso que tienen acerca de su cumplimiento:

Imagen 9. Capturas de las webs de partidos políticos donde presumen de su resultado en el índice de Transparencia Internacional



Fuente: Páginas web del PSOE y Ciudadanos (Consulta: 29/12/2017)

Los constantes cambios que han tenido lugar en las webs de las formaciones han ido de la mano de la evolución creciente de la transparencia en España y la consecuente aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que obliga a los partidos políticos a publicar datos en sus páginas webs.

4. El marco legal de la transparencia y financiación de los partidos políticos

Como se ha visto en el primer capítulo, el estado español está sujeto a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, en la que se incluye a los partidos políticos como sujetos obligados a cumplirla. Precisamente la inclusión de las formaciones en la norma fue algo polémica, pues en el primer texto propuesto por el Partido Popular en el Congreso de los Diputados no estaban incluidos. Tras varias enmiendas, que coincidieron en el tiempo con el seguimiento del Caso Bárcenas en los medios de comunicación, el Grupo Popular decidió incluir tanto a los partidos políticos, como a las organizaciones sindicales y a la Casa Real.

El Capítulo II de la norma, por tanto, es aplicable también a los partidos políticos, que deben actualizar la información de forma periódica en sus correspondientes páginas web. En la ley se especifica que los datos deben estar claros, estructurados y deben ser entendibles y «preferiblemente» en formatos reutilizables. Es decir, la propia ley da libertad a las formaciones para elegir si

usar formatos reutilizables o no. Asimismo, aunque se sugiere que la información debe estar estructurada, no se define qué tipo de estructura debe tener, por lo que la interpretación de este artículo (5.4) depende de las ideas de cada formación.

La información que deben difundir en sus webs los partidos políticos está especificada en los artículos 6 (información institucional, organizativa y de planificación) y 8 (información económica, presupuestaria y estadística).

Tabla 1. Exigencias de la Ley de Transparencia en los artículos 6 y 8

Artículo 6	Información relativa a las funciones que desarrollan	
	Normativa de aplicación	
	Estructura organizativa	
	Organigrama con los responsables de los distintos órganos, su perfil y su trayectoria profesional	
Artículo 8	Contratos con las Administraciones Públicas en los que se incluya:	Su objeto
		Duración
		Importe de licitación
		Adjudicación
		Procedimiento utilizado para su celebración
		Instrumentos a través de los que se ha publicitado
		Número de licitadores participantes
		Identidad del adjudicatario

		<p>Porcentaje estadístico de volumen de contratos adjudicados en los presupuestos</p>
		<p>Los contratos menores se pueden actualizar trimestralmente</p>
	<p>Convenios suscritos con las Administraciones Públicas en los que se incluya:</p>	<p>Partes firmantes</p>
		<p>Objeto</p>
		<p>Plazo de duración</p>
		<p>Modificaciones realizadas</p>
		<p>Obligados a la realización de las prestaciones</p>
		<p>Obligaciones económicas convenidas, en su caso</p>
		<p>Encomiendas de gestión con indicación del objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y subcontrataciones con mención de los adjudicatarios y el procedimiento seguido para la adjudicación de su importe</p>
		<p>Partes firmantes</p>

Convenios suscritos con las Administraciones Públicas en los que se incluya:	Objeto
	Plazo de duración
	Modificaciones realizadas
	Obligados a la realización de las prestaciones
	Obligaciones económicas convenidas, en su caso
	Encomiendas de gestión con indicación del objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y subcontrataciones con mención de los adjudicatarios y el procedimiento seguido para la adjudicación de su importe
Subvenciones y ayudas públicas concedidas por las Administraciones Públicas en las que se incluya:	Importe
	Objetivo
	Beneficiarios
Presupuestos en los que se incluya:	Descripción de las principales partidas
	Información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestarias
Cuentas anuales con:	Informes de auditoría de cuentas

		Fiscalización por parte de los órganos de control externo
	Retribuciones anuales de altos cargos con:	Máximos responsables
		Indemnizaciones percibidas en ocasión de abandono del cargo, en su caso
	Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales en los términos previstos en la ley 7/1985. Se garantizará la privacidad y seguridad de los titulares	

Fuente: elaboración propia a partir de la ley 19/2013

Si bien es cierto que la norma sugiere en varias ocasiones que la información debe ser actualizada periódicamente, no se especifica cada cuánto tiempo. Sería interesante que se obligara a que esa actualización fuese cada ciertos meses y los partidos lo indicaran en algún tipo de rótulo.

Además, los criterios que deben cumplir las formaciones son escasos, como han denunciado en los últimos años varios académicos (Cotino, 2014; Dabbagh Rollán, 2016) y también algunos medios de comunicación (La Sexta³⁰ y El País³¹, entre otros). Tampoco existe un órgano sancionador, por lo que, en caso de no cumplir con la ley de transparencia, no existe un castigo. En definitiva, las garantías para que se cumpla la propia ley son escasas, lo cual hace necesario revisar la norma.

³⁰Información disponible en: http://www.lasexta.com/programas/salvados/noticias/estamos-haciendo-ley-transparencia-cumplir-convenios-internacionales_20130519572781906584a81fd884e2ca.html (Consulta: 29/11/2017)

³¹Información disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2012/09/21/actualidad/1348242139_098005.html (Consulta: 29/11/2017)

La Ley de Transparencia no es la única a la que están sujetos los partidos. También están obligados a cumplir con la Ley Orgánica 8/2007 de Financiación de los Partidos Políticos, modificada por última vez en marzo de 2015 (después de la aprobación de la Ley de Transparencia), en cuyo preámbulo se habla de la necesidad de actualizar la norma para dotarles de mayor transparencia y control. Así, la ley menciona que existe un amplio sentimiento en la opinión pública sobre la necesidad de regular la financiación de los partidos políticos y ampliar su transparencia, para que así se asuma la soberanía popular que pide el control de las instituciones elegidas en las urnas.

La Ley de Financiación de Partidos Políticos está estructurada de la siguiente forma: en el primer título se exponen las normas generales; en el segundo, las fuentes de financiación, divididas en las que provienen de recursos públicos (Capítulo I) y privados (Capítulo II); en el tercer título se define el régimen tributario, donde se explica el general para los partidos (Capítulo I) y el de las cuotas, aportaciones y donaciones que se les efectúan (Capítulo II); en el cuarto título, se señalan las obligaciones contables y gestión económico-financiera; en el quinto título se prevé el sistema de fiscalización y control, que corresponde al Tribunal de Cuentas; y en el sexto título se indican el régimen sancionador y los actos que son considerados como infracciones graves o muy graves.

La norma hace varias menciones a la transparencia, una de ellas en la disposición adicional tercera, donde se señala que los procedimientos de contratación de las formaciones deben inspirarse en los principios de publicidad y transparencia, entre otros. Además, indica que deben aprobarse unas instrucciones internas sobre esta materia, que deben ser publicadas en la página web de cada partido político.

El resto de las menciones a la transparencia tienen lugar en el preámbulo, que es importante por ser una declaración de intenciones en la que se aboga por un futuro transparente, pero algunos capítulos son interesantes desde el punto de vista de la publicidad activa.

Una de las partes más interesantes de esta normativa tiene lugar en el cuarto título, donde se señalan ciertas obligaciones contables que las formaciones deben incluir en un libro de contabilidad. Este libro se debe enviar al Tribunal de Cuentas, pero podría ser interesante que el libro de contabilidad no solo se remitiera al TC, sino que se hiciera público en la página web. Estos son los elementos que debe contener el libro:

«a) El inventario anual de todos los bienes.

b) La cuenta de ingresos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de ingresos:

- Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.*
- Ingresos procedentes de su propio patrimonio.*
- Ingresos procedentes de las donaciones a que se refiere el artículo 4.*
 - Subvenciones públicas.*
 - Rendimientos procedentes de las actividades del partido.*
 - Herencias y legados recibidos.*

c) La cuenta de gastos, consignándose como mínimo las siguientes categorías de gastos:

- Gastos de personal.*
- Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes).*
 - Gastos financieros de préstamos.*
 - Otros gastos de administración.*
- Gastos de las actividades propias del partido.*

d) Las operaciones de capital relativas a:

- Créditos o préstamos de instituciones financieras.*
 - Inversiones.*
 - Deudores y acreedores».*

(Ley de Financiación de partidos políticos, 2015:7)

Son datos que pueden ser de un gran interés público y, por ello, sería interesante que también se publicaran en las webs, siempre cumpliendo con la normativa de privacidad y protección de datos vigente.

Los siguientes artículos disponen también otras obligaciones interesantes, como que las cuentas anuales deben comprender el Balance, la Cuenta de Resultados y una Memoria explicativa de estas. Esta memoria debe incluir la relación de subvenciones públicas y privadas, en dinero, en especie y recibidas de personas físicas. También se deben especificar los créditos o préstamos.

En este marco legal, ya se señala la obligación de publicar en la web el balance y la cuenta de resultados, así como el informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas de cada ejercicio. A pesar de ello, como ya se ha señalado, el resto de información también puede considerarse de interés público y, por tanto, no debería haber problemas para publicarlo.

La última norma en la que se regulan principios de publicidad activa para los partidos políticos es la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Aprobada en noviembre de 2017, la norma regula las directrices que deben seguir los órganos públicos respecto a los contratos para cumplir con un principio de transparencia y para mejorar la relación calidad precio.

Aunque dicha ley está dirigida a las entidades públicas, existe una parte dirigida a los partidos políticos, por disponer de una financiación fundamentalmente pública. Según lo previsto en el artículo 321 de la norma, los partidos políticos deben aprobar unas instrucciones en las que regulen los procedimientos de contratación «de forma que quede garantizada la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 145» (BOE, 2017: 195). Dichas instrucciones deben estar disponibles para todos los interesados en participar en estos procesos de adjudicación de contratos.

En la norma también se hace mención a la prohibición de contratar a entidades que hayan sido condenadas mediante sentencia firme por delitos de financiación ilegal de partidos políticos y corrupción, entre otros.

El marco legal sobre el que se sujetan los partidos políticos en materia de transparencia se limita a estas dos normativas: la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la Ley de Financiación de Partidos Políticos y la Ley de Contratos del Sector Público.

Aunque las tres hayan sido aprobadas o modificadas recientemente (2013, 2015 y 2017, sucesivamente), sigue siendo necesaria una revisión de estas, especialmente de la primera, para aumentar las exigencias hacia las formaciones. Lo cierto es que, a pesar de la existencia de estas leyes, los partidos políticos han seguido cometiendo delitos de corrupción y blanqueamiento de capitales, lo que lleva a pensar en que es necesario seguir reforzando dichas normativas para dificultar a las formaciones la posibilidad de actuar ilegalmente y hacer que las leyes tengan menos límites.

5. De partidos transparentes a partidos abiertos

En el capítulo anterior se ha puesto de manifiesto el concepto de Gobierno abierto, que une los fenómenos de la transparencia, la participación y la colaboración para el desarrollo y evolución de la democracia. Esto supondría un importante cambio en la mentalidad de la ciudadanía y de la clase política, pues no solo implica el uso de las nuevas tecnologías, sino que el uso de estas herramientas se debe aprovechar para fomentar precisamente esos valores (transparencia, participación y colaboración).

Así, si los autores han hablado de Gobierno y Parlamentos abiertos, ¿por qué no hablar de Partidos abiertos? Introducir los valores que componen el Gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) podría hacer crecer a los partidos políticos y convertirlos en organizaciones más democráticas, con más posibilidades de aprender de la ciudadanía y de otros actores de la sociedad.

Los partidos políticos abiertos se podrían definir como los partidos políticos que, influidos por el auge de las nuevas tecnologías e impulsados por el objetivo de recuperar la confianza de la ciudadanía, tienen como estrategias la apertura informativa, la escucha activa de las sugerencias de sus afiliados y de la ciudadanía en general, y la colaboración con la sociedad para realizar sus planes y proyectos.

Este fenómeno implicaría algunas consecuencias, que podrían resumirse en las siguientes, según cada uno de los pilares que componen el Gobierno abierto y, por tanto, los partidos políticos abiertos:

- **Transparencia:** la apertura informativa derivaría en unos ciudadanos con más conocimientos sobre las actividades e ideas de los partidos políticos. Otra consecuencia sería la rendición de cuentas, es decir, las formaciones se harían responsables tanto de sus éxitos como de sus fracasos y darían explicaciones a la población. Como es lógico y ya se ha destacado en anteriores epígrafes, esta información debe ser útil, accesible y reutilizable. Asimismo, la transparencia no solo consiste en publicar la información y si no en que sea más fácil de encontrar la que ya está publicada.
- **Participación:** escuchar de forma activa a la población deriva en medidas que satisfacen a la ciudadanía. Si los partidos políticos consultan los planes y propuestas que tienen, estos se pueden ver enriquecidos por los conocimientos de los ciudadanos. Para esto es necesario que existan canales de diálogo apropiados y que la ciudadanía tenga motivación para interactuar con los políticos.
- **Colaboración:** los partidos podrían realizar actividades de colaboración con los ciudadanos, las instituciones, empresas u organizaciones de forma que ambas partes se vean beneficiadas. Para esto son especialmente útiles las nuevas tecnologías y sus infinitas posibilidades para reutilizar los datos y otros recursos en forma de diferentes proyectos. La colaboración entre los partidos y el electorado puede ser positivo para que los proyectos de los ciudadanos vean la luz y para complementar planes de las formaciones con las ideas de los ciudadanos.

Aunque las formaciones principales destacan la labor de la transparencia, cabe destacar el caso del Partido X, una formación política nacida en 2012, que desde sus inicios pretendía ser abierta. Desde este partido se propuso que Internet y la tecnología sirvieran para realizar propuestas como la *wikileislación* y el *wikigobierno*, que supondrían una manera colaborativa y transparente de elaborar procesos legislativos. La *wikileislación* consiste en la redacción de normas legislativas con la participación de la ciudadanía y cuenta con fase de información pública (transparencia), debate, enmienda, procesamiento, redacción, comentarios ciudadanos, modificación del documento y texto final que sería sometido a votación. En estas ideas de gobierno y legislación están integrados los principios fundamentales del Partido X, que son compartir, ser transparentes y cooperar y que encajan con los pilares de los partidos políticos abiertos.

Al igual que en el caso del Gobierno y los Parlamentos abiertos, para que puedan existir partidos políticos abiertos es necesaria una educación y una formación al respecto en la población, así como en la clase política. Es preciso cambiar la mentalidad y conocer las consecuencias negativas y positivas que esto podría tener, además de controlar las herramientas digitales que pueden permitir que estos cambios se hagan realidad.

Que los partidos políticos sean abiertos también puede implicar beneficios para la organización del partido. Al fluir la información entre los diferentes departamentos de la formación, los políticos se vuelven más eficientes y las medidas que se toman son más coherentes con el ideario del partido y de sus afiliados.

Otro aspecto interesante para incluir en los partidos políticos abiertos serían las peticiones de información, para lo cual sería necesario aprobar una normativa que permita a los ciudadanos pedir datos de diferente índole, a quienes las formaciones respondieran de forma obligatoria.

Construir partidos políticos abiertos supone adaptar todos los aspectos del Gobierno abierto al caso concreto de las formaciones que, al no ser

organizaciones públicas, no tienen las mismas obligaciones que las administraciones. Esta transformación podría implicar un salto en el funcionamiento de las formaciones que las haga más eficientes, al mismo tiempo que recuperen la confianza del electorado. Este concepto será desarrollado en el cuarto capítulo de esta tesis doctoral.

En el próximo capítulo, se analizarán los diferentes agentes que realizan una fiscalización de la información, de modo que controlan si los políticos, instituciones y organizaciones cumplen verdaderamente con su deber de ser transparentes.

CAPÍTULO 3: LA FISCALIZACIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS COMO HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN COMUNICATIVA

Las normas no son los únicos instrumentos que deben velar por la transparencia de las instituciones, ya sean privadas o públicas. De hecho, ante las carencias que presentan las leyes, resulta aún más necesario que exista una serie de agentes que se encarguen de vigilar a los poderes políticos, y fomenten la transparencia. Así, se podrá fiscalizar la información publicada por estos. En este capítulo, estudiaremos varios actores que se encargan de cumplir esta función: los medios de comunicación, la ciudadanía (a través de organizaciones de sociedad civil), el Consejo de la Transparencia y el Tribunal de Cuentas.

1. Medios de comunicación: el cuarto poder y su relación con la transparencia

1.1. Los medios de comunicación frente a la transparencia de la política

Una de las principales funciones de la transparencia es que la ciudadanía esté informada para que la toma de decisiones sea coherente y responsable. Para ello, no solo se necesita que los políticos sean transparentes, los medios de comunicación deben dar muestra de ello, ya que son la principal fuente de información para la población.

Desde que los medios de comunicación han contado con una audiencia masiva, se ha percibido por parte de la Academia una responsabilidad por parte de los profesionales de la comunicación. Dada la labor social del periodismo, los profesionales de la información deben decir la verdad y colaborar para que la

rendición de cuentas de los representantes de la ciudadanía se haga realidad. Por ello, se habla de una función de perros guardianes (*watchdogs*) por parte de los periodistas, que deben velar por que los diferentes procesos políticos se lleven a cabo de una forma ejemplar (Coronel, 2008).

Esta función de *watchdogs* puede exigir aún más esfuerzos en la Era Digital, donde los medios de comunicación no solo tienen más posibilidades para difundir sus informaciones, sino que también cuentan con nuevas fuentes de información, así como un nuevo escenario en el que los políticos pueden actuar y que, por tanto, deben controlar para vigilarlos.

La transparencia supone diversos cambios para el ejercicio del periodismo y los académicos se han esforzado especialmente por subrayar los beneficios. Sin duda la principal ventaja de que haya transparencia para el periodismo es que las ingentes bases de datos que se forman sirven como nuevas fuentes de información para la realización de reportajes, noticias y artículos (Norris, 2001). Por ello, cambian también las rutinas de los periodistas que utilicen los grandes bancos de datos para hacer sus informaciones: «El proceso de producción informativa será necesariamente más metódico. Ideación, planificación, búsqueda de fuentes, tratamiento de datos, visualización y construcción del relato serán fases –lo son ya– en las que profesionales de disciplinas técnicas y sociales han de colaborar estrechamente bajo los cánones de nuevas narrativas ajustadas a estándares como el multiformato, el multimedia y la multiplataforma» (Zafra, 2013: 1). Así, los periodistas deben aprender a leer estas bases de datos e interpretarlas, algo que aportará nuevas fuentes a los contenidos periodísticos.

El auge de la transparencia ha coincidido con una crisis de la legitimidad política, que ha ido acompañada de otra crisis del periodismo. Los medios han ido perdiendo paulatinamente la credibilidad y, por ello, les interesa encontrar nuevos modelos de comunicación que les hagan recuperar esa confianza de los ciudadanos.

Diversos autores argumentan que la calidad de los contenidos periodísticos mejora porque los datos de los que se alimentan son más precisos y son

publicados por las fuentes oficiales y primarias. Además, se desarrollan nuevas herramientas tecnológicas para que esto se lleve a cabo de una forma más rápida y eficaz. «El aprendizaje y el periodismo basado en datos permite a los investigadores estudiar grandes corpus de textos para revelar patrones nacionales de argumentación, lo que a su vez puede promover la comprensión internacional» (Erdmann *et al.*, 2016: 37).

«Para el periodismo, Internet ofrece nuevas formas de descubrir historias, identificar fuentes, verificar hechos, clasificar datos, crear mapas y gráficos, cultivar voces y opiniones diversas y publicar. También es una vía de transmisión inigualable de rumores, verdades a medias, hechos no verificados y propaganda, una fábrica de ‘verdad’ que eructa la niebla, desencadena la publicación y la superficialidad y encubre agendas personales, comerciales o ideológicas. Es un habilitador del anonimato, que no tiene responsabilidades por definición. Aquellos que hablan de una era de ‘pos-verdad’ describieron cómo una mentira (...) puede volverse viral mientras los periodistas y las nutrias andan a tientas sin antídoto»

(Bennet cit. Bowles *et al.*, 2014:107).

La Rosa y Sandoval (2016) encontraron una correlación entre el surgimiento del Periodismo de Datos en España y el desarrollo de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, que indica que ambas van de la mano en su progreso y su desarrollo. El periodismo de datos «se fortalece gracias a esa corriente global a favor del Gobierno abierto y la transparencia en las Administraciones Públicas, empresas y organizaciones privadas. Una corriente sobre la que navegan la inmensa mayoría de los ciudadanos conectados» (Zafra, 2016:1). Por un lado, una mayor transparencia invita a más medios a nutrirse de los datos y, por otro lado, los periodistas solicitan mayor transparencia (o presionan a las instituciones) para conseguir más datos y crear más piezas en los medios de comunicación.

Los medios de comunicación, por tanto, están interesados en que se desarrollen tecnologías de Open Data, Big Data y la transparencia en general, pues esto le

beneficiará a la hora de publicar más informaciones, al suponer nuevas fuentes de información. «Además, sostienen la conveniencia de publicar los datos brutos y explicar las metodologías utilizadas para fomentar la transparencia. Por otro lado, conviene subrayar que, desde el punto de vista teórico, así como desde la perspectiva más profesional son muchas las iniciativas que han contribuido a la evolución de esta modalidad» (Ferrerías Rodríguez, 2016: 262).

Worthy (2015) defiende que los medios de comunicación representan una pieza clave en el uso de los datos abiertos y la innovación en este fenómeno. Este autor asegura que, en Estados Unidos, algunos periodistas han utilizado datos para destacar algunos problemas que llevaron a altos cargos políticos a cometer delitos de corrupción (Le Fleur cit. Worthy, 2015).

Del mismo modo, algunos periodistas de Reino Unido utilizaron datos publicados por los políticos para cuestionar algunos gastos de distinto tipo (equipos de ordenadores, sellos, contratos, etc.). Esto sirvió para despertar un interés en el público por aquello en lo que gastan el dinero los líderes políticos, de forma que reprendieron a aquellas autoridades que no lo publicaban (Worthy, 2015).

Aunque no todos los elementos novedosos que ofrece la Red son positivos. Internet ha tenido también consecuencias negativas para el periodismo. La democratización de la información confiere a cualquier persona el poder de difundir datos, sean ciertos o no, lo que ha llevado a la sociedad a una sensación de desinformación y a la aparición de noticias falsas (*fake news*), como señalan Allcott y Gentzkow (2017). Las pretensiones de los medios al difundir estas informaciones son obtener ganancias económicas con las visitas a las webs y, en ocasiones, pueden llegar a generar cambios políticos. De hecho, algo así sucedió en el caso de las elecciones estadounidenses de 2016, en las que algunas noticias falsas difundidas a través de las redes sociales beneficiaron a Donald Trump, que finalmente se convirtió en presidente (Allcott y Gentzkow, 2017).

Así surge el *fact checking*, que consiste en la práctica de verificar con datos si las informaciones que aparecen en las noticias son reales o no (Amazeen, 2017),

de forma que se puede eliminar los efectos de los bulos que circulan por Internet. La transparencia, la rendición de cuentas y la disponibilidad de datos abiertos en la Red pueden ayudar a los periodistas a realizar verificación de datos y así combatir las *fake news*:

«Los objetivos fundamentales de la verificación política de los hechos son tres: educar al público, mejorar el comportamiento político y mejorar el periodismo. (...) Sirve como una intervención para inocular a las personas de la influencia futura o reducir la probabilidad de que la desinformación influya en el discurso cívico. Además, en la medida en que la verificación de los hechos se perciba como una forma superior de periodismo, su difusión puede interpretarse como una mejora de la profesión»

(Amazeen, 2017: 3).

1.2. Los nuevos roles de los periodistas en la era de la transparencia

Con el paso del tiempo, los profesionales de la información han ido adquiriendo nuevos roles asociados a la transformación digital. En esta tesis doctoral, resulta interesante conocer cómo se puede aplicar cada función al caso de la transparencia. Berganza *et al.* (2017) proponen seis roles y veintiuna funciones de los periodistas en la etapa actual. Basándonos en los principios que componen la transparencia, podrían considerarse los siguientes:

El principal rol, que ya se ha mencionado anteriormente es el de perro guardián (*watchdog*), que se refiere al control por parte de los medios de los procesos de los representantes políticos (Berganza y Piñeiro-Naval, 2017; Norris y Nai, 2017). En este caso, la transparencia facilitaría el trabajo, pues permitiría observar a los políticos de una forma más clara y directa. Las autoras señalan seis funciones que se pueden ejercer en cuanto a este rol:

- Proveer análisis de asuntos actuales: los datos actualizados de los portales de transparencia son una interesante fuente de información.

- Monitorear a los líderes políticos: los medios de comunicación tienen como uno de sus objetivos controlar a la clase política y denunciar los abusos que se cometan, también en el caso de la transparencia y la corrupción.
- Controlar a las élites económicas: los poderes económicos deben ser controlados y vigilados por los medios de comunicación en la nueva era de la transparencia.
- Fomentar el cambio social: los periodistas han de fomentar la transparencia, para su propio beneficio y para el de toda la ciudadanía.
- Establecer la agenda política: los medios de comunicación tienen cierta influencia en la organización del calendario político. Esto puede explotarse para que los periodistas marquen en la agenda política las acciones y medidas relacionadas con la transparencia.
- Ser un «adversario» del Gobierno: aunque la idea de «adversario» es un poco extrema, los periodistas deben cuestionar siempre lo que difundan los políticos y ganarse su respeto, como ocurrió en Reino Unido hace unos años. Tony Blair llegó a arrepentirse públicamente en 2007 de la FOIA, pues hacía más complicado gobernar, ya que los medios lo investigaban todo. A ser posible sin llegar al extremo de que los políticos se arrepientan de estas normas, los medios deben investigar en todas las bases de datos para que ningún dato se escape y cuestionar toda la información (Riddle cit. Bowles *et al.*, 2014).

El rol con el que más se identifican los periodistas españoles es el de altavoz de la ciudadanía (Berganza *et al.*, 2017; Norris y Nai, 2017), que es la capacidad de los profesionales de contar las inquietudes, ideas y actividades de los ciudadanos. Según las autoras, se pueden ejercer las siguientes funciones:

- Promover la tolerancia y diversidad cultural: en este caso, ofrecer información completa y útil sobre todo tipo de colectivos es útil para que no haya ninguno oculto de cara a los medios de comunicación.

- Permitir a la gente que exprese su punto de vista: los profesionales tienen que promover las actividades en las que se tenga en cuenta la opinión de la ciudadanía.
- Contar historias sobre el mundo: la transparencia en todos los colectivos permite a los periodistas encontrar historias de todos ellos.

Un papel muy importante de cara a los ciudadanos que se identifica es el de instructor de la audiencia, que consiste en orientar y formar a la sociedad para que la toma de decisiones, especialmente políticas, sean adecuadas (Berganza *et al.*, 2017; Hanitzsch, 2011). Este es precisamente uno de los últimos fines de la transparencia, que precisamente puede ser facilitado por los medios a través de las siguientes funciones:

- Dar a los ciudadanos la información necesaria para tomar decisiones políticas: solo con información verdadera y de calidad los ciudadanos podrán tomar decisiones coherentes.
- Motivar a la gente a participar en la actividad ciudadana y la discusión política: los medios deben fomentar el debate político al difundir información relevante y que afecta a toda la ciudadanía y animar a la ciudadanía a ser parte de los procesos.
- Educar a la audiencia: los periodistas deben saber utilizar los datos para formar a la audiencia y que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de la política, las estructuras de las instituciones y organizaciones, las funciones que tienen, etc.
- Asesorar, orientar y aconsejar a la ciudadanía sobre su vida diaria: la política es algo que afecta a las rutinas diarias de los ciudadanos, en cosas tan sencillas como los impuestos, las ayudas económicas y las condiciones laborales. Los medios deben difundir los que sean de mayor utilidad e interés para el día a día de la población.

El cuarto rol de los periodistas es el de ser favorecedor del statu quo, es decir, ser benefactor de la imagen de los políticos de una forma positiva. En el caso de esta tesis doctoral, esto afecta de la siguiente forma:

- Apoyar el desarrollo nacional: los periodistas pueden proponer cambios y mejoras para seguir mejorando los niveles de transparencia nacionales.
- Apoyar las políticas del Gobierno: los medios tienen que promover políticas de transparencia responsables e innovadoras.
- Ofrecer una imagen positiva de los líderes políticos y económicos: se deben promocionar aquellos políticos, instituciones y formaciones que son transparentes.

El rol de entretenedor de la opinión pública puede que sea el que menos tenga que ver con la transparencia, de todos los que señalan Berganza *et al.* (2017), ya que el entretenimiento no es uno de los objetivos. Eso sí, algunas funciones sí se pueden trasladar a la transparencia:

- Influir en la opinión pública: los periodistas pueden concienciar a la ciudadanía para tengan una mayor cultura de la transparencia.
- Ofrecer entretenimiento y relax: los datos ofrecidos en los portales pueden usarse para piezas no eminentemente periodísticas.
- Proveer un tipo de noticias que atraigan a la mayor cantidad de gente posible: los medios pueden aprovechar los datos más interesantes para su propio beneficio y atraer a la audiencia.

El último rol es el de difusor de información objetiva, que consiste en que los profesionales difundan datos certeros y veraces. Esto es algo a lo que la transparencia también puede contribuir, pues en los portales se deben ofrecer datos oficiales, reales y de calidad. Si los profesionales utilizan estos datos como fuente, la información que ofrecerán será objetiva. Berganza *et al.* (2017) identifican dos funciones en este sentido:

- Reportar las cosas como son: contar los hechos de una forma veraz a través de los datos oficiales.
- Ser observador imparcial: los periodistas deben tener una actitud objetiva cuando observan los datos ofrecidos en los portales de transparencia.

Imagen 10. Los roles del periodismo respecto a la transparencia

<p>Watchdog</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análisis de asuntos sociales • Monitorear a los políticos • Control de élites económicas • Cambio social hacia la transparencia • Marcar la agenda política • Adversario del Gobierno 	<p>Altavoz</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tolerancia y diversidad cultural • Expresión de diferentes puntos de vista • Contar historias a través de los datos 	<p>Instructor</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informar para poder decidir • Motivar a participar • Educar • Asesorar y aconsejar
<p>Favorecer el statu quo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyar el desarrollo nacional en su apertura informativa • Apoyar políticas del Gobierno sobre transparencia • Promocionar a los políticos que son transparentes 	<p>Entretener</p> <ul style="list-style-type: none"> • Influir para tener una mayor cultura de la transparencia • Usar los datos para todo tipo de contenidos • Crear noticias que atraigan a la audiencia con los conjuntos de datos 	<p>Información objetiva</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reportar los hechos como son, de forma veraz • Ser observador imparcial

Fuente: elaboración propia a partir de Berganza *et al.* (2019)

La transparencia supone nuevas responsabilidades, no solo para aquellos que la practican (los políticos), sino también para los medios de comunicación y los periodistas. En la era digital surgen nuevos papeles a los que se pueden adaptar y que pueden aplicarse a la transparencia, además de multitud de usos que pueden hacer de la información difundida en los portales de transparencia. Estos datos se pueden transformar en reportajes de muy distintas formas y resultará interesante estudiar de qué forma se realiza en el caso de los partidos políticos.

2. La ciudadanía y la transparencia: la participación en la red y el uso del acceso a la información

En epígrafes anteriores se han expuesto algunas de las razones que motivaron la evolución de la transparencia. A estos argumentos se suma también la desconfianza de los ciudadanos en los políticos. Las sociedades democráticas

viven actualmente una desafección política en continuo ascenso, especialmente en las dos últimas décadas (Barrero *et al.*, 2016; Canales Aliende y Romero Tarín, 2016; Rebolledo *et al.*, 2016). Esto implica una mayor debilidad de las instituciones y de los valores públicos en la sociedad, además de un sentimiento global de decepción respecto a los líderes gubernamentales (Canales Aliende y Romero Tarín, 2016). La desafección política implica que los ciudadanos no quieran participar en la vida política o lo quieran hacer por su cuenta, lo que refleja el profundo cambio que atraviesa el sistema democrático.

Castells (2009) afirma que la sociedad actual está estructurada en torno a redes que funcionan gracias a las tecnologías de la comunicación digitales. Estamos, además, ante una sociedad global, puesto que la comunicación entre individuos es posible en todo el mundo debido a estas redes y es eso lo que ha impulsado la globalización de los mercados y de muchos otros elementos de la sociedad, especialmente los que tienen que ver con la comunicación. Gracias a las nuevas tecnologías, la información ha comenzado a fluir a una velocidad y en un volumen nunca alcanzado. Asimismo, esta comunicación pasa a ser horizontal, lo que permite a los ciudadanos tener la oportunidad de comunicarse con otros ciudadanos e incluso con sus gobernantes y, por tanto, la información ya no se produce de forma vertical: de arriba (privilegiados) hacia abajo, sino en un plano horizontal (Castells, 2009).

Este es otro de los motivos por los que la transparencia ha conseguido introducirse en la agenda política, mediática y cívica de una forma tan rápida. Se espera que la transparencia haga desaparecer o mitigue la desafección política y potencie al mismo tiempo los flujos de comunicación entre ciudadanos y políticos (Rebolledo *et al.*, 2016).

Se presupone que, con una política transparente, las instituciones y organizaciones políticas recuperarán la confianza que los ciudadanos han perdido en ellos, puesto que se dejan ver tal y como son de cara a los ciudadanos. «Podría representar un paso adelante en la medida en que, gracias a la información pública, los ciudadanos puedan participar en la vida conocimientos necesarios para influir en su desarrollo, prevenir y controlar las

ineficiencias administrativas, corregir los errores, denunciar las injusticias y establecer relaciones más profundas dentro de la comunidad local» (Rebolledo *et al.*, 2016:52).

Así lo demuestra la evolución de los datos recogidos por el Centro de Investigaciones Sociológicas en los últimos años, en los que la confianza en el sistema político ha ido en declive³².

También ha sido antes mencionado el creciente aumento de una demanda por la transparencia relacionado con el uso de los ciudadanos de las nuevas tecnologías. Castells explicó ya en 2001 que la sensación de apertura que ofrece Internet influye en muchos niveles, tanto a los ciudadanos como a los gobiernos y aseguró que estos tres ejes (Internet, ciudadanía, clase política) debían estar unidos. «A no ser que los gobiernos dejen de temer a los ciudadanos y, por ende, a Internet, el llamamiento de los ciudadanos a las barricadas de la libertad, como último recurso, mostrará una sorprendente continuidad histórica» (Castells, 2001:211).

Asimismo, las redes sociales implican que se desarrolle mejor el Gobierno abierto y, por tanto, la transparencia informativa de los políticos, puesto que permite que los datos sean accesibles al público (Caridad Sebastián y Martínez Cardama, 2016). Si los políticos no solo publican datos en sus páginas web, sino que también lo difunden a través de las redes sociales, estas informaciones llegarán a una mayor cantidad de ciudadanos y, como consecuencia, serán más utilizadas.

³² Información disponible en:

http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/documentos/serGobOpo.html
(Consultado: 24/06//2019)

2.1. La monitorización cívica de datos de los partidos políticos

La función de los ciudadanos no solo ha sido la de usar los datos que las instituciones u organizaciones publican, sino que también se han organizado para demandar que se publiquen más datos, e incluso han sido ellos los que han recopilado datos. Así, desde la ciudadanía, han surgido diferentes fenómenos que pretenden mejorar los niveles de apertura de las administraciones. Se trata de organismos que se dedican al activismo de datos, que según Caffarena (2017) se puede clasificar en dos tipos fundamentalmente:

- Aquellas entidades formadas por ciudadanos que impulsan la transparencia informativa de los gobiernos, las empresas y otras organizaciones a través de diferentes campañas.
- Organizaciones creadas para la realización del activismo haciendo uso de los datos que se publican y utilizando nuevas metodologías relacionadas con las TIC con estos datos.

Las segundas tratan de suplir de algún modo las carencias que encuentran en los medios de comunicación en cuanto al uso de los datos. Casero-Ripollés (2015) habla de diferentes grupos ciudadanos que realizan actividades similares al periodismo de datos y «con ello, generan una fiscalización y un escrutinio permanente de los centros de poder» (Casero-Ripollés, 2015:97). De este modo, los ciudadanos implicados en estas actividades crean productos que facilitan el acceso a la información institucional y ofrecen datos sobre grupos de presión, *lobbies*, etc. Con esto, también, según el mismo autor, impulsan la evolución de los medios de comunicación hacia ese camino.

Keane y Feenstra califican a las organizaciones que ejercen el activismo de datos como «plataformas de monitorización colaborativa», cuyos principales propósitos son «alterar la agenda mediática y política; multiplicar los puntos de vista; fomentar la transparencia y, finalmente, denunciar a los responsables y causantes de la crisis económica y política» (2014:3). Según estos autores, el término «monitorización» tiene dos sentidos: (1) monitorización como

observación de los procesos; (2) monitorización como retransmisión por pantalla, su relación con lo audiovisual.

Este tipo de organizaciones surgieron en mayo de 2011 y encuentran uno de sus orígenes en el 15-M y en todos los movimientos activistas en los que derivó. El 15-M inspiró a muchos ciudadanos, que estaban cansados de la política tradicional española y los animó a oponerse a las instituciones y a reclamarles nuevas responsabilidades. Este fue, además, un movimiento que se engendró en Internet, lo que hizo que la gente estuviera ya formada en algunos valores relacionados con la Era Digital y la transparencia. Desde ese año, estos movimientos han crecido exponencialmente (Keane y Feenstra, 2014).

Para estas organizaciones se han acuñado las siglas CSO (*Civil Society Organizations*) que, según Van Zyl (2014), juegan un papel más importante del que la literatura ha admitido tradicionalmente, ya que pueden ejercer como intermediarios entre los políticos y la ciudadanía, además de ostentar la capacidad para presionar a los poderes institucionales y aumentar la participación de la sociedad en la toma de decisiones. El mismo autor destaca que las CSO tienen un mayor efecto si cuentan con el apoyo de otras organizaciones, como puede ser el caso de los partidos políticos.

Este autor afirma que las CSO actúan de cuatro formas principales (Van Zyl, 2014):

1. Acceden, interpretan y difunden la información de forma accesible
2. Demandan una mayor rendición de cuentas a las instituciones
3. Apoyan a otros órganos de control para que se rinda cuentas por parte de las instituciones, como al poder judicial
4. Apoyan a otros actores, como partidos políticos, para que exijan la rendición de cuentas

En el campo de las organizaciones civiles que se encargan de monitorizar la información pública, han sido ampliamente estudiadas en concreto las organizaciones de control parlamentario o *Parliamentary Monitoring Organizations* (PMO), que son aquellas plataformas ciudadanas que se

encargan de vigilar y controlar la actividad realizada en los parlamentos (Vielba *et al.*, 2013).

Las PMO han realizado diferentes iniciativas juntas. Una de las más importantes ha sido la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, que tuvo lugar en 2012, y fue aprobada por un total de 76 organizaciones de todo el mundo. En el texto, las PMO afirman que su trabajo consiste en promover la cultura de la transparencia, transparentar la información parlamentaria, hacer más sencillo el acceso a la información de los parlamentos y facilitar el acceso y el análisis de la información publicada en Internet. La Declaración se divide en torno a estos cuatro objetivos (Opening Parliament, 2012):

- Promover la cultura de la transparencia: Afirman que la información parlamentaria pertenece al público y, por ello, hay que fomentar la transparencia creando leyes al respecto. También es necesario que se supervise el cumplimiento de estas leyes, que se promueva una educación cívica centrada en estos valores, que se promueva la participación de la sociedad civil, que se garantice la independencia de las CSO y las PMO, que sea posible monitorear la información, que se garanticen los recursos legales y judiciales cuando se trate de problemas con el acceso a la información, que la información sea completa, oportuna y exacta.
- Transparentar la información parlamentaria: Para que esto sea posible se deben realizar reformas, se debe difundir la información necesaria para entender el funcionamiento de los parlamentos, así como de los miembros de estas. También es necesario dar a conocer información sobre el funcionariado y la propia administración. La Declaración también plantea publicar la agenda parlamentaria, los trabajos de las comisiones legislativas, las actas y deliberaciones plenarias, los informes realizados para los parlamentos, el presupuesto, revelar los activos, grabar los votos parlamentarios, informar sobre los conflictos de intereses y conducta y difundir información del pasado.
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria: Las PMO afirman que la información debe ser accesible en múltiples canales, no solo el

electrónico, incluyendo el acceso físico, garantizar que los medios de comunicación puedan ser observadores independientes y difundir transmisiones en directo y cuando se soliciten. Resaltan que todo esto debe ser de igual forma en todo el país, con un lenguaje sencillo, con el uso de varios idiomas y que garantice un acceso libre y gratuito a toda la población.

- Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria: La información anteriormente mencionada, según las PMO, debe ser en formatos abiertos y estructurados. En este sentido, se insta a garantizar el uso tecnológico y la privacidad ciudadana, usar software abierto, hacer posible que la información se descargue para poder reutilizarla, mantener actualizada las páginas web, implantar motores de búsqueda sencillos de utilizar, introducir enlaces de hipertexto a información relacionada, habilitar servicios de alerta y garantizar la horizontalidad en la comunicación.

Todos los objetivos mencionados pueden trasladarse al resto de instituciones, no solo las parlamentarias, o incluso a otras organizaciones, como los partidos políticos, a las que se podría calificar como organizaciones de monitorización de partidos políticos (OMPP).

Hay varios tipos de organizaciones que se dedican a la monitorización cívica de los poderes políticos, según la función que tengan. A continuación, se mostrará una tipología de estas plataformas, basada en tipologías de diferentes estudios y en propuestas propias y, posteriormente, se mencionarán ejemplos de estas categorías:

- Organizaciones que fomentan la transparencia: pueden dividirse entre organizaciones profesionales y no profesionales. Las primeras suelen estar constituidas como ONG o fundaciones, que, especialmente en los últimos 15 años, han promovido sin ánimo de lucro la cultura de la transparencia y no solo han demandado a los gobiernos que creen leyes de transparencia, sino que han impulsado una evolución en las mismas.

También las hay de carácter menos profesional, compuestas por ciudadanos que buscan los mismos objetivos que las anteriores.

- Organizaciones con función de perro guardián y rendición de cuentas: al igual que en el caso de los medios de comunicación, denuncian abusos y malas prácticas llevadas a cabo por las instituciones y su objetivo es vigilar y controlar los poderes políticos. Presionan a los políticos para que justifiquen sus actos y los evalúan en consecuencia (Feenstra y Casero Ripollés, 2014; Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017).
- Organizaciones de periodismo alternativo y colaborativo: promueven la inclusión de nuevos temas en el debate público que no se encuentran normalmente en la agenda mediática. Exploran los datos que están disponibles y buscan en ellos historias interesantes y que no suelen salir en los medios tradicionales para que puedan llegar a la población (Feenstra y Casero Ripollés, 2014; Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017).
- Organizaciones para la conectividad social y política: estas plataformas ponen en contacto a políticos con la ciudadanía para que se pueda establecer un diálogo más abierto que en las redes sociales (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017).
- Organizaciones para el fomento del debate y la discusión pública: estos grupos se encargan de promover la difusión de ideas para promover la pluralidad del debate político. Usan la transparencia para dar a conocer nuevos temas (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017).

Imagen 11. Tipos de organizaciones de monitorización



Fuente: elaboración propia

A) Organizaciones que fomentan la transparencia:

Esta categoría se puede dividir, como se ha explicado anteriormente, entre las organizaciones de carácter profesional y las de carácter no profesional. Las primeras son las más extendidas, con la famosa ONG Transparencia Internacional como uno de los mejores ejemplos. Conocida globalmente, Transparencia Internacional ha ayudado a extender por todo el mundo la idea de la transparencia gracias a las numerosas actividades que realiza y financia (Ball, 2009). La historia de TI comienza en los años 90, cuando el abogado alemán Peter Eigen, que pertenecía al Banco Mundial, quiso luchar contra la corrupción desde el seno de este banco. Al encontrar varias dificultades, Eigen fundó en 1993, junto a otros expertos en economía y derecho, la organización no gubernamental Transparencia Internacional, con el objetivo de estudiar los efectos de la corrupción en los ciudadanos (Ball, 2009).

Según la página web, TI también realiza diversas campañas para reformar las normativas existentes en torno a la corrupción y a la transparencia. Curiosamente, la ONG no denuncia casos de corrupción, puesto que considera que esa es labor de los periodistas, no de TI³³. TI cuenta con más de 100 países colaboradores y la mayor parte de sus ingresos provienen de agencias gubernamentales, aunque también de empresas privadas.

Transparencia Internacional tiene su propia versión en España y se dedica fundamentalmente a publicar todos los años un Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, un Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas, un Índice de Transparencia de la Gestión del Agua, un Índice de Transparencia de las Diputaciones provinciales y un Índice de Transparencia de los Parlamentos. Con estos y otros estudios que la organización realiza anualmente, pretenden impulsar la transparencia y evaluar los avances³⁴. Además de los ya mencionados también realiza un Índice de Transparencia de Partidos Políticos que actualiza cada año, algo de especial relevancia para esta tesis. TI España cuenta con varios convenios con partidos políticos (PSOE, UPyD, Ciudadanos y CDC) en los que se comprometen a impulsar la transparencia de forma conjunta, así como a adoptar diversas medidas anti corrupción, y a propiciar una mayor apertura informativa³⁵.

Pero TI no es la única organización que funciona en España en este sentido. Existen numerosos casos de organizaciones que se dedican a fomentar el acceso a la información entre las instituciones y a garantizar que se eduque en transparencia a los ciudadanos. Con una sede propia en España, la Open Knowledge Foundation es una organización internacional sin ánimo de lucro, cuyo objetivo es mostrar a la sociedad civil el valor que tienen los datos abiertos

³³ Información disponible en: <http://transparencia.org.es/que-es-ti/> (Consultado el 9/01/2017)

³⁴ Información disponible en: <http://transparencia.org.es/acerca-de-ti-espana/> (Consultado el 9/01/2017)

³⁵ Información disponible en: <http://transparencia.org.es/convenios-sobre-transparencia/> (Consultado el 9/01/2017)

para que se puedan beneficiar. Aportan a las organizaciones herramientas para trabajar estas herramientas, de manera que aprendan a valorar la apertura de información. Con esto, también pretenden que los gobiernos permitan un mayor acceso a su información³⁶.

En su página web, afirman que quieren que el conocimiento abierto sea un «concepto corriente». «El conocimiento abierto es en lo que los datos abiertos se convierten cuando son útiles, reutilizables y usados – no sólo que algunos datos están abiertos y puedan ser usados libremente, sino que sean útiles – accesibles, comprensibles, significativos y capaces de ayudar a alguien a resolver un problema real. Así que el conocimiento abierto es potenciador –nos ayuda a hacer cambios y mejorar el mundo»³⁷.

En el año 2007, se creó una organización con el objetivo de «fortalecer la confianza de la sociedad en las instituciones y empresas promoviendo la transparencia, el buen gobierno y el compromiso social»³⁸, según recogen en su página web. Se trata de la Fundación Compromiso y Transparencia, antes conocida como Fundación Compromiso Empresarial.

Compromiso y Transparencia se dedica a la realización de diferentes actividades en colaboración con la sociedad civil, las instituciones y las entidades privadas, que promueven la transparencia en cada uno de estos sectores. La fundación difunde publicaciones especializadas sobre el tema (informes, ránquines, guías sobre buen gobierno y transparencia, etc.); promociona foros de debate con colectivos, especialmente centrados en el uso de las redes sociales; cursos y talleres para la formación de profesionales dentro de empresas y organizaciones; desarrolla alianzas en plataformas digitales para enriquecerse de la actividad y de la información con la que cuentan otras fundaciones u organizaciones. Cada

³⁶Información disponible en: <https://okfn.org/about/> (Consultado el 07/02/2017)

³⁷Información disponible en: <https://okfn.org/about/vision-and-values/> (Consulta: 07/02/2017)

³⁸Información disponible en: <http://www.compromisoytransparencia.com/corporativo/index/> (Consulta: 06/09/2017)

año Compromiso y Transparencia realiza un informe que mide la transparencia de los partidos políticos y sus fundaciones.

De forma similar, Dyntra es una plataforma que estudia la información pública de las instituciones y diferentes actores políticos a través de índices de transparencia que se realizan de forma abierta en la web. Es decir, cada indicador investigado está especificado con el resultado concreto y el enlace donde se encuentra dicho ítem (si el resultado es positivo). Estos índices van actualizándose periódicamente a través de una red de voluntarios.

Según explican en su web³⁹, el objetivo de estos índices de transparencia es informar a la ciudadanía ante los nuevos retos de la sociedad, marcados por las nuevas tecnologías, de una forma no partidista. Además, también pretende crear una red de colaboradores que ayuden a evaluar a los actores políticos.

Con esta organización colabora la Asociación No Gubernamental Transparencia Pública, que asegura que sus funciones son fomentar la transparencia, la participación y la colaboración con el foco principal puesto en la ciudadanía. La asociación se encarga de generar metodologías, herramientas y apoyar que las instituciones adopten medidas de transparencia. Estas metodologías que menciona la asociación son precisamente las que se realizan en la plataforma Dyntra. La ANGTP también insta a los usuarios a fomentar en su país, ciudad o región las políticas de transparencia, a formarse y a investigar, así como a mejorar los distintos índices de transparencia⁴⁰.

Con un nombre y unos objetivos similares a la Asociación No Gubernamental por la Transparencia Pública, la Asociación Transparencia nació como consecuencia de diversos casos de corrupción en España por parte de un grupo de ciudadanos. En esta asociación, creen que la falta de transparencia es el motivo de esos casos de corrupción, por lo que decidieron plantearse varios

³⁹ Información disponible en: <http://www.dyntra.org/que-es-dyntra/> (Consulta: 13/12/2017)

⁴⁰ Información disponible en: <http://www.transparencia-publica.org/descubre/> (Consulta 20/12/2017)

objetivos: difundir el valor social de la transparencia en las instituciones y organizaciones como forma de prevenir la corrupción, fomentar la investigación sobre transparencia, establecer conexiones con las autoridades nacionales internacionales competentes en transparencia, fomentar las relaciones con las entidades públicas o privadas (como los partidos políticos), favorecer el diálogo con organizaciones empresariales y profesionales, participar en proyectos de innovación, firmar acuerdos con empresas, servir como un punto de encuentro en el que debatir y aportar su conocimiento en los procesos legislativos relacionados con la transparencia⁴¹.

La Asociación de Acreditación de la Transparencia (Acredita), por su parte, nació en 2013 y en ella se agrupan diferentes profesionales que trabajan en este campo. Su misión es promover la transparencia, el buen gobierno y el gobierno abierto como ejes fundamentales del funcionamiento de las organizaciones públicas y privadas. Los objetivos, al igual que en los casos anteriores, son varios: evaluar la transparencia de instituciones públicas y privadas, estudiar el buen gobierno y el gobierno abierto, realizar actividades sociales y culturales relacionadas con estos principios, promover el debate, crear herramientas de participación ciudadana, colaborar con la Administración Pública, organizar actos formativos y promover el encuentro entre profesionales de la materia, entre otros⁴².

Como su propio nombre indica, Acreditra se encarga de acreditar la transparencia a través de un sistema propio, que cuenta con 149 indicadores con tres niveles distintos de exigencia y dividida en los indicadores sobre transparencia activa, acceso a la información y organización transparente. Como es lógico, Acreditra no solo mide que esos indicadores se cumplan, también estudia si los contenidos son comprensibles, la calidad de las respuestas a las

⁴¹ Información disponible en: <https://www.asociacion-transparencia.org/qu%C3%A9-hacemos/> (Consulta: 20/12/2017)

⁴² Información disponible en: <http://acreditra.com/naturaleza-mision-y-objetivos/> (Consulta 20/12/2017)

solicitudes de información, el compromiso con la ciudadanía con relación a la transparencia, si existe un comité o grupo de transparencia y un plan para gestionarla. El sistema de acreditación tiene una vigencia de dos años y la asociación asegura que no puede garantizar la veracidad de los datos publicados por las organizaciones⁴³.

Acreditra tiene una publicación periódica, donde publica investigaciones y contenidos relacionados con la transparencia, llamada Revista Española de la Transparencia. También elabora un Barómetro de la Transparencia, en el que mide el impacto en la sociedad de este campo y promueve diferentes actividades y jornadas para formar y fomentar el debate⁴⁴.

También hay plataformas menos profesionales que se dedican a las mismas funciones, como OpenKrantio. Esta organización nació en Sevilla, pero se ha extendido a toda España. Su objetivo es convencer a la ciudadanía y también a los poderes públicos de la importancia de la transparencia y el Gobierno abierto a través de diferentes estrategias de participación y colaboración. «Con su acción, pretenden concienciar a la sociedad de que la información pública no es sinónimo de datos abiertos. Cuando la administración pone al servicio de los ciudadanos los datos en bruto, éstos pueden desgranarlos para extraer la información que es, realmente, de interés público» (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017: 1361).

B) Organizaciones con función de perro guardián y rendición de cuentas

Existe un tipo de plataformas ciudadanas que se dedica a vigilar a los poderes públicos y a presionarles para que rindan cuentas a la población. Un ejemplo de ello es la organización Osoigo, creada por Eneko Aguirre, cuyo objetivo es conectar a los ciudadanos con los políticos para que estos puedan dar

⁴³ Información disponible en: <http://acreditra.com/el-sistema-de-acreditacion/#1464566233700-011a864a-4003> (Consulta: 20/12/2017)

⁴⁴ Información disponible en: <http://acreditra.com/actividades-desarrolladas/> (Consulta: 20/12/2017)

explicaciones sobre sus actos. De esta forma, cientos de políticos pertenecientes a diferentes formaciones se ponen a disposición de los usuarios para someterse a sus preguntas y responder a ellas. Actualmente (2017) hay 671 políticos de 273 partidos diferentes inscritos.

Esta plataforma funciona por méritos: un usuario envía una pregunta y, cuando consigue los apoyos suficientes, el político correspondiente le contesta⁴⁵. Cuenta, además, con un decálogo con normas, para poder bloquear a aquellos usuarios que no cumplan con ellas (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017).

C) Organizaciones de periodismo alternativo y colaborativo

Estas organizaciones tratan de hacer frente a las carencias que los ciudadanos encuentran en los medios de comunicación, de forma que trasladan a la ciudadanía historias y contenidos difíciles de encontrar y/o entender en las grandes bases de datos de las instituciones. A esto se dedica la Fundación Civio, que fue creada por Jacobo Elosua y David Cabo, conocedores de otras organizaciones internacionales que se dedicaban a *exprimir* datos y a reclamar más transparencia a las instituciones. Al no encontrar en España una organización similar, crearon la Fundación Civio, que se dedica al análisis de datos con el objetivo de hacer inteligibles informaciones que pueden ser relevantes para la ciudadanía. Algunas de sus iniciativas más relevantes han sido *¿Dónde van mis impuestos?*⁴⁶ y *El Indultómetro*.⁴⁷

Civio se fundó en 2012 y, desde entonces, ha hecho públicas tanto sus cuentas como sus estatutos. Afirman que su objetivo es la mejora de la democracia a

⁴⁵ Información disponible en: <https://www.osoigo.com/es/como-funciona.html#> (Consulta: 18/12/2017)

⁴⁶ Información disponible en: <http://dondevanmisimpuestos.es/> (Consulta: 6/02/2017)

⁴⁷ Información disponible en: <http://www.elindultometro.es/index.html> (Consulta: el 06/02/2017)

través del uso de las nuevas tecnologías, de la comunicación y de la investigación⁴⁸.

D) Organizaciones para la conectividad social y política

Algunas empresas y organizaciones han nacido para unir y conectar a políticos con ciudadanos. Es el caso de Kuorum, una plataforma que se define por sus creadores como «una consultora tecnológica que ofrece soluciones para la participación»⁴⁹. Esta organización valora muy positivamente la participación, pero reconoce que no es sencillo ejercerla y, por ello, ayuda a las Administraciones Públicas, organizaciones y empresas a abrir sus proyectos a la ciudadanía. Este proyecto nació en 2013 y se ha extendido en seis países y ha sido premiado en Estados Unidos⁵⁰.

Su objetivo es transformar la desconfianza colectiva que han generado los diversos casos de corrupción y las malas actitudes a la hora de gobernar y animar a la ciudadanía a recuperar el control de las instituciones (Alonso-Muñoz y Casero-Ripollés, 2017). También permite a los políticos encontrar a otros que estén trabajando por las mismas causas.

F) Organizaciones para el fomento del debate y la discusión pública

Las últimas organizaciones de esta clasificación son las que invitan a la ciudadanía y a los políticos a enriquecer el debate político. Nacida en el seno de la Universidad Pompeu Fabra, la plataforma Deba-t.org tiene como su objetivo principal fomentar un debate público plural sobre los problemas que afectan directamente a la ciudadanía. Esta organización se dedica fundamentalmente a organizar charlas, coloquios, debates y otros actos dirigidos principalmente a estudiantes universitarios. En estas actividades, los estudiantes dialogan sobre temas de actualidad, como el paro, la crisis económica o la situación política.

⁴⁸ Información disponible en: <http://www.civio.es/cuentas-claras/> (Consultado el 06/02/2017)

⁴⁹ Información disponible en: <https://kuorum.org/es/que-es-kuorum> (Consulta: 19/12/2017)

⁵⁰ Ídem.

Basándose en la pluralidad, la tolerancia y la libertad de expresión, promueven la participación estudiantil en la toma de decisiones políticas⁵¹.

2.2. El uso de los datos públicos y de los partidos por parte de la ciudadanía

A pesar de la creciente demanda ciudadana por una mayor transparencia y las presiones entre los diferentes grupos políticos que se han explicado con anterioridad, se ha estudiado poco el efecto real de los portales de datos en la ciudadanía desde el punto de vista académico (Hawkins *et al.*, 2017).

En el año 2017, el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) preguntó por primera vez sobre la transparencia a sus encuestados. Un total de nueve preguntas del barómetro de septiembre de 2017 estaban relacionadas con el tema y las respuestas demostraron el escaso uso que la ciudadanía ejerce sobre los datos. La actitud frente a la transparencia es, en principio, muy positiva para la población y está de acuerdo con que contribuye a la regeneración de la democracia y la política.

Imagen 12. Pregunta sobre la transparencia en el barómetro del CIS de 2017

Pregunta 20

Nos gustaría saber su opinión sobre la transparencia en las administraciones públicas, indique, por favor, si está Ud. muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo o nada de acuerdo con las siguientes afirmaciones.

	La transparencia contribuye a mejorar la cercanía de las instituciones a los/as ciudadanos/as	La transparencia es buena para hacer más eficaz la gestión pública	La transparencia es importante para el funcionamiento de la democracia	El acceso a la información tiene que ser respetuoso con los datos personales
Muy de acuerdo	46,0	49,4	55,6	51,8
Bastante de acuerdo	38,1	38,3	34,7	34,1
Poco de acuerdo	7,4	4,4	3,3	4,3
Nada de acuerdo	1,9	1,2	0,6	1,4
N.S.	6,1	6,5	5,5	7,7
N.C.	0,4	0,2	0,3	0,8
(N)	(2.494)	(2.494)	(2.494)	(2.494)

Fuente: Barómetro de septiembre (CIS, 2017)

Sin embargo, el 47,3% de los encuestados no conocían la existencia de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En cuanto a la función de la normativa, los ciudadanos opinaron que la más importante es

⁵¹ Información disponible en: <http://www.deba-t.org/que-es-deba-t-org/> (Consulta: 19/12/2017)

«conocer cómo se gestionan los problemas y recursos económicos» (30,6%), seguida de «ofrecer información sobre la gestión de las instituciones», «mejorar la gestión pública» y «acercar los poderes públicos a la sociedad» (CIS, 2017:11).

También es relevante que el 68,8% no conocía el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno, aunque sí cree que es necesario (80,3%) que exista un órgano que controle a las administraciones para que cumplan con sus obligaciones acerca de la transparencia.

Respecto al propio uso de los datos, el 75% de los encuestado no había oído hablar del Portal de Transparencia del Gobierno y, de aquellos que sí que lo conocían, solo el 19,8% lo había visitado alguna vez. El CIS también especifica en cuántas ocasiones aproximadamente han consultado la web, un resultado que varía bastante: una vez (26%), dos veces (19,5%), de tres a cinco (23,6%), de seis a diez (6,5%) y más de once (13%).

La mayor parte de las consultas al portal dejaron bastante satisfechos a los encuestados (37,4%), aunque lo cierto es que también hubo muchos que quedaron poco satisfechos (32,5%).

Imagen 13. Información buscada por los usuarios

Pregunta 25d

¿Qué tipo de información, principalmente, buscaba en la página web del portal de transparencia? (RESPUESTA ESPONTÁNEA. MARCAR TODAS LAS QUE MENCIONE LA PERSONA ENTREVISTADA).

Información sobre la organización de las instituciones, sus funciones, los ministerios, etc.	30,1
Información sobre textos aprobados, o en tramitación, legislación, etc.	26,8
Información sobre subvenciones, retribuciones de altos cargos, presupuestos, etc.	48,0
Ningún tipo de información en particular, sólo mirar	27,6
N.C.	4,9
(N)	(123)

Fuente: Barómetro de septiembre (CIS, 2017)

El Portal de Transparencia del Gobierno de España publica cada mes las cifras de visitas de dicha plataforma. En el informe de mayo de 2019, aseguraron que España era el país con más visitas a este portal, seguido de EEUU y Reino

Unido⁵². Además de la portada, las páginas más visitadas son las relaciones de puestos de trabajo, seguido del apartado de publicidad activa y del de solicitud de información. En cuanto a las solicitudes de información, afirmaron que ha habido 20.377 peticiones desde que se contabilizan (diciembre de 2014), de las cuales el 89,37% fueron electrónicas.

En cuanto a las páginas vistas del Portal de Transparencia, se puede observar en el siguiente gráfico un interés relativamente estable a lo largo del año, con subidas y bajadas razonables:

Sin embargo, el número de solicitudes de información aún bastante bajo, por lo que la participación pasiva (consulta de datos) es mucho mayor que la participación activa (solicitud de datos) en España.

La demanda de la transparencia por parte de los ciudadanos también se debe a que la capacidad de *iluminar* que tiene lleva a pensar a muchos que reducirá la corrupción. Esto ha contagiado a la sociedad que, al mismo tiempo que gana desconfianza en los políticos, cada vez está más concienciada contra la corrupción (Park y Blenkinsopp, 2011).

Así lo demuestran también los datos del CIS, que destacan la preocupación de los españoles por la corrupción, en continuo aumento en los últimos años. En febrero de 2017, alcanzó su cota más alta y se situó como el segundo problema que más preocupaba a los españoles (44,8%)⁵³. Por ello, la transparencia se plantea como una solución para paliar esa percepción general de los ciudadanos: «La transparencia desempeña claramente un papel clave en la relación entre la corrupción, la confianza y la satisfacción ciudadana» (Park y Blenkinsopp, 2011: 269).

⁵² Información disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6306f4c4-af6a-428f-b833-d10f34b74401/2019_05_31_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Consulta: 24/06/2019)

⁵³ Información disponible: http://datos.cis.es/pdf/Es3170mar_A.pdf (Consultado el 07/04/2017)

A nivel académico, en España, Gértrudix *et al.* (2016) investigaron el uso que se había ejercido hasta el momento de los datos presentes en el Portal de Transparencia del Gobierno. En una encuesta que realizaron concluyeron que solamente el 20,6% de los ciudadanos consultados habían utilizado alguna vez datos abiertos de las administraciones– un dato similar al del CIS (2017)–, aunque el 40% conocía su existencia. Pero ¿qué movió a los ciudadanos a consultar estos datos? El análisis confirmó que el origen fueron los estudios en un 22,5%, la curiosidad en un 22,3% y las cuestiones personales en un 20,3%. Asimismo, más del 55% de los encuestados opinó que los datos ofrecidos por las instituciones no eran suficientes (Gértrudix *et al.*, 2016).

Estos autores destacan que los datos pueden ser reutilizados por empresas en su propio beneficio, como se indica en el *Estudio de caracterización del Sector Infomediario en España* que realiza de forma periódica el Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONTSI). En este informe se afirma que un total de 493 empresas se dedican a la reutilización de datos públicos y privados. El 98% de estas compañías utilizan información nacional, procedente principalmente del Instituto Nacional de Estadística, seguido del Boletín Oficial del Estado; el 48% también usa información internacional, con la Comisión Europea como principal fuente⁵⁴. Por tanto, este podría ser otro de las razones por las que los ciudadanos consulten los datos con mayor frecuencia.

En este sentido, Ruijter *et al.* (2017) afirman que no solo las instituciones tienen que poner de su parte, sino también los ciudadanos. Los usuarios deben sentirse motivados de algún modo a utilizar los datos abiertos, para ello, deben encontrar algún vínculo que los una a ellos. «Estos procesos prosperan en la medida en la que existe una comunidad activa de usuarios» (Ruijter *et al.*, 2017:7). Si los ciudadanos no acceden a los datos, esto puede derivar en que los gobiernos no

⁵⁴ Información disponible en:

http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/resumen_ejecutivo_estudio_infomediario_publico_2014_0.pdf (Consultado el 22/02/2017).

actualicen la información o no creen que deben publicar otro tipo de datos, ya que pensarán que a los ciudadanos no les interesa.

Así, existen diferentes motivaciones que los ciudadanos pueden tener a la hora de utilizar los datos que se proporcionan en esta plataforma. Destaca especialmente la propuesta de los autores Hutter *et al.* (2011), que sugieren las siguientes razones en el ámbito de las plataformas de Gobierno abierto, que pueden ser trasladadas también a los portales de datos:

- Gratificación: los usuarios usan la información e investigan las bases de datos porque les resulta gratificante y recompensa algún tipo de deseo o interés.
- Curiosidad/exploración: su uso nace del deseo de aumentar el conocimiento por distintos motivos. Hay personas a las que les motiva satisfacer su curiosidad y/o vencer el aburrimiento de esta forma.
- Logro o reto personal: como una oportunidad para probar la auto eficacia a otras personas.
- Desarrollo de habilidades: algunos usuarios están motivados a realizar actividades para mejorar habilidades y ganar conocimientos adicionales.
- Búsqueda de información: hay usuarios que simplemente quieren encontrar una información relevante para ellos o su entorno.
- Reconocimiento: los ciudadanos buscan hacerse visibles u obtener el reconocimiento de otros participantes y de los desarrolladores de la plataforma.
- Altruismo: algunos usuarios pueden participar de forma altruista, para beneficiar a otros ciudadanos sin ningún tipo de lucro.
- Contactos: la posibilidad de establecer contactos de interés puede ser una de las razones por las que los usuarios participan en estas plataformas.

- Necesidad personal: los usuarios participan para satisfacer necesidades personales, como conocer el funcionamiento de alguna administración o consultar información sobre algún servicio, de forma que esto puede ser útil para otras personas también.
- Razones económicas: algunos ciudadanos pueden obtener dinero al utilizar la información que se publica en los portales de datos.

Estos autores añaden que los usuarios a los que atraen este tipo de plataformas son usuarios que están normalmente interesados en política, por lo cual es más sencillo captar su atención (Hutter *et al.*, 2011). Por su parte, Worthy (2015) asegura que medir el desarrollo de la transparencia y sus efectos en la ciudadanía es casi imposible, lo que lleva a los partidarios a afirmar que se trata de una revolución que lleva un buen camino, y a los escépticos, a decir que todo sigue igual.

Las herramientas de monitorización de datos que utilizan los ciudadanos tienen las siguientes características: «Base y participación de redes sociales: herramientas que se nutren y fomentan la participación ciudadana a partir de las redes sociales tradicionales; Crean inteligencia colectiva al fomentar la colaboración y participación. El conocimiento es escalable en la medida en que se comparten experiencias; Falta de recursos de carácter institucional, se apoyan en modelos de financiación como el *crowdfunding*» (Gonzalo cit. Caridad Sebastián y Martínez Cardama, 2016:54).

Pero ¿qué piensan los ciudadanos comunes de la transparencia? ¿Están verdaderamente concienciados? La mayor parte de los autores mencionados anteriormente argumentan que en España no hay apenas población concienciada que demande con fervor unas instituciones más abiertas y la cultura de la transparencia es muy escasa. De hecho, a pesar de que las páginas vistas del Portal de Transparencia son bastante altas, las solicitudes de datos son muy bajas. Aun así, resulta interesante comprobar qué ocurre en otros países.

En Estados Unidos, Piotrowski y Van Ryzin (2007) realizó un cuestionario en el que descubrió que cuestiones como el salario de un funcionario de una escuela no se consideran de interés público o que sean importantes de conocer. En cambio, sí reciben una gran relevancia los presupuestos de la ciudad y los registros de inspecciones sanitarias.

Cuanto mayor es la percepción de transparencia en el ámbito fiscal, menor es la demanda de esta. En este sentido, las personas mayores, las que tienen mayor compromiso político y las que tienen más ingresos son más propensos a solicitar la transparencia fiscal (Pitrowski y Van Ryzin, 2007).

Aunque es algo evidente, hay que destacar que el diseño del sitio, el contenido, la funcionalidad, el acceso, la confianza, el control y la privacidad son elementos de gran relevancia a la hora de usar cualquier plataforma (Kolsaker y Lee-Kelley, 2008), también en aquellas dedicadas a la transparencia y a la rendición de cuentas, y que los ciudadanos valoran a la hora de interactuar en una de estas plataformas.

Sin embargo, Gurstein (2011) hace hincapié en que no todos los ciudadanos tienen esta actitud en cuanto a los datos abiertos y el principal motivo es que la transparencia se cataliza a través de Internet. Según este autor, los datos abiertos no empoderan a todos los ciudadanos, sino a aquellos que cuentan con un acceso a la Red y que tienen unos conocimientos básicos sobre Open Data. Por tanto, hay una parte amplia de la ciudadanía que no tiene acceso a los datos o no los entiende ni sabe qué puede hacer con ellos.

Para que la actitud de los ciudadanos hacia la transparencia sea proactiva se deben dar los siguientes elementos, según Gurstein (2011):

1. Acceso a Internet. que sea asequible, con un ancho de banda suficiente y con las necesidades físicas que requiere.
2. Hardware y Software con capacidad suficiente para poder manejar estos datos.
3. Conocimientos informáticos.

4. Contenido en formatos listos para ser utilizados de forma apropiada.
5. Conocimientos para interpretar los datos.
6. Recursos para traducir los datos en elementos útiles para la sociedad y que sean comprensibles para una mayoría.
7. Normativas legales que permitan que todo lo anterior se efectúe.

En este sentido, Nam (2011) expresa que el Gobierno abierto y, por tanto, la transparencia, deben ser evaluados desde el punto de vista de la opinión de los ciudadanos para que pueda mejorar y evolucionar. Este académico destaca que, aunque muchos autores digan que la transparencia aumenta la confianza de los ciudadanos, existe una gran brecha entre las expectativas que tienen sobre la transparencia y la de los gobiernos.

Del mismo modo, Nam comprobó a través de unas encuestas que aquellos ciudadanos que tienen una gran confianza en el gobierno, también la tienen hacia el Gobierno abierto. Por ello, es necesario revisar el desarrollo de la legitimidad de los políticos y de su transparencia, para que ambos vayan de la mano.

Este autor también subrayó uno de sus hallazgos en esta encuesta, acerca de la creencia de que el mayor uso de Internet supone un mayor uso de las nuevas plataformas de transparencia y Gobierno abierto. Lo negó y afirmó que «a pesar del creciente número de usuarios frecuentes de Internet y usuarios de banda ancha, la expansión del uso de la tecnología no contribuye positivamente a la actitud de los ciudadanos hacia el gobierno 2.0» (Nam, 2011:7), aunque el uso de Internet sí ha favorecido que haya una mayor demanda de información por parte de los gobernantes (Castells, 2001), como se ha mencionado anteriormente.

Así, es necesario revisar en qué elementos se encuentran las mayores brechas, de forma que los gobiernos puedan aumentar la confianza de los ciudadanos en función de lo que ellos esperan (Nam, 2011).

Del mismo modo que Gurstein (2011) sugiere algunos cambios para que los ciudadanos tengan una actitud proactiva respecto a la transparencia, Nam (2011) también señala algunos elementos en los que las instituciones u organizaciones se deberían centrar para aumentar el uso de este tipo de plataformas por parte de los ciudadanos. Las propuestas del autor están dirigidas al *e-government* y al Gobierno abierto, pero se pueden trasladar también a las herramientas relacionadas con la transparencia:

- Conocer las opiniones de los usuarios para diseñar las plataformas en función de la información que quieren encontrar y facilitar así la estructura de la web para ello.
- La confianza en la organización, gobierno o institución es crucial. Si un ciudadano no confía en dicho organismo, no utilizará las herramientas de transparencia. Se trata de un esfuerzo a largo plazo, ya que la confianza no se puede mejorar en cuestión de días. Esto se retroalimenta, ya que la transparencia aumenta la confianza en el gobierno o el organismo del que se trate, pero para ello es necesario que los ciudadanos confíen lo suficiente como para hacer uso de ello. Es decir, será más costoso construir una mayor confianza en el Gobierno a partir de herramientas de Gobierno abierto o transparencia que, al contrario.

Para que las herramientas sean útiles para los ciudadanos y, por tanto, esto también les motive a utilizar las plataformas, los gobiernos y actores políticos deben centrarse en la eficacia. Es decir, las posibles utilidades de los datos invitarán a los usuarios a usarlos. Además, debe haber una ciudadanía motivada para navegar en las bases de datos.

3. Organismos públicos fiscalizadores de la información partidaria

3.1. El Consejo de Transparencia y su relación con los partidos políticos

En el seno de las Administraciones Públicas existe un órgano que se encarga de fiscalizar la transparencia de las instituciones desde hace pocos años. Se trata del Consejo de Transparencia, cuya creación se planteó en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2013. El objetivo del Consejo de Transparencia es «promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno» (BOE, 2013:19). Es un organismo que cuenta con personalidad jurídica propia y está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Por tanto, aunque la normativa asegure que cuenta con independencia y autonomía, al depender del propio Gobierno, ya está algo limitado.

Este organismo está compuesto por un presidente— nombrado a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda— y una comisión — formada por el presidente, un diputado, un senador, un representante del Tribunal de Cuentas, un representante del Defensor del Pueblo, un representante de la Agencia Española de Protección de Datos, un representante de la Secretaría del Estado de Administraciones públicas y un representante de la Autoridad independiente de Responsabilidad Fiscal—. Así, ya en la comisión hay algunos miembros que pueden ser parciales a la hora de tomar decisiones, pues pertenecen al propio gobierno y esto puede hacer que tengan la tendencia de favorecer a las administraciones en sus veredictos.

Las funciones del presidente, cuyo cargo no es renovable y dura cinco años— son las siguientes: adoptar criterios uniformes de interpretación de la ley; velar por su cumplimiento, conocer las reclamaciones que hacen los ciudadanos respecto al derecho de acceso a la información; responder las consultas que le hagan los órganos que deben responder a solicitudes de acceso a la información; instar a que se realicen las sanciones relacionadas con el apartado

de Buen Gobierno; aprobar el anteproyecto de presupuesto; y adoptar todas aquellas funciones que se le atribuyan a través de normas y reglamentos.

Respecto al Consejo de Transparencia, tiene estas funciones: realizar recomendaciones para cumplir la ley; asesorar en lo relacionado con la transparencia, el acceso a la información y el buen gobierno; «informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto»; evaluar el cumplimiento de la ley y presentar una memoria anual en las Cortes Generales; realizar borradores con recomendaciones y directrices sobre transparencia; organizar actividades para la formación y sensibilización en materia de transparencia; colaborar con otros órganos; y cumplir con las obligaciones que se le vayan atribuyendo legalmente.

Un año después de la publicación de la Ley de Transparencia, se aprobó el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, cuyos únicos artículos consisten en la aprobación de dicho estatuto y en la declaración de no incremento del gasto público.

En el estatuto, además de estar explicado todo lo anteriormente mencionado, se establece que la sede del Consejo de Transparencia está en Madrid. También se hace referencia a la colaboración del órgano con otras Comunidades Autónomas. Con este objetivo, anualmente se reúnen todos los representantes de los organismos autonómicos pertinentes.

En el artículo 8, se añaden nuevas funciones al presidente, como convocar y presidir las reuniones de la comisión; ser el encargado de los contratos, aprobar los gastos y ordenar los pagos y movimientos de fondos; suscribir convenios con entidades públicas y privadas; aprobar las cuentas anuales; encargarse de las propuestas de relaciones de puestos de trabajo; proponer modificaciones de la normativa reglamentaria, siempre informando a la comisión previamente; proponer modificaciones el reglamento de funcionamiento interno; resolver

recursos contra actos y las decisiones adoptadas; y recabar información de las instituciones para que cumplan sus funciones.

El Consejo debe publicar en su página web todas las resoluciones de las reclamaciones realizadas por ciudadanos sobre el derecho de acceso a la información, tras la disociación de los datos de carácter personal. Como es lógico, el Consejo cuenta también con un Portal de Transparencia.

Para el cumplimiento de sus funciones, la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), bajo la dirección de Celia Casillas, realizó un informe titulado *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*, donde se explica el método que utiliza el Consejo de Transparencia para evaluar el grado de aplicación de la transparencia activa y del acceso a la información.

La metodología para medir la publicidad activa resulta muy interesante, pues es válida para todos los sujetos obligados por la ley, incluidos los partidos políticos. Las partes que solo se pueden aplicar a administraciones públicas vienen específicamente indicadas.

El contenido de esta metodología se puede dividir en:

A) Definición de los contenidos obligatorios: Se especifican los datos que cada organismo tiene la obligación de publicar, según la Ley de Transparencia.

B) Criterios de valoración de la información, donde se valora su publicación (puntos del 1 al 3) y su calidad (puntos del 4 al 7):

1. Contenido de la publicación: se evalúa el porcentaje de contenidos obligatorios (según lo aplicable a cada sujeto expresado en la Ley de Transparencia), respecto al total de contenidos obligatorios. Esta cantidad variará dependiendo de si es un sujeto incluido en el artículo 2 (Administraciones Públicas) o en el artículo 3 (otros sujetos obligados, como sindicatos y partidos políticos, anteriormente mencionados).

2. Forma de publicación: mide el porcentaje de información obligatoria publicada de forma directa o indirecta, es decir, a través de un enlace electrónico.
3. Actualización de la información: estudia si se incluye junto a la información la fecha de publicación y, en caso afirmativo, si es cercana (en los tres meses anteriores).
4. Accesibilidad: analiza la facilidad para acceder a la información a través de la web a través del número de *clicks* necesarios para llegar a un dato. Se asignan valores diferentes según el número de *clicks*.
5. Claridad/Comprensibilidad: evalúa cómo de comprensible es el lenguaje utilizado. Se aplican valores diferentes según la facilidad o dificultad para entender la información.
6. Estructura: mide si los datos se agrupan por secciones, bajo títulos identificativos... Los valores más altos son para las informaciones bajo una misma rúbrica y los más bajos, para los que se encuentran de forma dispersa.
7. Reutilización: evalúa el porcentaje de los contenidos que se encuentran en formatos reutilizables respecto al total de información publicada.

C) Criterios de evaluación del canal, es decir, el soporte web:

1. Lugar de publicación: mide si se especifica el lugar en el que se encuentra la información, si es un lugar específico en el que se publica toda la información de transparencia.
2. Accesibilidad: grado de cumplimiento de lo indicado el Observatorio de Accesibilidad.
3. Estructura: estudia si la web mide la estructura marcada por la ley y si facilita la búsqueda de información a la ciudadanía.
4. Banner: disponibilidad de un banner al Portal de Transparencia del Ministerio de la Transparencia o al ámbito que corresponda.

A continuación, se explican dos cuestionarios sobre la aplicación de la publicidad activa, que sirven para poder evaluar lo anterior.

El Consejo cuenta con dos indicadores de cumplimiento, el Indicador de Cumplimiento en Publicidad Activa, donde se mide si está disponible la información obligatoria y también las obligaciones de las webs, y el Indicador de Transparencia en Publicidad Activa, donde se mide la información obligatoria, sumada a la no obligatoria y a las obligaciones de las webs.

La web de este organismo ofrece información sobre su actividad. De cara a los partidos políticos, el Consejo ha realizado algunos seminarios de formación en transparencia especializados para las formaciones y también otros dirigidos a empresas e instituciones⁵⁵.

