

#RET

Revista Española de la Transparencia

Núm. 7. Segundo Semestre 2018

ISSN 2444-2607. Págs. 125-141



Beatriz Martínez Isidoro
Universidad Complutense de Madrid¹

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?



RECIBIDO: 27 de noviembre de 2018
ACEPTADO: 31 de diciembre de 2018

RESUMEN: El presente artículo es un trabajo de investigación elaborado con las conclusiones de los informes² de Fundación Compromiso y Transparencia sobre la transparencia voluntaria de los partidos políticos españoles, con representación en el Congreso de los Diputados, y el propio análisis de la autora sobre la información publicada por estos mismos partidos a través de sus páginas web.

El objetivo es poner en relieve la información que hacen pública los partidos políticos de manera voluntaria sobre el cumplimiento de sus programas electorales y demostrar así el compromiso (o su falta) de los partidos políticos con respecto a sus propuestas electorales. En este sentido, el estudio se enfoca en la información que acompaña a los programas electorales para determinar si es suficiente y adecuada para permitir que los votantes tomen decisiones bien informados durante la campaña electoral. Del mismo modo, se quiere demostrar que la información disponible para el ciudadano no le permite comprobar la viabilidad real de las propuestas y que tampoco se hace pública la información pertinente durante y al final de las legislaturas, para conocer el grado de cumplimiento de los partidos con respecto a sus programas electorales que presentaron para ser votados.

¹ Periodista e investigadora especializada en transparencia política y gubernamental. Profesora asociada de la Sección Departamental de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y Coordinadora académica del Máster de Transparencia y Acceso a la Información de la UCM.

² Fundación Compromiso y Transparencia publica anualmente el informe *Transparencia, el mejor eslogan* desde 2012 hasta el último con fecha de septiembre de 2018, siendo en total siete estudios de análisis de la transparencia de los partidos políticos españoles a través de sus webs.

PALABRAS CLAVE: Comunicación, Política, Transparencia, Accountability, campaña electoral, programas electorales.

CONTENIDOS: 1. La transparencia de los partidos políticos. - 2. La evolución de la transparencia de los partidos políticos. - 3. Los programas de los partidos políticos, no son transparentes. - 4. Exactamente, ¿qué es un programa electoral? - 5. La problemática de los programas electorales. - Bibliografía.

The Transparency of the electoral programs:

Commitments or fiction?

ABSTRACT: This communication is a research paper prepared with the conclusions of the Commitment and Transparency Foundation reports on the voluntary transparency of Spanish political parties, with representation in the Spanish Parliament, and the author's own analysis of the published information for these same parties through their web pages.

The objective is to highlight the information made public by the political parties voluntarily about the fulfillment of their electoral programs and thus demonstrate the commitment (or lack thereof) of the political parties with respect to their electoral proposals. In this sense, the study focuses on the information that accompanies the electoral programs to determine if it's sufficient and adequate to allow voters to make informed decisions during the electoral campaign. In the same way, it's wanted to demonstrate that the information available for the citizen doesn't allow him to verify the real viability of the proposals and that the relevant information isn't made public during and at the end of the legislatures, to know the degree of compliance of the parties with respect to their electoral programs presented to be voted.

KEYWORDS: Communication, Political Science, Transparency, Accountability, election campaign, electoral programme.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

1. LA TRANSPARENCIA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La última edición del informe *Transparencia, el mejor eslogan* realizada por Fundación Compromiso y Transparencia en septiembre de 2018 presentó importantes novedades sobre la información que hacen pública los partidos políticos a través de sus páginas web³.

Una de las más notables y que cabe destacar sobre las demás es la inclusión de un nuevo indicador que exige a las formaciones políticas con representación en las Cortes Generales a dar información sobre sus entidades vinculadas. Esta nueva exigencia en el análisis de la transparencia de los partidos políticos nace de la observación de que, si bien la mayoría de los partidos analizados tienen vinculadas orgánicamente una o varias entidades como fundaciones o asociaciones, algunos partidos sí se esfuerzan por dar este tipo de información con un alto grado de visibilidad, mientras que otras organizaciones de la muestra no hacen ninguna mención a este dato. En este sentido, la Fundación consideró que esta nueva exigencia podía cumplir con un doble objetivo: reconocer el esfuerzo de las organizaciones políticas que hacen pública esta información relevante y animar a aquellas que no lo hacen a seguir el ejemplo de la buena práctica.

El dato más positivo del último análisis de la Fundación es que por primera vez desde que se realiza este estudio, los partidos políticos que han obtenido la categoría de "Translúcidos" superan al número de partidos con categoría de "Opacos". En este sentido, cabe señalar que 15 partidos de una muestra de 23- lo cual supone más de la mitad- han mejorado sus puntuaciones con respecto al año anterior, siendo Coalición Canaria y Nueva Canarias las formaciones que presentan las mejoras más notables, al conseguir 10 puntos más que en la edición anterior del informe. Esta mejora ha permitido a ambas formaciones cambiar de categoría radicalmente y, en el caso de Coalición Canaria, casi logra estar entre los partidos de categoría "Transparente".

