Apertura y acceso a la información:

Una guía para partidos políticos

RED INNOVACIÓN

NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

APERTURA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN:
Una guía para partidos políticos

RED INNOVACIÓN

NDI
INSTITUTO NACIONAL DEMOCRATA
PARA ASUNTOS INTERNACIONALES

El Instituto Nacional Demócrata (NDI) se encuentra agradecido con el Doctor José Maria Paz
Administrador público y licenciado en ciencias políticas y gestión pública.

Diseño y diagramación
Luz Mery Avendaño
luzmeave@yahoo.es

Impresión:
Editorial Gente Nueva
Pbx: 320 21 88

Derechos de Autor Instituto Nacional Demócrata (NDI) 2016 Todos los derechos reservados. Algunas partes de este trabajo pueden ser reproducidas y/o traducidas para propósitos no comerciales provisto que el NDI sea reconocido como la fuente de este material y se le hayan enviado copias de cualquier traducción.

Contenido

Introducción	5
Transparencia	16
Rendición de Cuentas	17
Acceso a la Información Pública	18
Gobierno Electrónico	21
Gobierno Abierto, el libre mercado de datos públicos	22
Alianza para el Gobierno Abierto y Apertura Legislativa	24
Los partidos políticos y la transparencia	25
El financiamiento a los partidos políticos	26
La participación de la sociedad civil en el monitoreo a la transparencia según las normas internacionales	33
Rendición de Cuentas y Partidos Políticos	37
Sugerencias de buenas prácticas de Rendición de Cuentas para partidos políticos	38
Acceso a la información pública y partidos políticos	38
Internet y nuevas tecnologías para Partidos Políticos	44
Participación Ciudadana, un ejemplo a imitar: El Índice de Transparencia en Partidos Políticos de Chile Transparente	46
Estudio de caso: Brasil, Petrobras, la operación Lava Jato y el financiamiento a las campañas	47
Preguntas a Considerar	48

Introducción

Uno de los valores fundamentales para la democracia de hoy en día es la transparencia. Desde que los países de América Latina consiguieron salir de las dictaduras que los aquejaban en los años ochenta, existieron avances en términos democráticos e institucionales muy importantes, pero también ha habido problemas. La democracia y el ejercicio de la política se han visto ensombrecidos por grandes escándalos que produjeron desencanto con los partidos políticos y los propios políticos. En los últimos años, el fenómeno ya no es exclusivo de este continente sino también de muchas partes del mundo, los grandes movimientos de "indignados" en Europa o Sudamérica, son prueba de ello.

El desencanto con la política es un fenómeno complejo, su estudio requeriría un análisis desde muchas dimensiones; sin embargo, aquí lo haremos exclusivamente desde la noción de transparencia, porque creemos que ésta puede traer grandes beneficios a los partidos políticos, principalmente, recuperar la confianza de sus potenciales votantes y revalorizar la actividad política partidaria.

En estos tiempos, los electores realizan un proceso de evaluación constante de sus políticos, de sus representantes y de quienes aspiran a regir los asuntos públicos de un Estado; por eso, solo los partidos políticos que estén dispuestos a rendir cuentas de lo que hacen, a brindar información sobre sus gestiones ordinarias (de todos los días) y extraordinarias, (en los momentos electorales) podrán fortalecer su autoridad moral y política ante electores dispuestos a premiar o castigar su desempeño.

Los partidos políticos que actúen con transparencia y que limiten las conductas cuestionables de sus miembros, generarán una sensación de seguridad en el electorado aumentando las posibilidades de que entre estos electores, existan personas que apoyan las propuestas programáticas del partido y opten por elegir a sus candidatos como representantes.

En definitiva, un partido político que aspira a gestionar los intereses de la colectividad, debe estar dispuesto a desarrollar su cometido institucional de manera transparente para obtener una mayor legitimidad ante la ciudadanía.

Por estos motivos, este documento está dirigido a los líderes de partidos políticos, dirigentes, su militancia y todo aquel que esté interesado en la actividad de los partidos con énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, de acuerdo a las nuevas tendencias del presente, revolucionado por las nuevas tecnologías.

El documento se divide en una parte teórica y otra práctica. La primera parte contiene un breve y resumido recorrido a través de la historia de las ideas sobre el secreto y la transparencia a través del tiempo, sobre todo para refutar a los escépticos que creen que la transparencia o algunas de sus herramientas, como el acceso a la información pública, son solamente una moda pasajera cuando en realidad el concepto viene de muy antiguo y continúa evolucionando por medio del pensamiento, el desarrollo institucional, las normas internacionales y hoy más que nunca, a través de las tecnologías de información y comunicación que el internet pone al alcance de todas las personas.