Una de las críticas que han realizado organizaciones ciudadanas, como Civio⁵⁶, acerca del Consejo de Transparencia es que debe ser más independiente, ya que actualmente depende del propio Gobierno y para que un órgano de control sea efectivo debe actuar sin intereses. Otro de los límites que se pueden ver en el Consejo es que ya el reglamento que lo regula implica que el gasto público no se va a aumentar para el funcionamiento del Consejo y esta falta de presupuesto también limita las funciones que pueda realizar.

3.2. El Tribunal de Cuentas y su relación con los partidos políticos

El Tribunal de Cuentas es un órgano de control externo que se encarga de fiscalizar las cuentas y la gestión económica de las instituciones. También es el órgano encargado del control económico de los partidos políticos y de las fundaciones y asociaciones vinculadas a las formaciones. El Tribunal de Cuentas

⁵⁵ Información disponible en:

http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/formacion/2016/Empresas_privadas.html (Consulta: 15/12/2017)

⁵⁶ Información disponible en: http://www.eldiario.es/politica/Activistas-transparencia-independencia-Consejo-Transparencia_0_321618317.html (Consulta: 15/12/2017)

pertenece a las Cortes Generales, pero al mismo tiempo tiene independencia para ejercer sus actividades, según aseguran⁵⁷.

En 1982, se aprobó la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que fue modificada en 2015. En esta normativa se especifica cuáles son sus funciones. El Tribunal de Cuentas puede exigir a personas físicas, jurídicas o privadas que le entregue los datos necesarios para poder ejercer su función fiscalizadora o jurisdiccional. Por ello, todas las entidades del sector público, cuya gestión esté sujeta al control del TC, deben facilitarle su información económica y financiera. El TC podrá imponer multas cuando las instituciones no cumplan no entreguen dicha información.

El Tribunal puede pedir la colaboración de expertos para revisar las informaciones entregadas por las entidades obligadas. Asimismo, las entidades de crédito tienen la obligación de entregar la documentación que el TC solicite: «En particular, estarán obligadas a identificar las diferentes cuentas que se refieran a fondos de los partidos políticos, y fundaciones y entidades vinculadas a los mismos o dependientes de ellos, así como las personas autorizadas a efectuar operaciones de disposición con cargo a las mismas» (BOE, 2015C: 3). En la ley se establece que la actividad que fiscaliza el Tribunal se someterá a los principios de «legalidad, eficiencia, economía, transparencia, así como a la sostenibilidad ambiental y la igualdad de género» (BOE, 2015: 3).

El Tribunal debe ejercer la fiscalización de la Cuenta General del Estado en un plazo de seis meses y sus objetos de estudio son: los contratos con la Administración y otras entidades públicas, el patrimonio del Estado y del resto de entidades y los créditos extraordinarios y suplementarios y otro tipo de modificaciones de los créditos planteados en un principio. A continuación, lo expone a través de memorias o informes, donde se analiza el cumplimiento de las obligaciones económico y financieras de las entidades obligadas. En los

⁵⁷ Información disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/saber-mas.html> (Consulta: 20/12/2017)

casos necesarios, propone medidas para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público.

El Capítulo III de la ley se refiere al enjuiciamiento contable, que es la jurisdicción que el TC ejerce sobre las cuentas que deban rendir los responsables fiscales de las entidades.

El Tribunal cuenta con los siguientes órganos, que cumplen funciones diferentes:

- a) El Presidente: representa al Tribunal, convoca y preside el pleno, tiene voto de calidad, gestiona los gastos del organismo y resuelve algunas gestiones de carácter gubernativo.
- b) El Pleno: debe ejercer la función fiscalizadora, plantear cualquier conflicto de competencias, conocer los recursos de alzada contra las resoluciones del Tribunal y aprobar y modificar reglamentos.
- c) La Comisión de Gobierno: se encarga del régimen de trabajo de los empleados, distribuye los asuntos y nombra delegados.
- d) La Sección de Fiscalización: su función es verificar la contabilidad de las entidades obligadas y examinar las cuentas que deben someterse a su control.
- e) La Sección de Enjuiciamiento: se encargan de las apelaciones contra las resoluciones dictadas en los juicios de cuentas.
- f) Los Consejeros de Cuentas: deben resolver los juicios de las cuentas, los procedimientos de reintegro por alcance y los expedientes de cancelación de fianza.
- g) La Fiscalía: depende del Fiscal General del Estado.
- h) La Secretaría General: gestiona el régimen interior del Tribunal.

En 1988 se aprobó la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas y se modificó en 2014, que detalla cómo deben ser ejercidas las funciones.

En lo que se refiere a esta tesis doctoral, lo más interesante es que el Tribunal de Cuentas fiscaliza la actividad económico-financiera de los partidos políticos, tanto de carácter ordinario, como cuando participan en procesos electorales. Así,

ejerce el control externo de las obligaciones de las formaciones planteadas en la Ley de Financiación de Partidos Políticos, que ya se ha tratado en el anterior capítulo. Para ello, el Tribunal cuenta con un Departamento de Partidos Políticos, que controla la contabilidad de las formaciones de forma anual, que reciben ayudas para su funcionamiento, y también en los comicios pertinentes. El Tribunal publica posteriormente en un informe las infracciones y prácticas irregulares observadas. Si procede, el Tribunal debe iniciar los procedimientos sancionadores⁵⁸.

⁵⁸ Información disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/seccion-de-fiscalizacion/fiscalizacion/> (Consulta: 20/12/2017)

PARTE II. TRABAJO DE CAMPO

CAPÍTULO 4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ABIERTOS

1. Un nuevo escenario en la comunicación de los partidos políticos

El concepto de partidos políticos abiertos, mencionado en capítulos anteriores, pretende ser una aplicación de los términos de «Gobierno abierto» y «Parlamento abierto» adaptado al caso de los partidos políticos. Se pueden definir los partidos políticos abiertos como aquellas formaciones cuya actividad, comunicación y organización están basadas en los pilares de las Administraciones Abiertas. Así, para que un partido pueda ser considerado como abierto, deben darse determinadas circunstancias, como la publicación de datos abiertos, el fomento de la colaboración y la participación, entre otras.

Como ya adelanta Gutiérrez-Rubí (en Rubio, 2014) para el caso de los Parlamentos Abiertos, la apertura de estos no debe limitarse a implantar una página web, sino que este debe de ser el medio por el que se difunda. Esto es extrapolable al caso de los partidos políticos abiertos, cuya rendición de cuentas tiene lugar en sus plataformas digitales, mientras que la apertura debe de ser en muchos otros sentidos.

En este capítulo, se explorará el concepto de partido político abierto y se esbozará una Guía de Buenas Prácticas, con los principios que las formaciones deben seguir para ser calificados de esta manera. A continuación, se realizará una evaluación de la situación en el caso de los principales partidos políticos españoles, con el objetivo de diagnosticar el estado de apertura de las formaciones de este país, según el criterio de esta tesis.

2. Método para la elaboración de la Guía de buenas prácticas para los partidos políticos abiertos

El primer objetivo de este capítulo fue la elaboración de una Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos. Para su elaboración, se acudió a un estudio basado en la metodología Delphi, que consiste en la realización de rondas de cuestionarios a un panel de expertos con el objetivo de encontrar respuesta a un problema complejo, predecir el futuro y/o definir diferentes cuestiones (Astigarraga, 2003). Este método permite hacer converger la opinión de muchos expertos y evitar así la existencia de líderes de opinión. El estudio Delphi contó con las siguientes fases:

1. Planteamiento y definición del estudio.
2. Selección del panel de expertos
3. Elaboración y resultados de los cuestionarios en dos etapas.
4. Explotación de los resultados.

2.1. Planteamiento y definición del estudio

En primer lugar, se trató de definir qué son los partidos políticos abiertos, algo que ya ha sido planteado en anteriores apartados. La palabra «abierto» en este término trata de introducir los pilares de transparencia, participación y colaboración, al igual que ya se hizo con los conceptos de Gobierno abierto o Parlamento abierto. En este caso, esos pilares los deben desarrollar los partidos políticos.

Ante la inexistencia de estudios que hayan tratado este concepto o uno similar con anterioridad, se planteó la necesidad de elaborar una guía de buenas prácticas que defina cuáles deben de ser los objetivos y las actividades de un partido político abierto. En este sentido, se pensó en la necesidad de definir y categorizar los pilares de los partidos políticos abiertos. Por ello, el cuestionario

estará estructurado en torno a los conceptos de transparencia, participación y colaboración.

Tras haber analizado los resultados de los cuestionarios, se comenzó a elaborar la Guía de buenas prácticas combinando lo obtenido en las respuestas, la bibliografía internacional consultada y el criterio propio o *sense making*. La combinación de estas tres ideas fue inspirada por un estudio similar de Fomin *et al.* (2008). Así, la guía no solo se basó en las opiniones de los expertos seleccionados, sino en diversos puntos de vista de la problemática de la apertura de los partidos políticos.

Imagen 14. Proceso realizado para obtener la metodología del capítulo cuarto



Fuente: elaboración propia a partir de Fomin *et al.* (2008)

2.2. Selección del panel de expertos

Para la realización de estos cuestionarios se requerían expertos en transparencia, participación y colaboración desde diferentes puntos de vista, tanto del mundo académico como del profesional. Así, se eligió a un total de 43 expertos de diferentes disciplinas (Comunicación, Derecho, Ciencias Políticas) a los que se les envió la propuesta para realizar el estudio a través de un correo electrónico. Para seleccionar a estos expertos, se tuvieron en cuenta varios requisitos: en el caso de los académicos, que contaran con publicaciones científicas referentes a la transparencia, el Gobierno abierto, la participación ciudadana y la colaboración; en el caso de los profesionales, que trabajen en organizaciones que evalúen y fomenten la transparencia de las instituciones y/o

que hayan colaborado con instituciones en la elaboración de portales de transparencia y Gobierno abierto. De todos los expertos, finalmente 20 aceptaron responder a los cuestionarios, siete lo rechazaron y el resto no respondió.

De las 20 personas que respondieron a los cuestionarios, 13 pertenecían al ámbito académico y el resto al profesional. Así, entre los expertos se encontraban docentes de Derecho Constitucional y fundadores de organizaciones ciudadanas que se dedican a promover la transparencia y la participación, entre otros perfiles. Esto permitió contar con una visión amplia del problema. Las diferentes perspectivas presentes en las respuestas a los cuestionarios hicieron que el estudio tuviera un carácter más abierto. A continuación, se puede consultar el listado de las personas que colaboraron en este estudio.

Tabla 2. Nombre y perfil del panel de expertos del estudio Delphi

N.º	Expertos/as	Cargo profesional / Perfil
1	Antoni Gutiérrez-Rubí	Asesor internacional en comunicación política, institucional y empresarial. Director de Ideograma.
2	Antonio Ibáñez	Funcionario en el área de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León.
3	Beatriz Martín Isidoro	Doctora en Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid y elaboradora de informes de transparencia de los partidos políticos de la Fundación Compromiso y Transparencia.
4	David Rey Jordan	Responsable Técnico Planificación (Universidad Pablo de Olavide); Profesor colaborador en materia de transparencia e innovación pública en Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Universidad Pablo de Olavide; co-fundador Asociación Ciudadana OpenKratio.

5	Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado	Secretaria general de la Fundación Hay Derecho.
6	Enrique Cebrián	Profesor de Derecho Constitucional.
7	Francisco Delgado Morales	Presidente de la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia.
8	Irene Ramos Vielba	Doctora en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid.
9	Isabel Serrano Maillo	Profesora de Derecho Constitucional.
10	Javier Sierra Rodríguez	Profesor y doctor en Derecho Público de la Universidad de Murcia.
11	Jorge Resina	Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid.
12	José Luis Dader	Catedrático en Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid.
13	José Manuel Sánchez Duarte	Profesor de Ciencia Política y Gestión Pública en la Universidad Rey Juan Carlos.
14	Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva	Director del Máster Propio en Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UCM y fundador de la Coalición Pro Acceso. Profesor de Derecho Constitucional.
15	Miguel Ángel Gonzalo	<i>Webmaster</i> del Congreso de los Diputados. Profesor del Máster en Transparencia y Acceso a la Información Pública.
16	Nagore de los Ríos	CEO en Nagoredelosrios.com y en OutreachTool SL. Data Driven Communication Senior Consultant.

17	Rafael Ayala	Editor de Gobierno transparente.com. Consultor en modelos de Gobierno abierto.
18	Rafael Rubio	Subdirector de Estudios e Investigación del centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
19	Sonia Núñez Puente	Directora del Máster de Comunicación, Cultura y Ciudadanía Digitales de Medialab Prado y directora de la Unidad de Igualdad de la Universidad Rey Juan Carlos.
20	Víctor Sampedro	Catedrático en Comunicación Política en la Universidad Rey Juan Carlos.

Fuente: elaboración propia

2.3. Elaboración y resultados de los cuestionarios en dos etapas

2.3.1. Elaboración del primer cuestionario

La siguiente fase que tuvo lugar fue la elaboración de los cuestionarios. En primer lugar, se planteó un cuestionario con preguntas abiertas, con el objetivo de que los expertos definieran y categorizaran los pilares de los partidos políticos abiertos, tras haber realizado una profunda revisión bibliográfica al respecto. De este modo, el primer cuestionario tuvo las siguientes partes:

- A) Transparencia. se preguntó sobre la obligatoriedad de la transparencia de los partidos políticos; exigencias de la Ley de Transparencia; pertinencia de extender las peticiones de información a los partidos políticos; tipo de información que deben publicar las formaciones; características de la información que se publique; evaluación de la transparencia de las formaciones; definición de la rendición de cuentas; mejoras de la situación de la transparencia de las formaciones; papel de la ciudadanía; papel de los medios de comunicación; futuro de la transparencia y su relación con la robotización de la política.

- B) Participación: el cuestionario trataba de definir la participación de un partido político; analizar la necesidad de una regulación legal; saber cómo complementa a la transparencia y a la colaboración; estudiar cómo debe desarrollarse y si Internet debe ser el principal medio; categorizar las actividades que son consideradas participación; investigar las ventajas que tiene y las cuestiones que deberían mejorar y/o cambiar.
- C) Colaboración: esta es la parte de la que menos información se disponía tras la revisión bibliográfica. Se cuestionó acerca de su definición, su regulación y las diferencias entre esta y la participación. Así, también se preguntó cómo complementa la participación a la transparencia y a la colaboración; cuál es la forma en la que debe desarrollarse; cómo puede evaluarse; qué actividades pueden ser consideradas colaboración; ventajas que tiene su desarrollo y cuestiones que deberían mejorar y/o cambiar.

El cuestionario fue enviado a los 20 expertos, con un plazo de 20 días para responder al mismo. El cuestionario, que se puede leer completo en los anexos, ocupaba seis páginas y las preguntas eran abiertas, de forma que los expertos pudieran ser todo lo escuetos o extensos que desearan. Esta fase tuvo lugar entre los meses de abril y mayo de 2018.

2.3.2. Resultados del primer cuestionario

Tras haber recibido todas las respuestas de los expertos que aceptaron realizar los cuestionarios, se procedió a unificar los resultados, con el objetivo de realizar un segundo cuestionario.

A) Transparencia

El pilar de la transparencia comenzó con unanimidad por parte de los expertos, ya que todos respondieron que debe ser obligatoria para los partidos políticos. Las razones fueron diversas. Así, hubo quien consideró que la transparencia debe formar parte de la estructura de las formaciones por deberse a sus representados. También hubo expertos que opinaron que la apertura informativa

debe ser un principio ligado a la actividad política y a los cargos responsables, especialmente como mediadores entre la sociedad y el Estado.

Uno de los motivos más recurrentes que dieron los expertos para justificar la obligatoriedad fue la procedencia fundamentalmente pública de la financiación de los partidos político.

Hubo también una gran mayoría de respuestas (85%) que afirmaron que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno no exige suficiente a los partidos políticos. Una persona incluso afirmó que «el problema no es que la ley «no exige lo suficiente a los partidos», es que la ley no está hecha para transparentar la actividad política. Los partidos aparecen mencionados de casualidad y por conveniencia de las circunstancias». También destacaron que la ley llegó demasiado tarde y con un escaso desarrollo, que se centra demasiado en las instituciones y deja a un lado a otros organismos y que su alcance es limitado, en especial por la Ley de Protección de Datos. Solamente una persona señaló que la ley tiene suficientes exigencias y dos expertos opinaron que es bueno que exista esta norma, pero sería positivo añadir nuevas medidas.

Respecto a la norma, ya se ha señalado anteriormente que solo establece un mecanismo de peticiones de información para instituciones públicas, pero se cuestionó si sería positivo extenderlas a las formaciones políticas. La mayoría (70%) respondió que sí. «Son elementos de interés para el ciudadano a la hora de ejercitar su derecho al voto, por lo que debería acceder a toda lo que esté relacionado con ese ámbito, máxime si, además sus recursos económicos son públicos», afirmó uno de los expertos.

Una de las dudas que se planteó en el cuestionario fue si la existencia de portales de transparencia dentro de las páginas web de los partidos políticos es verdaderamente necesaria o si tal vez sería suficiente con la plataforma en sí. Once personas opinaron que es mejor que existan estos portales, pues así se diferencia la información referida a la transparencia de otra, mientras que siete personas aseguraron que es indiferente. Resulta interesante la propuesta de un

experto sobre homogeneizar los formatos en los que ofrecen los datos los partidos para facilitar el análisis.

«La existencia de los portales tiene que ver con que se entremezclen contenidos sujetos a publicidad activa y contenidos de divulgación o difusión que no cumplen con los estándares de transparencia. Los portales son útiles para que al visitarlo se pueda saber de antemano que los contenidos de ese portal deben ajustarse los criterios de transparencia y detectar fácilmente cuando sus contenidos simplemente no se ajustan a dichos criterios», se aseguró en un cuestionario.

En cuanto a la información que debería publicarse, hubo una gran unanimidad afirmativa respecto a las siguientes áreas:

- Información institucional (estatutos, valores, historia del partido...).
- Procedimientos y organización interna.
- Datos relacionados con la comunicación corporativa (calendario, noticias, archivo multimedia...).
- Cuentas del partido / exigencias del Tribunal de Cuentas.

En las respuestas, los expertos también consideraron otras informaciones sería necesario publicar. A continuación, se enumerarán algunos de los datos propuestos por los expertos: fiscalización independiente y transparente de las votaciones internas; datos sobre la afiliación; grado de cumplimiento de los programas electorales; seguimiento de la actividad parlamentaria; información sobre las coaliciones entre partidos; rendición de cuentas de sus fundaciones vinculadas; viabilidad de las promesas electorales; donaciones al partido; código deontológico; comisiones de garantías; miembros de todos los órganos directivos; acuerdos adoptados; contenidos exigidos por Transparencia Internacional; reglamento interno; organigrama nominal; agenda de procesos electorales internos; normas electorales internas; composición nominal de los comités y órganos que deciden los integrantes de listas; información libremente elaborada por las cadenas de televisión sobre los actos electores, mítines o convenciones realizadas por los partidos; remuneraciones brutas de los cargos del partido; agenda; sueldos del personal y de los cargos de confianza;

información sobre herramientas para participar; ingresos durante las campañas electorales; canales de denuncia y de comunicación directa con los afiliados; presupuestos; declaraciones de hacienda de los candidatos de listas electorales y cargos; currículum; historial de cargos ocupados.

Todos los expertos estuvieron de acuerdo en que la información debe ofrecerse a través de Internet, debe darse en formatos reutilizables y debe utilizarse un lenguaje sencillo. Asimismo, la gran mayoría (85%) consideró que las formaciones no solo deben publicar información que consideren relevante. Algunos expertos opinaron que la valoración de los partidos sobre la relevancia de la información puede ser arbitraria y que deberían actuar ejemplarmente. En este sentido, hubo más desacuerdo sobre si las formaciones deben publicar cuanta más información puedan, ya que el 60% consideró que sí es relevante la cantidad, y ocho que no. A esto agregaron que no se debe dar cualquier información y que esta debe estar estructurada. Asimismo, todos opinaron que los datos publicados deben estar actualizados. Los expertos añadieron que esto debe estar indicado y que debe ser semestral, como mínimo.

Los especialistas encuestados propusieron diferentes formas de evaluar la transparencia de los partidos políticos, que se enumeran a continuación:

- Métricas homogeneizadas para poder hacer estudios comparados.
- Órgano público independiente: Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.
- Métrica Meloda.
- Escrutinio público.
- Evaluación interna del propio partido.
- Rendición de cuentas semestral y antes y/o después de cada proceso electoral.
- Método de Acreditra.
- Metodología que tenga en cuenta la participación de los usuarios.
- Valoraciones cualitativas.

En el cuestionario se planteó en qué debe consistir la rendición de cuentas de un partido político. Algunos expertos valoraron que se centra fundamentalmente en difundir la información económica. También afirmaron que la rendición de cuentas consiste en el cumplimiento de las obligaciones, las respuestas sobre su funcionamiento, la publicación de informes emitidos por órganos de control y la atención a peticiones. Una de las personas opinó que esta se traduce en la publicación de programas electorales y su cumplimiento. También hubo expertos que aseguraron que consiste en la presentación de cuentas al Tribunal de Cuentas y su publicación.

La fiscalización de la transparencia también fue abordada en este cuestionario. La mayor parte de los especialistas afirmaron que debe estar a cargo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, así como del Tribunal de Cuentas en lo que se refiere a fiscalización económica. Los medios de comunicación, por su parte, tienen una responsabilidad de informar sobre la actividad de los partidos políticos y encontrar datos relevantes, así como de ejercer la libertad de información utilizando los recursos que ofrece la transparencia. De este modo, podrán ejercer de contrapoder.

El papel de la ciudadanía, según las respuestas recibidas, debe ser el de ejercer presión, pedir información a los partidos políticos y ofrecer *feedback* sobre su experiencia al consultar. Para ello, es preciso que haya una cultura de la transparencia y una educación al respecto. De este modo, los ciudadanos pasarían de ser sujetos pasivos a activos.

Ocho de los expertos que respondieron al cuestionario afirmaron que el futuro de la transparencia está ligado a la robotización de la política. El resto de los encuestados no estuvieron de acuerdo (4) o no supieron responder con concreción a la pregunta. Si bien es cierto, los que sí que lo creyeron aportaron diferentes valoraciones al respecto. Así, una persona pensó que esto no va a suceder a corto plazo, mientras que otros afirmaron que la robotización permitirá un tratamiento mejor de los datos, que es necesaria la voluntad política y de la ciudadanía, y que esto llegará a través de la automatización de los procesos.

Por último, los especialistas plantearon elementos que deben mejorar los partidos políticos en cuanto a su transparencia. Entre estas se mencionaron el cumplimiento de las obligaciones actuales; la concepción de la transparencia como una herramienta sobre la que articular todas sus actividades, no como parche para tapar casos de corrupción; la actitud sobre su responsabilidad; la mejora de la redacción, de las infografías, del motor de búsqueda y de la información económica y financiera de las campañas electorales, entre otras cuestiones.

B) Participación

Se quiso conocer la definición de la participación de un partido político por parte de los expertos. Cada uno ofreció una distinta, aunque en general coincidieron en varias cuestiones. Podría ser definida como la capacidad de la ciudadanía de «definir los liderazgos y estrategias del partido» contribuyendo con ideas y actos. Para ello, debe haber disponibles vías «para tomar parte en el análisis de un problema y en las decisiones» y los partidos tienen que «asumir principios y valores de democratización dentro de la propia organización y un indispensable mecanismo que fomenta la regeneración democrática, frente a los ‘aparatos’ y sus redes clientelares».

Hubo disonancia en sus opiniones respecto a la regulación de los partidos políticos, ya que siete personas rechazaron esa opción y cinco la aceptaron. El resto mostraron dudas y escepticismo al respecto. Una persona afirmó que las consultas sí que habría que valorarlas, mientras que otros expertos prefieren que primero se aclaren conceptos y se establezcan cauces, pero sin un carácter vinculante.

Y, ¿cómo se complementan la participación, la transparencia y la colaboración? La transparencia es el «paso previo a la participación para que sea efectiva», ya que «permite a los ciudadanos en general y simpatizantes y afiliados en particular estar informados», mientras que «la participación permitirá mejorar los procesos, documentos, funcionamiento, etc. del partido» y la colaboración «es

un paso más allá, donde las personas se implican en el funcionamiento del partido».

Por tanto, los tres pilares planteados en este primer cuestionario se enriquecen y se refuerzan. Si no hay transparencia, «la participación puede convertirse en una suerte de exhibicionismo promocional, algo ficticio, de cara a la galería o un instrumento de las élites para purgarse entre ellas, ya sean del mismo partido u otros».

Los expertos aportaron ideas sobre la forma en la que se debe desarrollar la participación, que se mencionarán a continuación:

- Sistema *bottom-up* (de abajo hacia arriba) y no *top-down* (de arriba hacia abajo). «Abriendo las estructuras del partido a las bases, afiliados y simpatizantes con organizaciones menos jerárquicas», opinó uno de ellos. Así, las bases tendrán opciones para auto organizarse y más autonomía para promocionar los procesos participativos.
- Creando canales de en los que se combine lo digital con lo presencial.
- Permitiendo participar en la definición de su programa político.
- Utilizando metodologías científicas para la toma de decisiones.
- Fortaleciendo una transparencia real para generar la confianza suficiente para querer participar.
- «Dedicación de recursos humanos y económicos a estas funciones, con presencia, vínculos y redes colaborativas con colectivos del tejido social».
- Introduciéndolo en los estatutos de cada partido y publicar toda la información relativa a esto en la sede electrónica de cada formación.
- Fomentar estos instrumentos en las juventudes de los partidos y círculos sociales afines «en forma de actitudes, que se vea recompensada y promovida por los órganos partidarios correspondiente».
- Centrando la actividad en las personas y sus posibilidades de participar e incidir en el resultado final de las soluciones que se adopten.

Respecto a la existencia de una fórmula para evaluar la participación de los partidos políticos, algunos propusieron adaptar la metodología presente en la

literatura sobre administraciones públicas. También se sugirió crear una nueva metodología desde cero, pues el caso de los partidos políticos es diferente y «complicado».

Los expertos coincidieron en afirmar que Internet no debe ser el único medio por el que se ofrezca participar, pero sí el principal, ya que al ser universal se vuelve más accesible. Esto se debe combinar con procesos *offline*, siempre difundidos como medida de transparencia. Es decir, la fórmula debe ser mixta para no caer en elitismos o en la brecha digital, pero todas las iniciativas deberían ser publicitadas en la web de los partidos.

Se detectó una mayoría a la hora de considerar fomentar el debate como una parte de la participación, complementada con que los ciudadanos tomen parte de las actividades de los partidos políticos. Incluso una persona consideró que es más relevante el debate que la toma de decisiones.

Con más o menos votos, todas las iniciativas propuestas en el cuestionario fueron consideradas por la mayoría de los expertos una forma de participación:

Tabla 3. Respuestas positivas y negativas respecto a las iniciativas de participación

Iniciativas de participación	Sí	No
Formulario inscripción / afiliación online al partido	55%	40%
Espacio en la web para inscritos / afiliados	80%	15%
Herramienta de encuestas	90%	5%
Consultas ciudadanas	95%	0
Recogidas de firmas	85%	10%
Suscripción a alertas por correo electrónico	65%	30%
Suscripción a alertas a través del móvil / WhatsApp	65%	30%
Contacto a través de e-mail con secciones del partido y dirigentes	80%	10%

Chats/ debates con miembros del partido	95%	0
Uso de redes sociales	80%	10%
Envío de propuestas a los órganos del partido político	95%	0
Buzón de atención ciudadana (quejas, sugerencias)	90%	5%
Envío de materiales (fotos, vídeos, textos)	5%	25%
Foros de debate	90%	0
Opción de compartir contenido	70%	20%
Posibilidad de realizar comentarios	85%	10%

Fuente: elaboración propia

Uno de los especialistas preguntados afirmó que «todas ellas por sí mismas no son nada si no se engloban en una estrategia o plan global de acciones que delimite acciones a desarrollar, objetivos de estas, cómo se van a evaluar».

A continuación, se enumerarán otras herramientas de participación propuestas por los expertos:

- Aplicaciones para la participación. Se ofrecieron como ejemplos las propuestas de Apps4Citizens (<http://apps4citizens.org/>) y de Democracia Digital Andalucía-DDA (<https://www.scribd.com/document/141026893/Informe-DDA>), así como otras que favorecen el debate, como Reddit, Agora Voting, Appgree.
- Aplicaciones específicas para afiliados y simpatizantes
- Herramientas *offline*: reuniones periódicas de líderes con muestra de afiliados/simpatizantes, buzón de sugerencias, peticiones, reuniones, mesas redondas, foros, grupos de trabajo, comités de expertos, jornadas, seminarios, congresos, laboratorios, grupos de trabajo sectoriales, conferencias sectoriales, jornadas de puertas abiertas, iniciativas (*investor days* políticos).

- Plataformas para la discusión y debate de propuestas.
- Canales unidireccionales en Telegram.
- Herramientas *wiki*.
- Plataforma de microfinanciación para campañas electorales.
- Participación en la redacción de programas.

Desde el punto de vista de los expertos seleccionados para este estudio, la participación puede beneficiar de muy diversas formas a los partidos políticos. Este pilar de la apertura permite tener «un termómetro permanente de la opinión de sus militantes y simpatizantes», anticiparse a posibles crisis, mejorar sus procedimientos y programas, renovar agendas y cuadros y transmitir a los ciudadanos lo que piensan. La participación tiene como consecuencia la legitimación de posturas políticas y candidatos «reforzando las decisiones tomadas por los líderes de los partidos», ya que hay un mayor contacto con la realidad social. Es decir, genera confianza y fideliza a aliados y simpatizantes, pues los partidos se vuelven conscientes de «las preocupaciones reales de los ciudadanos» y pueden llegar a más representados por los partidos si estos adaptan las medidas a sus necesidades.

Los expertos valoraron también las cuestiones que, según ellos, son susceptibles de mejoras. En primer lugar, se puso de manifiesto la necesidad de extender la cultura de la participación, así como la de la transparencia y la rendición de cuentas relacionadas con los procesos participativos. En este sentido, se recomendó ver la participación como un medio y no como un fin, en el que hay que invertir recursos, actitud y tiempo para que funcione.

Uno de los expertos sugirió que la mejor forma de desarrollar la participación es «empezar con procesos determinados y puntuales (...) y, a partir de esas primeras experiencias, ver qué otras formas de participación son constructivas para el partido e ir incorporando mejoras y avances». De forma similar, otra persona opinó que se deben elegir las vías de participación adecuadas en cada momento e incluir diferentes voces en la toma de decisiones. No se debe olvidar también la realidad más allá de Internet, de modo que se garanticen espacios y procedimientos de participación física, ya sean de deliberación o de decisión.

En cuanto a la democracia interna de los partidos políticos, también hubo expertos que propusieron que, para mejorar la participación, conviene contar con elecciones primarias abiertas y con doble vuelta, además de garantizar la transparencia en la confección de programas y listas electorales. Asimismo, hubo expertos que recomendaron ser cautelosos con este tema:

«Una cosa es que un partido sea abierto y por tanto adquiera rasgos propios de la transparencia y la participación, pero no hay que olvidar que los partidos políticos están en competición constante y que vivimos en tiempos en los que existe mucha manipulación comunicativa, motivo por el que los partidos deben diferenciar dos esferas a la hora de implementar estos mecanismos, la esfera interna para afiliados en la que debe existir un mayor acceso a la información y cauces de participación y la esfera externa en la que debe existir una transparencia corporativa y participación más limitada».

C) Colaboración

El pilar de la colaboración es el que más dudas suscitó en el momento de realizar el cuestionario, cuestión que también se percibió en las respuestas de los expertos. Y es que la colaboración es el eje del Gobierno abierto que ha sido menos explorado. Al inicio del cuestionario sobre este pilar se pidió que los especialistas encuestados aportaran una definición de este concepto. Se describió como «la capacidad para movilizar al electorado mediante acciones bidireccionales», los «mecanismos para implicar a los ciudadanos en la ejecución de actividades y proyectos del partido» y el «compromiso para que después de tomar parte en el análisis del problema o la decisión para resolverlo, se actúe en el desarrollo de la solución, siendo parte de ésta».

Otros especialistas describieron la participación como la capacidad de formar parte en los procesos de creación de propuestas y decisiones en un sistema horizontal con el resto de los actores, así como de «participar en programas y propuestas planteadas por la organización». Hubo una persona que entendió la colaboración de un modo ligeramente diferente, como «la relación habitual con

otros partidos, nacionales e internacionales, y otras organizaciones en régimen de igualdad».

Las respuestas fueron claras en cuanto a una regulación legal de la colaboración, ya que la gran mayoría consideraron que no es necesaria. Aun así, sí que hubo personas que opinaron que las microdonaciones para financiar campañas sería interesante regularlas, así como el uso de la tecnología para la movilización (especialmente los *bots*).

Sin duda, la colaboración está relacionada con la transparencia y se expuso que «cuanto más transparente sea el partido, más opciones de colaboraciones se generarán». Así, la transparencia sería la base de la apertura de un partido político y la colaboración, el último escalón en este proceso. «Sin transparencia la ciudadanía no puede saber en qué colaborar. Además, la falta de transparencia conduce al desconocimiento, la desconfianza y al escepticismo», expresó uno de los expertos. Es por ello por lo que estos conceptos tienen que ir unidos para garantizar igualdad de condiciones.

En el cuestionario se preguntó acerca de las diferencias entre colaboración y participación, pues esta era una de las cuestiones que se querían aclarar con una mayor intensidad. Hubo varias personas que opinaron que la participación consiste en «la definición de políticas y procedimientos», mientras que la colaboración es la «ayuda a su ejecución».

Se trataría, por tanto, de un compromiso que implica que, después de tomar parte en la deliberación y la manifestación de intenciones, se actúe en su desarrollo. Es «pasar de la palabrería a los hechos (...), actuar, delegar, compartir y construir». En opinión de uno de los expertos, la participación cuenta con procesos formales y sometidos a reglas, pero la colaboración es informal y no tiene obligaciones.

Y, ¿cuál es la mejor forma de desarrollar la colaboración de los partidos políticos? Según las respuestas recibidas, se deben crear vías y canales bidireccionales con militantes y otras organizaciones e implicarles en llevar a cabo las actividades de la formación. También expresaron que se debe difundir

y estimular a través de vías de comunicación la formalización de propuestas de colaboración simples y aisladas, que no requieran demasiados esfuerzos. Esto «puede generar interés por una colaboración gradual o intermitente. Si las peticiones de colaboración se plantean para actividades muy amplias y continuadas, muchos ciudadanos desistirán». Además, se deben definir correctamente los ámbitos en los que se va a promover la colaboración por parte de los partidos políticos y, a continuación, estudiar la mejor manera de realizarlas.

Una de las personas que respondió al cuestionario puso como ejemplo el caso de Podemos y sus círculos ciudadanos. Opinó que este modelo «necesita pulirse para que no sea fagocitado por las élites del partido definiendo proyectos concretos en los que se pueda participar».

En cuanto a la evaluación de la colaboración de los partidos políticos, hubo opiniones polarizadas, ya que algunos expertos expresaron que no es necesaria, mientras que otros propusieron diferentes mecanismos:

- A través de una metodología preestablecida y realizada por organismos independientes y profesionales.
- Indicadores propuestos desde el ámbito académico, no solo de carácter cuantitativo, sino que también sería interesante una descripción cualitativa, estudios de caso e identificación de buenas prácticas.
- Evaluación interna en la que se tenga en cuenta el número de colaboradores, el número de actividades realizadas y la eficacia de los resultados. «La evaluación de la colaboración debe ser un mecanismo dentro del proceso de la colaboración que permita conocer si se han cumplido con los objetivos del proceso y que mida el grado de transparencia del proceso. Esto permite que los participantes valoren positivamente su experiencia y se animen a seguir colaborando», señaló uno de los especialistas.

Como en el caso de la participación, se propusieron diferentes tipos de iniciativas, con el objetivo de que el panel de expertos manifestara si las pueden

ser consideradas como colaboración. Todas ellas recibieron una mayoría de votos positivos y se detallarán a continuación:

Tabla 4. Porcentaje de respuestas positivas y negativas en las iniciativas de colaboración

Iniciativas de colaboración	Sí	No
Recaudación de fondos online / donativo	80%	15%
Colaboración en la elaboración de programas electorales	85%	10%
Campañas de movilización	85%	10%
Herramienta de crowdsourcing	75%	20%
Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido	80%	10%

Fuente: elaboración propia

Asimismo, los especialistas propusieron algunas iniciativas que consideraron colaborativas:

- Convocatorias de acción social conjuntas (manifestaciones, peticiones, posicionamientos, documentos, intervenciones sociales).
- Acciones de apoyo en redes sociales para la difusión de mensajes programados por el partido.
- Colaboración en tareas *offline* y *online* de contacto con otros ciudadanos durante las campañas electorales.
- Laboratorios de innovación, talleres.
- Participación en asociaciones internacionales de partidos.

Todas estas iniciativas colaborativas supondrían beneficios para los partidos políticos, según lo expuesto en las respuestas. Se obtendrían bienes «más cerca de las preocupaciones de la ciudadanía y conocer sin intermediarios cuál es la opinión y el pulso de los electores», implicar a militantes y simpatizantes, profundizar en lazos con actores sociales, legitimar las decisiones y acciones, canalizar las acciones de otros colectivos, aprovechar recursos externos, contar con expertos y voluntarios para realizar ciertas tareas, incorporar nuevos puntos de vista al programa para llegar a públicos más amplios, compartir conocimientos, reutilizar ideas, generar procesos de inteligencia colectiva,

aumentar la eficacia y la innovación y mejorar la proyección transnacional de la formación.

Finalmente, se sugirieron algunas cuestiones que deben mejorarse en cuanto a la colaboración. Los expertos propusieron crear un código ético «para que la colaboración no tenga por qué llevar asociada una contraprestación» y comunicar a la ciudadanía antes, durante y después el desarrollo de la iniciativa de la que se trate. Se manifestó también la necesidad de «cumplir con las expectativas de los participantes en la colaboración a lo largo de todo el proceso, que se conozca que la colaboración ha servido para un objetivo que se ha cumplido y en qué medido la contribución de cada colaborador ha sido útil para alcanzarlo». Como se ha mencionado anteriormente, deben mejorarse la transparencia y la participación, para que la colaboración cuente con una base sólida. También se propuso «cambiar la actitud de los partidos políticos a favor de la colaboración en sus actividades de campaña, movilización social, de simpatizantes dispuestos a ayudar, sin necesidad de que se inserten en una estructura de militancia», ya que «la desconfianza de las organizaciones políticas respecto a la fidelidad de los colaboradores, se puede superar ante la comprobación de su mayor rendimiento en muchas actividades, en lugar de depender de las dotaciones cada vez más reducidas de militantes».

También está pendiente la pedagogía sobre su uso y su utilidad, tanto para la ciudadanía como para los partidos políticos, que deben creer en ella como una práctica real, no solo como un aspecto de legitimación discursiva.

Al final del cuestionario, varios expertos plantearon algunas cuestiones que sirvieron de ayuda, junto al resto de respuestas, para la realización del segundo cuestionario. Entre otras cuestiones, resultó especialmente interesante cuando estos se cuestionaron la aplicación de los tres pilares del Gobierno abierto a los partidos políticos, ya que el de la colaboración generó algunas dudas. Todo ello se abordará en el siguiente apartado.

2.3.3. Elaboración del segundo cuestionario

Tras haber enviado los cuestionarios, recibido las respuestas de los expertos y revisado los resultados, se elaboró un segundo cuestionario teniendo en cuenta las opiniones y puntos de vista expuestos en el anterior apartado. El objetivo del segundo cuestionario era que los expertos valorasen sus respuestas, para comprobar su adecuación al estudio propuesto. Además, también se quisieron aclarar algunas dudas que surgieron tras la primera ronda. En este sentido, se expusieron afirmaciones para que los expertos los valorasen del 1 al 5, con la finalidad de hacer una media y establecer las normas de la guía de buenas prácticas.

El segundo cuestionario se puede resumir de la siguiente forma:

A) Transparencia

Se preguntó si la obligatoriedad de la transparencia se debe al hecho de que los partidos políticos tengan una gran parte de financiación pública y a su deber de ser ejemplares; se pidió una valoración sobre si ley de transparencia eran insuficientes, si deben introducir un sistema de peticiones de información y si deben desarrollar un buen buscador. Se plantearon diferentes tipos de evaluación de la transparencia para que los puntuasen conforme a su opinión. Se preguntó también si la actualización de la información debía ser trimestral; si la información debe estar en formatos reutilizables, si los partidos deben intentar conocer las necesidades informativas de la ciudadanía.

En cuanto a la rendición de cuentas, se cuestionó si es una consecuencia de la transparencia, si cuenta como parte de ella el cumplimiento del programa electoral y la publicación de información económica. Sobre Internet también se preguntó si debe ser el principal soporte de la transparencia; acerca de la necesidad de no olvidar el mundo *offline*; la conveniencia de fomentar la innovación tecnológica y las consecuencias de la automatización de los contenidos. Se pidió también la puntuación de la relevancia de la publicación de información institucional, procedimientos y organización interna, datos de comunicación corporativa y cuentas del partido. A estos datos se añadieron los

propuestos por los autores en el anterior cuestionario, como los códigos deontológicos, los procesos de democracia interna y la transparencia en los programas electorales, entre otros.

Por último, se expresaron cuestiones susceptibles de mejorar, como la actitud, el buscador y la visualización de los contenidos.

Dudas sobre la participación y la colaboración

Tras recibir las respuestas al primer cuestionario, hubo expertos que plantearon dudas sobre que los pilares de los partidos abiertos fueran la transparencia, la participación y la colaboración. En este sentido, uno de ellos propuso los pilares de transparencia, deliberación –esfera en la que las formaciones fomentan el debate en la ciudadanía a través de diferentes iniciativas– y toma de decisiones –herramientas en las que la ciudadanía elige de forma efectiva ciertas medidas. Por ello, se revisó la literatura reciente al respecto (Invernizzi-Accetti., y Wolkenstein, 2017; Wolkestein, 2016; Luque *et al.*, 2017). y se propuso a los expertos que eligieran entre los dos siguientes modelos

- A) Transparencia; B) Participación; C) Colaboración
- A) Transparencia; B) Deliberación; C) Toma de decisiones y Colaboración

La primera propuesta corresponde a los pilares clásicos del Gobierno abierto, ya abordados anteriormente. La segunda propuesta consistiría, por tanto, en que por un lado se encuentra el fomento del debate en la ciudadanía y, por otro lado, la toma efectiva de decisiones y el compromiso a que la ciudadanía participe a un mismo nivel en las acciones del partido en ciertas iniciativas. La toma de decisiones y la colaboración irían en un mismo nivel porque implica la acción directa (aunque de distintas formas) de la ciudadanía en las actividades del partido, mientras que la deliberación se centra en el fomento del debate.

B) Participación

Debido a las dudas planteadas anteriormente, el bloque comenzó cuestionando si la participación tiene dos niveles principales, deliberación y toma de decisiones, ya sea en un mismo pilar o en dos diferentes. A continuación, se

pidió valoración sobre si los partidos deben incluir en sus estatutos que quieren fomentar la participación, así como crear un reglamento o código de conducta. Se quiso saber si la participación debe ser *online* y *offline* y si la transparencia es necesaria para conocer las opciones de participación y los resultados.

Se indicaron algunas consecuencias que puede tener la participación, para que lo expertos valorasen si implica la generación de confianza, contacto con la ciudadanía, la mejora de los procedimientos y la anticipación a crisis. También se cuestionó si para ser abierto, un partido debe contar con unas elecciones primarias y si es necesario que creen canales y dediquen recursos humanos y económicos para desarrollar herramientas de participación.

En cuanto a la evaluación de la participación, se preguntó si está por desarrollar, si debe consistir en una lista de iniciativas y si debe analizarse además a través de una descripción cualitativa.

Debido a lo expuesto anteriormente, se sugirieron tipos de participación para que los usuarios los valorasen y expusieran si creen que se trata de deliberación, toma de decisiones o colaboración. Así, se propusieron las mismas iniciativas que en el cuestionario anterior y otras que habían sugerido los expertos en las respuestas, como aplicaciones (Reddit, Agora Voting, Appgree), eventos *offline*, herramientas como Telegram y plataformas para el debate de propuestas.

C) Colaboración

Independientemente de los resultados del bloque de dudas sobre los pilares de los partidos políticos abiertos, se preguntaron cuestiones referentes a la colaboración, que posteriormente se tendrían en cuenta ya sea en un eje único o junto al de toma de decisiones. De este modo, se cuestionó si la colaboración es el último nivel de la apertura de un partido político; si consiste en el compromiso de que la ciudadanía forme parte de las actividades; si es necesario desarrollar la transparencia, la deliberación y la toma de decisiones para su ejecución; su diferencia con la toma de decisiones y acerca de la pertinencia de crear canales bidireccionales o multidireccionales. Se pidió también que puntuasen si es necesario regular las micro-donaciones, además de la

necesidad de que no solo en Internet haya iniciativas colaborativas, aunque se den siempre a conocer a través de la Red. Se cuestionó también si es necesario un código ético.

En cuanto a la evaluación de la colaboración, se indicó para su valoración la necesidad de comparar iniciativas. Asimismo, se cuestionaron las consecuencias de la colaboración.

Como en el anterior epígrafe, se pidió a los expertos que valorasen las iniciativas de colaboración propuestas en el primer cuestionario y que considerasen si se trata de deliberación, toma de decisiones o colaboración. A estas propuestas se añadieron las de las respuestas de los expertos, como acciones de apoyo en redes sociales, tareas de contacto con otros ciudadanos y laboratorios de innovación, entre otros.

Esta segunda ronda de cuestionarios tuvo lugar a lo largo del mes de junio de 2018 y lo contestaron dos personas menos que en el anterior, es decir, un total de 18 expertos. En el siguiente apartado, se explicarán las respuestas recibidas en este.

2.3.4. Resultados del segundo cuestionario

Una vez recibidos los cuestionarios respondidos, se procedió a recogerlos en una base de datos para, posteriormente, calcular la media de aquellas cuestiones cuya respuesta recogía una valoración del 1 al 5. En cuanto a aquellas respuestas en las que los expertos habían seleccionado una de tres opciones, se realizó un análisis para comprobar cuál había sido la opción elegida por la mayoría. Es importante mencionar que no era obligatorio responder a todas las preguntas, por lo que hay algunas cuestiones que no fueron contestadas por todo el panel de expertos. Asimismo, se tuvo en cuenta también el criterio propio a la hora de realizar la Guía de buenas prácticas, no solamente lo que había votado la mayor parte de los expertos. Por tanto, algunos resultados cambian ligeramente en la guía por este motivo.

Los expertos valoraron de forma muy elevada, con un 4,69 –con una puntuación de 0 a 5–, la afirmación sobre la necesidad de los partidos políticos de ser transparentes, debido a que sus fondos proceden de las arcas públicas y tienen que comportarse de forma ejemplar.

También estuvieron de acuerdo (4,38) en que la Ley de Transparencia es poco exigente y los partidos deben ir más allá de esta. En este sentido, valoraron con un 4,05 que se pusiera en marcha un sistema de peticiones de información y con un 4,11 que tuvieran un buscador avanzado.

En cuanto a la evaluación de la transparencia, el panel valoró con un 4,55 que los partidos se sometieran a una fiscalización independiente, con un 4,5 que se homogeneicen los principales indicadores de transparencia, con un 3,88 que su evaluación sea cuantitativa y un 4,27 que sea también cualitativa. Asimismo, creyeron conveniente (4,05) que no se valoren del mismo modo que los partidos publiquen un tipo de información u otra.

La necesidad de una actualización semestral de información fue calificada con un 3,77 y la disponibilidad de los datos en formatos reutilizables, con un 4,94. El panel también indicó con un 4,38 de puntuación que los partidos deben consultar a los usuarios sus necesidades informativas.

La rendición de cuentas fue vista por los expertos como una consecuencia directa de la apertura informativa (4,27). Esta se debe materializar en el cumplimiento del programa electoral (4) y en la publicación de la información que las formaciones están obligadas a enviar al Tribunal de Cuentas (4,77).

Aunque los expertos calificaron con un 4,16 que el principal soporte para la transparencia debe ser Internet, fueron aún más vehementes (4,61) sobre la necesidad de no olvidar el mundo *offline*. Asimismo, el fomento de la innovación tecnológica se calificó con un 3,83. Expresaron también que la transparencia se verá afectada por el uso de *bots* y la automatización de los contenidos (3,72)

Respecto a los datos que se deben publicar por parte de los partidos políticos, las valoraciones fueron las siguientes (ordenada de mayor a menor según la media de las puntuaciones, que está indicada junto a estas):

Tabla 5. Media de la valoración que los partidos políticos deben publicar (valor mínimo 1, valor máximo 5)

Información que los partidos deben publicar	Media
Cuentas del partido / exigencias del Tribunal de Cuentas	4,88
Información económica sobre las campañas electorales	4,7
Actividad parlamentaria	4,61
Reglamentos internos	4,55
Declaraciones de bienes y currículum de los altos cargos	4,55
Códigos deontológicos	4,55
Procesos de democracia interna	4,5
Procedimientos y organización interna (organigrama, CV, funciones...)	4,38
Transparencia en la confección de programas y listas	4,27
Información institucional (estatutos, valores, historia del partido...)	3,77
Datos relacionados con la comunicación corporativa (calendario, noticias, agenda)	3,77
Información relacionada con los militantes del partido	3,61

Fuente: elaboración propia

Otra cuestión que los expertos consideraron oportuna (4,29) es que los partidos consulten las necesidades informativas de los simpatizantes. Los miembros del panel estuvieron de acuerdo en señalar que las formaciones deben transformar su actitud (4,22), así como desarrollar visualizaciones más sencillas (4,33).

En el siguiente apartado del cuestionario, se preguntó a los expertos sobre las dudas entre mantener como pilares de los partidos abiertos la transparencia, la participación y la colaboración, o bien separarlo en transparencia, deliberación y decisión y colaboración. Aunque no tuvieron una diferencia excesivamente amplia, sí que obtuvo un resultado mayor la segunda opción (4,12) que la primera (3,9).

El siguiente epígrafe se refería a la participación, aunque estos resultados serán adaptados en la guía según la separación de pilares ya mencionada.

Por tanto, al margen de lo referido anteriormente, los expertos indicaron que la participación se debe separar en deliberación y toma de decisiones (3,88). Calificaron con un 3,55 que los partidos deben tener presente en sus estatutos el tipo de participación que quieren promocionar, puesto que forma parte tanto de la organización interna como de cara al exterior. En este sentido, también señalaron con un 4,44 que es conveniente un reglamento o un código de conducta que establezca las normas y recomendaciones en la participación.

Los profesionales valoraron de forma muy elevada, con un 4,88, que la participación debe ser *online* y *offline*, pero todas las formas de participación difundirse a través de Internet. Calificaron con un 4,83 que es necesaria la transparencia para desarrollar la participación y, con la misma nota, que su consecuencia es la generación de confianza y legitimidad. Otro aspecto positivo que los expertos apoyaron con un 4,38 fue que la participación invita a los partidos a estar en contacto con la ciudadanía y ser más conscientes de sus problemas, a mejorar y renovar las agendas (4,27) y a anticiparse a posibles crisis (3,61).

Uno de los resultados de este cuestionario tiene que ver con las elecciones primarias de los partidos, que consideraron como parte de la apertura con un 3,58. La creación de nuevos canales e inversión de recursos en la transparencia recibió un 4,29, por su parte.

Respecto a la evaluación de la participación, estuvieron de acuerdo (3,94) en que está por desarrollar y debe contar con una lista de las iniciativas de cada

formación. Además, valoraron con un 4,5 que esta evaluación debe contar con descripciones cualitativas para comparar las iniciativas.

Los expertos valoraron ciertas iniciativas y las clasificaron como «deliberación», «decisión» o «colaboración». A continuación, se señalará la nota media recibida, así como el número de votos en cada clasificación:

Tabla 6. Valoración de iniciativas de deliberación y decisión por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)

Iniciativa	Deliberación	Decisión	Colaboración	Media
Alertas a través del móvil/WhatsApp	27,70%	11,10%	55,50%	2,7
Alertas por correo electrónico	27,70%	11,10%	55,50%	2,6
Buzón de quejas y sugerencias	22,20%	16,60%	61,10%	3,33
Chats/ debates con miembros del partido	77,70%	0	22,20%	4,06
Consultas ciudadanas	22,20%	66,60%	11,10%	4,6
Contacto por e-mail con secciones del partido	38,80%	5,50%	55,50%	3,06
Encuestas	33,30%	33,30%	33,30%	3,7
Envío de materiales (fotos, vídeos, textos)	22,20%	11,10%	61,10%	2,53
Envío de propuestas a los órganos del partido político	44,40%	11,10%	44,40%	4,2
Espacio en la web y/o aplicación para inscritos/afiliados	44,40%	11,10%	38,80%	3,46
Formulario inscripción/afiliación online al partido	22,20%	22,20%	44,40%	3
Foros de debate	83,30%	5,50%	11,10%	4,13

Opción de compartir contenido	27,70%	0	66,60%	3,0
Posibilidad de realizar comentarios	66,60%	5,50%	27,70%	3,4
Recogidas de firmas	16,60%	55,50%	27,70%	3,2
Redes sociales	50%	5,50%	44,40%	3,73

Fuente: elaboración propia

Además, los expertos también valoraron las propuestas que ellos mismos habían realizado en el anterior cuestionario:

Tabla 7. Valoración de iniciativas de deliberación y decisión propuestas por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)

Iniciativa	Deliberación	Decisión	Colaboración	Media
Aplicaciones (Reddit, Agora Voting, Appgree)	22,20%	50%	16,60%	3,8
Eventos <i>offline</i> (reuniones periódicas de líderes con muestra de simpatizantes, mesas redondas, foros, grupos de trabajo, jornadas, congresos)	55,50%	16,60%	22,20%	4,46
Telegram	38,80%	11,10%	27,70%	3,07
Plataformas para el debate de propuestas	66,60%	5,50%	22,20%	4,33

Fuente: elaboración propia

El tercer epígrafe iba dirigido a la colaboración, que fue considerada con un 3,82 como el último nivel de apertura de un partido político. Calificaron con un 4,05 la definición que señala que la colaboración consiste en el compromiso de que la ciudadanía forme parte de las actividades del partido. Como en el caso de la participación, es necesaria la transparencia antes de desarrollar la colaboración (4,27).

Los expertos valoraron con un 4,11 que la colaboración y la toma de decisiones se diferencia en que la primera implica una co-creación de actividades y/o ideas. También señalaron con un 4,66 que conlleva el establecimiento de canales multidireccionales.

En cuanto a la regulación de la colaboración, señalaron con un 3,7 que no debe haber una Ley de Colaboración, pero sí es conveniente regular las donaciones y micro-donaciones.

Así como en el epígrafe de la participación, los expertos indicaron mayoritariamente (4,38) que la colaboración debe ser *online* y *offline* y todas sus iniciativas se deben dar a conocer a través de Internet. Además, calificaron con un 4,11 que debe estar presente en el reglamento o código ético del partido político.

En relación con su evaluación, fue similar a la participación. Los expertos consideraron que es complicado evaluar la colaboración, pero es necesario comparar las iniciativas entre los distintos partidos políticos (4,27). Para ello, es conveniente conocer el número de actividades y, si fuera posible, el número de colaboradores y la eficacia de los resultados (4,66).

Los expertos valoraron de forma muy positiva algunos beneficios de la colaboración. A continuación, se ordenarán en orden descendente:

Tabla 8. Valoración de los beneficios de la colaboración (valor mínimo 1, valor máximo 5)

Beneficios de la colaboración	Media
Incorpora visiones transversales, compartir y reutilizar el conocimiento de otros	4,77
Implica a militantes y simpatizantes y profundizar los lazos con estos	4,72
Obtiene bienes gracias a la cooperación de la sociedad civil	4
Aumenta la eficacia	3,94
Conlleva una proyección trasnacional	3,17

Fuente: elaboración propia

Los miembros del panel de expertos calificaron también algunas iniciativas de colaboración y las clasificaron en «deliberación», «decisión» y «colaboración». En la siguiente tabla, se pueden observar los resultados obtenidos:

Tabla 9. Valoración de iniciativas de colaboración por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)

Iniciativa	Deliberación	Decisión	Colaboración	Media
Recaudación de fondos online/ Donativos	16,60%	0	77,70%	3,85
Campañas de movilización	11,10%	16,60%	66,60%	3,85
<i>Crowdsourcing</i> para distribuir tareas	5,50%	5,50%	72,20%	4,3
Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido	11,10%	5,50%	72,20%	3,76
Participación en la elaboración de programas electorales	11,10%	22,20%	61,10%	4,71

Fuente: elaboración propia

Al igual que en el apartado de participación, los expertos también valoraron las propuestas que ellos mismos habían realizado en el anterior cuestionario:

Tabla 10. Valoración de iniciativas de colaboración propuestas por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)

Iniciativa	Deliberación	Decisión	Colaboración	Media
Convocatorias de acción social conjuntas	16,60%	0	61,10%	4,16
Acciones de apoyo en redes sociales	16,60%	11,10%	66,60%	3,64

Tareas <i>offline</i> y <i>online</i> de contacto con otros ciudadanos durante las campañas electorales	0	0	94,40%	4,14
Laboratorios de innovación, talleres	16,60%	0	83,30%	4,71
Participación en Asociaciones internacionales de partidos	5,50%	5,50%	66,60%	3
Herramientas <i>wiki</i>	11,10%	11,10%	66,60%	3,84

Fuente: elaboración propia

3. Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos

Esta guía de buenas prácticas pretende mostrar una serie de indicadores que deben seguir los partidos políticos para ser considerados abiertos. Este se trata de un nuevo concepto que pretende incorporar los elementos del Gobierno abierto al escenario de las formaciones políticas. Este término se encuentra en construcción y es aún susceptible de debate por la novedad que supone, aunque resulta necesario abordar una primera guía que pueda servir como primera referencia al respecto. Con el objetivo de fomentar la transparencia, esta guía se ha publicado también en una plataforma digital, cuyo enlace es www.partidospoliticosabiertos.com.

Los partidos políticos abiertos son aquellos que deciden dar un paso más allá en la democratización de sus procesos internos y externos. Estas formaciones deciden cambiar su actitud y volverse organismos abiertos a la ciudadanía. De esta forma, promueven la transparencia para rendir cuentas a una ciudadanía informada; se someten al escrutinio de la población; fomentan la deliberación del electorado; permiten la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones de una forma regulada; y entablan medidas colaborativas con ciudadanos y colectivos. Todo ello no solo les abre y acerca a la ciudadanía, sino que también les vuelve más eficaces y legitima sus decisiones por estar basadas en la rendición de cuentas, la participación y la colaboración.

Los pilares de la apertura de los partidos políticos se pueden clasificar de la siguiente forma:

- Transparencia.
- Deliberación.
- Toma de decisiones y Colaboración.

Imagen 15. Los pilares de los partidos políticos abiertos



Fuente: elaboración propia

Las iniciativas llevadas a cabo por los partidos políticos, por tanto, son susceptibles de ser desarrolladas desde muy distintos puntos de vista para ser iniciativas abiertas. A continuación, se muestra como ejemplo cómo se podrían desarrollar los programas electorales según cada uno de los pilares de la apertura de las formaciones:

Tabla 11. Ejemplo de la aplicación de los pilares de los partidos políticos abiertos

Pilares	Programa electoral
Transparencia	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad activa: publicar el programa de forma accesible en la página web.

	<ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas: mostrar cómo se va cumpliendo el programa electoral.
Deliberación	Permitir foros o lugares de discusión para que la ciudadanía o los simpatizantes puedan hablar y debatir las propuestas de los partidos políticos.
Toma de decisión	Conceder a la ciudadanía el poder de elegir si apoyan o no ciertas propuestas de la formación.
Colaboración	Participación de la ciudadanía de forma activa en la elaboración del programa electoral de los partidos políticos.

Fuente: elaboración propia.

En los siguientes bloques, se explicará de qué forma y a través de qué iniciativas deben promover los partidos políticos cada uno de sus pilares para llegar a ser partidos políticos abiertos.

BLOQUE I. TRANSPARENCIA

A. ¿Por qué ser transparentes?

Según lo establecido por los expertos, los partidos políticos deben fomentar la transparencia de una forma voluntaria por diversos motivos. El principal de ellos es que en España la mayor parte de los fondos de las formaciones políticas (el 80%⁵⁹) procede de financiación pública, a diferencia que en otros países. Esto hace que la ciudadanía, tanto si es votante o no de una formación, tenga derecho a conocer el destino de esas cantidades económicas, ya que, aunque no sean entes públicos, sí se nutren fundamentalmente del dinero del Estado.

⁵⁹ Información disponible en:

<http://www.elmundo.es/espana/2017/03/24/58d4369646163f9b648b4626.html> (Consulta: 02/07/2018)

La transparencia, además, debe ser un principio inherente a todo ejercicio político, que demuestre apertura y honestidad. En este sentido, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno incluye a los partidos políticos como sujetos obligados a cumplirla precisamente por esos motivos. Aun así, dado que la normativa ya se aprobó hace unos años y tiene algunas deficiencias, las formaciones deben ir más allá y garantizar una transparencia más amplia que la que propone la ley. Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, los partidos políticos deben transformar su actitud y asumir que la transparencia es un deber que aporta beneficios.

B. Transparencia pasiva / Acceso a la información

Sería interesante que los partidos políticos no solo fomentaran la transparencia activa, como veremos próximamente, sino también la pasiva. No se conocen las razones por las que los partidos políticos no fueron incluidos en el capítulo de Acceso a la Información de la Ley de Transparencia, pero, sin duda, supondría un gran avance que la ciudadanía pudiera solicitar información a las formaciones.

Para ello, los partidos políticos deberían crear un sistema de peticiones de información que cuente con unos plazos concretos y unos límites establecidos previamente. Así, la ciudadanía tendrá la posibilidad solicitar datos que no haya encontrado en la página web, que debe ser la prioridad de las formaciones a la hora de difundir información. Un sistema de peticiones de información por parte de las formaciones debería contar con los siguientes elementos:

- Sistema sencillo, gratuito, preferentemente electrónico –aunque exista también un sistema presencial–, para realizar las peticiones.
- Plazo de respuesta razonable sin doble silencio administrativo.
- Los mínimos límites posibles.
- Catálogo de datos con las informaciones que ya han solicitado otras personas en formatos abiertos.

C. Publicidad activa

La transparencia pasiva tendría que ser la excepción, ya que los partidos políticos deben promover la publicación voluntaria de datos y los ciudadanos solo deben recurrir a peticiones cuando no encuentren los datos que desean en la página web del organismo. Y, ¿qué informaciones tendrían que difundir los partidos políticos para ser abiertos? A continuación, se ordenarán por temas los principales datos que deberían estar disponibles en sus plataformas digitales:

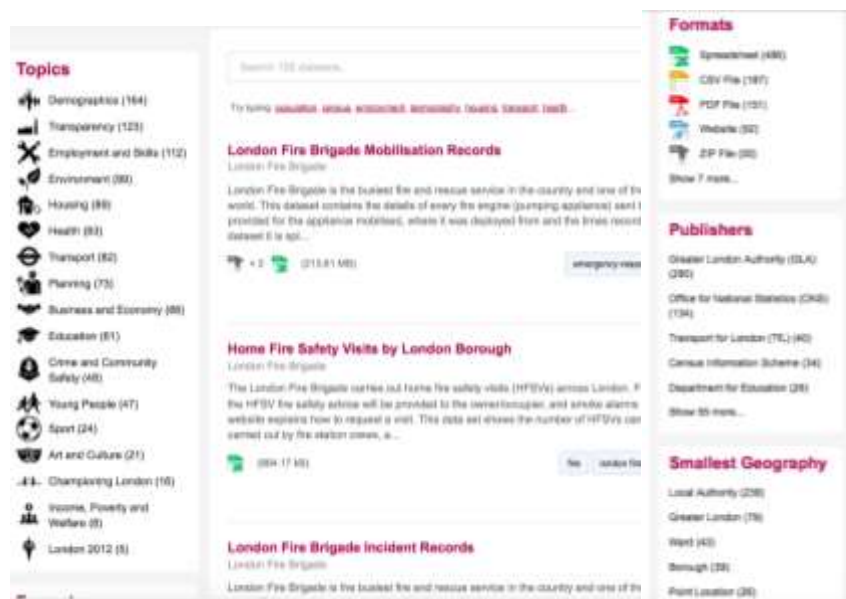
- Información institucional: las formaciones deben publicar información sobre el propio organismo, donde se incluyan los estatutos, los valores ideológicos, la historia del partido, el código deontológico o de buenas prácticas, información sobre los militantes del partido, etc.
- Procedimientos y organización interna: de forma similar a lo expuesto anteriormente, es importante que los partidos expliquen con diferentes datos cómo son sus procesos de funcionamiento y organización, tanto internamente como externamente. Por ello, se debe ofrecer un organigrama, el currículum de los miembros y altos cargos, las funciones de cada uno de ellos, datos sobre los procesos de democracia interna, las declaraciones de bienes de los altos cargos, reglamentos internos, información sobre la confección de las listas electorales y los programas.
- Datos relacionados con la comunicación corporativa. Aunque esto es especialmente interesante de cara a los medios de comunicación, también puede ser relevante para la ciudadanía que las formaciones difundan aquellos elementos relacionados con la comunicación del partido. Es oportuno, por tanto, contar con un calendario de actividades y una agenda de los principales altos cargos. Asimismo, deberán tener una sección de noticias, que incluya elementos gráficos y audiovisuales. También conviene que cuenten con otros elementos como las intervenciones de los altos cargos en otros medios de comunicación y un enlace a todas sus redes sociales. Resultará interesante también que publiquen la información parlamentaria del grupo de ese partido político.

- Cuentas del partido y exigencias de la Ley de Financiación de Partidos Políticos y contratación: los partidos políticos deberán incluir en la página web todas aquellas exigencias presentes en la Ley de Financiación de Partidos Políticos, así como elementos relacionados con la contratación del partido político (instrucciones, contratos realizados).

D. Características de los datos abiertos

Para que la publicidad activa sea efectiva, resulta esencial contar con un buscador avanzado que al menos permita buscar contenidos según la temática y la fecha en la que la información se ha publicado. Cuanto más avanzado sea un buscador, menos pasos tendrán que dar los usuarios para encontrar una información. Un ejemplo interesante es el conjunto de datos de la ciudad de Londres, en el que se puede buscar la información según el tema, el formato, el editor de la publicación e incluso el área geográfica al que pertenece.

Imágenes: características del buscador de datos de la ciudad de Londres



Fuente: <https://data.london.gov.uk/dataset>

La inclusión de la fecha en cualquier publicación es también un elemento esencial para expresar que la información ha sido actualizada. La actualización debe ser al menos semestral, aunque sería interesante que fuera mensual. Esta garantiza que los hechos se refieren a la etapa presente y evita en cierto sentido

la desinformación, que en muchas ocasiones está provocada porque la información pertenece a otro momento, es decir, por estar descontextualizada (Dellelis y Rubin, 2019).

Siempre que sea posible se aspirará a que los datos se publiquen en formatos reutilizables, pues este es uno de los principios básicos de la transparencia, la posibilidad de utilizar para distintos fines la información. Por ello, se intentará evitar la publicación de archivos PDF, salvo que se trate de un documento que no pueda estar en otro formato, y se intentarán publicar en CSV, XML, RDF, entre otros. En la siguiente imagen se muestra como ejemplo el catálogo de datos abiertos de la Junta de Castilla y León, en las que se indican los formatos disponibles y su actualización.

Imagen 16. Catálogo de datos abiertos de la Junta de Castilla y León



Fuente: <https://datosabiertos.jcyl.es/web/jcyl/RISP/es/Plantilla100/1284162104273/ / />

Los partidos políticos abiertos tratarán de utilizar un lenguaje sencillo y claro. Cuando se publiquen informaciones o documentos que cuenten con muchos tecnicismos, se valorará positivamente que se incluya un cuadro de texto (o un elemento similar) donde se expliquen esos tecnicismos. Esto ocurre en la Wikipedia, donde cada contenido que tiene una página de Wikipedia aparece definido en cualquier entrada en la que aparece en un cuadro de texto emergente.

Imagen 17. Muestra de claridad en la página del Gobierno de España en la Wikipedia



Fuente: https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_de_España

Asimismo, es importante que la información sea fácil de entender para los usuarios, no solo en cuanto al lenguaje utilizado. Por ello, los partidos políticos abiertos deberían desarrollar una visualización más sencilla, a través de elementos gráficos, infografías, gráficos, etc.). De nuevo el conjunto de datos de Londres es un buen ejemplo de visualización:

Imagen 18. Visualización de datos sobre el lugar de nacimiento de la población londinense.



Fuente: <https://data.london.gov.uk/dataset/country-of-birth>

La información se debe garantizar a través de Internet, de forma que esta se vuelva accesible. Aun así, no se debe olvidar la transparencia *offline*, ya que hay muchas personas que aún no pueden acceder a Internet. Por ello, los partidos deben garantizar diferentes formas de ser transparentes para toda la población.

La utilidad y usabilidad de los datos abiertos es una cuestión que diversos autores (Lourenço, 2015; Schauppenlehner y Muhar, 2018) han destacado a la

hora de publicar información. Es cierto que la información debe ser útil, pero los partidos políticos pueden utilizar ese argumento en su beneficio para difundir menos información de la deseable por no considerarla útil. Tampoco se debe publicar información sin control, pues eso puede llevar a la ciudadanía a la desinformación.

Por ello, sería interesante contar con profesionales de la transparencia independientes en cada formación que conozcan las recomendaciones al respecto y realicen pequeñas consultas a los usuarios para conocer sus intereses informativos y así poder dirigir su actividad informativa también hacia esas líneas.

E. Rendición de cuentas

La principal consecuencia de la transparencia es la rendición de cuentas, que obliga a los partidos políticos a hacerse responsables de las decisiones que toman. En este sentido, es fundamental que la ciudadanía conozca la información económica, para poder exigir responsabilidades a los partidos.

La rendición de cuentas tiene que ver con el sometimiento de los partidos políticos al escrutinio por parte de la ciudadanía, cuestión que facilita la transparencia al poner a disposición de la población grandes cantidades de información de las que se hacen responsables. Por ello, como destaca Gutiérrez Rubí (2013), no se puede dar la espalda a la sociedad y se debe facilitar la política vigilada (cit. Rubio Núñez y Vela Navarro Rubio, 2017).

Una acción de rendición de cuentas que los partidos políticos podrían plantearse sería someter el programa electoral al escrutinio público. En este sentido, los partidos políticos podrían ir poniendo a disposición de los usuarios las iniciativas que han propuesto y medidas que han tomado respecto a cada punto del programa a lo largo de la legislatura presente.

F. Evaluación de la transparencia

Para asegurar que los partidos políticos son transparentes, es necesario realizar distintas evaluaciones periódicamente. Así, resulta fundamental una fiscalización independiente por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, como mínimo, establezca los mínimos de la ley. En cuanto a otras evaluaciones que se hacen por parte de organismos independientes, convendría homogeneizar esos indicadores, para que los niveles de transparencia no varíen tanto entre unos y otros índices.

Una evaluación de la transparencia debe incluir un estudio cuantitativo que se asegure de que todos los datos que garantizan la transparencia están presentes en las webs de los partidos políticos. Sin embargo, será un estudio cualitativo transversal el que aportará los detalles que permitirán comparar entre los diferentes partidos. Además, es importante que se valore de distinta forma que un partido publique una información u otra. No debe valorarse igual la financiación de una campaña electoral que el correo electrónico de un área del partido.

BLOQUE II. DELIBERACIÓN

El segundo bloque de la Guía para los partidos políticos abiertos es la deliberación, que son aquellas actividades que tratan de promover un debate entre las formaciones y la ciudadanía. Este debate requiere ciertos elementos para ser abierto y permitirá que los ciudadanos puedan formarse en materias políticas y tomar decisiones correctamente. Asimismo, puede hacer que los partidos políticos aprendan de los ciudadanos respecto a ciertas cuestiones.

A. Implicación de los partidos

Para que una formación sea abierta, debe fomentar el debate de la ciudadanía, de forma que la discusión sea plural y libre. Esto no solo ayudará a la ciudadanía a elegir a la formación política que quiere que le represente, sino que aportará

nuevas ideas a los partidos políticos y les ayudará a conocer qué principios quieren defender.

B. Se debe garantizar la transparencia de los procesos

En general, para cualquier tipo de participación de la población debe garantizarse previamente la transparencia, puesto que, si no existe información al respecto, los usuarios no podrán saber en qué pueden o no participar y cómo tienen permitido deliberar o tomar decisiones. En este sentido, no solo es importante publicitar las actividades participativas, sino también los resultados de cada proceso.

C. Presencia en los estatutos y en los valores ideológicos

Es recomendable que un partido que vaya a fomentar la participación lo tenga en cuenta en sus estatutos, ya que es un eje que hace falta aclarar, especialmente para poner de manifiesto las intenciones de la formación política. Asimismo, conviene crear un reglamento o un código de conducta donde se expliquen todos los procesos participativos de un partido político y se establezcan límites y normas para cada caso.

D. Dentro y fuera de Internet

Hay que destacar que la deliberación no solo debe darse de forma *online*, sino que es necesario promover la participación más allá de la Red. Aun así, cualquier actividad (*online* o presencial) debe darse a conocer en Internet, pues así se respeta el principio de transparencia mencionado con anterioridad.

E. Consecuencias de la participación

Y, ¿para qué sirven los procesos deliberativos? Como otros procesos participativos que se explicarán a continuación, la deliberación conlleva diversas consecuencias. Promoviendo el debate en la ciudadanía, los partidos políticos lograrán estar en contacto con la población y conocer sus preocupaciones. Esto es necesario para mejorar los procedimientos, tanto internos como externos, y renovar las agendas, es decir, plantear nuevas ideas, problemas y soluciones en

el día a día del partido. En cuanto a la eficacia del partido, también se podrá ver mejorada, puesto que la deliberación permite anticiparse a posibles crisis que la ciudadanía puede ir advirtiendo.

Si las formaciones son capaces de conocer las preocupaciones de la ciudadanía y actúan conforme a estas, esto generará una confianza y una legitimidad que hasta el momento se ha deteriorado ampliamente.

F. Recursos para la deliberación

Para desarrollar la apertura de los partidos políticos tanto en la deliberación como en la participación y la colaboración, es necesario que las formaciones creen nuevos canales, inviertan recursos económicos y humanos para organizar procesos participativos sólidos, controlados y con sentido. De nada sirve crear nuevas herramientas sin un objetivo claro y sin asegurar que se cumple correctamente.

G. Evaluación de la deliberación

Es importante también evaluar la deliberación. Este es un campo en pleno desarrollo, pero hay ciertas cuestiones claras, como que debe contar con elementos cuantitativos y cualitativos. Los primeros permitirán ver el número de propuestas y se podrá comparar entre unos partidos y otros; los segundos servirán para observar detalles, elementos novedosos y diferencias entre las iniciativas de cada formación. Combinando las dos fórmulas se podrán detectar propuestas deliberativas innovadoras, que pueden servir de modelo para el resto de partidos políticos.

H. Requisitos sin evitar discriminaciones

Dependiendo de cada proceso deliberativo, los partidos políticos deben imponer ciertas normas de identificación y/o normas de actuación. Estas normas se deben establecer para evitar situaciones en las que se falte al respeto al resto de usuarios y que el debate pueda ser lo más constructivo posible. En cualquier caso, las normas y recomendaciones de actuación deberían publicitarse para que todos los usuarios tengan acceso a ellas.

Además, estos procesos deben ser abiertos a toda la ciudadanía sin que exista ningún tipo de discriminación para poder participar en un debate político.

I. Debate plural

Se basa en el principio de que la discusión favorece los procesos democráticos y ayuda a que el debate sea más plural y libre. Consiste en el intercambio de ideas y argumentos entre simpatizantes o personas implicadas en la política (Piana y Córdoba, 2016).

En este sentido, Internet supone un gran avance en la deliberación de los partidos políticos, pues ofrece múltiples posibilidades para debatir propuestas a bajo precio y en tiempo directo. Además, la Red permite que la deliberación sea tanto *bottom-up* (abajo-arriba) como *top-down* (arriba-abajo), de forma que todas las partes pueden aprender de las ideas de otros y discutir los argumentos con los que estén de acuerdo o en contra, un ejercicio que resulta muy sano en cualquier democracia.

J. Iniciativas deliberativas

A continuación, se proponen aquellas iniciativas que en esta guía se conciben como propuestas de deliberación de los partidos políticos abiertos:

i) Chats debates y preguntas a miembros del partido: en ciertos momentos resulta interesante para la ciudadanía poder acceder a un chat, bien por videoconferencia, o bien solo texto, en el que puedan realizar preguntas e intercambiar opiniones con miembros del partido, especialmente con altos cargos. Esto es algo que en ocasiones los medios de comunicación promueven, pero que pocas veces se hace desde el propio partido. Se puede hacer en directo o en diferido. A continuación, se muestra un ejemplo de la Junta de Castilla y León, que recibió preguntas de los ciudadanos a través de redes sociales y se les trasladó a varios consejeros y estos respondieron en vídeos que fueron subidos a YouTube.

Imagen 19. Vídeo en el que la entonces consejera de Economía en Castilla y León responde a las preguntas de los usuarios de redes sociales



Fuente: <https://www.youtube.com/watch?v=yB3oMkIVZ7k&frags=pl%2Cwn>

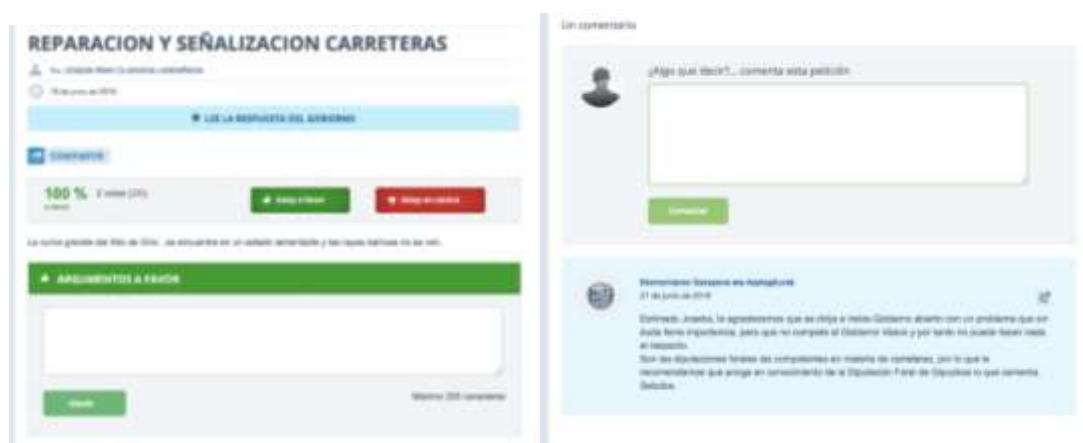
ii) Plataforma de propuestas: puede resultar útil que exista una plataforma en la que los usuarios puedan hacer principalmente dos tareas:

- Envío de ideas que consideren necesarias tratar, tanto por parte de los simpatizantes, como por parte de los miembros del partido.
- Debatir sobre estas ideas y las que hayan enviado otros usuarios.

Para facilitar esta iniciativa, debería existir una figura de moderador por parte de algún miembro del partido, que estableciera debates ordenados y que respondiera a los usuarios si fuera necesario.

En la plataforma del Gobierno vasco, Irekia, existe una sección en la que los ciudadanos pueden realizar peticiones y son respondidos por un responsable. Además, los usuarios pueden responder y votar a favor y en contra de las propuestas.