Desde luego, los partidos políticos han demostrado en este último análisis que la transparencia está en sus agendas, gracias a los cambios positivos que se han visto y los buenos resultados con respecto a ediciones pasadas. La tendencia general es que cada vez mejoran sus niveles de cumplimiento y publican más información relevante. Sin embargo, esta mejora sigue siendo muy lenta y no es lineal, como se puede apreciar en el historial de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

³ Informes de Transparencia, el mejor eslogan 2017, 2016 y 2015. Disponibles en: <https://www.compromisoytransparencia.com/>

Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos por áreas e indicadores

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1. Quienes Somos	83%	78%	83%	83%	71%	71%	67%
1.1 Historia del partido	93%	78%	83%	83%	55%	56%	43%
2.2 Ideas y valores	73%	78%	83%	83%	86%	87%	91%
2. Gobierno	22%	29%	31%	41%	32%	45%	48%
2.1 Acta fundacional	13%	11%	11%	6%	9%	9%	9%
2.2 Estatutos	47%	55%	72%	78%	59%	83%	83%
2.3 Código ético	7%	22%	11%	39%	27%	43%	61%
2.4 Información sobre entidades vinculadas	-	-	-	-	-	-	39%
3. Estructura directiva	20%	35%	28%	29%	30%	35%	32%
3.1 Organigrama	-	11%	17%	11%	9%	13%	17%
3.2 Perfil de los cargos directivos	33%	28%	22%	33%	45%	43%	26%
3.3 Órganos y competencias	27%	66%	44%	44%	36%	48%	52%
4. Personas	13%	11%	33%	24%	21%	19%	32%
4.1 Nombre y perfil de los cargos electos	27%	11%	33%	28%	32%	26%	48%
4.2 Declaración de bienes y rentas	-	11%	33%	28%	23%	17%	30%
4.3 Retribuciones salariales cargos electos	-	-	-	17%	9%	13%	17%
5. Afiliados	42%	49%	46%	48%	44%	48%	52%
5.1 Número	-	-	6%	6%	5%	9%	30%
5.2 Derechos y obligaciones	27%	55%	33%	39%	27%	35%	26%
5.3 Canales de comunicación	100%	94%	100%	100%	100%	100%	100%
6. Programa	53%	47%	64%	64%	28%	32%	30%
6.1 Políticas y Medidas	87%	84%	94%	100%	77%	83%	87%
6.2 Cuantificación económica	-	-	-	-	0%	4%	4%
6.3 Explicación Reformas Constitucionales	-	-	-	-	0%	0%	0%
6.4 Persona responsable	20%	11%	33%	28%	36%	39%	30%
7. Cumplimiento	9%	7%	17%	13%	14%	7%	10%
7.1 Informe de gestión	7%	0%	6%	6%	5%	4%	13%
7.2 Propuestas e iniciativas en relación con el programa	20%	22%	44%	33%	36%	17%	17%
7.3 Informe cumplimiento (partidos de gobierno)	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
8. Información económica	3%	14%	21%	40%	29%	42%	56%
8.1 Balance y cuenta de resultados	7%	22%	33%	56%	45%	56%	74%
8.2 Memoria explicativa	-	-	17%	28%	23%	35%	35%
8.3 Desglose de fuentes de ingresos	7%	28%	33%	56%	45%	56%	74%
8.4 Desglose de los gastos	7%	28%	33%	56%	45%	56%	74%
8.5 Informe de auditoría	0%	0%	0%	0%	0%	4%	0%
8.6 Préstamos y créditos de la organización	-	6%	17%	39%	14%	43%	52%
8.7 Informe del Tribunal de Cuentas	0%	0%	11%	44%	*33%	*46%	*81%

*De los 23 partidos que componen la muestra de este análisis, solo 16 están obligados a tener publicados este informe: C'S, CC, CCO, EH, ERC, EUPV, FAC, IU, NC, PA, PNV, PP, PSC, PSOE, P y UPN.

Fuente: informe *Transparencia, el mejor eslogan 2017*.

<https://www.compromisoytransparencia.com/publicaciones-e-informes/informes>

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Este hecho hace desconfiar de la verdadera voluntad de los partidos con respecto a la transparencia, ya que parece que siguen percibiendo este principio como una obligación impuesta por un agente externo, en vez de interiorizarlo como un modo de actuación, inherente a su condición de servidor público⁴. Sobre este aspecto, Jesús Lizcano destacaba en su artículo *Más transparencia electoral*⁵, la necesidad de una mayor rendición de cuentas de los partidos políticos, sobre todo durante la época electoral, afirmando que "los partidos en lugar de informar hacen una vasta propaganda y un postureo político que no hace sino indignar a los ciudadanos" y pone como ejemplo el compromiso de 12 partidos políticos españoles con Transparencia Internacional para "introducir en los distintos niveles educativos materias y contenidos éticos, de valores y contra la corrupción". Este compromiso fue hecho en 2015, no obstante, Lizcano Álvarez recuerda en su publicación que "ni unos ni otros han hecho nada por cumplir este importante compromiso, lo que es una muestra de ese postureo electoral que denunciábamos desde hace tiempo".

2. LA EVOLUCIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La Fundación Compromiso y Transparencia lleva ocho años aplicando y desarrollando su metodología de análisis de transparencia, basada en una serie de indicadores de información que las fundaciones y partidos políticos hacen pública a través de sus páginas webs. Este análisis mide el esfuerzo que voluntariamente hacen estas organizaciones para rendir cuentas de su gestión y actividades. Además de la información considerada relevante, gracias a las áreas e indicadores de información exigidos por la Fundación, también se mide el modo de hacer públicos los contenidos mediante los denominados "Principios de transparencia"⁶ que consisten en los siguientes:

1. Visibilidad: consiste en facilitar el contenido de manera sencilla por estar situado en un lugar visible en las páginas webs. El contenido debe encontrarse fácilmente dentro del portal, siendo el "recorrido" del usuario rápido e intuitivo para encontrar la información que busca.