La idea de transparencia de los actos públicos en contraposición a los secretos de Estado se desarrolló por medio de herramientas para hacerla efectiva, tales como la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, el Gobierno Electrónico y actualmente los datos abiertos (Open Data). El derecho internacional de los derechos humanos y las normas internas de los países incorporan de manera creciente estos conceptos como instrumentos jurídicos que reconocen derechos e imponen obligaciones.

Por otra parte, la transparencia en los partidos políticos está ampliamente vinculada al financiamiento de las campañas políticas, por lo que el documento intenta una explicación acerca de la importancia que tiene analizar este tema, acudiendo a la ayuda y opinión de importantes expertos de la región en la materia, refiriéndonos también a algunos de los avances legislativos en el derecho internacional y las leyes nacionales que comenzaron a incorporar a los partidos políticos como sujetos obligados a rendir cuentas y a entregar información sobre su financiamiento, independientemente de las fuentes de donde provienen los recursos.

Sin embargo, esperamos dejar claro también que la transparencia no solo está referida al manejo financiero en tiempos electorales y en tiempos no electorales, sino a una actitud permanente de ética, probidad, honestidad, libre de conflictos de intereses que pudieran arrojar cualquier manto de dudas sobre los partidos políticos.

En la segunda parte, tomamos como ejemplo los avances en las leyes de acceso a la información pública que han incluido como sujetos obligados a entregar información a los partidos políticos, algo que ocurre en México y Colombia, pero también el caso de Chile país donde han surgido interesantes propuestas para la transparencia de los partidos políticos e intentamos ofrecer unos criterios mínimos de información que debería estar siempre a disposición del público.

Esperamos que las sugerencias que aquí se presentan sean de utilidad para que las organizaciones políticas puedan implementar un régimen de transparencia que esté basado en el interés de ganar la confianza ciudadana y de los posibles electores, más allá de lo que digan las leyes dentro de cada país.

Finalmente, esta sección se complementa con algunas preguntas, y un estudio de caso práctico, que esperamos sirvan para complementar el análisis y reflexión necesarios que generen una nueva cultura política, más ética, transparente y abierta al público.

Primera parte

Breve historia de la relación entre transparencia, secreto y política

La idea de transparencia surge como una necesidad para dar respuesta a los problemas éticos que vienen aparejados al poder político. Desde que el hombre comenzó a organizarse en sociedad, siempre existió una tensa relación entre ética y política. Una de las razones para que esto ocurra, quizá la más importante, es que desde la aventajada posición de poder que posee el monarca o el gobernante, este puede ocultar muchas de sus acciones del conocimiento público, como si estuviera cubierto con un manto de invisibilidad que le permite actuar en secreto, fuera de los cánones morales aceptables.

De ahí la idea de transparentar, de hacer visible lo invisible en la acción política. Esta preocupación tiene más de dos mil cuatrocientos años de antigüedad y se ve reflejada en un mito que se encuentra en el libro II de la República de Platón, unos cuatrocientos años antes de Cristo.

Platón nos cuenta que Glaucón discutía con Sócrates sobre la idea de la justicia y la naturaleza de las personas. Se preguntaba si las personas buenas actuarían con justicia si tuvieran licencia para hacer lo que quisieran. Para esto recurre al mito de Giges, un pastor del reino de Lidia que luego de un terremoto encuentra en el fondo de una grieta un caballo de bronce en cuyo interior se encontraba el cadáver de un hombre que solamente tenía puesto un anillo. Giges se lo quita y luego descubre que este anillo le permite volverse invisible según como girara el engaste del mismo. Al darse cuenta del poder que tenía el anillo conquista a la mujer del rey y lo mata para tomar el poder[1].

Los antiguos griegos, descubrieron que quien detenta el poder puede actuar bajo el manto de la opacidad y el secreto, por eso fueron los mismos griegos quienes inventaron uno de los componentes de la transparencia: la idea de *rendición de cuentas,* a la que llamaron

[1] PLATÓN, *Diálogos IV.* (Introducción, Traducción y Notas por Conrado Eggers Lan), Gredos, Madrid, 1988. Pág. 107-108.

euthyna, obligando a los magistrados y funcionarios a pasar examen sobre la gestión de los fondos públicos y responder por sus acciones[2].

Las ideas de los filósofos y pensadores fueron evolucionando con reflexiones sobre los vicios y virtudes de la política a través de los siglos hasta llegar al siglo XVIII, el Siglo de las Luces, la época de La Ilustración, previa a la Revolución Francesa. Durante este siglo encontramos a un filósofo convertido en rey.