Imágenes: ejemplo de petición ciudadana en Irekia



Fuente: <https://www.irekia.euskadi.eus/es/proposals/2754-reparacion-senalizacion-carreteras>

iii) Foros de debate: en línea con la anterior iniciativa, en los foros de debate los simpatizantes pueden debatir ciertas cuestiones, ya estén relacionadas con propuestas del partido, con la actualidad política o con otros temas que sea conveniente discutir. Esto no solo favorece la deliberación, sino que ayuda a los simpatizantes y a los miembros del partido a encontrar nuevos argumentos y a descubrir problemas que interesan a la ciudadanía.

iv) Para aumentar la capacidad deliberativa del partido, también se aconseja que exista una sección de comentarios en la mayor parte de apartados del partido, especialmente en aquellos que tienen que ver con la actualidad.

v) Opción de compartir contenido: además de poder comentar las publicaciones de las formaciones políticas dentro de la página web, se debe dar la posibilidad de hacerlo fuera de la plataforma. Así, los usuarios podrán compartir y comentar los contenidos en las redes sociales.

vi) Alertas: estos servicios se pueden dar de diferentes formas. A continuación, se expresarán los habituales:

- Telegram: esta herramienta de mensajería permite enviar de forma masiva informaciones, pero permite profundizar más en el contenido que algunas redes sociales. Además, facilita la interacción del usuario (Sánchez Gonzáles y Sánchez González, 2017).

- A través del móvil/WhatsApp: los partidos políticos permiten suscribirse a alertas en el teléfono móvil (generalmente a través de WhatsApp) para conocer las últimas noticias y posiciones de la formación. Al tratarse de redes de mensajería, al igual que Telegram, fomenta el debate sobre los mensajes.
- Correo electrónico: las formaciones pueden también prestar un servicio de alertas de modo que hacen llegar las últimas noticias a los usuarios que así lo deseen a sus cuentas de correo electrónico.

vii) Contacto por e-mail: también resulta esencial que los ciudadanos puedan establecer un contacto con el partido a través del correo electrónico, de modo que puedan realizar preguntas o sugerir cualquier cuestión. Sería interesante no solo contar con un correo electrónico genérico, sino también de las secciones del partido. Esto fomenta tanto la deliberación como la colaboración.

viii) Reddit: esta herramienta permite difundir publicaciones y que estas se puedan debatir en la plataforma.

ix) Eventos *offline*: todas las propuestas anteriormente mencionadas pueden desempeñarse principalmente a través de las nuevas tecnologías. Sin embargo, no hay que olvidar que también son importantes las actividades de deliberación presenciales, entre las que destacan:

- Reuniones periódicas de líderes con simpatizantes.
- Mesas redondas.
- Foros de debate.
- Grupos de trabajo.
- Jornadas informativas.
- Congresos.

A través de estos procesos deliberativos, los partidos no solo deben de ser vehículos de las ideas de la ciudadanía, sino que debe proporcionar herramientas para profundizar y desarrollar dichas ideas (Invernizzi-Accetti y Wolkenstein, 2017). No obstante, los partidos políticos deben de ser conscientes

de que están fomentando el debate con estas ideas, en lugar de la toma de decisiones, de forma que no creen una falsa expectativa a la ciudadanía.

BLOQUE III. DECISIÓN Y COLABORACIÓN

El tercer bloque de los partidos políticos abiertos está formado por dos ideas que se complementan. Por un lado, está la toma de decisiones y, por otro, la colaboración. Se han decidido unir en un solo bloque pues ambos tienen como consecuencia efectos prácticos, aunque su ejecución es diferente.

Para que la decisión y la colaboración funcionen es necesario que existan la transparencia y los procesos deliberativos. Así, se podrían concebir estos bloques como los escalones que hay que subir para alcanzar la apertura. La transparencia es esencial porque es la base de la apertura de una formación y sirve para conocer todas las posibilidades que la ciudadanía tiene para colaborar con un partido. La deliberación, por su parte permite detectar ideas y problemas y debatir cuestiones que pueden ser la base de los procesos participativos y colaborativos.

La diferencia entre la toma de decisiones y la colaboración es que la segunda permite a la ciudadanía formar parte de la creación de actividades e ideas, mientras que la primera se asemeja más al sentido clásico de participación, en la que se votan propuestas. Mientras que participar se entiende como «tomar parte», colaborar se entiende como «crear conjuntamente».

En la toma de decisiones el sentido es bidireccional– arriba-abajo y abajo-arriba–mientras que en la colaboración es multidireccional.

TOMA DE DECISIONES

A. Efectos prácticos

La toma de decisiones es el siguiente nivel en la participación de un partido político. Esta permite la acción directa de la ciudadanía y se concibe como una

adaptación de la forma clásica de entender la participación, en el que las decisiones son fruto de una votación.

Este concepto ahora ha evolucionado y no solo existen votaciones clásicas, especialmente por la llegada de Internet. Por ello, se puede definir como aquellos procesos que permiten a los simpatizantes de un partido político tomar parte de la adopción de decisiones de diferente índole. Por tanto, las ideas de la ciudadanía suponen una acción directa.

B. Promoción acorde

Los procesos decisivos no tienen ningún sentido si la ciudadanía no participa en ellos. Por ello, las formaciones políticas deben difundir cada iniciativa, con el tiempo adecuado e informando de los plazos con los que cuentan los ciudadanos para participar en ellas. Las redes sociales suponen una importante ayuda para esto, ya que son herramientas de difusión gratuitas que muchos simpatizantes utilizan.

C. Requisitos de identificación

Los requisitos de identificación en los procesos decisivos deben ser más estrictos que en el caso de los deliberativos, pues se debe evitar que una persona tenga más influencia que otras en una iniciativa de toma de decisiones. Por ejemplo, en una consulta, se debe evitar que un usuario pueda votar varias veces una iniciativa y que esto pueda transformar el resultado final. Además, se debe proteger también la privacidad de los ciudadanos que deciden participar en estos procesos.

D. Democracia interna

Para que un partido político pueda considerarse abierto, es esencial que demuestre que tiene una democracia interna establecida, con unas normas concretas. Así, es recomendable que los procesos de elección de los líderes sean también abiertos y participativos.

E. Iniciativas

Se consideran que las siguientes iniciativas son procesos decisivos:

i) Consultas ciudadanas: sin duda esta es la fórmula clásica de toma de decisiones, en la que la organización propone una pregunta y esta se vota. Puede tener muy distintas posibilidades. Un ejemplo es que el partido haga una propuesta y los usuarios voten de forma afirmativa o negativa. Otro ejemplo sería que se elija a los miembros de la ejecutiva del partido y la ciudadanía pueda votar entre varios candidatos. Las posibilidades de las consultas son muy amplias y están en pleno desarrollo en la Era Digital. Aun así, se debe facilitar también que las consultas estén disponibles de forma presencial para aquellas personas que no tienen acceso a Internet.

El Ayuntamiento de Madrid somete en su plataforma Decide Madrid diversas cuestiones de gran relevancia a votación. Un ejemplo es la remodelación de la Gran Vía, sobre la que se realizaron preguntas del desarrollo de esta para que los ciudadanos pudieran responder.

Imagen 20. Consulta ciudadana sobre la remodelación de la Gran Vía



Fuente: <https://decide.madrid.es/vota/gran-via>

ii) Recogidas de firmas: los partidos políticos pueden incorporar sistemas adecuados para la petición de firmas que puedan servir para la propuesta de una Iniciativa Legislativa Popular, con los requisitos que ello requiere.

iii) Aplicaciones: existen diferentes aplicaciones digitales que permiten multitud de funciones relacionadas con la participación política. A continuación, se destacarán algunas de ellas:

- NVotes: esta plataforma permite crear diferentes tipos de votaciones a las que se puede acceder de forma digital. En su página web explican las múltiples funcionalidades que tiene: «El organizador de la elección puede crear una votación en cuestión de minutos, eligiendo entre múltiples métodos de autenticación, sistemas de votación y diseños de la papeleta electrónica. También podrá gestionar el censo y enviar invitaciones a los electores con un código que les permitirá acceder a la votación y emitir su voto online»⁶⁰.
- Appgree: el partido político puede realizar una pregunta a través de esta herramienta. Los usuarios aportan respuestas y votan entre las que han hecho otros ciudadanos. Se trata de una plataforma muy ágil, pues el recuento de votos es rápido y es apto para públicos pequeños o muy amplios⁶¹.

COLABORACIÓN

A. Ayuda en la ejecución de las actividades del partido

Los partidos políticos, a través de la colaboración, impulsan que la ciudadanía pueda ayudar en la ejecución y en la organización de las actividades de la formación de muy distintas formas.

B. Colaboración en Internet

Al igual que en el anterior bloque, la colaboración debe darse en Internet y de forma presencial, aunque todas las iniciativas deben conocerse a través de Internet para favorecer que cualquier persona pueda conocer su existencia.

⁶⁰ Información disponible en: <https://nvotes.com/nvotes-online-voting-es/> (Consulta: 04/07/2018)

⁶¹ Información disponible en: <https://www.appgree.com/appgree/> (Consulta 04/07/2018)

Además, también es recomendable que cada partido político regule la colaboración a través de un código de conducta o reglamento, de forma que la ciudadanía pueda conocer las diferentes posibilidades de colaboración y las normas que deben seguir.

C. Evaluación de la colaboración

Aunque existen pocas referencias en la literatura internacional respecto a la evaluación de la colaboración es muy importante conocer las iniciativas de cada partido político y compararlas entre sí. En este sentido, sería importante tener los siguientes datos de cada partido político:

- Número de iniciativas y descripción de estas: esto permitirá identificar todas las propuestas colaborativas de cada formación y servirá para compararlas.
- Número de colaboradores en cada iniciativa: servirá para saber si las iniciativas tienen la acogida de la ciudadanía y si hay algunas que interesan más que otras.
- Eficacia y/o uso de los resultados: ¿Las iniciativas han tenido objetivos concretos? ¿Los partidos políticos han usado los resultados para algo?

D. Beneficios de colaborar

La co-creación de iniciativas permite a todas las partes obtener bienes gracias a la cooperación entre los partidos y la sociedad civil. Implica a militantes y simpatizantes y les invita a profundizar los lazos de confianza con estos.

La colaboración también aumenta la eficacia de los partidos políticos, ya que incorpora visiones nuevas y transversales y, además, sirve para compartir y reutilizar el conocimiento de otros sujetos, tanto desde el punto de vista de la ciudadanía, como de las formaciones.

E. Iniciativas colaborativas

A continuación, se expondrán algunas fórmulas de colaboración que los partidos políticos pueden realizar para abrirse a la ciudadanía de diferentes formas, aunque cabe descubrir nuevas iniciativas:

i) Colaboración en la elaboración de programas electorales: se trata, sin duda, de una de las formas más interesantes e innovadoras de colaborar. La elaboración de los programas puede realizarse con los principios del Gobierno abierto, de forma que todos los contenidos se difundan con transparencia, algunos elementos se sometan a votación y los simpatizantes puedan proponer y posteriormente debatir iniciativas y propuestas que quieren que estén presentes en el programa electoral del partido. Evidentemente, la formación impondría un criterio al recibir los resultados, pero sería una forma muy eficaz de conocer aquellas reformas y medidas que verdaderamente preocupan e interesan al electorado.

ii) Buzón de quejas y sugerencias: los partidos deberían contar con un sistema para la recepción de quejas por parte de los simpatizantes, así como de cuestiones a mejorar en la organización y estructura del partido. De esta forma, pueden ayudar a la formación a transformar aquellos elementos que requieren mejoras.

iii) Encuestas: cada cierto tiempo, los partidos políticos pueden lanzar ciertas preguntas a la ciudadanía, no necesariamente vinculantes, aunque sí para guiarse en algún asunto o para establecer prioridades. También pueden ser útiles para realizar informes internos.

iv) Envío de materiales (fotos, vídeos, textos): para ciertas campañas y estrategias, puede resultar especialmente útil que la ciudadanía envíe ciertos materiales al partido con el objetivo de hacer una estrategia más completa y con la colaboración de los simpatizantes.

v) Recaudación de fondos online / Donativos: en los últimos tiempos la financiación de los partidos políticos se ha transformado y ha aparecido la

recaudación de fondos *online*, por ejemplo, a través de microcréditos. Esta es una forma de que los ciudadanos ayuden a financiar al partido en los momentos que ellos elijan, sin estar necesariamente afiliados de una forma fija, y con la posibilidad de financiar ciertas campañas concretas.

vi) *Crowdsourcing*: estas herramientas permiten distribuir tareas entre los usuarios, algo muy útil en ciertas situaciones. De esta forma, dentro de la organización de ciertas actividades del partido político, los simpatizantes pueden elegir las tareas que más les convengan y ayudar de alguna forma a la formación, ya sea en la organización de una asamblea o en la promoción de una campaña, entre otros.

vii) Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido: estas iniciativas de reutilización de la información son muy comunes en las Administraciones Públicas. Por ello, sería interesante que los partidos políticos destacasen en una sección aquellos casos de reutilización de sus recursos de transparencia. A continuación, se muestran los ejemplos del Gobierno de España en este sentido:

Imagen 21. Aplicaciones y casos de reutilización de los datos del Gobierno de España.



Fuente: <http://datos.gob.es/es/casos-exito#impact> (Consulta 05/07/2018)

viii) Colaboración en campañas electorales: esta fórmula funciona especialmente en otros países, como Estados Unidos. Consiste en tareas tanto *offline* como *online* en las que los simpatizantes contactan con otros ciudadanos durante las campañas electorales para difundir el mensaje del partido político al que apoyan.

ix) Eventos *offline*: al igual que en el bloque de la deliberación, también existen posibilidades de colaborar con los partidos políticos de forma presencial, por ejemplo, en laboratorios de innovación y talleres de trabajo, entre otros.

x) Herramientas *wiki*: estas permiten que diferentes usuarios colaboren en la creación de un texto (o varios) conjunto. De esta forma, todo usuario puede aportar parte del contenido de un tema que conoce y que puede ser complementado por muchas personas para ganar solidez y calidad.

xi) Acción social: los partidos políticos pueden lanzar convocatorias para que los simpatizantes colaboren en proyectos de acción social de diferente índole. Esto podría llevar incluso a establecer contacto con entidades sin ánimo de lucro y abrir el campo de acción tradicional de las formaciones.

xii) Redes sociales: las plataformas sociales pueden ser utilizadas no solo para fomentar la deliberación del electorado, sino también de forma colaborativa. Se pueden lanzar acciones de apoyo en redes sociales para que los seguidores de un partido utilicen *hashtags* o publiquen contenidos que sirvan para extender los mensajes de la formación y mostrar su simpatía o apoyo hacia esta.

xiii) Campañas de movilización: tanto a través de las redes sociales como a través de diversos métodos de difusión, las formaciones políticas pueden solicitar la colaboración de sus simpatizantes para realizar convocatorias de movilización, ya sean manifestaciones u otras estrategias similares.

F. Regular micro-donaciones

No es necesario que los partidos políticos traten de promover una Ley de Colaboración, pero sí sería conveniente que fomentasen una regulación de las microdonaciones, pues es una forma de colaboración que afecta directamente a la financiación de las formaciones y se deben evitar actos ilícitos.

4. Evaluación de los partidos políticos abiertos en España

4.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra

La puesta a prueba de la Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos tiene como principal objetivo conocer el estado de apertura de las formaciones políticas españolas. Este estudio servirá como un primer referente, ya que anteriormente no se han evaluado la transparencia, participación y colaboración de los partidos de forma conjunta.

Esta investigación cuenta también con los siguientes objetivos específicos:

- Establecer una comparación entre las diferentes formaciones, con categorías, que sirva para conocer el grado de desarrollo de los partidos políticos abiertos y las mejoras que pueden desarrollar.
- Estudiar detalladamente la información publicada por los partidos políticos en sus páginas web.
- Describir las estrategias de participación que tienen los partidos políticos.
- Conocer las herramientas para la colaboración ciudadana que ofrecen las formaciones.
- Estudiar estrategias o elementos innovadores de los partidos políticos con relación a este estudio de caso.

El estudio que se presenta a continuación se ha realizado con los datos pertenecientes al espacio temporal existente entre los años 2018 y 2019. Para la muestra se seleccionaron aquellos partidos políticos que tuvieron grupo propio en la Cámara Baja durante la XII Legislatura en el Congreso de los Diputados y que se habían presentado a las Elecciones Generales a nivel estatal. Así, no se tuvieron en cuenta a partidos como Esquerra Republicana de Catalunya o el Partido Nacionalista Vasco, que solamente representaban a una parte de la población en la Cámara Baja. Por tanto, se han evaluado un total de cuatro partidos políticos. En la siguiente tabla, se mostrarán las formaciones

seleccionadas y sus respectivas sedes electrónicas, cuya evaluación ha sido realizada en este capítulo:

Tabla 12. Selección de la muestra para el estudio de las webs

Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados	Partido político	Página web
Grupo Parlamentario Popular en el Congreso	Partido Popular (PP)	www.pp.es
Grupo Parlamentario Socialista	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	www.psoe.es
Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos	Unidos Podemos (UP)	www.podemos.info
Grupo Parlamentario Ciudadanos	Ciudadanos (C's)	www.ciudadanos-cs.org

Fuente: elaboración propia a partir de los datos corresponden a los ofrecidos por la página web del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es/>) y por el Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior (https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico.html) (Consulta: 06/03/2018)

4.2. Hipótesis específicas

La hipótesis principal de este análisis de las sedes electrónicas de los partidos políticos es que la transparencia informativa de las formaciones políticas alcanza un nivel aceptable, según los parámetros que se plantean en este estudio de caso⁶². Aun así, la segunda hipótesis plantea que están lejos de ser completamente abiertos, es decir, que la participación y la colaboración aún se deben desarrollar si las formaciones quieren alcanzar el estatus de partidos abiertos. La tercera hipótesis de este estudio de caso afirma que los partidos

⁶² Un nivel aceptable se considera por encima del 50%, un nivel bueno, por encima del 65% y un nivel óptimo, por encima del 85%.

políticos se centran más en cumplir con la Ley de Transparencia que en otros parámetros planteados en el análisis de contenido.

A continuación, se exponen las preguntas de investigación que acompañan a estas hipótesis a lo largo del estudio de caso:

- ¿Cómo se desarrollan los pilares de los partidos abiertos en las páginas webs de las formaciones políticas?
- ¿Qué carencias informativas se detectan en el estudio de caso?
- ¿Cómo fomentan los partidos la participación y la colaboración en sus páginas web?
- ¿Cuáles son las diferencias entre unos partidos y otros?
- ¿Qué innovaciones tecnológicas se han hallado en el estudio que puedan servir como referencia en un futuro?

4.3. Descripción de la investigación

La Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos cuenta con dos objetivos principales. Por un lado, pretende indicar a las formaciones españolas el camino a seguir para convertirse en organizaciones más abiertas a la ciudadanía. Por otro lado, el de elaborar una metodología que sirva para evaluar el estado actual de esta situación. Así, se procedió a convertir la guía en una ficha de análisis para evaluar las páginas de los partidos políticos elegidos para esta tesis doctoral y los documentos publicados en esta plataforma.

Para realizar este análisis con una mayor fiabilidad, en primer lugar, se hizo una prueba con la metodología y se realizó el análisis de las cuatro páginas web. Durante este proceso, se tuvieron apuntaron dudas, problemas y comentarios que surgieron en diferentes elementos de la metodología. Posteriormente, se procedió a aclarar cada elemento en el que hubiera surgido alguna duda en el libro de códigos, al tiempo que se comprobaba si esa aclaración era apropiada para el conjunto de los partidos políticos y sus respectivas plataformas digitales. Cuando la metodología estuvo lo suficientemente aclarada, se realizó una segunda ronda de análisis, que fue la definitiva.

Al basarse en la guía, este análisis también se dividió en tres bloques principales, que se explicarán a continuación, a saber: Bloque I: Transparencia, Bloque II: Deliberación y Bloque III: Toma de decisiones y Colaboración. Es importante indicar que, salvo en los casos en los que se destaque lo contrario, todos los elementos se contabilizaron con un 0 en el caso de que no se cumpliera, un 1 en el caso de que solo se cumpliera parcialmente y un 2 en el caso de que se cumpliera por completo.

BLOQUE I. TRANSPARENCIA

El análisis comenzó evaluando la transparencia pasiva y las herramientas disponibles en las páginas webs para que la ciudadanía solicite información. Se quiso saber si las plataformas de los partidos políticos cuentan con un sistema de petición de información. En el caso de ser un buzón de correo electrónico que se utiliza también para otros fines, se contó con un 1. También se analizó si para ello, cuentan con un sistema sencillo, gratuito y electrónico; un plazo de respuesta; y un catálogo de datos con las informaciones que ya han solicitado otras personas en formatos abiertos.

Una de las partes más relevantes de este análisis consistió en valorar la transparencia activa de los partidos políticos. Para decidir qué contenidos se debían publicar por parte de las formaciones, se tuvieron en consideración los indicadores planteados por autores de relevancia en el campo de estudio (Dader *et al.*, 2014; Vaccari, 2011; Larrondo-Urieta, 2016; Pérez *et al.*, 2016), así como los que sugieren algunos conocidos índices de transparencia (Transparencia Internacional, Fundación Compromiso y Transparencia y Dyntra). Además, también se incluyeron algunos indicadores que se consideraron importantes por incluirse en otras normativas –Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, Ley de Financiación de Partidos Políticos y Ley de Contratos del Sector Público– o por haber sido recomendados por el panel de expertos en el estudio Delphi. Hubo algunos indicadores que se repitieron en varios apartados por considerarlos de especial importancia, de forma que no se valorase con el mismo peso la publicación de todos los elementos.

De esta forma, este apartado contó con cinco sub-apartados: exigencias de la Ley de Transparencia; información institucional; procedimientos y organización interna; datos relacionados con la comunicación corporativa; y cuentas del partido y obligaciones de la Ley de Financiación de Partidos Políticos e información sobre la contratación:

Tabla 13. Exigencias de publicidad activa para partidos políticos abiertos

Exigencias de la Ley de Transparencia (14)
Funciones que desarrollan.
Normativa de aplicación.
Estructura organizativa.
Organigrama actualizado con perfil y trayectoria.
Programas anuales y grado de cumplimiento.
Contratos con la Administración Pública.
Relación de convenios suscritos con la Administración Pública.
Subvenciones y ayudas concedidas por un órgano de la Administración Pública.
Presupuestos y descripción de las principales partidas.
Estado de ejecución de los presupuestos.
Cuentas anuales.
Informes de auditoría de cuentas y fiscalización de los órganos de control.
Retribuciones percibidas por los altos cargos.
Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes.
Información institucional (22)
Historia del partido.

Valores ideológicos.
Estatutos del partido.
Valores fundacionales.
Programa electoral.
Información sobre la elaboración del programa electoral.
Códigos de conducta.
Datos/ enlaces a entidades del partido (Juventud, Fundaciones).
Documentos en propia web de esas organizaciones vinculadas.
Posicionamiento ante políticas.
Enlaces a páginas del partido en regiones o localidades.
Preguntas frecuentes.
Información de contacto.
Actividad parlamentaria.
Información de sedes.
Nombre y perfil de los cargos electos.
Comunidades autónomas y provincias en las que está constituido el Partido.
Currículum o datos biográficos (al menos cinco líneas) de los principales candidatos incluidos en las últimas listas electorales.
Publicación del número de afiliados del partido.
Publicación de los requisitos y procedimientos para afiliarse al partido.
Derechos y obligaciones de los afiliados.

Se especifican las direcciones electrónicas del presidente y/o secretario general y junta directiva o ejecutiva a nivel nacional.

Procedimientos y organización interna (9)

Agenda del presidente/secretario general.

Agenda de los cargos más importantes del partido.

Descripción de los procedimientos de elección de los cargos del partido.

Publicación de los acuerdos de los órganos máximos del partido.

Declaración expresa de la inexistencia en las listas electorales de procesados por corrupción.

Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.

Actas o resúmenes de las reuniones de la junta directiva del partido.

Relación de puestos de trabajo con indicación del salario de personal contratado por el partido.

o Existe un reglamento de transparencia del partido.

Datos relacionados con la comunicación corporativa (18)

Calendario de eventos.

Existe un módulo de noticias en la web / Notas del gabinete de prensa sobre la actividad del partido.

Comunicados/ notas de prensa multimedia.

Archivo notas gabinete prensa de los últimos meses.

Retransmisión en *streaming* de eventos.

Links a medios, técnicos y expertos ajenos (noticias de actualidad, reportajes no elaboradas por el partido, artículos de opinión, entrevistas a líderes del partido...).

Galerías de fotos. En el caso de enlazar a Flickr, se valorará con un 1.

Vídeos. En el caso de enlazar a YouTube, se valorará con un 1.

Discursos y declaraciones.
Podcasts y archivos de audio.
<i>Clipping</i> de prensa.
Sala de prensa virtual.
Revista-dossier de prensa.
Página web electoral.
Existen blogs.
Página del secretario general del partido o presidente.
La página del presidente incluye un blog o existe un blog del presidente
Contacto con gabinete de prensa.
Cuentas del partido / Obligaciones de la Ley de Financiación de Partidos Políticos e información sobre la contratación (18)
El inventario anual de todos los bienes.
Cuentas de ingresos:
<ul style="list-style-type: none"> • Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos procedentes de su propio patrimonio.
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos procedentes de las donaciones.
<ul style="list-style-type: none"> • Subvenciones públicas.
<ul style="list-style-type: none"> • Rendimientos procedentes de las actividades del partido.
<ul style="list-style-type: none"> • Herencias y legados recibidos.
La cuenta de gastos de:
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de personal.

<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de adquisición de bienes y servicios.
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos financieros de préstamos.
<ul style="list-style-type: none"> • Otros gastos de administración.
<ul style="list-style-type: none"> • Gastos de las actividades propias del partido.
Las operaciones de capital relativas a:
<ul style="list-style-type: none"> • Créditos o préstamos de instituciones financieras.
<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones.
<ul style="list-style-type: none"> • Deudores y acreedores.
Contratación:
<ul style="list-style-type: none"> • Instrucciones internas en materia de contratación.
<ul style="list-style-type: none"> • Lista de bases para contratación.
<ul style="list-style-type: none"> • Lista de contratos realizados.

Fuente: elaboración propia

A continuación, se valoraron algunas circunstancias y características relativas a los datos abiertos. En este sentido, se tuvo en cuenta si la página web tiene un buscador, si este permite buscar los contenidos por temática y si permite buscar los contenidos por fecha.

Respecto a la actualización de los contenidos publicados en el portal de transparencia, también se analizó si incluyen fecha de publicación. En este caso se valoró con un 1 si solo algunos contenidos incluyen fecha y con un 2 si las fechas incluidas son de hace menos de 6 meses.

El lenguaje utilizado por los partidos políticos debe ser sencillo, razón por la que se analizó si se percibe un uso del lenguaje sencillo y claro, sin demasiados tecnicismos; si existe alguna herramienta, como cuadros de texto emergentes,

para aclarar algunas informaciones; y si existen visualizaciones con gráficos e infografías dentro del portal de transparencia para entender mejor la información.

Para evaluar la accesibilidad de las páginas web y el uso de formatos reutilizables por parte de las formaciones, en la evaluación de la publicidad activa, se incluyó una columna para conocer si se publica en PDF (se valoró con un 1), texto (2) o formatos reutilizables (3). Una vez terminada la evaluación de la publicidad activa, se sumaron los resultados en este apartado, cuya puntuación máxima es de 243. Este resultado, posteriormente, se ponderó sobre 10. Por ejemplo, si un partido suma 100 puntos de formatos reutilizables en el apartado de publicidad activa, sumaría 4,11 en este ítem del análisis, cuya puntuación máxima es 10, por considerarlo de especial relevancia.

Otros elementos relativos a la accesibilidad que se analizaron fueron los siguientes:

- La web está disponible en otros idiomas de España.
- La web está disponible en otros idiomas extranjeros.
- La web es adaptativa para dispositivos móviles.
- La web es accesible o dispone de un módulo de accesibilidad.

La rendición de cuentas fue otro de los conceptos evaluados en el bloque de Transparencia en este análisis. Para ello, se quiso examinar la existencia de un escrutinio del programa electoral en la web y de cualquier otro plan del partido político.

La guía plantea que los partidos políticos deben garantizar la publicación de información económica para rendir cuentas a la ciudadanía. Por ello, en este apartado también se tuvo en cuenta el porcentaje obtenido en el apartado de «Cuentas del partido» en el análisis de la publicidad activa. Así, si está entre el 10 y 60% de cumplimiento, se valoró con un 1 y, si está entre el 60% y el 100%, se valoró con un 2.

Por último, también se evaluó si los partidos políticos mencionan su compromiso con la transparencia mencionando los resultados obtenidos en algún ranking o

haciendo referencia al cumplimiento de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

BLOQUE II. DELIBERACIÓN

El segundo bloque está dedicado a evaluar la deliberación y, para ello, se examinó si la deliberación y el debate aparecen en los estatutos del partido y si existe algún reglamento o código de conducta para explicar los procesos deliberativos.

A continuación, se realizó un listado de iniciativas relativas a la deliberación y se evaluó si los partidos políticos cuentan con ellas o no. Se valoró con un 1 si solo se cumple parcialmente o si solo está abierto para los afiliados al partido y con un 2 si está abierto a toda la ciudadanía o aquellos que quieran registrarse de forma gratuita al sistema (sin necesidad de pagar una cuota de afiliación). Estas iniciativas deben aparecer en la página web del partido porque en la guía se asume que la transparencia es necesaria para cualquier proceso participativo, de forma que se estudió la disponibilidad en la web de las siguientes iniciativas:

Tabla 14. Iniciativas de deliberación para partidos políticos abiertos

Iniciativas de deliberación
<ul style="list-style-type: none"> • Chats debates y preguntas a miembros del partido.
<ul style="list-style-type: none"> • Plataforma de propuestas.
<ul style="list-style-type: none"> • Foros de debate.
<ul style="list-style-type: none"> • Secciones de comentarios en la página web.
<ul style="list-style-type: none"> • Opción de compartir contenido (0=No; 1=Solo se pueden compartir las notas de prensa; 2= Se pueden compartir contenidos del resto del Portal de Transparencia).
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Chatbots</i> y asistentes virtuales (Campos-Domínguez y García-Orosa, 2018).
<ul style="list-style-type: none"> • Servicios de alertas: <ul style="list-style-type: none"> ○ Canal de difusión en Telegram.

○ Canal de difusión en WhatsApp.
○ Correo electrónico o RSS.
• Contacto por e-mail.
• Reddit.
• Eventos <i>offline</i>
○ Reuniones periódicas de líderes con simpatizantes.
○ Mesas redondas.
○ Foros de debate.
○ Grupos de trabajo.
○ Jornadas informativas.
○ Congresos.
○ Otros (se debe indicar).
• Otras iniciativas (se debe indicar).

Fuente: elaboración propia

En el caso de que una actividad encajara con varios de los eventos propuestos, se incluyó en el apartado de «otros» y se explicó. Además, estos casos calificados como «otros» solo sirvieron para sumar en el análisis de contenido por considerarlos como un *extra*.

BLOQUE III. DECISIÓN Y COLABORACIÓN

El siguiente y último bloque, referente a la toma de decisiones y la colaboración, también tuvo en cuenta si estos elementos aparecen en los estatutos del partido y si existe algún reglamento o código de conducta para explicar los procesos de este tipo.

En referencia a la toma de decisiones, en este estudio se quisieron conocer algunos detalles sobre la democracia interna de las formaciones. Así, se analizó si la formación cuenta con un proceso de democracia interna establecido, de forma que se tuvo en cuenta si, como mínimo, existe un proceso para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno y si existen procesos para otras candidaturas.

A continuación, se valoró la disponibilidad de las siguientes iniciativas de toma de decisiones:

Tabla 15. Iniciativas de toma de decisiones para partidos políticos abiertos

Iniciativas de toma de decisiones
<ul style="list-style-type: none"> • Consultas ciudadanas.
<ul style="list-style-type: none"> • Recogidas de firmas.
<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones:
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ NVotes.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Appgree.
<ul style="list-style-type: none"> <ul style="list-style-type: none"> ○ Otros (indicar).
<ul style="list-style-type: none"> • Otras iniciativas.

Fuente: elaboración propia

Para evaluar la colaboración, por su parte, se evaluó la existencia de las siguientes iniciativas:

Tabla 16. Exigencias de colaboración para partidos políticos abiertos

Iniciativas de colaboración
<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración en la elaboración de programas electorales.

<ul style="list-style-type: none"> • Buzón de quejas y sugerencias. En el caso de que lo que exista sea un buzón de correo electrónico que se utiliza para varias funciones, se valorará con un 1.
<ul style="list-style-type: none"> • Encuestas.
<ul style="list-style-type: none"> • Envío de materiales (fotos, vídeos, textos): existe algún sistema para enviar materiales al partido político.
<ul style="list-style-type: none"> • Recaudación de fondos <i>online</i> / donativos.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Crowdsourcing</i>.
<ul style="list-style-type: none"> • Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido.
<ul style="list-style-type: none"> • Colaboración en campañas electorales.
<ul style="list-style-type: none"> • Eventos <i>offline</i>: <ul style="list-style-type: none"> ○ Laboratorios de innovación. ○ Talleres de trabajo. ○ Otros.
<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas wiki en alguna parte de la página web.
<ul style="list-style-type: none"> • Acción social: los partidos políticos lanzan convocatorias para que los simpatizantes colaboren en proyectos de acción social de diferente índole.
<ul style="list-style-type: none"> • Redes sociales: animan al electorado a utilizar hashtags o elementos en redes sociales para promocionar el partido. En este caso, se valorará con un 1 si animan a utilizar estos hashtags y con un 2 si existe una red organizada dentro del partido, ya sea para una campaña concreta o no.
<ul style="list-style-type: none"> • Otros (indicar).

Fuente: elaboración propia

En el caso de que una actividad encaje con varios de los eventos propuestos, se incluyó en el apartado de «otros» y se explicó.

Para culminar el análisis de la apertura de los partidos políticos, se calculó el total de puntos obtenidos y el porcentaje de cada bloque. Para calcular el resultado final, se realizó de una forma cuantitativa en la que los bloques no valían lo mismo, sino que se ponderó según el número de indicadores de cada apartado. Así, el bloque de Transparencia, cuya puntuación máxima eran 212 puntos, supuso el 72,6% del resultado total; el bloque de Deliberación, cuya puntuación máxima eran 38 puntos, supuso el 13,01%; y el bloque de Toma de Decisiones y Colaboración, cuya puntuación máxima eran 42 puntos, supuso el 14,38%. La puntuación máxima es de 292 puntos.

4.4. Resultados de la evaluación de la situación de los partidos políticos españoles: el reto de la participación y la colaboración

Diseñada la metodología para realizar esta investigación, se procedió a hacer el análisis de las plataformas digitales del Partido Popular, el Partido Socialista, Podemos y Ciudadanos entre los meses de abril y mayo de 2019 para conocer la apertura de estas formaciones. La fecha del análisis coincidió con las campañas electorales de las Elecciones Generales –que se adelantaron a la esperada fecha de celebración en junio de 2020– y las Elecciones Municipales, Autonómicas y Europeas. Esta coincidencia, que no se planteó en un primer momento, hizo que este análisis se realizara en el periodo en el que más se esfuerzan los partidos políticos por comunicarse con el electorado, que son las campañas electorales. Por tanto, la fecha seleccionada pudo ser, en parte, una ventaja para los partidos políticos.

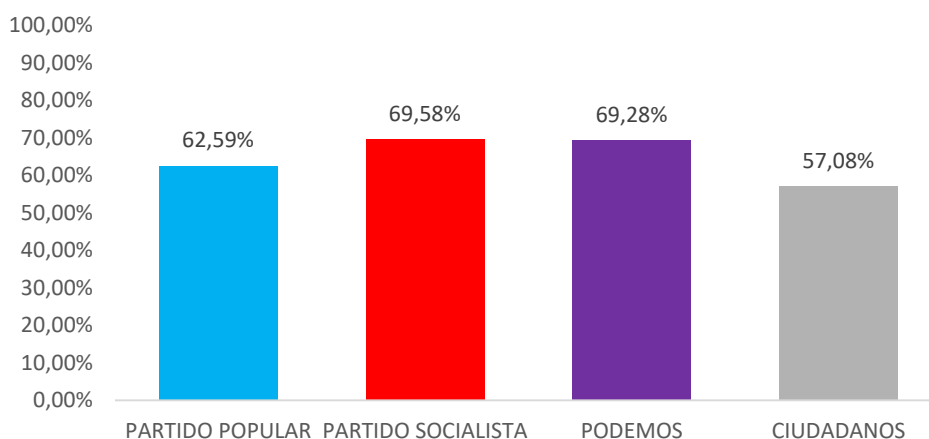
A continuación, se explicarán los resultados de todos los partidos políticos en cada parte del estudio:

Bloque I: Transparencia

El análisis comenzó con el bloque relativo a la transparencia, que posiblemente es el más importante de los tres, puesto que el acceso a la información y la publicación de datos son básicos en la apertura de cualquier institución u organismo. Además, es también el que más indicadores reúne en el estudio.

Los partidos son ya conscientes de la necesidad de desarrollar la transparencia y, por ello, es el bloque más desarrollado por todos los partidos políticos en este estudio, con una media del 64,88% de los indicadores cumplidos. En concreto, de los 212 puntos posibles, el Partido Socialista logró 148,52 (69,58%), casi empatado por Podemos, con 146,89 (69,28%); seguido del Partido Popular, que obtuvo 132,7 (62,59%); y Ciudadanos, con 122,15 (57,08%). Aunque en todos los casos los partidos superaron el 50% y, por tanto, se considera un nivel aceptable, se puede apreciar una gran diferencia entre el PSOE y Podemos, con un nivel bueno, según lo establecido en la metodología, y Ciudadanos de más del 10%.

Gráfico 1. Resultados del Bloque I de apertura de los partidos políticos (Transparencia)






Fuente: elaboración propia

Una de las partes en las que más deficiencias se encontraron en cuando a la transparencia fue en el acceso a la información. Así, ningún partido contó con un sistema establecido de petición de información que tenga plazos de respuesta, ni tampoco publicaron los datos que otros ciudadanos hayan solicitado en un catálogo, como con el que cuentan algunas instituciones. La única herramienta disponible en este sentido fue una cuenta de correo electrónico a la que los interesados pueden escribir para solicitar datos. El problema es que ninguna norma, reglamento o sistema regulaba que esas peticiones vayan a ser contestadas y, por tanto, los ciudadanos podrían quedarse sin respuesta. Si los partidos políticos están incluidos en el apartado de publicidad activa de la Ley de

Transparencia, resulta lógico pensar que también deben estarlo en el de acceso a la información. Por ello, a pesar de que no estén integrados en dicho capítulo, sí deberían garantizar un sistema de petición de información.

A continuación, se procedió a evaluar la publicidad activa de los partidos políticos y, para ello, los indicadores se clasificaron en cinco apartados: exigencias de la Ley de Transparencia; información institucional; procedimientos y organización interna; datos relacionados con la comunicación corporativa; y cuentas del partido y obligaciones de la Ley de Financiación de Partidos Políticos e información sobre la contratación. El porcentaje obtenido en cada parte se puede observar en el siguiente gráfico:

Gráfico 2. Porcentaje de información publicada por los partidos políticos en los apartados de publicidad activa

				
Exigencias de la Ley de Transparencia	53,57%	78,57%	92,85%	53,57%
Información institucional	86,36%	77,27%	79,54%	75%
Procedimientos y organización interna	44,44%	61,11%	66,66%	55,55%
Datos relacionados con la comunicación corporativa	52,77%	77,77%	61,11%	47,22%
Cuentas del partido	94,44%	88,88%	75%	83,33%

Fuente: elaboración propia

El cumplimiento de las exigencias de publicidad activa de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno fue muy irregular, a pesar de que la media fue alta, de un 69,64%. Así, fue el apartado en el que mejor puntuación obtuvo Podemos (92,85%) y el segundo mejor del PSOE

(78,57%). pero uno de los peores para el PP y Ciudadanos (53,57%). Esto resulta muy contradictorio, precisamente por haber sido una norma promovida por el Partido Popular y por ser una ley de obligado cumplimiento, que establece los mínimos que las formaciones deberían garantizar en cuanto a publicación de información.

Las principales deficiencias encontradas fueron la publicación de contratos con la Administración Pública, así como los convenios suscritos en la misma línea, además de los programas anuales y su grado de cumplimiento.

El PP y Ciudadanos no publicaron el estado de ejecución de los presupuestos del partido, ni las declaraciones de bienes y actividades de los representantes, datos de gran importancia para rendir cuentas e impuestos por la Ley de Transparencia, y que son considerados muy básicos.

Los partidos políticos sí fueron transparentes a la hora de publicar las cuentas anuales, la estructura del partido y los informes de auditoría de cuentas. Resultó especialmente interesante la forma en la que Podemos publicó algunas de sus informaciones económicas, como veremos también más adelante, pues utiliza el *software* Tableau de visualización de datos para que los usuarios puedan ver y buscar la información de una forma innovadora.

Hubo más unanimidad en el apartado de información institucional, donde todos los partidos analizados cumplieron un buen papel –PP, 86,3%; PSOE, 77,27%; Podemos, 79,54%; C's, 75%–. En esta parte, cuya media fue la segunda más alta (79,54%), llamaron especialmente la atención algunos resultados, como el hecho de que Podemos no publicara la historia del partido y que solo el PSOE tuviera un apartado de preguntas frecuentes y fuera también la única formación que publicara sus valores fundacionales. A pesar de ello, fue evidentemente el esfuerzo de los partidos por garantizar la publicación de los códigos de conducta, los estatutos, el programa electoral, información sobre la afiliación, datos de los representantes y los candidatos de los partidos e información sobre las sedes en todas las provincias españolas. Al fin y al cabo, la publicación de estos datos

resulta beneficiosa para los partidos, pues es publicidad y, por ello, es lógico que sea uno de los apartados con mejor puntuación para todas las formaciones.

En ese apartado, resultó interesante el modo en el que el Partido Popular explicó su posicionamiento ante ciertas medidas. En este sentido, la web del PP disponía de una sección llamada «temas» y en cada uno de ellos aparecían agrupadas las noticias relacionadas con el tema, documentos al respecto y un resumen sobre las medidas que ha llevado a cabo el partido:

Imágenes: publicación del PP de su posicionamiento ante políticas



Fuente: elaboración propia

Respecto a la publicación de procedimientos y organización interna, los resultados también fueron divergentes, con una media del 56,94%, la más baja de todos los apartados de este estudio. Así, Podemos obtuvo el 66,66% de los indicadores; el PSOE, el 61,11%; Ciudadanos, el 55,55%; y el PP, el 44,44%.

Para abrir los procedimientos a la ciudadanía resulta esencial contar con una agenda del presidente, así como de los cargos más importantes. Esto es algo que todos los partidos deben mejorar. Por ejemplo, Podemos publicó un calendario de Pablo Iglesias y Ciudadanos, otro de Albert Rivera, pero estos no estaban suficientemente actualizados. Eso sí, todos los partidos incluyeron todas las actividades en el calendario de eventos convencional, elemento con el que Podemos no contó, algo que resultó especialmente llamativo dado que es algo esencial.

Solo Podemos publicó actas de las reuniones de la junta directiva del partido y Ciudadanos, por su parte, el resumen de estas, que también podría ser interesante para poder facilitar la lectura de estas.

Respecto a los puestos de trabajo, PP y PSOE difundieron los convenios colectivos, mientras que Ciudadanos y Podemos, no. En cambio, este último sí publicó la relación de puestos del personal y su salario. Resultaría de especial interés que todos los partidos hicieran lo mismo, pues es una forma de rendir cuentas a la ciudadanía y, especialmente, a quienes donan dinero a los partidos.

Imagen 22. Relación de puestos de trabajo y su salario en el portal de transparencia de Podemos

Nombre	Género	Puesto	Tipo de Jornada	Salario Bruto Mensual	Coste Total Trabajador
AKSZ	Mujer	Asistente Secretaria Organización	Completa	2.064,13 €	2.715,36 €
DB	Hombre	Asistente Secretario General	Completa	2.234,12 €	2.938,98 €
E.PG	Hombre	Técnico Secretaría Acción Institucional	Completa	1.851,00 €	2.191,71 €
R.PQ	Mujer	Técnico de la Secretaría de Organización	Completa	2.234,12 €	2.938,98 €
LLA	Hombre	Responsable	Completa	2.476,59 €	3.257,96 €
JOC	Mujer	Gestor de la Secretaría de Organización Estatal	Completa	2.064,13 €	2.715,36 €

Fuente: <https://transparencia.podemos.info/cuentas-claras/partido/personal> (16/05/2019)

En cuanto a los datos relacionados con la comunicación corporativa, fue evidente el esfuerzo del PSOE, con un 77,77%, seguido de Podemos (61,11%), el PP (52,77%) y Ciudadanos (47,22%). La media en esta parte del análisis de publicidad activa fue del 59,72%.

Así, a pesar de haber características mejorables, el PSOE tenía una sección propia para noticias, un archivo de estas en el que se podía buscar por fecha de publicación, galerías de fotografías y vídeos, *streaming* de eventos, una revista propia, archivos de audio y noticias de otros medios, entre otros. Todo ello facilita, en gran medida, la labor de los medios de comunicación, pero también puede ser de interés para la ciudadanía interesada en política. Es necesario, por tanto, que todos los partidos fomenten la difusión de este tipo de información y mejoren la actual –en el caso de Podemos y Ciudadanos fue demasiado sencilla–. Esto no solo les hará más transparentes, sino que también puede

fomentar su aparición en los medios al hacer más sencilla la tarea de los periodistas.

El último apartado de publicidad activa analizado fue el relativo a las cuentas del partido. Este fue, sin duda, en el que mejores resultados obtuvieron la mayoría de las formaciones (salvo Podemos) y no es de extrañar, pues en ella se incluyeron las exigencias presentes en la Ley de Financiación de Partidos Políticos y otras relacionadas con la contratación. La media en este apartado fue del 85,41%, la más alta de todas.

En general, todos los partidos publicaron todas las cuentas de ingresos y de gastos, así como operaciones de capital como inversiones, créditos de instituciones financieras y deudores. Se encontraron más deficiencias en cuanto a la contratación, pues casi todos los partidos (salvo Podemos) publicaron las instrucciones internas en materia de contratación, mientras que solo el PP y el PSOE difundieron la lista de bases de contratación y ninguna formación informó sobre los contratos realizados.

Por otro lado, el Partido Popular fue el único que publicó el inventario de todos los bienes y esto es algo que debería replicar el resto de formaciones.

Imagen 23. Inventario de bienes del Partido Popular



BIENES INMUEBLES PROPIEDAD DEL PARTIDO POPULAR A 31 DICIEMBRE 2018		
LOCALIDAD	DIRECCIÓN	FECHA COMPRA
Madrid	Genova 13	29/3/06
Madrid	Genova 15	18/11/99
Madrid	C/ Peña Prieta, 46	21/12/81
Málaga	Avenida de Andalucía 26	13/2/18
Sevilla	C/ San Fernando, 39	15/5/98
Almería	Paseo de Almería, 55	30/5/02
El Ejido	C/ Madrid, 20	31/5/01
Roquetas de Mar	Avenida Juan Bonachera	20/4/01
Cádiz	C/ Cánovas del Castillo, 11	30/4/02
Córdoba	C/ Rafael de la Hoz Arderius nº4	27/11/03
Granada	C/ Andrés Segovia 35/ 37	22/6/18

Fuente: http://transparencia.pp.es/wp-content/uploads/2019/01/bienes_inmuebles_a_diciembre_2018-1-1.pdf (16/05/2019)

El apartado de información económica fue el que mejores resultados obtienen los partidos políticos, en lugar del de las exigencias de la Ley de Transparencia. Aunque en un principio se creyera lo contrario, parece algo lógico si se tiene en cuenta que las exigencias presentes en la Ley de Financiación de Partidos Políticos (presentes en el apartado de información económica) cuenta con un régimen sancionador aplicado por el Tribunal de Cuentas, mientras que la Ley de Transparencia no cuenta con un órgano sancionador, de forma que las formaciones pueden esquivar su cumplimiento sin consecuencias.

El buscador es una de las herramientas esenciales para garantizar la transparencia, pues ayuda a los usuarios a encontrar la información que requieren. En este sentido, el buscador más avanzado fue el del Partido Popular, que permitía buscar los contenidos por temática y también por fecha. Los del PSOE y Podemos fueron más básicos, ya que el primero permitía buscar por la tipología del contenido (noticia, documento, etc.) y fecha, y en el segundo no se podía ajustar la búsqueda de ningún modo. Ciudadanos, por su parte, no tiene buscador, lo cual se percibe como una carencia muy importante.

Imagen 24. Buscador de la página web del PP



Fuente: <http://www.pp.es/buscador> (17/05/2019)

Se sugiere, por tanto, que todos los partidos dispongan de un buscador y que en él se pueda buscar por temática, por tipo de documento, por fecha, e incluso por formato de los contenidos (PDF, reutilizables, texto).

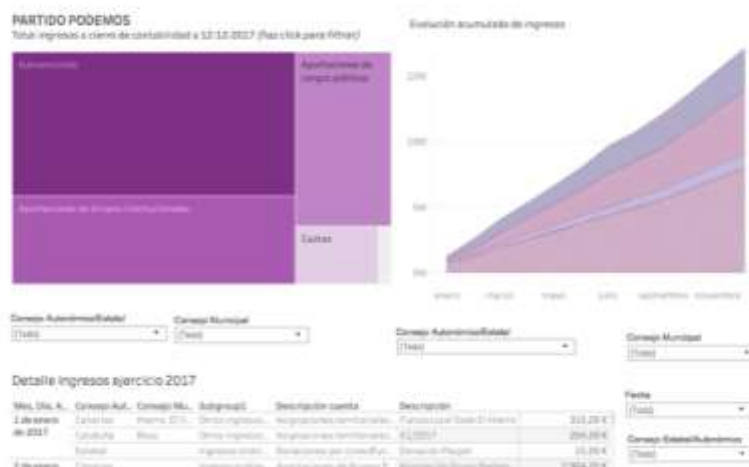
La actualización de los portales de transparencia y de las plataformas en general es otro elemento que debe mejorar. Así, solo Podemos incluyó la fecha en la que se había actualizado la información en algunos contenidos del portal. Aun así, estas fechas eran lejanas –en torno a un año antes de la fecha en la que se

realizó este análisis– y es necesario que la actualización sea más frecuente. Además, esta actualización no solo debe estar presente en el portal de transparencia de los partidos políticos, sino en toda la página web.

Todas las formaciones analizadas utilizan un lenguaje sencillo y sin muchos tecnicismos, aunque no se identificó ninguna herramienta especial (como cuadros de texto emergentes) que ayudara a comprender ciertos contenidos a los usuarios. Esto supondría un gran avance y fomentaría la formación y la educación de la ciudadanía en política.

Respecto a la inclusión de infografías y elementos visuales para hacer más comprensible la información, solamente destacó Podemos, con su uso del *software* Tableau, que permite a los usuarios explotar los datos de una forma dinámica, como se ha mencionado anteriormente.

Imagen 25. Infografía en el portal de transparencia de Podemos



Fuente: <https://transparencia.podemos.info/cuentas-claras/partido/gastos> (17/05/2019)

En todo el análisis de la publicidad activa y, especialmente en el último apartado (cuentas del partido), se detectó una necesidad por mejorar la accesibilidad en los formatos para que los datos publicados fueran reutilizables. Sí se identificó un especial esfuerzo en Podemos por publicar información con una visualización y unos formatos más accesibles, pero esto solamente estuvo presente en su portal de transparencia, donde se podía encontrar fundamentalmente la información económica. Así que, a pesar de ese esfuerzo detectado, todos los

partidos políticos deben comprometerse a publicar cada vez más información en formatos reutilizables y menos PDF, pues ninguno de ellos obtuvo un resultado positivo en este sentido. Con una puntuación máxima de 10 en el uso de formatos reutilizables, Podemos tuvo un 4,81; el PSOE, un 4,52; Ciudadanos, un 4,15; y el PP, un 3,7.

También en la línea de la accesibilidad, solamente Podemos y Ciudadanos ofrecieron sus páginas web en otros idiomas de España, además del castellano, y únicamente Podemos lo hizo en un idioma extranjero (inglés).

Aunque todas las plataformas analizadas son adaptativas para dispositivos móviles, ninguna es accesible o dispone de un módulo de accesibilidad, algo esencial para personas con dificultades.

Sin duda, los partidos políticos deben revisar la forma en la que rinden cuentas a la ciudadanía, pues solamente lo hicieron ofreciendo la información económica. Otras dinámicas, como garantizar un escrutinio o cumplimiento del programa electoral y de otros planes políticos, no fueron exploradas por ninguna de las formaciones, a pesar del gran interés que podrían despertar con ello. Y es que conocer el cumplimiento de las promesas electorales garantizaría que los partidos se esforzaran por ejecutarlas y supondría un gran avance para la ciudadanía a la hora de elegir a quién votar.

Por último, el PSOE y C's mostraron su compromiso con la transparencia publicando los resultados y/o convenios firmados con Transparencia Internacional. Respecto a la mención de la Ley de Transparencia, Podemos aseguró en el apartado de «Cuentas claras» de su web que la cumplen, mientras que el PSOE tuvo un apartado dedicado a criticar la normativa y a ofrecer mejoras.

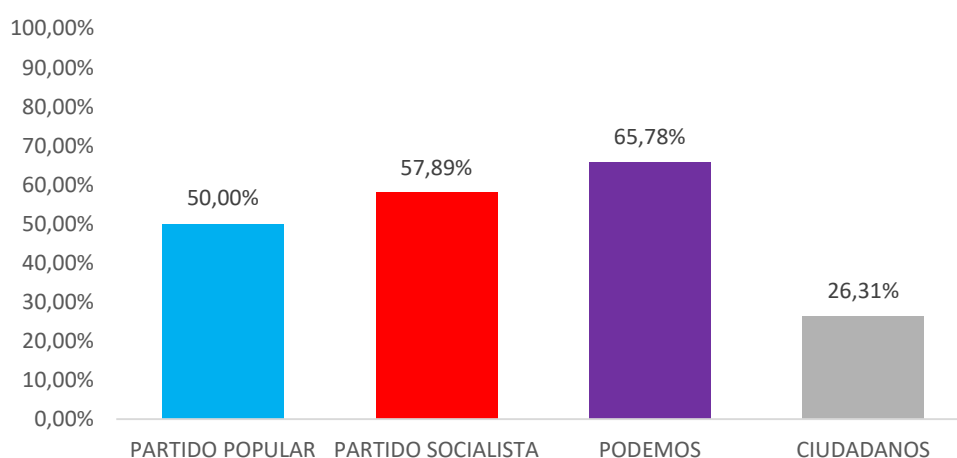
Bloque II: Deliberación

Tras haber analizado la transparencia como la base de la apertura de las formaciones políticas, el siguiente *peldaño* de la apertura de los partidos políticos es el de la deliberación, que consiste en permitir y fomentar con diferentes

iniciativas el debate en la ciudadanía. En este bloque, las diferencias entre los partidos fueron más notables y el que mayor porcentaje de indicadores cumplió fue Podemos, con el 65,78% (25), de forma que fue el único que obtuvo un resultado considerado como bueno. Le siguió el Partido Socialista, con un 57,89% (22), y el Partido Popular, con el 50% (19). Ciudadanos fue el único que no alcanzó un nivel aceptable, según lo establecido en la metodología, con el cumplimiento de únicamente el 26,31% de los elementos propuestos (10). La media de todos los partidos en este apartado fue aceptable de una forma muy justa, con el 50% de los indicadores cumplidos.

Resultó especialmente llamativa la amplia diferencia entre el partido más deliberativo (Podemos) y el menos (Ciudadanos), pues el primero duplica con holgura al último. La formación de Albert Rivera debe apostar claramente por ofrecer más herramientas para fomentar el debate, como las que se analizarán en este apartado.

Gráfico 3. Resultados del Bloque II de apertura de los partidos políticos (Deliberación)



Fuente: elaboración propia

Tanto para este bloque como para el tercero –Toma de decisiones y Colaboración–, fue necesario registrarse en todas las plataformas de participación de los partidos que no requiriesen afiliarse para poder acceder a ellos. Así, hubo que inscribirse a Podemos para poder entrar en Plaza Podemos

2.0, registrarse en MiPSOE y hacerse simpatizante de Ciudadanos para poder acceder al Espacio Naranja. El Partido Popular fue la única formación que no tenía ninguna plataforma de este tipo.

Uno de los primeros elementos que se comprobó en esta parte del estudio fue la presencia de la deliberación y el debate en los estatutos de los partidos políticos. Mientras que en los estatutos de Ciudadanos no apareció ninguna mención a la deliberación, en los del PP únicamente se hizo referencia al derecho de los afiliados a opinar y participar en el debate a través de las herramientas que el partido ponga a su disposición, aunque no se especifica nada en concreto ni aparece como una de las funciones fundamentales de la formación.

El PSOE también mencionó la deliberación entre los derechos de los afiliados y como uno de los deberes del Congreso Federal y de la Comisión Ejecutiva Federal. También aseguró en sus estatutos que el debate estaría regulado en el Reglamento Federal del partido y en su artículo 20 dice lo siguiente:

«Las organizaciones sectoriales son estructuras de participación directa de los afiliados y afiliadas del Partido Socialista Obrero Español en tareas de información, debate y propuestas relacionadas con las materias propias de su ámbito de actuación».

(PSOE, 2017:15).

En cuanto a Podemos, fue el único partido que sí describió la deliberación como uno de sus principios generales:

«Podemos fomentará todos los espacios presenciales de participación, al tiempo que se apoyará en distintas herramientas informáticas para facilitar la deliberación y la toma de decisiones entre todos y todas».

(Podemos, 2015:7)

Además, la formación liderada por Pablo Iglesias también se comprometió a incluir iniciativas de deliberación presenciales y telemáticas y explicó el

funcionamiento de diferentes mecanismos de deliberación presentes en Podemos (Asamblea Ciudadana y Consejo Ciudadano).

Respecto a la existencia de reglamentos que regulen estas iniciativas, aunque tanto Podemos como el PSOE contaron con reglamentos internos, no regulaban exactamente las iniciativas que se proponen en la Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos. Podemos, por ejemplo, sí menciona el deber de los miembros de la formación de mantenerse en contacto con el territorio al que representan y ser consciente del debate allí existente. El PSOE, por su parte, regula el sistema de deliberación interna del partido, aunque no de cara al fomento del debate con la ciudadanía.

A continuación, se tuvo en cuenta si las formaciones llevaron a cabo algunas de las iniciativas de deliberación propuestas en esta tesis doctoral.

Ni el PSOE ni el PP contaron con chats o herramientas que permitieran realizar preguntas a los miembros del partido. En cambio, Ciudadanos sí había tenido en el pasado alguna iniciativa similar, por lo que este elemento se valoró solo parcialmente. Así, se celebraron encuentros con el líder del partido, Albert Rivera, para que la ciudadanía le preguntara sus dudas.

Podemos dispuso de una herramienta llamada Escaño Abierto: tu voz en el parlamento, en la que Podemos cedía a la ciudadanía algunas de las preguntas que realiza en el pleno y en las comisiones de la Asamblea de Madrid. Se trata de una herramienta muy innovadora que permite responder a las preguntas de una forma institucional, razón por la que se incluyó en este apartado del estudio.

Imagen 26. Herramienta Escaño Abierto de Podemos



Fuente: <https://plaza.podemos.info/la-gente-pregunta/asamblea-madrid> (Consulta: 20/05/2019)

Solamente Podemos tuvo plataformas telemáticas para realizar propuestas. La primera de ellas dejó de utilizarse hace cuatro años, aunque resultó interesante en este estudio. Se trató de la herramienta Iniciativas Ciudadanas⁶³, donde los inscritos podían realizar propuestas y, si tenían apoyos suficientes por parte de los usuarios –que también podían comentar las iniciativas– pasarían a debatirse en un referéndum vinculante, si estas cumplían con el mecanismo propuesto para ello. No obstante, si no pasaban a ser parte de un referéndum vinculante, al menos sí contaban con la opinión de otros inscritos.

Esa primera plataforma fue sustituida por la que usan actualmente, la herramienta Iniciativas Ciudadanas Populares (ICPs), que es muy similar a la anterior. En ella, los inscritos de Podemos pueden hacer propuestas y, si reciben cierto porcentaje de apoyos (10%), son llevadas a un referéndum interno vinculante. Los usuarios también pueden hacer comentarios en estas. Por tanto, se trata de una versión algo renovada de la anterior iniciativa.

Imagen 27. Herramienta ICPs de Podemos



Fuente: https://plaza.podemos.info/propuestas?order=created_at&page=1 (Consulta: 20/05/2019)

⁶³ Información disponible en: <https://participa.podemos.info/es/propuestas> (Consulta: 20/05/2019)

De nuevo, Podemos fue la única formación que ofreció en su portal de participación una plataforma de debate para sus inscritos. En esta, los usuarios podían proponer temas e intercambiar impresiones con el resto. No solo los usuarios podían proponer iniciativas, sino también el propio partido, algo que resulta interesante para conocer las opiniones del electorado en cuestiones polémicas. Asimismo, la formación también podía responder en los debates creados por otros usuarios, algo especialmente útil para aclarar dudas. Este foro resulta especialmente interesante para que el electorado consulte sus inquietudes a otros usuarios o comente noticias recientes. Respecto a los partidos políticos, pueden aprovechar el debate de los usuarios para saber qué preocupa a su electorado, así como para conocer nuevas tendencias ideológicas, políticas y sociales.

Ningún partido político permitió en sus páginas web comentar las secciones. En cuanto a la opción de compartir el contenido, todos menos Ciudadanos dispusieron de iconos que fomentan que los usuarios compartan el contenido en un gran porcentaje de sus secciones. Ciudadanos solo ofreció este tipo de *botones* en su sección de *Actualidad*.

En este estudio se trató de comprobar las innovaciones disponibles relacionadas con la inteligencia artificial aplicadas a la deliberación de los partidos políticos. En el periodo estudio, ninguna de las formaciones contó con ninguna herramienta de este tipo, como podrían ser los *chatbots* o los asistentes virtuales (Campos-Domínguez y García-Orosa, 2018).

Todos los partidos políticos brindaron servicios de alertas y de difusión a través de las conocidas aplicaciones móviles Telegram y WhatsApp. Se trata de una costumbre, por tanto, bastante consolidada entre las formaciones españolas. Ciudadanos, aun así, fue el único partido que no publicitó su canal de WhatsApp

en la página web, sino que este se encontró en una publicación de la página de Facebook de la formación⁶⁴.

Salvo Ciudadanos, todas las formaciones dispusieron también de un servicio de alertas a través del correo electrónico o de un sistema RSS. En esta ocasión, Ciudadanos solo ofreció el envío de información a aquellas personas que se hagan simpatizantes o afiliadas del partido.

Como era de esperar, pues se trata de la forma más básica de comunicarse en la Red, todos los partidos políticos contaron con un contacto por correo electrónico o un formulario al que los usuarios pueden escribir, aunque sería interesante que las formaciones tuvieran una por cada sección o comisión, de forma que los usuarios pierdan menos tiempo cuando quieran contactar con estas.

En el estudio se comprobó también la presencia de los partidos políticos en plataformas de debate, como Reddit. En este sentido, solamente Podemos estuvo presente en la mencionada plataforma (<https://www.reddit.com/r/podemos/>), donde los usuarios pueden publicar mensajes con todo tipo de temáticas, hacer comentarios en estos mensajes y votar a favor o en contra de estas.

Como se ha mencionado anteriormente, la deliberación no solamente tiene lugar en Internet, sino que los eventos *offline* celebrados por los partidos también pueden y deben fomentar el debate de la ciudadanía. En este sentido, según la información obtenida a través de las páginas web, solamente el PP y el PSOE celebraron reuniones periódicas con simpatizantes y/o colectivos y también jornadas informativas. Asimismo, solamente el PSOE anunció foros de debate presenciales. En cuanto a congresos, todos menos Ciudadanos celebraron alguno antes de realizar este análisis y publicaron información al respecto en su

⁶⁴ Información disponible en:

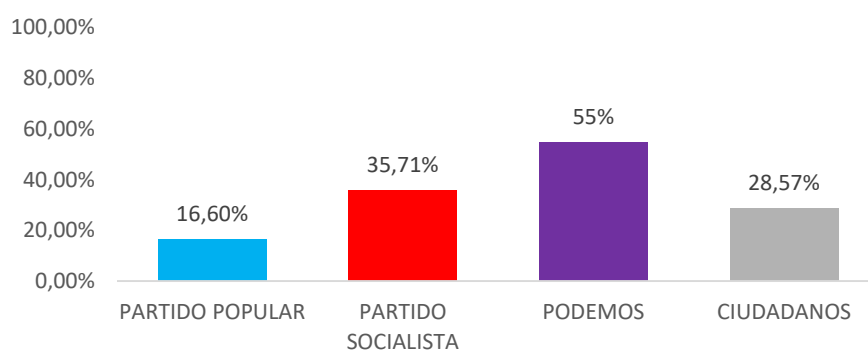
<https://www.facebook.com/Cs.Ciudadanos/photos/a.493996352754/10157350213777755/?type=1&theater> (Consulta: 20/05/2019)

plataforma digital. Además, aunque no se había planteado en un primer momento en la ficha de análisis, en el apartado «Otros» se incluyeron en todas las formaciones los mítines, pues en estos los políticos tienen ocasión de hablar con sus simpatizantes e intercambiar impresiones.

Bloque III: Toma de Decisiones y Colaboración

El último nivel analizado con relación a la apertura de los partidos políticos fue el de Toma de decisiones y Colaboración. Solamente un partido alcanzó un nivel aceptable –y de forma muy justa– en este bloque y fue Podemos, con un 54,76% de indicadores cumplidos (23). A continuación, el PSOE alcanzó el 35,71% (15); Ciudadanos, el 28,57% (12); y el PP, el 16,6% (7). En esta ocasión, la media de todos los partidos estuvo muy por debajo de lo deseado, con solo un 33,92% de los indicadores de este estudio cumplidos. Además, la diferencia entre la puntuación de Podemos, que no fue excesivamente alta, y el resto de formaciones fue especialmente notable, ya que llegó incluso a triplicar la del Partido Popular.

Gráfico 4. Resultados del Bloque III de apertura de los partidos políticos (Toma de decisiones y Colaboración)



Fuente: elaboración propia

Al igual que en el bloque anterior, la primera parte de este análisis consistió en comprobar si los partidos políticos mencionaron la toma de decisiones y la colaboración en sus estatutos. Lo hicieron el PSOE, Podemos y Ciudadanos. Estas tres formaciones contaron con procesos de democracia interna y lo mencionan en los estatutos. La colaboración aparece mencionada en artículos

que hacen referencia a la capacidad de la ciudadanía y los afiliados de participar en campañas electorales, en distintas actividades de los partidos, y económicamente, entre otros.

El PP, por su parte, solo lo hizo parcialmente, haciendo alusión al proceso de democracia interna para elegir al último candidato a la Presidencia del Gobierno –cuyo proceso solamente fue establecido para esa ocasión–, a los derechos de los afiliados a colaborar en actividades como las campañas electorales y a la capacidad de expertos para ofrecer su conocimiento y colaborar con las diferentes comisiones del partido.

En cuanto a la regulación de estos conceptos, todos los partidos explicaron en sus reglamentos los procesos de toma de decisiones con los que cuentan, pero ninguno detalla las iniciativas de colaboración con el partido y su funcionamiento, por lo que solo se cumplió este elemento de forma parcial.

Como el nombre de este bloque indica, se estudiaron dos partes diferenciadas, la de Toma de decisiones y la de Colaboración. La primera parte del análisis comenzó analizando los procesos de democracia interna de los partidos políticos, que se considera uno de los componentes necesarios para su apertura. En el Partido Socialista, Podemos y Ciudadanos se observaron procesos regulados para elegir democráticamente al candidato a la Presidencia del Gobierno, como en las diferentes autonomías y localidades de España. En cambio, en el Partido Popular solo se halló el sistema que se llevó a cabo para elegir al último candidato a la Presidencia del Ejecutivo nacional –Pablo Casado– en el 18º Congreso Popular, celebrado en febrero de 2017⁶⁵. Por tanto, solo cumplió parcialmente con la existencia de un proceso para elegir la candidatura a la Presidencia y no cumplió la que mide los procesos para otras candidaturas.

⁶⁵ Información disponible en:

http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_definitivos.pdf (Consultado: 21/05/2019)

A continuación, se estudió si los partidos pusieron a disposición de la ciudadanía ciertas iniciativas. Ni el Partido Popular ni Ciudadanos realizaban consultas ciudadanas; el PSOE, por su parte, recientemente había realizado una consulta a la ciudadanía, aunque no estaba regulado completamente el sistema por el que se eligen qué temas se consultan ni cuál es el sistema para todas ellas. En esta última ocasión, el PSOE consultó a la militancia si quería en 2016 un acuerdo para tratar de formar el Gobierno.

Imagen 28. Consulta del PSOE en su página web



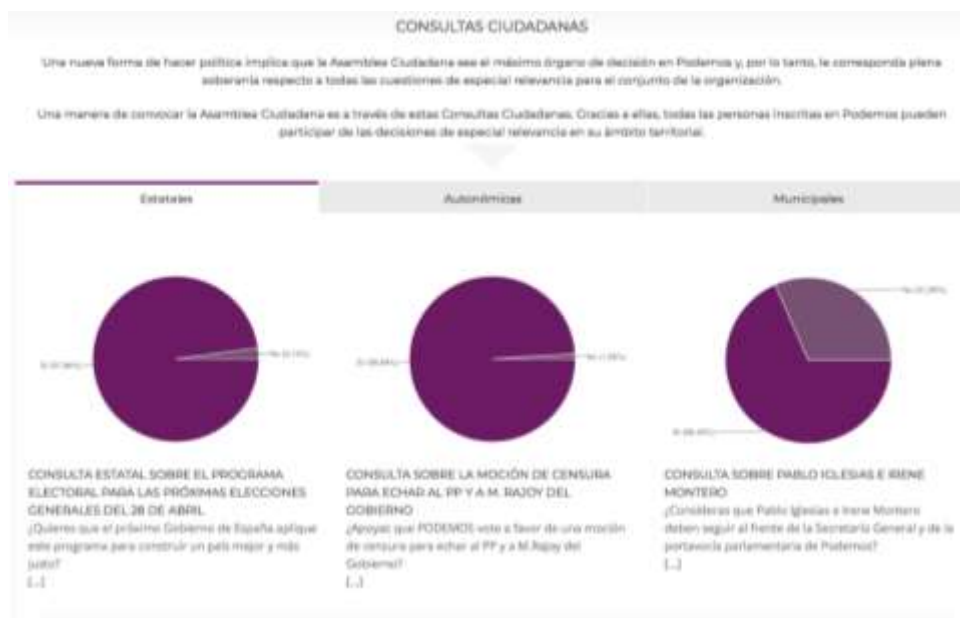
Fuente: <https://www.psoe.es/consulta-acuerdo-de-gobierno/> (Consulta: 21/05/2019)

En Podemos sí se halló un sistema de consultas a sus inscritos, utilizado con frecuencia, a través de su portal de participación y, además, los resultados son dados a conocer en su página web. Así, la formación ha consultado a la ciudadanía temas especialmente polémicos, como su apoyo a la moción de censura realizada a Mariano Rajoy por el Partido Socialista o la continuidad de Pablo Iglesias e Irene Montero al frente del partido, tras su polémica compra de un chalet en la sierra de Madrid⁶⁶.

⁶⁶ Información disponible en: https://www.eldiario.es/politica/consulta-Iglesias-Montero-participacion-Podemos_0_775872669.html (Consulta: 21/05/2019)

A esto hay que sumar el proceso de deliberación de Podemos, ya mencionado en el apartado anterior, en el que si una propuesta tiene suficientes apoyos –del 10% de los inscritos–, se realiza un referéndum al respecto.

Imagen 29. Resultados de las consultas de Podemos en su página web



Fuente: <https://podemos.info/consultasciudadanas/> (Consulta: 21/05/2019)

En cambio, no se localizó ningún partido político que realizara recogidas de firmas a la ciudadanía para poder proponer una Iniciativa Legislativa Popular.

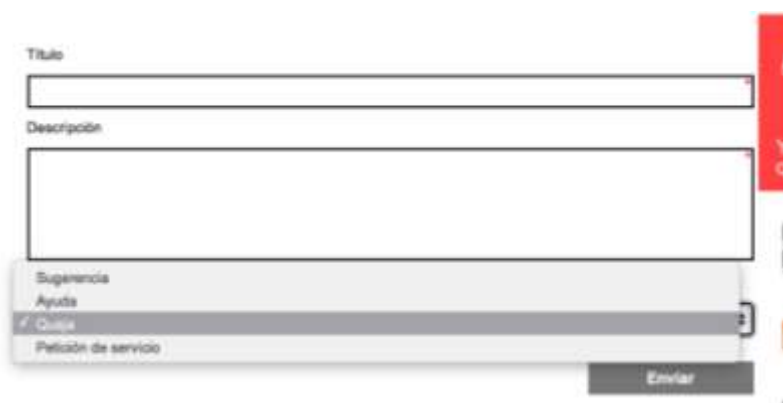
Respecto al uso de aplicaciones digitales de toma de decisiones, ningún partido, salvo Podemos, contó con NVotes o Appgree. Podemos sí utiliza NVotes para algunas consultas, así como un *software* libre llamado Consul, por lo que este se añadió a la opción de «Otros».

Tras haber estudiado la primera parte de este bloque, se analizaron las iniciativas de colaboración con la ciudadanía de los partidos políticos. La primera de las propuestas de esta tesis doctoral es la colaboración en el programa electoral del partido. Ningún partido permitió que los afiliados o inscritos pudieran proponer medidas para el programa antes de procesos electorales, aunque Podemos sí contó con un sistema para que los inscritos dieran el visto bueno (o no) al programa ya escrito por la formación, por lo que se consideró que se cumple parcialmente. Poder colaborar a la hora de realizar el programa electoral

podría aportar medidas innovadoras y realistas y haría que este tuviera una mayor legitimidad para el electorado del partido.

Solo el PSOE tuvo un sistema para realizar quejas o sugerencias dentro de la plataforma MiPSOE. El resto de partidos solo ofrecieron esta posibilidad a través del correo electrónico genérico. En cambio, los socialistas permitían enviar un mensaje a través de este portal en el que puedes seleccionar entre las opciones «Queja», «Sugerencia», «Ayuda», y «Petición de servicio».

Imagen 30. Herramienta de quejas y sugerencias del PSOE

The image shows a web form for submitting suggestions or complaints. It features a 'Título' (Title) text box, a larger 'Descripción' (Description) text area, and a dropdown menu with four options: 'Sugerencia', 'Ayuda', 'Queja', and 'Petición de servicio'. The 'Queja' option is currently selected. A red vertical bar is visible on the right side of the form, and a 'Enviar' (Send) button is located at the bottom right.

Fuente: <https://mipsoe.es/SitePages/Sugerencias.aspx> (Consulta: 21/05/2019)

También el PSOE fue el único partido que en su plataforma de participación contó con un espacio dedicado a hacer encuestas. Sin embargo, la última que se encontró pertenecía a 2014, por lo que el partido solo cumplió con este elemento parcialmente.

Ninguna formación tuvo herramientas de envío de materiales ni de *crowdsourcing*, ni iniciativas *wiki* para nutrirse del conocimiento de sus simpatizantes. Además, ninguno publica en su página web aplicaciones o iniciativas que hayan reutilizado sus datos, algo que impulsaría la reutilización de información, es decir, el uso de la transparencia por parte de la ciudadanía.

Respecto a la colaboración en campañas electorales, Podemos fue el único que promocionó en su web la colaboración en campañas *offline*. En las redes sociales, en cambio, el PP fue el único que solo promocionó las etiquetas utilizadas en las redes sociales, mientras que el PSOE, Podemos y Ciudadanos

contaron con redes organizadas de voluntarios que se dedican promocionar los mensajes de los partidos en sus redes sociales.

Este estudio también planteó la posibilidad de colaborar en campañas de acción social. Podemos fue una vez más el único partido que ofreció un servicio llamado IMPULSA, cuyo objetivo es desarrollar proyectos sociales innovadores y que está financiado con el excedente de los cargos públicos de la formación. A esta iniciativa se pueden presentar tanto entidades sin ánimo de lucro como Círculos y Consejos Ciudadanos del partido que promuevan actividades sociales en sus territorios⁶⁷.

Por último, se estudió la celebración de eventos *offline* por parte de las formaciones para colaborar con la ciudadanía. No se encontró ningún partido político que realizase laboratorios de innovación, talleres de trabajo o actos similares.

Apertura de los partidos políticos españoles: primeros pasos para un largo camino

Este estudio constituye una primera muestra de la apertura de los partidos políticos, cuya metodología pretende seguir evolucionando con el tiempo. En este sentido, se quiso comprobar el cómputo de indicadores obtenidos por las formaciones escogidas en cada uno de los bloques y también de forma global.

En esta primera muestra, solo hubo un partido político que no alcanzó un nivel aceptable y fue Ciudadanos, con un resultado final del 49,37% (Transparencia, 57,08%; Deliberación, 26,31%; Toma de decisiones y Colaboración, 28,57%). Aunque sí estuvo cerca de llegar al nivel aceptable, resultó especialmente llamativa la diferencia entre el desarrollo de su apertura informativa respecto a los procesos participativos y colaborativos.


⁶⁷ Información disponible en: https://impulsa.podemos.info/wp-content/uploads/2017/06/Bases_Impulsa_Versión_170629.pdf (Consulta: 21/05/2019)

El Partido Popular, por su parte, alcanzó un nivel aceptable de forma algo justa, con un 54,35% (Transparencia, 62,59%; Deliberación, 50%; Toma de decisiones y Colaboración, 16,6%). El Partido Socialista estuvo por encima del 60%, también en un nivel aceptable, con un 63,53% (Transparencia, 69,58%; Deliberación, 57,89%; Toma de decisiones y Colaboración, 35,71%).

Podemos fue el único partido que logró un resultado bueno, según los parámetros de la metodología, por encima del 65%, y que, además, aprobó todos los bloques del estudio. La media final fue de un 66,74% (Transparencia, 69,28%; Deliberación, 65,78%; Toma de decisiones y Colaboración, 54,76%).

Por tanto, aunque tanto el Partido Popular como el Partido Socialista tuvieron una media aceptable, según lo establecido en esta metodología, ninguno aprobó el tercer bloque del estudio. Es por ello por lo que se valora especialmente el esfuerzo de Podemos por tener todos los bloques suficientemente desarrollados.

Tabla 17. Resultado final de cada sección de la apertura de los partidos políticos (indicación del valor máximo junto al nombre de la sección) y porcentaje obtenido en cada bloque

				
Transparencia (valor máximo: 212)	132,7 62,59%	148,52 69,58%	146,89 69,28%	122,15 57,08%
Deliberación (valor máximo: 38)	19 50,00%	22 57,89%	25 65,78%	10 26,31%
Toma de decisiones y Colaboración (valor máximo 42)	7 16,60%	15 35,71%	23 54,76%	12 28,57%
Total (valor máximo: 292)	158,7 54,35%	185,52 63,53%	194,89 66,74%	144,15 49,37%

Fuente: elaboración propia

5. Apreciaciones finales del estado de los partidos políticos abiertos

Conocer el nivel de apertura de los partidos políticos españoles es uno de los principales objetivos de esta tesis doctoral. Dada su relevancia, en primer lugar, se quiso realizar una guía de buenas prácticas a través de un estudio Delphi, con la ayuda de una veintena de expertos en materias de transparencia, participación y colaboración. A continuación, esta guía se tradujo en una metodología para poner a prueba la apertura de las formaciones. Tras realizar el análisis planteado anteriormente, se pudo confirmar la primera hipótesis, que indicaba que la transparencia informativa alcanzaría un nivel aceptable. En este sentido, la media de todos los partidos políticos en este estudio fue del 64,88%.

También se cumplió parcialmente la segunda hipótesis, que señalaba que los partidos aún están lejos de ser abiertos porque sus resultados en los bloques de la Deliberación y la Toma de decisiones y Colaboración iban a estar menos desarrollados. Así, el único partido que no tuvo la media total aprobada fue Ciudadanos, pero sí que es cierto que los bloques II y III estuvieron menos desarrollados. El de deliberación estuvo aprobado de una forma muy ajustada, solo con un 50%, y el de Toma de decisiones y Colaboración, suspenso con el 33,92%. De hecho, Podemos fue el único que aprobó el tercer bloque.