2. Accesibilidad: el contenido debe estar abierto al público, es decir, que no sea necesario tener un permiso o registro para poder consultarlo. Un ejemplo de aplicación de este principio es que los estatutos del partido no estén disponibles

⁴ Para profundizar sobre las medidas de regeneración y transparencia en relación a los partidos políticos, véase el artículo de Gema Sánchez Medero publicado en 2018 en el libro colectivo *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia* de la Editorial Comares.

⁵ Artículo publicado en el diario El País el 9 de abril de 2019. https://elpais.com/elpais/2019/04/09/opinion/1554826020_654061.html

⁶ *Transparencia, el mejor eslogan 2017*. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas. <https://www.compromisoytransparencia.com/publicaciones-e-informes/informes>

únicamente en el área de afiliados, siendo necesario afiliarse al partido para poder consultarlos.

3. Actualidad: los contenidos y datos publicados deben estar al día, de manera que la información refleje la situación actual de la organización. En el caso de la información económica debe hacer referencia al último ejercicio cerrado legalmente.

4. Integralidad: este principio exige que la información debe ser completa y evitar publicaciones parciales o a medias. Un ejemplo de este principio es que la información de los perfiles de los cargos directivos o electos debe estar completa y detallada en todos los perfiles, no solo en algunos, mientras que otros perfiles se publican de manera incompleta o poco detallada.

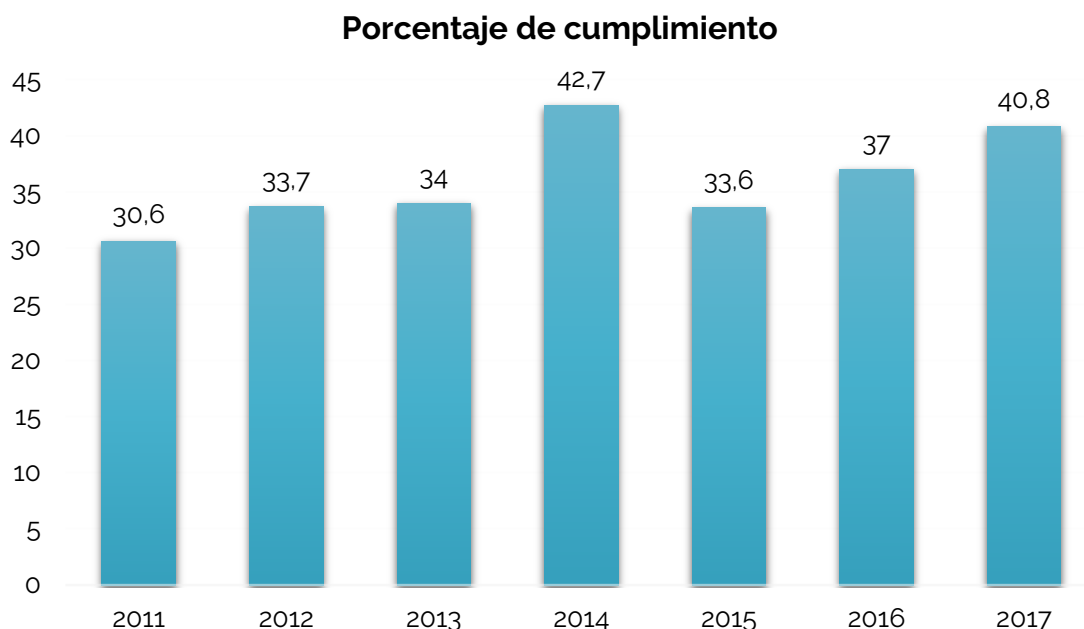
¿Por qué se aplican estos Principios de transparencia? Como explica el filósofo coreano-alemán Byung-Chul Han en su publicación *La sociedad de la transparencia* (2013), "el aumento de información y comunicación no esclarece por sí solo el mundo". El formato de las páginas web permite publicar cantidades ingentes de información, por lo que se hace necesario medir el modo en que se expone la información al público para comprobar el compromiso de la organización por rendir cuentas y ser transparentes. En este sentido, cabe recordar que la masa de información expuesta sin un criterio adecuado puede tener efectos contrarios a la transparencia como la infoxicación o la desinformación.

La aplicación de estos principios evita el "postureo electoral" que menciona Lizcano Álvarez, ya que permiten poner en relieve que la transparencia no solo consiste en volcar datos y contenidos en las webs, sino que deben existir unos criterios de publicación que faciliten a los *stakeholders* encontrar la información relevante de la organización. Estos criterios exigidos demuestran si la organización realmente está comprometida con la transparencia o, por el contrario, simplemente hace público determinados contenidos sin orden, ni concierto, en un intento de aparentar lo que no es.

En este punto, y analizando los resultados que viene ofreciendo Fundación Compromiso y Transparencia desde 2012, se ha realizado un gráfico con el promedio del cumplimiento de los partidos analizados en la muestra del informe *Transparencia, el mejor eslogan*. Los resultados se muestran en la *Ilustración 1*, donde se aprecia que la evolución de la transparencia de los partidos políticos comenzó en un 30% y lentamente alcanzó un máximo del 42% en 2014. En el análisis del año 2015, el cumplimiento cayó hasta el 33%, remontando poco a poco cada año y volviendo a subir hasta el último año analizado de 2017 en el que se ha vuelto a alcanzar el 40%.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Ilustración 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos españoles



Fuente: datos extraídos de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

Leyenda: Los números de la vertical izquierda corresponden a los porcentajes promedio del cumplimiento del total de la muestra del análisis. Los números bajo las barras corresponden a los años en que se realizaron los análisis de transparencia.