Este rey fue Federico II de Prusia, también conocido como Federico II el Grande (1712-1786), quien antes de convertirse en rey se había propuesto refutar las teorías del político y filósofo Florentino, Nicolás Maquiavelo (1469-1527), conocido por plantear con crudeza los problemas entre política y moral. Sin, embargo Federico, convertido en déspota ilustrado en su *Informe acerca del gobierno prusiano advierte que, a su juicio, "el secreto es una virtud tan esencial para la política como consustancial al arte de la guerra"*[3].

Si bien Federico II podía tener razón respecto a mantener secretos ciertos asuntos estratégicos en tiempos de guerra, parecía que había caído en la misma enfermedad que describe el mito de Giges, al considerar que todos los actos políticos debían mantenerse en secreto.

Sorprendentemente por aquellos mismos años, en 1776 aparece un sacerdote sueco-finlandés que encuentra la fórmula para contrarrestar la tendencia al secreto y la opacidad de los gobernantes. El sacerdote que también era diputado, se llamaba Anders Chydenius, e impulsó la Ley para la Libertad de Prensa y el Derecho de Acceso a las Actas Públicas" en Suecia.

Esta ley pionera en el mundo, al parecer no fue muy conocida en su tiempo y tardaría casi 200 años en ser replicada en lo que en nuestros días conocemos como leyes de acceso a la información gubernamental que son, en la actualidad, una de las herramientas fundamentales para conseguir transparencia en el mundo. Volveremos sobre ellas en un momento.

Siguiendo con el correlato más o menos cronológico de la historia de todo aquello que ayudaría a construir transparencia, en 1789 se produjo la Revolución Francesa y su Asamblea Nacional redactó la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que consagra los derechos que la sociedad posee frente al Estado. En su artículo 15 insiste sobre la necesidad de la rendición de cuentas, la euthyna de los griegos, y señala:

---

[2] En: https://vellocinodeoro.hypotheses.org/tag/euthynas. Rendición de Cuentas en la Democracia Griega. El Vellocino de oro, Blog de contenido sobre cultura griega y romana.

[3] R. ARAMAYO, ROBERTO, *La quimera del Rey Filósofo.* Santillana, S.A. Taurus, Madrid, 1997.

"La Sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a cualquier agente público."[4]

Ya a finales del siglo XVIII otro filósofo de trascendencia universal, Immanuel Kant (1724-1804), según Bobbio "justamente puede ser considerado como el punto de partida de cualquier discurso sobre la necesidad de la visibilidad del poder; una necesidad que para Kant no es solamente política sino también moral"[5].

En 1785, Kant escribió un opúsculo denominado ´"La Paz Perpetua" y en el segundo Apéndice de esta obra, titulado "De la armonía entre la política y la moral", Kant considera "concepto trascendental del Derecho Público" el siguiente principio: "Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas"[6].

Con este principio, Kant había "descubierto con clarividencia que la publicidad tenía que convertirse en un pieza esencial para el funcionamiento del buen gobierno"[7] y junto a Anders Chydenius sin saberlo, sin conocerse, estaban promoviendo una fórmula revolucionaria para combatir el secreto y la opacidad del gobierno y sus instituciones que no sería aplicada hasta casi 200 años más tarde.

La Publicidad para la Transparencia en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Para que las ideas de publicidad y acceso a la información se convirtieran en derechos y se incorporarán tanto a las normas internacionales como a las legislaciones de cada país, hubo que esperar hasta mediados del siglo XX, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial.

A partir de 1948 las Naciones Unidas generan lo que en nuestros días se conoce como Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En este conjunto de declaraciones y tratados, el derecho a la información se consagra como derecho humano fundamental y gracias a eso, cada país fue desarrollando lentamente leyes propias en base a los estándares de estos preceptos internacionales y el ejemplo de Suecia de 1776.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), se redacta en 1948 y ésta otorga el sustento jurídico para considerar el acceso a la información como un derecho

---

4 Artículo 15 Declaración de los Derechos del Hombre y del ciudadano de 1789: http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf

5 BOBBIO NORBERTO. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1986. Pág. 70.

6 Ibídem.

7 NASARRE, GOICOCHEA, EUGENIO, *Transparencia y Calidad de la Democracia,* en: https://books.google.com.bo/books?id=cGmFCAAAQBAJ&pg=PA9&lpg=PA9&dq=Nasarre+Kant&source=bl&ots=ElC43lUtUF&sig=oSsDcnv294Sb1qnhg8P7aioYhTE&hl=es&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=Nasarre%20Kant&f=false

humano señalando en su artículo 19 lo siguiente: *"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"*[8].

Con la DUDH, vigente, Finlandia fue el segundo país, después de Suecia en aprobar una ley de acceso a la información en 1951. Seguiría Estados Unidos en 1966, año en que se abre a la firma el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) que consagra lo señalado en la DUDH sobre la libertad de expresión e información, comprendiendo este derecho la *libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*[9].