La tercera hipótesis de este estudio queda rechazada, pues esta planteaba que los partidos políticos se centrarían más en cumplir con la Ley de Transparencia que en otros parámetros planteados en el análisis de contenido. Así, tras realizar el estudio, se comprobó que no fue el apartado de publicidad activa que más priorizaron las formaciones –salvo Podemos, con un 92,85%–, sino que estuvieron por encima el de Cuentas del partido (85,41%) y el de Información institucional (85,41%).

Tabla 18. Porcentajes totales obtenidos en los apartados de publicidad activa

Publicidad activa	Total
Exigencias de la Ley de Transparencia	69,64%
Información institucional	79,54%
Procedimientos y organización interna	56,94%
Datos relacionados con la comunicación corporativa	59,72%
Cuentas del partido	85,41%





Fuente: elaboración propia

En cuanto a las preguntas de investigación, se responderán a continuación:

1. ¿Cómo se desarrollan los pilares de los partidos abiertos en las páginas webs de las formaciones políticas?

El pilar de la Transparencia es el más desarrollado por los partidos políticos en sus páginas web, con una media del 64,88%, seguido del de Deliberación, con un 50%, y, por último, el de Toma de decisiones y Colaboración, con un 33,92%, como se puede ver en la siguiente tabla.

Tabla 19. Porcentaje obtenido por los partidos y en total en cada bloque del estudio

					Total
Bloque I: Transparencia	62,59%	69,58%	69,28%	57,08%	64,88%
Bloque II: Deliberación	50,00%	57,89%	65,78%	26,31%	50,00%
Bloque III Toma de decisiones y Colaboración	16,60%	35,71%	54,76%	28,57%	33,92%
Total	54,35%	63,53%	66,74%	49,37%	58,49%

Fuente: elaboración propia

2. ¿Qué carencias informativas se detectan en el estudio de caso?

Los partidos políticos, aunque hayan avanzado en su transparencia informativa, aún tienen mucho que mejorar. Para esta tesis doctoral, el aspecto que más desarrollo requiere es el acceso a la información. Los partidos políticos actualmente no cuentan con un sistema apropiado para solicitar información, con plazos de resolución y una regulación al respecto. Las formaciones únicamente disponen de correos electrónicos a los que la ciudadanía puede escribir para pedir datos, pero no se garantiza que esas preguntas vayan a ser respondidas.

La accesibilidad de los datos también es mejorable, pues se deben priorizar los formatos reutilizables respecto a los PDF y al texto. También es necesario contar con mejores buscadores –en especial Ciudadanos, que no dispone de uno, y Podemos, que debe mejorarlo–, en los que se pueda buscar por temática, fecha y tipo de contenido.

Sería recomendable que todos los partidos políticos publicasen la información que se indica en la Guía de buenas prácticas. Algunos de los elementos que no se han hallado son las agendas del presidente del partido, así como de los altos cargos, las actas de reuniones y la información relativa a la comunicación corporativa (el PSOE fue el que más desarrolló este apartado).

Además, para garantizar la rendición de cuentas a la ciudadanía, resultaría ejemplar que las formaciones realizaran un escrutinio de su propio programa electoral, para favorecer así el cumplimiento de las iniciativas que proponen.

3. ¿Cómo fomentan los partidos la participación y la colaboración en sus páginas web?

En este análisis se encontraron iniciativas muy interesantes que fomentan la deliberación, participación y la colaboración, entre las que se destacan las siguientes:

- Plataforma de propuestas de Podemos (Iniciativas Ciudadanas Populares), en las que los inscritos pueden hacer propuestas a la formación y recibir el apoyo y el *feedback* de otros inscritos. Supone una

plataforma muy interesante para que la formación conozca los intereses de los inscritos respecto a la actividad de la formación, que les ayuda a guiar sus decisiones. Además, si las propuestas reciben el apoyo del 10% de los inscritos, se hace un referéndum vinculante, lo cual otorga un importante poder a los usuarios respecto a las medidas tomadas por el partido político.

- Foros de debate, donde los usuarios pueden intercambiar opiniones sobre las temáticas que deseen (Podemos). En este caso, no solo se discuten ideas que afectan a la actividad del partido político, sino a cuestiones de actualidad y otros temas de interés para los usuarios. Esto puede aportar información sobre las cuestiones que preocupan a los inscritos de la formación, para poder plantearse medidas al respecto, por ejemplo, en el programa electoral.
- Consultas ciudadanas (PSOE y, sobre todo, Podemos). Se trata de la fórmula clásica de toma de decisiones, en la cual los inscritos pueden votar de forma vinculante una medida que afecta a la formación. Puede servir para legitimar decisiones, aunque los partidos deben actuar de forma objetiva y no hacer preguntas manipuladoras o que sirvan para justificar decisiones ya tomadas.
- Redes de voluntarios para extender el mensaje del partido en las redes sociales (PSOE, Ciudadanos y Podemos). Permite organizar a los simpatizantes para hacer que los partidos políticos alcancen más relevancia en las redes sociales, como aparecer en los *trending topics* de Twitter.
- Herramienta para enviar quejas y sugerencias (PSOE). Resulta especialmente útil para que la formación pueda mejorar aspectos en los que falla respecto a sus actividades con los inscritos. También pueden incluir nuevas medidas que sugieran los usuarios cuando las consideren importantes.
- Plataforma para fomentar el apoyo a causas sociales (IMPULSA, de Podemos). Permite desarrollar proyectos con proyección social con el excedente de los cargos públicos electos de la formación. Se premian

iniciativas promovidas por organizaciones sin ánimo de lucro y también por los Círculos y los Consejos Municipales de Podemos.

Todas estas iniciativas, que se han explicado ya anteriormente, son muy interesantes, aunque aún falta desarrollarlas, junto a muchas otras iniciativas que se proponen en la Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos. Aun así, es necesario que los partidos políticos sean conscientes de que fomentan estas iniciativas y no confundir a la ciudadanía. Por ejemplo, si están promoviendo el debate, las formaciones no deben dar una falsa idea de toma de decisiones a la ciudadanía.

4. ¿Cuáles son las diferencias entre unos partidos y otros?

Todos los partidos políticos coincidieron en el desarrollo de la transparencia por encima de la deliberación y de esta por encima de la toma de decisiones y la colaboración –salvo Ciudadanos, que tuvo un porcentaje muy bajo en las dos últimas–. En lo que se diferencian, por tanto, es en el nivel de desarrollo y en algunos aspectos formales. Así, Podemos fue el partido más abierto, con un 66,74% de los indicadores cumplidos y con todos los bloques aprobados (Transparencia y Deliberación, por encima del 65%). En cambio, ni el PP ni el PSOE aprobaron el último bloque de Toma de decisiones y Colaboración.

5. ¿Qué innovaciones tecnológicas se han hallado en el estudio que puedan servir como referencia en un futuro?

En este estudio se han encontrado pocas herramientas que hayan llamado la atención por lo innovadoras que son. En este sentido, ningún partido ha utilizado la inteligencia artificial para fomentar la apertura de los partidos políticos. Resultaría especialmente interesante, en este sentido, que las formaciones políticas desarrollaran nuevas estrategias apoyadas por las tecnologías, y cuyas capacidades aún pueden ofrecer beneficios tanto a la clase política como a la ciudadana.

CAPÍTULO 5. LA TRANSPARENCIA COMO ESTRATEGIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESPAÑOLES

1. Introducción: Los partidos políticos como emisores de su transparencia

La transparencia ha alcanzado una importante presencia y relevancia en el argumentario de los principales partidos políticos españoles, así como en su organización y en sus estrategias políticas. Tanto como medida para combatir la corrupción como para fomentar las buenas prácticas en la clase política, este concepto se ha introducido en el discurso y en las propuestas realizadas por las formaciones en los últimos años de una forma notable. Es por ello por lo que se quiere explorar su desarrollo, así como los argumentos de los políticos para defender la apertura informativa como una de sus principales estrategias.

Para estudiar las estrategias de los partidos relacionadas con la transparencia, se ha diseñado una metodología en la que se han tenido en cuenta los siguientes intereses:

- Conocer las intenciones de las principales formaciones españolas a la hora de promocionar la transparencia y la percepción sobre el estado de la apertura informativa en España a través de entrevistas en profundidad a los responsables de la transparencia en los partidos políticos.
- Analizar las propuestas realizadas por los partidos políticos con respecto a la transparencia en sus programas electorales.
- Comprobar las medidas llevadas al Congreso de los Diputados por parte de los diferentes partidos políticos con respecto a la transparencia.

Con los resultados que se obtengan de estas investigaciones, se pretende alcanzar conclusiones acerca de la importancia de la transparencia en las

estrategias de los partidos políticos españoles y sobre rendición de estos en cuanto a las problemas y compromisos que hayan realizado.

En los siguientes epígrafes se mostrará la metodología diseñada para responder a los anteriores puntos. Este capítulo se estructura de la siguiente forma: En primer lugar, se mostrarán los objetivos de cada análisis o estudio; a continuación, se expresarán las hipótesis concretas para cada parte de la investigación; se explicará de forma detallada el diseño de cada método elegido y las muestras seleccionadas para ello; se indicarán los límites de cada parte de la investigación empírica; tras haber realizado cada parte de la investigación, se expondrán en cada caso los resultados obtenidos en el estudio concreto; por último, se manifestarán las apreciaciones finales de este capítulo en base a los resultados.

2. Entrevistas en profundidad a los responsables de transparencia

2.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra

Los objetivos de este capítulo de la tesis son comprobar si la transparencia se ha convertido en una parte importante del discurso de los partidos políticos españoles y conocer cuáles son las estrategias planteadas por las formaciones para alcanzarla. Se quiere comprobar cuál es el punto de vista de las formaciones en este sentido y para ello se han realizado entrevistas en profundidad a los responsables de transparencia de cada partido.

La realización de estas entrevistas contó con los siguientes objetivos secundarios:

- Conocer la organización interna de cada partido para gestionar la transparencia, así como la estructura interna que se encarga de esta tarea y sus diversas estrategias para fomentarla.
- Investigar la relevancia de la transparencia en el día a día de los partidos políticos.

- Estudiar las connotaciones de este concepto para cada partido, la importancia que le dan y sus intenciones al respecto.
- Identificar la percepción de cada formación en cuanto al grado de apertura informativa que tiene cada partido político y de la propia formación.
- Conocer el camino que quiere seguir cada partido en cuanto a la transparencia, las propuestas para el futuro y sus sensaciones respecto al desarrollo de las nuevas tecnologías en relación con la transparencia.

Para este estudio de caso, se han seleccionado aquellos responsables de transparencia de los partidos políticos con un grupo parlamentario propio en el Congreso de los Diputados en la XII Legislatura que se habían presentado a las Elecciones Generales de 2016 a nivel estatal. En este sentido, no se contó con aquellos que solo se presentaban en un territorio del país, como es el caso del Partido Nacionalista Vasco y de Esquerra Republicana de Catalunya. Por tanto, se seleccionaron cuatro partidos políticos: Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español, Podemos y Ciudadanos.

En la mayoría de los casos, el responsable de transparencia estaba definido en el organigrama del partido. Sin embargo, hubo circunstancias que obligaron a entrevistar a otras personas:

En el caso Partido Popular, que no contaba con tal cargo antes de julio de 2018, desde el propio partido se seleccionó a una persona para realizar la entrevista. Sin embargo, las circunstancias internas del partido –ocasionadas por la moción de censura a Mariano Rajoy y su posterior dimisión como presidente del Partido Popular– transformaron por completo la estructura y la ejecutiva de la formación, de modo que este hecho retrasó la entrevista. El 26 de julio de 2018, se hizo pública la nueva ejecutiva en la que sí se nombró a un secretario de Transparencia, César Sánchez⁶⁸.

⁶⁸ Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-26/comite-ejecutivo-nacional-partido-popular-casado_1597754/ (Consulta: 25/01/2019)

En el caso de Ciudadanos, por su parte, el responsable sí estaba definido en el organigrama y se trataba de Toni Cantó⁶⁹, pero cuando el partido concertó la entrevista, citaron al secretario de Finanzas, Carlos Cuadrado.

Tabla 20. Selección de la muestra para las entrevistas en profundidad

Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados		Partido político	Responsables entrevistados/as
Grupo Parlamentario Popular en el Congreso		Partido Popular (PP)	César Sánchez Pérez. Secretario de Transparencia del Partido Popular
Grupo Socialista	Parlamentario	Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	Odón Elorza González. Secretario de Área de Transparencia y Democracia Participativa de la CEF-PSOE
Grupo Confederal Podemos	Parlamentario de Unidas	Unidos Podemos (UP)	Daniel de Frutos. Responsable de Finanzas y Transparencia de Podemos. Sofía de Roa. Técnica de Transparencia de Podemos
Grupo Ciudadanos	Parlamentario	Ciudadanos (C's)	Carlos Cuadrado. Secretario de Finanzas de Ciudadanos

Fuente: elaboración propia.

2.2. Hipótesis específicas

La hipótesis en la que se basa esta parte del trabajo de campo parte de la idea de que la transparencia en los últimos años ha pasado a ser uno de los pilares del ideario de todos los partidos políticos españoles. Estas entrevistas en profundidad pretenden demostrar ese hecho. La segunda hipótesis afirma que parte de este interés por la transparencia en los últimos años tiene que ver con la aparición de numerosos y conocidos casos de corrupción. En cuanto a la

⁶⁹ Información disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/equipo> (Consulta: 30/05/2018)

tercera hipótesis, se piensa que cada responsable de los partidos políticos va a ver la transparencia de su formación en un nivel muy elevado respecto al resto.

A través de las entrevistas se pretende también dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se organizan los partidos políticos para gestionar la transparencia?
- ¿Cuenta cada partido con un plan o programa de transparencia? En caso afirmativo, ¿cómo son y cuáles son los pasos que quieren dar en el futuro?
- ¿Qué definición da cada partido a la transparencia?
- ¿Qué motivaciones tiene cada partido para desarrollar la transparencia?
- ¿Qué concepto tienen de la legislación actual? ¿Qué posibles mejoras contemplan?

2.3. Descripción de la investigación

Para este estudio de caso, se ha optado por combinar dos técnicas para la realización de entrevistas: la semiestructurada y en profundidad. De este modo, se contó con un guion de preguntas que se pretendían contestar de una forma muy detallada, pero con la libertad del interlocutor para indagar o hacer hincapié en los detalles que considere oportunos. Al ser semiestructurados, gozaron de una gran flexibilidad (Valles, 2002). Además, se optó por este tipo de entrevistas en lugar de cuestionarios, por el valor que tienen en la realización de trabajos descriptivos. Según Wengraf (cit. Valles, 2002: 44), la entrevista semiestructurada en profundidad implica «un proceso tanto (...) de construcción como de verificación de teoría, dentro de una misma sesión o de una serie de sesiones».

Tras haber seleccionado a los entrevistados, se diseñó un tipo de entrevista que varió ligeramente según el partido al que perteneciera cada interlocutor, debido a la estructura de cada formación y a detalles de los que se tuviera constancia y que fueran relevantes para la entrevista. El guion se dividió en las siguientes

partes, que estaban sujetas a posibles cambios durante la realización de la entrevista:

1. Organización del partido: Las preguntas tuvieron que ver con la estructura que cuenta cada formación para gestionar la transparencia, el sistema que utilizan, el número de personas implicadas, la actualización de los datos y el papel que cumple el responsable de la transparencia de cada partido. También se quisieron saber las ventajas que había aportado la transparencia a los partidos políticos, así como los inconvenientes y/o problemas que habían derivado de esta.
2. Transparencia como parte del ideario del partido político: Se trató de indagar en el concepto que cada responsable de los partidos políticos tenía acerca de qué es la transparencia, las motivaciones de las formaciones para fomentar la apertura de información y las consecuencias que esto puede tener. Asimismo, se preguntó sobre la percepción que tienen acerca de la situación de la transparencia en España y, en concreto, de los partidos políticos.
3. El futuro de la transparencia en España: En este último apartado se intentó elaborar un diagnóstico sobre la situación de la transparencia en España en los próximos años. Se indagó especialmente en los proyectos venideros que estuvieran relacionados con esto, en la propuesta de futuras reformas de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, así como en iniciativas innovadoras sobre la apertura de información por parte de cada partido.

Al ser semiestructurada, también se tuvieron en cuenta aquellas cuestiones a los que los responsables de los partidos quisieran hacer referencia a lo largo del desarrollo de las entrevistas.

2.4. Resultados de las entrevistas en profundidad a los partidos políticos

En este apartado, se muestran los resultados extraídos de las entrevistas realizadas a los cuatro principales partidos políticos en España: Partido Popular,

Partido Socialista, Podemos y Ciudadanos. Todas las entrevistas se realizaron entre los meses de mayo y octubre de 2018.

Tabla 21. Detalles sobre las entrevistas realizadas a los responsables de la transparencia de los partidos políticos

Partido político	Persona/s entrevistada/s	Cargo	Duración de la entrevista	Fecha
Partido Popular	César Sánchez	Secretario de Transparencia	Enviada a través de correo electrónico	8 de octubre de 2018
Partido Socialista	Odón Elorza	Secretario del área de Transparencia y Democracia Participativa	51 minutos	7 de junio de 2018
Unidas Podemos	Daniel de Frutos Sofía de Roa	Responsable de Finanzas Técnica del Portal de Transparencia	45 minutos	18 de mayo de 2018
Ciudadanos	Carlos cuadrado	Secretario de Finanzas	53 minutos	14 de septiembre de 2018

Fuente: elaboración propia

Cabe destacar algún aspecto de las entrevistas:

- La entrevista al Partido Popular fue la que más se retrasó por motivos internos del partido. En 2018, tras la moción de censura a Mariano Rajoy, la ejecutiva del partido cambió por completo y atravesó unos procesos de elecciones primarias por primera vez en la historia de la formación. Además, como se indica en la tabla, esta entrevista fue la única que se contestó por correo electrónico.

- En el caso del PSOE, la entrevista se realizó días después de la moción de censura a Mariano Rajoy y, por tanto, el Partido Socialista acababa asumir el Gobierno de España.
- La entrevista de Podemos, a petición de los responsables, no fue grabada.
- Ciudadanos fue una de las formaciones a las que resultó más difícil acceder para realizar la entrevista. En un principio, el partido solamente quiso responder al cuestionario a través de correo electrónico, pero, después de tres meses, accedieron a hacer la entrevista en persona.

En este apartado se explicará, en primer lugar, cómo se organiza cada partido político en cuanto a su transparencia. A continuación, se explorará la introducción de la transparencia en el ideario de las formaciones, así como su percepción de la realidad actual. Por último, se observarán las perspectivas de futuro de cada partido.

Organización interna de los partidos políticos respecto a la transparencia

Los partidos políticos cuentan con diferentes métodos y rutinas para trabajar la transparencia en sus portales digitales. Por un lado, están los partidos que tienen un departamento que se dedica a recopilar la información para publicarla en el portal de transparencia y, por otro lado, hay partidos que tienen repartidas las tareas.

El Partido Popular se identifica con la primera forma, pues existe un departamento, el de Comunicación, encargado de gestionar el portal de transparencia, aunque no por ello «se pierde la labor transversal de la transparencia» (entrevistado PP). La forma de organizar la transparencia consiste en la revisión periódica de la información del portal de transparencia, de modo que en Comunicación solicitan los datos necesarios a los diferentes departamentos y el proceso está constantemente actualizado. De este modo, tienen un equipo dentro de dicho departamento que actualiza la información puntualmente, aunque «es una materia en la que participa todo el Partido Popular». Esto es así porque cada área se dedica a aportar su información a

Comunicación, aunque luego sea esta la que la gestione. Por tanto, la formación académica y profesional de este equipo de personas encargadas de la transparencia es la específica de aquellos que trabajan en el área de Comunicación.

En el Partido Socialista, en cambio, se entiende la transparencia de una forma «transversal». Esto quiere decir que no existe un departamento dedicado exclusivamente a la publicación de la información relativa a la transparencia, sino que cada departamento se organiza de una forma diferente y difunde dichos datos en la página web cuando considera oportuno. Tampoco hay, por tanto, personal dedicado a tiempo completo a tareas de transparencia (entrevistado PSOE).

La información del PSOE está centralizada y se envía a un *webmaster*, «que va alimentando y actualizando la web» y su formación tiene que ver con la informática. Aun así, el entrevistado del PSOE reconoció que hay áreas en las que la transparencia cobra una especial relevancia, como la suya o las que están relacionadas con la economía y la financiación. Algunas informaciones se remiten directamente al área de Prensa y Comunicación del PSOE, mientras que otras, como las relativas a los datos patrimoniales y económicos, se envían para su incorporación en la página web al departamento de Gerencia. «Otras informaciones me vienen a mí como secretario del área de Transparencia y Democracia Participativa» (entrevistado PSOE).

El portal de transparencia del PSOE existe con sus características actuales desde el año 2014. Para ello, se siguieron «las recomendaciones de varios organismos» y se creó el portal específico de transparencia –como una sección independiente dentro de la página, ya que anteriormente solo existía la web– «donde hay información sobre cómo funciona el partido y donde se publica la información económica y financiera y de cargos públicos». En este sentido, se entiende que el partido separa la información general de la información de transparencia en dicho portal. De acuerdo con el catálogo de información presente en la web del PSOE, estos datos se van actualizando y ampliando

regularmente. Otras cuestiones se actualizan «con menos asiduidad» (entrevistado PSOE).

Imagen 31. Vista general del portal de transparencia del Partido Socialista



Fuente: <http://www.psoe.es/transparencia/>

En cuanto a la preparación y formación del personal del PSOE respecto a la transparencia, no existe una formación específica. «Es una formación que se va adquiriendo y que data de pocos años atrás. Los miembros tienen formaciones diversas y así pueden atender a diferentes funciones», (entrevistado PSOE).

La página web de Podemos tiene dos apartados principales, el general (Podemos.info), gestionado por diferentes secciones, entre ellas la de Comunicación, Redes Sociales y Organización; y el portal de transparencia, que es gestionado por la sección de Finanzas y Transparencia. Daniel de Frutos y Sofía de Roa son los miembros de este departamento e indicaron que el portal de transparencia de Podemos se divide en tres partes:

1. Cuentas claras: donde se publican los gastos, ingresos, personal contratado y cuentas anuales a nivel estatal, autonómico, así como de los principales grupos parlamentarios.
2. Cargos públicos: en este apartado se publica la biografía de estos, sus declaraciones de bienes, donaciones, funciones y agenda.
3. Órganos Internos: se difunden las actas del Consejo Ciudadano y la información relativa a los cargos internos del partido

Imagen 32. Vista del índice del portal de Transparencia de Podemos



Fuente: <https://transparencia.podemos.info/>

La función del portal de transparencia «está principalmente dirigido a la actualización de la información» que está presente en él. El trabajo, por tanto, consiste en lo siguiente: los encargados del portal recopilan la información procedente de los diferentes territorios y grupos parlamentarios y, a continuación, la organizan y publican. En el caso de Podemos este departamento (Transparencia y Finanzas) no solo se dedica a lo relativo al portal de transparencia, sino que tiene otras funciones (entrevistados Podemos):

- Fiscalización de las cuentas de la formación.
- Campañas de comunicación de microcréditos y *crowdfunding* durante campañas electorales.

La entrevistada de Podemos es la única empleada que se dedica a coordinar el portal, a lo que se suman las personas de cada territorio que desempeñan las funciones de transparencia y le envían a ella la información. Por tanto, en este caso la transparencia no se aplica de una forma transversal por parte de todos los departamentos del partido, sino que es la técnica la que se ocupa de la función de transparencia en el partido y recoge los datos para, posteriormente, gestionarlos y publicarlos. La formación de la técnica de Podemos es de periodista especializada en la comunicación digital.

Según el entrevistado de Ciudadanos, al nacer en la era de Internet, su partido ve la transparencia como algo esencial y siempre han tenido la vocación de ser transparentes. En este sentido, la formación no cuenta con una persona o un departamento responsable de coordinar la transparencia, sino que «cada secretaría lo tiene asumido y tienen una persona que se encarga de que todos sus documentos, sus protocolos, sus procesos se envíen a la Secretaría de Comunicación –al igual que en el caso del PP–, que es la que la hace transparente y la hace llegar a las redes para que cualquier ciudadano pueda

acceder a ello» (entrevistado Ciudadanos). Por ello, no existe ningún órgano específico, sino que cada secretaría asume su trabajo y desde Comunicación lo difunden como consideran oportuno.

Las personas encargadas de la transparencia en cada secretaría de Ciudadanos envían normalmente las informaciones a la Secretaría de Comunicación, donde realizan una revisión ortográfica y se maqueta con el diseño corporativo cada documento que se va a hacer público. A continuación, se publica desde ese departamento. En ocasiones, las informaciones no pasan por Comunicación, sino que se difunden en bruto porque no hace falta ningún diseño o maquetación, como en el caso de los informes del Tribunal de Cuentas. El partido cuenta, además, con un *webmaster* de una empresa externa para la gestión de la página web.

En cuanto a la formación de las personas responsables de la apertura informativa de cada secretaría en Ciudadanos, no tienen ninguna formación específica en transparencia, sino que en cada caso tienen un perfil concreto y relacionado con la secretaría en la que trabajan, ya sea sobre cuestiones económicas o sobre temática sanitaria. Aun así, aseguraron que eso no es un problema, porque tienen muy asumida la necesidad de ser transparentes en todo el partido (entrevistado Ciudadanos):

«Nos ha sido fácil porque desde los orígenes, todo lo hemos publicado en la página web. Fuimos el primer partido que empezamos a publicar cosas en las páginas web, quizá porque nacimos en ese momento. Fuimos los primeros en que todos nuestros documentos, acuerdos, actas, estuvieran en Internet al acceso de los ciudadanos».

(Entrevistado Ciudadanos)

Ciudadanos tiene, además, órganos de control que ayudan a desarrollar la transparencia. Entre estos órganos está una comisión interna del Consejo General, que es «el órgano más importante del partido». Este equipo se reúne entre tres y cuatro veces al año, y en ocasiones extraordinarias. Esta comisión se encarga del control económico, «que ya es un primer filtro» y que para él está

muy relacionado con la transparencia. El órgano realiza de esta forma una auditoría interna y emite un informe (entrevistado Ciudadanos).

Respecto a la periodicidad con la que las formaciones actualizan los datos, el Partido Popular no especificó cada cuánto la realizan, aunque sí señaló que se hace «siempre que se requiera para cumplir con la normativa de la Ley de Transparencia» (entrevistado PP).

Imagen 33. Vista general del portal de transparencia del Partido Popular



Fuente: <http://transparencia.pp.es/cuentas-y-presupuestos/> (10/10/2018)

La actualización de la información en el PSOE depende del área al que pertenezcan los datos susceptibles de actualizarse. Cuando se refiere a cargos públicos, se actualiza antes y después de cada convocatoria electoral, según explicó Elorza. Además, los diputados y senadores deben hacer una descripción de los bienes patrimoniales cada vez que se celebra una convocatoria. Las tareas legislativas, por su parte, se suben a la web en el momento oportuno, es decir, cuando son registradas. No se hace una actualización trimestral o semestral porque «no tiene sentido» (entrevistado PSOE). En el caso de los cargos sí se actualiza de forma anual y algunos publican también la declaración de la renta.

La actualización de Podemos es una parte fundamental del portal y se realiza semestralmente. Aunque desde Podemos aspiran a una mayor actualización, al realizarlo el departamento de Finanzas y Transparencia, suelen estar ocupados con otras funciones. Así, el primer semestre tiene una auditoría externa, «a la cual solo se somete Podemos», que les «consume mucho tiempo» (entrevistados Podemos). También con la auditoría del Tribunal de Cuentas que

están en las oficinas durante un mes y medio. Por tanto, este es uno de los posibles elementos a mejorar por parte del partido.

Ciudadanos no dispone de una periodicidad concreta para actualizar los datos de la página web. Los actualizan en cuanto tienen datos nuevos:

«Por ejemplo, si tenemos las cuentas de 2017, se cuadran en el momento que son aprobadas. Si tomamos alguna decisión, si algún miembro de un comité cambia o se incluye... Vamos subiendo al portal de transparencia todos los acuerdos que entendemos que la sociedad tiene que conocer. Es constante, pero la evaluación es anual».

(Entrevistado Ciudadanos)

En este sentido, Ciudadanos otorga importancia al de Transparencia Internacional, análisis que se hace una vez al año.

Imagen 34. Sección del portal de transparencia de Ciudadanos en el que difunden su resultado en el ranking de Transparencia Internacional



Fuente: <https://www.ciudadanos-cs.org/transparencia> (Consulta: 29/09/2018)

La detección de fallos en los portales de transparencia despertó especial interés en estos encuentros con las formaciones políticas. Así, en el PP cuentan con sistemas para detectar fallos en la web habituales en una página de estas características, aunque no concretó cómo funcionaban. Tienen una «seguridad adecuada de una web blindada ante cualquier fallo y programas específicos al respecto» (entrevistado PP).

El PSOE tampoco cuenta con un programa informático específico para tratar estos temas o para detectar errores, sino que usan un sistema concreto para

gestionar la página web y con ello lo controlan todo, aunque no tampoco se especificó cuál.

De igual forma, Podemos tampoco cuenta con un sistema informático concreto para la gestión de la transparencia, pero sí destacaron el uso de programas como Tableau para las visualizaciones en el apartado de Cuentas Claras, y Gravity Forms para la de Altos Cargos. Tampoco tienen ningún programa para detectar fallos: «Lo revisamos hasta que vemos que no hay (errores)» (entrevistada Podemos).

En Ciudadanos cuentan con un sistema para gestionar la web que está externalizado, de modo que el responsable tampoco detalló qué *software* utiliza la empresa que está a cargo. Sin embargo, el caso de Ciudadanos fue posiblemente el más peculiar, pues el responsable explicó que el sistema de detección de fallos que tienen no tiene tanto que ver con un sistema informático, sino con la figura del *compliance*:

«Desde el año pasado hemos dado un paso más adelante y creo que estamos adelantando a nuestros compañeros de viaje de otros partidos con un tema muy potente de ‘compliance’. Hemos apostado fuertemente por ello, pero no estamos yendo al ‘compliance’ tradicional, por la defensa de posibles responsabilidades penales, sino que lo estamos llevando más allá, como un departamento de cumplimiento, para que todos los procesos se puedan comprobar y saber en qué grado están [desarrollándose]. No nos hemos quedado en el ‘compliance’ como otras organizaciones, que simplemente lo hacen para tener una cobertura en caso de problemas legales y en ello la transparencia es una cosa importante porque todos los departamentos del partido pasan por este departamento».

(Entrevistado Ciudadanos)

Según describió, se encontraba entonces en una fase de aplicación y no funcionaba al 100%. El objetivo de este sistema es observar los servicios que hace cada departamento, sus protocolos, cómo los hace, y detectar si hay fallos y elementos que mejorar. Después de esta tarea, se informa de los fallos y se

hacen pruebas de estrés. «La idea es que haya un departamento que vigile que todos los demás estamos cumpliendo todo aquello que decimos» (entrevistado Ciudadanos).

En esa área trabajan dos personas, un responsable y una persona encargada de los asuntos jurídicos, que se reúnen en una comisión formada por una persona de cada secretaría –esa persona es la misma que se encarga de la transparencia en la mayoría de los casos–.

La existencia de códigos de buenas prácticas para la transparencia se consideró también relevante y, por ello, se preguntó por esta cuestión a todos los partidos políticos. Así, la transparencia aparece reflejada en el Código de Buenas Prácticas del Partido Popular, en el que uno de los principios fundamentales de los cargos públicos y responsables del PP debe ser actuar «en el desempeño de sus cargos o funciones de acuerdo con los principios de transparencia, eficacia y austeridad». El Partido Popular, por tanto, consideró que estas deben ser características necesarias para pertenecer a la formación.

En los Estatutos del Partido Socialista y en el Reglamento Federal aprobado recientemente se analiza con detalle todo lo relacionado con la transparencia. Además, también tienen un Código Ético y de Transparencia en Redes Sociales. Esto les facilita la actividad, aunque Elorza reconoció que «hay que realizar es un seguimiento, para ver si se está cumpliendo el reglamento, si la publicación de las declaraciones de bienes de los obligados y obligadas es ajustada a la realidad». Abogó por crear un sistema para el control y el seguimiento de todo ello, «especialmente cuando alguien cesa en un cargo público, aunque no continúe en dicho puesto, hay que pedirle también la declaración de bienes comprobar qué cambios ha habido», propuso el responsable socialista. Esta es una propuesta que pretendía implantar en las siguientes Elecciones Municipales y Autonómicas de 2019, aunque en la página web no existen registros de que esto se haya llevado a cabo.

Aunque Podemos no cuenta con un código de buenas prácticas para regular la transparencia, sí que existe un reglamento donde se especifica la obligación de

todos los altos cargos y cargos públicos de publicar las declaraciones de bienes, aunque esta es una obligación de la propia Ley de Transparencia. Además, cuentan con una guía de protocolo interno para que todos los cargos de Podemos sepan cómo aportar datos a través del sistema digital interno, que más tarde organiza la técnica.

En el caso de Ciudadanos, la transparencia está presente tanto en el Código Ético como en otros códigos, como el de contratación de personal. La formación cuenta con protocolos internos que son la base de su funcionamiento (todos ellos disponibles en la página web), que están previstos para distintos tipos de acciones. «Por ejemplo, ha cambiado la Ley de Contratación Pública y los partidos nos hemos visto obligados a hacer algunos cambios relacionados con la transparencia, como publicar las licitaciones, allí donde contratamos proveedores...» (entrevistado Ciudadanos). Así, no cuentan con uno específico de transparencia esta cuestión «es transversal» y es un elemento que forma parte de cada protocolo.

Se quiso saber también qué beneficios aporta la transparencia a los partidos políticos. Para el PP, esta práctica ha generado un nivel de exigencia en los responsables y afiliados del partido que les ha permitido mostrar su trabajo y la gestión interna de la formación al electorado y a toda la ciudadanía. Así, la transparencia supone ventajas, entre las que destaca el impulso a los cargos públicos a un «determinado comportamiento, bien en su cargo, en el desempeño de sus funciones en la oposición» (entrevistado PP). Esto fue similar a lo que también defendieron en Podemos, que afirmaron que la principal ventaja es que «sirve para prevenir comportamientos poco éticos y ayuda a ser íntegros y honestos». Ambos indicaron que la transparencia es un importante compromiso para el partido y todos los cargos saben que, hagan lo que hagan, va a salir publicado. Por tanto, «aunque no es un arma infalible, sí es disuasoria» (entrevistados Podemos)

Respecto a los beneficios que la transparencia tiene en el PSOE, los procesos y objetivos del partido son más accesibles a la ciudadanía, algo a lo que también hizo referencia el representante del PP. Según el PSOE, esto permite a la

población controlar y medir más conscientemente su voto, «ya que existe una radiografía de lo que somos y en lo que fallamos» (entrevistado PSOE).

Para Ciudadanos también es relevante la recuperación de la confianza del electorado, ya que la transparencia se trata de un reclamo social y «más que una ventaja es una obligación». Esta obligación, valoró, es positiva, aunque en un inicio pueda parecer un perjuicio al abrirse la información de la organización: «Cuando eres transparente ganas la confianza y es importante para nosotros que la gente confíe de nuevo en los partidos. Somos muy críticos con todo esto y tenemos que dar ejemplo» (entrevistado Ciudadanos).

En cuanto a problemas surgidos en el campo de la transparencia, la transparencia y el acceso a la información no han supuesto ninguna dificultad para el PP, aunque gestionarlas requiere una buena organización y coordinación entre los diferentes departamentos que conforman el partido. Del mismo modo, el entrevistado del PSOE llevaba solamente nueve meses en su cargo cuando fue entrevistado, por lo no se había encontrado con ninguna adversidad en el desempeño de la transparencia, pues «se necesita tiempo para ver en qué estamos fallando y qué habría que hacer para complementar los códigos de conducta» (entrevistado PSOE).

Las principales dificultades en la gestión de la transparencia de Podemos se han debido al sistema informático, del cual necesitan un mayor desarrollo. En cuanto a Ciudadanos, ninguna de las dificultades a las que se ha enfrentado el partido respecto a la transparencia ha sido interna. Aun así, una de las consecuencias negativas de la apertura informativa es que algunos proveedores prefieren no trabajar con los partidos políticos. Esto se debe a la obligación de las formaciones de publicar todas las licitaciones, motivo por el que ciertas empresas no quieren verse relacionadas con las formaciones al ser organizaciones poco valoradas, es decir, no quien mezclar sus siglas con las del partido (entrevistado Ciudadanos).

El secretario apuntó que, en Ciudadanos están contentos con la forma de trabajar, que está «funcionando bien». Aseguró que no necesitan un

departamento que controle al resto porque todos tienen integrada la transparencia. Reiteró que este hecho está cimentado en el origen de la formación:

«Quizás si hubiésemos sido una organización que hubiese nacido en un momento en el que la transparencia no es tan importante, sí que hubiéramos tenido que hacer un esfuerzo. Esto es como la adaptación de analógico a digital, tienes que formar a las personas. Nosotros no lo hemos tenido que hacer, quizá porque venimos de la sociedad civil y eso quizá nos ha ayudado a verlo más normal. La transparencia es una de las cosas que la sociedad ha reclamado a los partidos políticos y hace unos años estábamos en la sociedad civil y nos quejábamos. Así que en cuanto nació el partido es algo automático, nada que te tengan que incluir. No ha habido que adaptar nada».

(Entrevistado Ciudadanos)

En las entrevistas también se quiso indagar en las exigencias concretas por parte de la ciudadanía de cara a la transparencia de los partidos y la imagen de estos. En el PP han percibido peticiones ecuanímes a las de todas las formaciones y a los cargos públicos en general, y no solamente hacia su partido, de «establecer un nivel mayor de transparencia en sus conductas, que deben ser acordes y a la altura de sus obligaciones». En este sentido, la sensación que aseguraron tener por parte de los afiliados es que «responden positivamente ante cualquier iniciativa por parte del Partido Popular que favorezca un mayor nivel de transparencia» (entrevistado PP). Estas respuestas reflejaron su satisfacción respecto a las demandas ciudadanas de transparencia, que no fueron distintas a las de cualquier otra formación y que, según indicó, tienen respuestas positivas.

En una línea totalmente diferente, para el PSOE la percepción que tiene la ciudadanía de la transparencia parte de una «tremenda desconfianza de quienes desempeñan cualquier actividad política, que se ha incrementado en los últimos 6 o 7 años como consecuencia de los actos de corrupción». Eso lleva a que la ciudadanía sea más exigente y no solo piden que las diferentes medidas sean

publicadas, sino que se den a conocer las razones que llevan a tomar las decisiones. «Si publicitamos una medida, una ley, un presupuesto, está bien, pero la ciudadanía exige más, quiere conocer los motivos, las razones, si ha habido alguna controversia, los procesos de participación para llegar a esa decisión». Por ello, las formaciones deben cumplir lo que hay y, posteriormente, «hay que ir a mayores» y mejorar esta tarea de transparencia, rendición de cuentas y claridad (entrevistado PSOE).

Respecto a Podemos, se mostraron claramente consternados con la forma en que Podemos recibe más críticas «injustificadas» en este tema. Esta formación hace «más esfuerzo que otros partidos» (entrevistados Podemos), pero recibe muchos más ataques, especialmente relacionados con su financiación, casos que, según argumentaron, «han sido archivados». Para el partido, estas noticias han sido muy dañinas en el plano nacional, mientras a nivel internacional son «una referencia» en el campo de la transparencia:

«Hemos notado que la transparencia se utiliza como arma política, como arma arrojadiza para criticarnos, especialmente por parte de los medios de comunicación. Y eso hace mucho daño porque influye en la ciudadanía».

(Entrevistados Podemos)

Desde el punto de vista de Ciudadanos, en España han mejorado los niveles de transparencia, aunque esto era sencillo porque la situación era muy negativa. España está mal posicionada en el Índice de Percepción de la Corrupción y «la transparencia es una de las herramientas para acabar con esta imagen de corrupción». En cambio, Ciudadanos sí está bien valorada por la ciudadanía y por sus afiliados que «son muy críticos y exigentes con la transparencia» (entrevistado Ciudadanos). Aunque todo es susceptible de mejorar, no tienen «nada que envidiar» a otros partidos, algo refutado, según el partido, por el 10 otorgado Transparencia Internacional.

En cuanto a posibles carencias, tanto en el personal encargado de la transparencia de los partidos, como en la forma de gestionarlo, en el Partido Popular indicaron que la formación adecuada al ser una competencia transversal

que implica a todas las áreas y no únicamente al departamento presupuestario o económico. No señalaron ninguna diferencia en la forma de gestionar unos aspectos u otros que les pueda ocasionar dificultades porque los trabajan todos por igual:

«Nuestro objetivo no sólo es cumplir con lo establecido en la Ley sino hacer de la transparencia una herramienta útil para los afiliados y ciudadanos».

(Entrevistado PP)

Tanto dentro del PSOE como en otros órganos e instituciones políticas, existe una falta de cultura de la transparencia, que debe ir incrementándose con el paso del tiempo:

«El hecho de que haya una ley o en los últimos años se esté obligando a los cargos a declarar sus bienes va marcando una impronta en los comportamientos de los políticos, pero debe asentarse y eso lleva años, correcciones y sanciones al respecto».

(Entrevistado PSOE)

Para que esa cultura se implante, tiene que llegar también a los funcionarios e interinos laborales de las Administraciones Públicas, que «deben poner de su parte para que la transparencia sea efectiva». Lo que mejor manejan en el seno del PSOE es la actualización y publicación de las declaraciones de bienes, «que interesa fundamentalmente a los periodistas» (entrevistado PSOE).

A pesar de que los responsables de Podemos aseguraron que son una referencia en el ámbito de la transparencia, también indicaron que «hace falta más cultura de la transparencia, para que los principios estén impregnados en toda la sociedad» (entrevistados Podemos). En ocasiones tienen que insistir a los miembros del partido en otros territorios para que envíen las informaciones «acaban pensando que la transparencia solo es burocracia». Esto es «un reflejo de la sociedad española» en la que todavía hay un largo camino por recorrer. La tarea más simple de la actualización de la información es manejar el programa Tableau, que es «un sistema muy sencillo», que tienen ya «controlado». Lo más

complicado, como ya se ha adelantado, es la necesidad de insistir a otras personas para que les envíen datos que se deben publicar en el portal (entrevistados Podemos).

En la misma línea, el entrevistado de Ciudadanos explicó que la formación de los miembros del partido es adecuada para ello y que, por este motivo, no han surgido dificultades al gestionarla. Aun así, es necesario «limpiar la imagen» de los partidos políticos y que la gente recupere su confianza. De este modo, no se encontrarán problemas, más allá de la situación ya mencionada con los proveedores, algo que cambiará cuando mejore la imagen de los partidos y las empresas se adapten a la nueva ley, según dijo el responsable de la formación (entrevistado Ciudadanos).

Transparencia como parte del ideario del partido político y su percepción de la situación en España

Todos los responsables de los partidos ofrecieron su propia definición de la transparencia. El entrevistado del PP delimitó la transparencia de la siguiente forma:

«Puede definirse como la responsabilidad y obligación de los gobiernos y organismos de rendir cuentas y hacer pública la información y datos que disponen y permitir el acceso a los mismos de forma clara y fácil a los ciudadanos. La transparencia genera confianza y credibilidad en la gestión de un gobierno, institución u organización y debe considerarse como una herramienta imprescindible que permite acercarse a la sociedad».

La definición del responsable del PP refleja la importancia que tiene la transparencia para aumentar la confianza y la cercanía con la ciudadanía. Así como la necesidad de claridad en la publicación de los contenidos.

El responsable de Transparencia y Democracia Participativa del PSOE definió así la transparencia:

«La transparencia es una cultura, una forma de entender y hacer política, de plantearse la toma de decisiones y la información sobre estas. Es un modo de

funcionamiento abierto de los partidos políticos en lo que se refiere a la selección de cargos públicos y a la vida económica. Es una visión vinculada a la democracia. Si esa cultura de transparencia no tiene normas de obligado cumplimiento, se queda en nada. Mejora la calidad democrática y hace más difíciles actos inmorales y de corrupción. Ayuda a prevenir comportamientos delictivos, acerca las decisiones y los porqués a la ciudadanía y acaba con espacios de opacidad».

Así, el PSOE destacó la función de regeneración democrática y la relación con la lucha contra la corrupción.

En Podemos, definieron así lo que significa la transparencia:

«La transparencia es el compromiso de rendir cuentas a la ciudadanía sobre lo que se hace, el uso que se hace del dinero público, así como dar a conocer las motivaciones del partido con el objetivo de generar confianza».

La transparencia «es una marca del partido frente al resto (...). Se puso de moda con el 15M y Podemos la materializó de una manera muy ambiciosa» (entrevistados Podemos).

Para Ciudadanos, la transparencia:

«Es una obligación ser transparente si estás en lo público. Creo que la transparencia va a dar confianza, de la que estamos faltos (las instituciones y los partidos políticos). Además, estamos gestionando fondos públicos y privados, pero una mayoría de nuestros recursos son públicos, por lo que la transparencia es obligada».

El entrevistado de Ciudadanos destacó la necesidad de recuperar la confianza de la ciudadanía de esta forma y aseguró que la transparencia no solo es uno de los ejes de Ciudadanos, sino que lo llevan «en el ADN», ya que no entienden otra forma de hacer política que no sea transparente. «Si fuéramos una organización más antigua, entiendo que hace treinta años, aunque quisieras ser transparente era complicado porque no había medios técnicos. En los últimos 15 años, ya no hay excusa para no ser transparente», reflexionó Cuadrado.

¿Y qué motiva a los partidos a desarrollar la transparencia? Se trata de una de las prioridades del Partido Popular y «siempre ha sido así», algo que demuestra el hecho de que fue esta formación la que propuso y aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno de España (entrevistado PP).

Tanto el Partido Popular como el Partido Socialista relacionaron directamente la credibilidad y la confianza en las instituciones y los partidos por parte de la sociedad con la transparencia. En este sentido, para el PSOE la transparencia, junto con la rendición de cuentas y los procesos de deliberación y participación ciudadana, son los cuatro ejes fundamentales para la política del siglo XXI, también en el Partido Socialista, «más aún a raíz de lo que está ocurriendo en el sistema democrático en el mundo». Valoró que este momento histórico es especialmente relevante para la transparencia, pues las redes sociales «pueden llegar a hacer pensar que se saben más cosas de lo que acontece en política, que los políticos son más transparentes, se formalizan más críticas y se puede tener una mayor participación y movilizar a la sociedad». Aunque para el representante socialista todo esto es cierto «en parte», las redes sociales también banalizan la política y sustituyen a la aplicación de normativas de transparencia, participación y deliberación que «hay que desarrollar». Por tanto, aunque la presencia de los políticos es importante, esta no debe sustituir nunca a las leyes de acceso a la información (entrevistado PSOE).

La principal motivación del PP para promover la transparencia es que genera confianza, pues es la manera de decirles a los ciudadanos la actividad que realizan, el modo de trabajar y gestionar las distintas medidas, así como la destinación de las inversiones. Esto les permite acercarse a la sociedad. Aquellos países donde hay mayores niveles de transparencia, cuentan con instituciones más fuertes y esto no solo es positivo para el crecimiento económico, sino también para «el desarrollo de la población» (entrevistado PP). Ciudadanos también aludió a la confianza perdida. Destacó que los partidos políticos están muy mal valorados en España debido precisamente a la falta de transparencia y, por ello, todas las formaciones deben hacer un esfuerzo. En

este sentido, defendió el modelo de Ciudadanos para combatir esta mala imagen:

«Si los partidos somos, empezamos a abrir las puertas y enseñamos que no somos lo que parecían antes, la gente empezará a confiar más en los partidos políticos y participará más en la política. Hoy en día es difícil que una persona se acerque a un partido político, porque lo entiende como una cosa del pasado, oscura, que solo es amiguismo. Nosotros tenemos un sistema transparente de contratación del personal, donde entra gente por su currículum y su talento. Somos buscadores de talento, siempre lo decimos. Hay mucho talento en la sociedad y, por la imagen de los partidos, no se acercan. Es una pena porque lo ideal sería que los que gestionan los recursos de un país fueran los mejores. Para que quieran participar, tenemos que hacer esfuerzos y uno de ellos es la transparencia».

(Entrevistado Ciudadanos)

En Ciudadanos no conocen las consecuencias exactas de la transparencia al no haber conocido «otra realidad» que no sea ser transparente. Supuso que el cambio que los partidos tradicionales han experimentado ha sido diferente y han tenido que realizar «más esfuerzos», ya que Ciudadanos no han tenido que «cambiar costumbres» (entrevistado Ciudadanos).

También los encargados de Podemos aseguraron que los motivos para defender la transparencia son rendir cuentas y fomentar la participación de la ciudadanía. «El objetivo es mostrar de dónde viene el dinero y a dónde va, que sirve para explicarse especialmente ante tantas acusaciones recibidas desde el nacimiento del partido», (entrevistado Podemos). Los entrevistados destacaron las siguientes consecuencias directas de la transparencia:

- Es un elemento disuasorio contra actos de corrupción.
- Ayuda a fomentar la austeridad.
- Permite una mejora en la gestión de las cuentas económicas.
- Al estar continuamente expuestos al escrutinio público, se someten a más críticas.

Las formaciones fueron cuestionadas por la obligatoriedad de ser transparentes. A pesar de defender que el Partido Popular fue el que desarrolló la actual Ley de Transparencia, el responsable de la formación expresó la transparencia se debe llevar a cabo como un ejercicio de responsabilidad política y compromiso con la sociedad, no como una obligación legal, sino como «un trabajo de higiene democrática sustentado en una necesidad social que favorece la actividad política conforme a los principios democráticos».

El responsable socialista opinó que, si no fuera obligatoria, «algunos partidos no cumplirían, ni favorecerían al desarrollo de la regeneración democrática y seguirían cometiendo delitos». Bajo su punto de vista, esta y otras obligaciones que tienen que ver con la democracia interna de las formaciones deberían ser obligatorias para todos los partidos:

«La transparencia, junto con otros elementos, deben ser obligados para todas las fuerzas políticas en un mismo grado. Es mejor que haya normas para la elección de cargos públicos, los secretarios generales y que eso no quede en manos voluntarias de los partidos, porque así no son más accesibles, ni más democráticos. Esto todavía no es obligatorio, pero se pueden hacer normas, a través de una reforma electoral, para que los ciudadanos se sientan más libres y tengan más criterio a la hora de elegir a sus candidatos».

(Entrevistado PSOE)

Según defendió el responsable socialista, la iniciativa de «coger la bandera de la transparencia» en el PSOE comenzó cuando Pedro Sánchez ganó las elecciones primarias. Sánchez «se encontró con un PSOE que realmente no había avanzado ni profundizado en la democracia interna, en el empoderamiento de la militancia, en la elección de los cargos internos y públicos». Por ello, Sánchez escuchó la petición de sectores de la militancia y asumió el reto de avanzar en transparencia. La motivación para todo ello es hacer al partido «más democrático» y «ganar credibilidad ante la ciudadanía». Por tanto, la transparencia del PSOE está directamente unida a la figura de Pedro Sánchez (entrevistado PSOE).

De hecho, esa falta de democracia interna fue lo que llevo al PSOE a sumirse en una profunda crisis en el año 2016. «Cuando no hubo deliberación y las cosas no se debatieron en las instancias oportunas, la falta de transparencia en este sentido hizo que estallara una crisis. Se pusieron de manifiesto comportamientos clientelares en la militancia y todo esto ha sido objeto de un replanteamiento y una revisión. Se han modificado los reglamentos y estatutos y ahora se han regulado de forma más transparente y democrática los procesos internos» (entrevistado PSOE).

Una parte interesante de las entrevistas consistió en preguntar a las formaciones sobre la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Como impulsores de la normativa, en el PP opinaron que es una ley «efectiva y necesaria»:

«Cumple con un triple objetivo: garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información, obligar a las distintas administraciones a hacer pública su información, establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento».

(Entrevistado PP)

En el PP opinaron, además, que las exigencias son suficientes, ya que, según dijo, los indicadores muestran que los datos que se vuelcan son de utilidad para la sociedad. Aun así, reconoció que «las sociedades avanzan» y del mismo modo lo hacen las necesidades informativas de la ciudadanía, de modo que se pueden adaptar a dichas transformaciones. Por ello, el entrevistado defendió que en cuestiones de transparencia es muy importante mantener una escucha activa con la ciudadanía, que es la que se va a ver afectada de forma directa por la información publicada.

En cambio, en Podemos tuvieron una visión negativa de la normativa. Consideraron que es una ley insuficiente, que «nació forzada por el 15M». Destacaron que España está en el puesto 76 de los 111 países que tienen una

ley de este tipo, según el Índice del Derecho a la Información realizado por Access Info Europe⁷⁰.

Algunos de los fallos que destacaron los responsables de Podemos fueron:

- No se reconoce el acceso a la información como un derecho fundamental.
- La Administración la incumple porque la normativa no cuenta con garantías efectivas.
- La necesidad del DNI electrónico para solicitar información supone una barrera para muchas personas.
- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, al depender del Ministerio de Hacienda, no cuenta con la independencia necesaria.

En Podemos indicaron que existen muchas carencias en el apartado de publicidad activa, ya que la información «debería ser pública por defecto».

En cuanto a Ciudadanos, fueron más benévolos a la hora de valorar la Ley de Transparencia y señalaron que la situación ha mejorado bastante. Por ejemplo, en relación con financiación de partidos políticos, en Ciudadanos han sido muy exigentes y quieren que la normativa sea obligatoria también para las fundaciones de los partidos políticos, que para la formación siguen siendo pequeños espacios donde la transparencia no es como querrían (entrevistado Ciudadanos). No creen que sean 100% transparentes, pues tienen menos límites. Por ejemplo, los partidos no pueden recibir donaciones privadas de empresas, cosa que las fundaciones sí:

«Yo creo que, si a un partido político las empresas no le pueden dar subvenciones, a sus fundaciones tampoco tiene mucho sentido. Porque no dejas de abrir una posibilidad... Las fundaciones, pensadas para lo que son, son muy interesantes, pero está clarísimo que en España se ha usado para lo

⁷⁰ Información disponible en: <https://www.datosmacro.com/estado/indice-derecho-informacion>
(Consulta: 21/05/2018)

que no es. Nosotros, al ver eso, la creamos, pero no la llegamos a poner en marcha por esto. Hay siempre una sombra sobre esto».

(Entrevistado Ciudadanos)

Así, las actuales exigencias de publicidad activa en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno son suficientes para Ciudadanos, así como las presentes en la Ley de Contratación Pública para los partidos.

En estas entrevistas se planteó a los partidos políticos la posibilidad de ampliar las peticiones de información a los partidos políticos, aunque la idea no recibió opiniones positivas. El PP defendió que la formación cuenta con diferentes vías para que la ciudadanía acceda a la información y puedan comunicarse de forma activa para hacer llegar sus preguntas e intereses. De este modo, no planteó la idea de fijar unos mecanismos y plazos, como en el caso de las administraciones públicas, para realizar solicitudes de información.

En Podemos dudaron sobre la posible aplicación del derecho de petición de información a los partidos políticos. Argumentaron que «por temas de seguridad» hay informaciones que deben ser reservadas, como el gasto que se hace de una subvención, información que se podría dar meses después de haberlo gastado. También por estrategia política hay otros datos que Podemos prefiere reservarse. Por tanto, separaron la publicidad activa de la pasiva, puesto que hay ciertas informaciones que los partidos tienen el derecho a no publicitar, al menos durante un tiempo.

En Ciudadanos también mostraron dudas al respecto. La formación cuenta con una vía de contacto directa con la ciudadanía que funciona para cualquier queja o solicitud, aunque no está regulada como las peticiones públicas. Por ello, Ciudadanos abogó por regular aquello que se pueda cumplir, ya que en ocasiones la burocracia puede complicarlo (entrevistado Ciudadanos):

«Cuando uno quiere regular cosas y no consigue cumplirlas porque la burocracia y la forma de organizarse no lo permite, en lugar de ser una ventaja,

es un problema. Se podría regular más, pero había que trabajar bien en estas formas y plazos, porque a veces... No sabes el volumen que la gente puede preguntar, si debes tener un departamento especial. No es lo mismo que te pregunten una vez a la semana que cien veces al día. Si tú tienes un compromiso para responder en, no sé, 30 días... Depende del volumen. Entonces sí, pero esa regulación tiene que ser analizada bien para poderla cumplir».

(Entrevistado Ciudadanos)

Así, la petición de información en los partidos políticos le resultó a Ciudadanos una propuesta interesante, pero complicada de cumplir.

Las formaciones también valoraron la situación de la transparencia en España. Para el PP, la Ley de Transparencia y las que se han aprobado en las comunidades autónomas han sentado las bases de «un nuevo modelo de gobernanza pública en nuestro país» para el PP. La situación de la transparencia está «progresando adecuadamente», como demuestra el desarrollo de los consejos de transparencia en Canarias, Cataluña, Murcia, Galicia, Comunidad Valenciana, Castilla y León, Andalucía, Islas Baleares, Aragón, País Vasco y Navarra (entrevistado PP).

De forma más negativa que el PP, el PSOE valoró que la situación es mejorable. Según comentó, la ciudadanía piensa que no hay transparencia por los casos de corrupción. Además, bajo su punto de vista, la Ley de Transparencia no es conocida porque no ha habido una tarea de divulgación. «La transparencia tiene una enorme vinculación con cómo se da la información por parte de los gobiernos, empezando por Moncloa, que debería hacer una página mucho más sencilla de acceder, así como otros gobiernos» (entrevistado PSOE). Esto, de

hecho, fue algo a lo que el PSOE atendió en el Gobierno, con la actualización de la web el 5 de noviembre de 2018⁷¹.

Para el PSOE, la percepción de la población sobre la transparencia se ve tapada por la corrupción y esto genera incredulidad sobre el conjunto del sistema. Por ello, en España hace falta «mucho pedagogía, divulgación, muchos cambios en las webs de las entidades». Si la información no está bien tratada, muchas personas no la entienden. Internet es, por ello, el instrumento fundamental en el que se debe desarrollar la transparencia y «afortunadamente» en España la mayor parte de la población está alfabetizada, pero hay gente que se limita a «recibir una información a través de los medios tradicionales». Además, la información debe estar «bien colocada y tratada» en los medios de comunicación para que esta tenga efectos verdaderamente informativos en la ciudadanía.

El socialista señaló que, si el Gobierno no es claro en sus informaciones y «utiliza para sus intereses los medios públicos y no cumplen las normas fiscales», la gente lo acaba percibiendo y «el trabajo de transparencia no es creíble». Se debe desarrollar también la transparencia fiscal, ya que «tampoco se aplica bien», no solo para las instituciones, sino también para las grandes corporaciones. «Nadie sabe lo que paga en tributos Amazon. No solo tiene que ver con los políticos. Esto es necesario para hacer políticas fiscales justas. La transparencia fiscal es muy importante porque la ciudadanía puede entender de una forma menos relevante su obligación como contribuyente si no se ejecuta bien desde los poderes» (entrevistado PSOE).

En definitiva, para el PSOE en España queda «mucho por hacer» y se debe valorar lo que ya está hecho, para que la gente lo conozca y no se sienta «intoxicada», por ejemplo, con noticias falsas. «La transparencia tiene sus

⁷¹ Información disponible en:

<http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2018/051118nuevaweb.aspx> (Consulta 24/01/2019)

enemigos, que son grandes corporaciones económicas y financieras especulativas» (entrevistado PSOE).

Para Podemos, la transparencia ha mejorado en España, aunque «los avances son insuficientes todavía». Para Podemos, hay muchos entes privados que deberían estar sujetos a la Ley de Transparencia por recibir mucho dinero público, además de las organizaciones no gubernamentales y las religiosas, entre otros, aunque sí ven positivo que la transparencia esté presente en el debate público.

De forma incluso más negativa, Ciudadanos juzgó que la situación española está «fatal», ya que la teoría está asumida, «más por unos que por otros», pero falta aplicarla en buenas condiciones. Aunque casi todas las webs de organizaciones e instituciones tienen ya un portal de transparencia, eso no les hace necesariamente transparentes. «La teoría está, la legislación está, aunque se puede mejorar en algunos aspectos, pero falta que la aplicación sea efectiva» (entrevistado Ciudadanos). La formación también planteó la necesidad de crear departamentos en estos organismos que aún no se han adaptado, para que los equipos se vuelquen en la transparencia.

Para Ciudadanos, además, en muchas ocasiones la transparencia es «solo imagen» y las instituciones no siempre son todo lo transparentes que transmiten. Por ello, resulta necesario que un órgano controle que las instituciones cumplan con las indicaciones necesarias.

En cuanto a la transparencia de otros partidos políticos, el Partido Popular destacó que En Comú Podem, Catalunya Sí y EH Bildu han sido clasificados como los partidos «más opacos y con menor transparencia a la hora de difundir información sobre su organización», según el informe realizado en 2018 por la Fundación Compromiso y Transparencia, que se dedica a auditar los niveles de transparencia de las formaciones con presencia en el Congreso de los Diputados

y de sus fundaciones y entidades vinculadas⁷². Esta crítica sirvió al PP para asegurar que se encuentran «a la cabeza de la transparencia», aunque deben seguir trabajando (entrevistado PP).

Algo más humildes se mostraron en el PSOE, que aseguraron tener un nivel «medio» de transparencia y susceptible de mejoras. Esto requiere formación y la aplicación de la ley de partidos, así como en el funcionamiento interno, ya que «hay partidos que no son transparentes a la hora de elegir cargos internos o externos». Aun así, usó como ejemplo las valoraciones de Transparencia Internacional, en las que ninguna formación saca mala nota. El PSOE, por su parte, «no está peor que otros partidos políticos», aunque en el partido son conscientes de que se puede mejorar y, para ello, esa cultura de la transparencia tiene que plantearse al Gobierno de España para ser ejemplar y que se vaya trasladando en cadena a otros organismos.

En este sentido, el PSOE se mostró ambicioso y opinó que la página web del PSOE también debe mejorarse e incluso a desde dentro del partido «cuesta» a veces encontrar algún dato, a pesar de que conocerla bien. «Es confuso y hay que saber definir bien cada ventana de la web para poder encontrar la información que desee. Esto genera confusión y muchas veces la gente se siente defraudada y se desanima», para lo que propusieron contar con un buscador más avanzado. Así, las mejoras dentro del PSOE son positivas, también fueron críticos (entrevistado PSOE).

Desde Podemos también se consideraron superiores al resto, como la formación más transparente, debido al nivel de información al que puede acceder un ciudadano en su página web, mucho mayor que en el caso de otras formaciones. «El nivel es mejor tanto en calidad como en cantidad» (entrevistada Podemos).

⁷² Martisi. B.C. y Cavanna, J.M. (2018). Información disponible en: https://www.compromisoytransparencia.com/informes/transparencia-el-mejor-eslogan-2017-informe-de-transparencia-en-la-web-de-los-partidos-y-fundaciones-politicas?mc_cid=bbd42aee0b&mc_eid=25ecd274fe (Consulta: 10/10/2018)

Con relación a esta supuesta superioridad de Podemos respecto a otros partidos, los entrevistados insistieron en que les gustaría que el resto de formaciones hicieran el mismo esfuerzo que ellos «para que el combate fuera más ecuánime». De hecho, destacaron que el último informe del Tribunal de Cuentas no dio su visto bueno a otros partidos y, en cambio, ellos son «más criticados» de cara a la opinión pública.

En Ciudadanos tampoco dudaron respecto al nivel de transparencia, en el que consideraron que la formación es superior al del resto de partidos e incluso apelaron a las emociones de los políticos de la formación con relación a la apertura informativa. No solo defendieron que fueron «los primeros» en aplicar la transparencia, sino que los datos y resultados lo certifican.

En cuanto al nivel de transparencia de otras formaciones, Podemos consideró que es muy bajo. «Los partidos políticos se caracterizan por su opacidad y ahora ya no hay excusa para no serlo», pues las nuevas tecnologías facilitan mucho el camino para ser transparentes y, sin embargo, los portales de otros partidos «no son accesibles, son muy poco intuitivos y tienen muchos PDF», que son alguna de las características menos deseables para garantizar la transparencia (entrevistados Podemos).

La corrupción en España es uno de los «grandes problemas», para Ciudadanos, motivo que ha impulsado la creación su partido y otros. «Si ellos no van a cambiar, hay que hacer un partido político» (entrevistado Ciudadanos). Aunque otras formaciones están haciendo un esfuerzo, para ellos no es «suficiente» y dista de lo que representa la transparencia para Ciudadanos:

«Yo creo que lo están intentando. No digo que no haya voluntad. Pero les falta muchísimo. Estas cosas... las tienes que sentir. Si te obligan a hacer una cosa, la haces, pero no es lo mismo a que te salga automático. Es la diferencia con nosotros, que no necesitamos un departamento de transparencia, porque ya somos transparentes de por sí».

(Entrevistado Ciudadanos)

La evaluación de la transparencia también fue algo valorado por todos los partidos políticos para el progreso de la apertura informativa. Desde el punto de vista del PP, para el desarrollo de la transparencia es vital su evaluación para comprobar el cumplimiento de las obligaciones y garantizar la rendición de cuentas. Para ello, existen diferentes herramientas, como los Consejos de Transparencia para las administraciones y para otros organismos, como los partidos políticos, el Tribunal de Cuentas y entidades como Transparencia Internacional. Es positivo ser evaluados por estos organismos, puesto que supone un modo de conocer el compromiso de las formaciones con la transparencia y con la sociedad. «Favorece un mayor nivel de participación y control social, y, por tanto, de democracia» (entrevistado PP).

También para el PSOE positivo que existan organismos independientes que realicen sus análisis y auditorías del nivel de transparencia de los partidos. Propuso que sea obligatorio someterse a una auditoría por parte de algún organismo público, con unos parámetros claros y públicos, tarea que, en su opinión, le debería corresponder al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Así, organismos como Transparencia Internacional «estimulan a las fuerzas políticas a sacar una buena nota». Indicó que sería positivo introducir más parámetros para controlar a los partidos políticos y comprobar si va mejorando la situación para no «estancarse» (entrevistado PSOE). De hecho, el partido se apoyó en los resultados obtenidos en el índice de Transparencia Internacional para destacar su cumplimiento con la transparencia y el trabajo diario que realizan en el Partido Socialista.

Estuvo de acuerdo con esto C's, pues organizaciones como Transparencia Internacional son buenas para realizar «pruebas de estrés». Así, estos organismos suponen un sistema interesante de control y comprobación de cumplimiento. «Yo creo que siempre que tienes un examen, una prueba, te hace que no te duermas. Si estás atrás, hace que te espabiles» (entrevistado Ciudadanos). Además, aportan confianza, pues la valoración la hace un órgano independiente. Eso sí, esa confianza no se hace realidad si luego el partido no funciona bien. Para Ciudadanos, el partido no es transparente porque lo diga

Transparencia Internacional, sino por la forma de actuar y decidir, por las listas abiertas, la participación y otros factores más allá de la Ley de Transparencia.

En cambio, en Podemos mostraron su desconfianza hacia los índices de transparencia realizados por algunas organizaciones y fundaciones. Así, destacaron que el de Dyntra valora igual tener el correo electrónico publicado que las declaraciones de bienes patrimoniales, cuando son dos datos que no son comparables. Respecto al de Transparencia Internacional, afirmaron que ellos tienen un resultado de un 8,5, mientras que Ciudadanos un 10, «que no ha pasado la firma del Tribunal de Cuentas». Destacaron que, aunque los índices tienen un aspecto positivo, que es que motivan a los partidos a esforzarse más, también pueden perjudicar, pues son utilizados «para hacer promoción» y mejorar su imagen de cara a la opinión pública. «Los partidos políticos usan las noticias sobre índices de transparencia para hacer daño a otros, cuando no debe ser una lucha». Por todo ello, se debe «mejorar la calidad de los índices con metodologías más rigurosas y valorar si los partidos cumplen con los compromisos que tienen respecto a la transparencia» (entrevistada Podemos).

Por último, se les planteó a las formaciones la posibilidad de contar con un órgano sancionador para mejorar los niveles de transparencia. El PP no fue muy claro a la hora de hablar de la necesidad de un órgano sancionador. Solamente señaló que el Consejo de Transparencia es el que se encarga de ello y siempre lo hace al amparo de la Ley de Transparencia, por lo que se entiende que el PP no pretende ampliar sus funciones en ese sentido. En cuanto a los partidos políticos, indicó que cada uno tiene sus herramientas y el Partido Popular es auditado y fiscalizado por un órgano externo, además de por el Tribunal de Cuentas.

A favor de contar con un órgano sancionador se mostraron tanto el PSOE, como Podemos y Ciudadanos, aunque el PSOE fue más insistente, mientras que las otras formaciones se mostraron más dubitativas. Así, en el PSOE se mostraron especialmente contundentes: «Los códigos éticos están bien, pero sin norma que culmine con sanciones, te arriesgas a que no se cumplan estos criterios»

(entrevistado PSOE). Por tanto, para la formación socialista sí es necesario que se sancione el incumplimiento de la normativa.

Podemos también vio conveniente contar con un órgano sancionador, aunque no lo plantearon de una forma tan urgente como el PSOE, pues antes hay que mejorar la norma y obligar también a que diferentes entes cumplan con unos mínimos de publicidad activa. Así, la existencia de un órgano sancionador no es una necesidad para Podemos.

En cuanto a Ciudadanos, es mejor educar que de sancionar, aunque reconocieron que existen límites. Bajo el punto de vista de C's, un castigo no es la solución, pero podría haber algún tipo de sanción administrativa por falta de transparencia, pues es algo que necesitan los seres humanos para actuar. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se podría encargar del control para que todos los partidos estén juzgados de la misma forma:

«Un órgano de este tipo podría ayudar (...) A nosotros nos encantaría, porque ya tenemos los deberes hechos. Y no vamos a sufrir. Así jugaríamos todos con las mismas reglas. A veces nosotros, por nuestro carácter transparente, vamos más allá de lo que nos obligan las leyes. Y hay otros que van cogiendo aquellos resquicios de la ley que les permiten ser aún menos transparentes».

(Entrevistado Ciudadanos)

El futuro de la transparencia en España

La última parte de la entrevista estuvo dirigida a conocer los planes de los partidos políticos, así como percepciones futuras de la transparencia. El entrevistado Partido Popular destacó el Plan Estratégico de Transparencia y Buen Gobierno, que consideró el «gran instrumento» a través del cual se establece un mapa de actuación. Se trata de una línea de actuaciones que se establecieron con la aprobación de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el Congreso de los Diputados. El PP fue el partido impulsor de la Ley de Transparencia que introdujo y promovió esta medida, por lo que no habló de ninguna reforma legal prevista, según el

entrevistado del PP. Aun así, reconoció que es «un área que debe ir adaptándose a los nuevos tiempos y a las necesidades de la sociedad».

El responsable del PSOE mencionó algunos planes del partido de cara al futuro. Comentó que antes y después de las elecciones Municipales y Autonómicas, pretendían establecer cursos y reuniones para los candidatos y posteriores cargos públicos sobre formación en materia de transparencia, integridad institucional, rendición de cuentas y procesos de participación. Aunque sean temas que los socialistas conocen, el responsable indicó que sería interesante «sistematizarlo» y «dejarlo bien claro en los programas electorales» y que, una vez tomada la posición, se lleven a la práctica al frente de ayuntamientos, diputaciones y gobiernos autonómicos (entrevistado PSOE).

Los responsables de la transparencia de Podemos que fueron entrevistados aseguraron que el plan a corto plazo es «asentar» su trabajo y «seguir creciendo». Respecto a posibles reformas legales y diferentes propuestas, afirmaron que en algunas autonomías se ha aprobado la Ley de Cuentas Abiertas, impulsada por la formación. «Podemos también está promoviendo una Ley de Transparencia en Madrid y ha hecho enmiendas relacionadas con la transparencia en la Ley de Contratos Públicos que se han aprobado recientemente» (entrevistados Podemos).

En Ciudadanos también hablaron de planes de futuro respecto a la transparencia. Teniendo en cuenta la relación directa entre la lucha contra la corrupción y la transparencia, C's tenía entonces la intención de aprobar la Ley Ómnibus Anticorrupción, que pretendía proteger a los empleados públicos que denuncien la corrupción, crear una autoridad independiente de Integridad Pública, obligar a dimitir a los cargos públicos que sean imputados. Por otro lado, también mencionaron la intención reformar la Ley de Transparencia para que se amplíe la información de control de los *lobbies*.

Asimismo, y aunque en el momento de hacer la entrevista ya estaba el PSOE en el poder, el responsable de Ciudadanos mencionó el acuerdo que realizó Ciudadanos con el Partido Popular para apoyar su candidatura de Gobierno. Un

total de 10 de los 150 compromisos estaban relacionados con la transparencia y la regeneración democrática. Además, confirmó que el pacto que quisieron firmar a principios del año 2016 con el PSOE –la candidatura no obtuvo apoyos suficientes y por eso se repitieron las Elecciones Generales– era similar e incluía estos mismos puntos. El responsable de Ciudadanos también destacó la reciente reforma de la Ley de Contratos del Sector Público, al igual que Podemos, que era uno de los puntos de los *150 compromisos para mejorar España*.

Para que la transparencia siga creciendo en España, los representantes de los partidos políticos ofrecieron distintos puntos de vista. En el PP afirmaron que es necesario el trabajo y la colaboración de todos los grupos políticos y los ciudadanos, de modo que genere interés en la sociedad. Aseguraron que se ha hecho ya un gran avance en la transparencia en España y que la ley, aunque es bastante joven, avanza adecuadamente. En este sentido, el entrevistado del PP criticó que la normativa propuesta por el PP se aprobó en las Cortes sin el apoyo del PSOE y los principales partidos de izquierdas de España y destacó diversos logros que, según él, corren a cargo del Partido Popular:

«En 2017, el Portal de Transparencia que puso en marcha el gobierno del Partido Popular ofrecía un millón y medio de datos de todos los ministerios y organismos públicos, tres veces más de lo que se incluían a sus inicios.

Durante el Gobierno del Partido Popular, la Administración cumplió las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Prueba de ello es que las reclamaciones formalizadas ante dicho órgano supusieron en 2017 solamente el 8 % del total de las solicitudes de información recibidas en el Portal de Transparencia y el Consejo estimó menos de la mitad de las mismas.

Por tanto, creo que estamos ante una experiencia muy positiva. (...) Estamos viviendo la experiencia de su aplicación real en estos momentos».

(Entrevistado PP)

Podemos, en cambio, depositó sus esperanzas en la ciudadanía y sus representantes expresaron que, para que la transparencia siga desarrollándose, la solución es fomentar el poder de la población, que no solo exija más

transparencia, sino que también castigue cuando no se cumple. Añadieron que los medios de comunicación tienen que hacer un «severo escrutinio» como el que ellos reciben al resto de partidos para que el debate sobre la transparencia «sea más justo». Por ello, la idea de Podemos para progresar en apertura informativa va ligada a la fiscalización de las formaciones.

El entrevistado de C's, por su cuenta, fue algo más específico respecto a las posibles medidas que tomar y consideró necesario que se regulen las donaciones a las fundaciones. En este sentido, el responsable confió en que el nivel de transparencia de las formaciones crecerá en los próximos años.

Todas las formaciones se mostraron optimistas en cuanto al desarrollo de la transparencia de los partidos políticos. El representante del PP expresó que la transparencia de los partidos políticos es «esencial y necesaria» y, por estos motivos, debe crecer, pues está inevitablemente ligada al derecho a saber de la ciudadanía y a la obligación de rendir cuentas de los políticos.

En una línea similar, el responsable socialista afirmó que su nivel de transparencia seguirá creciendo «sin duda» y de forma notable, especialmente respecto a sus finanzas, sus estados de cuentas y sus balances, porque «la gente hace más hincapié en ello». Asimismo, predijo una mejora en la transparencia en los procesos de elección de candidatos electorales de las formaciones.

En Podemos también predijeron que la apertura informativa avanzará, pero destacaron el hándicap que suponen los indicadores con criterios «flojos», que son un terreno por explorar, mejorar y desarrollar.

Por último, los responsables de la transparencia de las formaciones políticas expresaron sus predicciones en relación con las innovaciones tecnológicas y la transparencia. El representante del PP expresó que avanzar en esta línea supone avanzar también en materia de transparencia. Valoró que este es uno de los objetivos fundamentales de una sociedad moderna y es un elemento esencial para reforzar la democracia y acercar las instituciones a la ciudadanía. «Más información a disposición de los ciudadanos de una forma más accesible

y ágil son los retos sin duda que tenemos por delante» (entrevistado PP). También opinó acerca de la robotización de la política e indicó que el futuro de la transparencia está unido al avance de la tecnología:

«La inteligencia artificial abre a las administraciones públicas un abanico de posibilidades, no solo para acercar las instituciones al ciudadano sino para que ellos puedan disponer de datos abiertos que facilite el crecimiento y desarrollo como conjunto, tanto a nivel empresarial como social».

(Entrevistado PP)

Esta declaración es sin duda de vital relevancia, pues expresó de una forma muy positiva la posibilidad de utilizar inteligencia artificial para estrategias como la transparencia, de forma que favorezca a la ciudadanía.

Sin embargo, el responsable del PSOE se mostró dudoso a la hora de hablar de innovaciones en el campo de la transparencia, así como en lo referente a la robotización de la política:

«La transparencia se verá influida en la medida en la que se perfeccionen las herramientas (...). La sistematización va a permitir un mayor grado de transparencia. Las nuevas tecnologías permitirán mayores niveles de apertura en cuestiones que ahora no se nos ocurren».

(Entrevistado PSOE)

En cuanto a Podemos, los responsables indicaron que la relación entre la transparencia y la robotización de la política es una opción, aunque muy difícil de llevar a cabo. Para ello, afirmaron, las bases de datos deberían ser accesibles y tendría que haber altas dosis de innovación. Asimismo, la Ley de Protección de Datos podría ser una barrera para que se desarrolle, por lo que no lo vieron como algo tan cercano en el tiempo.

Por último, el representante de Ciudadanos señaló que la tecnología ayuda a la transparencia y puso de ejemplo a Ciudadanos, que fue un partido que prácticamente se incubó en la Red, con el objetivo de poder escribir, leer e

intercambiar documentos desde cualquier lugar. Por ello, opinó que toda facilidad en volcar datos es un incentivo para ser transparente.

Aunque aseguró que no tiene tanto que ver con la transparencia como con la comunicación, el entrevistado también comentó que en Ciudadanos utilizan un *software* para que todos los miembros del partido estén al día de la actualidad y puedan conocer las principales líneas de la formación para lanzar un mensaje uniforme a través de sus canales de difusión. Se trata de una aplicación que les hace llegar estos documentos e informaciones directamente al móvil:

«Envía noticias, el posicionamiento del partido en el Congreso ante tal ley... Es importante que el concejal de tal sitio sepa el posicionamiento que el partido tiene. Se trata de que haya ese 'networking' para que todo el mundo sepa lo que el partido piensa».

(Entrevistado Ciudadanos)

Las formaciones, por tanto, no mostraron ejemplos concretos que estén trabajando en cuando a la robotización de la transparencia, aunque sí opinaron que la automatización de los contenidos y la evolución de la tecnología en general pueden ser especialmente útiles para el acceso a la información.

3. Estudio de las propuestas de los partidos políticos respecto a la transparencia

Este capítulo, centrado en estudiar las estrategias y el discurso de las formaciones políticas sobre la apertura informativa, incluye un estudio cuyo objetivo es conocer el interés de los principales partidos políticos respecto a la transparencia, para lo que se ha planteado una doble metodología. En primer lugar, se han analizado las propuestas de los programas electorales de las formaciones con el fin de averiguar qué puntos o medidas tienen que ver con la transparencia. En segundo lugar, se han explorado las iniciativas realizadas por los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados respecto a la transparencia.

Con los resultados de este doble trabajo, se quiere establecer una comparación entre lo que las formaciones se comprometen a hacer antes de las elecciones y cómo lo defienden y lo que posteriormente proponen en las sesiones del Congreso, de forma que esta tesis sirva como una fiscalización de los partidos políticos en lo referente a la transparencia. Este método se ha elegido para estudiar los efectos estratégicos reales del discurso de los partidos políticos.