Según las conclusiones de los informes *Transparencia, el mejor eslogan*, los partidos políticos no muestran una evolución positiva lineal. Este hecho se debe principalmente a que cada año algunas páginas web presentan modificaciones con mayor o menor acierto. En los casos de las modificaciones con acierto sucede que los partidos deciden aplicar algunos indicadores tanto del análisis de Fundación Compromiso y Transparencia, como las exigencias de otras organizaciones como Transparencia Internacional. Por otra parte, los casos de las webs que de un año para otro presentan peores resultados, se dividen en dos grupos: aquellas webs que ha sido modificadas pero cuyos cambios no siguen criterios de transparencia y, por lo tanto, la nueva información publicada no resulta relevante para conocer la situación del partido, en detrimento de la que sí lo es; y las webs que no han sido modificadas en nada, provocando la desactualización de los contenidos e incumpliendo con el "Principio de actualidad".

En cuanto a la caída en picado del nivel de cumplimiento de los partidos políticos en 2015, las razones que lo explican son diferentes a las anteriormente expuestas. En primer lugar, cabe recordar que el criterio de Fundación Compromiso y Transparencia para seleccionar a los partidos políticos analizados es que tengan

representación en las Corte Generales. En el año 2015 la muestra del análisis de Fundación Compromiso y Transparencia cambió debido a los resultados de las elecciones generales celebradas ese mismo año. Los cambios se tradujeron en el aumento del número de partidos analizados, la expulsión de UPyD de la muestra y la inclusión de nuevas formaciones. Sin embargo, el aumento de la muestra conllevó un descenso del cumplimiento debido a que los nuevos partidos analizados aportaron más resultados negativos que positivos con respecto al nivel de transparencia, lastrando el promedio del cumplimiento.

En la *Ilustración 2* se exponen los resultados del cumplimiento promedio de las áreas de información del informe *Transparencia, el mejor eslogan*. Si se observa el cumplimiento de los partidos, se puede ver la principal razón de este artículo y la pregunta del título: los programas de los partidos políticos ¿suponen un compromiso o son propuestas basadas en la ficción?

En el análisis de 2015, se introdujeron dos nuevos indicadores de información con el objetivo de elevar el nivel de exigencia a la transparencia voluntaria de los partidos políticos. Estos nuevos indicadores afectaban principalmente a la información sobre los programas electorales, inspirados por el *Decálogo de un programa electoral* de la Fundación Transforma España⁷. Con esta nueva exigencia se instaba a los partidos a demostrar que las propuestas y promesas de gobierno habían sido elaboradas de manera reflexiva, exigente, comprometida y realista, de modo que pudieran garantizar su cumplimiento cuando tomen posesión de cargos públicos.

En la *Ilustración 2* se puede observar claramente cómo el área de programa descende drásticamente en su cumplimiento del año 2015, ya que ninguno de los partidos de la muestra publicaba información relativa a la *Cuantificación económica de las principales medidas y políticas*⁸ de su programa electoral, ni tampoco facilitaba datos sobre "las reformas constitucionales, institucionales y legales"⁹ de las mismas. Por otra parte, el dato más abrumador con respecto a esta exigencia del informe es que dos años más tarde, los partidos políticos siguen sin aportar información sobre los criterios o mecanismos que utilizan para la elaboración de sus propuestas y promesas de acción de gobierno.

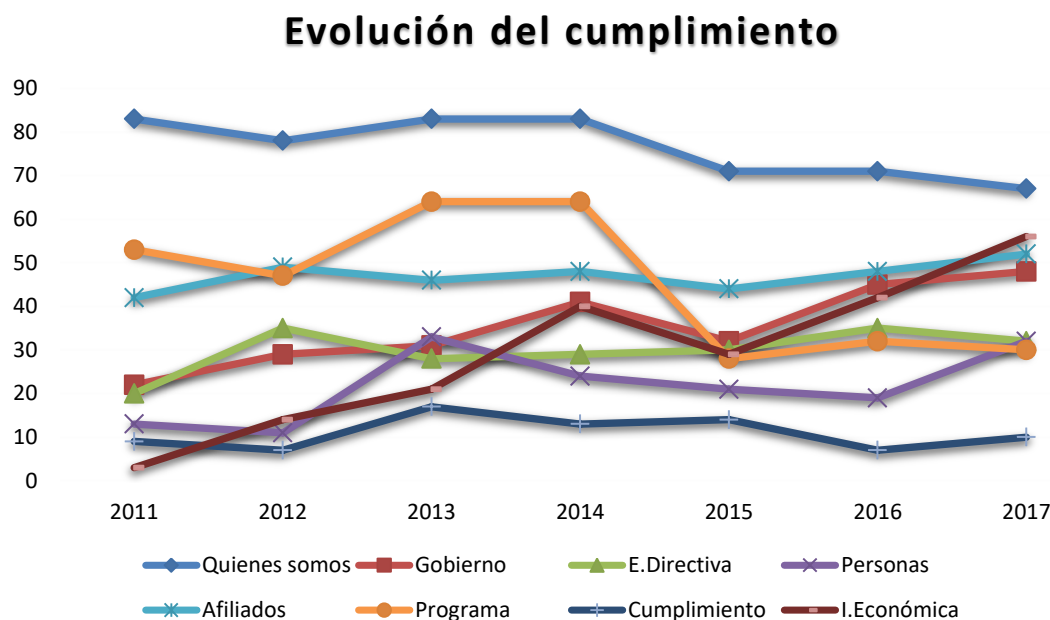
⁷ Coherencia económica de los programas electorales. Informe de Fundación Transforma España. Disponible en: <http://ftransformaespana.es/milo-portfolio/coherencia-economica-de-los-programas-electorales/>

⁸ Indicador 6.2. Cuantificación económica de las principales medidas y políticas: "El programa deberá contener la cuantificación económica de las principales medidas electorales que impliquen gasto o inversión pública, y explicar el cuadro de financiación previsto para garantizar su ejecución". Transparencia, el mejor eslogan 2017. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

⁹ Indicador 6.3. Explicación de las reformas constitucionales, institucionales y legales: "El programa deberá identificar y explicar los procesos legales y legislativos necesarios, así como las principales reformas constitucionales e institucionales necesarias para implementar el conjunto de políticas y medidas propuestas". Transparencia, el mejor eslogan 2017. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Ilustración 2. Evolución del cumplimiento por áreas de información



Fuente: datos extraídos de la *Tabla 1. Evolución de la transparencia de los partidos políticos por áreas e indicadores*.