Así, este epígrafe se dividirá en dos partes, la que estudia los programas electorales y la que analiza las iniciativas en el Congreso de los Diputados.

3.1. Análisis de las propuestas programáticas de los partidos políticos

3.1.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra

Los programas electorales muestran las promesas que los diferentes partidos anuncian al electorado para poder formar gobierno y cumplir dichas medidas. En este sentido, las propuestas programáticas comprenden una importante muestra de aquello por lo que se interesan las formaciones políticas y que, por tanto, forma parte de su ideario. La finalidad de este estudio de caso es describir los compromisos de las formaciones relacionadas con la transparencia de cara a las Elecciones Generales de 2016. Los objetivos específicos de este estudio de caso son:

- Conocer las propuestas que hace cada partido electoral relacionadas con la transparencia.
- Describir las propuestas realizadas por las formaciones.
- Establecer una comparación entre los partidos políticos que permita observar las diferencias entre ellos.
- Averiguar si el nivel de exigencia ha subido en los últimos años.

Los programas electorales seleccionados para la muestra corresponden a los que presentaron los partidos políticos que consiguieron un grupo propio en el Congreso de los Diputados para la legislatura XII (2016-2020). Esta es la legislatura que se tuvo en cuenta debido a que sucedió durante el transcurso de

la tesis doctoral y fue la más duradera de las que ha habido durante este periodo (entre 2015 y 2020). Por tanto, los programas que se tuvieron en cuenta fueron los siguientes:

Tabla 22. Selección de la muestra para el estudio de los programas electorales de 2016

Grupo parlamentario en el Congreso de los Diputados		Partido político	Programa electoral
Grupo Parlamentario Popular en el Congreso		Partido Popular (PP)	<i>Seguir avanzando. A favor</i>
Grupo Parlamentario Socialista		Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	<i>Un sí por el cambio</i>
Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos		Unidos Podemos (UP)	<i>Podemos. 26J</i>
Grupo Parlamentario Ciudadanos		Ciudadanos (C's)	<i>350 soluciones para cambiar España a mejor</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos se han extraído de las páginas webs oficiales de aquellas formaciones que están representadas con un grupo propio en Congreso de los Diputados (Consulta: 06/03/2018)

Con la finalidad de que esta investigación fuera más completa, se estudiaron también los programas correspondientes a las Elecciones Generales de 2008– estas solo en el caso del Partido Popular, Partido Socialista y Ciudadanos–, de 2011– solo del PP y el PSOE, pues Ciudadanos no se presentó y Podemos aún no existía– y de 2015. Con este análisis se pretendía contar con un contexto que permitiera comprobar lo que han avanzado los partidos políticos en este sentido en sus programas electorales.

Tabla 23. Selección de la muestra para el estudio de los programas electorales anteriores a 2016

Partido político	Programa electoral	
Partido Popular (PP)	2008	<i>Las ideas claras. Con Rajoy es posible</i>
	2011	<i>Lo que España necesita</i>
	2015	<i>España en serio</i>
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	2008	<i>Motivos para creer</i>
	2011	<i>Un programa electoral para ganar el futuro</i>
	2015	<i>El cambio que une</i>
Unidos Podemos (UP)	2008	-
	2011	-
	2015	<i>Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país</i>
	2008	<i>Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía. Programa Electoral</i>
	2011	-
	2015	<i>El nuevo proyecto común para España</i>

Fuente: Elaboración propia

3.1.2. Hipótesis específicas

La hipótesis principal de este estudio de los programas electorales de los principales partidos políticos es que existe una gran cantidad de propuestas que tienen que ver con la transparencia y la apertura informativa y que estas iniciativas se relacionan a menudo con la lucha contra la corrupción política y la regeneración de la democracia en su planteamiento en estos documentos.

También se cree que todos los partidos, salvo el Partido Popular, se van a mostrar a favor de cambiar la Ley de Transparencia.

Las siguientes preguntas de investigación se han tenido en cuenta a lo largo de esta investigación:

- ¿Las formaciones proponen iniciativas similares o tienen conceptos diferentes acerca de la transparencia?
- ¿Las formaciones hacen menciones a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de una forma negativa o positiva? ¿Quieren reformarla o derogarla?
- Respecto a la regulación vigente de la transparencia en España, ¿qué pretende cambiar y/o mejorar cada formación?
- ¿Hacen referencia los partidos políticos al interés por que el acceso a la información sea un derecho fundamental?
- ¿Los partidos políticos incluyen más medidas sobre transparencia respecto a anteriores convocatorias electorales?

3.1.3. Descripción de la investigación

Con el objetivo de conocer las promesas realizadas por los partidos políticos respecto a la transparencia, se ha estudiado la presencia de propuestas en los programas electorales de las formaciones que estén relacionadas con el tema de estudio.

Se considera que la presencia de propuestas en los programas electorales relacionadas con la transparencia es una primera muestra del interés que tienen las formaciones por fomentar el acceso a la información y la publicidad activa. Así, los programas electorales son analizados en esta tesis como la máxima expresión del discurso e ideario de los partidos políticos. Por tanto, la existencia de iniciativas relacionadas con la transparencia en los programas electorales es una muestra de su presencia en el discurso de las formaciones.

Se ha realizado una descripción cualitativa de los programas electorales de los partidos seleccionados en aquellas iniciativas que tengan que ver con la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas.

Para tal fin, se han recopilado los programas electorales de los mencionados partidos para la convocatoria de 2016 y se ha realizado una búsqueda de las siguientes palabras: «transparencia», «transparente» y «rendición de cuentas». También se han leído todos los programas electorales para que cualquier medida relacionada se incluya en el estudio, aunque esta no incluya la referencia a las palabras mencionadas. A continuación, se han seleccionado todas estas propuestas y se ha realizado un trabajo descriptivo teniendo en cuenta las hipótesis y las preguntas de investigación. Respecto a los programas electorales anteriores a 2016, se realizaron las mismas búsquedas de palabras y se leyeron los programas, aunque en este caso la descripción fue menos exhaustiva, pues su objetivo era conocer el contexto anterior.

3.1.4. Resultados del análisis de los programas electorales

En este apartado, se realizará una descripción de las medidas propuestas en cada uno de los programas electorales de los partidos políticos seleccionados con relación a la transparencia. Es necesario resaltar que se incorporaron al documento de resumen aquellas medidas que no necesariamente tratan sobre transparencia, pero tienen una relación intrínseca con esta, o bien se consideraron interesantes para esta tesis doctoral por diferentes motivos.

Convocatorias anteriores a 2016

Los partidos políticos incluidos en esta tesis doctoral tienen orígenes muy diferentes y es por ello por lo que resultó algo complicado seleccionar la muestra de programas electorales previos a las Elecciones Generales de 2016, pues el Partido Popular y el Partido Socialista se habían presentado a todas las convocatorias –y, por tanto, se tuvieron en cuenta los programas electorales de 2008, 2011 y 2015–, pero el caso de Podemos y Ciudadanos fue diferente.

Para revisar las propuestas en los programas electorales de Podemos hay que tener en cuenta dos factores principales. Uno es la corta existencia de este partido político, fundado en 2014⁷³. Por este motivo, solamente existe un programa electoral para unas Elecciones Generales anterior a 2016, que es el de la convocatoria de 2015. El otro factor está relacionado con las diversas confluencias con otros partidos que han caracterizado a Podemos. Para la muestra se seleccionó a Unidos Podemos, en el que estaban integrados, entre otros, Podemos e Izquierda Unida. Por ello, se tuvo en cuenta solamente a Podemos para el análisis de los programas anteriores a 2016 por ser la fuerza principal y por el interés que ha generado tanto a nivel académico como a nivel mediático.

La formación Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía se fundó en 2006, pero su presentación en las diferentes convocatorias electorales generales ha sido algo inestable hasta hace poco tiempo. Así, en las Elecciones Generales de 2008 Ciudadanos se presentó con Albert Rivera a la cabeza⁷⁴. En cambio, tras negociaciones con Unión Progreso y Democracia para presentarse juntos en una confluencia en las de 2011, finalmente no se presentaron. Después los resultados satisfactorios obtenidos en las Elecciones Europeas de 2014, Ciudadanos se consolidó en toda la geografía española y, desde entonces, se ha presentado a las diversas convocatorias generales que ha habido (2015 y 2016). Es por ello por lo que en este apartado de antecedentes se revisaron los programas de 2008 y 2015.

Respecto al Partido Popular y al Partido Socialista, en las convocatorias de 2015 y 2016 utilizaron el mismo programa, motivo por el que este documento se

⁷³ Ministerio del Interior: Ficha del partido político Podemos. Información disponible en: https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico/partido_politicoDatos.html?nmformacion=494_0 (Consulta: 14/01/2019)

⁷⁴ Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/archivo/2008/01/02/3_albert_rivera_candidato_ciudadans_elecciones_generales_barcelona.html (Consulta: 15/01/2019)

decidió incluir solamente en el análisis programático de 2016, en lugar de introducirlo en el relativo a los antecedentes.

Aclarados programas electorales que se han analizado, se puede observar una evolución en las iniciativas relacionadas con la transparencia en el caso de todos los partidos políticos.

En el programa electoral del Partido Popular en 2008, de 326 páginas, la formación utilizó la palabra «transparencia» en muchas ocasiones como sinónimo de honestidad. Ejemplo de ello son las propuestas referentes a la lucha contra el terrorismo:

«La política antiterrorista debe recobrar la credibilidad. Para ello se requiere no salirse nunca de la ley y también actuar permanentemente con transparencia, poniendo en conocimiento de la opinión pública las actuaciones del Estado y diciendo a los ciudadanos la verdad».

(PP, 2008:26)

También el PSOE, que en aquel momento estaba en el Gobierno, utilizó algunos términos generales para hablar de la transparencia en algunas partes del programa. Bajo el título *Motivos para creer*, el por entonces presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, abrió el documento con un saludo personal y unos compromisos generales. En esta introducción, Zapatero afirmaba que en la anterior legislatura se había comprometido a formar un Gobierno basado en la transparencia y la rendición de cuentas y lo había cumplido. Es importante destacar que, a pesar de estas afirmaciones, España no contaba con una legislación sobre acceso a la información. Hasta el momento, eso sí, se habían aprobado las siguientes normas de carácter sectorial:

- Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan 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).

- Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

El Partido Socialista asumió en este programa que en la Unión Europea diversos países han aprobado leyes de acceso a la información pública y, por ello, se comprometieron a aprobar una en España si alcanzaban el Gobierno –algo que no se cumplió, ya que llegó en el siguiente gobierno del Partido Popular, en el año 2013–, a publicar los presupuestos ministeriales en la sede electrónica, a crear una institución que garantice el derecho de acceso a la información, entre otras medidas relacionadas.

Con 106 páginas, las propuestas de Ciudadanos en 2008 ya contaban con la transparencia como un elemento esencial para garantizar la democracia. En este sentido, una de las propuestas de este programa fue aprobar una Ley de Transparencia Económica, para que la ciudadanía pudiera controlar el coste económico de las Administraciones, con un especial «endurecimiento» de las obligaciones de las entidades financieras y de los partidos políticos.

A esto se sumó otra norma propuesta por Ciudadanos, similar a la del PSOE ya mencionada, cuyo objetivo era permitir el acceso a la información pública:

«Aprobaremos una Ley de Acceso a la Información y de Transparencia Pública (LAITP) para regular el derecho de los ciudadanos a solicitar y obtener gratuitamente información en poder de las Administraciones Públicas en un plazo de 15 días, salvo en casos en que la difusión afecte a cuestiones de seguridad nacional, prevención e investigaciones criminales, derecho a la intimidad, secretos industriales, derechos de partes sometidas a proceso judicial o confidencialidad en las deliberaciones previas a una decisión, siempre que no exista un mayor interés público en el conocimiento de dicha información».

(Ciudadanos, 2008:20)

Ciudadanos consideró esencial reunir las siguientes características para estar al servicio de la ciudadanía:

- Derecho de la ciudadanía a conocer todos sus datos reunidos por las diferentes Administraciones.
- Accesibilidad y publicidad activa de información básica de las instituciones de forma telemática.
- Creación de una Agencia Nacional de Acceso a la Información que coordine y asesore a las Administraciones.

Algunas de estas medidas también las tuvieron en cuenta en el PSOE en su programa electoral. A lo largo del documento de 317 páginas, los socialistas realizaron propuestas que incluían la claridad informativa y la apertura de datos en diversos sectores, como el laboral, el jurídico, e incluso en servicios mercantiles digitales. Un ejemplo de estas iniciativas fue la de publicar en Internet los datos del Observatorio

Catastral del Mercado Inmobiliario. La transparencia también estuvo presente en las propuestas relacionadas con el desarrollo de la Ley de Acceso Electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos y en la puesta en marcha de un Plan de Transparencia de la Justicia, entre otros. Recibieron especial atención el sector financiero y la economía en este sentido, pues precisamente en 2008 se instaló en España la crisis económica global, que marcó las políticas de los siguientes años.

En el programa del Partido Popular fueron algo menos específicos en cuanto a la aprobación de normativas. En dicho documento, titulado *Las ideas claras*, se incluyó el concepto para asegurar que se pondría en conocimiento a la ciudadanía sobre muy distintos temas, desde la gestión del agua, hasta la

Imagen 35. Portada del programa electoral del PSOE en 2008



situación de la adicción a las drogas. No obstante, sí que hubo partes en las que el Partido Popular señaló temas más concretos, como la creación de una Carta de Transparencia con el Ciudadano, donde la población pudiera conocer de forma detallado a qué iban dirigidos sus impuestos y cotizaciones, además del gasto en los servicios que recibe. Esta idea sería similar a lo que hoy en día se puede encontrar en el Portal de Transparencia del Gobierno.

Imagen 36. Portada del programa electoral del PP en 2008



Los partidos también relacionaron la transparencia con otras entidades e instituciones. Así, el Partido Popular mencionó la financiación de los ayuntamientos, que, según proponían, debía estar sometida al escrutinio público: «su financiación ha de basarse en normas claras y las actuaciones de los gobiernos locales han de ser predecibles, no arbitrarias y sometidas a un estricto control» (PP, 2008:41). Algo similar propusieron en el Partido Socialista que, en un apartado referente al buen gobierno local, instaron a fomentar la participación y la transparencia, por ejemplo, en la elaboración de los presupuestos.

La transparencia y la eficiencia fueron objetivos que desde el PSOE relacionaron también con RTVE y la Agencia Efe, es decir, con los medios de comunicación públicos, por lo que asumieron la relación entre la transparencia y la comunicación, que está presente en esta tesis doctoral.

El partido liderado por Albert Rivera también propuso medidas relacionadas con la autonomía financiera de organismos como los partidos políticos y los sindicatos, así como con el fomento de la participación ciudadana, especialmente en los procesos urbanísticos de mayor importancia, en los que se destacó también la necesidad de ser transparentes. Además, consideró relevante que las Comunidades Autónomas publiquen la liquidación de sus presupuestos.

Asimismo, Ciudadanos realizó diversas propuestas en 2008 relacionadas con otros asuntos –no directamente con la apertura informativa en general, sino en otros ámbitos–, como en la estructura y el funcionamiento de las universidades, en la relación entre España y la Unión Europea, en las subvenciones a las ONG y en la autonomía de las Comunidades Autónomas.

Imagen 37. Portada del programa electoral de Ciudadanos en 2008



Fuente: www.ciudadanos-cs.org

Para los programas electorales de 2011, solo se pudieron tener en cuenta los del Partido Popular y el Partido Socialista. En ambos casos, los programas electorales estuvieron marcados por la profunda crisis económica en la que estaba sumergida España. En este sentido, el Partido Popular, ya en su preámbulo, aseguró que los ejes de su futuro gobierno serían la austeridad y la transparencia. También incluyeron el concepto en propuestas relacionadas con el mercado hipotecario, que fue uno de los más afectados por la recesión económica.

En el caso del PSOE, gran parte de las propuestas estuvieron también intrínsecamente relacionadas con la crisis económica y con el temor de un rescate bancario, de modo que muchas de las medidas en las que se introdujo el concepto de transparencia estuvieron conectadas con estos elementos. Propusieron que las entidades financieras ofreciesen más información a los consumidores, para poder tomar decisiones con conocimiento:

«Elaboraremos un nuevo código de transparencia y protección de los usuarios de servicios financieros; una moderna normativa que incluirá normas sobre la concesión responsable de créditos, la información precontractual que debe facilitarse a los consumidores, o la mejora de los procedimientos de acuerdos

entre deudores y acreedores antes de proceder, en caso de impago, a la ejecución de la garantía hipotecaria».

(PSOE, 2011:16)

En relación con la crisis económica, el PSOE también abordó la austeridad y la transparencia en los sueldos de las autoridades públicas. En esta línea de medidas, también propusieron iniciativas relacionadas con el urbanismo –como el endurecimiento de los delitos de corrupción– y con los contratos hipotecarios, con el objetivo de que se ofreciera más información a la ciudadanía.

El PP también se comprometió a que esta promoción de la transparencia sería un fuerte aliciente en su lucha contra la corrupción. La evolución del concepto de transparencia fue muy evidente en el programa electoral del Partido Popular, en el que uno de los epígrafes estuvo en exclusiva dedicado a la rendición de cuentas y al acceso a la información.

También los socialistas otorgaron especial relevancia a la transparencia en su programa electoral del PSOE, que contó con un total de 149 páginas y se tituló *Un programa electoral para ganar el futuro*. En la introducción, los socialistas ya indicaron la relevancia que tenía para ellos la rendición de cuentas:

«Nuestro programa electoral para las elecciones del 20 de noviembre recoge multitud de medidas para recuperar la economía y recuperar la política. Estas propuestas se articulan en torno a cuatro ejes: la modernización económica, la creación de empleo, la mejora de la igualdad y la profundización de la democracia. (...). Y en este contexto, hemos de ser conscientes de que estos cambios estructurales precisan de un esfuerzo colectivo que a su vez requiere una mejora de los mecanismos democráticos de consulta, participación, seguimiento y rendición de cuentas, de relación, en suma, entre los ciudadanos y sus representantes políticos».

(PSOE, 2011:10)

Con este inicio, se reconoció a la transparencia como un esencial en este programa electoral. Así, las nuevas tecnologías se plantearon como una de las

claves para el desarrollo del empleo y el crecimiento económico a través de la mejora de la transparencia, la participación y la colaboración, según señalaron los socialistas. Este programa contó con un capítulo cuyo objetivo es presentar medidas para mejorar la calidad democrática española, donde se ubica un epígrafe dedicado al completo a la transparencia y al Gobierno abierto. En este espacio, destacaron que ha llegado la hora de aumentar el escrutinio público:

«Los ciudadanos tienen que poder controlar de forma más directa, más cercana, más eficaz, lo que hacen sus representantes, para luego poder tomar mejores decisiones sobre sus opciones políticas. Para conseguir ese objetivo, es necesario que el sistema político sea más transparente. Y es necesario, también, que los Gobiernos, las Administraciones, las Comunidades Autónomas, los ayuntamientos, sean mucho más abiertos a los ciudadanos».

(PSOE, 2011:120)

El PSOE también prometió aprobar una Ley de Transparencia para que los Gobiernos y las Administraciones sean controladas por la ciudadanía. Entre algunas de las medidas de este programa destacó la de crear una Estrategia de Gobierno abierto, de modo que se impulsaran herramientas para que la ciudadanía pueda participar activamente en la toma de decisiones. Este compromiso con la participación ciudadana recibió especial atención en el marco local en este programa electoral.

Y es que esta fue precisamente la legislatura en la que el Partido Popular aprobó su controvertida Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. En este sentido, el PP defendió que la transparencia es un «requisito imprescindible» para las instituciones. Así, hicieron referencia a que España era uno de los únicos países en España sin una normativa que lo regulara y criticaron que todas las medidas tomadas hasta el momento habían sido «insuficientes». Para la aprobación de una norma relativa a la transparencia se comprometieron a que hubiera un acuerdo junto al resto de fuerzas políticas. Esto fue algo que no se cumplió, pues aprobaron la ley en solitario, con la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Algunos de los puntos que destacó el Partido Popular en relación con la promoción de la transparencia fueron:

- Mejorar la transparencia en la contratación pública.
- Crear indicadores que evalúen la eficacia de las políticas públicas a disposición de la ciudadanía.
- Realizar mecanismos de participación para la elaboración de normas y para la definición de medidas públicas.
- Crear un portal de transparencia «que dé un acceso permanente y sencillo a los ciudadanos a todos los procedimientos de información de las administraciones públicas. Incluirá el programa de gobierno y evaluaciones periódicas de su ejecución, información sobre el presupuesto y de todos los expedientes de contratación y subvenciones, así como los nombres y la remuneración de todos los altos cargos y personal de confianza en puestos de asesoramiento técnico o político».

El Partido Popular también aseguró que situarían a España como un referente internacional en transparencia si ellos gobernaban y que aprovecharían las ventajas de las nuevas tecnologías. Propusieron poner a disposición de la población la información presupuestaria de las organizaciones empresariales, sindicatos, fundaciones y ONG con financiación pública y partidos políticos, algo que posteriormente fue fruto de un intenso debate, como hemos visto en capítulos anteriores, ya que en el primer borrador que presentó el PP no estaban incluidos como sujetos obligados a cumplir la ley.

El PP, por su parte, también relacionó la transparencia con otros temas, como la educación, en la que insistieron en varias ocasiones, de modo que la rendición de cuentas y la transparencia en la evaluación de los centros (especialmente los de formación superior) fueron algunas ideas que subrayó el Partido Popular en su programa de 2011, titulado *Lo que España necesita*. Por tanto, la transparencia estuvo muy presente en todo el documento, de 214 páginas, en temas como la cooperación para el desarrollo, la sanidad y la coordinación económica con Europa.

Las siguientes Elecciones Generales tuvieron lugar en 2015, que más tarde se repetirían en 2016 por la imposibilidad de formar Gobierno. Tanto el Partido Popular como el Partido Socialista repitieron en 2016 el programa de 2015, por lo que estos se tratarán en el siguiente epígrafe. Para 2015, por tanto, se tendrán en cuenta los programas de Podemos y Ciudadanos.

Queremos, sabemos, podemos. Un programa para cambiar nuestro país fue el título de este programa de 332 páginas en el que, por primera vez, Podemos hizo públicas todas sus propuestas para gobernar España. Resultó notable en el caso de Ciudadanos el salto del programa de 2008 al de 2015, ya que se pasó de las 106 páginas a más del triple: 338. Bajo el *título El nuevo proyecto común para España*, el número de iniciativas en las que se mencionaba la necesidad de ser transparentes fue considerable. De hecho, la segunda iniciativa del programa de Ciudadanos estuvo dedicada a la transparencia, precisamente para que este derecho fuera considerado fundamental.

Dicha medida también fue defendida por Podemos en la iniciativa 237 de su programa para 2015, que estuvo dedicada a la Ley de Transparencia y a las mejoras que el partido planteó al respecto. En esta iniciativa fue no solo exigieron reconocer el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, sino que también propusieron mejorar la accesibilidad del Portal de Transparencia, eliminar la obligatoriedad del DNI electrónico para solicitar información y garantizar la independencia del Consejo de Transparencia, entre otros.

La formación liderada por Albert Rivera propuso varias reformas también de la Ley de Transparencia, además del reconocimiento de la transparencia como derecho fundamental. Propusieron dotar de independencia al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con representación de la sociedad civil y capacidad para imponer sanciones; eliminar la necesidad de firma electrónica para acceder al Portal de Transparencia, al igual que también hizo Podemos; que el contenido sea comprensible y accesible; exigir responsabilidad política a los dirigentes de instituciones poco transparentes; y publicarla ejecución presupuestaria en formatos reutilizables.

Como hicieron el Partido Popular y el Partido Socialista en sus programas, Podemos quiso desarrollar la apertura informativa en muchos campos no necesariamente relacionados con la transparencia, como en las cuotas pesqueras y el ámbito de los medicamentos, entre otros.

El campo de la investigación, las universidades y la docencia reunieron gran parte de las propuestas del partido relacionadas con la transparencia. Podemos propuso crear un portal de investigación para ampliar la información relacionada con el I+D+i. También sugirieron crear un observatorio para la defensa en el acceso y gestión de las instituciones investigadoras y universitarias, con el objetivo de aumentar la transparencia en los procesos de selección. Se pretendió, de esta forma, centralizar la información del Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación (SECTI). sistema de acceso a la función pública docente.

Imagen 38. Portada del programa electoral del Podemos en 2015



Fuente: www.lasonrisadeunpais.es

Podemos propuso crear un nuevo sistema de acceso a la docencia, con criterios objetivos y transparentes; aprobar una Ley de Universidades que «garantice la transparencia en su gestión y la rendición de resultados ante la sociedad» (Podemos, 2015: 95); y una reforma universitaria participativa, con una mayor financiación para aquellas que «que apuesten por aumentar el impacto social de sus investigaciones o implanten medidas para mejorar las condiciones de conciliación familiar, la igualdad de género, la transparencia y la democratización institucional» (Podemos, 2015:97).

La docencia y la educación recibieron especial atención también en el programa de Ciudadanos para 2015 en lo que se refiere a transparencia y rendición de cuentas, de forma que plantearon que los centros educativos se puedan evaluar y se garantice una mayor oferta informativa a padres y madres.

Algunas medidas de Podemos sobre la democratización del sistema resultaron especialmente interesantes para esta tesis doctoral, como los revocatorios por incumplimiento del programa electoral. Esta iniciativa supone el planteamiento de una convocatoria electoral en caso de incumplimiento de unos mínimos compromisos realizados al inicio de la legislatura. Esto sería analizado por una comisión no permanente en el Congreso de los Diputados a los dos años de empezar el mandato.

Otra propuesta que resultó especialmente interesante en esta tesis fue la que realizó Ciudadanos de cara a los partidos políticos, para que aumenten su democracia interna y su transparencia, aunque el programa no especificase cómo se tendría que aplicar y ejecutar.

Otras medidas propuestas por Ciudadanos relacionadas con la transparencia fueron fomentar los parlamentos abiertos, crear un Portal de Transparencia Sanitaria con indicadores de calidad y eficiencia, reformar el funcionamiento de los partidos políticos –con auditorías externas obligatorias, compromisos contra la corrupción, restricciones en el gasto electoral y limitando las donaciones, entre otros– y despolitizar las Autoridades Administrativas.

En esta línea, Podemos propuso transformar los reglamentos parlamentarios y convertirlos en herramientas de transparencia y participación, con nuevos principios de control herramientas web que lo permitieran. La formación relacionó la transparencia con el ejercicio de la comunicación por parte del poder y propuso aplicarla para garantizar la claridad informativa.

Podemos, para limpiar las instituciones, planteó crear procesos de contratación pública abiertos y accesibles, algo que también defendió Ciudadanos en su programa. El partido liderado por Pablo Iglesias también expuso la idea de crear

un Plan Nacional contra la Corrupción y para la Transparencia y evitar las puertas giratorias en el Ministerio de Defensa.

En una línea muy similar, Ciudadanos defendió necesidad de aumentar la transparencia en la financiación territorial, en el sistema de pensiones, el conflicto de intereses particulares, el fortalecimiento de organizaciones sindicales y en la cooperación al desarrollo, entre otras medidas. Además, en todas estas iniciativas Ciudadanos insistió en reforzar la meritocracia, disminuir las trabas burocráticas, despolitizar las Administraciones y garantizar su independencia.

La transparencia en los programas electorales de 2016

Los partidos políticos contaron con programas electorales muy diferentes y con formatos muy distintos en la convocatoria electoral de 2016. Aun así, se pueden observar también algunas similitudes, que se explorarán en este apartado.

El Partido Popular contó con un programa electoral de 223 páginas, en el que combinaron textos en los que se resumía su posición respecto a ciertas políticas, compromisos y medidas futuras que pretendían acometer. En dicho documento, se localizaron 35 menciones a la palabra «transparencia», 11 a «transparente» y 9 a «rendición de cuentas». Se contabilizaron un total de 54 medidas que se relacionaban con el tema de estudio.

El Partido Socialista (PSOE) contó con un programa electoral, titulado *Un sí por el cambio*, que ocupó un total de 387 páginas. Con 80 menciones a la palabra «transparencia», 28 a «transparente» y 18 a «rendición de cuentas» se contabilizaron 91 propuestas relacionadas con el tema de estudio. Como se ha dicho anteriormente, este número es variable, pues en algunas ocasiones las medidas estaban duplicadas en el programa, por lo cual no se contabilizaron, y en otras ocasiones se anotaron medidas que no tenían que ver directamente con la transparencia, pero tenían cierta conexión con la tesis doctoral.

El partido liderado por Pablo Iglesias difundió un programa electoral con una especial presentación para las Elecciones Generales del 26 de junio de 2016. El

programa imitaba la estética de los catálogos de la multinacional IKEA. De sus 194 páginas, las 125 primeras eran más visuales y resumían los puntos principales del programa. A partir de esa página, relataron todas aquellas medidas que Podemos consideró necesarias para «cambiar el país». Con 46 menciones a la palabra «transparencia», 48 a «transparente» y 13 a «rendición de cuentas» se contaron 60 medidas relacionadas con la apertura informativa. Como se ha explicado en ocasiones anteriores, el número es aproximado, pues al repetirse algunas iniciativas, estas no se contabilizaron. Aunque no es exactamente el mismo programa que en 2015, es necesario destacar muchas de las medidas sí son las mismas, seguramente por el poco tiempo que transcurrió entre una convocatoria electoral y la siguiente.

El programa de Ciudadanos para las Elecciones Generales de 2016 se tituló *350 soluciones para cambiar España a mejor* y, como su propio nombre indicaba, proponía una cantidad de medidas concretas, entre las que había 20 menciones a la palabra «transparencia», 18 a «transparente» y 6 a «rendición de cuentas». Se contaron 40 medidas en total en las que se formularon iniciativas relacionadas con la transparencia. En el programa de Ciudadanos para 2016 se pudo observar que las medidas estaban mucho más condensadas que en el de 2015, donde dedicaron más espacio a explicar las diferentes iniciativas.

Las perspectivas ofrecidas por los partidos políticos fueron muy distintas, de modo que el PP, en el poder en aquel momento, se dedicó a explicar los éxitos y avances logrados durante la legislatura desde el inicio del programa electoral del Partido Popular, cuyo título fue *Seguir avanzando. A favor*. Entre estos éxitos, el Partido Popular hizo especial hincapié en los logros en cuanto a la transparencia administrativa. En este sentido, la formación afirmó que su labor consistió en «aumentar los medios materiales y personales para ser más eficaces en la lucha contra la corrupción y aprobar reformas legales para mejorar los mecanismos de prevención, control y sanción».

Imagen 39. Destacado del programa electoral del PP en 2016 en el que subrayan su compromiso con la transparencia.



Fuente: www.pp.es

El texto a continuación resumió lo que el Partido Popular trató de explicar en relación con los avances en transparencia que han tenido lugar en España en los últimos años:

«Hemos realizado una labor sin precedentes en materia de regeneración democrática. Ahora España es un país más transparente, con más medios en la lucha contra la corrupción y más penas para los que traicionan la confianza y el respeto de todos. Hoy hay más control en los partidos políticos y sobre los altos cargos. En definitiva, hoy la corrupción es más difícil que ayer porque hemos cerrado espacios a la opacidad y fijado más controles que nunca. El objetivo es seguir haciendo de España un país más transparente, más fiable y con un mejor funcionamiento de nuestras instituciones. Un país donde la corrupción no sea una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. La España que queremos se enorgullece de la acción y el ejemplo de sus representantes políticos. Esa es la vía para devolver la dignidad a la política».

(PP, 2016:131)

Respecto a la Ley de Transparencia, el PP prometió seguir desarrollándola «para culminar el cambio en la cultura de lo público y la política» (PP,2016:137). En este sentido, aseguraron que abrirían canales de participación a la ciudadanía en el Portal de Transparencia y que aumentarían los registros presentes en el mismo. La formación también se comprometió a crear un registro de *lobbies*, mejorar la formación en transparencia de los empleados públicos, potenciar el

poder de la Oficina de Conflicto de Intereses y garantizar la accesibilidad de la información de la ejecución presupuestaria en formatos reutilizables. Este último aspecto es una cuestión repetida en varias ocasiones a lo largo del programa.

El Partido Socialista, con una perspectiva totalmente distinta, criticó al PP en diversas ocasiones por haber frenado numerosos avances que los socialistas habían logrado, e incluso haberlos hecho retroceder. De esta manera, el PSOE aseguró que se había perdido independencia, transparencia y rendición de cuentas, al contrario de lo que defendió el PP. Por ello, vieron necesario agilizar la comunicación entre representantes y representados.

Los socialistas también opinaron acerca de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Afirmaron que «no permite avanzar en los objetivos primordiales, pues se caracteriza más por sus formalidades externas que por procurar una verdadera

Imagen 40. Portada del programa electoral del PSOE en 2016



Fuente: www.psoe.es

respuesta institucional e independiente que permita crear las condiciones para ofrecer a la ciudadanía un verdadero canal participativo». Al respecto, propusieron reformar esta normativa y, entre otras cuestiones, restringir los límites del acceso a la información. Los socialistas se comprometieron a primar la publicidad activa, sin necesidad de que la ciudadanía tenga que solicitar información. En este sentido, quisieron establecer sanciones cuando esta no se cumpla para que la ley sea más efectiva.

Los socialistas también plantearon un cambio en el sistema de elección y nombramiento del presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que hubiera una convocatoria pública y una evaluación de la idoneidad para el cargo por parte de un Comité Asesor. Esto es algo que, sin embargo, no cambiaron una vez relevaron al PP en el Gobierno de España.

Podemos, por su parte, contó en su programa con una sección titulada *Democracia, transparencia y lucha contra la corrupción* en la que plantearon varias medidas de especial relevancia para esta tesis doctoral. Sin duda, una de las más interesantes es en la que propusieron ampliar la Ley de Transparencia, con cambios que ya habían propuesto en el programa de 2015. Así, quisieron reconocer el acceso a la información como un derecho fundamental –como ya exigieron en el anterior programa– mejorar la accesibilidad del Portal de Transparencia, agilizar las peticiones de información, eliminar la obligatoriedad del DNI electrónico para realizar consultas, reducir las restricciones de acceso a la información, establecer un régimen de sanciones, fomentar los formatos abiertos, garantizar la independencia del Consejo de Transparencia y obligar a rendir cuentas y publicar «los resultados en la web para todas las instituciones con titularidad o financiación pública: la Casa Real, el Consejo General del Poder Judicial, los partidos políticos, los sindicatos y las organizaciones empresariales» (Unidos Podemos, 2016:158).

Ciudadanos, por su parte, prometió ideas similares a las que planteó el PP. El partido propuso que, si llegaba al poder, mejoraría la información disponible en el Portal de Transparencia, entre otras medidas relacionadas, como la puesta en marcha de un registro de *lobbies*. A esto añadió la creación un sistema de financiación autonómica transparente y el nombramiento abierto de cargos en la Comisión Nacional de los Mercados y la Transparencia. Sin embargo, la intención mencionada en el programa de 2015 de hacer que el derecho a la transparencia fuera fundamental no se incluyó en el de 2016, cuestión que supone un retroceso de planteamiento.

En cuanto a la publicación de datos por parte de las instituciones, el PSOE propuso que se hiciera en formatos comprensibles y reutilizables, especialmente

Imagen 41. Muestra del programa electoral de Ciudadanos en 2016 en su página web



la información sobre presupuestos, de forma que la ciudadanía pueda hacer un uso de estos, como también había defendido Podemos. Asimismo, pidieron que las Administraciones informen cada vez que hay una variación económica en sus procesos, es decir, que actualicen la información siempre que haya variaciones. En cuanto a portales web de las administraciones, los socialistas también afirmaron la necesidad de impulsar en estos la participación y la colaboración.

También el Partido Socialista se refirió al Portal de Transparencia del Gobierno y mostró su intención de transformar el Portal de Transparencia en uno de Gobierno abierto, todo ello con un formato más comprensible. Para ello, no solo propusieron automatizar procesos para actualizar la información, sino también obligar a rendir cuentas a todos los cargos públicos, aprobar una Ley de Participación Ciudadana, promover campañas de difusión de las herramientas de participación y colaboración y abrir un portal dentro del de Gobierno abierto donde la ciudadanía pueda presentar propuestas, realizar preguntas al Gobierno y participar en propuestas abiertas al escrutinio público, entre otros. El Gobierno abierto se incluyó en este programa electoral como la estrategia fundamental para alcanzar estos objetivos del PSOE. Aseguraron que su interés por este concepto no es nuevo pues España se adhirió a la Alianza para el Gobierno abierto cuando ellos estaban en el poder.

En un apartado dedicado a la renovación democrática, los socialistas realizaron diversas propuestas relacionadas con la transparencia. De este modo, se comprometieron a democratizar las instituciones europeas, abrir canales tecnológicos que faciliten la implantación del Gobierno abierto, garantizar la transparencia de la actividad parlamentaria e impulsar una contratación pública y una gestión de servicios administrativos transparentes. El PSOE también consideró necesario realizar un registro obligatorio de *lobbies* y lobistas, de forma que la Oficina de Conflictos de Intereses pueda sancionar aquellos que no cumplan con su deber al respecto.

El PSOE no fue el único partido que habló de fomentar el Gobierno abierto. El Partido Popular, entonces en el Gobierno, aseguró que la transparencia, la participación y la rendición de cuentas deben ser los ejes de las políticas

públicas: «Una sociedad exigente y participativa es un elemento clave para una democracia de calidad», afirmaron en esta línea. El PP señaló, además, su intención de posicionar a España en la vanguardia de la política y construir un verdadero Gobierno abierto. Algunas medidas interesantes que plantearon en este sentido fueron:

- Facilitar los trámites de la Iniciativa Legislativa Popular.
- Transformar el Derecho de Petición y crear la «pregunta ciudadana» para acercar a la ciudadanía al poder.
- Impulsar las consultas públicas a través de Internet.
- Potenciar la reutilización de información para que contribuya al crecimiento de la economía.
- Obligar a publicar los datos de evolución de la delincuencia mensualmente.

La transparencia se presentó, además, en estos programas electorales como un método para terminar con la desafección de la ciudadanía hacia la política y combatir la corrupción:

«En este sentido, unos partidos más democráticos, participativos, abiertos y transparentes son también unos partidos mejor inmunizados contra la corrupción. Y es precisamente la corrupción de los políticos y la corrupción en los partidos una de las principales causas de la desafección política de la ciudadanía. Por supuesto, la reacción de los partidos frente a la corrupción surgida en su seno tampoco ha sido la misma. Mientras unos hacen todo lo posible por negar, tapar y ocultar, tratando incluso de entorpecer la acción de la justicia, otros plantamos cara al problema y asumimos un compromiso con la ciudadanía».

(PSOE, 2016:90)

El PSOE propuso diversas medidas en esta línea, como la publicación de declaraciones de bienes y las campañas de sensibilización respecto a la rentabilidad de la apertura informativa. De este modo, quedó claro que el PSOE relacionó la promoción de la transparencia con la lucha contra la corrupción.

Podemos, ya en la introducción del programa electoral, consideró la transparencia, la rendición de cuentas y la participación como el fin de la corrupción y, para ello, creyó necesaria una modificación del marco normativo que las regula. Podemos hizo especial hincapié en el desarrollo de un Plan Nacional contra la Corrupción y para la Transparencia Internacional, en el que hubiera presentes personas de la Administración, de la sociedad civil y de organizaciones no gubernamentales que, entre otras cosas, facilitase la formación del funcionariado y promoviera la implicación de la ciudadanía en estos temas. También propusieron crear una oficina de información pública sobre problemas relacionados con la corrupción.

De esta forma, Podemos destacó el papel de la ciudadanía para que realice un escrutinio de las acciones de la clase política que les invite a ser más transparentes. Una forma de luchar contra el fraude que ofreció Podemos fue fomentar medidas de transparencia financiera. Las propuestas de Ciudadanos en este sentido fueron algo más sencillas y consistieron en suprimir aforamientos y exigir responsabilidades políticas a los corruptos.

Imagen 42. Una de las páginas del programa electoral de Unidos Podemos en 2016, que imita un catálogo de IKEA



Fuente: www.lasonrisadeunpais.es

En relación con esta tesis doctoral, los partidos se comprometieron a mejorar la apertura de las formaciones políticas. En este sentido, los socialistas realizaron diversas propuestas en su programa:

- Vincular su financiación, no solo a los escaños obtenidos, sino también a los elementos de democracia interna.

- Desglosar sus ingresos según las aportaciones de donantes, afiliados y cargos públicos.
- Especificar los gastos en retribuciones a responsables y empleados, gastos externos y de funcionamiento.
- Informar trimestralmente al Tribunal de Cuentas de todas las aportaciones y que este órgano lo publique todo automáticamente.
- Identificar a los donantes cuando la cantidad supere los 200 euros.
- Retener la financiación a los partidos que no informen de sus cuentas al Tribunal de Cuentas.
- Mejorar la rendición de cuentas, especialmente cuando haya habido casos de corrupción.
- Reforzar el poder del Tribunal de Cuentas para que audite las cuentas a tiempo real y tenga capacidad sancionadora.
- Cumplir las recomendaciones GRECO.
- Obligar a publicar la liquidación de gastos e ingresos electorales con un techo de gasto.
- Exigir la participación de los afiliados en la elección de dirigentes y candidatos a las elecciones de los partidos políticos, así como fortalecer la transparencia sobre su funcionamiento y su financiación.

Respecto a los partidos políticos, Podemos propuso la obligación de presentarse a unas primarias para los candidatos a presidir el órgano ejecutivo, así como una nueva Ley de Financiación de Partidos Políticos que establezca un sistema de publicación en formatos reutilizables, entre otras medidas. Ciudadanos también exigió una Ley de Transparencia Económica para las formaciones, con un desglose sobre ingresos gastos, con la prohibición de donaciones, entre otras cuestiones, al igual que el partido liderado por Pablo Iglesias. También propusieron que los partidos políticos no puedan bloquear comisiones de investigación y que estas gocen de una mayor transparencia. Ciudadanos se comprometió a regenerar los partidos políticos y desarrollar su apertura informativa:

«Aprobaremos una ley de partidos que garantice la democracia interna y los derechos y libertades de los afiliados, favoreciendo su participación en la toma de decisiones. Aseguraremos la celebración de primarias para la elección de candidatos, regularemos la celebración de congresos y aseguraremos la independencia de los órganos internos de control».

(Ciudadanos⁷⁵)

Los programas electorales también se refirieron a instituciones más concretas a la hora de desarrollar la transparencia. El Partido Popular hizo especial hincapié en el papel de las Cortes Generales de facilitar el debate sobre la transparencia. Es por ello por lo que el Partido Popular propuso transformar la página web del Congreso de los Diputados «que haga más sencilla la búsqueda de información y de datos y potenciando la publicación de datos de interés como las actividades de los Diputados o la documentación asociada a los proyectos legislativos». Este cambio en la web fue algo que finalmente realizó el PSOE en el poder en septiembre de 2018⁷⁶.

El PP mostró su intención de hacer que el Congreso fuera más participativo, de manera que las proposiciones no de ley se sometieran a debate. La formación se comprometió a reformar el Reglamento del Congreso en torno a varios ejes, entre los que se encontraban fomentar la transparencia en el proceso de elaboración de las leyes y simplificar los trámites. También garantizaron aumentar la rendición de cuentas de la Oficina Recuperación y Gestión de Activos ante el Congreso de los Diputados para mejorar la información respecto a los delitos por corrupción. En términos más generales la formación liderada por Albert Rivera exigió transparencia a las Cortes Generales. Podemos también propuso reformar el reglamento parlamentario, de forma que tuviera

⁷⁵ Información disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto> (Consultado el 30/01/2019)

⁷⁶ Información disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180805/451232225441/congreso-web-contrato-renovar-millones.html> (Consulta:29/01/2019)

herramientas de transparencia y participación, con una web accesible. Otras iniciativas del mismo bloque fueron la Ley de Profesionalización de la Administración Pública y la participación ciudadana en la gestión pública.

La regeneración democrática fue algo muy valorado por Podemos a la hora de aprobar una Ley de Paredes de Cristal con el objetivo de abrir los parlamentos a la ciudadanía. Esto implicaría publicar los portales web todo lo relativo al personal y presupuesto, facilitar el acceso a la información y a las sesiones de comisiones parlamentarias y habilitar un escaño ciudadano. Podemos también propuso un seguimiento de la ejecución presupuestaria transparente:

«Para lograrlo, implementaremos medidas de transparencia de la gestión pública con información veraz y actualizada de todos los presupuestos, gastos y balances anuales, protocolos e informes. Los presupuestos deben vincular la acción de gobierno. Para evaluar correctamente si los compromisos adquiridos se han cumplido, cuáles han sido las desviaciones y si están sustentados o no por unas causas legítimas y justificables es imprescindible hacer públicos los datos de la ejecución presupuestaria con el máximo nivel de detalle. Para ello, el Portal de la Transparencia y la red de oficinas ciudadanas pondrán a disposición de la ciudadanía, de una forma sencilla y directa, los datos básicos del destino final del dinero público».

(Unidos Podemos, 2016:159).

La regeneración y la renovación de las instituciones fueron algunos de los principales motivos por los que los partidos políticos aseguraron que querían promover la transparencia. En la introducción del programa electoral, el PSOE pretendió resumir la situación social y política de España en la anterior legislatura –a cargo del Partido Popular– e hizo referencia a la necesidad de introducir la transparencia y la rendición de cuentas en la toma de decisiones. De hecho, ya presumieron en este apartado de ser el partido más transparente según la ONG Transparencia Internacional. Así, el Partido Socialista insistió en la importancia de renovar las Administraciones Públicas, ya que, según ellos, la ciudadanía cada vez es más activa:

«La experiencia democrática más larga y los cambios sociales exitosos producidos en los últimos años han desembocado en una ciudadanía más activa y también más insatisfecha. La democracia española necesita una urgente modernización, que la haga más abierta, más transparente, más cercana y, en definitiva, más participativa, donde el ciudadano se sienta sujeto activo y directo del ejercicio del poder. Es la hora de que la ciudadanía vuelva a sentir la política como algo cercano, como algo propio y, ante todo, útil».

(PSOE, 2016: 74)

A lo largo del programa el PSOE repitió la necesidad de incrementar la transparencia para favorecer la confianza de la ciudadanía, la importancia de que los datos se publiquen en formatos reutilizables y la dotación de apertura informativa en todos los sectores de las Administraciones Públicas. También consideró esencial para la regeneración democrática el fomento de la participación ciudadana.

Podemos también propuso ciertas iniciativas relacionadas con la renovación de la democracia. Plantearon que hubiera revocatorios por incumplimiento electoral; el desarrollo de un marco normativo que facilite la Iniciativa Legislativa Popular, que cree una Iniciativa de Procesos Deliberativos Populares, el Veto Popular, la Consulta Popular y el Revocatorio Popular; una reforma del sistema electoral para que sea más transparente y esté sustentado en un debate público; un nuevo modelo territorial basado en la gobernanza transparente; y contratos administrativos abiertos y accesibles. También realizaron diversas medidas en cuanto a los altos cargos que se quisieron incluir en este análisis, ya que se encontraban en el apartado de transparencia. Así, propusieron la eliminación de privilegios, entre los que se incluye una revisión del control de las dietas y desplazamientos. Otra iniciativa consistió en reducir el número de altos cargos, así como la regulación de las incompatibilidades en los cargos públicos.

En este sentido, muchas de las medidas de Ciudadanos no solo tuvieron que ver con propuestas técnicas sobre la apertura informativa, sino también con la calidad democrática en general, de la que entendieron que la transparencia

formaba parte. Ciudadanos prometió establecer un nuevo sistema de iniciativas legislativas populares, con 250.000 firmas necesarias, y vio necesario exigir transparencia a las sociedades fiscales, así como en las políticas exteriores y de cooperación internacional. En términos generales, la formación liderada por Albert Rivera se comprometió a despolitizar los órganos de gobierno.

Sin ser tan específicos como Podemos y Ciudadanos, las iniciativas legislativas populares también recibieron la atención de los socialistas, que propusieron darles visibilidad a estas propuestas.

Para avanzar en el acceso a la información y la publicidad activa es necesario investigar y evaluar la apertura de las instituciones. Por ello, Podemos propuso otra medida especialmente interesante en esta tesis doctoral, que consistió en la creación de un Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas:

«Implantaremos el Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas con dos objetivos fundamentales:

- Lograr un uso adecuado de la evaluación, al servicio de los intereses generales*
- Vincular la evaluación al ciclo presupuestario, de tal suerte que se convierta en un instrumento de difusión de la cultura de evaluación y la rendición de cuentas.*

Facilitaremos que cualquier persona o colectivo ciudadano afectado por una legislación o gestión pública pueda intervenir o formar parte del Observatorio Ciudadano de Evaluación de Políticas Públicas y Rendición de Cuentas. Con carácter previo al debate presupuestario anual, los responsables públicos de cada política sectorial deberán presentar ante el observatorio un informe sobre el grado de implementación y ejecución de la política de la que responde. Los debates presupuestarios se nutrirán del conocimiento colectivo generado en el seno del observatorio, y se ofrecerá a la mayoría de los miembros del Parlamento un nivel de información y unos criterios muy superiores a los disponibles actualmente».

(Podemos: 2016: 159)

En este sentido, el PSOE también ideó un Laboratorio de Innovación Pública donde se analice y se promuevan las medidas necesarias para la transformación

digital. Este plan de transformación implicaría aumentar el catálogo del Gobierno abierto, entre otras cuestiones.

Para la evaluación de la transparencia, el PSOE también consideró necesario que las administraciones sean evaluadas con indicadores cuantitativos y, sobre todo, cualitativos, algo que resulta muy interesante y algo en contradicción con que hubieran destacado sus resultados en el índice de Transparencia Internacional. Los resultados, además, deberían hacerse públicos en las páginas web de la Administración, según defendieron.

El programa del PSOE centró, además, gran parte de su contenido en cuestiones relacionadas con la financiación. Un ejemplo de ello fue la propuesta de impulsar el *crowdfunding* incorporando medidas de transparencia para limitar los riesgos. Respecto a la gestión del Banco Malo o SAREB se hizo referencia a la importancia de dotarle de la máxima transparencia en su financiación. También plantearon reducir las diferencias fiscales entre comunidades autónomas de manera que el acuerdo fuera transparente y abierto.

Por otro lado, la transparencia en la contratación pública era una cuestión que todavía tenía que regularse cuando se elaboraron estos programas electorales y a la que las formaciones hicieron referencia. El Partido Popular propuso en esta línea mejorar la disponibilidad de información sobre contratación pública y sobre centros y servicios sociales, entre otros. De forma similar, Podemos propuso establecer mecanismos de participación ciudadana y transparencia en la ejecución y contratación de grandes infraestructuras y garantizaron que habría transparencia en los procedimientos de convenios urbanísticos.

Ciudadanos también impulsó en su programa electoral iniciativas relativas a las contrataciones públicas. Propusieron proporcionalidad y transparencia en los principios de buena regulación. En relación con esto, propusieron que los gastos públicos se analizaran y se evaluaran de forma transparente.

En esta tesis ya se ha abordado la intrínseca relación entre la transparencia y la tecnología y, en este sentido, los partidos políticos estuvieron de acuerdo en fomentar la innovación digital de múltiples formas. Así, el PP contó en su

programa electoral con un espacio dedicado a los compromisos respecto a la Agenda Digital. Propusieron digitalizar los trámites administrativos, fomentar el acceso a datos abiertos de la Administración, fortalecer la ciberseguridad y mejorar la contratación pública digital. Respecto al poder judicial, el partido liderado por Mariano Rajoy también prometió digitalizar la Justicia, desarrollar la transparencia y construir una «Justicia comprensible», con un lenguaje claro y sencillo.

En el PP, además, expresaron la intención de digitalizar los fondos de las instituciones artísticas para invitar a la ciudadanía a visitar los museos; impulsar la Diplomacia Digital e incorporar las TIC a la comunicación institucional para potenciar la imagen de España en el exterior; y defender una gestión transparente de los sistemas de transporte e infraestructuras.

Los socialistas también dedicaron un espacio del programa electoral a la Transformación Digital de España, con medidas para la Agenda Digital 2020, una institucionalidad pública privada y un instrumento –el Observatorio Digital– para garantizar la transparencia de su aplicación.

Una de las medidas propuestas por el PSOE fue la aprobación de una ley que regule los derechos digitales, algo que ningún otro partido realizó. La iniciativa pretendía acabar con la brecha digital, garantizar una Red equitativa y abierta, asegurar el derecho a la privacidad y la proyección de datos, facilitar el derecho al conocimiento y el acceso y la reutilización de datos de las Administraciones Públicas, entre otros. Así, esta normativa estaría claramente relacionada con la transparencia, pues uno de los objetivos eran la reutilización de los datos y el acceso a los mismos.

Respecto a Podemos, las iniciativas fueron en línea con su ideología y resultó interesante encontrar medidas como un Plan Estratégico de Migración hacia herramientas de *software* libre y datos abiertos, «con el objetivo de sustituir herramientas propietarias, siempre que sea posible, y lograr un control real de la tecnología utilizada en la Administración para el manejo de los datos» y una simplificación de los procesos administrativos de forma digital. Aunque estas

propuestas no tratan sobre transparencia de forma directa, sí implicarían cambios en la forma de gestionar los portales de datos de las Administraciones Públicas. De forma más escueta, Ciudadanos planteó fomentar las nuevas tecnologías y las redes de telecomunicaciones para el despliegue del acceso a la información.

Una cuestión que recibió especial atención en los programas electorales de las formaciones analizadas fue la apertura y publicación de los datos sanitarios. Así, el Partido Popular propuso crear un sistema de transparencia sanitaria para que la población pueda acceder a sus datos clínicos, así como conocer todos sus derechos sanitarios.

Podemos, por su parte, propuso la puesta en marcha de una Ley de Transparencia del Sistema Sanitario. En relación con esto, consideraron necesaria la puesta en marcha de mecanismos de transparencia en el ámbito de los medicamentos que garanticen precios justos para las patentes registradas por laboratorios, así como la posibilidad de acceso a las historias clínicas y el compromiso de transparencia y participación ciudadana por parte de las entidades sin ánimo de lucro que atiendan a personas con diversidad funcional o dependencia.

En cuanto a la sanidad, Ciudadanos incluyó las siguientes iniciativas:

- Mecanismos de rendición de cuentas de los centros sanitarios.
- Mejorar la información y crear un Portal de Transparencia Sanitario Nacional, con datos e indicadores de calidad.
- Plan Nacional de Infraestructuras Sanitarias y Plan de Big Data en Salud para detectar fallos.

No solo la sanidad fue objeto de introducción de la transparencia para los partidos políticos, sino que también la relacionaron directamente con la educación y la formación académica. El Partido Popular se comprometió a mejorar la rendición de cuentas de la Universidad, realizar un mapa de empleabilidad con los titulados en Formación Profesional para mejorar la

información ofrecida a familias y estudiantes e impulsar la transparencia y la evaluación de los recursos dedicados en esta área.

El PSOE también propuso que conceptos como la transparencia y la rendición de cuentas se enseñen en la asignatura de Educación para la Ciudadanía, además de que se establezcan programas de formación para el funcionariado, de forma continua para aquellos que tienen tareas de transparencia. El PSOE propuso, además, introducir la transparencia en el modelo de financiación universitaria y los procesos de acreditación de profesorado universitario en el terreno educativo. También mencionaron la rendición de cuentas como un elemento clave para la adjudicación de proyectos de investigación.

Podemos, por su parte, ofreció aprobar una nueva Ley de Universidades que garantice la transparencia de su gestión y la participación de la comunidad universitaria. También pidieron objetividad y transparencia en el sistema de acceso a la función pública docente, así como una reforma universitaria participativa, en cuyo presupuesto se dedique una partida complementaria a los centros que fomenten la transparencia, entre otras cuestiones.

En referencia a la investigación, como en el programa de 2015, Podemos también planteó aumentar su transparencia con un portal *online* donde estén integradas todas las convocatorias, proyectos y convenios, así como una base con los perfiles de investigadores de los diferentes grupos. En esta línea, el partido también quiso crear un observatorio para la defensa de la transparencia en la gestión de la investigación y de las universidades.

«El observatorio formará parte de una futura agencia de evaluación y servirá de sistema de alerta sobre los problemas de transparencia en los órganos y procesos de las instituciones públicas de investigación y universidades. Será un organismo abierto a la ciudadanía y receptivo a quejas sobre la falta de transparencia y equidad en el sistema español de investigación».

(Unidos Podemos, 2016:131)

En cuanto a Ciudadanos, las propuestas en las que se relacionó a la educación con la transparencia fueron:

- Costes transparentes para las familias.
- Sistema de evaluación periódica y transparente de los docentes.
- Rendición de cuentas en los centros para que las familias cuenten con información suficiente para elegir el centro.
- Nuevo sistema de selección de personal docente e investigador para las universidades que sea transparente y abierto y que se fundamente en el mérito.
- Más poder para que los rectores nombren vicerrectores, decanos y directores con mecanismos de rendición de cuentas.

Los partidos políticos también consideraron necesario impulsar la transparencia desde el punto de vista mediático y cultural. Los socialistas mencionaron medidas para garantizar la transparencia de los medios audiovisuales, entre las que destacó la aplicación de criterios objetivos para adjudicar publicidad institucional en estos medios. Así, el PSOE propuso hacer pública la inversión en cada medio y el porcentaje de sus ingresos que supone.

Ciudadanos también planteó someter a la transparencia a RTVE –especialmente en cuanto a las retribuciones de los altos cargos–, así como a la nueva Oficina Nacional de Evaluación de proyectos de medio ambiente que quisieron impulsar.

En cuanto a Podemos, también se refirió a la cultura y a los medios en el ejercicio responsable de la Administración Cultural, el Observatorio Ciudadano de la Cultura y la comunicación, el pacto por la Cultura y en la transformación de la Marca España y del Instituto Cervantes. En relación con esto, Ciudadanos también propuso un incremento del presupuesto del Instituto Cervantes, con una selección transparente de los gestores.

Asimismo, Podemos también planteó medidas para mejorar la transparencia de las actuaciones del Ministerio de Cultura para garantizar la claridad en la adjudicación de recursos, y una nueva ley de propiedad intelectual para promover un sistema con democracia interna y transparencia.

También en cuestiones relacionadas con el medio ambiente, los partidos políticos hablaron de impulsar la transparencia. Los socialistas propusieron la elaboración de un informe por parte del Banco de España sobre la reducción de emisiones de CO2 y la puesta en marcha de un plan de acceso al suministro de agua transparente, entre otros. En el programa de Podemos, asimismo, se encontraron iniciativas que tenían que ver con el medio ambiente, como integración de conceptos de apertura informativa y participación en materia de Educación Ambiental. El Partido Popular también aludió a la necesidad de hacer disponibles los datos sobre contaminación atmosférica

A nivel internacional, los partidos políticos se pronunciaron menos y estas propuestas fueron más genéricas y no tan relacionadas con el acceso a la información, sino con la eficiencia política. Así, el PP también propuso algunas iniciativas, como la promoción de una cooperación al desarrollo transparente para aumentar la ayuda humanitaria e incrementar la legitimidad y rendición de cuentas europea. En Podemos sugirieron la abolición del derecho a veto en el Consejo de Seguridad en la ONU durante el mandato de España para hacerlo más democrático y transparente. En esta ocasión, se impulsaría, además, la elección de una mujer como secretaria general, a través de un proceso transparente. La rendición de cuentas también fue algo que quisieron integrar en la reforma de los sistemas de votación del G-20 y del Fondo Monetario Internacional. El programa también tuvo un espacio dedicado a un Plan África, que tuviera mecanismos de lucha contra la evasión fiscal y un control transparente de la gestión de recursos humanos. Al respecto, Podemos propuso introducir la rendición de cuentas en la creación de la Oficina de Derechos Humanos del Gobierno.

Ciudadanos planteó aumentar la transparencia en los proyectos de desarrollo, al igual que el PP, y también consideró oportuno aplicar procesos de apertura informativa y participación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y desarrollar una estrategia de comunicación de la Defensa Nacional, con el objetivo de que la ciudadanía disponga de información sobre las decisiones de seguridad. Respecto a Podemos, quisieron mejorar la transparencia entre las relaciones del Ministerio de Defensa y la industria. En cuanto a las Fuerzas

Armadas, el PSOE propuso hacer transparentes los procesos de evaluación de la carrera militar, reducir el número de países en los que España realiza cooperación al desarrollo con criterios de transparencia.

Como se ha mencionado anteriormente, los partidos políticos introdujeron la transparencia en todo tipo de medidas, como el turismo (Partido Popular), el deporte (Partido Socialista), la dependencia y la diversidad funcional (Podemos) y la reforma de las pensiones (Ciudadanos). En este sentido, las formaciones consideraron necesario aportar información a la ciudadanía sobre todas las políticas públicas y entendieron la transparencia como un sinónimo de regeneración y honestidad en el ámbito político.

3.2. Análisis de las iniciativas propuestas en el Congreso de los Diputados

3.2.1. Objetivos de la investigación

La idea de realizar este análisis de las proposiciones surge a partir del estudio anterior, como forma de comprobar si las promesas realizadas por los partidos políticos en los programas para las Elecciones a las Cortes Generales tienen fruto a posteriori en las sesiones del Congreso de los Diputados. El objetivo principal es investigar si los grupos parlamentarios han propuesto iniciativas en la Cámara Baja que tengan que ver con la transparencia y conocer en qué consisten.

Los objetivos específicos de este trabajo metodológico son:

- Conocer qué partidos políticos son los que más proposiciones han realizado en la legislatura XII.
- Investigar qué tipo de iniciativas se han propuesto.
- Estudiar el resultado de estas iniciativas en cuanto a su tramitación.
- Describir estas propuestas y comparar si coinciden con las medidas planteadas por los partidos políticos en los programas electorales.
- Comprobar si algún partido político ha intentado reformar o derogar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

3.2.2. Hipótesis específicas

Ante la realización de este estudio, se plantea como hipótesis primera que los grupos parlamentarios han propuesto escasas iniciativas en el Congreso de los Diputados en relación con la transparencia, la apertura informativa y la rendición de cuentas. El número aproximado de propuestas que se esperan está entre 10 y 15 propuestas legislativas.

Se han tenido en cuenta también diversas preguntas de investigación:

- ¿Ha habido algún grupo parlamentario que haya propuesto más iniciativas que otros?
- ¿El Grupo Popular –responsable del Ejecutivo y propulsor de la actual Ley de Transparencia– ha iniciado alguna de estas propuestas?
- ¿Algún grupo parlamentario ha intentado reformar o derogar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno?

3.2.3. Descripción de la investigación

En relación con el anterior estudio de caso, no solo se han querido estudiar las promesas realizadas por los partidos políticos, sino que se ha querido comprobar si las formaciones también han hecho propuestas e iniciativas a nivel práctico. Con la intención de evaluar los efectos prácticos de los compromisos de las formaciones, se ha querido comprobar si los grupos parlamentarios han realizado iniciativas parlamentarias, proposiciones de ley y/o proposiciones no de ley relacionadas con el tema de estudio.

Con tal fin, se ha realizado una búsqueda de las palabras «transparencia», «transparente», y «rendición de cuentas»–la misma búsqueda que en el estudio de los programas electorales– en la herramienta que ofrece la página web del Congreso de los Diputados (<http://www.congreso.es/>). Con el resultado obtenido se ha estudiado el contenido de las iniciativas y se ha realizado la siguiente descripción:

- Título de la iniciativa.
- Fecha.
- Tipo de iniciativa.
- Grupo parlamentario que la ha realizado.
- ¿Trata de modificar la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno?
- Breve descripción de la iniciativa, de entre 50 y 200 palabras.

3.2.4. Resultados del análisis de las iniciativas en el Congreso de los Diputados

Con los objetivos anteriormente mencionados, se realizaron las pertinentes búsquedas en la página web del Congreso de los Diputados. En este sentido, se recopilaron un total de 39 iniciativas cuyo título incluía las palabras «transparencia», «transparente» y/o «rendición de cuentas». De estas, 5 habían sido propuestas por el Partido Popular; 12, por el Partido Socialista; 6, por Unidos Podemos; y 9, por Ciudadanos. Además, Esquerra Republicana propuso 2 y el Grupo Mixto, 5, datos relevantes, aunque los partidos de estos grupos no hayan pertenecido a la muestra analizada en anteriores epígrafes.

Sin embargo, en esta primera selección de iniciativas se observó que algunas de ellas estaban repetidas por diferentes motivos, ya sea por las modificaciones provocadas por las enmiendas o porque primero se propusieron en Comisión y, posteriormente, en Pleno. Por ello, se suprimieron todas aquellas que se encontraban repetidas y, finalmente, fueron 30 las iniciativas seleccionadas para este análisis descriptivo. El reparto por partidos políticos se puede observar el en siguiente gráfico:

Tabla 24. Número de iniciativas relacionadas con la transparencia propuestas en el Congreso de los Diputados por las formaciones políticas representadas.

PARTIDO POLÍTICO	N.º INICIATIVAS
Partido Popular	5
PSOE	7
Podemos	5
Ciudadanos	7
Esquerra Republicana	1
Grupo Mixto	5

Fuente: elaboración propia a partir de la búsqueda realizada en www.congreso.es

De las iniciativas seleccionadas, 4 eran iniciativas parlamentarias; una era una proposición de ley de grupos parlamentarios en el Congreso; 10 fueron proposiciones no de ley ante el Pleno; y 24 fueron proposiciones no de ley en Comisión. A continuación, se describirán brevemente cada una de ellas, según el tipo de iniciativa y por orden cronológico.

Iniciativas parlamentarias

<u>Título</u> : Proposición de Ley de medidas para promover la transparencia en la contratación pública.
<u>Fecha</u> : Presentado el 13/10/2016, calificado el 18/10/2016.
<u>Propuesta por</u> : Partido Popular.

El PP presentó en octubre de 2016 una iniciativa parlamentaria con el objetivo de cumplir en los plazos indicados con anterioridad las decisiones relativas a la reducción de déficit público, relacionadas con la garantía y coordinación de la transparencia en la contratación pública, así como las que tienen que ver con las obligaciones de información y gobernanza de la Directiva 2014/24/UE. Esta

iniciativa también vinculó las medidas de supervisión y prevención del fraude en la contratación pública al objetivo de reducción de déficit público, de forma que su incumplimiento pueda suponer sanciones. Esta iniciativa, por tanto, trató de garantizar el correcto cumplimiento de la Ley de Contratación Pública, que cuenta con diversas medidas relativas a la transparencia.

<p><u>Título:</u> Proposición de Ley de impulso de la transparencia en la contratación predispuesta, por la que se modifica el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, la Ley 7/1998, de 13 de abril, de condiciones generales de la contratación, la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro y el Real Decreto Legislativo 4/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Mercado de Valores</p>

<p><u>Fecha:</u> Presentado el 02/11/2017, calificado el 06/11/2017.</p>
--

<p><u>Propuesta por:</u> Partido Socialista.</p>
--

El Partido Socialista presentó una propuesta en noviembre de 2017 cuyo objetivo era establecer las reglas básicas del modelo de protección jurídica de consumidores y usuarios de una forma transparente. La normativa, en primer lugar, «sitúa como finalidad primordial de su regulación la tutela efectiva de los consumidores y usuarios mediante el control judicial de la reglamentación predispuesta por el profesional o empresario». En segundo lugar, la norma impulsa «el reconocimiento normativo más elevado de los instrumentos que sirven al control de legalidad de la reglamentación predispuesta, especialmente con una regulación detallada y diferenciada del control de transparencia». Así, transparencia en esta norma estuvo ligada al control.

<p><u>Título:</u> Proposición de Ley para el fomento de la transparencia económico-presupuestaria del Rey y de la Casa Real.</p>
--

<p><u>Fecha:</u> Presentado el 17/07/2018, calificado el 04/09/2018.</p>
--

<p><u>Propuesta por:</u> Grupo Mixto.</p>

Una normativa planteada por el Grupo Mixto en julio de 2018 trataba de aplicar la publicidad activa a los Altos Cargos de la Casa Real, de forma que fuera

obligatorio para ellos hacer públicas sus declaraciones de bienes, así como otras informaciones que en otras instituciones están obligados a publicar.

<u>Título</u> : Proposición de Ley integral de igualdad y transparencia retributiva entre mujeres y hombres.
--

<u>Fecha</u> : Presentado el 11/10/2018, calificado el 16/10/2018.
--

<u>Propuesta por</u> : Partido Popular.

El objetivo de la siguiente norma planteada por el Partido Popular en octubre de 2018 fue garantizar la igualdad retributiva entre hombres y mujeres, dada la baja empleabilidad femenina y las desigualdades salariales que las mujeres sufren. En cuanto a la transparencia, la ley obliga a las empresas a aplicar un «principio de transparencia», que es aquel que permite obtener información suficiente sobre el valor del salario conforme a lo establecido en la ley laboral.

Proposiciones de ley de grupos parlamentarios del Congreso

<u>Título</u> : Proposición de Ley de mejora de la autonomía y la rendición de cuentas de las universidades españolas.
--

<u>Fecha</u> : Presentado el 18/05/2018, calificado el 28/05/2018.
--

<u>Propuesta por</u> : Ciudadanos.

Una proposición de ley de C's en mayo de 2018, que no llegó a pasar el visto bueno por parte del Gobierno, trató de aumentar la independencia y autonomía de las universidades españolas. En este sentido, proponía algunas garantías para la rendición de cuentas, entre las que se encontraba la Creación de un Consejo de Transparencia e Integridad, para la persecución de cualquier incumplimiento de las normas de integridad. En concreto, intentó evitar el corporativismo, la endogamia y la corrupción. Esta ley fue en parte impulsada por las polémicas protagonizadas por la Universidad Rey Juan Carlos en el año 2018.

Proposiciones no de ley ante el Pleno

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre la transparencia y privilegios de la Jefatura del Estado.
<u>Fecha</u> : Presentado el 02/11/2018, calificado el 13/11/2018.
<u>Propuesta por</u> : Unidos Podemos.

A raíz de las polémicas protagonizadas por el Rey emérito Juan Carlos I junto a Corinna Sayn-Wittgenstein, el Grupo de Unidos Podemos instó al Congreso a promover los mecanismos de transparencia de otras instituciones en la Casa Real y a la celebración de un referéndum sobre la Jefatura del Estado. Esta propuesta no salió adelante.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre la lucha contra el fraude fiscal y la promoción de la transparencia en cuanto a la amnistía fiscal
<u>Fecha</u> : Presentado el 18/07/2018, calificado el 04/09/2018.
<u>Presentada por</u> : Unidos Podemos.

El grupo de Unidos Podemos quiso aprobar una ley, que fue finalmente rechazada, cuyo objetivo era obligar al Gobierno a dar a conocer a los beneficiados por la amnistía fiscal aprobada en 2012 por el Partido Popular que, según ellos, permitió que «los mayores defraudadores de impuestos de España» no fueran debidamente investigados. En este sentido, se pretendió crear un listado con el nombre de todas aquellas personas a las que en su día afectó esta normativa, con el objetivo de rendir cuentas a la ciudadanía.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre la mejora de la competencia y transparencia en la contratación pública.
<u>Fecha</u> : Presentado el 04/07/2018, calificado el 10/07/2018.
<u>Propuesta por</u> : Ciudadanos.

Ciudadanos propuso una normativa en julio de 2018 –cuya tramitación caducó– para acabar con la corrupción y la falta de competencia dentro de la contratación

pública. En concreto, Ciudadanos propuso elaborar un plan de actuación para acabar con deficiencias administrativas, poner énfasis en la promoción del ecologismo, crear una unidad de refuerzo que se encargue de visitar las Administraciones y revisar los procesos de contratación pública y elaborar y distribuir materiales para promover una correcta gestión. Así, esta norma tenía que ver con la transparencia en lo relativo a facilitar información sobre la contratación pública.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley relativa a la reforma del Concierto Vasco y la transparencia del cálculo del cupo vasco para el quinquenio 2017-2021.
<u>Fecha</u> : Presentado el 19/06/2018, calificado el 26/06/2018.
<u>Propuesta por</u> : Ciudadanos.

Ciudadanos instó en 2018 a encomendar a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) a calcular la totalidad de recursos económicos destinados al concierto vasco, a que se publiquen todas las competencias estatales no asumidas y el método para calcular su coste. Justificaron que el cupo vasco puede llevar a desigualdades entre autonomías, por lo que conviene rendir cuentas a la ciudadanía para que sea consciente del impacto que tiene desde el punto de vista económico y de los servicios.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre evaluación y mejora de la transparencia de los beneficios fiscales y de los ajustes en el Impuesto sobre Sociedades.
<u>Fecha</u> : Presentado el 11/09/2017, calificado el 19/09/2017.
<u>Propuesta por</u> : Partido Socialista.

El Partido Socialista propuso una normativa cuyo objetivo era que las Cortes Generales tuvieran acceso a una evaluación de los efectos de los beneficios fiscales relacionados con el Impuesto sobre Sociedades. En este sentido, la norma propuso que se publicaran en la web del Ministerio de Hacienda y Función Pública informaciones de carácter estadístico sobre el presupuesto de beneficios fiscales de cada ejercicio, así como el cierre de resultados.

Título: Proposición no de Ley relativa a implementar la transparencia y accesibilidad de la información referente a las titulaciones de hipotecas.

Fecha: Presentado el 19/01/2017, calificado el 26/01/2017.

Propuesta por: Esquerra Republicana.

ERC instó en 2017 al Gobierno a asegurar la transparencia de todos los procesos de titulación hipotecaria en esta normativa y a impulsar modificaciones con la mayor transparencia y accesibilidad posibles a toda la información relacionada con la titulación de hipotecas. El grupo parlamentario creyó que esta era una buena forma de informar a la ciudadanía y que así no caigan en fraudes y sean conscientes de aquello que están contratando, especialmente después de la crisis económica.

Título: Proposición no de Ley sobre transparencia en las infraestructuras.

Fecha: Presentado el 28/11/2016, calificado el 13/12/2016.

Propuesta por: Partido Socialista.

Los socialistas pidieron en 2016 crear una base de datos digital en la que se informara a la ciudadanía de una forma accesible acerca del desarrollo de las infraestructuras de transporte españolas que están programadas o ejecutándose. El objetivo era que esta información sirviera a la ciudadanía para crear aplicaciones que mejoren el acceso a la información. Esta base de datos debía incluir datos y criterios que han llevado a priorizar una infraestructura frente a otra; previsión de inicio y finalización de cada infraestructura; procesos de adjudicación de obras; proceso de desarrollo de cada obra; porcentaje anual de inversión ejecutada sobre la inicialmente presupuestada.

Título: Proposición no de Ley relativa a abordar con carácter urgente la reforma de la legislación de partidos políticos, refundiendo las actualmente vigentes Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos y Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos en una sola Ley de Partidos, en desarrollo, garantía y afianzamiento de la democracia en su estructura interna y en su funcionamiento y para el establecimiento de un modelo de financiación vinculado a este principio y a los de transparencia y control riguroso de las cuentas de las organizaciones políticas.

Fecha: Presentado el 28/11/2016, calificado el 13/12/2016.

Propuesta por: Partido Socialista.

Otra PNL del PSOE pretendía unir la actual Ley de Partidos y la de Financiación en una sola normativa, para establecer un modelo de funcionamiento y de financiación vinculados al principio de transparencia y control, de forma que se unifiquen términos y medidas. Esta PNL contemplaba aspectos relacionados con la democracia interna de los partidos, la participación de los afiliados en los procesos, la existencia de órganos internos de garantía, entre otros.

En cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas, incluyeron las siguientes medidas:

«— Vincular la financiación estatal a los resultados electorales y a la democracia interna de los partidos, en los términos que la ley establezca. — Establecer incentivos fiscales regresivos para las aportaciones privadas a los partidos. — Regular las micro donaciones a través de Internet. (...) — Dotar de transparencia a todos los ingresos públicos y privados detallándose las aportaciones y los gastos (en particular, las retribuciones a cargos internos y empleados). — Establecer la obligación de realizar una auditoría externa anual. — Regular la responsabilidad patrimonial los partidos que se hayan financiado ilegalmente a través de actos de corrupción de sus cargos públicos u orgánicos. — Fijar un techo de gasto a los partidos políticos. — Establecer la obligación de publicar la liquidación de gastos e ingresos electorales. — Reforzar la potestad sancionadora y fiscalizadora del Tribunal de Cuentas para auditar en tiempo real las cuentas de los partidos políticos. Informar trimestralmente al Tribunal de Cuentas de todas las aportaciones privadas y de

los créditos contratados y renegociados. El Tribunal de Cuentas publicará las donaciones superiores a 200 euros anuales y retendrá toda subvención pública a los partidos que no le hayan remitido sus cuentas»⁷⁷.

Título: Proposición no de Ley relativa a la reforma del actual modelo de la Corporación de RTVE y sus Sociedades para garantizar su independencia, pluralismo, transparencia y participación social.

Fecha: Presentado el 21/09/2016, calificado el 27/09/2016.

Propuesta por: Unidos Podemos.

Podemos expuso en una PNL cambios sobre la estructura de RTVE relativos a la elección del presidente, en la que también se refirió a la profesionalidad dentro de la corporación e incluyó medidas que pretendieron reforzar el acceso a la información relativa a RTVE. Así, se vieron afectados el Defensor de la Audiencia, los nombramientos de todos los directivos y la financiación, entre otros, que tendrían que ser sometidos a la publicación de sus datos y al escrutinio público.

Proposiciones no de ley en Comisión

Título: Proposición no de Ley sobre la rendición de cuentas del Gobierno ante las Cortes en lo relativo a su participación en las instituciones de la Unión Europea.

Fecha: Presentado el 11/10/2018, calificado el 16/10/2018.

Propuesta por: Ciudadanos.

Dentro de la Comisión Mixta para la Unión Europea, Ciudadanos propuso en 2018 al Gobierno que compareciera en el Pleno del Congreso cada vez que se

⁷⁷ Información disponible en:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWC2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28TRANSPARENCIA%29.ALL.&DOCS=102-102 (Consulta: 30/01/2019)

celebrase un Consejo Europeo y, con anterioridad, ante la Comisión Mixta, para que los miembros pudieran manifestar su posición. Además, otra de las propuestas consistió en que, cada vez que cambie la presidencia de la UE, fuera obligatorio para el ministro de Asuntos Exteriores dar cuenta de los progresos. Por tanto, la transparencia está presente en esta propuesta en la exposición de la clase política ante el Congreso.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre refuerzo de la transparencia y seguridad en la planificación y puesta en servicio de líneas de Alta Velocidad, especialmente en la Comunidad Autónoma de Galicia.
<u>Fecha</u> : Presentado el 27/07/2018, calificado el 04/09/2018.
<u>Propuesta por</u> : Ciudadanos.

De nuevo con relación a las infraestructuras de transporte, Ciudadanos propuso en 2018 una iniciativa en la que varios puntos estuvieron relacionados con la transparencia. En concreto, plantearon que se hiciera pública la estrategia sobre el mantenimiento, desarrollo y renovación de Renfe en Galicia y que se crease un portal y mapas de acceso público por parte del Ministerio de Fomento con la publicación de los cronogramas relativos a las obras y a la puesta de servicio.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre medidas para fortalecer las garantías y la transparencia en los concursos de oposición a plazas docentes.
<u>Fecha</u> : Presentado el 25/07/2018, calificado el 04/09/2018.
<u>Propuesta por</u> : Ciudadanos.

Otra proposición no de ley en comisión de Ciudadanos respondía a varias polémicas acontecidas en 2018 que tuvieron que ver con las oposiciones a plazas docentes en diversas comunidades autónomas. La formación propuso en este sentido iniciar procesos de investigación para comprobar si había habido irregularidades para que se cumplieran los derechos de los opositores. Así, esta norma nada tiene que ver con la apertura informativa, sino más bien con la eficacia política y con la lucha contra procesos fraudulentos dentro de las Administraciones.

Título: Proposición no de Ley sobre la utilización de tecnologías que mejoren la transparencia y trazabilidad de contratos y acuerdos globales, en el ámbito público y privado.

Fecha: Presentado el 02/07/2018, calificado el 10/07/2018.

Propuesta por: Partido Popular.

El Partido Popular presentó una PNL en comisión en 2018, con el PSOE ya en el poder, en la que no instó al Gobierno a «analizar e impulsar el uso de tecnologías que mejoren la transparencia, seguridad y trazabilidad de los contratos globales, en el ámbito público y privado». En una introducción previa hicieron referencia a que la Red cada vez es un espacio más vulnerable, lo que ha impulsado numerosas tecnologías innovadoras como la *Bitcoin* y el *Blockchain*. Resultó interesante especialmente que el PP mencionara los *chatbots*, «aplicaciones que contestan preguntas para ayudar a los clientes a comprar un determinado producto», pues podrían haber desarrollado en su propuesta medidas para que el Gobierno impulsara iniciativas de ese tipo, relativas al uso de la inteligencia artificial para rendir cuentas a la ciudadanía.

Título: Proposición no de Ley relativa a ordenar y aumentar la transparencia en la publicidad lucrativa en las Redes Sociales.

Fecha: Presentado el 26/06/2018, calificado el 10/07/2018.

Propuesta por: Partido Popular.

En consonancia con la anterior PNL propuesta por el Partido Popular, esta vez en relación con las redes sociales, su grupo parlamentario propuso varias medidas relacionadas con el marketing digital. En primer lugar, definir todos los supuestos de publicidad encubierta que tienen lugar en la Red; crear un órgano al cual recurrir para denunciar casos; y, por último, definir un marco legal que regule la publicidad digital. El objetivo, por tanto, fue que el usuario pudiera saber en qué momento se encuentra ante un anuncio, aunque la PNL no está relacionada directamente con la transparencia pública, sino con el deber de las marcas y empresas de informar en dichos casos.

Título: Proposición no de Ley sobre la mejora de la transparencia y la adopción de medidas que limiten el cobro de gastos de gestión y distribución en la compra-venta de entradas online.

Fecha: Presentado el 28/05/2018, calificado el 07/06/2018.

Propuesta por: Grupo Mixto.

El Grupo Mixto presentó una iniciativa en mayo de 2018 relativa a las entradas de eventos culturales que se adquieren a través de compra digital. Su objetivo era adoptar medidas para que la venta se realizara a través de plataformas de *software* libre; que se informase del coste de las entradas y del coste de gestión a los clientes; que se incluyeran sanciones a los que no cumplan; y que los gastos de gestión se aplicaran por cada venta y no por cada entrada. Por tanto, con relación a la transparencia solamente tuvo que ver la medida que impulsaba que el cliente estuviera informado correctamente de los costes.

Título: Proposición no de Ley relativa a la mejora del control y transparencia de todas las actuaciones y episodios de contaminación en el cauce del río Segura, en su tramo del municipio de Murcia.

Fecha: Presentado el 27/02/2018, calificado el 06/03/2018.

Propuesta por: Partido Socialista.

Ante la elevada contaminación y la mala situación que atravesaba el Río Segura a su paso por Murcia, el PSOE pidió al Gobierno en febrero de 2018, cuando el PP todavía estaba en el poder, que exigiera información a la Confederación Hidrográfica del Segura sobre el estado del agua y que todos los datos fueran publicados de manera periódica en la página web www.murcianatural.carm.es.

Título: Proposición no de Ley sobre medidas para garantizar la transparencia y la participación en la puesta en funcionamiento de la alta velocidad de la red ferroviaria de manera inmediata, en la ciudad de Murcia y en otras Comunidades Autónomas en situaciones similares.

Fecha: Presentado el 07/06/2017, calificado el 12/06/2017.

Propuesta por: Ciudadanos.

Ciudadanos realizó en junio de 2017 una Proposición No de Ley relacionada con las infraestructuras ferroviarias, cuyo objetivo fue informar de forma actualizada de todos los detalles de las obras y actuaciones que se realizaran en Murcia en las líneas de alta velocidad. Así, se instó a que se ejerciera publicidad de todo tipo de actuaciones para que los vecinos pudieran conocer de forma clara cada intervención y sus consecuencias, Además, esta norma también pretendía agilizar las obras.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley relativa a la mejora del cumplimiento voluntario de la Ley de Transparencia por parte del Congreso.
<u>Fecha</u> : Presentado el 20/04/2017, calificado el 28/04/2017.
<u>Propuesta por</u> : Grupo Mixto.

La única norma que aparentemente trató de reformar de alguna forma la actual Ley de Transparencia fue la Proposición No de Ley relativa a la mejora del cumplimiento voluntario de la Ley de Transparencia por parte del Congreso, presentada por el Grupo Mixto en 2017. Al ser inadmitida en términos absolutos, el texto de la PNL no está disponible en la página web del Congreso, por lo que no se puede conocer qué medidas trataron de reformar.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley relativa a la necesidad de mayor transparencia en la gestión de los Programas Especiales de Armamento.
<u>Fecha</u> : Presentado el 10/03/2017, calificado el 14/03/2017.
<u>Propuesta por</u> : Unidos Podemos.

Con el objetivo de aumentar la transparencia de la gestión de programas de armamento, el Grupo de Unidos Podemos propuso en marzo de 2017 medidas para realizar auditorías de estos, que posteriormente fueran accesibles al público en la página del Ministerio de Defensa, con los resultados a disposición de la ciudadanía. Asimismo, quisieron destinar más personal del Tribunal de Cuentas a revisar estos programas, entre otras. Posteriormente, este texto fue modificado y en la última versión solicitaron realizar una auditoría a dichos programas y hacerlo público «en los términos previstos en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre,

de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y demás concordante»⁷⁸. El resto de medidas tuvieron que ver con la correcta gestión y financiación de estos programas.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley relativa a la elaboración, en el marco del informe de impacto de género de los Presupuestos Generales del Estado, de fichas de seguimiento que identifiquen de forma transparente y ordenada las partidas presupuestarias destinadas por cada Ministerio a políticas de igualdad.
<u>Fecha</u> : Presentado el 12/12/2016, calificado el 20/12/2016.
<u>Propuesta por</u> : Partido Socialista.

El Grupo Socialista presentó en diciembre de 2016 una propuesta para que en el siguiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que era el correspondiente al ejercicio de 2017, se identificaran las partidas presupuestarias relacionadas con la igualdad y que se especificaran de forma accesible las partidas para tal fin. La propuesta terminó caducando, al igual que muchas de las anteriores, tras el adelanto electoral en 2019.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre la transparencia en el etiquetado de la miel.
<u>Fecha</u> : Presentado el 03/11/2016, calificado el 08/11/2016.
<u>Propuesta por</u> : Grupo Mixto.

Con la finalidad de informar a los consumidores debidamente, el Grupo Mixto propuso una PNL en 2016 referente al etiquetado de la miel, para que se dejara clara la información referente al modo en el que se ha realizado, mezclado y

⁷⁸ Información disponible en:

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWC2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28TRANSPARENCIA%29.ALL.&DOCS=114-114 (Consulta: 30/01/2019)

elaborado la miel. El objetivo era beneficiar con esto al sector apícola, aunque lo único relacionado con la transparencia consistía en ofrecer información a los usuarios.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley relativa a establecer medidas de transparencia estadística de género.
<u>Fecha</u> : Presentado el 18/10/2016, calificado el 26/10/2016.
<u>Propuesta por</u> : Partido Socialista.

En 2016, el PSOE planteó llevar una PNL a la Comisión de Igualdad para establecer medidas de transparencia en todas las estadísticas en las que el sexo fuera una variable. Tras pasar por la Comisión de Igualdad, se modificó el texto, de forma que las medidas consistían en: establecer la transparencia en todas las encuestas donde el sexo sea una variable; crear una comisión de trabajo para las estadísticas de género en el Instituto Nacional de Estadística; informar a la Comisión sobre lo relativo a la Violencia de Género; e incorporar nuevos indicadores y variables en este sentido.

<u>Título</u> : Proposición no de Ley sobre la urgencia del cumplimiento de las once recomendaciones del Greco sobre regeneración democrática, transparencia e independencia del Poder Judicial.
<u>Fecha</u> : Presentado el 11/10/2016, calificado el 18/10/2016.
<u>Propuesta por</u> : Grupo Mixto.

El Grupo Mixto propuso al Gobierno que el Consejo General del Poder Judicial adoptara algunas recomendaciones del Grupo de Estados contra la corrupción (GRECO), como analizar el marco legislativo desde una perspectiva democrática; evaluar los nombramientos de los Altos Cargos; códigos deontológicos públicos para los jueces, entre otros. Estas medidas no tuvieron tanto que ver con la transparencia y la apertura informativa, sino con la eficiencia y la honestidad en este marco.

Título: Proposición no de Ley relativa al diseño e implementación de un plan nacional de transparencia en el Sistema Nacional de Salud.

Fecha: Presentado el 30/09/2016, calificado el 04/10/2016.

Propuesta por: Partido Popular.

El PP se hizo cargo en 2016 de algunas de las propuestas presentes en los programas electorales relativos a la transparencia sanitaria en esta PNL en la que quisieron poner en marcha un Plan Nacional de Transparencia Sanitaria del sistema Nacional de Salud. Este se tendría que llevar a cabo en colaboración con las comunidades autónomas, así como con organismos de la sociedad. Este portal incluiría información económica, asistencial y de calidad para orientar a la ciudadanía.

Título: Proposición no de Ley relativa a la transparencia y el nivel de desglose en la publicación de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Fecha: Presentado el 16/09/2016, calificado el 20/09/2016.

Propuesta por: Unidos Podemos.

El Grupo Parlamentario de Unidos Podemos realizó una propuesta en 2016 sobre la transparencia de los Presupuestos Generales. Así, propusieron que los datos de capítulos, programas, ejecuciones presupuestarias, etc. se publicasen en formatos digitales accesibles y abiertos, para que la información pueda reutilizarse. Se pidió modificar la ley para que se publique en formato electrónico, de forma que se pueda exportar, al menos en los últimos cinco presupuestos. Esta propuesta guarda relación con el principio de reutilización de los datos.

4. Apreciaciones finales del estudio de las estrategias de los partidos políticos

Tras los estudios anteriormente explicados, se han podido extraer diferentes conclusiones respecto a las hipótesis y preguntas de investigación planteadas para cada uno de los trabajos de campo.

4.1. Entrevistas en profundidad a los responsables de la transparencia

En primer lugar, se realizaron las entrevistas en profundidad a los responsables de la transparencia en los cuatro partidos políticos seleccionados. En este sentido, cabe mencionar las dificultades para realizar dichas entrevistas planteadas por el Partido Popular y Ciudadanos, que demostraron precisamente poca apertura por parte de las formaciones.

Los resultados han llevado a confirmar la primera hipótesis, que planteaba que la transparencia ha pasado a ser uno de los pilares del ideario de los cuatro partidos. De hecho, todos ellos reconocieron de alguna forma ser los principales impulsores de las iniciativas relacionadas con la apertura informativa.

También se confirmó la segunda hipótesis, que relacionaba la introducción de la transparencia en el ideario de los partidos a la aparición de casos de corrupción. En este sentido, los partidos no señalaron que introdujeron la transparencia entre sus ejes de actuación por dicho motivo, pero todos ellos indicaron que la apertura informativa deriva en una reducción de la corrupción, lo cual demuestra el interés por plantear la transparencia de los partidos políticos como una forma de combatirla.

La tercera hipótesis planteó que los responsables de cada partido iban a ver el suyo como el más transparente. Esta se cumplió de forma parcial, pues todas las formaciones políticas salvo el Partido Socialista expresaron que están a la cabeza de la transparencia y la apertura informativa en España. El PSOE fue el único que no habló de superioridad respecto al resto de partidos, sino de trabajo y esfuerzo para seguir mejorando.

Las respuestas a las preguntas de investigación de esta parte fueron las siguientes:

1. ¿Cómo se organizan los partidos políticos para gestionar la transparencia?

Cada partido tiene una forma diferente de organizarse. Se encontraron tres métodos de trabajo diferentes:

- El Partido Popular y Ciudadanos utilizaron rutinas muy similares. En ambos casos, es el departamento de Comunicación –fundamentalmente– el que publica los contenidos relativos a la transparencia.
- En el Partido Socialista, no existe un departamento concreto, sino que cada área va publicando en sus respectivas secciones de la web los datos concretos, aunque sí existen algunas más afectadas que otras.
- Podemos sí cuenta con un departamento de Transparencia y Finanzas con una técnica que recoge todos los datos de las diferentes secretarías y territorios y, posteriormente, los publica.

2. ¿Cuenta cada partido con un plan o programa de transparencia? En caso afirmativo, ¿cómo son y cuáles son los pasos que quieren dar en el futuro?

Ningún partido manifestó que contaran con un plan o programa relativo a la transparencia de la propia formación con los pasos a seguir en este sentido. Sin embargo, todos ellos expresaron sus deseos por seguir esforzándose y presentar en los ayuntamientos, autonomías y en el Congreso iniciativas para promover la transparencia. En algunos casos, hablaron de proyectos concretos internos:

- El Partido Socialista disponía de diversos planes, en los que se incluyen reuniones y cursos previos a las Elecciones Municipales y Autonómicas de 2019 relativos a la transparencia y participación, entre otros.
- C's reiteró su intención de desarrollar el método *compliance* para aumentar la transparencia del partido, así como a promover iniciativas para ello, como que la transparencia también sea obligatoria en las fundaciones de partidos.

3. ¿Qué definición da cada partido a la transparencia?

Todos los partidos políticos coincidieron de forma general en definir la transparencia como la obligación de informar a la ciudadanía sobre los gastos y

datos del partido de forma clara y accesible. Las formaciones tuvieron algunos matices diferentes a la hora de definirla. En el caso de Podemos la definieron como un compromiso, mientras que Ciudadanos habló de «obligación». El PSOE, por su parte, la consideró una forma de «entender y hacer política».

4. ¿Qué motivaciones tiene cada partido para desarrollar la transparencia?

Todas las formaciones argumentaron que la principal motivación para desarrollar la apertura informativa es la confianza que aporta hacia los organismos e instituciones. También mencionaron la democracia interna y la eficiencia política.

5. ¿Qué concepto tienen de la legislación actual? ¿Qué posibles mejoras contemplan?

En este caso, las posiciones respecto a la normativa actual tuvieron mucho que ver con la ideología de cada formación. Como era de esperar, el Partido Popular defendió que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno por haber sentado las bases de la apertura informativa y no planteó ninguna mejora, salvo seguir aplicándola y adaptarse a los nuevos tiempos. Ciudadanos opinó que las exigencias de la norma son suficientes, por lo que no propusieron reformas.

El Partido Socialista, por su parte, aunque mostró una clara oposición a la normativa al no votarla en el Congreso de los Diputados, no expresó ninguna reforma.

Podemos fue el partido que más medidas planteó, ya que consideró que la actual norma era insuficiente para satisfacer los deseos de transparencia. Por ello, propusieron que el acceso a la información sea un derecho fundamental; que se creen garantías de cumplimiento; que se elimine la necesidad del DNI electrónico para hacer peticiones de información; y que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sea independiente.

Por tanto, se puede afirmar que los partidos políticos con una ideología afín a la derecha estuvieron conformes con la Ley de Transparencia, mientras que los que tienen una ideología de izquierdas no.

4.2. Análisis de las propuestas programáticas de los partidos políticos

En cuanto a los programas electorales, se indicó que tendrían un gran número de propuestas relacionadas con la transparencia y que estas se relacionan con la regeneración democrática y la corrupción. Ambas hipótesis se pueden confirmar, pues el promedio de iniciativas que mencionaron la transparencia fue del 7,45% en el cómputo global, es decir, más de una de cada veinte medidas de los programas electorales mencionaba la transparencia. Esto certifica que la transparencia ha alcanzado cierta trascendencia en el argumentario de las formaciones españolas. Además, todas las formaciones mencionaron en diversas ocasiones la lucha contra la corrupción y la regeneración democrática como sus motivaciones para desarrollar la transparencia, aunque el PSOE y Podemos lo hicieron en mayor medida que Ciudadanos y el Partido Popular.

A continuación, se responderán las preguntas de investigación referentes a los programas electorales:

1. ¿Cuáles son los partidos más implicados con la transparencia en sus programas electorales?

Esta es una cuestión difícil de responder, pues no todos los partidos tienen el mismo número de medidas en total. Si se tiene en cuenta el porcentaje, los partidos que más destacan son Podemos (13,06%) y Ciudadanos (11,42%). En cambio, atendiendo al número total de iniciativas que tratan sobre la apertura informativa, se posiciona a la cabeza el Partido Socialista (91), seguido de Podemos (58). Además, Podemos exigió en su programa medidas ya propuestas por diversas asociaciones y académicos⁷⁹, como el reconocimiento del derecho a la transparencia como un derecho fundamental. En la siguiente tabla, se puede

⁷⁹ Gutiérrez, A. (2016). Información disponible en: <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/27052> (Consulta: 21/07/2019)

observar el número de medidas de cada partido y el porcentaje que suponen respecto al total de iniciativas del programa:

Tabla 25. Comparación de las medidas de transparencia en los programas electorales de los partidos políticos

Partido	N.º medidas total	N.º medidas sobre transparencia	Porcentaje
PP	948	54	5,69%
PSOE	1520	91	5,92%
Podemos	444	58	13,06%
Ciudadanos	350	40	11,42%
Total	3262	243	7,45%

Fuente: elaboración propia (25/06/2018)

2. ¿Las formaciones proponen iniciativas similares o tienen conceptos diferentes acerca de la transparencia?

Aunque se propusieron cuestiones muy distintas, todas las formaciones valoraron en sus programas la transparencia de forma muy positiva y se percibió un interés de la mayoría por aumentar los datos del Portal de Transparencia del Gobierno de España, así como de incrementar la transparencia del sistema sanitario.

3. ¿Las formaciones hacen menciones a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno de una forma negativa o positiva? ¿Quieren reformarla o derogarla?

Como cabía esperar, las menciones del Partido Popular a la Ley de Transparencia se relacionaron con los avances realizados en la anterior legislatura, según ellos, gracias a su labor como gobernantes. En cambio, tanto el Partido Socialista como Podemos criticaron la norma en sus programas

electorales y hablaron de mencionarla en diversas cuestiones. Propusieron eliminar el silencio informativo, mejorar la accesibilidad, eliminar la obligatoriedad de usar el DNI para solicitar información, garantizar la independencia del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y convertir el Portal de Transparencia en uno de Gobierno abierto. En cuanto a Ciudadanos, no mencionó la Ley de Transparencia.

4. ¿Hacen referencia los partidos políticos al interés por que el acceso a la información sea un derecho fundamental?

Podemos fue el único partido que en su programa electoral quiso transformar el derecho a la información en uno fundamental, como ya había hecho en 2015.

4.3. Análisis de las iniciativas propuestas en el Congreso de los Diputados

El último estudio que se realizó para este capítulo de la tesis doctoral fue el análisis descriptivo de las iniciativas propuestas en el Congreso de los Diputados relacionados con la transparencia. La hipótesis principal fue rechazada, ya que esta planteaba escasas propuestas y finalmente se seleccionaron 30, cuando se esperaban menos de la mitad –entre 10 y 15–.

En las siguientes líneas se responderá a las preguntas de investigación planteadas:

1. ¿Ha habido algún grupo parlamentario que haya propuesto más iniciativas que otros?

El Partido Socialista y Ciudadanos fueron los que más iniciativas presentaron, con 7 cada uno, seguido del PP, Podemos y el Grupo Mixto (5 cada uno) y Esquerra Republicana (1).

2. ¿El Grupo Popular –responsable del Ejecutivo y propulsor de la actual Ley de Transparencia– ha iniciado alguna de estas propuestas?

Como se ha indicado anteriormente, fueron responsables de cinco iniciativas, tres de ellas cuando ya no estaban en el poder, debido a la moción de censura del PSOE.

3. ¿Algún grupo parlamentario ha intentado reformar o derogar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno?

Solamente una iniciativa de las 30 propuestas trataba de reformar de alguna forma la normativa actual. Sin embargo, como fue inadmitida en términos absolutos, no se pudo conocer el contenido de esta PNL planteada por el Grupo Mixto y titulada *Proposición no de Ley relativa a la mejora del cumplimiento voluntario de la Ley de Transparencia por parte del Congreso*.

De este modo los grupos parlamentarios demostraron pocas intenciones de reformar la normativa, a pesar de las críticas recibidas.

CAPÍTULO 6. LA PERCEPCIÓN DE LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR PARTE DE LOS ÓRGANOS FISCALIZADORES DE LA INFORMACIÓN

1. Introducción: estudio de los órganos fiscalizadores de la información de los partidos políticos

Los fiscalizadores de la transparencia son los organismos encargados de que los partidos políticos difundan la información de forma correcta y veraz a la ciudadanía. Controlan y auditan de diferentes formas la información publicada por las formaciones en sus portales de transparencia. Existen diversos tipos de fiscalizadores de la información. En este capítulo exploraremos dos, por su relevancia en esta tesis doctoral.

En primer lugar, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ser el órgano público que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno configura como el que debe promover y garantizar la transparencia, entre sus diferentes funciones (tercer capítulo).

En segundo lugar, los medios de comunicación. Esta tesis se aborda desde el punto de vista de los estudios de Comunicación y, por ello, uno de los objetivos consiste en explorar los nuevos roles del periodismo y de los medios de comunicación respecto a la transparencia informativa. Se quiere comprobar si los medios de comunicación actúan como fiscalizadores de la transparencia.

En este capítulo se quiere profundizar en el papel de estos sujetos como fiscalizadores de la transparencia de las formaciones, además de su percepción sobre el estado actual de la apertura informativa de los partidos políticos. En los próximos epígrafes se explicará la metodología diseñada para tal fin y se abordarán las investigaciones pertinentes.

2. La percepción de la transparencia de los partidos políticos por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

2.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra

Estudiar el punto de vista de los partidos políticos en cuanto a su transparencia y las estrategias que estos utilizan aporta mucha información sobre lo que piensan los propios emisores de información. Sin embargo, para esta tesis se ha querido complementar esta percepción con la que también tiene el órgano público fiscalizador de la transparencia en España, que es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

El objetivo de este estudio de caso es conocer la visión que tiene de la transparencia de los partidos políticos en España el órgano que se encarga de controlar que se ejerza la publicidad activa por parte de los partidos. Se quieren estudiar posibles medidas o cambios en la legislación o en las metodologías de evaluación propuestas por el responsable del órgano, pues su percepción es relevante por su posición y su grado de conocimiento de la materia. Asimismo, se quiere estudiar la forma en la que el Consejo de Transparencia ejerce de fiscalizador de la transparencia.

Los objetivos secundarios de este estudio de caso son:

- Examinar su nivel de independencia a la hora de evaluar la situación de la transparencia.
- Estudiar posibles medidas que se quieran tomar desde el Consejo de Transparencia.
- Conocer la opinión del responsable del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno sobre la normativa vigente.
- Investigar las actividades que realiza este organismo en relación con los partidos políticos.

Se quiso contar con información procedente del órgano fiscalizador es el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, por ser el encargado de controlar

lo relacionado a la transparencia tras la aprobación de la Ley19/2013. Por ello, se entrevistó a su presidente en funciones, Francisco Javier Amorós.

2.2. Hipótesis específicas

Esta tesis doctoral se basa en la idea de que los partidos cada vez muestran un mayor interés por la transparencia. Por este motivo, este estudio pretende demostrar que el órgano fiscalizador también ha percibido este hecho en la evaluación de los partidos políticos.

A través de una entrevista en profundidad con el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se quiere dar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se organiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para evaluar la transparencia de los partidos políticos?
- ¿Cuenta con independencia para trabajar?
- ¿Cuáles son las principales dificultades en este organismo cuando se trabaja con las formaciones?
- ¿Se pretende promover algún cambio en el campo de la transparencia de los partidos políticos y a la forma en la que se evalúa?
- ¿Qué percepción tiene de la evolución de la transparencia de los partidos políticos y de la norma que lo regula?
- ¿Sancionar a aquellos que no cumplen con la transparencia podría mejorar la situación?

2.3. Descripción de la investigación

Al igual que en el caso de los partidos políticos, se ha querido conocer el punto de vista del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a través de una entrevista semiestructurada en profundidad al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Los motivos para elegir este tipo de entrevista fueron los mismos que en el caso de los representantes de los partidos políticos (capítulo 5), ya que son apropiadas para contestar a cuestiones muy concretas que son necesarias para la investigación y ofrecen a la persona entrevistada una gran libertad y flexibilidad a la hora de responder. La entrevista a Francisco Javier Amorós, presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), tuvo lugar el día 20 de abril de 2018 y duró 55 minutos.

La estructura de la entrevista se dividió en tres partes que se explican a continuación:

A) Percepción de la transparencia de los partidos políticos: en esta primera parte se cuestionó al presidente del CTBG acerca de la percepción de la transparencia de los partidos políticos, la evolución que han tenido los últimos años, las ventajas que supone la apertura informativa para las formaciones, las reclamaciones que ha habido por parte de la ciudadanía al Consejo respecto a los partidos políticos, la introducción de la transparencia en el discurso de los políticos y el papel de la ciudadanía y los medios de comunicación en cuanto a la transparencia de los partidos políticos, entre otros temas.

B) Organización: también se quisieron conocer las funciones, objetivos y actividades del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno respecto a los partidos políticos. Asimismo, se plantearon preguntas sobre su estructura, el personal empleado, la organización, la independencia con la que cuentan y las posibles mejoras que necesita este organismo

C) Normativa y evaluación de la transparencia: en esta parte de la entrevista se preguntó a Amorós acerca de la metodología del CTBG para evaluar la transparencia, sobre cómo afecta a los partidos políticos, la elaboración de esta y su utilidad. En cuanto a la Ley de Transparencia y Buen Gobierno, se cuestionó sobre el grado de satisfacción al respecto, las posibles mejoras y la posible necesidad de un órgano sancionador.

D) Pronóstico y oportunidades de futuro: por último, se pidió al presidente que explicara cuáles eran los planes del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para los próximos años, así como que hiciera una predicción del camino que van a tomar los partidos políticos en cuanto a la transparencia.

2.4. Resultados: la transparencia de los partidos políticos, un escaparate que debe mejorar

Tras haber entrevistado al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se procede a explicar los resultados con la misma estructura que tuvo la entrevista, de modo que se describirá la percepción de la transparencia por parte del organismo, la organización de este para la realización de su labor, la visión de la normativa y de la evaluación de la transparencia y, por último, el pronóstico de futuro.

Percepción de la transparencia de los partidos políticos

El presidente del CTBG explicó que a fecha de abril de 2018 el Consejo todavía no había comenzado sus tareas de fiscalización de la transparencia de los partidos políticos de una forma oficial⁸⁰. Como parte de sus rutinas, los empleados sí habían revisado los portales de transparencia, aunque esto solo fue una mera actividad exploratoria, sin seguir ningún tipo de evaluación.

Amorós explicó que la ley es «ambiciosa en el ámbito de aplicación», ya que hay aproximadamente 100.000 sujetos que deben ser evaluados. En los tres años de existencia del CTBG, solamente han tenido capacidad para evaluar los sujetos que suponen las administraciones públicas, que son 18.000. Según afirmó Amorós, no habían tenido tiempo de evaluar los 5.000 partidos que hay en España, aunque, «por supuesto», sí han estado en contacto con ellos y con los sindicatos. En este sentido, aseguró que la respuesta de las formaciones había sido más «positiva».

⁸⁰ Esta tarea se realizó durante el año 2019.

El presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno señaló que «la transparencia de los partidos políticos es más aparente que real» y que «los partidos son maquinarias que tienden a ser oscuras». No obstante, destacó su optimismo en esta cuestión, ya que en España no ha existido nunca una cultura de la transparencia y este se trata de un cambio muy nuevo: «Cuesta y todos somos resistentes al cambio, incluidos los partidos políticos».

Amorós admitió también que la transparencia se ha convertido en una estrategia de comunicación para los partidos políticos. En general, indicó que «todo lo que se está haciendo en materia de transparencia es una reacción a la desafección a los poderes públicos». El presidente del CTBG explicó que estos poderes públicos tienen que ser transparentes, ya que la ciudadanía se merece saber en qué se gasta su dinero, pero ha habido que esperar a que «la ciudadanía se haya movilizado», hecho que Amorós relacionó con la revolución digital. Hasta entonces, según Amorós, las administraciones no se lo habían planteado como una política pública, mientras que «ahora el Gobierno se lo plantea como una obligación debido a esa reclamación de la ciudadanía». Sin embargo, aunque hay muchas páginas web aparentemente «magníficas» –por ejemplo, con información sobre turismo en el ámbito del régimen local–, más tarde el Consejo averigua que no se publica la información de transparencia, como los sueldos de altos cargos o los contratos. Por ello, Amorós afirmó que gran parte de los contenidos que las instituciones publican en sus plataformas «es un escaparate».

Respecto a los beneficios que puede aportar la transparencia a las formaciones políticas, Amorós opinó que cuanto más se desarrolle esta, más confianza tendrán los ciudadanos en los partidos. Así, el presidente del CTBG afirmó que en España existe un grave problema de confianza, abstención y falta de movilización. Pero el presidente no solo destacó esta ventaja cuando se desarrolla la publicidad activa. En una organización tan grande como un partido político, la transparencia permite que en las estructuras internas se puedan ver todos los procesos de funcionamiento. Así, se pueden evitar cuestiones como la duplicidad de trámites y esto «tiene un efecto beneficioso y convierte a las organizaciones en más ágiles».

El presidente fue preguntado también por un dato que resultó interesante para esta tesis doctoral. A pesar de que la percepción de la población sobre la transparencia de los partidos políticos es muy negativa, ha habido escasísimas reclamaciones– solo siete en el momento que se realizó la entrevista– al Consejo de Transparencia dirigidas a las formaciones. Amorós sugirió que puede que la población no confíe en que le van a dar la información, por lo que ni siquiera la solicita. Esto se debe, fundamentalmente, a la escasa cultura de la transparencia anteriormente mencionada, que hace que la ciudadanía no confíe en que el sistema va a ser transparente (aunque así sea).

El presidente del CTBG indicó que la movilización en el acceso a la información es muy baja y la mayor parte de la población ni siquiera conoce las herramientas que existen, algo que se confirmó en el Barómetro del CIS de septiembre de 2017⁸¹. Amorós aseguró que esto no es culpa de la ciudadanía y que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene una importante tarea de difusión. En los tres años de existencia de este mecanismo, España contó con cerca de 12.000 solicitudes de información, mientras que en Reino Unido hay unas 45.000 al año, destacó el responsable. Eso sí, la ley británica es del año 2000 y allí también «costó». Amorós confió en que sigan aumentando las peticiones y la ciudadanía comprenda que «la transparencia no solo es parte del activismo político», sino que puede ser útil en el día a día, y especialmente para investigadores, periodistas de datos y profesionales en general, que también es una de las nociones básicas de esta tesis doctoral.

Amorós afirmó que hay algunos organismos que sí reciben muchas peticiones, como los Colegios Profesionales –los partidos no se encuentran entre estos– y tienen pensados protocolos de colaboración con diversas ONG para realizar talleres en los que enseñan a la población qué datos pueden pedir. Sin duda, se trata de una iniciativa muy interesante que los partidos políticos podrían implementar.

⁸¹ Información disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3187mar_A.pdf (Consulta: 04/05/2018)

En cuanto a la preparación del personal de los partidos políticos, Javier Amorós señaló que no tienen suficiente formación sobre transparencia. Denunció que «los cuadros de los partidos políticos tendrían que estar más al tanto de sus obligaciones y de las novedades legislativas. Han participado en la tramitación de la ley y no saben que tienen esas obligaciones».

El presidente del CTBG valoró que los partidos son organizaciones grandes, que cuentan con «la estructura suficiente como para cumplir con la ley sin ninguna dificultad» y que las formaciones deberían de hacer un «serio esfuerzo» en este sentido, especialmente en relación con la información económica, en la que «deberían de ser más claros».

En cuanto a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el presidente del CTBG, aseguró que se trata de una normativa «de mínimos», por lo que sería conveniente exigir más elementos de publicidad activa, especialmente a los partidos políticos, por ser «los principales actores del proceso político». De este modo sugirió que algunos temas pueden suscitar gran interés, como las agendas, los gastos de los altos cargos, las retribuciones, los coches oficiales y otras cuestiones referentes a la organización interna.

Aun así, Amorós afirmó que los partidos cuentan con muchas exigencias del Tribunal de Cuentas a nivel formal, pero «deberían publicarlas voluntariamente». También indicó que las exigencias presentes en la Ley de Financiación de Partidos Políticos deberían difundirse en las páginas web. La anterior presidenta del CTBG, Esther Arizmendi, fallecida en 2017, compareció en la Comisión de Financiación de Partidos Políticos, donde percibió que las formaciones eran reacias a algunas de las exigencias, a pesar de que eran «mínimas», como en lo relacionado con los donantes privados. «Los ciudadanos queremos saber quiénes pagan las campañas», zanjó Amorós.

El responsable del CTBG opinó que siempre es mejor publicar los datos que no hacerlo y puso como ejemplo la página del Consejo General del Poder Judicial, donde publican los gastos realizados en los viajes, comidas, etc., como reacción

a lo ocurrido con uno de los anteriores presidentes⁸². «Yo creo que eso es algo que deberían adoptar los partidos políticos los primeros», opinó. El presidente del CTBG afirmó que los partidos políticos harían bien en seguir esta línea de actuación.

Este esfuerzo debe tener lugar, según Amorós, en Internet, que es «la herramienta que ha permitido que se desarrolle la publicidad activa». Respecto a su percepción sobre las diferencias entre unos partidos y otros, Amorós señaló que el nivel es similar, pero que Podemos «ha hecho más esfuerzos» y sus planteamientos son «mucho más interesantes», mientras que «los partidos tradicionales ni se lo han planteado». Puso de ejemplo el *crowdfunding* de Podemos, como una forma interesante de plantear la financiación de los partidos, ya que las grandes campañas electorales «encubren un camino de corrupción». Asimismo, indicó que la competencia entre los partidos políticos en transparencia «es sana».

Organización del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene un método concreto para evaluar la transparencia de los sujetos obligados, que se aplicará a los partidos políticos también. El sistema es el siguiente:

1. El CTBG evalúa la página web del sujeto estudiado.
2. Una vez se sabe qué datos faltan en la plataforma digital, el CTBG contacta con el sujeto obligado y «se da la oportunidad de mejorar».
3. El Consejo vuelve a evaluar la web.
4. Se publica un informe de evaluación, tanto si los sujetos han hecho un esfuerzo por mejorar la situación de la transparencia como si no. «Puede que no parezca un remedio muy enérgico para los que no han mejorado

⁸² Carlos Divar se vio obligado a dimitir en 2012 al ser sospechoso de malversar fondos públicos para viajar periódicamente a Marbella. Información disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20120613/supremo-rechaza-querella-divar-viajes-marbella-pleno-cgpj/535122.shtml> (Consulta: 04/05/2018)

la página web, pero funciona. Cuando saben que a va a ser una información pública, *la cosa cambia*», explicó el presidente del CTBG.

Esta no es la única función del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues también se encargan de responder a las reclamaciones de la ciudadanía, cuando un ciudadano no ha podido acceder a una información que debe ser pública.

Sin embargo, el Consejo no tenía en 2018 competencias sancionadoras y el presidente aseguró que «muchas resoluciones cuesta cumplirlas» y el CTBG debe hacer una exhaustiva labor de llamar a los organismos para que publiquen las informaciones. Amorós presumió de que al menos el 80% de las reclamaciones terminaban cumpliéndose.

Precisamente en 2018 se estaba debatiendo en el Congreso de los Diputados la Proposición de Ley de Lucha Integral contra la Corrupción, del Grupo Parlamentario de Ciudadanos, que concedía nuevas funciones al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, entre estas algunas de carácter sancionador. Esta normativa quedó finalmente paralizada.

Como ya se ha mencionado, dada la situación precaria del CTBG, a fecha de 2018 no habían podido evaluar la transparencia de los partidos políticos, como sí lo habían hecho con las Administraciones Públicas. Por tanto, las funciones en cuanto a las formaciones habían consistido en realizar actividades que fomentaran la apertura informativa y otras cuestiones similares, centradas en la promoción y la formación. Un ejemplo de ello es el Congreso Internacional de Transparencia, donde se reunieron con expertos en esta área. Amorós reconoció que sería muy interesante organizar actividades formativas para los partidos políticos en un futuro.

Entre las posibles mejoras que necesitaba el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el presidente reclamó más medios humanos, especialmente si se le van a conceder nuevas funciones, como la creación y gestión del Registro de Lobbies del Proyecto de Ley de Lucha Integral contra la Corrupción. Asimismo, la nueva Ley de Contratos también obliga al CTBG a informar sobre las cláusulas de confidencialidad en los contratos. Amorós consideró que son buenas

medidas, pero que son «complicadas por la falta de medios y personal». «Estamos dejando de hacer cosas que tendríamos que hacer», aseguró el presidente. A esto se añadió que, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de ese año, el CTBG contó con una rebaja del 20%, lo cual empeora el problema. «Por lo menos, tenemos que duplicar la plantilla», criticó el responsable del Consejo, que tiene 18 empleados.

Respecto a la forma de trabajar, el presidente afirmó que «nunca» han recibido presiones, «salvo en lo económico». «No hemos tenido ninguna dificultad para actuar con independencia. Parece sorprendente, más en un organismo dependiente del Ministerio de Hacienda, pero es así. Solo tenemos dificultades materiales», consideró Amorós.

El objetivo de cara a los próximos años para el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es consolidarse y poder contar con un programa de auditoría anual que evalúe a las instituciones y organismos que se encuentran bajo el paraguas de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Evaluación de la transparencia y valoración de la normativa

Se ha mencionado anteriormente que una de las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es auditar y evaluar la transparencia de los sujetos obligados. Amorós explicó que en el momento en el que tuvo lugar la entrevista se estaba desarrollando el método de evaluación que se cita en el tercer capítulo de esta tesis doctoral. Se trata de la Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia de la Actividad Pública (MESTA).

Amorós opinó que, al contrario que otros métodos de evaluación como el de Transparencia Internacional o Acreditra, que tienen apreciaciones más subjetivas, MESTA está apegada a lo que exige la Ley de Transparencia. El presidente consideró como uno de los problemas la aplicación del diseño teórico a un sistema informático para todos los organismos de España. Al carecer de medios tecnológicos, todo se lo suministra el Ministerio de Hacienda a través de la Secretaría de Administración General y desarrollarlo se convirtió en una tarea complicada, pues el CTBG «no es la mayor prioridad».

Así, el sistema informático permitirá que los organismos puedan entrar, introducir sus datos y autoevaluarse para que el CTBG posteriormente compruebe estas evaluaciones. La idea del presidente del Consejo en 2018 era que los partidos políticos pudieran utilizar también la metodología MESTA en 2019.

Finalmente, un año y medio después de la realización de la entrevista al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, el organismo hizo pública en su Memoria Anual la evaluación de la publicidad activa de los partidos políticos de ámbito nacional que tenían representación en el Congreso de los Diputados en el año 2018, es decir, el Partido Popular, el PSOE, Ciudadanos y Podemos –los mismos que se han analizado en esta tesis doctoral–.

Esta breve evaluación –apenas ocupó cuatro páginas– constituye una primera valoración de la transparencia de la actividad de las formaciones políticas por parte del CTBG. El informe destaca algunas buenas prácticas por parte de las formaciones y también critica algunas cuestiones, como que el apartado de «Transparencia» de las páginas web no siga una estructura similar a la Ley de Transparencia.

La metodología MESTA –explicada ya en el capítulo 3– fue desarrollada por la antigua Agencia de Evaluación de Políticas Públicas. Al no contar con antecedentes metodológicos, se estudiaron las metodologías presentes «en el mercado» y se realizó una propuesta basada en las exigencias de la Ley de Transparencia. El objetivo era contar con un nivel básico para evaluar, que tuviera parámetros homogéneos, aunque cada Comunidad Autónoma tenga su ley. Los indicadores son los que marca la norma y son adaptables y evolutivos: «Si cambia la norma, la metodología también», señaló.

Para comprobar su aplicación, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contó con la colaboración de varios organismos que se presentaron voluntariamente. En este test piloto se comprobó que no hubiera contradicciones internas.

Una vez realizada esta prueba, el CTBG seleccionó a los órganos constitucionales independientes, porque se trataba de un grupo homogéneo y

formado por pocas entidades, para realizar una evaluación de prueba. Este test no se hizo con la aplicación informática posteriormente desarrollada, sino a través de un documento Excel. Según afirmó Amorós, «los resultados fueron muy positivos». A continuación, el CTBG realizó una prueba con el Portal de Transparencia del Gobierno de España, cuyos resultados fueron peores. «Los órganos constitucionales tienen un 8 en una escala de 1 a 10 y el Portal de Transparencia un 6», explicó Amorós.

En estas evaluaciones de prueba, los empleados del CTBG encontraron algunos detalles que ayudaron a seguir mejorando la metodología. Por ejemplo, la ley afirma que la información tiene que ser «clara». «¿Cómo mides la claridad?», se preguntó Amorós. El presidente explicó un ejemplo encontrado en el portal de la Administración General del Estado. Cuando la ley pide que se difunda una norma regulatoria, bastaría con publicar el boletín para cumplir en transparencia, pero no en claridad. En este caso, la AGE publica al lado del boletín un texto explicativo, un glosario con los términos que se usan o un gráfico en el caso de los presupuestos de una organización. En este sentido, el Congreso de los Diputados también realiza buenas prácticas. Por ejemplo, cuando publican un reglamento sobre una moción de censura, al posar el cursor sobre la palabra «moción», se abre una ventana con su definición.

Hasta 2018, el sistema fue diferente al que se quería imponer posteriormente. Así, en la memoria de ese año se publicó la evaluación de la información económica de los organismos del Estado y de algunos ayuntamientos, así como una evaluación puntual de la Agencia de Protección de Datos y del propio Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, elaborado por el Instituto de Evaluación.

Amorós afirmó que han tenido «todo tipo de reacciones» por parte de los organismos cuando el Consejo ha comunicado mejoras por hacer. Por un lado, hay organismos que han ignorado las recomendaciones, otros que inmediatamente lo solucionan y otros que han tardado en arreglarlo. El presidente indicó que el Congreso, por ejemplo, no sacó una puntuación muy buena y les resulta complicado introducir cambios «porque la web está pensada

para que los diputados saquen información, tramiten iniciativas, y cuesta, ya que hay que reconfigurar la página y hacer una inversión», comentó.

En cuanto a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, el presidente del CTBG opinó que «es mejor tener una ley que no tenerla», pero que «nació escasa en algunos puntos». Bajo su punto de vista, es una ley que se construyó sobre la nada y ahora se sabe más que antes. En este sentido, Amorós consideró necesarias más exigencias de publicidad activa, incluir en la norma las competencias del Consejo y regular y limitar las diferencias entre comunidades autónomas, ya que hay algunas más transparentes que otras, entre otras medidas.

Se preguntó a Javier Amorós por la posibilidad de que las peticiones de información se extendieran también al resto de organismos sujetos a la norma, como a los partidos políticos y los sindicatos – algo que se plantea en el cuarto capítulo de esta tesis–, no solo a las administraciones públicas, ante lo cual opinó que sería conveniente. Aseguró que desconoce el motivo por el que no se incluyeron a estos organismos en la obligación de acceso a la información y sí en la de publicidad activa, pues «son dos caras de una misma moneda».

Pronóstico y oportunidades de futuro

El presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se mostró positivo respecto al futuro y expresó que todas las organizaciones, especialmente los partidos políticos «van a tener que avanzar y la transparencia no tiene marcha atrás, ya que la sociedad civil no lo va a permitir». Amorós indicó que las formaciones deben ser conscientes de que son una pieza muy importante en el proceso democrático «tienen que estar a la altura de los tiempos»

En esta línea, valoró el esfuerzo de los nuevos partidos –a pesar de que en algunos sentidos hayan sido «decepcionantes»–, que han impuesto en su seno medidas como las elecciones primarias, que fomentan la democratización de las formaciones. El presidente del CTBG afirmó que no es bueno que los partidos estén tan jerarquizados, en referencia a los tradicionales, y «no van a tener más

remedio que adaptarse» o «se quedarán por el camino». Aun así, Amorós también dijo que los nuevos partidos tienen mucho que mejorar en transparencia.

3. Los medios de comunicación como fiscalizadores de la información

3.1. Objetivos de la investigación y selección de la muestra

Los medios de comunicación, como principal fuente de información para la ciudadanía, deben ejercer como fiscalizadores de la clase política y verificar como profesionales la información que es cierta y la que no, como *watchdogs* del poder. De esta forma, será más fácil que los políticos estén controlados por la ciudadanía, pues esta información se canalizará a través de medios de comunicación que facilitarán dicha labor.

Para la realización de este trabajo de campo se tuvieron en cuenta dos objetivos principales. En primer lugar, se quiso saber si los medios de comunicación actúan como organismos fiscalizadores de los partidos políticos. A continuación, se pretendió conocer el tipo de información publicada en los medios de comunicación en este sentido y las fórmulas periodísticas utilizadas para monitorizar a las formaciones.

Los objetivos secundarios de este estudio son:

- Descubrir cómo valoran la transparencia los medios de comunicación.
- Estudiar las tendencias periodísticas que existen respecto a la transparencia de los partidos políticos.
- Estudiar qué partidos políticos son más fiscalizados por los medios de comunicación.

3.2. Hipótesis específicas

Este estudio se llevó a cabo bajo la suposición de que los medios de comunicación no elaboran contenidos para monitorizar a los partidos políticos y

a sus líderes. De esta forma, se creyó que los contenidos analizados iban a tratar de una forma superficial la transparencia y no iba a haber muchos contenidos periodísticos cuyo objetivo fuera saber si las formaciones están ejerciendo la transparencia de forma correcta.

En la realización de este estudio también se tuvo en cuenta como segunda hipótesis que los medios de comunicación iban a relacionar en sus piezas periodísticas la transparencia con diversos casos de corrupción. De esta forma, los medios presentarían la apertura informativa como una posible solución a la corrupción de la clase política.

Las preguntas de investigación de este estudio de caso son:

- ¿Qué tipo de fuentes utilizan en estos contenidos mediáticos?
- ¿Los contenidos publicados se pueden considerar como parte del periodismo de datos, *fact-checking* o algún otro tipo de innovación periodística cuyo objetivo sea monitorizar la información emitida por las formaciones políticas?
- ¿Los contenidos periodísticos fomentan el cambio social para mejorar la transparencia?
- ¿Los contenidos analizados se centran en la transparencia de algún partido político en particular?
- ¿Los medios de comunicación valoran positiva o negativamente las normativas relacionadas con la transparencia?
- ¿Se alude con frecuencia a los resultados de los conocidos rankings de transparencia?

3.3. Descripción de la investigación

Para descubrir si los medios de comunicación han monitorizado a los partidos políticos y a sus líderes en sus contenidos periodísticos, se analizó de forma semi-cuantitativa una muestra de piezas periodísticas publicadas a lo largo de la XII legislatura de España.

Para la selección de la muestra, se escogieron aquellas piezas publicadas entre abril de 2016 –aunque la legislatura empezó en el mes de julio, resultó conveniente ampliar el periodo de selección a la fecha en la que tuvo lugar la campaña electoral y el 15 de febrero de 2019, fecha en la que se convocaron las Elecciones Generales adelantadas para el siguiente mes de abril⁸³. Por tanto, se analizaron los contenidos publicados durante esos dos años y 10 meses en cuatro medios de comunicación en sus ediciones digitales: *El País*, *El Mundo*, *El Confidencial* y *Eldiario.es*. La selección fue esta porque se quería contar con dos medios que tuvieran versión tradicional (*El País* y *El Mundo*) y dos nativos digitales (*El Confidencial* y *Eldiario.es*). Además, se quiso contar con medios de comunicación con diferentes tendencias editoriales. *El País* y *Eldiario.es* son considerados como más progresistas, mientras que *El Mundo* y *El Confidencial*, más liberales. De este modo, se contó con contenidos procedentes de muy distintos medios de comunicación. Además, se quiso contar con medios digitales porque precisamente es en la Red donde más posibilidades de reutilización de los contenidos se pueden hallar.

Para recoger los contenidos mediáticos, se utilizó la hemeroteca digital My News, que permite realizar búsquedas por palabras y cuenta con un buscador por porcentaje de coincidencia, con el que se pueden hallar contenidos que se ajusten a las palabras que se utilizan para realizar la búsqueda. Para ello, se realizó una búsqueda de las palabras «transparencia partidos políticos» en los mencionados medios de comunicación y las fechas detalladas anteriormente. El porcentaje de coincidencia que se eligió fue de un 80%, por considerarlo suficientemente alto para que en la muestra analizada no hubiera demasiados contenidos que no tuvieran que ver con el tema de estudio y, al mismo tiempo, para evitar la pérdida de otros de relevancia para el análisis con la búsqueda de dichas palabras.

⁸³ Información disponible en:

https://elpais.com/politica/2019/02/15/actualidad/1550216540_890788.html (Consulta: 18/03/2019)

A continuación, se diseñó una metodología basada en los objetivos citados, que constó de dos partes fundamentales, una centrada en los datos de identificación de la pieza mediática y otra centrada en analizar el contenido periodístico.

Para identificar las piezas fue importante que en las fichas de análisis se distinguiera el medio de comunicación en el que había sido publicada, la fecha de publicación, el enlace electrónico a la pieza y la autoría, de modo que se distinguió entre los contenidos firmados, los no firmados o los elaborados por agencias de información.

Respecto al análisis del contenido periodístico, este contó con dos partes, el que analizó los elementos periodísticos presentes y el que estudió el contenido en sí y su relevancia para este estudio.

El estudio de los elementos periodísticos comenzó con una caracterización del tipo de pieza, pues se quería saber si había más piezas informativas, interpretativas o de opinión. Se diferenció, por tanto, entre pieza informativa, reportaje, entrevista, artículo de opinión, editorial, tribuna u otros (en caso de que hubiera algún tipo de contenido que no se hubiera planteado).

Como ya se ha mencionado, uno de los objetivos fue saber qué tipo de fuentes utilizaron los medios de comunicación para la elaboración de estas piezas, ya que este dato podía revelar información importante sobre si se han encargado de monitorizar a los partidos políticos y sobre el nivel de elaboración de los contenidos periodísticos. La clasificación se basó en la de Paul y Hansen (2004). y los tipos de fuentes posiblemente utilizados fueron institucionales, personales, documentales, periodísticas, expertas y otras. A esta clasificación se añadieron las menciones como fuente informativa a portales de transparencia, pues este dato ya indica si los periodistas han obtenido información a través de las plataformas digitales de las formaciones.

Para conocer los elementos gráficos presentes en las piezas periodísticas, el análisis dio a conocer si había gráficos de datos, fotografías, vídeos, otro tipo de contenidos gráficos o ninguna de estas. En una pieza que monitoriza la transparencia de una institución o un partido político, se esperaba encontrar

algún gráfico, fruto de las prácticas del periodismo de datos y otras disciplinas similares que reutilizan los datos ofrecidos por las entidades.

La última parte de la investigación tenía como objetivo analizar el texto y los elementos para conocer las tendencias y valoraciones presentes en dichas piezas. Así, se estudió si los textos mencionaron la Ley de Transparencia española, de alguna Comunidad Autónoma o alguna norma legal que esté relacionada con el caso de estudio, como la Ley de Financiación de Partidos Políticos y la Ley de Contratos Públicos. Además, también se valoró si estas menciones tuvieron connotaciones hacia dichas normas positivas, negativas o mejorables, o si, en cambio, la valoración fue neutra o mejorable.

Del mismo modo, se investigó si las piezas periodísticas hicieron alguna valoración de la apertura informativa de los partidos políticos o de cualquier otra institución. Es decir, si mencionaba la publicación de información por parte de alguna entidad en sus plataformas digitales. También se tuvo en cuenta si se valoraba de forma negativa, positiva, neutra o mejorable.

Una de las hipótesis de este trabajo de campo se basó en la relación de estas piezas periodísticas con algún caso de corrupción. Por ello, se quiso saber si en estos contenidos, cuyo tema es la transparencia de las formaciones políticas, se mencionó algún caso de corrupción y/o acusaciones de financiación ilegal y, en caso afirmativo, qué partidos políticos o instituciones estaban implicados.

Por último, se identificaron aquellas piezas periodísticas en las que se hacía mención a algún ranking de transparencia, como los que se realizan en Transparencia Internacional, Dyntra y Compromiso y Transparencia.

3.4. Resultados del estudio de los medios de comunicación: escasa fiscalización de la transparencia de los partidos políticos

Para este estudio de caso se contó finalmente con un total de 260 piezas periodísticas, publicadas entre abril de 2016 y febrero de 2019 en los medios digitales *El Mundo*, *El País*, *El Confidencial* y *Eldiario.es*, en las que hubo un 80%

de coincidencia en la hemeroteca My News cuando se buscaron las palabras «transparencia partidos políticos».

Una de las dificultades encontradas en la realización de este análisis de contenido fue que la hemeroteca My News no facilitó el enlace electrónico a 40 de las 315 noticias que aparecían en el listado en un primer momento. A pesar de los intentos de recuperar dichas noticias a través de otros métodos (como la búsqueda del título en las respectivas hemerotecas y en otros buscadores), no pudo ser posible y, por ello, se tomó la decisión de eliminarlos de la muestra analizada. A esto se suma la eliminación de 15 piezas del análisis, pues eran piezas repetidas que ya habían sido analizadas y que, por algún error, My News había proporcionado en dos ocasiones.

El análisis, como se ha explicado anteriormente, se divide en dos partes. La primera parte consistió en una identificación de los aspectos periodísticos y, la segunda, en un análisis del texto y de los elementos en sí. Por tanto, se comenzará este estudio de los resultados con los elementos de identificación periodísticos.

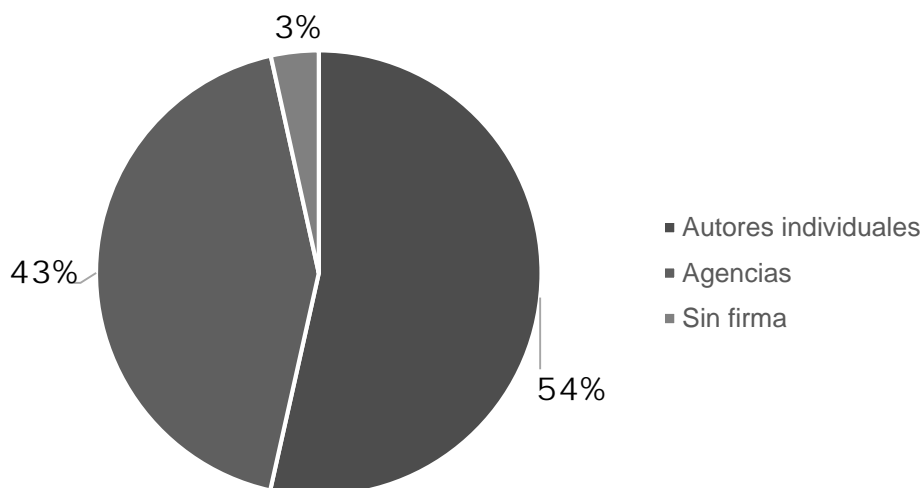
El medio de comunicación del que más piezas se analizaron fue *Eldiario.es*, con 123 (47,3%). Este medio tuvo una gran diferencia cuantitativa en cuanto al resto, pues *El Mundo* tuvo 50 (19,2%), *El Confidencial*, 46 (17,69%), y *El País*, 41 (15,77%).

Resulta especialmente llamativo que el 43% de estas piezas, un total de 112, eran noticias procedentes de agencias de información, 60 de *EFE* y 50 de *Europa Press*. También hubo 9 piezas sin firmar (3,46%). Estas cuestiones hacen ver la escasa elaboración de contenidos propios por parte de los medios de comunicación respecto al tema estudiado.

En cuanto a los contenidos firmados por autores, supusieron el 53,46% del total, con 139 piezas, lo cual demuestra la poca especialización de los medios de comunicación en la transparencia, especialmente si se tiene en cuenta que muy pocos autores escribieron más de una pieza. De hecho, solo hubo dos autores que llegaron a publicar cinco piezas en esta muestra: Juan José Mateo, de *El*

País, y Raúl Piña, de *El Mundo*. La mayor parte del resto de autores publicó solamente en una ocasión y ocho de ellos lo hicieron en dos ocasiones. Sin duda, estos datos reiteran la poca especialización tanto de los medios de comunicación como de los periodistas en materia de transparencia informativa de los partidos políticos.

Gráfico 5. Autoría de las piezas periodísticas



Fuente: elaboración propia

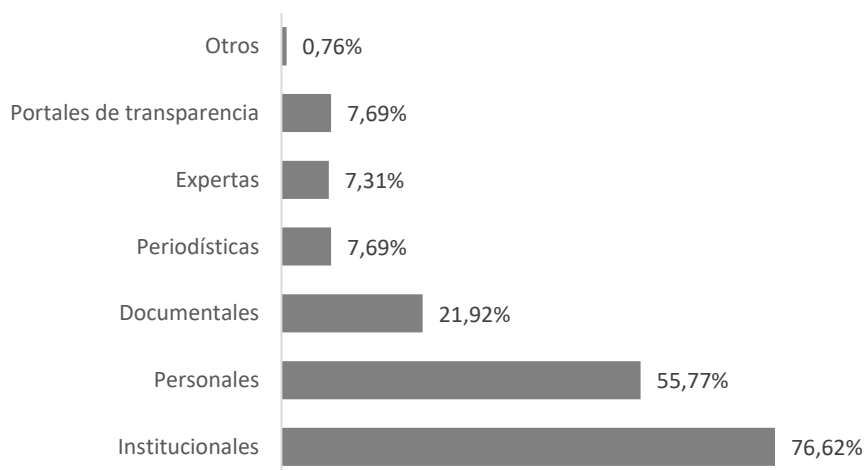
El 65% de las piezas analizadas fueron noticias (169), seguido por un 15% de reportajes (39), un 6,54% de entrevistas (17) y 6,54% de artículos de opinión (17); un 5% de tribunas (13) y un 1,15% de editoriales (3). Además, hubo dos piezas que fueron clasificadas en «otros» una de ellas era un ensayo y la otra, un seguimiento en directo de un acontecimiento. Estos resultados revelan que la mayor parte de las piezas fueron noticias propias del día a día en el escenario político, y no verdaderas piezas escritas en profundidad, donde se ejerza un análisis crítico de la transparencia de los partidos políticos.

Una de las partes más reveladoras de este análisis fue, sin duda, en la que se identificaron las fuentes de información utilizadas para redactar cada pieza. Así, el 74,62% de las piezas analizadas utilizaron fuentes institucionales, algo que se esperaba, sobre todo teniendo en cuenta el alto porcentaje de noticias de agencia. El 55,77% incluyeron también declaraciones personales de algún

personaje, casi todos ellos políticos. Además, el 21,92% de las piezas fueron redactadas consultando fuentes documentales, en el 7,69% habían consultado fuentes periodísticas y en el 7,31%, fuentes expertas. También hubo dos ocasiones en las que se señaló que se utilizaron «otras fuentes», complicadas de clasificar en alguna de las opciones del análisis. Una de ellas era una grabación filtrada y otra, una página web especializada el *bots*.

Por último, solamente el 7,69% de las piezas informativas (20) hizo alguna mención a un portal de transparencia como fuente de información. Este dato resultó muy decepcionante para el estudio, puesto que ya adelantó la escasa fiscalización de la transparencia en los medios de comunicación españoles, que apenas acceden a estas plataformas para obtener información o, si lo hicieron, no lo citaron.

Gráfico 6. Fuentes informativas utilizadas en las piezas periodísticas



Fuente: elaboración propia

Una muestra del uso de las plataformas de transparencia para obtener información fue una pieza informativa publicada en *El Mundo* en 2016, titulada *El Portal de la Transparencia registra poco más de una petición de información al día*, en la que se utiliza como fuente el portal del Gobierno de Madrid para explicar el poco uso de este por parte de la ciudadanía:

«Los madrileños apenas sí han hecho uso del portal web de la transparencia para recibir información del Gobierno regional. Desde que se puso en marcha el pasado 17 de noviembre y hasta el 31 de julio que se realizó el primer balance, la Comunidad de Madrid ha registrado 364 solicitudes de información. Es decir que se ha formulado algo más de una demanda al día. Concretamente, 1,4, según datos oficiales del Gobierno regional».

(*El Mundo*, 2019)⁸⁴

En cuanto al acompañamiento de los contenidos con elementos gráficos, el 85,38% sí tuvieron algún tipo de elemento. Un total de 207 piezas, es decir, la mayor parte, incluyeron fotografías (79,62%). Solamente hubo nueve piezas de medios de comunicación que incluyeron algún gráfico con datos (3,46%), lo cual indica que muy pocas de estas informaciones se pueden considerar periodismo de datos, a pesar de que es una de las disciplinas que más se pueden alimentar de la transparencia. Los datos abiertos disponibles en los portales pueden explotarse de muchas maneras y los gráficos de datos son especialmente útiles para que la audiencia los comprenda. A pesar de ello, el panorama en los medios de comunicación aún está lejos de ese escenario y en las piezas estudiadas hubo muy pocas que ejercieran esta práctica periodística.

Un caso en el que sí se utilizaron los gráficos para mostrar datos obtenidos a través de distintos portales de transparencia es el caso del reportaje titulado *Los alcaldes, los políticos mejor pagados*, publicado en *El Mundo* en 2016. En este reportaje se compararon los salarios de los primeros ediles de diferentes ciudades españolas según el partido político que gobernaba en el Ayuntamiento y según el número de habitantes, entre otros factores. En este reportaje tampoco se fiscalizan los portales de transparencia de los partidos en sí, pero sí de los ayuntamientos:

⁸⁴ Información disponible en:

https://www.elmundo.es/madrid/2016/09/27/57e96230e2704eee088b45eb.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (Consulta: 10/04/2019)

Imagen 43. Ejemplo de uso de gráficos con datos para fiscalizar la información publicada por políticos en sus portales de transparencia

● A QUÉ PARTIDO PERTENECEN LOS LÍDERES MEJOR REMUNERADOS

AYUNTAMIENTOS	Nº DE ALCALDES	SALARIO BRUTO ANUAL	SALARIO MEDIO	
M Ahora Madrid	1	101.000	101.000	
Barcelona en Comú	1	100.000	100.000	
EAJ-PNV				
Compromís	1	82.603	82.603	
Zaragoza en Común	1	75.000	75.000	
CC	1	68.771	68.771	
CDC	1	68.500	68.500	
BNG	1	63.831	63.831	
Bildu	1	62.071	62.071	
Por Cádiz sí se puede	1	60.931	60.931	
PP	18	1.048.701	58.261	
PSOE	18	1.036.406	57.578	
Marea Atlántica	1	40.000	40.000	
Izquierda Unida	1	32.000	32.000	

Fuente: <https://www.elmundo.es/economia/2016/07/24/578fb0cd468aebb0608b467c.html>

(Consulta: 10/04/2019)

También hubo ocho piezas que incluyeron vídeos y once de estos contenidos gráficos fueron clasificados en «otros» por la dificultad de clasificarlos. Así, hubo una noticia que incluyó una captura de pantalla, otra que incluyó una nota de audio y nueve que utilizaron ilustraciones.

A continuación, se comenzó el análisis del texto y de los elementos de las piezas de los medios de comunicación, cuyo objetivo es conocer las tendencias de los medios de comunicación a la hora de tratar el tema de la transparencia de los partidos políticos.

Por ello, uno de los elementos que se tuvieron en cuenta fue si estas piezas hacían alguna mención a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, a alguna de las leyes de transparencia a nivel autonómico o local o alguna otra normativa que fuera interesante tener en cuenta. Solamente el 21,92% de las piezas analizadas (57) hicieron alguna mención a alguna ley relevante para el estudio. La más mencionada fue la Ley de Transparencia estatal, seguida de la Ley de Financiación de Partidos Políticos. A continuación, se indican las normas citadas en los medios y el número de piezas periodísticas en las que apareció cada una:

Tabla 26. Leyes que se mencionaron en los medios de comunicación y número de piezas en las que se mencionan

Ley que se menciona en los medios de comunicación	Número de piezas
Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno	18
Ley de Financiación de Partidos Políticos (2015)	13
Ley de Contratos del Sector Público	3
Ley de Partidos Políticos (2002)	2
Ley del ejercicio del alto cargo de la Administración	2
Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización de los Partidos Políticos y Candidatos de Honduras	2
Resto de leyes mencionadas⁸⁵	1

Fuente: elaboración propia

Asimismo, fue relevante saber si al mencionar estas leyes se hizo algún tipo de valoración. De las 57 piezas en las que se mencionó alguna ley, 36 realizaron una valoración neutra de las mismas, frente a ocho que lo hicieron de forma positiva, siete que lo hicieron de forma negativa y seis que sugirieron que la

⁸⁵ El resto de leyes fueron mencionadas en una ocasión y fueron las siguientes: Ley de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria. Ley de Buen Gobierno y Estatuto de Altos Cargos de Andalucía, Ley de Buen Gobierno y Estatuto de Altos Cargos de Andalucía, Ley de Financiación de los Partidos Políticos de Perú, Ley de financiación de partidos en Portugal, Ley de Transparencia de Andalucía, Ley de Transparencia de Brasil, Ley de Transparencia de la Asamblea de Madrid, Ley de Transparencia de la Comunidad de Madrid (en trámite), Ley de Transparencia de la Diputación Valencia, Ley de Transparencia de Valencia y su reglamento, Ley de transparencia y acceso a la información pública de Canarias, Ley de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha y Ley de Transparencia, Ley de Transparencia y leyes autonómicas en general, Ley de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla la Mancha, Ley financiación partidos políticos portuguesa, Ley foral de Transparencia de Navarra, Ley modelo Interamericana sobre Acceso a la Información, Ordenanza de Transparencia de la Diputación de Alicante, Ordenanza de Transparencia de Madrid, Propuesta de Ley de Buen Gobierno y Estatuto del Alto Cargo en Andalucía

norma es mejorable. Un ejemplo de ello es un reportaje de *El País* sobre los lobbies españoles, en el que el autor destaca que estos no están regulados en la Ley de Transparencia española:

«En España, la última oportunidad perdida para regular esta actividad fue en 2013, cuando se aprobó la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Por entonces, Transparencia Internacional publicó un informe en el que señalaba que ‘cuando el lobby es realizado con integridad y transparencia es una fuente legítima de influencia para los grupos de interés que están afectados por decisiones públicas; el problema surge cuando el ejercicio del lobby es opaco y no está regulado’».

(El País, 2017)⁸⁶

Y, ¿qué posición mostraron los medios de comunicación respecto a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno? El balance no fue muy positivo, ya que solo hubo una pieza que tuvo connotaciones en esta dirección. El 44,4% tuvo una visión neutra de la norma, algo normal si se tiene en cuenta la cantidad de piezas informativas que se analizaron, respecto a las interpretativas u opinativas. Sí que cabe destacar, no obstante, que casi la mitad de las piezas analizadas consideraron que la actual normativa es mejorable (27,7%) o directamente negativa (22,2%). Lo que sí estuvo claro es que la visión de esta norma no es positiva para los medios de comunicación y se lo hicieron ver a la ciudadanía a través de estas piezas.

En el estudio, fue relevante tener en cuenta si las piezas informativas se habían referido de alguna forma a la apertura informativa de los partidos políticos, o bien de alguna institución o entidad. En este caso, el 43,85% de las piezas sí se refirieron a la apertura informativa de alguna entidad. Cabe destacar que la mayor parte de estas menciones no se pudo identificar con alguno de los partidos

⁸⁶ Información disponible en:

https://elpais.com/politica/2017/01/30/actualidad/1485809502_056209.html (Consulta 10/04/2019)

políticos que se plantearon en este estudio (PP, PSOE, C's y Podemos), sino que 96 de ellas se clasificaron como «otros».

De forma específica, las piezas se refirieron a la apertura informativa de Podemos y de Ciudadanos en ocho ocasiones, del Partido Popular, en siete ocasiones y del Partido Socialista, en cuatro. Aun así, hubo 22 piezas (8,46% del total) que se refirieron a la apertura informativa de todos los partidos políticos y otros dos se refirieron a las fundaciones de las formaciones. También hubo otros partidos mencionados de esta forma, como el Partido Socialista Catalán (PSC), Izquierda Unida (IU), los partidos independentistas catalanes, los partidos representados en el Grupo Mixto del Congreso de los Diputados, los representados en el Parlamento Europeo, las formaciones europeas, los representados en el Parlamento Andaluz.

Asimismo, se hizo mención de la apertura informativa de todas las entidades públicas en nueve ocasiones, de la Junta de Andalucía (4), de todos los sujetos obligados por la Ley de Transparencia (4). En dos ocasiones, se mencionó la transparencia del Ayuntamiento de Madrid, los contratos públicos, la Diputación de Alicante, el Gobierno de España, el Gobierno de México, el Gobierno de Navarra, los Gobiernos autonómicos y cabildos, los *lobbies*, el Ministerio de Sanidad y de todas las diputaciones provinciales. También se mencionó en una ocasión la apertura informativa del Ayuntamiento de Barcelona, Ahora Madrid, los altos cargos, la Asamblea Nacional Catalana, la Asamblea de Madrid, el Ayuntamiento de Bilbao, el Ayuntamiento de Los Realejos, el Ayuntamiento de Sevilla, el Ayuntamiento de Tazacorte, el Ayuntamiento de Zaragoza, el Ayuntamiento de Granada, el Ayuntamiento de Valencia, todos los ayuntamientos de España, las entidades bancarias, el Canal 9 Ràdio Televisió, la Comunidad de Madrid, el Consejo de la Juventud de Extremadura (CJEx), las Cortes Valencianas, la Diputación de Córdoba, la Diputación de Valencia, un diputado del Común de Canarias, los diputados del Congreso, los diputados del Parlamento de Andalucía, la directora general de Internacionalización de Valencia (Mónica Cucarella), las empresas como Facebook y Amazon respecto a sus donaciones a partidos políticos, los equipos de fútbol, el Gobierno de Cantabria, el Gobierno de las Islas Canarias, la Junta de Castilla la Mancha,

lobbies, el Ministerio Fiscal, el Parlamento de Extremadura, el Parlamento de Navarra, Renfe, RTVE y todos los grupos del ayuntamiento de Valencia.

En cuanto a la valoración de la apertura informativa de estas entidades, en un 12,69% se hizo de forma neutra; en un 12,69% se sugirió que era mejorable. Además, se valoraron negativamente en un 11,92%, frente al 6,15% en las que se hizo de forma positiva. Todo ello hace ver que los medios de comunicación no consideran positiva la apertura informativa de las instituciones españolas en general, ni tampoco de los partidos políticos.

Así, se puede destacar la noticia titulada *El director de la oficina antifraude catalana alerta en el Congreso de la «opacidad» de las fundaciones políticas* en *Eldiario.es* en 2017, donde se criticó la falta de transparencia de las fundaciones de los partidos políticos. Esta noticia se limitó a reproducir la declaración del director de la oficina Antifraude de Cataluña, Miguel Ángel Gimeno Jubero, aunque habría sido interesante que también se hubiera comprobado qué información hay disponible sobre estas fundaciones en los portales de transparencia:

«Gimeno ha denunciado en concreto la ‘falta de información’ disponible en las páginas web, algo que no es exclusivo de las fundaciones ni de los partidos, sino que está ‘bastante generalizado. ‘Hay una opacidad instrumental en cuanto que las fundaciones y asociaciones actúan a modo de empresa interpuesta con el partido político, y de forma incomprensible se permite que las fundaciones y asociaciones vinculadas puedan recibir donaciones de empresas privadas contratistas o adjudicatarias de las administraciones o corporaciones del mismo grupo –ha denunciado–. Esta es una distorsión que se da’».

(*Eldiario.es*, 2017)⁸⁷

⁸⁷ Información disponible en: https://www.eldiario.es/politica/antifraude-Congreso-opacidad-fundaciones-politicas_0_647086343.html (Consulta: 10/04/2019)

Esta práctica fue habitual en las piezas estudiadas: se hacían críticas sobre alguna normativa o alguna medida relacionada con la transparencia, pero no se indagaba ni se comprobaba cómo funcionaba el portal concreto creado en dicha norma. Esto es, de nuevo, un reflejo de esta escasa monitorización de los partidos políticos y de las instituciones en general en los medios de comunicación.

Si se comparan las valoraciones respecto a las diferentes formaciones políticas cuando los textos se refirieron a sus plataformas de forma específica –en ocasiones se referían a las páginas de todas las formaciones y no a una o varias en concreto–, no hubo grandes diferencias entre unos partidos y otros. El que más opiniones positivas recibió fue Podemos (25%), pero esto contrasta con el 37,5% de valoraciones negativas y el 25% de piezas que expresaron que su apertura informativa es mejorable. Lo cierto es que el que peores resultados obtuvo fue el Partido Socialista, cuyas valoraciones fueron únicamente negativas (50%) y mejorables (50%). No obstante, también fue el partido al que menos se mencionó en estas piezas (solo en cuatro ocasiones). Ni el Partido Popular ni el Partido Socialista recibieron ninguna valoración positiva de sus portales de transparencia.

A continuación, se muestra una tabla con los porcentajes de las valoraciones recibidas por cada partido político respecto a su plataforma:

Tabla 27. Comparación de la valoración de las plataformas de los partidos políticos

Valoración	Positiva	Negativa	Neutra	Mejorable
Ciudadanos	12,5%	25%	37,5%	25%
Podemos	25%	37,5%	12,5%	25%
PSOE		50%		50%
PP		42,8%	28,6%	28,6%

Fuente: elaboración propia

En este estudio se quiso comprobar si los medios de comunicación relacionaban con frecuencia la transparencia con la corrupción. En el 49,23% de los casos (128 piezas), es decir, casi la mitad, se mencionó la corrupción o algún caso de irregularidades de este tipo. Se comprobó si estas menciones se dirigieron de forma especial a algún partido, de forma que hubo 42 menciones a casos de corrupción del Partido Popular (16,15% del total); 20 a casos del Partido Socialista (7,69%); dos a casos de Podemos (0,77%); y dos a casos de Ciudadanos. Por tanto, se percibe que hay muchas más menciones al Partido Popular que a cualquier otro partido en estas piezas informativas.

Además, también hubo 92 piezas (35,28%) en las que se habló de la corrupción que no se refirieron a ninguno de los mencionados partidos políticos. De hecho, 47 piezas (el 18,07% del total) se referían a la corrupción generalizada en todas las instituciones políticas y 9 a todos los partidos políticos.

El resto se refirieron a casos de corrupción de otras instituciones, como el Ayuntamiento de Alicante, el de Almería, el Gobierno de Canarias, el Caso Nóos, el Gobierno de Valencia, la campaña electoral argentina, la corrupción en países como Perú, México o Brasil, entre muchos otros.

Así, lo más común en estos casos fue relacionar la transparencia como una de las mejores formas para luchar contra la corrupción, sin hacer un análisis profundo del tema o investigar los portales de transparencia para buscar informaciones ocultas. Es el caso de un editorial de *El Mundo* publicado en 2015, titulado *La regeneración pasa por la democratización de los partidos*:

«Se debe legislar para garantizar una transparencia absoluta sobre las cuentas de los partidos y regular las donaciones privadas para evitar casos de corrupción como los que se han producido. Unos partidos más democráticos y transparentes ayudarían a devolver la legitimidad perdida a los representantes».

(El Mundo, 2016)⁸⁸

Por último, se tuvo en cuenta si las piezas de los medios de comunicación sobre transparencia de partidos políticos incluyeron menciones a los resultados de algún ranking o índice de transparencia. Hubo 23 piezas (8,85%) en las que fue así, que representan una pequeña parte del total. La mayor parte de estas (9) fueron menciones al Índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional y cinco al Índice de Partidos Políticos, también de Transparencia Internacional. Además, hubo menciones a los índices realizados por Dyntra y a otros indicadores, como el Índice de Transparencia Internacional sobre confianza en partidos, el Ranking de Defensores del Pueblo de Dyntra, el Ranking de Libertad de Prensa de Reporteros sin Fronteras, el Índice de Transparencia de los Parlamentos de Transparencia Internacional, el Índice de Transparencia de Ayuntamientos de Transparencia Internacional y otros rankings de calidad democrática y de Transparencia Internacional.

Un ejemplo es la siguiente noticia publicada en *Eldiario.es*, titulada *La Mesa de la comisión de financiación de partidos del Senado fija este jueves la sesión sobre las cuentas de Ciudadanos*, donde explica que políticos del partido liderado por Albert Rivera utilizaron los resultados del índice de Transparencia Internacional para defenderse en una comisión sobre la financiación de la formación:

«De hecho, la comparecencia de Cuadrado será la segunda en este foro después de que protagonizara una el pasado mes de julio. Entonces reconoció

⁸⁸ Información disponible en:

<https://www.elmundo.es/opinion/2016/12/11/584c5967ca474102678b465d.html> (Consulta: 10/04/2019)

errores en las cuentas, pero defendió la transparencia de Ciudadanos apoyándose en el buen resultado obtenido en el informe de Transparencia Internacional España».

(Eldiario.es, 2018)⁸⁹

De las piezas de medios de comunicación analizadas, se identificaron muy pocas que verdaderamente realizaran una fiscalización de la información publicada por los partidos políticos, o por cualquier otra institución. De forma general, estas piezas de los medios de comunicación se referían a la transparencia de una forma general e incluso ambigua, en muchas ocasiones en piezas informativas relacionadas con la financiación de los partidos políticos. Así, no mencionaban la transparencia como el derecho que implica la publicación de información, sino como sinónimo de eficacia política, honestidad y un deber.

Esto sucedió en un reportaje de 2018 de *El Confidencial* titulado *Los partidos preparan un calvario contra el PP (y Rajoy) en el Congreso*, en el que los grupos políticos elevaron la celebración de comisiones de investigación a un deber de transparencia:

«Como una gota malaya, al PP le irá cayendo cada semana durante meses en la frente la comisión de investigación sobre su financiación ilegal. ‘Un show que desvirtúa el sentido del Parlamento’, para el número dos del PP en el Congreso, José Antonio Bermúdez de Castro; un deber de transparencia para el resto de grupos y, en todo caso, una pesadilla para los populares porque les rompe la agenda, mantiene en primer término político la corrupción e impide que se desligue de los escándalos».

(El Confidencial, 2018)⁹⁰

⁸⁹ Información disponible en: https://www.eldiario.es/politica/Mesa-comision-financiacion-Senado-Ciudadanos_0_735626477.html (Consulta: 10/04/2019)

⁹⁰ Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-02-24/los-partidos-preparan-un-calvario-contra-el-pp-en-el-congreso_1525382/ (Consulta: 10/04/2019)

Se echan de menos, por tanto, más reportajes y piezas informativas que se centren en analizar los datos publicados por las formaciones en sus páginas web, que establezcan comparaciones entre ellas y profundicen en las medidas que hace falta implementar en este sentido, algo que no se ha podido observar en el análisis realizado.

4. Apreciaciones finales del estudio del estudio de la percepción de la transparencia por parte de los fiscalizadores

Tras los trabajos metodológicos en relación con la fiscalización de la transparencia de los partidos políticos españoles, se pueden establecer una serie de apreciaciones concluyentes, que se expresarán en los siguientes epígrafes.

4.1. Entrevista en profundidad al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Realizada la entrevista en profundidad al presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, se puede confirmar la principal hipótesis, que planteaba que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha percibido el creciente interés por parte de las formaciones. El representante opinó que la transparencia de los partidos todavía «es más aparente que real», pero que cada vez se interesan más, precisamente por la creciente desafección de la ciudadanía hacia los poderes públicos y políticos en general. Según dijo, los partidos políticos no tienen otro remedio que adaptarse a los reclamos de transparencia.

A continuación, se responderá a cada pregunta de investigación de dicha parte del estudio:

1. ¿Cómo se organiza el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para evaluar la transparencia de los partidos políticos?

En 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno evaluó a los cuatro partidos de ámbito nacional representados en el año 2018 en el Congreso de los Diputados con la metodología MESTA.

2. ¿Cuenta con independencia para trabajar?

Amorós destacó precisamente la libertad e independencia con la que trabajan en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Por tanto, sí que cuentan con autonomía a la hora de realizar sus actividades.