Leyenda: Los números de la vertical izquierda corresponden a los porcentajes de cumplimiento de las áreas de información del análisis. Los números de la horizontal bajo las líneas corresponden a cada año en que se realizaron los análisis de transparencia. Cada línea de color es un área de información que analiza el informe de Fundación Compromiso y Transparencia.

Sobre este aspecto, cabe señalar que una de las principales virtudes que se le atribuyen a la transparencia es que sirve de antídoto contra la corrupción y, por lo tanto, permite generar confianza en las organizaciones que actúan guiadas por este principio. La opacidad por el contrario propicia las circunstancias para que se den las malas prácticas, generando desconfianza sobre las actuaciones de las instituciones. Manuel Castells (2009: 279) en su libro *Comunicación y poder* afirma que "cuando los ciudadanos piensan que el gobierno y las instituciones políticas engañan de manera habitual, se está sembrando la semilla de la desintegración institucional", y pone como ejemplo el caso de los manifestantes argentinos que derribaron el gobierno en 2001 al grito de "¡Que se vayan todos!", refiriéndose a la clase política de Argentina.

3. LOS PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO SON TRANSPARENTES.

En el análisis de 2016, Fundación Compromiso y Transparencia sintetizaba cuáles eran las áreas más opacas de la política española con el apartado *Los siete pecados capitales de los partidos y fundaciones políticas*¹⁰, siendo uno de ellos los programas electorales. En concreto, Javier Martín Cavanna, uno de los autores del informe, calificaba a los programas como "un brindis al sol" debido a la falta de información objetiva que demostrara el compromiso y la rigurosidad de los partidos para elaborar las propuestas electorales.

En el informe *Transparencia, el mejor eslogan 2016*, la Fundación insta a los partidos políticos españoles a mejorar la calidad de sus programas electorales siguiendo las pautas del decálogo de Fundación Transforma España. Además del Decálogo mencionado, también se señalan las prácticas de otros países como Holanda, en el cual los programas de los partidos políticos son sometidos a un tipo de auditoría que examina las consecuencias económicas de las propuestas electorales. Este examen es llevado a cabo por la Oficina Central de Planificación -CPB, las siglas en holandés del organismo-, que desde al año 1986 analiza los programas electorales y hace público los resultados de su examen. Aunque en España no existe una entidad que cumpla con este cometido y, en principio, no debería considerarse como una necesidad, sí se considera relevante para recuperar la confianza en los partidos políticos que se comprometieran realmente con la transparencia, haciendo el esfuerzo de rendir cuentas sobre este aspecto.

Sin embargo, tras dos años de exigencia de Fundación Compromiso y Transparencia a los partidos políticos españoles, éstos continúan incumpliendo mayoritariamente con los indicadores 6.2 y 6.3 del análisis, y solo una formación de las 23 analizadas -Podemos-, hace el esfuerzo por cuantificar económicamente sus propuestas electorales.

Tabla 2. Cumplimiento del área de Programa

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
6. Programa	53%	47%	64%	64%	28%	32%	30%
6.1 Políticas y Medidas	87%	84%	94%	100%	77%	83%	87%
6.2 Cuantificación económica	-	-	-	-	0%	4%	4%
6.3 Explicación Reformas Constitucionales	-	-	-	-	0%	0%	0%
6.4 Persona responsable	20%	11%	33%	28%	36%	39%	30%

Fuente: Informe de *Transparencia, el mejor slogan 2017*.

¹⁰ *Transparencia, el mejor eslogan 2016*. Informe de transparencia en la web de los partidos y fundaciones políticas

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Además de la falta de información objetiva que debería acompañar los programas electorales para la rendición de cuentas, cabe señalar otros factores con respecto a los compromisos de los partidos políticos con su electorado. En este sentido, y observando nuevamente los porcentajes y resultados de la *Tabla 2*, llama especialmente la atención que el 100% de los partidos analizados y, por lo tanto, con representación en las Cortes Generales, no aportan información suficiente sobre las *Políticas y medidas propuestas con información suficiente*, correspondiente a los requisitos del indicador 6.1. Según se detalla en el informe, los partidos que no cumplen con este indicador se debe a que no explican con información suficiente las políticas ni las medidas que proponen, o que no hay información al respecto.

Sebastián Puig, analista e investigador especializado en tecnologías de la información y programas internacionales, explica en su artículo *¿Y si auditamos los programas económicos electorales?*, que esta situación podría mejorarse gracias a las auditorías de programas electorales, no solo en los términos que recomienda Fundación Compromiso y Transparencia, sino adoptando también algunas de las medidas tomadas por otros países como Australia o Irlanda. En su publicación¹¹, el analista explica que este proceso puede tener resultados de éxito si se cumplen una serie de condiciones: la voluntad de los partidos de concretar sus programas electorales con propuestas tangibles; tener una institución o instituciones reconocidas por todos los actores del proceso como "no partidistas" y que cuente con suficiente capacidad técnica y de personal para desarrollar la exigente tarea con rapidez y competencia; y un flujo adecuado de información entre las partes.

4. EXACTAMENTE ¿QUÉ ES UN PROGRAMA ELECTORAL?

Cuando Fundación Compromiso y Transparencia exige a los partidos políticos publicar y explicar sus *Políticas y medidas propuestas con información suficiente y objetiva*, no está exigiendo estrictamente la publicación del programa electoral, aunque este documento suele cumplir con los requisitos exigidos.

En este sentido, cabe preguntarse por la esencia y características propias de un programa electoral, comenzando por la cuestión de qué es. Según algunos expertos en márketing y comunicación política, como el consultor Isaac Hernández, el programa electoral se entiende como "una declaración de intenciones y el elemento de comercialización¹²" del partido sobre sus políticas. Es un documento estandarizado por su uso durante mucho tiempo y, aunque actualmente es de dudosa eficacia, se sigue utilizando para plasmar la ideología, valores y propuestas

¹¹ Artículo publicado en febrero de 2017 en Agenda Pública: <http://agendapublica.elpais.com/y-si-auditamos-los-programas-economicos-electorales/>

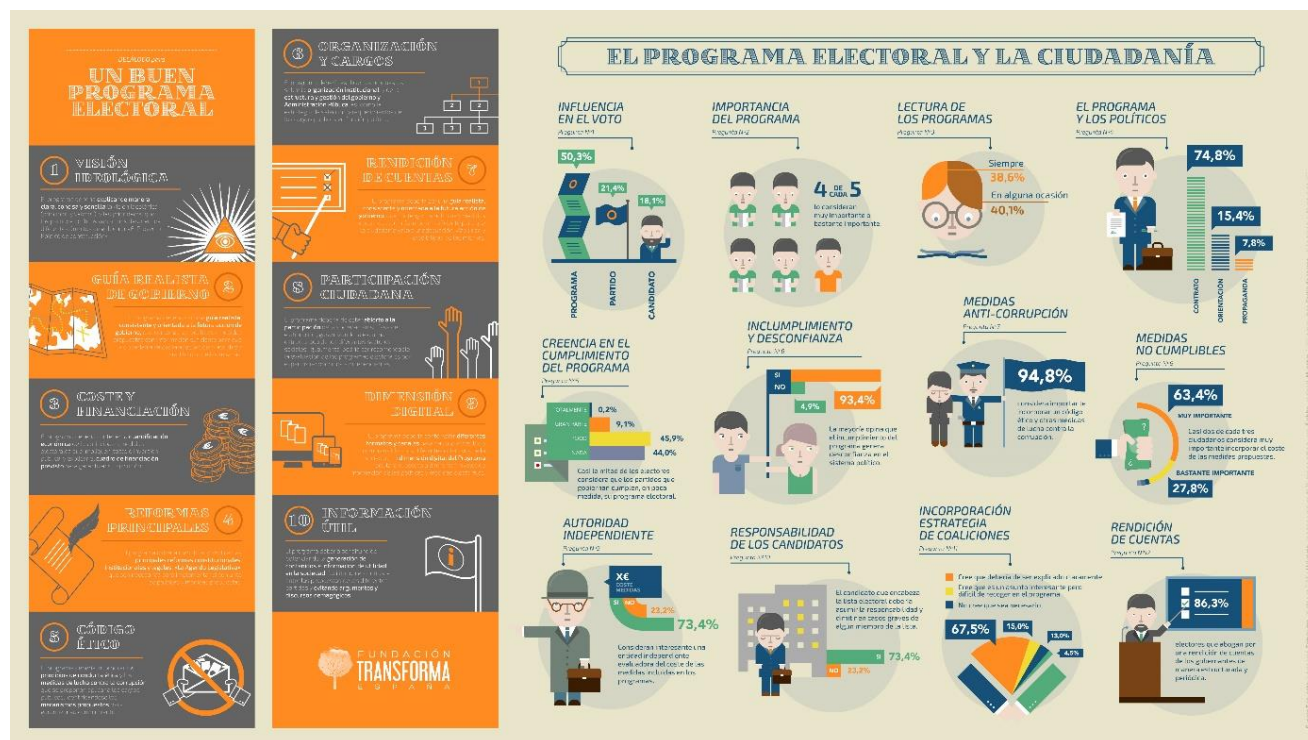
¹² Blog de Isaac Hernández (01/09/2018): <https://www.isaachernandez.es/marketing-politico/el-programa-electoral-ganador/>

de gobierno de un partido político, defendido por sus candidatos para conseguir el voto del electorado.

Para Fundación Compromiso y Transparencia, el programa es el “contrato social” que adquiere una organización política con sus votantes, puesto que, si los candidatos del partido salen electos, los votantes esperaran ver cumplidas las propuestas y promesas plasmadas en el programa electoral.

El estudio realizado por Fundación Transforma España reveló que sólo el 38% de los encuestados leía “Siempre” el programa electoral mientras que el 40% afirmaba leerlo “en alguna ocasión”. Con respecto a la percepción sobre el cumplimiento del programa, llama la atención que el 45% considera que los partidos que gobiernan cumplen “Poco” con el programa y el 44% considera que cumplen “Nada”¹³.

Ilustración 3. Infografía el Programa electoral y la ciudadanía



Fuente: Infografía realizada por Fundación Transforma España en 2015 con los datos del estudio realizado en colaboración con Sigma Dos de *Sondeo de opinión ciudadana sobre los programas electorales*.