3. ¿Cuáles son las principales dificultades en este organismo cuando se trabaja con las formaciones?

El presidente del organismo explicó que la mayor dificultad de cara a todos los organismos sujetos a la norma es convencerles de las deficiencias que tienen y «estar detrás de ellos» con el objetivo de que publiquen los datos que aún no tienen publicados en sus páginas web.

4. ¿Se pretende promover algún cambio en el campo de la transparencia de los partidos políticos y a la forma en la que se evalúa?

Amorós explicó que su principal objetivo en cuanto a la evaluación de las formaciones era poder comenzarla en el año 2019, cuestión que se cumplió. Respecto a otros cambios que quiso promover, el responsable afirmó que los partidos se deben adaptar a los nuevos tiempos, por ejemplo, en sus procesos internos. Asimismo, aseguró que las peticiones de información también deberían extenderse a las formaciones y a otros organismos sujetos a la norma.

5. ¿Qué percepción tiene de la evolución de la transparencia de los partidos políticos y de la norma que lo regula?

El entrevistado afirmó que el nivel de transparencia de los partidos políticos ha mejorado en los últimos años, pero aún pueden hacerlo más. En cuanto a la normativa, Amorós valoró que es positivo contar con una Ley de Transparencia, pero se trata de una «ley de mínimos». Por tanto, todos los capítulos deberían ampliarse.

6. ¿Sancionar a aquellos que no cumplen con la transparencia podría mejorar la situación?

Para Amorós, imponer sanciones puede ayudar a promover la transparencia y que las reclamaciones se resuelvan con mayor agilidad, aunque se trate de sanciones pequeñas. Aun así, también opinó que para ello el Consejo tendría que disponer de más recursos.

4.2. Análisis de la fiscalización de los partidos políticos por parte de los medios de comunicación

La segunda parte de este capítulo consistió en el análisis de 260 piezas procedentes de medios de comunicación digitales relacionados con el tema de estudio de esta tesis doctoral, la transparencia de los partidos políticos. Tras realizar el análisis de contenido que se ha descrito anteriormente, se confirmó la primera hipótesis, en la que se afirmó que los contenidos iban a tratar de una forma superficial la transparencia y no iba a haber muchos contenidos periodísticos cuyo objetivo fuera saber si las formaciones están ejerciendo la transparencia de forma correcta. De esta forma, solamente el 7,69% de las piezas analizadas utilizaban como fuente un portal de transparencia, dato que revela que la transparencia no se ha utilizado para fiscalizar la información publicada por los partidos políticos en sus plataformas.

La segunda hipótesis, que planteó que los medios de comunicación iban a relacionar en sus piezas periodísticas la transparencia con diversos casos de corrupción, también se cumplió. Casi el 50% de las piezas analizadas (en concreto, el 49,23%) vinculó la transparencia como una forma de ejercer la lucha contra la corrupción por parte de los políticos e instituciones.

A continuación, se responderá a las preguntas de investigación planteadas en este estudio de caso:

1. ¿Qué tipo de fuentes utilizan en estos contenidos mediáticos?

La mayor parte de las fuentes utilizadas fueron institucionales (76,62%) y también hubo una gran parte de declaraciones personales en las piezas analizadas (55,77%). Fueron muchas menos las fuentes documentales utilizadas (21,92%), las periodísticas (7,69%), las expertas (7,31%). Como se ha mencionado ya, solamente el 7,69% utilizó portales de transparencia como fuentes de información. Si no se acude a los portales para utilizarlos como fuente de información, la fiscalización que ejercen los medios de comunicación es mínima.

2. ¿Los contenidos publicados se pueden considerar como parte del periodismo de datos, *fact-checking* o algún otro tipo de innovación periodística cuyo objetivo sea monitorizar a las formaciones políticas?

No, no hubo apenas casos de periodismo de datos para fiscalizar la transparencia de los partidos –tan solo unos escasos ejemplos dirigidos a otras instituciones, pero no a las formaciones–. Tampoco se hallaron piezas de *fact-checking* ni ninguna otra innovación periodística que pueda ser útil para la fiscalización y monitorización de los partidos.

3. ¿Los contenidos periodísticos fomentan el cambio social para mejorar la transparencia?

Los aspectos cualitativos de este análisis permiten concluir que los medios de comunicación valoran positivamente la transparencia y la regulación de esta, especialmente al vincularla constantemente (48,23%) con la lucha contra la corrupción. Sin embargo, en la mayoría de ocasiones se limitaron a reproducir declaraciones de políticos en este sentido y no tanto a hablar de cambios sociales, algo que sí que ocurrió en los artículos de opinión, los editoriales y las tribunas, donde expertos y periodistas opinaron sobre la relevancia de la regulación de la transparencia. Falta, por tanto, algo de profundidad en las ideas que los medios de comunicación fomentan respecto a la transparencia.

4. ¿Los contenidos analizados se centran en la transparencia de algún partido político en particular?

No, los contenidos resultaron muy igualitarios a la hora de tratar la apertura informativa de los distintos partidos políticos, como se puede observar en la siguiente tabla:

Tabla 28. Mención a la apertura de los partidos políticos en los medios de comunicación

Apertura de partidos políticos	Número de piezas	Porcentaje
PP	7	2,69%
PSOE	4	1,54%
C's	8	3,08%
Podemos	8	3,08%

Fuente: elaboración propia

5. ¿Los medios de comunicación valoran positiva o negativamente las normativas relacionadas con la transparencia?

Los medios de comunicación fueron neutros (13,85% de las piezas) en su mayoría al tratar las leyes de transparencia aprobadas. Aun así, cabe destacar que en muy pocas ocasiones valoraron positivamente las normas (3,08%). En el 2,69% lo hicieron de forma negativa y en el 2,31% las consideraron mejorables. Por tanto, se percibe que, al no haber a penas valoraciones positivas, los medios ven necesario seguir desarrollando estas normas hasta que sean satisfactorias.

6. ¿Se alude con frecuencia a los resultados de los conocidos rankings de transparencia?

No, solamente el 8,85% de las piezas informativas mencionaron algún ranking de transparencia, por lo que no se consideró que esto fuera mucha frecuencia, al ser así solo en 23 piezas de 260 analizadas.

Este capítulo, por tanto, ha servido para comprobar que los partidos políticos no están siendo evaluados lo suficiente en cuanto a su transparencia informativa. Actualmente, el organismo público creado a raíz de la aprobación del a Ley de

Transparencia, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no cuenta con recursos suficientes para monitorizar a los partidos políticos, ni siquiera respecto a los mínimos que plantea la norma.

Por otro lado, los medios de comunicación, que cuentan con la atención del público y el deber de vigilar al poder, tampoco fiscalizan lo que los partidos políticos publican o no, ni profundizan en sus contenidos para generar un cambio político en este sentido. No se realizan apenas contenidos periodísticos en base a lo que las formaciones publican en sus portales web.

Mejorar estos aspectos se antoja no solo interesante, sino necesario. Ante la falta de fiscalización y monitorización por parte del Consejo de Transparencia y de los medios de comunicación, resulta relevante contar con organismos creados por la ciudadanía que velen por la transparencia de las formaciones y ejerzan esa monitorización que actualmente no se practica. Este concepto se explorará a continuación, en el último epígrafe de este capítulo.

5. Las organizaciones de monitorización de partidos políticos (OMPP): un reto de futuro

En 2012 fue aprobada la *Declaración sobre transparencia parlamentaria*, en la que decenas de organizaciones de la sociedad civil se comprometieron a cumplir con una serie de deberes para promocionar la transparencia y la participación en los parlamentos. Se trata de las Organizaciones de Monitorización Parlamentarias (PMO), que ya han sido mencionadas en apartados anteriores.

Basando esta tesis en los mismos principios que las PMO, surge la idea de asentar unas bases que puedan seguir las organizaciones creadas por la sociedad civil que quieran monitorizar a los partidos políticos. Estas han recibido el nombre de Organizaciones de Monitorización de Partidos Políticos (OMPP).

Resulta, por tanto, necesario plantear una serie de buenas prácticas y de iniciativas que estos organismos deben realizar, basadas en los hallazgos de esta tesis doctoral:

1. Las Organizaciones de Monitorización de Partidos Políticos (OMPP) deben ser independientes a las formaciones y, por tanto, no estar sujetas económicamente a estas.

2. Deben fomentar con sus actividades el acceso a la información de los partidos políticos, tanto de forma activa como pasiva. Tratarán de poner en evidencia las situaciones que sean perjudiciales o dañinas para la transparencia y resaltar aquellas que la favorezcan.

3. Promoverán la educación de la ciudadanía tanto en transparencia, como en la forma de fiscalizar y monitorizar a los partidos políticos, de forma que los organismos ayuden a formar a ciudadanos responsables y controladores de la actividad de los políticos.

4. Las personas que realicen actividades en las OMPP deben no solo tratar de formar a la ciudadanía, sino también formarse a sí mismas constantemente. El campo de la transparencia vive cambios constantes y es necesario renovar las ideas con cierta periodicidad para estar al tanto de las vanguardias en este ámbito.

5. Las OMPP pueden dedicar sus actividades a:

- La educación y la formación en transparencia, dirigidas tanto a los partidos políticos, como a la sociedad civil.
- La evaluación del nivel de transparencia de los partidos políticos.
- Controlar a los partidos políticos y presionar para que publiquen ciertos tipos de información.
- Realizar periodismo de datos con las informaciones ofrecidas por los partidos políticos.
- Usar los datos de las formaciones para practicar el *fact-checking* o verificación de datos y, de este modo, evitar la expansión de la desinformación.
- Crear aplicaciones de diferente tipo gracias a la reutilización de datos de los partidos políticos que ofrezcan algún tipo de servicio a los ciudadanos.

- Asesorar a los partidos políticos para ejecutar la transparencia, la participación y/o la colaboración con la ciudadanía.
- Ayudar a la ciudadanía a aprender a utilizar la transparencia, la participación y/o la colaboración de los partidos políticos.

6. Las OMPP tratarán de colaborar entre ellas para crear una comunidad de monitorización de la actividad de los partidos políticos, de forma que los resultados sean efectivos y útiles para la sociedad civil.

7. Estos organismos tratarán de ofrecer sus actividades de una forma accesible, preferentemente por vía electrónica, para facilitar que la concienciación de la ciudadanía, así como la reutilización del conocimiento adquirido.

8. Las OMPP deben conocer las normativas que regulan la transparencia en España para reclamar más exigencias a todas las instituciones políticas, incluidos los partidos políticos. Asimismo, deben estar al tanto de la información de actualidad relativa a las formaciones políticas y a sus relaciones con el resto de partidos y con la sociedad civil.

9. Las actividades de estos organismos deben tratar de implicar a la ciudadanía, para que también participe y colabore en la monitorización de las formaciones políticas.

10. Las OMPP deben fomentar la innovación en todas las actividades que ejerzan, especialmente a nivel tecnológico, para que esto también impulse a las formaciones políticas a seguir innovando. Una propuesta interesante son los laboratorios de innovación en política abierta, en los que la ciudadanía puede organizar actividades de muy distinto tipo para explorar las capacidades de la transparencia, la participación y la colaboración e incluso pueden trabajar en mejorarlas.

CAPÍTULO 7. CONCLUSIONES FINALES: CONSIDERACIONES GENERALES Y FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN

1. Introducción a las conclusiones

Las bases teóricas sobre la apertura informativa, los partidos políticos y su fiscalización descritas (capítulos 1, 2 y 3), combinadas con los trabajos metodológicos realizados para estudiar la apertura de las formaciones políticas (capítulo 4), sus estrategias y discurso en cuanto a la transparencia (capítulo 5) y la fiscalización de su publicidad activa y pasiva por parte de diferentes organismos (capítulo 6) han permitido cumplir con los objetivos previstos en la introducción de esta tesis doctoral.

En este capítulo se presenta, por tanto, una evaluación de todos los trabajos de campo realizados, gracias a los que se pueden establecer una serie de consideraciones finales. Así, en primer lugar, se explicará el cumplimiento de las hipótesis y de sus objetivos. A continuación, se describirán las conclusiones finales. Por último, se plantearán las líneas de investigación que la doctoranda pretende abordar en un futuro próximo.

2. Cumplimiento de los objetivos

Como se adelantó en la introducción, el principal objetivo de esta tesis consistía en demostrar si la transparencia informativa ha pasado a ser en los últimos años uno de los ejes fundamentales en el discurso de los partidos políticos de España. Además, también se quería estudiar su apertura a la ciudadanía y el papel de los actores fiscalizadores de esta información.

En primer lugar, se ha comprobado que la transparencia sí es actualmente uno de los ejes estratégicos comunicativos de las cuatro principales formaciones políticas españolas incluidas en este trabajo de investigación (Partido Popular, Partido Socialista, Podemos y Ciudadanos). Así lo explicaron todos los partidos en las entrevistas en profundidad realizadas a sus responsables de transparencia. Según explicaron, la transparencia es una herramienta esencial para recuperar la confianza de la ciudadanía y todos ellos cuentan con un gran número de iniciativas en sus programas electorales dedicadas a la transparencia.

Sin embargo, aunque la transparencia esté ya integrada en el discurso de los partidos políticos analizados, como se demostró en las mencionadas entrevistas y en el estudio de sus programas electorales, aún no se ha materializado en medidas reales. El análisis de las iniciativas presentadas por los grupos parlamentarios en el Congreso de los Diputados demuestra que ningún partido político de los mencionados ha pretendido reformar la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Solamente el Grupo Mixto presentó una Proposición no de ley en comisión relativa a la normativa, que fue inadmitida en términos absolutos. Precisamente esta ley en la actualidad presenta diversas deficiencias, especialmente en lo que se refiere a partidos políticos. En concreto, es necesario imponer más exigencias de publicidad activa y extender el derecho de acceso a la información también a los partidos políticos.

Respecto a los beneficios a la apertura de partidos políticos a la ciudadanía, hay varios elementos que se deben tener en cuenta. La realización del estudio Delphi que dio lugar a la Guía para partidos políticos abiertos (capítulo 4) permitió identificar diversas ventajas de la apertura de las formaciones en estos términos. En este sentido, no solo mejora la confianza de la ciudadanía, sino que, además, se accede a una mayor cantidad de información que permite decidir el voto de una forma más formada. La apertura de los partidos políticos también legitima las decisiones de estos, pues se basan en la deliberación y las necesidades de los ciudadanos. Asimismo, la colaboración con la sociedad civil implica beneficios de diferente índole a la ciudadanía que puede aprovechar de muchas formas la información y los servicios prestados por las formaciones.

Sin embargo, como ha quedado demostrado a lo largo de toda esta tesis doctoral, la ciudadanía española debe avanzar y asumir la cultura de la transparencia para poder disfrutar de las ventajas que esta implica y exigir a las formaciones y las instituciones más iniciativas innovadoras en este sentido. Esto se suma, además, a la necesidad de los partidos políticos de desarrollar su apertura, como veremos a lo largo de este apartado.

También se ha podido conocer el papel de los fiscalizadores de la transparencia, de forma que se han analizado las tareas realizadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno y los contenidos elaborados por los medios de comunicación. Por último, se han establecido unas pautas que deben seguir los organismos fiscalizadores de los partidos políticos que nazcan de la sociedad civil, cuyas indicaciones se han elaborado gracias a las consideraciones finales de cada capítulo.

A continuación, se describirá de qué forma se ha cumplido cada objetivo específico de esta tesis doctoral, para lo cual conviene recordar cada uno de ellos:

Primer objetivo específico. Estudiar la introducción y difusión de la transparencia en el discurso comunicativo de las formaciones políticas españolas desde el punto de vista teórico y desde el práctico. Señalar el modo en que estos entienden la transparencia, conocer las medidas que proponen las formaciones y determinar de qué forma se refleja en las iniciativas públicas.

A través de las entrevistas en profundidad a los responsables de la apertura informativa del Partido Popular, el Partido Socialista, Podemos y Ciudadanos, se pudo conocer el nivel de introducción de la transparencia en su ideario y su discurso. Asimismo, estos encuentros sirvieron para estudiar el punto de vista, la importancia y la definición que desde cada formación se le da al tema de estudio de esta tesis. Todo ello se reforzó, además, con el análisis de los programas electorales, que fue útil para estudiar la relevancia que supone la transparencia en las medidas propuestas por los partidos políticos.

Pero no solo se quería investigar el discurso de las formaciones, sino también cómo todo ello se materializa en medidas reales. Para ello, se analizaron las iniciativas legislativas propuestas en el Congreso de los Diputados por los grupos parlamentarios del PP, el PSOE, Podemos y Ciudadanos.

Segundo objetivo específico. Proponer una metodología que estudie el concepto de ‘partidos políticos abiertos’, un término que trata de adaptar los principios del Gobierno abierto (transparencia, participación y colaboración) a las formaciones políticas, que permita observar cómo se están desarrollado estos conceptos en nuestro país, detectar la concepción que los partidos tienen acerca de la transparencia y observar su eficacia, desde el punto de vista de la calidad informativa y mejora democrática.

Este objetivo se cumplió con éxito, de modo que lo primero que se hizo fue redactar la Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos, combinando un estudio Delphi con un panel de 20 expertos y conceptos procedentes de la bibliografía internacional. Una vez escrita la guía, se diseñó una metodología basada en todos los indicadores presentes en ella, que permite estudiar la apertura de los partidos políticos y se puede estructurar en tres niveles: Nivel I: Transparencia; Nivel II: Deliberación; Nivel III: Toma de decisiones y Colaboración. Esta metodología se utilizó para analizar las páginas web de los partidos políticos españoles incluidos en este estudio, así como diversos documentos presentes en dichas plataformas, y esto condujo a conocer su apertura a la ciudadanía.

Tercer objetivo específico. Investigar las funciones y actividades que realiza el organismo público que se encarga de fiscalizar la transparencia: el Consejo de Transparencia. Estudiar el alcance que estos tienen en el caso de los partidos políticos.

El estudio de los documentos, reglamentos y normas acerca del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno permitió, en primer lugar, componer un marco de las actividades y responsabilidades de este organismo público. Para

concretar las acciones llevadas a cabo en el ámbito de los partidos políticos y conocer su percepción sobre la situación de estos, se realizó una entrevista en profundidad al presidente del Consejo, Javier Amorós.

Cuarto objetivo específico. Analizar la forma en la que los medios de comunicación utilizan las herramientas que la transparencia les ofrece y conocer su percepción respecto a los partidos políticos. Estudiar cómo los medios y los periodistas fiscalizan la información publicada por las formaciones políticas.

El último objetivo se completó con un estudio de los contenidos publicados en cuatro cibermedios españoles en referencia a los partidos políticos españoles. Se analizaron un total de 260 piezas periodísticas, en las que se comprobaron sus características, el nivel de fiscalización y la monitorización de los datos de los partidos políticos en sus portales web, las fuentes utilizadas y el tipo de contenidos elaborados, entre otros elementos.

3. Cumplimiento de las hipótesis y resolución de las preguntas de investigación

Los diferentes estudios metodológicos abordados en esta tesis, que ya han sido referidos en el anterior apartado, sirvieron para cumplir los objetivos marcados y conocer la adecuación de las hipótesis planteadas. A continuación, se recordarán las hipótesis y se dará a conocer su cumplimiento o rechazo en base a los estudios realizados:

Primera hipótesis. Los partidos políticos se centran más en su apertura informativa –basada fundamentalmente en el cumplimiento de la Ley de Transparencia– que en su apertura participativa y colaborativa.

Tras realizar el estudio de la apertura de los partidos políticos, se comprobó el nivel de apertura de los partidos políticos estudiados (PP, PSOE, Podemos y Ciudadanos). En este sentido, solo un partido estuvo por debajo del 50% de cumplimiento: Ciudadanos, que solo aprobó el nivel de Transparencia. Por tanto,

el resto se puede considerar que tienen un nivel aceptable de apertura, si bien es cierto que el Partido Popular tuvo un nivel muy ajustado de Deliberación (50%) y suspendió el de Toma de decisiones y Colaboración (16,6%), mientras que el PSOE también suspendió este último (35,71%). Así, solamente Podemos aprobó los tres niveles de apertura de los partidos políticos, a pesar de que su puntuación sea tan similar a la de los socialistas (66,74%, Podemos; 63,53%, PSOE), como se puede observar en este gráfico:

Tabla 29. Porcentaje obtenido por los partidos y en total en cada bloque del estudio

	Partido Popular	Partido Socialista	Podemos	Ciudadanos	Total
Bloque I: Transparencia	62,59%	69,58%	69,28%	57,08%	64,88%
Bloque II: Deliberación	50,00%	57,89%	65,78%	26,31%	50,00%
Bloque III Toma de decisiones y Colaboración	16,60%	35,71%	54,76%	28,57%	33,92%
Total	54,35%	63,53%	66,74%	49,37%	58,49%

Fuente: elaboración propia

En cualquier caso, aunque el nivel de apertura de la mayor parte de las formaciones fue aceptable (y el total fue de 58,49%), es cierto que tanto el nivel de Deliberación, como el de Toma de decisiones y Colaboración deben desarrollarse también, como anticipaba la hipótesis.

Respecto al nivel de Transparencia, el estudio demostró que las exigencias de la Ley de Transparencia no son el apartado de publicidad activa en el que más se centraron los partidos políticos. Aunque el nivel fue positivo (69,64%), las formaciones se centraron más en publicar la información económica (85,41%) e información institucional (79,54%). Esto puede deberse precisamente a que la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno no impone sanciones a aquellos organismos que la incumplen.

Todos estos datos hacen que la primera hipótesis solamente se cumpla de forma parcial.

Segunda hipótesis. Las motivaciones de los partidos políticos en el desarrollo de su transparencia se reducen a la lucha contra la corrupción, la gran desafección ciudadana y a la mejora de la imagen de las formaciones en el panorama mediático.

Los responsables de transparencia de las cuatro formaciones analizadas explicaron en sus entrevistas que la transparencia implica una reducción de los casos de corrupción y que esa es una de las principales ventajas de desarrollarla. Sin embargo, en lo que más incidieron los entrevistados fue en la capacidad de la transparencia de devolver a los partidos la confianza de la ciudadanía. Sin duda esto supone una mejora de su imagen, algo que también confirmó en su entrevista el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. De este modo, se considera cumplida la segunda hipótesis.

Tercera hipótesis. El órgano fiscalizador de transparencia tiene una percepción negativa de la transparencia de las formaciones.

El presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, Javier Amorós, afirmó que la transparencia de los partidos políticos es «más aparente que real», de modo que aseguró que las formaciones tienden a ser oscuras. Esto confirma la tercera hipótesis, si bien es cierto que el presidente afirmó que los partidos cada vez se esfuerzan más por mejorar la transparencia, pues el interés de la ciudadanía es cada vez más alto.

Cuarta hipótesis. Los medios de comunicación elaboran escasas noticias con datos extraídos de los portales de transparencia de los partidos políticos.

Tras el estudio de las piezas periodísticas sobre la transparencia de los partidos políticos, se pudo saber que los medios de comunicación no utilizan los datos publicados por las formaciones políticas en sus portales web para hacer periodismo de datos, monitorizar a las formaciones o fiscalizar su transparencia.

Fueron muy pocas las piezas encontradas que hicieran esto y la mayoría solamente mencionaban la transparencia de una forma superficial, relacionada en muchas ocasiones con la corrupción (49,23%). Así, se confirma también la cuarta hipótesis de esta tesis doctoral.

Los resultados de los trabajos metodológicos realizados también permitieron contestar las preguntas de investigación, cuyas respuestas se detallan a continuación:

1. ¿Qué entienden las formaciones por transparencia?

Los partidos políticos dieron diferentes definiciones de la transparencia y la mayor parte hablaron de ella como la responsabilidad de ofrecer información a la ciudadanía para rendir cuentas, así como una forma de entender la política para devolver la confianza a la población.

Todos ellos entendieron que debe ser obligatoria y que supone beneficios, tanto para los partidos políticos como para la sociedad.

2. ¿Qué objetivos tiene cada formación en cuanto a la apertura de información de cara al futuro?

Partiendo de la base de que casi todos los partidos políticos –salvo el PSOE– se consideraron por encima del resto en cuanto a la transparencia, ninguno de ellos aseguró contar con un plan especialmente definido para mejorar algún aspecto. Todos valoraron la necesidad seguir mejorando y esforzándose por ser cada vez más transparentes. Aun así, el responsable del Partido Socialista sí habló de su plan de realizar reuniones y cursos previos a las Elecciones Municipales y Autonómicas de 2019 sobre transparencia y participación, mientras que el encargado de la transparencia en Ciudadanos mencionó el método *compliance* y sus planes de mejorar este sistema también desde el punto de vista de la apertura informativa.

3. ¿Qué usos hacen los medios de comunicación de la transparencia?

Como ya se ha indicado anteriormente, los medios de comunicación no aprovechan aún el potencial de la transparencia de las formaciones, según los resultados del análisis de las 260 piezas periodísticas. En este sentido, no aprovechan los datos abiertos para realizar contenidos especializados, como *fact-checking* y periodismo de datos. En pocas ocasiones los medios de comunicación se refieren a los portales de transparencia como fuentes de información (7,69%), lo cual refleja esa falta de especialización.

Respecto a las escasas piezas periodísticas que sí utilizaron datos de las plataformas digitales, los medios de comunicación realizaron contenidos gráficos interesantes que permitían establecer comparaciones entre unos organismos y otros. Este puede ser el camino que tomen a partir de ahora los medios de comunicación para fiscalizar la transparencia y monitorizar a los partidos políticos.

4. ¿Cuáles son las funciones de los órganos públicos fiscalizadores que se relacionan directamente con los partidos políticos?

En la actualidad, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cuenta con pocas funciones dirigidas a los partidos políticos en concreto. Así, el organismo debe, en general, fomentar la transparencia y formar a los profesionales para que conozcan su relevancia.

Respecto a la evaluación de la transparencia de los partidos políticos, en el Consejo de Transparencia cuentan con una Metodología de Evaluación y Seguimiento de la Transparencia (MESTA), basada en las exigencias de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, que puede adaptarse a todos los organismos sujetos a cumplir con ella, según los artículos que cada uno de ellos deba llevar a cabo. Sin embargo, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aún no ha podido evaluar a los partidos políticos por su bajo presupuesto y la falta de personal y de medios.

5. ¿Qué funciones deben adoptar los organismos fiscalizadores ciudadanos para promover la transparencia de los partidos políticos?

La ausencia de una evaluación por parte de un organismo público fiscalizador de la transparencia y la escasa monitorización de los portales web de los partidos políticos por parte de los medios de comunicación llevaron a la doctoranda a pensar en la necesidad de indicar una serie de pautas que pueden seguir los organismos nacidos de la sociedad civil, bautizados como Organizaciones de Monitorización de Partidos Políticos (OMPP). Todas las indicaciones están referidas en el sexto capítulo de esta tesis doctoral y se resumen en las siguientes líneas:

- Independencia económica y organizativa respecto a las formaciones políticas.
- Fomento de la transparencia activa y pasiva.
- Formación de la ciudadanía en transparencia.
- Especialización propia e innovación en las actividades realizadas.
- Crear una comunidad colaborativa que permita reforzar la transparencia de los partidos políticos.
- Uso de la tecnología para hacer más accesibles los contenidos.
- Conocimiento de la situación actual de la transparencia, tanto desde el punto de vista legal como académico.

También se indicaron diferentes finalidades a las que las OMPP pueden dedicar sus actividades: educación y formación; evaluación de la transparencia; control de las publicaciones de los partidos políticos; periodismo de datos; verificación de datos; creación de aplicaciones con los datos de los partidos; asesoramiento de transparencia a los partidos políticos; formación de la ciudadanía en uso de las plataformas de los partidos con diferentes objetivos; periodismo ciudadano y actividades que impliquen a la sociedad.

4. Discusión y conclusiones finales

Una vez cumplidos los objetivos de esta tesis doctoral y explicado el cumplimiento de las hipótesis, se exponen a continuación las conclusiones que sintetizan todo el trabajo realizado:

Conclusión 1. Los partidos políticos españoles aún no son lo suficientemente abiertos como cabría esperar al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y en un panorama con constantes avances. Aunque el resultado obtenido en el análisis de sus portales web reveló que tres de ellos –PP, PSOE y Podemos– superaban el 50% de los indicadores, solamente uno de ellos –Podemos– aprobó los tres niveles de apertura, que son Transparencia, Deliberación y Toma de Decisiones y Deliberación. Sin duda, el nivel de Transparencia fue el que mejor desarrollaron todos ellos. Por ello, deben hacer un esfuerzo por mejorar también los procesos participativos y colaborativos. Esto es algo en lo que el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estuvo de acuerdo, ya que afirmó que deben seguir desarrollando su democracia interna, aunque la voluntad de Podemos había sido mayor, cuestión confirmada en el análisis.

Conclusión 2. Los partidos políticos han avanzado en el desarrollo de su publicidad activa, pero ninguno dispone de servicios de transparencia pasiva. Tanto los resultados del trabajo Delphi realizado en este trabajo como el análisis del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno confirmaron que los partidos políticos deberían desarrollar también sistemas de acceso a la información. Para ello, conviene reformar la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, de modo que el derecho de acceso también sea obligatorio para las formaciones políticas.

Conclusión 3. La accesibilidad continúa siendo una de las tareas pendientes para todos los partidos políticos españoles. Los buscadores de sus plataformas digitales aún no son lo suficientemente apropiados para encontrar el contenido de una forma sencilla y avanzada. Los contenidos no están adaptados para personas con limitaciones visuales y auditivas, entre otros. Además, aún hay pocos datos que se publiquen en formatos reutilizables, a pesar de que ese es uno de los principios fundamentales de la transparencia. Por todo ello, se considera que las formaciones deben desarrollar sistemas apropiados en sus portales web para ofrecer datos abiertos al corriente de la vanguardia. De esta forma, deben mejorar sus buscadores, hacer un esfuerzo por hacer que los

contenidos sean reutilizables y desarrollar diseños de las páginas web que se adapten a las necesidades de todas las personas.

Conclusión 4. Los partidos políticos ven la transparencia como una herramienta que les puede ayudar a recuperar la confianza de la ciudadanía. Al mismo tiempo, casi todos se ven a sí mismos como la formación más transparente, lo que impide una autocrítica constructiva que les permita desarrollar su apertura informativa, participativa y colaborativa, de modo que verdaderamente recuperen la credibilidad y legitimidad perdidas. Por tanto, como sugirió el presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, la transparencia es aún demasiado «aparente» y los partidos políticos deben interiorizar el concepto, no solo incluirlo en su ideario, y hacer que todas sus políticas estén sustentadas bajo los principios de la transparencia.

Conclusión 5. Todos los partidos políticos ofrecen una amplia cantidad de medidas en sus programas electorales relacionadas con la apertura informativa, hecho que demuestra, junto a lo explicado en las entrevistas, que la transparencia forma ya parte del discurso de los partidos políticos españoles. A esto hay que añadir que cada una de las formaciones se considera la impulsora de la transparencia en España de algún modo, de forma que no solo la transparencia forma parte del ideario, sino que también pretenden ser responsables de esta.

Conclusión 6. Aunque los partidos realizan numerosas promesas sobre transparencia en los programas electorales, los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados han propuesto pocas iniciativas legislativas que estén relacionadas con aquella. A pesar de las numerosas críticas recibidas por parte de todas las formaciones –salvo el PP, que aprobó la norma–, ningún grupo que represente a los partidos analizados propuso la reforma de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Solamente el Grupo Mixto propuso una PNL, que fue inadmitida en términos absolutos. Es necesario, por tanto, abordar diferentes puntos de esta norma, tanto desde el punto de vista de la transparencia activa –hay que añadir más exigencias–, como

pasiva –los partidos políticos, entre otros organismos, también tienen que estar sujetos a este apartado–.

Conclusión 7. Existe una escasa fiscalización de la transparencia de los partidos políticos. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no monitoriza a las formaciones como le corresponde. El Gobierno debe dotar al CTBG de medios suficientes para que pueda realizar su labor de evaluar, controlar y fomentar la transparencia también de los partidos políticos.

Conclusión 8. Los medios de comunicación no evalúan ni fiscalizan la transparencia de los partidos políticos, a pesar de contar con una función de control de la clase política. Urge que los medios y periodistas sean conscientes del potencial de la transparencia, tanto para vigilar la información publicada por las formaciones, como para desarrollar nuevas disciplinas que pueden ayudar a evitar la propagación de la desinformación. Para ello, hace falta formación de los profesionales en este sentido, así como iniciativas que impulsen la monitorización de las formaciones.

5. Futuras líneas de investigación

El desarrollo de esta tesis doctoral culmina un intenso trabajo de investigación sobre la transparencia de los partidos políticos desde distintos puntos de vista, así como sobre su participación y colaboración, aunque también abre muchas preguntas que la doctoranda pretende investigar en un tiempo próximo, debido al interés que suscitan todas ellas.

En el capítulo sexto de esta tesis doctoral se investigan los organismos fiscalizadores de la transparencia, que tienen la responsabilidad de controlar a diferentes instituciones y fomentar su apertura informativa. Sin duda, las organizaciones nacidas por parte de la ciudadanía para monitorizar la transparencia y la participación generan un gran interés. Resultaría, por tanto, de gran relevancia realizar un estudio detallado de los mismos y crear un censo que permita conocer sus características, posibilidades y limitaciones.

También en el capítulo sexto se ahonda en la función de los medios de comunicación y de los periodistas en cuanto a la transparencia de los partidos políticos. Se ha demostrado que estos no utilizan las herramientas que ofrece la transparencia para realizar sus piezas informativas y que estas sirvan para fiscalizar la transparencia. El potencial de la transparencia y la apertura de las formaciones –y de las instituciones en general– de cara a los medios de comunicación requiere aún profundas investigaciones y reflexiones. Precisamente la transparencia puede servir para verificar informaciones y combatir la desinformación, que actualmente produce una gran preocupación por su rápida propagación, especialmente a través de Internet. Por ello, se quiere investigar la relación entre la transparencia, la desinformación y el *fact-checking*.

La Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos es una de las bases de esta tesis doctoral. Esta nació como una guía que se irá desarrollando con el tiempo y, por ello, se pretende seguir con dicha idea. Según avancen los estudios en transparencia, la guía seguirá evolucionando para presentar la apertura ideal a la que pueden aspirar los partidos políticos. Asimismo, esta guía se puede adaptar a los diferentes ámbitos de actuación de las formaciones, ya sea a nivel local, autonómico y/o europeo.

Pero no solo la transparencia conduce hacia la apertura de los partidos políticos. El desarrollo de técnicas participativas y colaborativas conlleva un acercamiento a la sociedad y una democratización de sus procesos. Es importante no perder esta perspectiva en futuras investigaciones.

No se puede concluir esta tesis doctoral sin referir, como señala Ramió (2019), la capacidad de las tecnologías para aportar innovación y para transformar la sociedad. Los partidos políticos se afrontan al reto de integrar la inteligencia artificial y la robótica a través de una estrategia reactiva como herramienta de comunicación para la transparencia, que permita renovar las estructuras y la organización. Por ello, la *smartificación* de los partidos políticos cumpliría los objetivos que propone Ramió (2019) para las administraciones: el desarrollo de los servicios que las formaciones ofrecen a la ciudadanía; el desarrollo de la toma de decisiones y su evaluación; y la creación de redes de gobernanza. Estas

son las funciones que tiene también la Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos, por lo que se pretende explorar el desarrollo de la inteligencia artificial y la robótica para alcanzar la apertura de los partidos políticos.

Entre otras cuestiones, la transparencia algorítmica por parte de los partidos políticos —como puede ser la transparencia de cookies en sus sitios web partidarios— y otra serie de acciones vinculadas con la ética de la inteligencia artificial debe ser afrontada por parte de los partidos políticos desde la acción para la protección de la privacidad de la ciudadanía. La automatización de los procesos y la gestión del *big data* son ya realidades imparables en las estructuras organizativas y comunicativas de los partidos políticos, que requieren un análisis exhaustivo sobre la aplicación de la inteligencia artificial al campo político.

CHAPTER 7. FINAL CONCLUSIONS: GENERAL CONSIDERATIONS AND FUTURE LINES OF RESEARCH

1. Introduction to the conclusions

The theoretical principles of information openness of political parties and their auditing described above (see Chapters 1, 2 and 3), combined with the methodological work performed to study the openness of these parties (see Chapter 4), their strategies and discourse as regards transparency (see Chapter 5) and the auditing of their active and passive publicity by different bodies (see Chapter 6) have all allowed for meeting the objectives established in the introduction to this PhD thesis.

Thus, this chapter offers an assessment of all the field studies performed, thanks to which a number of final considerations can be made. First and foremost, whether or not the research hypotheses have been confirmed and its objectives met will be discussed. Secondly, the final conclusions will be set out. And, lastly, the lines of research that the PhD candidate intends to pursue in the near future will be addressed.

2. Meeting objectives

As noted in the introduction, the main objective of this PhD thesis was to determine whether or not information transparency has become, in the past few years, one of the pivotal points of the discourse of political parties in Spain. Additionally, the idea was also to study their openness to the citizenry and the role played by the bodies auditing this information.

Firstly, it has been proven that transparency is indeed currently one of the strategic communication axes of the four main political parties in Spain analysed

in this PhD thesis, namely, the People's Party (hereinafter PP), the Spanish Socialist Workers' Party (hereinafter PSOE), Podemos and Ciudadanos, as those responsible for ensuring their information transparency explained in the in-depth interviews. In their own words, transparency is an essential tool for regaining the trust of the citizenry and all of them have included a large number of transparency initiatives in their electoral programmes.

However, although transparency now forms part of the discourse of the political parties under scrutiny here, as shown in the aforementioned interviews and in the analysis of their electoral programmes, this has yet to lead to the implementation of real measures. The analysis of the initiatives put forward by the parliamentary groups in the Congress of Deputies demonstrated that none of the aforementioned parties has intended to amend the Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno [Transparency, Access to Public Information and Good Governance Act]. Only the 'mixed group' tabled a non-binding motion in a commission pertaining to the regulations, which did not prosper. It is precisely this law that currently has a number of defects, particularly regarding political parties. Specifically, there is a need for placing further demands on active publicity and for extending the right to access to information to include political parties, as well.

With respect to the benefits of political openness for the citizenry, there are several elements that should be borne in mind. In light of the results of the Delphi study performed here, resulting in the *Best Practices Guide for Open Political Parties* (see Chapter 4), it was possible to identify the different advantages offered by their openness in these terms. In this connection, it does not only improve the citizenry's trust levels, but also offers them access to a greater amount of information, thus allowing them to decide on whom to vote in a more informed manner. The openness of political parties also legitimises their decisions, for they are based on deliberation and the needs of the citizenry. By the same token, collaboration with civil society involves different kinds of benefits for citizens, who can leverage the information and services provided by political parties in many ways.

Nevertheless, as has been substantiated throughout this PhD thesis, Spanish society should forge ahead and adopt the culture of transparency in order to take advantage of it and should require political parties to implement further new initiatives. To this should be added the need for political parties to develop their openness, as will be seen below.

By analysing the tasks undertaken by the CTBG and the content generated by the media, it has also been possible to gain further insights into the role played by the bodies whose job it is to audit transparency. Lastly, thanks to the final conclusions set out in this chapter a series of guidelines deriving from civil society, which these bodies should follow when going about their business, have been established.

The way in which each specific objective of this PhD thesis has been met will now be described below, for which reason it is worth recalling them.

First specific objective. To study the introduction and dissemination of transparency in the communication discourse of political parties in Spain from both a theoretical and practical perspective; to reveal how these parties understand transparency; to become acquainted with the measures that they propose; and to determine in what way this is reflected in public initiatives.

During the in-depth interviews with those responsible for information openness in the PP, the PSOE, Podemos and Ciudadanos, it was possible to gauge the level of introduction of transparency in their ideas and discourses. Similarly, these interviews served to study how these parties perceived transparency, the importance that they gave it and how they defined the concept. This information was supplemented with an analysis of their electoral programmes, which proved to be useful for studying the relevance that transparency had in the measures that they proposed.

But the intention was not only to examine the discourse of these political parties, but also how all of this was revealed in real measures. To this end, the legislative

initiatives proposed by the parliamentary groups of the PP, the PSOE, Podemos and Ciudadanos in the Congress of Deputies were analysed.

Second specific objective. To propose a methodology for studying the concept of 'open political parties', a term that describes their level of adoption of the principles of open governance (transparency, participation and collaboration) and which allows for observing how they have developed in Spain; to identify their conception of transparency; and to verify its efficiency from the perspective of information quality and the improvement of democracy.

As this objective was successfully met, the next step was to draft the *Best Practices Guide for Open Political Parties*, combining a Delphi study with the input of 20 experts and concepts appearing in the international literature. Following this, and with a view to studying political openness, a methodology based on all of the indicators appearing in it was designed with three levels: Level 1: transparency; Level 2: deliberation; and Level 3: decision-making and collaboration. This methodology was then used to analyse the websites of the four Spanish political parties under study, plus different documents posted on them, in order to determine their openness to the citizenry.

Third specific objective. To research the roles and activities of the CTBG, the public body tasked with auditing transparency; and to study the scope that these have as regards political parties.

An analysis of the documents, regulations and rules relating to the CTBG made it possible to define the activities and responsibilities of this public body. In order to determine what actions the CTBG carried out in relation to political parties and to establish its perception of their situation, an in-depth interview was conducted with Javier Amorós, the council's chairman.

Fourth specific objective. To analyse how the media use the tools that transparency offers them; to ascertain their views on political parties; and to examine how the media and journalists audit the information published by political parties.

The last objective was met by studying the content published by four Spanish online media outlets in relation to the country's political parties. A total of 260 news pieces were analysed, including their characteristics, the level of auditing and the monitoring of information posted by political parties on their websites, the sources used and the type of content created, among other aspects.

3. Confirmation of the hypotheses and answering the research questions

The different methodological studies addressed in this PhD thesis, already noted in the previous section, contributed to meet the established objectives and to confirm or reject the hypotheses put forward. As before, after recalling each one, it will be revealed whether or not it has been confirmed on the basis of the studies performed.

First hypothesis. Political parties focus more on their information openness—based primarily on their compliance with the Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno—rather than on their participatory and collaborative openness.

The results of the analysis performed in this regard revealed the level of openness of the four political parties studied here (the PP, the PSOE, Podemos and Ciudadanos). In this respect, the compliance of only one of these parties was below 50 per cent: Ciudadanos, which only complied with transparency. Therefore, it can be claimed that the rest have an acceptable level of openness, although it is true that the PP scraped by in deliberation (50 per cent) and did not make the cut in decision-making and collaboration (16.6 per cent), while the PSOE was also below par in the latter (35.71 per cent). So, only Podemos obtained acceptable results as regards the three levels of political openness, despite the fact that its score was very similar to that of the socialists (66.74 per cent versus 63.53 per cent), as can be seen in Table 29.

Table 30. Percentages obtained by the parties in each block and their overall total

	PP	PSOE	Podemos	Ciudadanos	Total
Block 1. Transparency	62.59%	69.58%	69.28%	57.08%	64.88%
Block 2. Deliberation	50.00%	57.89%	65.78%	26.31%	50.00%
Block 3. Decision-making and collaboration	16.60%	35.71%	54.76%	28.57%	33.92%
Total	54.35%	63.53%	66.74%	49.37%	58.49%

Source: own elaboration.

At any rate, although the level of openness of most of the parties was acceptable (with an average of 58.49 per cent), it is true that both the level of deliberation and that of decision-making and collaboration should also be developed, as anticipated by the hypothesis.

With respect to the level of transparency, the study demonstrated that the requirements of the Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno did not correspond to the issue of active publicity on which the political parties focused. Although the level was positive (6.64 per cent), the parties channelled their efforts more towards disseminating economic (85.41 per cent) and institutional (79.54 per cent) information. This may be due precisely to the fact that the Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno does not envisage any penalties for non-compliance.

All considered, the first hypothesis has only been partially borne out.

Second hypothesis. The reasons why political parties develop transparency boil down to the fight against corruption, the huge disaffection of the citizenry and improving their media image.

In the interviews, those responsible for transparency in the four political parties analysed here explained that this implied reducing the number of corruption

cases and that this was one of the main advantages of developing it. Nonetheless, according to the interviewees, the most important was the capacity of transparency to rebuild the citizenry's confidence in the country's political parties. This has doubtless improved their image, something that the chairman of the CTBG confirmed in the interview with him. Thus, the second hypothesis has been borne out.

Third hypothesis. The body responsible for auditing transparency has a negative view of the country's political parties in this respect.

The chairman of the CTBG, Javier Amorós, claimed that the transparency of Spain's political parties was 'more apparent than real'. In other words, by his reckoning they tended to be opaque. This confirms the third hypothesis, although it is true that Amorós also stressed that they were going to increasingly greater lengths to improve their transparency, owing to a growing demand among the citizenry in this regard.

Fourth hypothesis. The media produce few news pieces with information drawn from the transparency portals of the country's political parties.

Following the study of the news pieces dealing with the transparency of the four Spanish political parties under analysis, it was concluded that the media did not use information posted by them on their websites for data journalism, to monitor them or to audit their transparency. Very few pieces that did indeed do so were detected, the majority of them merely mentioning transparency in passing, associating it with corruption on many occasions (49.23 per cent). Thus, the fourth hypothesis of this PhD thesis has also been confirmed.

The results of the methodological work performed also provided answers to the research questions, which are discussed in detail below.

6. How do Spanish political parties understand transparency?

The four political parties defined transparency differently and, for the majority, it was tantamount to the responsibility to provide the citizenry with information so

as to be accountable to them, as well as a way of understanding politics aimed at regaining their trust.

They all believed that it should be obligatory and that it brought benefits to themselves and to society, alike.

7. What future objectives has each party established in relation to information openness?

In view of the fact that nearly all of the political parties—except for the PSOE—considered that they were above the rest as regards transparency, none of them claimed to have a specially defined plan to improve some or other aspect. All of them expressed the need to continue to improve and to make every effort to be more transparent. Even so, the person in charge of transparency in the PSOE did mention plans for convening meetings and courses on transparency and participation, before the local and regional elections were held in 2019. While his counterpart in Ciudadanos referred to the compliance method and his plans for improving this system also from the perspective of information openness.

8. To what uses do the media put transparency?

As already observed, and according to the results of the analysis conducted on 260 news pieces, the media have not yet leveraged the potential of political transparency. In this connection, they do not make the most of open information to generate specialised content, such as fact-checking and data journalism. And they seldom resort to transparency websites as information sources (7.69 per cent), which reflects that lack of specialisation.

With respect to the low number of news pieces that did indeed draw information from digital platforms, the media produced interesting graphic content that allowed for making comparisons between some bodies and others. This may be the course that the media will henceforth steer to monitor political parties and to audit their transparency.

9. What roles played by the public auditing bodies can be directly related to the four political parties studied here?

At present, few of the actions that the CTBG undertakes are aimed specifically at political parties. Accordingly, it should principally foster transparency and raise the awareness of professionals about its importance.

As to the assessment of political transparency, the CTBG employs a methodology for assessing and monitoring it (MESTA), based on the stipulations of the Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, which can be adapted to all of the parties obliged to comply with it, according to the articles that each one of them should observe. However, the CTBG has yet to assess the country's political parties due to the lack of funds, personnel and resources.

10. What roles should civic auditing bodies play to promote the transparency of Spain's political parties?

The total lack of assessment by a public body responsible for auditing transparency and the scant efforts made by the media to monitor the websites of the country's political parties led the PhD candidate to express the need for establishing a series of guidelines that civic bodies, called 'organisations for monitoring political parties' (hereinafter OMPP), should follow. All the recommendations set out in Chapter 6 of this PhD thesis can be summarised as follows:

- Economic and organisational independence from the political parties.
- Fostering active and passive transparency.
- Raising the awareness of the citizenry about transparency.
- Own specialisation and innovation in the activities carried out.
- Creating a collaborative community that allows for enhancing the transparency of political parties.
- Using technology to make content more accessible.
- Being familiar with the current state of affairs as regards transparency from both a legal and academic standpoint.

They also addressed the different purposes to which the OMPP could dedicate its activities: education and training; transparency assessment; monitoring the

publications of political parties; data journalism; data verification; creating apps with data provided by political parties; offering political parties advice about transparency; educating citizens to use the websites of parties with different objectives in mind; citizen journalism; and activities involving society.

4. Discussion and final conclusions

After having described how the objectives of this PhD thesis have been met and its hypotheses confirmed, the time has come to set out the conclusions that summarise the research as a whole:

Conclusion 1. Spain's political parties still are not as open as would be expected following the enactment of the Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, on 9 December 2013, and the constant advances that have been made. Although the results obtained in the analysis of their websites revealed that three of them—the PP, the PSOE and Podemos—complied with over 50 per cent of the indicators, only one of them—Podemos—did so as regards the three levels of openness, namely, transparency, deliberation and decision-making and collaboration. Certainly, the level of transparency was the one more comprehensively developed by all of them. Therefore, they should make an effort to improve their participatory and collaborative processes, as well. This was something with which the chairman of the CTBG concurred, insofar as he claimed that they should continue to develop their internal democracy, although the commitment of Podemos was greater, an issue confirmed by the analysis.

Conclusion 2. The four political parties analysed here have made progress in the development of their active publicity, but none of them have passive transparency services in place. Both the results of the Delphi study performed here and those of the analysis conducted on the CTBG confirm that these parties should also develop information access systems. To this end, it would be necessary to amend the current Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, in order that the right to access should also be obligatory for all political parties.

Conclusion 3. Accessibility continues to be one of the pending tasks for all of the Spanish political parties scrutinised here. The search engines of their digital platforms still do not allow users to perform advanced searches simply. Content is not adapted to people with visual or hearing impairments, among others. Furthermore, much of the information still is not published in reusable format, despite the fact that this is one of the fundamental principles of transparency. All in all, we believe that political parties should develop adequate systems for their websites with the aim of providing open information in a cutting-edge manner. Consequently, they should improve their search engines, strive to publish reusable content and develop websites adapted to the needs of all citizens.

Conclusion 4. Spain's political parties perceive transparency as a tool that can help them to regain the trust of the citizenry. At the same time, nearly all of them see themselves as the most transparent party, which prevents them from engaging in constructive self-criticism that would enable them to develop their information, participatory and collaborative openness in a way that would truly allow them to regain the credibility and legitimacy that they have lost. In other words, as the chairman of the CTBG claimed, transparency is still too 'apparent' and political parties should assimilate the concept, and not only include it among their ideas, as well as ensuring that all of their members abide by its principles.

Conclusion 5. The four political parties analysed here include a wide range of measures relating to information openness in their electoral programmes, something that demonstrates, together with the explanations offered by the interviewees, that transparency already forms part of their discourse. To this should be added that they all believe that they have promoted transparency in Spain in one way or another, signifying that it not only forms part of their ideas, but that they also intend to take responsibility for it.

Conclusion 6. Although all four of the political parties have made numerous promises about transparency in their electoral programmes, the parliamentary groups in the Congress of Deputies have proposed few legislative initiatives in this respect. Notwithstanding the barrage of criticism that the act has come under from all of the parties—except for the PP, the party passing it—none of the groups

representing the four parties analysed here proposed any amendments to it. Only the 'mixed group' tabled a non-binding motion that did not prosper. It is thus necessary to address different aspects of this piece of legislation from the perspective of both active—there should be more requirements—and passive—political parties, among other organisations, should be expected to comply—transparency.

Conclusion 7. The transparency of political parties in Spain practically goes unaudited. Since the CTBG does not have the wherewithal to monitor it adequately, the government should provide it with the necessary resources in order that it should also assess, control and promote their transparency.

Conclusion 8. The media do not assess the transparency of political parties, notwithstanding the role that they play in controlling the political establishment. It is essential that the media and journalists be aware of the potential of transparency both for monitoring the information published by political parties and for developing new disciplines that may help to avoid the dissemination of disinformation. Accordingly, there is a need to educate professionals in this regard, and for initiatives that promote the monitoring of political parties.

5. Future lines of research

This PhD thesis is the culmination of a comprehensive study performed on the transparency of Spanish political parties and on their levels of participation and collaboration from different angles. But it also begs many questions that the PhD candidate intends to pursue in the near future, owing to the interest that they all awaken.

Chapter 6 of this PhD thesis focused on the bodies tasked with auditing transparency, whose responsibility it is to control different organisations and promote their information openness. Those civic organisations whose aim is to monitor transparency and participation doubtless attract a lot of attention. It would therefore be interesting to perform an in-depth study on them and to generate a consensus that helps to identify their characteristics, possibilities and limitations.

In the same chapter, the role of the media and journalists was examined in relation to political transparency. It has been shown that they do not use the tools offered by transparency to produce their news pieces and that these do not serve to audit it. The potential of transparency and openness of political parties—and other institutions, in general—with respect to the media requires comprehensive research and deep reflection. It is precisely transparency that can serve to verify information and to combat disinformation, which because of its swift dissemination, particularly on the Internet, is currently of great concern. In consequence, it is essential to study the relationship between transparency, disinformation and fact-checking.

The *Best Practices Guide for Open Political Parties* is one of the cornerstones of this PhD thesis. As this will continue to develop over time, the intention is to continue with this idea. As further studies on transparency are performed, the guide will continue to evolve in order to establish the ideal kind of openness to which all political parties should aspire. Likewise, this guide can be adapted to different political spheres of action, whether they be at a local, regional and/or European level.

But not only transparency leads to the openness of political parties. The development of participatory and collaborative techniques involves approaching society and democratising its processes. It is important not to lose sight of this perspective in future research.

It is impossible to conclude this PhD thesis without referring, as Ramió (2019) notes, to the capacity of technology for promoting innovation and for transforming society. Political parties are currently facing the challenge of integrating artificial intelligence (hereinafter AI) and robotics by means of a reactive strategy, as a communication tool for fostering transparency that makes it possible to renew communication and organisational structures. Accordingly, the smartification of political parties would meet the objectives proposed by Ramió (2019) for the different public administrations: the development of the services that political parties offer the citizenry; the development of decision-making and its assessment; and the creation of governance networks. In light of the fact that the

Best Practices Guide for Open Political Parties shares these goals, the idea is to explore the development of AI and robotics in pursuit of political openness.

Among other issues, the algorithmic transparency of political parties—including that of the cookies on their websites—and another series of actions linked to the ethics of AI, should be addressed by them through initiatives aimed at protecting the privacy of citizens. The automation of processes and big data management are here to stay in the organisational and communication structures of political parties, all of which calls for an exhaustive analysis of the application of AI in the political sphere.

BIBLIOGRAFÍA

Abejón Mendoza, P., Sastre, A., y Linares, V. (2012). Facebook y Twitter en campañas electorales en España. *Disertaciones: Anuario Electrónico de Estudios En Comunicación Social*, 5, 129-159.

Ackerman, J. M., y Sandoval-Ballesteros, I. E. (2006). The global explosion of freedom of information laws. *Administrative Law Review*, 58(1), 85-130.

Acreditra (2017). Actividades. Información disponible en: <http://acreditra.com/actividades-desarrolladas/> (Consulta: 20/12/2017).

Acreditra (2017). Naturaleza, misión y objetivos. Información disponible en: <http://acreditra.com/naturaleza-mision-y-objetivos/> (Consulta 20/12/2017).

Acreditra (2017). Sistema de Acreditación. Información disponible en: <http://acreditra.com/el-sistema-de-acreditacion/#1464566233700-011a864a-4003> (Consulta: 20/12/2017).

Acreditra. (2016). Segundo barómetro de la transparencia en España. Información disponible en: <http://acreditra.com/barometro-de-la-transparencia-de-espana-2016/> (Consulta: el 30/11/2017).

Alcántara Sáez, M., y Freidenberg, F. (2001). *Partidos Políticos de América Latina*. Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Alianza para el Gobierno abierto (2011). Declaración de Gobierno abierto. Información disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto> (Consultado el 13/11/2017).

Alianza para el Parlamento Abierto, (2014). Declaración sobre la transparencia parlamentaria. Información disponible en: <http://www.openingparliament.org/declaration> (Consulta: 23/06/2019).

Allcott, H., y Gentzkow, M. (2017). Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives*, 31(2), 211-36.

Alonso-Muñoz, A. y Casero-Ripollés, A. (2017). Transparencia y monitorización en el entorno digital. Hacia una tipología de las plataformas impulsadas por la ciudadanía. *Revista Latina de Comunicación Social*, 72, 1351-1366

Alt, J. E., y Lassen, D. D. (2006). Fiscal transparency, political parties, and debt in OECD countries. *European Economic Review*, 50(6), 1403-1439. <http://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2005.04.001>

Amazeen, M. A. (2017). Journalistic interventions: The structural factors affecting the global emergence of fact-checking. *Journalism*, 1-17.

Appelgren, E., y Nygren, G. (2014). Data Journalism in Sweden: Introducing new methods and genres of journalism into “old” organizations. *Digital Journalism*, 2(3), 394-405.

Appgree (2019). Appgree. Información disponible en: <https://www.appgree.com/appgree/> (Consulta 04/07/2018).

Araújo, A. C., Reis, L., y Cardoso Sampaio, R. (2016). Do Transparency and Open Data Walk Together? An Analysis of Initiatives in Five Brazilian Capitals. *Medijske Studije*, 7(14), 65-83. <http://doi.org/10.20901/ms.7.14.6>.

Armstrong, C. L. (2011). Providing a clearer view: An examination of transparency on local government websites. *Government Information Quarterly*, 28(1), 11-16. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2010.07.006>.

Armstrong, E. (2005). *Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues*. New York: United Nations.

Arredondo Trapero, F. G., de la Garza García, J., y Vázquez Parra, J. C. (2014). Transparencia en las organizaciones, una aproximación desde la

perspectiva de los colaboradores. *Estudios Gerenciales*, 30(133), 408-418.
<http://doi.org/10.1016/j.estger.2014.06.007>.

Asamblea Nacional Francesa (1789). Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Información disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos46/declaracion-derechos-hombre/declaracion-derechos-hombre2.shtml> (Consulta: 27/09/2016).

Asociación No Gubernamental por la Transparencia Pública (2017). Descubre. Información disponible en: <http://www.transparencia-publica.org/descubre/> (Consulta 20/12/2017).

Asociación Transparencia (2017). Qué hacemos. Información disponible en: <https://www.asociacion-transparencia.org/qu%C3%A9-hacemos/> (Consulta: 20/12/2017).

Astigarraga, E. (2003). *El método Delphi*. San Sebastián (España): Universidad de Deusto.

Ayuso, J. (2017). Lobistas en precario. *El País*. Información disponible en: https://elpais.com/politica/2017/01/30/actualidad/1485809502_056209.html (Consulta 10/04/2019).

Ball, C. (2009). What Is Transparency? *Public Integrity*, 11(4), 293-308.

Barrero, D. F., Criado, J. I., y Ramilo, M. C. (2006). *Política y Web 2.0*. Comunicación presentada en el III Congreso Online del Observatorio para la Cibernsiedad. 20 de noviembre-3 de diciembre de 2006.

Barrio, P. E., Martín Cavanna, J. y Martisi, B. C. (2013). Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. Información disponible en: <http://www.compromisoytransparencia.com/upload/14/13/InformePartidosP2013.pdf> (Consulta: 20/04/2017).

Barrio, P. E., Martín, J. y Martisi, B. C. (2017). *Transparencia, el mejor eslogan 2016*. Madrid: Fundación Compromiso y Transparencia.

Berganza, R., Lavín, E., y Piñeiro-Naval, V. (2017). La percepción de los periodistas españoles acerca de sus roles profesionales. *Comunicar*, 25(51), 83-92.

Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 76(2), 479-491.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., Munson, S., y Glaisyer, T. (2010). Social media technology and government transparency. *Computer*, 43(11), 53-59. <http://doi.org/10.1109/MC.2010.325>.

Bertot, J. C., Jaeger, P. T., y Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264-271.

Bichler, K., Harro-Loit, H., Karmasin, M., Kraus, D., Lauk, E., Loit, U., Fengler, S. y Schneider-Mombaur, L. (2012). Best Practice Guidebook: Media Accountability and Transparency across Europe. Información disponible en: <https://mafiadoc.com/best-practice-guidebook-media-accountability-and-transparency-59b607531723dddbc6359e57.html> (Consulta: 08/07/2019).

Blumenthal, S. (1980). *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operations*. Beacon Press (MA).

Boix Palop, A., y López García, G. (2014). El significado de las Elecciones Europeas de 2014 en España: giro a la izquierda y hundimiento del bipartidismo. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 7, 69-93.

Boletín Oficial de las Cortes Generales (2013). Enmiendas al Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Información disponible en: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-3.PDF (Consulta: 16/11/2017).

Boletín Oficial de las Cortes Generales. (2018) Proposición no de Ley relativa a la reforma del Concierto Vasco y la transparencia del cálculo del cupo vasco para el quinquenio 2017-2021. Información disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_pir_ef73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWC2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLUS.fmt&QUERY=%28I%29.ACIN1.+%26+%28TRANSPARENCIA%29.ALL.&DOC_S=102-102 (Consulta: 30/01/2019).

Boletín Oficial del Estado (1978). Constitución Española. BOE núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

Boletín Oficial del Estado (1982). Resolución de 24 de febrero de 1982 por la que se ordena la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del nuevo Reglamento del Congreso de los Diputados. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-5196> (Consulta: 16/03/2018)

Boletín Oficial del Estado (1992). Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2002). Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-12756> (Consulta: 20 de enero de 2017).

Boletín Oficial del Estado (2006). Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-13010> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2006). Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. Información disponible en: <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-6473> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2007). Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2007). Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Información disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2007-19814 (Consulta: 24/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2013). Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 18/2015, de 9 de julio, por la que se modifica la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-7731> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3444> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565#ddunica> (Consulta: 14/11/2017).

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1982/BOE-A-1982-11584-consolidado.pdf> (Consulta: 20/12/2017).

Boletín Oficial del Estado (2015). Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, sobre financiación de los Partidos Políticos. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1987-15276> (Consulta: 20 de enero de 2017).

Boletín Oficial del Estado (2017). Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Información disponible en: <https://www.boe.es/buscar/pdf/2017/BOE-A-2017-12902-consolidado.pdf> (Consulta: 24/06/2019).

Bonsón, E., Torres, L., Royo, S., y Flores, F. (2012). Local e-government 2.0: Social media and corporate transparency in municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(2), 123-132. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2011.10.001>

Bowles N, Hamilton JT y Levy DAL (2014). *Transparency in Politics and the Media*. London: I.B. Taurus & Co.

Bowles, N., Hamilton, J. T., y Levy, D. (2013). *Transparency in politics and the media: accountability and open government*. London: I.B. Taurus & Co.

Boyd, D., y Crawford, K. (2012). Critical Questions for Big Data. *Information, Communication & Society*, 15(5), 37-41. <http://doi.org/10.1080/1369118X.2012.678878>.

Brian, D., McDermott, P., y Weins, J. (2011). WikiLeaks is a wake-up call for openness. *Government Information Quarterly*, 28(2), 135-136.

Cabo, D. y Magallón, R. (2013). Nuevos retos para las Administraciones Públicas. Datos, cultura cuantitativa y calidad democrática. *Telos*, 95, 77-86.

Caffarena, V. A. (2017). El valor del activismo de datos en el trabajo de la sociedad civil. *Dígitos*, 1 (3), 199-220.

Campos-Domínguez, E. y Corojan, A. (2013). Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas, En: Ramírez-Alujas, A., Hofmann, A. y Bojórquez, JA.: La promesa del gobierno abierto. México, D.F: InfoDF y ITAIP.

Campos-Domínguez, E. y García Orosa, B. (2018). Comunicación algorítmica en los partidos políticos: automatización de producción y circulación de mensajes, *El Profesional de la Información*, 27(4), 769-777.

Campos-Domínguez, E., y Redondo García, M. (2015). Meta periodismo y transparencia informativa en el periodismo del siglo XXI. *OBETS. Revista de Ciencias Sociales*, 10(1), 185-209. <http://doi.org/10.14198/OBETS2015.10.1.07>.

Campos, E. (2011). *El Desarrollo de la Ciberdemocracia en el Congreso De Los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados, Colección Monografías, 86.

Canales Aliende, J. M., y Romero Tarín, A. (2016). Un análisis de la confianza en el sector público a través del elemento de la transparencia. *En Contexto* 4(4), 63-74.

Cantijoch, M., Cutts, D. y Gibson, R. (2016). Moving slowly up the ladder of political engagement: A “spill-over” model of internet participation, *British Journal of Politics and International Relations*, 18(1), 26-48. doi: 10.1111/1467-856X.12067.

Caridad Sebastián, M., y Martínez Cardama, S. (2016). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista Interamericana de Bibliotecología*, 39(1), 57-68. <http://doi.org/10.17533/udea.rib.v39n1a07>.

Casero-Ripollés, A. (2015). Estrategias y prácticas comunicativas del activismo político en las redes sociales en España. *Historia y Comunicación Social*, 20, 535-550.

Casero-Ripollés, A. y López-Meri, A. (2015). Redes sociales, periodismo de datos y democracia monitorizada, En Campos-Freire, F. y Rúas-Araújo, J. (Eds.) *Las redes sociales digitales en el ecosistema mediático* (pp. 96-113). La Laguna: Latina.

Casillas, C. (2016). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública*. Madrid, España.

Castells Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Barcelona, Alianza

Castells, M. (2001). *La Galaxia Internet*. Madrid, Areté.

Castells, M. (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.

Ceberio (2011). Ley de Transparencia, ya. *El País*. Información disponible en: https://elpais.com/diario/2011/11/10/espana/1320879608_850215.html (Consulta: 2/12/2019).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2016). Barómetro de diciembre 2016. Información disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3160_3179/3162/es3162mar.pdf (Consulta:15/03/2017).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Barómetro de marzo de 2017. Información disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3170mar_A.pdf (Consulta: 07/04/2017).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Barómetro de septiembre de 2017. Información disponible en: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3180_3199/3187/es3187mar.pdf (Consulta: 13/12/2017).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Barómetro de septiembre 2017. Información disponible en: http://datos.cis.es/pdf/Es3187mar_A.pdf (Consulta: 04/05/2018).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Gráfico del indicador de la confianza económica. Información disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/documentos/serEco1.html (Consulta: 15/03/2017).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2017). Gráfico del indicador de la confianza política. Información disponible en: http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/Indicadores_PI/documentos/serPol1.html (Consulta: 15/03/2017).

Centro de Investigaciones Sociológicas (2019). Macrobarómetro de octubre 2019. Preelectoral Elecciones Generales 2019. Información disponible en: http://www.cis.es/cis/opencm/ES/1_encuestas/estudios/listaMuestras.jsp?estudio=14473 (Consulta: 2/12/2019).

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Comunicación presentada en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. In *XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*.

Chen, Y. N. K. (2007). A study of journalists' perception of candidates' websites and their relationships with the campaign organization in Taiwan's 2004 presidential election. *Public Relations Review*, 33(1), 103-105. <http://doi.org/10.1016/j.pubrev.2006.11.020>.

Christensen, L. T., y Cheney, G. (2015). Peering into Transparency: Challenging Ideals, Proxies, and Organizational Practices. *Communication Theory*, 25(1), 70-90. <http://doi.org/10.1111/comt.12052>.

Christensen, T., y Lægreid, P. (2002). Symposium on accountability, publicity & transparency new public management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267-295. <http://doi.org/10.1111/1467-9760.00153>.

Ciudadanos (2018). Equipo. Información disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/equipo> (Consulta: 30/05/2018).

Ciudadanos (2018). Nuestro proyecto. Información disponible en: <https://www.ciudadanos-cs.org/nuestro-proyecto> (Consultado el 30/01/2019).

Civio (2016). ¿Cómo se financian los partidos políticos? Información disponible en: <https://civio.es/el-boe-nuestro-de-cada-dia/2016/11/14/como-se-financian-los-partidos-politicos/> (Consulta: 22/03/2018).

Civio (2017). ¿Dónde van mis impuestos? Información? disponible en: <http://dondevanmisimpuestos.es/> (Consulta: 6/02/2017).

Civio (2019). El Indultómetro. Información disponible en: <http://www.elindultometro.es/index.html> (Consulta: el 06/02/2017).

Coglianesse, C. (2009). The transparency president? The Obama administration and open government. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 22(4), 529-544. <http://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2009.01451.x>.

Comisión Europea (2000). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 18-XII.

Comisión Europea (2001). Libro Blanco de la Gobernanza Europea. Bruselas.

Comisión Europea (2006). Libro Verde. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia. Bruselas.

Comisión Europea (2007). Reglamento (CE) n° 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2007 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2004/2003 relativo al Estatuto y la Financiación de los partidos políticos a escala europea. Información disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2007/1524/oj> (Consulta: 20/01/2017).

Congreso de los Estados Unidos (1789). Enmiendas a la Constitución de Estados Unidos. Información disponible en: http://www.cato.org/pubs/constitution/amendments_sp.html (Consulta: 27/09/2016).

Consejo de Transparencia (2017). Formación para el sector público, organizaciones sindicales y partidos políticos. Información disponible en: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/formacion/2016/Empresas_privadas.html (Consulta: 15/12/2017).

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (2019). Memoria 2018. Información disponible en: https://consejodetransparencia.es/ct_Home/Actividad/memorias_planes/memoria2018.html (Consulta: 29/11/2019).

Coroan, A., y Domínguez, E. C. (2011). *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*. Fundación Ideas.

Coronel, S.S. (2008). *Corruption and the Watchdog Role of the News Media. The Media as Watchdog*. Harvard.

Corrêa, A. S., Corrêa, P. L. P., y Da Silva, F. S. C. (2014). Transparency portals versus open government data. *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research - Dg.o '14*, 178-185.

Cotino, L. (2014). La nueva ley de transparencia y acceso a la información. *Anuario Facultad de Derecho de La Universidad de Alcalá*, VII, 241-256.

Criado Grande, I. (2009). *Administración, transparencia y relación con los ciudadanos en un entorno digital*. Comunicación presentada en el III Congreso Internacional del avance del Gobierno Abierto / I Congreso de Buen gobierno y transparencia de la Comunitat Valenciana.

Crucianelli, S. (2013). ¿Qué es el periodismo de datos? *Cuadernos de Periodistas*, 26, 106-124.

Cué, C.E. (2019). Pedro Sánchez convoca elecciones generales el 28 de abril. *El País*. Información disponible en: https://elpais.com/politica/2019/02/15/actualidad/1550216540_890788.html (Consulta: 18/03/2019).

Cuillier, D., y Piotrowski, S. J. (2009). Internet information-seeking and its relation to support for access to government records. *Government Information Quarterly*, 26(3), 441-449. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2009.03.001>.

Cushion, S., Lewis, J., y Callaghan, R. (2016). Data Journalism, Impartiality and Statistical Claims. *Journalism Practice*, 0(0), 1-18. <http://doi.org/10.1080/17512786.2016.1256789>.

Dabbagh Rollán, V. O. (2016). La Ley de Transparencia y la corrupción. Aspectos generales y percepciones de la ciudadanía española. *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, (68), 83-106.

Dadas, C. E. (2008). Inventing the Election: Civic Participation and Presidential Candidates' Websites. *Computers and Composition*, 25(4), 416-431. <http://doi.org/10.1016/j.compcom.2008.05.004>.

Dader, J. L. (2006). Cibercomunicación y pseudoperiodismo en el 11-M: Patologías de crisis en una democracia débil. *Comunicación y pluralismo*, (1), 35-60.

Dader, J. L. (2009). Ciberpolítica en los websites de partidos políticos: la experiencia de las elecciones de 2008 en España ante las tendencias transnacionales. *Revista de Sociología e Política*, 17(34).

Dader, J. L., Campos-Domínguez, E., y Quintana Paz, N. (2011). *Las webs de los partidos en la campaña de 2011: Una panorámica cualitativa de su actividad y un análisis cuantitativo de su transparencia*. Comunicación presentada en el I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña. Madrid, 6 al 7 de julio 2012.

Dader, J. L., Cheng, L., Campos, E., Quintana, N., y Vizcaíno-Laorga, R. (2014). The Spanish Political Party Websites in Electoral Campaigning. Similar Trend since 2008 thru 2011. *Trípodos*, (34), 115-152.

Dader, J. L., y Campos-Domínguez, E. (2017). *La búsqueda digital del voto. Cibercampañas electorales en España 2015-16*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Dader, J. L., y Campos, E. (2006). Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea. *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, 11(20).

Darbishire, H. (2007). *Normativa y realidad europea en el acceso a la información: la evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España*. Comunicación presentada en el Seminario Internacional Complutense, Madrid, 27 -28 junio 2007.

Davies, T. (2010). *Open data, democracy and public sector reform. A look at open government data use from data.gov.uk*. Oxford Internet Institute.

De Cózar, Álvaro (2012). 60 organizaciones denuncian las carencias de la Ley de Transparencia. Información disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2012/09/21/actualidad/1348242139_098005.html (Consulta: 29/11/2017).

De Sousa Santos, B. (2015). The Podemos Información disponible en: <https://www.opendemocracy.net/boaventurade-sousa-santos/podemos-wave-acceso-el>, 27. (Consulta: 16/12/2019).

Deba-t.org (2017). Què és deba-t.org? Información disponible en: <http://www.deba-t.org/que-es-deba-t-org/> (Consulta: 19/12/2017).

Del Río-Hernández, M. (2016). La transparencia gubernamental y el acceso a la información pública en el contexto de una actualización constitucional en Cuba. *Santiago*, 141, 657-668.

Delellis, N. S. y Rubin, V. L. (2019). *Educators' Perceptions of Information Literacy and Skills Required to Spot 'Fake News*. Comunicación presentada en ASIS&T Annual Meeting 2018.

Department of Justice of United States (2011). ¿Qué es la FOIA? Información disponible en: <https://www.foia.gov/foia-es.pdf> (Consulta: 2/12/2019).

Díaz, J. F. J. (2013). Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España. *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, (15), 125-141.

Díez-Garrido, M. (2017). *La evaluación de transparencia de los partidos políticos: comparación de sistemas de medición y propuesta de un índice*. Comunicación presentada en el II Congreso Internacional de Transparencia, Universidad Complutense de Madrid, 27-29 de septiembre de 2017.

Díez, A. (2013). El PP aprueba la Ley de Transparencia sin el PSOE, con el PNV y CiU. *El País*. Información disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/09/12/actualidad/1378987190_648012.html (Consulta: el 5/01/2017).

Dionigi, M. K., y Martens, H. (2016). *The EU Transparency Register: on the right path, but not quite there yet*. European Policy Centre.

Douglas, S., y Meijer, A. (2016). Transparency and Public Value—Analyzing the Transparency Practices and Value Creation of Public Utilities. *International Journal of Public Administration*, 692, 1-12.

Dyntra (2017). ¿Qué es Dyntra? Información disponible en: <http://www.dyntra.org/que-es-dyntra/> (Consulta: 13/12/2017).

Dyntra (2018). Partidos políticos de España. Información disponible en: <https://www.dyntra.org/indices/partidos-politicos-de-espana/> (Consulta: 12/03/2018).

El Confidencial (2018). Esta es la nueva Ejecutiva que lidera Pablo Casado: 33 hombres y 15 mujeres. Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-07-26/comite-ejecutivo-nacional-partido-popular-casado_1597754/ (Consulta: 25/01/2019).

El Confidencial (2017). Paradise Papers. Los trucos fiscales de las grandes fortunas. Información disponible en: <https://www.elconfidencial.com/economia/paradise-papers/especial/> (Consulta 12/12/2017).

El Diario (2014). PORTADAS: Así cuenta la prensa los resultados de las elecciones. Información disponible en: http://www.eldiario.es/rastreador/PORTADAS-cuenta-prensa-resultados-elecciones_6_264283574.html (Consulta:15/03/2017).

El Kiosco (2015). Portadas diarias. Información disponible en: <http://kiosko.net/es/2015-05-25/> (Consulta: 15/03/2017)

El País (2016). La regeneración pasa por la democratización de los partidos. Información disponible en: <https://www.elmundo.es/opinion/2016/12/11/584c5967ca474102678b465d.html> (Consulta: 10/04/2019).

Erdmann, E., Boczek, K., Koppers, L., von Nordheim, G., Pölit, C., Molina, A., y Kersting, K. (2016). Machine Learning meets Data-Driven Journalism: Boosting International Understanding and Transparency in News Coverage. *2016 ICML Workshop on #Data4Good: Machine Learning in Social Good Applications*, 36-40.

Europa Press (2014). Activistas pro transparencia ven "falta de independencia" y "politización" en el Consejo de Transparencia. *Eldiario.es*. Información disponible en: http://www.eldiario.es/politica/Activistas-transparencia-independencia-Consejo-Transparencia_0_321618317.html (Consulta: 15/12/2017).

Europa Press (2017). El director de la oficina antifraude catalana alerta en el Congreso de la "opacidad" de las fundaciones políticas. *Eldiario.es*. Información disponible en: https://www.eldiario.es/politica/antifraude-Congreso-opacidad-fundaciones-politicas_0_647086343.html (Consulta: 10/04/2019).

Europa Press (2018). El Congreso se gasta 1,6 millones de euros en renovar su web. Información disponible en: <https://www.lavanguardia.com/politica/20180805/451232225441/congreso-web-contrato-renovar-millones.html> (Consulta:29/01/2019).

Europa Press (2018). La Mesa de la comisión de financiación de partidos del Senado fija este jueves la sesión sobre las cuentas de Ciudadanos. *Eldiario.es*. Información disponible en: https://www.eldiario.es/politica/Mesa-comision-financiacion-Senado-Ciudadanos_0_735626477.html (Consulta: 10/04/2019).

Europa Press (2019). Albert Rivera será candidato de Ciutadans a las elecciones generales por Barcelona. *El Confidencial*. Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/archivo/2008/01/02/3_albert_rivera_candidato_ciutadans_elecciones_generales_barcelona.html (Consulta: 15/01/2019).

Europea, U. (2003). *Carta derechos fundamentales*. Oficina del Parlamento Europeo en España.

European Commission (2017). Eurobarometer. Información disponible en: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/theMeKy/18/groupKy/85> (Consulta: 30/11/2017).

Expansión (2018). Índice del Derecho a la Información. Información disponible en: <https://www.datosmacro.com/estado/indice-derecho-informacion> (Consulta: 21/05/2018).

Fabra, M. (2013). El PSOE propone someter a los partidos y la Casa del Rey a la Ley de Transparencia. *El País*. Información disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2013/01/31/actualidad/1359663839_762773.html (Consulta: el 17/02/2017).

Fages-Ramió, R. (2008). Actitud 2.0: la política más allá de los blogs. *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, (7), 19-25.

Fazendeiro, J., y Razzuoli, I. (2016). *Party organizations in a new environment: A perspective on the internal life of parties in the digital environment*. Comunicación presentada en Institutionalisation and De-Institutionalisation of Political Organisations. ECPR Joint Sessions of Workshops, Pisa April 2016 (pp. 1-25).

Feenstra, R. A. (2013). Una reflexión sobre la Democracia Monitorizada: potencialidades y límites. *Foro Interno*, 13, 139-162.

Feenstra, R. A., y Casero-Ripollés, A. (2014). Democracy in the Digital Communication Environment: A Typology Proposal of Political Monitoring Processes. *International Journal of Communication*, 8, 21.

Feinberg, L. E. (2004). FOIA, federal information policy, and information availability in a post-9/11 world. *Government Information Quarterly*, 21(4), 439-460. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2004.08.004>.

Fenster, M. (2011). Disclosure's effects: WikiLeaks and transparency. *Iowa L. Rev.*, 97, 753.

Fernández Rubiño, E. (2015). Nuevas formas de cultura política: Podemos, un giro anómalo de las redes sociales. *Teknokultura. Revista De Cultura Digital Y Movimientos Sociales*, 12(1), 77-91. https://doi.org/10.5209/rev_TK.2015.v12.n1.48886.

Ferrer Sapena, A., y Sánchez Pérez, E. (2013). Open data, big data: ¿Hacia dónde nos dirigimos? *Anuario ThinkEPI*, 7, 150-156. Información disponible en : <http://eprints.rclis.org/21006/> (Consulta: 25/01/2017).

Ferreras Rodríguez, E. M. (2016). El Periodismo de Datos en España. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 22(1), 255-272. http://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2016.v22.n1.52594.

Florini, A. (2007). *The right to know: transparency for an open world*. Columbia University Press.