¹³ Acceso al estudio de 2015 de la Fundación Transforma España: <https://ftransformaespana.es/milo-portfolio/sondeo-de-opinion-ciudadana-sobre-los-programas-electorales/>

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Si analizamos los programas electorales presentados por los partidos políticos españoles disponibles a través de sus webs, se observa que comparten las siguientes características:

- Documento en formato PDF.
- Extensión variable de una media de 100 páginas.
- En la mayoría de los programas se elaboran propuestas en base a las decisiones, promesas o políticas expuestas por otros partidos políticos con una valoración crítica destructiva de dichas propuestas.

Estas características se repiten en la mayoría de programas presentados por los partidos que obtuvieron representación en las Cortes Generales, pero algunos presentan matices que merecen ser mencionados.

En el caso del Partido Socialista Obrero Español –PSOE–, a través de su web se pueden conocer sus propuestas de manera resumida gracias a las secciones temáticas publicadas directamente en la web, a la vez que permite descargar el PDF de 387 páginas que compone su programa electoral completo.

En el caso del Partido Popular, su web solo ofrece la posibilidad de descargar sus programas electorales en formato PDF, siendo el último de 2016 de una extensión máxima de 226 páginas. Cabe señalar que el número de páginas de sus programas electorales ha ido menguando desde 2008.

Por su parte, Podemos y Ciudadanos muestran una clara preferencia por explicar a su electorado sus propuestas a través del formato digital. En el caso de Podemos también permite la descarga de su programa en formato PDF de 99 páginas con un diseño muy centrado en imágenes y muy gráfico (en el momento de su publicación fue criticado por parecer más un catálogo de tienda de muebles que un programa electoral), mientras que Ciudadanos solo apuesta por el formato digital con una sección de la web dedicada a las 350 propuestas que llama “Nuestro Proyecto”.

Estos cuatro partidos representan todas las fórmulas utilizadas por los partidos políticos con representantes en el Congreso de los Diputados. PNV y ERC se acogen al modelo del PP facilitando varios documentos PDF de extensiones relativas a las 200 páginas.

En Comú Podem, En Marea, Unión del Pueblo Navarro y Coalición Canaria, se acogen al modelo que se podría denominar como “híbrido” de PSOE y Podemos, que explica sus principales propuestas de manera sintética en una sección de la web y permitiendo a los usuarios descargar el programa completo en formato PDF con extensiones inferiores o cercanas a las 100 páginas.

El caso de Eh Bildu resulta más complicado de clasificar por dos razones: en primer lugar, por presentar un documento PDF de solo 15 páginas, que en comparación

con el resto de formaciones resulta extremadamente escueto; y segundo, que la opción digital que ofrece no es realmente una explicación en la web sobre sus principales propuestas, sino que publica un video de la presentación *powerpoint* del programa en PDF.

5. LA PROBLEMÁTICA DE LOS PROGRAMAS ELECTORALES.

El análisis de los programas publicados por los partidos políticos con representación en el Congreso de los Diputados y los resultados presentados por los diversos estudios de Fundación Compromiso y Transparencia, así como las aportaciones de Fundación Transforma España, revelan una serie de elementos comunes que deberían ser tenidos en cuenta por las formaciones políticas que pretendan adoptar la transparencia como un principio de actuación y no como una imposición circunstancial, limitándose a cumplir con las mínimas obligaciones y haciendo el menor esfuerzo posible.

1. En primer lugar, las características formales que presentan los programas electorales de los principales partidos políticos, no resultan atractivas para el electorado. Este hecho se traduce en que el tradicional documento en formato PDF y con una extensión aproximada de entre 100 a 200 páginas, no invitan a su lectura, mientras que el lenguaje utilizado para exponer los contenidos –propuestas y promesas–, en la mayoría de los casos resulta poco constructivo, debido principalmente a que en repetidos casos antes de exponer las propuestas políticas del partido, se procede a criticar y desvalorar las propuestas de otros partidos candidatos. Sobre este aspecto, cabe señalar que este tipo de discursos en los programas parece estar dirigido al electorado afiliado o convencido, reforzando sus ideas ya conocidas, mientras que los votantes indecisos, –ésos que en las encuestas de opinión suelen responden “No saben/ No contestan”–, este tipo de discursos puede tener un efecto contrario sobre ellos, ya que la crítica y el puramente propagandístico pueden ahuyentar o desmotivar a un electorado poco activo con respecto a la participación.
2. Los programas electorales presentados actualmente por los partidos políticos no son transparentes. Esta conclusión se basa en los dos estudios analizados de Fundación Compromiso y Transparencia y Fundación Transforma España. Ambas organizaciones han puesto en relieve que los partidos políticos no aportan información suficiente y objetiva en sus programas electorales para comprobar la viabilidad de sus propuestas, medidas y políticas, así como tampoco aportan información o datos que permitan la rendición de cuentas de sus compromisos electorales tras ocupar cargos de gobierno. Una medida de este tipo podría ser someter a la auditoría de una entidad externa la información y contenidos de los programas, como sugiere el experto Sebastián Puig (2017).

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

Con respecto a este punto, el estudio del profesor Joaquín Artés (2013), publicado en su artículo *Do Spanish politicians keep their promises?*, resulta especialmente interesante por analizar el cumplimiento de las promesas económicas de los principales partidos españoles -PP y PSOE- durante los comicios electorales entre 1989 y 2004. Entre los resultados de esta investigación, Artés afirma que "la mayoría de las promesas son cumplidas por el partido en gobierno", mientras que las "tasas de cumplimiento son mucho más bajas en los partidos de la oposición". En la actualidad, esta información no puede ser comprobada por el ciudadano que no es investigador, pues habiendo los medios y tecnologías de la información que permiten la información de manera rápida y sencilla, no se facilita para la consulta de la ciudadanía. Este hecho queda reflejado en los resultados del informe *Transparencia, el mejor eslogan 2016* donde se demuestra que ningún partido rinde o facilita datos o mecanismos para comprobar si el partido cumple con sus propuestas electorales.