Fomin, V. V., Pedersen, M. K., y De Vries, H. J. (2008). Open standards and government policy: Results of a Delphi survey. *Communications of the Association for Information Systems*, 22(1), 25.

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. *Development in Practice*, 17 (4/5), 663-671. <http://doi.org/10.1080/09614520701469955>.

Fundación Compromiso y Transparencia (2017). Misión y actividades. Información disponible en: <http://www.compromisoytransparencia.com/corporativo/index/> (Consulta: 12/03/2018).

G. Sevillano, E. (2016). Una transparencia de muy difícil acceso. *El País*. Información disponible en: http://politica.elpais.com/politica/2015/12/19/actualidad/1450481674_349891.html (Consulta: 11/01/2017).

Gamir Ríos, J. (2016). Blogs, Facebook y Twitter en las Elecciones Generales de 2011. Estudio cuantitativo del uso de la web 2.0 por parte de los cabezas de lista del PP y del PSOE. *Dígitos*, (2), 101-120.

Gandía, J. L., y Archidona, M. C. (2008). Determinants of web site information by Spanish city councils. *Online Information Review*, 32 (1), 35-57. <http://doi.org/10.1108/14684520810865976>.

Gardner, B. S. (2011). Responsive web design: Enriching the user experience. *Sigma Journal: Inside the Digital Ecosystem*, 11(1), 13-19.

Garea, F. (2018). Los partidos preparan un calvario contra el PP (y Rajoy) en el Congreso. *El Confidencial*. Información disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2018-02-24/los-partidos-preparan-un-calvario-contra-el-pp-en-el-congreso_1525382/ (Consulta: 10/04/2019).

Garland, R. (2015). Transparency in politics and the media: accountability and open government. *Journal of Media Practice*, 16:1, 94-96, DOI: [10.1080/14682753.2015.1015804](https://doi.org/10.1080/14682753.2015.1015804) .

Gavelin, K., Burall, S., y Wilson, R. (2009). *Open Government: beyond static measures*. Paris: Organization for Economic Co-Operation and Development.

Gértrudix, M., Álvarez-García, S., y Gertrudis-Casado, M. C. (2016). Consumption of public institutions' open data by Spanish citizens. *El Profesional de la Información*, 25(4). 535-544.

Gibson, R. K. (2015). Party change, social media and the rise of "citizen-initiated campaigning". *Party Politics*, 21(2), 183-197. <http://doi.org/10.1177/1354068812472575>.

Gibson, R. K., y McAllister, I. (2006). Does cyber campaigning win votes? Online communication in the 2004 Australian election. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 16(3), 243-263.

Gibson, R. K., y Mcallister, I. (2014). Normalising or Equalising Party Competition? Assessing the Impact of the Web on Election Campaigning. <http://doi.org/10.1111/1467-9248.12107>.

Gibson, R., Ward, S., y Lusoli, W. (2002). The internet and political campaigning: the new medium comes of age? *Representation*, 39(3), 166-180.

Gil, A. (2018). La consulta sobre Iglesias y Montero registra una participación récord en Podemos. *Eldiario.es*. Información disponible en:

https://www.eldiario.es/politica/consulta-Iglesias-Montero-participacion-Podemos_0_775872669.html (Consulta: 21/05/2019).

Gobierno de España (2019). Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia. Información disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:9eb5d142-a5e3-4ca1-b908-8c11c3796413/2019_08_31_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Consulta: 2/12/2019).

Gobierno de España (2019). Boletín Estadístico del Portal de la Transparencia (mayo de 2019). Información disponible en: https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:6306f4c4-af6a-428f-b833-d10f34b74401/2019_05_31_Boletin_Portal_en_cifras.pdf (Consulta: 24/06/2019).

Gobierno de Estados Unidos (1966). Freedom of Information Act. Información disponible en: <http://www.foia.gov/index-es.html#linkone> (Consulta: 29/09/2016).

Gobierno de Estados Unidos (2007). Honest Leadership and Open Government Act. Información disponible en: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-121/pdf/STATUTE-121-Pg735.pdf> (Consulta: 29/09/2016).

Godoy, A. (2017). Rajoy nunca ha aprobado en el CIS. *El Plural*. Información disponible en: <http://www.elplural.com/politica/2017/02/07/rajoy-nunca-ha-aprobado-en-el-cis> (Consulta: 15/03/2017).

Gray, J., Chambers, L., y Bounegru, L. (2012). *The data journalism handbook: How journalists can use data to improve the news*. Sebastopol, USA: O'Reilly Media, Inc.

Grimmelikhuijsen, S. (2012). *Transparency and Trust. An experimental study off online disclosure and trust in government*. Utrecht University Repository.

Groenhart, H. P., y Bardoel, J. L. H. (2012). Conceiving the transparency of journalism: Moving towards a new media accountability currency. *Studies in Communication Sciences*, 12(1), 6-11. <http://doi.org/10.1016/j.scoms.2012.06.003>.

Guerrero, M. A. (2006). *Medios de comunicación y la función de transparencia*. México DF: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Guillamón, M., Ríos, A., Gesuele, B., y Metallo, C. (2016). Factors in fluencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2016.06.005>.

Gurstein, M. (2011). Open data: empowering the empowered or effective data use for everyone? *First Monday*, 16(2), 1-9.

Gutiérrez, A. (2016). Más de 50 académicos españoles reclaman el reconocimiento del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. *Access Info Europe*. Información disponible en: <https://www.access-info.org/es/frontpage-es/27052> (Consulta: 21/07/2019).

Hanitzsch, T. (2011). Populist disseminators, detached watchdogs, critical change agents and opportunist facilitators: Professional milieus, the journalistic field and autonomy in 18 countries. *International Communication Gazette*, 73 (6): 477-494.

Haro Barba, C. y Sampedro, V. (2011). Activismo político en Red: del Movimiento por la Vivienda Digna al 15M, *Teknokultura*, 8(2), 157-175. doi: 10.5209/rev_TK.2011.v8.n2.48025.

Haro-de-Rosario, A., Saez-Martin, A., y Del Carmen Caba-Perez, M. (2016). Using Social Media to Enhance Citizen Engagement with Local Government: Twitter or Facebook? *New Media & Society*, 21(1), 1-21.

Hawkins, D., Brook, L. C., Hansen, I. M., Hoopes, N. A., y Tidwell, T. R. (2017). Do Citizens See Through Transparency? Evidence from Survey Experiments in Peru. *British Journal of Political Science*, 1-24.

Heise, A., y Naumann, F. (2012). Integrating open government data with stratosphere for more transparency. *Web Semantics: Science, Services and Agents on the World Wide Web*, 14, 45-56. <http://doi.org/10.1016/j.websem.2012.02.002>.

Hernández Baqueiro, A. (2016). Hacia un concepto de rendición de cuentas en las organizaciones civiles. *En-Claves Del Pensamiento*, 5, 46-70.

Herranz de la Casa, J. M. (2007). La gestión de la comunicación como elemento generador de transparencia en las organizaciones no lucrativas. *Revista de Economía Pública, Social Y Cooperativa*, (57), 5-31. Información disponible en: http://www.ciriec-revistaeconomia.es/banco/5701_Herranz.pdf (Consulta: 20/02/2017).

Hjarvard, S. (2016). Mediatización: La lógica mediática de las dinámicas cambiantes de la interacción social. *La trama de la comunicación*, 20(1), 235-252.

Hofstadter, R. (1969). *The idea of a party system: the rise of legitimate opposition in the United States, 1780-1840*. Univ of California Press.

Howard, P. N. y Kreiss, D. (2010) Political parties and voter privacy: Australia, Canada, the United Kingdom, and United States in comparative perspective, *First Monday*, 15(12), 1-12.

Huijboom, N., y Van den Broek, T. (2011). Open data: an international comparison of strategies. *European journal of ePractice*, 12(1), 4-16.

Huneus, C. (2001). Organización y liderazgo en los partidos políticos. Un análisis comparado de Alemania, España y Chile. *Inicio*, 21(1), 107-134.

Hurley, G. (2017). Your Comments Here: Contextualizing Technologies, Seeking Records and Supporting Transparency for Citizen Engagement. *Tidsskriftet Arkiv*, 8 (1), 1-25.

Hutter, K., Füller, J., y Koch, G. (2011). *Why citizens engage in open government platforms?* 41. Jahrestagung der Gesellschaft für Informatik, Berlin, Germany.

IAB Spain (2016). Estudio Anual de Redes Sociales. Información disponible en: http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2016/04/IAB_EstudioRedesSociales_2016_VCorta.pdf (Consulta: 22/03/2017).

Información disponible en: <http://transparencia.org.es/convenios-sobre-transparencia/> (Consultado el 9/01/2017).

Invernizzi-Accetti, C., y Wolkenstein, F. (2017). The crisis of party democracy, cognitive mobilization, and the case for making parties more deliberative. *American Political Science Review*, 111(1), 97-109.

Irani, Z., y Ghoneim, A. (2014). Transforming government: people, process, and policy. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 8(2), 283-308. <http://doi.org/doi:10.1108/TG-08-2013-0026>.

Issing, O. (2014). Communication and transparency - The example of the ECB. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 49, 70-73. <http://doi.org/10.1016/j.jedc.2014.08.023>.

J., P. S., y Vanr Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-321.

Johnson, Lyndon B. (1966) Statement by the President Upon Signing the "Freedom of Information Act. July 4, 1966". Información disponible en: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=27700> (Consulta: 09/11/2017).

Keane, J. y Feenstra, R. A. (2014). Nuevas formas de participación política en el marco de la era digital. *Telos*, v.98, 1-10.

Kholmi, M., Triyuwono, I., Purnomosidhi, B., y Sukoharsono, E. G. (2015). Phenomenology study: Accountability of a political party in the context of local election. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 211, 731-737.

King, B. A., y Youngblood, N. E. (2016). E-government in Alabama: An analysis of county voting and election website content, usability, accessibility, and mobile readiness. *Government Information Quarterly*, 33(4), 715-726.

Kitschelt, H. (2006). Movement Parties. En Katz, R. y Crotty, W. (Eds.) *Handbook of Party Politics* (pp. 278-290). Londres: Sage.

Kolsaker, A., y Lee-Kelley, L. (2008). Citizens' attitudes towards e-government and e-governance: a UK study. *International Journal of Public Sector Management*, 21(7), 723-738.

Kuorum (2017). Qué es Kuorum. Información disponible en: <https://kuorum.org/es/que-es-kuorum> (Consulta: 19/12/2017).

La Moncloa (2019). El Gobierno estrena una nueva página web con un diseño que se adapta a todo tipo de dispositivos. Información disponible en: <http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/presidencia/Paginas/2018/051118nuevaweb.aspx> (Consulta 24/01/2019).

La Rosa, L., y Sandoval-Martín, T. (2016). La insuficiencia de la Ley de Transparencia para el ejercicio del Periodismo de datos en España. *Revista Latina de Comunicación Social*, (71), 1208-1229.

La Sexta (2013). “Estamos haciendo una Ley de Transparencia sin cumplir convenios internacionales”. Información disponible en: http://www.lasexta.com/programas/salvados/noticias/estamos-haciendo-ley-transparencia-cumplir-convenios-internacionales_20130519572781906584a81fd884e2ca.html (Consulta: 29/11/2017).

Landtsheer, C. I. De, Krasnoboka, N., y Neuner, C. (2001). La facilidad de utilización de los “web sites” de partidos políticos. Estudio de algunos países de

Europa del Este y Occidental (1999). *CIC. Cuadernos de Información Y Comunicación*, 6, 107-162.

LaRose, R., y Eastin, M. S. (2004). A social cognitive theory of Internet uses and gratifications: Toward a new model of media attendance. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 48(3), 358-377.

Larrondo-Ureta, A. (2016). Comunicación organizacional ante el reto de la estrategia multiplataforma y 2.0: la experiencia de los partidos políticos en el País Vasco. *El Profesional de La Información*, 25(1), 114-123. <http://doi.org/10.3145/epi.2016.ene.11>.

Larsson, A. O. (2016). Online, all the time? A quantitative assessment of the permanent campaign on Facebook. *New media & Society*, 18(2), 274-292.

Lathrop, D., y Ruma, L. (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. O'Reilly Media, Inc.

Leitão, J., Alves, H., y Pereira, D. (2016). *Open innovative governance, transparency and citizens' quality of life: An application to Portuguese municipalities* (No. 1606). Universidade de Vigo, GEN-Governance and Economics Research Network.

Leston-Bandeira, Cristina y Louise Thompson (2013). *Using Parliamentary Websites as an Engagement Tool. A Guide for Parliaments*. Managing Parliament's Image project – ESRC.

Lin, C. (2009). Review of 'Right to Communicate': Universal recognition under trend of telecommunications development. *Acta Juridica Hungarica*, 50(3), 269-291. <http://doi.org/10.1556/AJur.50.2009.3.3>.

Linders, D. (2012). From e-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*, 29(4), 446-454.

López-García, Xosé, Toural-Bran, Carlos y Rodríguez-Vázquez, Ana-Isabel (2016). Software, estadística y gestión de bases de datos en el perfil del periodista de datos. *El Profesional de la Información*, 25 (2), 286-294.

Lourenço, R. P. (2015). An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323-332. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2015.05.006>.

Luque, S. G., Simón, I. V., y Becerra, T. D. (2017). Uso de los sitios web de los parlamentos para promover la deliberación ciudadana en el proceso de toma de decisiones públicas. Estudio comparado de diez países (América y Europa). *Comunicación y Sociedad*, 30(4), 77-97.

Manin, B. (1997). *The principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press. doi: 10.7440/res6.2000.17.

Margetts, H. (2011). The Internet and Transparency. *Political Quarterly*, 82(4), 518-521. <http://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2011.02253.x>

Margetts, Helen, H. (2006). Transparency and Digital Government. En: Hood, C. y Heals, D. (Eds) *Transparency: The Key to Better Governance?* (pp-197-207). Oxford: Oxford University Press.

Martisi, B.C. y Cavanna, J.M. (2018). Transparencia, el mejor eslogan 2017. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. Información disponible en: https://www.compromisoytransparencia.com/informes/transparencia-el-mejor-eslogan-2017-informe-de-transparencia-en-la-web-de-los-partidos-y-fundaciones-politicas?mc_cid=bbd42aee0b&mc_eid=25ecd274fe (Consulta: 10/10/2018).

McDermott, P. (2010). Building open government. *Government Information Quarterly*, 27(4), 401-413.

McGirt, E. (2009). How Chris Hughes Helped Launch Facebook and the Barack Obama Campaign. Fast Compan. Información disponible en:

<https://www.fastcompany.com/1207594/how-chris-hughes-helped-launch-facebook-and-barack-obama-campaign> (Consulta: 08/07/2019).

Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269. <http://doi.org/10.1177/0020852309104175>.

Meijer, Hart, P., y Worthy, B. (2015). Assessing government transparency: an interpretive framework. *Administration & Society*, 50 (4), 501-526.

Mendel, T. (2003). Freedom of information as an internationally protected human right. *Comparative Media Law Journal*, 1(1), 39-70.

Meyenberg, Y. (2017). Disputar la democracia. El caso de Podemos en España. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62 (230), 221-241.

Michener, G. (2015) The presence of more parties in a governing cabinet can encourage greater transparency. Democratic Audit UK. Información disponible en: <http://www.democraticaudit.com/2015/02/19/the-presence-of-more-parties-in-a-governing-cabinet-disincentives-secrecy/> (Consulta: 27/03/2017).

Ministerio del Interior (2015). Resultados Electorales de las Elecciones al Congreso de los Diputados de 2015. Información disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.htm?codTipoEleccion=2&vuelta=1&isHome=1&codPeriodo=201512> (Consulta: 15/03/2017).

Ministerio del Interior (2016). Resultados Electorales de las Elecciones al Congreso de los Diputados de 2016. Información disponible en: <http://www.infoelectoral.mir.es/infoelectoral/min/busquedaAvanzadaAction.htm?codTipoEleccion=2&vuelta=1&isHome=1&codPeriodo=201606> (Consulta: 15/03/2017).

Ministerio del Interior (2019). Ficha del partido político Podemos. Información disponible en:

https://servicio.mir.es/nfrontal/webpartido_politico/partido_politicoDatos.html?informacion=4940 (Consulta: 14/01/2019).

Monavarian, A, Asgari, N., Nargesian, A. y Gholami, M. (2016). Identifying and Explaining the Components of the Accountability of Public Sector Organizations in Islamic Republic of Iran. *International Journal of Humanities and Cultural Studies*, 3(2), 1240-1255.

Morales García, A. M., Martínez Cardama, S., García López, F., y Caridad Sebastián, M. (2016). La transparencia en la política española: análisis de su influencia y presencia en medios sociales. *Ibersid*, 2, 91-96.

Murillo, M. J. (2015). Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*, 36(1), 42-59. <http://doi.org/10.1177/0192512114541163>.

Nam, T. (2011). *New Ends, New Means, but Old Attitudes: Citizens' Views on Open Government and Government 2.0*. Comunicación presentada en *44th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-44)*, Kauai, Hawaii USA, 2011, 1-10.

Norris, P. (2001). *Democratic Divide? The impact of the Internet on Parliaments Worldwide*. En American Political Science Association annual meeting. Septiembre de 2001, Washington.

Norris, P. (2003). Preaching to the converted? Pluralism, participation and party websites. *Party politics*, 9(1), 21-45.

Norris, P., y Nai, A. (2017). *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. Oxford University Press.

NVotes (2019). Secure Online Voting Software. Información disponible en: <https://nvotes.com/nvotes-online-voting-es/> (Consulta: 04/07/2018).

O'Reilly, t. (2007). What is Web 2.0: Design patterns and business models for the next generation of software. *Communications & Strategies*, 1(65), 17-37.

Obama, B. (2009). Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Información disponible en: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment (Consulta: 29/09/2016).

Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (2014). Estudio de caracterización del Sector Infomediario en España. Información disponible en: http://www.ontsi.red.es/ontsi/sites/ontsi/files/resumen_ejecutivo_estudio_infomediario_publico_2014_0.pdf (Consulta: 22/02/2017).

OECD. (2014). Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. *Public Governance and Territorial Development Directorate*, July, 12. <http://doi.org/10.1007/s13398-014-0173-7.2>.

Ojeda Bustamante, J. y López Ortega, T. (2016) La institucionalización democrática de los partidos políticos. La transparencia, un camino. En Ojeda Bustamante, J. y Meyer Rodríguez, J. (coord.) *Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia* (pp. 47-72). México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico, Universidad Autónoma del Estado de México, Fundación para el Desarrollo Municipal Sustentable A.C. (CIMTRA).

Olasina, G. (2014). E-parliament services as tools for anti-corruption and transparency. *International Journal of Electronic Governance*, 7(1), 27. <http://doi.org/10.1504/IJEG.2014.065083>.

Oñate P. (2008). *Los partidos políticos en la España democrática*. En Jiménez de Parga M., Vallespín F. (Eds.), *La España del siglo XXI. La Política* (pp. 617-43). Madrid: Sistema.

Open Government Partnership (2016). National Action Plan Guidance Note. Información disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_action_plan_guide%20FINAL_0.pdf (Consulta: 17/03/2017).

Open Knowledge Foundation (2017). About. Información disponible en: <https://okfn.org/about/> (Consultado el 07/02/2017).

Organización de las Naciones Unidas (1945). Declaración Universal de los Derechos Humanos. Información disponible en: http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf (Consulta: 27/09/2016).

Organización de las Naciones Unidas (1946). Resolución 59 de la Asamblea General. Información disponible en: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59\(I\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/59(I)) (Consulta: 16/11/2017).

Osoigo (2017). Cómo funciona. Información disponible en: <https://www.osoigo.com/es/como-funciona.html#> (Consulta: 18/12/2017).

Oszlak, Oscar y Ester, Kaufman (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, Buenos Aires, IDRC-CRDI, RED GEALC, Organización de los Estados Americanos.

Oztoprak, A. A., y Ruijter, E. (2016). Variants of transparency: an analysis of the English Local Government Transparency Code 2015. *Local government studies*, 42(4), 536-556.

Painter, D. L. (2015). Online political public relations and trust: Source and interactivity effects in the 2012 US presidential campaign. *Public Relations Review*, 41(5), 801-808.

Palomo, B. (2013). Claves de la implantación y la expansión del perfil social del periodista. *Comunicación y medios*, (28), Pág-113.

Papagiannidis, S., Coursaris, C. K., y Bourlakis, M. (2012). Do websites influence the nature of voting intentions? The case of two national elections in Greece. *Computers in Human Behavior*, 28(2), 300-307. <http://doi.org/10.1016/j.chb.2011.09.013>.

Park, H., y Blenkinsopp, J. (2011). The roles of transparency and trust in the relationship between corruption and citizen satisfaction. *International Review of Administrative Sciences*, 77(2), 254-274.

Partido Popular (2018). Estatutos Nacionales. Información disponible en: http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/estatutos_definitivos.pdf (Consultado: 21/05/2019).

Partido Socialista Obrero Español. (2004). Programa Electoral. Elecciones Generales 2004. Información disponible en: <http://web.psoe.es/source-media/000000348500/000000348570.pdf> (Consulta: 12/01/2017).

Partido X (2014). Poder Legislativo Ciudadano/Wikileislación – Gobierno con control Ciudadano/Wikigobierno. Información disponible en: <https://partidox.org/wikigobierno-y-wikileislaciones-o-elaboracion-de-legislacion-participativa-y-transparente/> (Consulta: 28/11/2019).

Paul, N. y Hansen, K. (2004). *Behind the message*. Madrid: Allyn and Bacon.

Peña-López, I. (2017). *State of the Art: Spain. Voice or chatter? Using a Structuration Framework Towards a Theory of ICT-mediated Citizen Engagement*. Bengaluru: IT for Change.

Perea, E. A., y Liñeira, R. (2006). El sistema electoral y la calidad de la democracia. En Martínez, A. (Ed.) *Representación y calidad de la democracia en España* (pp. 73-100). Madrid: Tecnos.

Pérez Gálvez, J. F., y López Fernández, F. J. (2014). La credibilidad del sistema democrático español: partidos políticos y corrupción. *Revista de Derecho Público Y Diálogo Multidisciplinar*, 80, 121-142.

Pérez, J. A., Peña, S., Genaut, A., Iturregui, L., y Mendiguren, T. (2013). Comunicación política e Internet: Estrategias online de los partidos políticos vascos en las elecciones autonómicas de 2009. *Mediatika*, 14, 125-150.

Peytibi, F. X., y Gutiérrez-Rubí, A. (2008). La experiencia de las elecciones generales del 2008. *Revista d'Internet, Dret I Política*, 7, 26-37.

Piana, R. S. y Córdoba, G. (2016). Democracia representativa y democracia deliberativa Un análisis teórico a partir del proceso de reestructuración de las tarifas de gas en Argentina, *Revista de Derecho*, (21), 21-43.

Pineda Nebot, C., y Marques Ferreira, M. A. (2015). El proceso de datos abiertos en Brasil y España: Aspectos positivos y dificultades. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 2, 33-55.

Piña, R. (2017). El 80% de los ingresos de los partidos proceden de fondos públicos. *El Mundo*. Información disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2017/03/24/58d4369646163f9b648b4626.html> (Consulta: 02/07/2018).

Piotrowski, S., y Vanr Ryzin, G. G. (2007). Citizen Attitudes Toward Transparency in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306-3213. <http://doi.org/10.1177/0275074006296777>.

Podemos (2019). Bases de la tercera edición de Impulsa. Información disponible en: https://impulsa.podemos.info/wp-content/uploads/2017/06/Bases_Impulsa_Versión_170629.pdf (Consulta: 21/05/2019).

Podemos (2019). Iniciativas Ciudadanas. Información disponible en: <https://www.facebook.com/Cs.Ciudadanos/photos/a.493996352754/10157350213777755/?type=1&theater> (Consulta: 20/05/2019).

Portal de Transparencia del Gobierno de España (2013). Gobierno Abierto. Información disponible en: http://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno_Participacion/Gobierno-abierto.html (Consulta: 16/11/2017).

Rajoy, M. (2011). Discurso de Investidura del Presidente del PP, Mariano Rajoy. Información disponible en: <http://www.efe.com/FicherosDocumentosEFE/Investidura.pdf> (Consultado el 5/01/2017).

Ramaswamy, M. (2016). Using Information and Communication Technologies to Improve Transparency in Transition Countries. *European Scientific Journal*, 12(11), 1-14. <http://doi.org/10.19044/esj.2016.v12n11p1>.

Ramió, C. (2016). *La renovación de la función pública. Estrategias para frenar la corrupción política en España*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

Ramírez-Alujas, Á. (2012). Gobierno abierto es la respuesta: ¿Cuál era la pregunta? *Más Poder Local*, (12), 14-22.

Ramírez-Alujas, Á. V. (2011). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 2(9), 1-24.

Ramos Vielba, I, Gonzalo, M.A. y Campos Domínguez, E. (2013). *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*. Fundación Ideas, Madrid, 2013.

Real Academia Española (2014). "Transparencia". Diccionario de la lengua española (23a. ed.). Información disponible en: <https://dej.rae.es/lema/transparencia> (Consultado el 26/10/2019).

Rebolledo, M., Zamora Medina, R., y Rodríguez-Virgili, J. (2016). Transparency, Accountability and Participation in Local Governments: A Comparative Study of Spanish Council Websites. *Medijske Studije*, 7(14), 48-64. <http://doi.org/10.20901/ms.7.14.5>.

Redondo García, M., y Campos Domínguez, E. (2016). La transparencia mediática como mecanismo de autorregulación: análisis de su presencia en las webs de los principales medios españoles. *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación*, (32), 2015-2016.

Relyea, H. C. (2009). Federal freedom of information policy: Highlights of recent developments. *Government Information Quarterly*, 26(2), 314-320. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.001>.

Rodríguez-Martínez, R., López-Merí, A., Merino-Arribas, Adoración y Mauri-Ríos, M. (2017). Instrumentos de rendición de cuentas en España. Análisis comparativo en Cataluña, Galicia, Madrid y Valencia. *El profesional de la información*, 26, 2, 255-266.

Rodríguez, L. T. (2016). El impacto de la crisis política y económica sobre la polarización de los medios españoles. *Historia y Comunicación Social*, 21(1), 203-220.

RTVE (2012). El Supremo rechaza la querrela por los viajes de Dívar y cinco vocales piden su dimisión. Información disponible en: <http://www.rtve.es/noticias/20120613/supremo-rechaza-querella-divar-viajes-marbella-pleno-cgpi/535122.shtml> (Consulta: 04/05/2018).

Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *Parlamento abierto. El parlamento en el siglo XXI*. Barcelona (España): Editorial UOC.

Rubio, R. (2011). Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria. *Cuaderno Evoca*, (4), 2-7.

Rubio, R. (2014). *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid.

Ruijter, E., Grimmelikhuisen, S., y Meijer, A. (2017). Open data for democracy: Developing a theoretical framework for open data use. *Government Information Quarterly*, 34(1), 45-52.

Ruvalcaba-Gómez, E. y Criado, J. I. (2016). Transparencia en la era del Gobierno Abierto. Una mirada desde las publicaciones científicas. En Criado, J.I. (Coord.) *Nuevas tendencias en la gestión pública: Innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones*

públicas colaborativas (pp. 129-146). España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

Sánchez Duarte, J. M. y Sampedro, V. (2011). Del 13-M al 15-M, *Razón y Fe*, 99-105.

Sánchez Gonzales, H. M. y Sánchez González, M. (2017). Los *bots* como servicio de noticias y de conectividad emocional con las audiencias. El caso de Politibot, *Doxa Comunicación*, 25, 63-84.

Sánchez González, J. J. (2014). Usos de la accountability en la administración pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 19(68), 618-638.

Sánchez-Duarte, J. M. (2015). Participación digital en los partidos políticos. Autonomía y prácticas de militancia en red. *Revista Dígitos*, (1), 59-70.

Sandoval-Almazan, R., y Gil-Garcia, J. R. (2012). Are government internet portals evolving towards more interaction, participation, and collaboration? Revisiting the rhetoric of e-government among municipalities. *Government Information Quarterly*, 29(1), 72-81.

Schauppenlehner, T. y Muhar, A. (2018). Theoretical Availability versus Practical Accessibility: The Critical Role of Metadata Management in Open Data Portals, *Sustainability*, 10(2), 1-22.

Schnackenberg, A. K., y Tomlinson, E. C. (2016). Organizational transparency: A new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, 42(7), 1784-1810.

Schrock, A. R. (2016). Civic hacking as data activism and advocacy: A history from publicity to open government data. *New Media & Society*, 18(4), 581-599.

Sheffer Corrêa, A., Pizzigatti Corrêa, P. L., y Corrêa da Silva, F. S. (2014). Transparency portals versus open government data. *Proceedings of the 15th*

Annual International Conference on Digital Government Research, Aguascalientes (México), 2014, 178-185.

Sheffer Corrêa, A., Pizzigatti Corrêa, P. L., y Corrêa da Silva, F. S. (2014). Transparency portals versus open government data. *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research - Dg.o '14*, 178-185.

Sieber, R. E., y Johnson, P. A. (2015). Civic open data at a crossroads: Dominant models and current challenges. *Government information quarterly*, 32(3), 308-315.

Silva, C. (2014) Online party communication: websites in the non-electoral context. En Serra, P., Camilo, E. and Concalves, G. (Coords.) *Political Participation and Web 2.0* (pp. 197-242). Covilhã (Portugal): LabCom.

Sivarajah, U., Irani, Z., y Weerakkody, V. (2015). Evaluating the use and impact of Web 2.0 technologies in local government. *Government Information Quarterly*, 32(4), 473-487.

Song, C. y Lee, J. (2016). Citizens' Use of Social Media in Government, Perceived Transparency, and Trust in Government. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 430-453.

Steinberg, A. (2013). *Cyber-participation: Reducing bias and increasing turnout*. Doctoral Dissertation, University of Houston.

Steinberg, A. (2015). Exploring Web 2.0 political engagement: Is new technology reducing the biases of political participation? *Electoral Studies*, 39(39), 102-116.

Stohl, C., Stohl, M., y Leonardi, P. M. (2016). Managing opacity: Information visibility and the paradox of transparency in the digital age. *International Journal of Communication*, 10(1), 123-137.

Talbot, D. (2008). How Obama really did it. *Technology Review*, 111(5), 78-83.

Tambini, D., Labo, S., Goodman, E., Labo S. y Moore, M. (2017). *The new political campaigning. Media Policy Brief 19*. London: Media Policy Project, London School of Economics and Political Science.

Tamez González, G. y Aguirre Sotelo, V. (2015). *Partidos políticos*. En Arango Morales, X. A., Hernández Paz, A. A. (Coords.) *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria* (pp. 101-114). Ciudad de México: Tirant lo Blanch.

Tascón, M. (2013). Introducción: Big Data. Pasado, presente y futuro. *Telos*, 95, 47-50.

Tejedor Fuentes, L., y Dader García, J. L. (2011). El patrimonio del César ante el Perro Guardián: Un análisis de Periodismo de Precisión. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, 17(2), 431-455. http://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2011.v17.n2.38124.

Transparencia Internacional (2015). Recomendaciones y consideraciones de Transparencia Internacional España al Reglamento de desarrollo de la Ley de Transparencia. Información disponible en: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2015/07/recomendaciones_tie_reglamento_ley_transparencia.pdf (Consulta:15/11/2017).

Transparencia Internacional (2017). Convenios con Partidos políticos. Información disponible en: <https://transparencia.org.es/convenios-sobre-transparencia/> (Consulta:12/03/2018).

Transparencia Internacional (2017). Evaluación del nivel de transparencia de los Partidos políticos 2017. Información disponible en: <https://transparencia.org.es/evaluacion-del-nivel-de-transparencia-de-los-partidos-politicos-2017/#prettyPhoto> (Consulta: 12/03/2018)

Transparencia Internacional (2017). Qué es Transparencia Internacional. Información disponible en: <http://transparencia.org.es/que-es-ti/> (Consultado el 9/01/2017).

Treceño, J.G. (2016). El Portal de la Transparencia registra poco más de una petición de información al día. *El Mundo*. Información disponible en: https://www.elmundo.es/madrid/2016/09/27/57e96230e2704eee088b45eb.html?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter (Consulta: 10/04/2019).

Tribunal de Cuentas (2017). *Estados contables de los Partidos Políticos. Ejercicios 2014 y 2015*. Madrid: Tribunal de Cuentas.

Tribunal de Cuentas (2017). Fiscalización de los Partidos Políticos. Información disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/fiscalizacion/seccion-de-fiscalizacion/fiscalizacion/> (Consulta: 20/12/2017).

Tribunal de Cuentas (2017). Presentación. Información disponible en: <http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/historia/saber-mas.html> (Consulta: 20/12/2017).

UK Public General Acts (2000). Freedom of Information Act 2000. Información disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents> (Consulta: 09/11/2017)

Vaccari, C. (2011). A tale of two e-parties: Candidate websites in the 2008 US presidential primaries, *Party Politics*, 19(1), 19-40. doi: 10.1177/1354068810391287.

Vallès, J. M. (2006). *Ciencia Política: una introducción*. Barcelona: Ariel.

Valles, M. S. (2009). *Entrevistas cualitativas (Colección Cuadernos Metodológicos, núm. 32)*. Madrid (España): Centro de Investigaciones Sociológicas.

Van Zyl, A. (2014). How Civil Society Organizations Close the Gap between Transparency and Accountability. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 27(2), 347-356.

Vergeer, M., Hermans, L., y Cunha, C. (2012). Web campaigning in the 2009 European Parliament elections: A cross-national comparative analysis. *New Media & Society*, 15(1), 128-148.

Vesnic-Alujevic, L. (2012). Political participation and web 2.0 in Europe: A case study of Facebook. *Public Relations Review*, 38(3), 466-470. <http://doi.org/10.1016/j.pubrev.2012.01.010>.

Villoria, M. (2015). La transparencia como política pública. *Eunomía. Revista En Cultura de La Legalidad*, Nº 7, sept, 85-103.

Washington, A. L., y Morar, D. (2017). Open Government Data and File Formats. *Proceedings of the 18th Annual International Conference on Digital Government Research - Dg.o '17*, 155-159.

Wasike, B. (2016). FoIA in the age of 'Open. Gov': An analysis of the performance of the Freedom of Information Act under the Obama and Bush administrations. *Government Information Quarterly*, 33(3), 417-426. <http://doi.org/10.1016/j.giq.2016.05.001>.

Weibull, L. (2019). Freedom of the Press Act of 1766. Información disponible en: <https://www.britannica.com/topic/Freedom-of-the-Press-Act-of-1766> (Consulta: 09/11/2017).

Wolkenstein, F. (2016). A Deliberative Model of Intra Party Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 24(3), 297-320.

Worthy, B. (2010). More open but not more trusted? The effect of the Freedom of Information Act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance*, 23(4), 561-582.

Worthy, B. (2015). The Impact of Open Data in the UK: Complex, Unpredictable, and Political. *Public Administration*, 93(3), 788-805. <http://doi.org/10.1111/padm.12166>.

Yannoukakou, A., y Araka, I. (2014). Access to Government Information: Right to Information and Open Government Data Synergy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 147, 332-340.

Zafra, J. (2013). ¿Cómo puede cambiar el panorama mediático con una ley de transparencia? *Revista Telos*, 94, 81-83.

Zuiderwijk, A., Janssen, M., y Davis, C. (2014). Innovation with open data: Essential elements of open data ecosystems. *Information Polity*, 19(1-2), 17-33. <http://doi.org/10.3233/IP-140329>.

ÍNDICES DE TABLAS, GRÁFICOS E IMÁGENES

1. Índice de tablas

Tabla 1. Exigencias de la Ley de Transparencia en los artículos 6 y 8	122
Tabla 2. Nombre y perfil del panel de expertos del estudio Delphi.....	178
Tabla 3. Respuestas positivas y negativas respecto a las iniciativas de participación	188
Tabla 4. Porcentaje de respuestas positivas y negativas en las iniciativas de colaboración.....	194
Tabla 5. Media de la valoración que los partidos políticos deben publicar (valor mínimo 1, valor máximo 5)	201
Tabla 6. Valoración de iniciativas de deliberación y decisión por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)	203
Tabla 7. Valoración de iniciativas de deliberación y decisión propuestas por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)	204
Tabla 8. Valoración de los beneficios de la colaboración (valor mínimo 1, valor máximo 5).....	205
Tabla 9. Valoración de iniciativas de colaboración por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)	206
Tabla 10. Valoración de iniciativas de colaboración propuestas por el panel de expertos (porcentaje de votos) y media de su adecuación al estudio (del 1 al 5)	206
Tabla 11. Ejemplo de la aplicación de los pilares de los partidos políticos abiertos	208
Tabla 12. Selección de la muestra para el estudio de las webs	232

489

Tabla 13. Exigencias de publicidad activa para partidos políticos abiertos	235
Tabla 14. Iniciativas de deliberación para partidos políticos abiertos.....	241
Tabla 15. Iniciativas de toma de decisiones para partidos políticos abiertos .	243
Tabla 16. Exigencias de colaboración para partidos políticos abiertos	243
Tabla 17. Resultado final de cada sección de la apertura de los partidos políticos (indicación del valor máximo junto al nombre de la sección) y porcentaje obtenido en cada bloque.....	267
Tabla 18. Porcentajes totales obtenidos en los apartados de publicidad activa	269
Tabla 19. Porcentaje obtenido por los partidos y en total en cada bloque del estudio.....	269
Tabla 20. Selección de la muestra para las entrevistas en profundidad	276
Tabla 21. Detalles sobre las entrevistas realizadas a los responsables de la transparencia de los partidos políticos	279
Tabla 22. Selección de la muestra para el estudio de los programas electorales de 2016	316
Tabla 23. Selección de la muestra para el estudio de los programas electorales anteriores a 2016	317
Tabla 24. Número de iniciativas relacionadas con la transparencia propuestas en el Congreso de los Diputados por las formaciones políticas representadas. .	354
Tabla 25. Comparación de las medidas de transparencia en los programas electorales de los partidos políticos.....	373
Tabla 26. Leyes que se mencionaron en los medios de comunicación y número de piezas en las que se mencionan	400
Tabla 27. Comparación de la valoración de las plataformas de los partidos políticos	405
Tabla 28. Mención a la apertura de los partidos políticos en los medios de comunicación	413

Tabla 29. Porcentaje obtenido por los partidos y en total en cada bloque del estudio.....	422
---	-----

Table 30. Percentages obtained by the parties in each block and their overall total	438
---	-----

2. Índice de gráficos

Gráfico 1. Resultados del Bloque I de apertura de los partidos políticos (Transparencia)	246
--	------------

Gráfico 2. Porcentaje de información publicada por los partidos políticos en los apartados de publicidad activa	247
---	------------

Gráfico 3. Resultados del Bloque II de apertura de los partidos políticos (Deliberación).....	255
---	------------

Gráfico 4. Resultados del BLOQUE III de apertura de los partidos políticos (Toma de decisiones y colaboración)	261
--	------------

Gráfico 5. Autoría de las piezas periodísticas	397
--	------------

Gráfico 6. Fuentes informativas utilizadas en las piezas periodísticas.....	398
---	------------

3. Índice de imágenes

Imagen 1. Características y consecuencias de la transparencia.....	50
--	----

Imagen 2. Tipos de portales de transparencia	59
--	----

Imagen 3. Requisitos de la información para que sea transparente.....	60
---	----

Imagen 4. Aprobación de la Ley de Transparencia	87
---	----

Imagen 5. La web del Partido Popular en el año 2002.....	109
--	-----

Imagen 6. La web del PSOE tras ganar las Elecciones Generales en 2004..	110
---	-----

Imagen 7. La web de Barack Obama en 2007	111
--	-----

Imagen 8. Tipos de web según la intención de los políticos.....	117
---	-----

Imagen 9. Capturas de las webs de partidos políticos donde presumen de su resultado en el índice de Transparencia Internacional	121
Imagen 10. Los roles del periodismo respecto a la transparencia.....	141
Imagen 11. Tipos de organizaciones de monitorización.....	149
Imagen 12. Pregunta sobre la transparencia en el barómetro del CIS de 2017	157
Imagen 13. Información buscada por los usuarios	158
Imagen 14. Proceso realizado para obtener la metodología del capítulo cuarto	177
Imagen 15. Los pilares de los partidos políticos abiertos	208
Imagen 16. Catálogo de datos abiertos de la Junta de Castilla y León.....	213
Imagen 17. Muestra de claridad en la página del Gobierno de España en la Wikipedia.....	214
Imagen 18. Visualización de datos sobre el lugar de nacimiento de la población londinense.....	214
Imagen 19. Vídeo en el que la entonces consejera de Economía en Castilla y León responde a las preguntas de los usuarios de redes sociales	220
Imagen 20. Consulta ciudadana sobre la remodelación de la Gran Vía.....	225
Imagen 21. Aplicaciones y casos de reutilización de los datos del Gobierno de España.....	229
Imagen 22. Relación de puestos de trabajo y su salario en el portal de transparencia de Podemos.....	250
Imagen 23. Inventario de bienes del Partido Popular	251
Imagen 24. Buscador de la página web del PP	252
Imagen 25. Infografía en el portal de transparencia de Podemos	253
Imagen 26. Herramienta Escaño Abierto de Podemos	257
Imagen 27. Herramienta ICPs de Podemos.....	258

Imagen 28. Consulta del PSOE en su página web.....	263
Imagen 29. Resultados de las consultas de Podemos en su página web	264
Imagen 30. Herramienta de quejas y sugerencias del PSOE	265
Imagen 31. Vista general del portal de transparencia del Partido Socialista ..	282
Imagen 32. Vista del índice del portal de Transparencia de Podemos.....	283
Imagen 33. Vista general del portal de transparencia del Partido Popular	285
Imagen 34. Sección del portal de transparencia de Ciudadanos en el que difunden su resultado en el ranking de Transparencia Internacional	286
Imagen 35. Portada del programa electoral del PSOE en 2008.....	323
Imagen 36. Portada del programa electoral del PP en 2008	324
Imagen 37. Portada del programa electoral de Ciudadanos en 2008	325
Imagen 38. Portada del programa electoral del Podemos en 2015.....	330
Imagen 39. Destacado del programa electoral del PP en 2016 en el que subrayan su compromiso con la transparencia.....	334
Imagen 40. Portada del programa electoral del PSOE en 2016.....	335
Imagen 41. Muestra del programa electoral de Ciudadanos en 2016 en su página web.....	336
Imagen 42. Una de las páginas del programa electoral de Unidos Podemos en 2016, que imita un catálogo de IKEA	339
Imagen 43. Ejemplo de uso de gráficos con datos para fiscalizar la información publicada por políticos en sus portales de transparencia	400

ANEXOS

1. Estudio Delphi para la realización de una Guía de buenas prácticas para partidos políticos abiertos

1.1. Panel de expertos para el estudio Delphi

Nº	Expertos/as	Cargo profesional / Perfil
1	Antoni Gutiérrez-Rubí	Asesor internacional en comunicación política, institucional y empresarial. Director de Ideograma
2	Antonio Ibáñez	Funcionario en el área de Gobierno Abierto de la Junta de Castilla y León
3	Beatriz Martín Isidoro	Doctora en Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid y elaboradora de informes de transparencia de los partidos políticos de la Fundación Compromiso y Transparencia
4	David Rey Jordan	Responsable Técnico Planificación (Universidad Pablo de Olavide); Profesor colaborador en materia de transparencia e innovación pública en Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Universidad Internacional Menéndez Pelayo y Universidad Pablo de Olavide; co-fundador Asociación Ciudadana OpenKratio.
5	Elisa de la Nuez Sánchez-Cascado	Secretaria general de la Fundación Hay Derecho

6	Enrique Cebrián	Profesor de Derecho Constitucional
7	Francisco Delgado Morales	Presidente de la Asociación Española de Acreditación de la Transparencia.
8	Irene Ramos Vielba	Doctora en Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid.
9	Isabel Serrano Maillo	Profesora Contratada doctora de Derecho Constitucional.
10	Javier Sierra Rodríguez	Profesor y doctor en Derecho Público de la Universidad de Murcia
11	Jorge Resina	Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Complutense de Madrid
12	José Luis Dader	Catedrático en Periodismo en la Universidad Complutense de Madrid
13	José Manuel Sánchez Duarte	Profesor de Ciencia Política y Gestión Pública en la Universidad Rey Juan Carlos
14	Manuel Sánchez de Diego Fernández de la Riva	Director del Máster Propio en Transparencia y Acceso a la Información Pública de la UCM y fundador de la Coalición Pro Acceso. Profesor de Derecho Constitucional.

15	Miguel Ángel Gonzalo	Webmaster del Congreso de los Diputados. Profesor del Máster en Transparencia y Acceso a la Información Pública
16	Nagore de los Ríos	CEO en Nagoredelosrios.com y en OutreachTool SL. Data Driven Communication Senior Consultant.
17	Rafael Ayala	Editor de Gobiernotransparente.com. Consultor en modelos de Gobierno abierto
18	Rafael Rubio	Subdirector de Estudios e Investigación del centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
19	Sonia Núñez Puente	Directora del Máster de Comunicación, Cultura y Ciudadanía Digitales de Medialab Prado y directora de la Unidad de Igualdad de la Universidad Rey Juan Carlos.
20	Víctor Sampedro	Catedrático en Comunicación Política en la Universidad Rey Juan Carlos.

1.2. I Cuestionario

Nombre:

Cargo:

Responda en los huecos en blanco y utilice todo el espacio que vea necesario

PILAR I: TRANSPARENCIA

¿Considera que la transparencia debe ser obligatoria para los partidos políticos?

Respuesta

¿Cree que la Ley de Transparencia exige suficiente a los partidos políticos?

Respuesta

¿Las peticiones de información deberían extenderse también a los partidos políticos?

Respuesta

¿Cree que son necesarios los portales de transparencia de los partidos políticos o piensa que la información se debería publicar en la sede electrónica, sin necesidad de crear un portal?

Respuesta

<p>¿Considera que los partidos políticos deberían publicar los siguientes tipos de información? Responda “sí” o “no” y realice los comentarios que considere oportunos en la última columna:</p>			
Información institucional (estatutos, valores, historia del partido...)	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Procedimientos y organización interna	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Datos relacionados con la comunicación corporativa (calendario, noticias, archivo multimedia...)	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Cuentas del partido / Exigencias del Tribunal de Cuentas	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
<p>¿Existen otros tipos de información de necesaria publicación? Si la respuesta es afirmativa, escriba cuáles:</p>			
<p><i>Respuesta</i></p>			
<p>¿Está de acuerdo con las siguientes afirmaciones? Responda “sí” o “no” y realice los comentarios que considere oportunos en la última columna:</p>			
	Sí		<i>Comentarios</i>

La información debe ofrecerse a través de Internet	No		
La información debe darse en formatos reutilizables	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Los partidos deben utilizar un lenguaje sencillo	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Las formaciones solo deben publicar información que consideren relevante	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Las formaciones deben publicar cuanta más información puedan	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Los datos deben estar actualizados	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
¿Qué sistema ve más adecuado para evaluar la transparencia?			
<i>Respuesta</i>			
¿En qué debe consistir la rendición de cuentas de un partido político?			
<i>Respuesta</i>			

¿Qué órganos deben fiscalizar la transparencia de los partidos políticos? ¿Cuál cree que es el papel de los medios de comunicación en este sentido?

Respuesta

¿Cómo pueden ayudar los ciudadanos a mejorar la transparencia de los partidos políticos?

Respuesta

¿Está el futuro de la transparencia ligado a la robotización de la política? ¿Cómo cree que se va a ver afectada?

Respuesta

¿Qué aspectos piensa que deben mejorar y/o cambiar en cuanto a la transparencia de los partidos políticos?

Respuesta

PILAR II: PARTICIPACIÓN

¿Cómo definiría la participación de un partido político?

Respuesta

¿Piensa que la participación debería estar regulada en una ley, como lo está la transparencia?

Respuesta

¿Cómo complementa la participación a la transparencia? ¿Y a la colaboración?

Respuesta

¿Cuál cree que es la mejor forma de desarrollar la participación de los partidos políticos?

Respuesta

¿Cree que existe alguna fórmula para evaluar la participación de los partidos políticos?

Respuesta

¿Internet debe de ser el medio por el que se desarrolle la participación de forma principal? ¿Por qué?			
<i>Respuesta</i>			
¿Cree que la participación es solo que los ciudadanos tomen parte de las decisiones? ¿Piensa que también fomentar el debate entre la ciudadanía es una forma de participación?			
<i>Respuesta</i>			
¿Considera que las siguientes herramientas pueden ser consideradas como parte de la participación de los partidos políticos abiertos? Responda “sí” o “no” y realice los comentarios que considere oportunos en la última columna:			
Formulario inscripción/afiliación online al partido	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Espacio en la web para inscritos/afiliados	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Herramienta de encuestas	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Consultas ciudadanas	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		

Recogidas de firmas	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Suscripción a alertas por correo electrónico	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Suscripción a alertas a través del móvil/Whatsapp	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Contacto a través de e-mail con secciones del partido y dirigentes	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Chats/ debates con miembros del partido	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Uso de redes sociales	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Envío de propuestas a los órganos del partido político	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Buzón de atención ciudadana (quejas, sugerencias)	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
	Sí		<i>Comentarios</i>

Envío de materiales (fotos, vídeos, textos)	No		
Foros de debate	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Opción de compartir contenido	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Posibilidad de realizar comentarios	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Enumere otras herramientas que usted considere también parte de la participación, si las hubiera:			
<i>Respuesta</i>			
¿Cómo puede beneficiarse un partido político de la participación?			
<i>Respuesta</i>			
¿Qué aspectos piensa que deben mejorar y/o cambiar en cuanto a la participación de los partidos políticos?			
<i>Respuesta</i>			

PILAR III COLABORACIÓN

¿Cómo definiría la colaboración de un partido político?

Respuesta

¿Piensa que la colaboración debería estar regulada en una ley, como lo está la transparencia?

Respuesta

¿Piensa que la colaboración está relacionada con la transparencia? ¿De qué modo?

Respuesta

¿Qué diferencia a la participación de la colaboración?

Respuesta

¿Cuál cree que es la mejor forma de desarrollar la colaboración de los partidos políticos?

Respuesta

¿Cómo piensa que se debe evaluar la colaboración de los partidos políticos?

Respuesta

Considera que las siguientes herramientas pueden ser consideradas como parte de la colaboración de los partidos políticos abiertos? Responda “sí” o “no” y realice los comentarios que considere oportunos en la última columna:

Recaudación de fondos online/ Donativos	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Colaboración en la elaboración de programas electorales	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Campañas de movilización	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Herramienta de <i>crowdsourcing</i>	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		
Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido	Sí		<i>Comentarios</i>
	No		

Enumere otras herramientas que usted considere también parte de la colaboración, si las hubiera:

Respuesta

¿Cómo puede beneficiarse un partido político de la colaboración?

Respuesta

¿Qué aspectos piensa que deben mejorar en cuanto a la colaboración de los partidos políticos?

Respuesta

COMENTARIOS Y SUGERENCIAS

Realice a continuación cualquier comentario y/o sugerencia que desee:

Respuesta

1.3. II cuestionario sobre partidos políticos abiertos

Nombre:

Por favor, siga las instrucciones para responder a las siguientes preguntas cerradas. Si quiere realizar un comentario o aclaración sobre algún asunto y/o proponer algún tema, dispondrá de un espacio para ello en cada apartado del cuestionario.

En las preguntas en las que se requiere una calificación, no existen restricciones, por lo que puede responder a todas con la máxima o con la mínima puntuación, si así lo considera.

TRANSPARENCIA

<i>A continuación, se propondrán afirmaciones. Por favor, valórelas del 1 al 5, siendo 1 'nada de acuerdo' y 5 'totalmente de acuerdo'.</i>	Puntuación (1-5)
Los partidos deben ser transparentes porque gran parte de sus fondos proceden de financiación pública y porque debe ser un principio de actuación inherente al ejercicio de la política	
La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno no exige suficiente a los partidos, por lo que estos deben de ir más allá	
Los partidos políticos deben introducir un sistema de peticiones de información	

Es esencial contar con un buscador avanzado para la avanzar en transparencia	
Para evaluar la transparencia de los partidos políticos, es conveniente...	
... Una fiscalización independiente	
...Homogeneizar los principales indicadores de transparencia	
... Un estudio cuantitativo	
... Un estudio que incluya elementos cualitativos	
... No valorar del mismo modo que los partidos publiquen un tipo de información que otra	
La actualización de la información debe estar indicada y ser, como mínimo, semestral	
Siempre que se pueda, los datos deben estar disponibles en formatos reutilizables	
Los partidos tienen que intentar conocer las necesidades informativas de la ciudadanía para mejorar su transparencia	
La rendición de cuentas es consecuencia de la transparencia	
Para garantizar la rendición de cuentas debe publicarse...	
...El cumplimiento del programa electoral	
...La información que se debe enviar al Tribunal de Cuentas	

Internet	
El principal soporte para la transparencia es Internet	
No se debe olvidar tampoco el mundo <i>offline</i>	
Es importante fomentar la innovación tecnológica	
La transparencia se verá afectada por el uso de <i>bots</i> y la automatización de los contenidos	
Puntúe la relevancia de la publicación de estos datos en la transparencia de un partido político	
Información institucional (estatutos, valores, historia del partido...)	
Procedimientos y organización interna (organigrama, CV, funciones...)	
Datos relacionados con la comunicación corporativa (calendario, noticias, agenda...)	
Cuentas del partido / Exigencias del Tribunal de Cuentas	
Valore algunas propuestas sobre datos que deberían publicar los partidos políticos que han realizado algunos de ustedes.	
Información relacionada con los militantes del partido	
Actividad parlamentaria	

Códigos deontológicos	
Reglamentos internos	
Procesos de democracia interna	
Información económica sobre las campañas electorales	
Transparencia en la confección de programas y listas.	
Declaraciones de bienes y currículum de los altos cargos	
Los partidos políticos deberían consultar las necesidades de información de los usuarios	
Los partidos políticos deberían mejorar en las siguientes cuestiones	
Transformar la actitud y asumir que la transparencia es un deber que aporta beneficios	
Disponer de un buscador completo	
Desarrollar una visualización más sencilla (infografías, gráficos, etc.)	
Comentarios/Sugerencias	

DUDAS SOBRE LA PARTICIPACIÓN Y LA COLABORACIÓN

Algunos de ustedes han planteado sus dudas respecto a los pilares de “participación” y “colaboración”. Se plantearán preguntas sobre la correcta denominación de estos pilares a continuación.

<i>Expresé cuál de las siguientes estructuras de los pilares de los partidos políticos abiertos tiene más sentido para usted. Para ello, por favor, valórelas del 1 al 5, siendo 1 ‘nada de acuerdo’ y 5 ‘totalmente de acuerdo’.</i>	Puntuación (1-5)
A) Transparencia; B) Participación; C) Colaboración	
A) Transparencia; B) Deliberación; C) Decisión y colaboración	
Comentarios/Sugerencias	

En este cuestionario las preguntas se han realizado en torno a los pilares de “participación” y “colaboración”. Según los resultados del estudio, puede que la estructura cambie pero las respuestas a las siguientes partes serán importantes en la configuración de los nuevos pilares, si se diera el caso.

PARTICIPACIÓN

<p><i>A continuación, se propondrán afirmaciones. Por favor, valórelas del 1 al 5, siendo 1 'nada de acuerdo' y 5 'totalmente de acuerdo'.</i></p>	<p>Puntuación (1-5)</p>
<p>Hay dos niveles principales de participación en los partidos políticos: 1) Deliberación: fomentar el debate en la ciudadanía; 2) Permitir tomar parte en las decisiones</p>	
<p>Si un partido quiere fomentar la participación, debería estar presente en sus estatutos</p>	
<p>Es necesario un reglamento o un código de conducta para establecer las normas y límites de cada partido en cuanto a su participación</p>	
<p>La participación debe ser <i>online</i> y <i>offline</i>, pero todas las formas de participación (presenciales o digitales) deben darse a conocer en Internet</p>	
<p>La transparencia es necesaria para conocer las opciones de participación y los resultados</p>	
<p>La participación tiene como consecuencia...</p>	
<p>Generar confianza y legitimidad</p>	
<p>Estar en contacto con la ciudadanía y conocer sus preocupaciones</p>	
<p>Mejorar los procedimientos y renovar agendas</p>	
<p>Anticiparse a posibles crisis</p>	
<p>Un partido para ser abierto debe contar con unas elecciones primarias</p>	

Es importante que los partidos creen nuevos canales y dediquen recursos humanos y económicos para desarrollar la participación				
La evaluación de la participación...				
... Está aún por desarrollar y debe contar necesariamente con una lista de iniciativas con las que cuenta cada partido político				
... Además de cuantitativamente, se debería realizar una descripción cualitativa de cada iniciativa para compararlas				
<i>Se propondrán diferentes formas de participación. Indique con una única X si las califica como “deliberación” o “decisión”. Se incluirá también una tercera columna con “colaboración”, por si lo considera así. A continuación, puntúelas del 1 al 5, siendo 1 ‘nada importante’ y 5 ‘muy importante’.</i>	Deliberación	Decisión	Colaboración	Puntos (1-5)
	(X)	(X)	(X)	
Alertas a través del móvil/Whatsapp				
Alertas por correo electrónico				
Buzón de quejas y sugerencias				
Chats/ debates con miembros del partido				
Consultas ciudadanas				
Contacto por e-mail con secciones del partido				

Encuestas				
Envío de materiales (fotos, vídeos, textos)				
Envío de propuestas a los órganos del partido político				
Espacio en la web y/o aplicación para inscritos/afiliados				
Formulario inscripción/afiliación online al partido				
Foros de debate				
Opción de compartir contenido				
Posibilidad de realizar comentarios				
Recogidas de firmas				
Redes sociales				
<i>En el anterior cuestionario, algunos de ustedes propusieron formas de participación. Indique con una única X si las califica como “deliberación” o “decisión”. Se incluirá una tercera columna con “colaboración”, por si lo considera así. A continuación, puntúelas del 1 al 5, siendo 1 ‘nada importante y 5 ‘muy importante’.</i>	Deliberación (X)	Decisión (X)	Colaboración (X)	Puntos (1-5)

Aplicaciones (Reddit, Agora Voting, Appgree)				
Eventos <i>offline</i> (reuniones periódicas de líderes con muestra de simpatizantes, mesas redondas, foros, grupos de trabajo, jornadas, congresos)				
Telegram				
Plataformas para el debate de propuestas				
Comentarios/Sugerencias				

COLABORACIÓN

<i>A continuación, se propondrán afirmaciones. Por favor, valórelas del 1 al 5, siendo 1 'nada de acuerdo' y 5 'totalmente de acuerdo'.</i>	Puntuación (1-5)
La colaboración es el último nivel de la apertura de un partido político	
Consiste en el compromiso de que la ciudadanía forme parte de las actividades del partido	
Es necesario que se desarrollen la transparencia, la deliberación y la toma de decisiones para poder contar con colaboración	

La diferencia con la toma de decisiones es que la colaboración consiste en una co-creación de actividades y/o ideas	
Implica un establecimiento de canales bidireccionales o multidireccionales	
Los partidos no deben tener una 'Ley de Colaboración' pero sí sería interesante regular las microdonaciones	
La colaboración debe ser <i>online</i> y <i>offline</i> , pero todas las formas de participación (presenciales o digitales) deben darse a conocer en Internet	
La colaboración, si la hay en un partido político, debe de estar presente en un reglamento o código ético	
Evaluación de la colaboración	
Es complicado evaluar la colaboración, pero es importante comparar las iniciativas entre los distintos partidos políticos	
Para comparar las iniciativas sería interesante conocer el número de actividades, el número de colaboradores y la eficacia de los resultados	
La colaboración permite...	
Obteniendo bienes gracias a la cooperación de la sociedad civil	
Implicar a militantes y simpatizantes y profundizar los lazos con estos	
Incorporar visiones transversales, compartir y reutilizar el conocimiento de otros	

Aumentar la eficacia				
Proyección trasnacional				
<i>Se propondrán diferentes formas de colaboración. Por si existen dudas sobre su consideración, indique con una única X si las califica como “deliberación”, “decisión” o “colaboración”. A continuación, puntúe del 1 al 5, siendo 1 ‘nada importante y 5 ‘muy importante’, su relevancia.</i>	Deliberación (X)	Decisión (X)	Colaboración (X)	Puntos (1-5)
Recaudación de fondos online/ Donativos				
Campañas de movilización				
<i>Crowdsourcing</i> para distribuir tareas				
Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido				
Participación en la elaboración de programas electorales				
<i>Por si existen dudas sobre su consideración, Indique con una única X si las califica como “deliberación”, “decisión” o “colaboración”. A continuación, puntúe del 1 al 5, siendo</i>	Deliberación (X)	Decisión (X)	Colaboración (X)	Puntos (1-5)

1 'nada importante y 5 'muy importante', su relevancia.				
Convocatorias de acción social conjuntas				
Acciones de apoyo en redes sociales				
Tareas <i>offline</i> y <i>online</i> de contacto con otros ciudadanos durante las campañas electorales				
Laboratorios de innovación, talleres				
Participación en Asociaciones internacionales de partidos				
Herramientas <i>wiki</i>				
Comentarios/Sugerencias				

2. Metodología para evaluar la apertura los partidos políticos

BLOQUE I. TRANSPARENCIA

1. Transparencia pasiva / Acceso a la información. (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí):

- Cuenta un sistema de petición de información. En el caso de ser un buzón de correo electrónico que se utiliza también para otro fines, se contará con un .
- Sistema sencillo, gratuito y electrónico.
- Cuenta con un plazo de respuesta.
- Catálogo de datos con las informaciones que ya han solicitado otras personas en formatos abiertos.

2. Publicidad activa. Publicación del contenido:

Este apartado se ha realizado tomando en consideración los indicadores planteados por otros autores (Dader *et al.*, 2014; Vaccari, 2011; Larrondo-Urieta, 2016; Pérez *et al.*, 2016), así como los que sugieren algunos conocidos índices de transparencia (Transparencia Internacional, Fundación Compromiso y Transparencia y Dyntra). También se han tenido en cuenta normativas como la Ley de Transparencia, Ley de Contratos del Sector Público y Ley de Financiación de Partidos Políticos.

0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí

- Exigencias de la Ley de Transparencia (14)
 - Funciones que desarrollan.
 - Normativa de aplicación.
 - Estructura organizativa.
 - Organigrama actualizado con perfil y trayectoria.

- Programas anuales y grado de cumplimiento.
- Contratos con la Administración Pública.
- Relación de convenios suscritos con la Administración Pública.
- Subvenciones y ayudas concedidas por un órgano de la Administración Pública.
- Presupuestos y descripción de las principales partidas.
- Estado de ejecución de los presupuestos.
- Cuentas anuales.
- Informes de auditoría de cuentas y fiscalización de los órganos de control.
- Retribuciones percibidas por los altos cargos.
- Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes.
- Información institucional (22)
 - Historia del partido.
 - Valores ideológicos.
 - Estatutos del partido.
 - Valores fundacionales.
 - Programa electoral.
 - Información sobre la elaboración del programa electoral.
 - Códigos de conducta.
 - Datos/ enlaces a entidades del partido (Juventud, Fundaciones).
 - Documentos en propia web de esas organizaciones vinculadas.
 - Posicionamiento ante políticas.
 - Enlaces a páginas del partido en regiones o localidades.
 - Preguntas frecuentes.
 - Información de contacto.
 - Actividad parlamentaria.
 - Información de sedes.
 - Nombre y perfil de los cargos electos.
 - Comunidades autónomas y Provincias en las que está constituido el partido.

- Currículum o datos biográficos (al menos cinco líneas) de los principales candidatos incluidos en las últimas listas electorales.
- Publicación del número de afiliados del partido.
- Publicación de los requisitos y procedimientos para afiliarse al partido.
- Derechos y obligaciones de los afiliados.
- Se especifican las direcciones electrónicas del Presidente y/o Secretario general y junta directiva o ejecutiva a nivel nacional.
- **Procedimientos y organización interna (9)**
 - Agenda del Presidente/Secretario General.
 - Agenda de los cargos más importantes del partido.
 - Descripción de los procedimientos de elección de los cargos del partido.
 - Publicación de los acuerdos de los órganos máximos del partido.
 - Declaración expresa de la inexistencia en las listas electorales de procesados por corrupción.
 - Acuerdos o pactos reguladores de las condiciones de trabajo y convenios colectivos vigentes.
 - Actas o resúmenes de las reuniones de la junta directiva del partido.
 - Relación de puestos de trabajo con indicación del Salario de personal contratado por el partido.
 - Existe un reglamento de Transparencia del partido.
- **Datos relacionados con la comunicación corporativa (18)**
 - Calendario de eventos.
 - Existe un módulo de noticias en la web / Notas del gabinete de prensa sobre la actividad del partido.
 - Comunicados/ notas de prensa multimedia.
 - Archivo notas gabinete prensa de los últimos meses.
 - Retransmisión en *streaming* de eventos.
 - Links a medios, técnicos y expertos ajenos (Noticias de actualidad, reportajes no elaboradas por el partido, artículos de opinión, entrevistas a líderes del partido...).

- Galerías de fotos. En el caso de enlazar a Flickr, se valorará con un 1.
- Vídeos. En el caso de enlazar a Youtube, se valorará con un 1.
- Discursos y declaraciones.
- Podcasts y archivos de audio.
- *Clipping* de prensa.
- Sala de prensa virtual.
- Revista-dossier de prensa.
- Página web electoral.
- Existen blogs.
- Página del secretario general del partido o presidente.
- La página del presidente incluye un blog o existe un blog del presidente.
- Contacto con gabinete de prensa.
- Cuentas del partido / Obligaciones de la Ley de Financiación de Partidos Políticos e información sobre la contratación (17)
 - El inventario anual de todos los bienes.
 - Cuentas de ingresos:
 - Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
 - Ingresos procedentes de su propio patrimonio.
 - Ingresos procedentes de las donaciones.
 - Subvenciones públicas.
 - Rendimientos procedentes de las actividades del partido.
 - Herencias y legados recibidos.
 - La cuenta de gastos de:
 - Gastos de personal.
 - Gastos de adquisición de bienes y servicios.
 - Gastos financieros de préstamos.
 - Otros gastos de administración.
 - Gastos de las actividades propias del partido.
 - Las operaciones de capital relativas a:
 - Créditos o préstamos de instituciones financieras.
 - Inversiones.

- Deudores y acreedores.
- Contratación:
 - Instrucciones internas en materia de contratación.
 - Lista de bases para contratación.
 - Lista de contratos realizados.

4. Características de los datos abiertos (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí)

- Cuenta con un buscador:
 - El buscador permite buscar los contenidos por temática.
 - El buscador permite buscar los contenidos por fecha.
- Los contenidos publicados en el portal de transparencia incluyen fecha de publicación (0= No; 1= Algunos contenidos incluyen fecha; 2= Las fechas incluidas son de hace menos de 6 meses).
- Lenguaje sencillo:
 - Se percibe un uso del lenguaje sencillo y claro, sin demasiados tecnicismos.
 - Existe alguna herramienta, como un cuadro de texto emergente, para aclarar algunas informaciones.
 - Existen visualizaciones con gráficos e infografías dentro del portal de transparencia para entender mejor la información.
- Accesibilidad:
 - **Formatos reutilizables.** En la evaluación de la publicidad activa, se incluirá una columna para conocer si se publica en PDF (1), texto (2) o formatos reutilizables (3). El resultado final, cuya puntuación máxima es 243, se ponderará sobre 10 y este será el valor que se le dé a los formatos reutilizables.
 - La web está disponible en otros idiomas de España (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí).
 - La web está disponible en otros idiomas extranjeros (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí).
 - La web es adaptativa para dispositivos móviles (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí).

- La web es accesible o dispone de un modulo de accesibilidad (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí).

5. Rendición de cuentas (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí):

- Información económica (porcentaje de los elementos que aparecen en el apartado de publicidad activa que se publican en la web) (Si está entre el 10 y 60%, se valora con un 1; si está entre el 60% y el 100%, se valora con un 2).
- Existe un escrutinio del programa electoral en la web.
- Escrutinio de cualquier otro plan del partido político.

6. Evaluación de la transparencia (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí)

Para garantizar que son transparentes:

- Mencionan los resultados obtenidos en algún ranking de transparencia.
- Mencionan que cumplen la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno.

Comentarios.

BLOQUE II. DELIBERACIÓN

1. Presencia en los estatutos y/o en los valores ideológicos (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí)

- La deliberación y el debate aparecen en los estatutos de partido.
- Existe algún reglamento o código de conducta para explicar los procesos deliberativos.

2. Iniciativas deliberativas

(0= No existe; 1=Abierto a los afiliados; 2=Abierto a la ciudadanía que se quiera registrar)

- Chats debates y preguntas a miembros del partido.
- Plataforma de propuestas.

- Foros de debate.
- Secciones de comentarios en la página web.
- Opción de compartir contenido (0=No; 1=Solo se pueden compartir las notas de prensa; 2= Se pueden compartir contenidos del resto del Portal de Transparencia).
- Chatbots y asistentes virtuales (Campos-Domínguez y García-Orosa, 2018).
- Servicios de alertas:
 - Canal de difusión en *Telegram*.
 - Canal de difusión en *Whatsapp*.
 - Correo electrónico o *RSS*.
- Contacto por e-mail.
- *Reddit*.
- Eventos *offline* (0=No; 1=Parcialmente; 2=Sí):
 - Reuniones periódicas de líderes con simpatizantes.
 - Mesas redondas.
 - Foros de debate.
 - Grupos de trabajo.
 - Jornadas informativas.
 - Congresos.
 - Otros (indicar).
- Otras iniciativas (indicar).
 En el caso de que una actividad encaje con varios de los eventos propuestos, se incluirá en el apartado de Otros y se explicará.

Comentarios.

BLOQUE III. DECISIÓN Y COLABORACIÓN

Presencia en los estatutos y/o en los valores ideológicos (0=No; 1= Parcialmente; 2=Sí)

- La toma de decisiones y la colaboración aparecen en los estatutos de partido.

- Existe algún reglamento o código de conducta para explicar los procesos de este tipo.

TOMA DE DECISIONES

1. Democracia interna (0=No; 1=Parcialmente; 2=Sí)

- Como mínimo, existe un proceso para elegir al candidato a la Presidencia del Gobierno.
- Existen procesos para otras candidaturas.

(0= No existe;

1=Abierto a los afiliados; 2=Abierto a la ciudadanía que se quiera registrar):

- Consultas ciudadanas.
- Recogidas de firmas.
- Aplicaciones:
 - *NVotes*.
 - *Appgree*.
 - Otros (indicar).
- Otras iniciativas.

En el caso de que una actividad encaje con varios de los eventos propuestos, se incluirá en el apartado de Otros y se explicará.

Comentarios.

COLABORACIÓN

1. Iniciativas colaborativas (0= No existe; 1=Abierto a los afiliados; 2=Abierto a la ciudadanía que se quiera registrar):

- Colaboración en la elaboración de programas electorales.
- Buzón de quejas y sugerencias. En el caso de que lo que exista sea un buzón de correo electrónico que se utiliza para varias funciones, se valorará con un 1.
- Encuestas.

- Envío de materiales (fotos, vídeos, textos): Existe algún sistema para enviar materiales al partido político.
- Recaudación de fondos online/ Donativos.
- *Crowdsourcing*.
- Enlace a aplicaciones o herramientas que hayan reutilizado datos del partido.
- Colaboración en campañas electorales.
- Eventos *offline*:
 - Laboratorios de innovación.
 - Talleres de trabajo.
 - Otros.
- Herramientas wiki en alguna parte de la página web.
- Acción social: Los partidos políticos lanzan convocatorias para que los simpatizantes colaboren en proyectos de acción social de diferente índole.
- Redes sociales: Animar al electorado a utilizar hashtags o elementos en redes sociales para promocionar el partido. En este caso, se valorará con un 1 si animan a utilizar estos hashtags y con un 2 si existe una red organizada dentro del partido, ya sea para una campaña concreta o no.
- Otros (indicar).
 En el caso de que una actividad encaje con varios de los eventos propuestos, se incluirá en el apartado de Otros y se explicará.

Comentarios.

3. Entrevistas semiestructuradas en profundidad a los responsables de los partidos políticos

A) Organización del partido:

1. ¿Cuántas personas se dedican en el partido a gestionar la transparencia?
2. ¿Cómo se organiza el partido en este sentido (rutinas, funcionamiento, trabajo diario...)?
3. ¿Utilizan algún sistema y/o programa informático?
4. ¿Cuentan con algún reglamento o código de prácticas para regular la transparencia?
 - a. Respuesta afirmativa: ¿En qué consiste? ¿Facilita la actividad?
 - b. Respuesta negativa: ¿Cree que es una tarea pendiente? ¿Lo ve necesario y/o pertinente?
5. ¿Aporta alguna ventaja en el día a día del partido el desarrollo de la transparencia?
6. ¿Qué problemas o inconvenientes han surgido como consecuencia de la transparencia?
7. ¿Han detectado alguna petición por parte de la ciudadanía respecto a la transparencia de su partido? ¿Cuál es la sensación general que detectan?
8. ¿Cree que es importante cumplir con los índices de transparencia de organizaciones como Transparencia Internacional?

B) Transparencia como parte del ideario del partido político:

1. ¿Cómo define la transparencia?
2. ¿Considera que la transparencia es uno de los ejes de su partido?
3. ¿Cuáles son las motivaciones de su partido para fomentar la apertura de información, la transparencia y la rendición de cuenta?
4. Cuando su partido desarrolla la transparencia, ¿qué consecuencias directas cree que puede tener?

5. ¿Qué opina de la legislación actual de la transparencia?
6. ¿Cómo considera que es la situación de la transparencia en España?
7. ¿Cuál es su opinión respecto a la transparencia de los partidos políticos españoles?
8. ¿Cuál considera que es la posición de su partido en cuanto a transparencia respecto al resto de partidos?
9. ¿Cree que es necesario un órgano sancionador para regular la transparencia tanto de instituciones como de partidos políticos?

C) El futuro de la transparencia en España:

1. ¿Su partido cuenta con algún proyecto o plan para seguir desarrollando la transparencia?
2. ¿Pretende su partido proponer alguna reforma legal para el progreso de la transparencia?
3. ¿Qué medidas ve necesarias para que la transparencia siga creciendo?
4. ¿Prevé alguna innovación en el campo de la transparencia en los próximos años?
5. ¿Considera que en unos años habrá crecido el nivel de transparencia de los partidos políticos en algún sentido?

4. Análisis de las propuestas programáticas electorales de los partidos políticos

Partido		
Número de veces que se mencionan las palabras clave	Transparencia	
	Transparente	
	Rendición de cuentas	
Número de iniciativas de los partidos políticos relacionadas con la transparencia		
Copia de las medidas de los programas electorales que tienen que ver con la transparencia		

5. Análisis de las iniciativas parlamentarias de los grupos del Congreso de los Diputados sobre transparencia

Título de la iniciativa	
Fecha	
Tipo de iniciativa	
Grupo parlamentario que la ha realizado	
¿Trata de modificar la actual Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno? (sí, no)	
Breve descripción de la iniciativa (100-200 palabras)	

6. Entrevista en profundidad a Javier Amorós Dorda, presidente en funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

A) Percepción de la transparencia de los partidos políticos

1. ¿Cree que ha evolucionado la transparencia de los partidos políticos en los últimos años? ¿Cómo la valora?
2. ¿Cree que ha aumentado el interés de los partidos políticos por fomentar la transparencia?
En caso afirmativo: ¿En qué lo ha percibido? ¿A qué cree que se debe?
3. ¿Piensa que también se ha convertido la transparencia en una estrategia de comunicación para los partidos políticos?
4. ¿En qué puede beneficiar la transparencia a las formaciones?
5. La percepción de la población sobre la transparencia de los partidos políticos es muy negativa, sin embargo, ha habido escasísimas reclamaciones (7) al Consejo de Transparencia dirigidas a las formaciones. ¿A qué cree que se debe?
6. ¿Cuáles son los aciertos y fallos de los partidos políticos en cuanto a la transparencia?
7. ¿Cree que el personal de los partidos políticos está suficientemente formado en transparencia? ¿Qué aspecto necesitan reforzar?
8. ¿Cree que los responsables de los partidos políticos están concienciados sobre la importancia de la transparencia?
9. ¿Cuáles cree que son las principales dificultades de las formaciones?
10. ¿Por qué cree que la transparencia debe manifestarse en Internet?
11. ¿Cuál debe de ser el papel de la ciudadanía? ¿Y el de los medios de comunicación?

B) Organización

1. ¿Cuáles son las funciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en cuanto a los partidos políticos?
2. ¿Qué objetivos tiene el Consejo en relación a las formaciones políticas?
3. ¿Puede describir en términos generales qué hace el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para fomentar la transparencia de los partidos políticos?
¿Cuáles son las actividades más importantes que realiza el Consejo?
4. ¿Tienen algún plan o programa de actividades previsto en este sentido?
5. ¿Alguna vez han hecho recomendaciones de algún modo a los partidos políticos?
6. ¿Cree que el Consejo de Transparencia necesita alguna mejora? ¿Y en cuanto a la forma en la que trabaja con los partidos políticos?
7. ¿Qué puede decir del personal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno?
¿Cómo están formados, son suficientes, qué funciones tienen...?
8. ¿Cuál debe de ser la meta a alcanzar del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno durante los próximos años?
9. ¿Existen dificultades para actuar con independencia? ¿Alguna vez han recibido presiones?

C) Normativa y evaluación de la transparencia

1. ¿La metodología MESTA se aplica también a los partidos políticos?
2. ¿Me puede describir en qué ha consistido la elaboración de esta metodología?
¿Han contado con las formaciones?
3. ¿Cómo funciona la metodología MESTA? ¿Cuál cree que son sus puntos fuertes?
4. ¿Qué opina respecto a los diferentes rankings e índices de transparencia que realizan organizaciones como Transparencia Internacional?
5. ¿Cuál es su posición respecto a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno?
6. ¿Considera suficientes las exigencias de la norma? ¿Y las de los partidos políticos?
7. ¿Cree que la norma necesita alguna reforma?

8. ¿Opina que las peticiones de información deben dirigirse solo a las instituciones o se deberían extender también a otros sujetos (como partidos, sindicatos)?
9. ¿Piensa que es necesario un órgano sancionador para que mejore la transparencia?

D) Pronóstico y oportunidades de futuro:

1. ¿Tienen algún plan en relación al fomento de la transparencia de los partidos políticos de cara al futuro? ¿Y respecto a otros organismos?
2. ¿Qué camino cree que van a seguir las formaciones?

7. Análisis de las noticias sobre la transparencia de los partidos políticos en cibermedios

A. Identificación del medio

1. El País
2. El Mundo
3. El Confidencial
4. El Diario

B. Fecha

C. Enlace

D. Autoría

1. Autor/es individual/es (indicar nombre)
2. Sin indicar
3. Agencia (indicar cuál)

E. Tipo de pieza

1. Pieza informativa
2. Reportaje
3. Entrevista
4. Artículo de opinión
5. Editorial
6. Tribuna
7. Otros (indicar)

F. Fuentes (Nora Paul, Kathleen A. Hansen y Longman, 2003)

- Institucionales
- Personales
- Documentales
- Periodísticas
- Expertas
- Otras

G. Presencia de elementos gráficos

1. Gráfico con datos

2. Fotografía
3. Gráfico
4. Vídeo
5. Ninguna
6. Otros

H. Menciona la Ley de Transparencia española o de alguna Comunidad Autónoma:

1. Sí (indicar cuál=
2. No

I. Si menciona una Ley de Transparencia, su valoración es:

0. No aplica
1. Positiva
2. Negativa
3. Neutra

J. Hace alguna valoración de la apertura informativa de los partidos políticos

1. Sí (indicar cuáles)
2. No

K. Si valora la apertura informativa de los partidos políticos, esta valoración es:

0. No aplica
1. Positiva
2. Negativa
3. Neutra

L. Menciona algún caso de corrupción y/o acusaciones de financiación ilegal

1. Sí
2. No

M. En caso afirmativo, mencionar de qué partido es el afectado por las acusaciones:

1. PP
2. PSOE
3. C's
4. Podemos
5. Otros

N. Menciona algún ranking de transparencia

1. Sí (indicar cuál)
2. No