3. Los partidos políticos españoles identifican la transparencia fundamentalmente con información económica. Esta premisa es confirmada por Fundación Compromiso y Transparencia en sus conclusiones sobre el análisis de la transparencia de los partidos políticos en 2016, donde afirma que "persiste la tendencia de los partidos políticos en identificar la transparencia con la publicación de la información económica, obviando la publicación de otras áreas de información tan relevantes como la relativa al *Cumplimiento* (10%), o a indicadores tan sensibles como *perfil de cargos públicos* (26%), *Informe de gestión* (13%), *Informe de autoría externa* (0%) o *Cuantificación económica de las propuestas electorales* (4%)". Sobre este aspecto, las conclusiones del último informe *Transparencia, el mejor eslogan 2017*, señala que el área más opaca continúa siendo la de *Cumplimiento*, ya que solo alcanza el 10%. De este modo, los indicadores de esta área como son el *Informe de gestión* o *Propuestas e iniciativas en relación con el programa*, apenas alcanzan el 20% de partidos que hacen pública esta información, siendo los partidos elegidos para representar a la soberanía del pueblo español en su parlamento.

Este hecho: el alto grado de opacidad sobre la información destinada a la rendición de cuentas, perpetúa la desconfianza de la ciudadanía sobre la falta de compromiso con el electorado y su verdadera voluntad de explicar a la sociedad cómo ejercen el poder delegado. En este sentido, José María Maravall (2013) reflexiona en su publicación *Las promesas políticas* sobre las críticas a la representación de los intereses de los ciudadanos como producto de las promesas realizadas en democracia, ya que considera que existen "cuestiones desconocidas", un hecho que incide de manera

determinante entre lo que se considera qué es la "teoría de la democracia" y "saber cómo operan las democracias realmente existentes".

4. Como conclusión final de este artículo, cabe contestar a la pregunta que se hace en el título con respecto a los compromisos políticos. La falta de información que se ha observado para rendir cuentas sobre las propuestas y promesas electorales, provoca la percepción de éstas como una serie de ideas basadas en la "ficción", sin base real y carentes de compromiso sobre su cumplimiento. En este sentido y como han expresado diversos autores (Lízcano, Belmonte), "la Transparencia" parece haber adoptado una especie de "postureo" o "moda" en boca de los políticos, siendo confundida fácilmente con la publicación masiva de información, sin sentido crítico, ni compromiso con la rendición de cuentas. Sobre este aspecto, se debe evitar la consideración de la transparencia con la "hiperinformación" y la "hipercomunicación" que describe el filósofo Han (2013), quien advierte que "cuanta más información se pone en marcha, tanto más intrincado se hace el mundo y la masa de información no engendra ninguna verdad¹⁴", sino todo lo contrario. Este hecho puede provocar que la ciudadanía desconfíe tanto o más de los efectos de la transparencia si se percibe que esta práctica no evita la corrupción o que sus efectos son limitados para conocer cómo se ejerce el poder y la soberanía delegada. Manuel Castells afirma en su publicación *Comunicación y Poder*, que la gente busca sinceridad y veracidad en la personalidad, la apariencia pública, el discurso y la conducta de sus líderes políticos (Castells, M. 2009: 380), de lo contrario se produce un efecto psicológico en la ciudadanía que deriva en la desafección política y en la desconfianza sobre el funcionamiento de las instituciones democráticas. Por lo tanto, la información publicada desde las organizaciones políticas y dirigida a la sociedad debe cumplir con el objetivo de esclarecer el funcionamiento de las organizaciones, la toma de decisiones y el cumplimiento de los compromisos adoptados, sobre todo durante la campaña electoral. De lo contrario, persistirá la percepción de que los programas están realizados para llevar a los electores al "huerto" de las urnas, con el único objetivo de que los partidos sean elegidos para los próximos cuatro años, pero sin verdaderas intenciones de cumplir con lo prometido.

¹⁴ Han, Byung-Chul. (2013): La sociedad de la transparencia.

La transparencia de los programas electorales ¿Compromisos o ficción?

BIBLIOGRAFÍA

Artés, J. (2011): Do Spanish politicians keep their promises? Artículo de Party Politics 19(1):143-158. Primera publicación online 22 de junio de 2011. Edición impresa en enero de 2013.

Castells, M. (2009): *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza Editorial.

Han, Byung-Chul. (2013): La sociedad de la transparencia. Barcelona. Herder Editorial.

Hernández Álvarez, I.M., (2018). Artículo publicado el 1 de septiembre de 2018. Blog: www.isaachernandez.es/blog

Lizcano Álvarez, J. (2018): Más transparencia electoral. Artículo en El País. Opinión. Publicado 9 de abril de 2019. Madrid. Disponible en: https://elpais.com/elpais/2019/04/09/opinion/1554826020_654061.html

Maravall, J. M. (2013): Las promesas políticas. Barcelona. Editorial Galaxia Gutenberg.

Puig, S. (2017): ¿Y si auditamos los programas económicos electorales? Artículo en El País. Agenda Pública. Artículo publicado en febrero de 2017. Madrid. Disponible en: <http://agendapublica.elpais.com/y-si-auditamos-los-programas-economicos-electorales/>

Sánchez Medero, G. (2018): "Transparencia y regeneración democrática en los partidos políticos", en Canales Aliende, J.M. y Valencia Sáiz, A., *Estrategias para la calidad y la regeneración de la democracia*, Granada: Comares.