En el PIDCP quedó establecido que el derecho a la información puede ser restringido, es decir, es posible mantener ciertas cosas en secreto, pero estas deben estar expresadas por la ley y solamente cuando sean necesarias para proteger el derecho a la reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicas.

En el año 1969 el sistema interamericano, a través de la Convención Americana de Derechos Humanos, conocida como el Pacto de San José, en concordancia con la DUDH y el PIDCP consagró también la libertad de pensamiento y de expresión[10].

Otros países del mundo se fueron incorporando paulatinamente al grupo que había legislado sobre este tema, Sudáfrica en 1994 con la llegada de Nelson Mandela al poder y el fin del infame sistema del Apartheid incluye en su Declaración de Derechos el derecho al acceso a la información, en 1998 la ciudad de Buenos Aires aprueba una ley que hasta ahora no ha conseguido convertirse en ley nacional y Trinidad y Tobago lo hace en 1999.

En 1997 entró en vigor la Convención Interamericana Contra la Corrupción, sin hacer mención directa al acceso a la información pública porque el tema todavía no se posesionaba con todo el impulso que requería, y no lo hizo hasta el año 2002 cuando México aprueba su ley. Al presente, más de 100 países cuentan con una ley de acceso a la información,

---

[8] http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm. Declaración Universal de los Derechos Humanos: Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

[9] http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/a_cescr_sp.htm. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49.

[10] http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/dil/esp/tratadosyacuerdos.htm-Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la conferencia especializada interamericana sobre derechos humanos. San José, Costa Rica. 7 al 22 de noviembre de 1969. (Pacto de San José).

tal como se puede ver en la dirección url:http://www.rti-rating.org que además ofrece un mapa interactivo.

Es importante mencionar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, aprobada el año 2003, que dedica su artículo 10 a la información pública, que debe ser analizado junto al artículo 13, que establece la participación de la sociedad, factor sin el cual ningún régimen de acceso a la información podría funcionar.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA), durante el transcurso de los años, produjo varias declaraciones y resoluciones sobre el acceso a la información y en el año 2010 la Comisión de Asuntos Jurídicos con ayuda de un grupo de expertos presentó una "Ley Modelo Interamericana, sobre Acceso a la Información" que sirvió, precisamente, de modelo para las leyes que se aprobaron en los siguientes años.

En general, de acuerdo a los estándares establecidos por la ley modelo, las leyes nacionales deberían regular los siguientes aspectos sobre el acceso a la información pública:

- El ámbito de aplicación, (sujetos obligados por la ley a dar información)
- El procedimiento para hacer solicitudes y consultas para acceder a la información.
- La publicación automática, periódica y actualizada de información.
- El costo que tendría acceder a la información.
- Los plazos en que se entregaría la misma.
- La capacitación a los servidores públicos.
- Los responsables de entregar la información.
- Las sanciones para los servidores públicos que no cumplen con entregar información.
- Las exenciones al acceso a la información por razones limitadas, como el derecho a la privacidad y casos en que se afecte claramente la seguridad del Estado.
- Un mecanismo de apelación para cuando una petición es negada.
- El establecimiento de un órgano garante.

Como se puede observar, la legislación en nuestro continente sobre acceso a la información, tiene algo más de dos décadas pero ya vimos que las ideas para contraponer la publicidad y la transparencia al secreto, vienen desde hace varios siglos y siguen evolucionando. Esta evolución en los últimos años es gigantesca por la aparición de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, las llamadas TIC.

De las ideas de rendición de cuentas, acceso a la información pública, hemos pasado a hablar de Gobierno Electrónico y en el último tiempo de Gobierno Abierto. Todo se encuentra enlazado y el fin es conseguir mayor transparencia, por eso repasemos brevemente estos conceptos:

Transparencia

Para efectos de este documento, transparencia, es el concepto más importante, la idea es convertir en visible lo invisible (mito de Giges) dentro de los Estados, sus gobiernos e instituciones. Se trata de disminuir a la mínima expresión aquello que se llamó Arcana Imperri, o secretos de Estado.

En realidad la palabra transparencia se insertó en el vocabulario de las buenas prácticas democráticas desde que ésta fuera utilizada por el Presidente de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov, en los años ochenta, cuando decidió otorgar libertad de información en su país, dando a conocer al público, entre otras cosas, detalles sobre la violenta represión política de la época estalinista que hasta entonces permanecían reservados como secretos de Estado. Aquello se denominó "Glasnot", que en ruso significa transparencia o franqueza.

Para actuar con transparencia, es necesario que los Estados y sus instituciones rindan cuentas de los manejos de la administración y todos sus actos sean publicitados, de modo que se limite el poder y la discrecionalidad de quienes gestionan el interés colectivo. Cuando el poder actúa en secreto, se aísla de las críticas, argumentos e ideas alternativas que surgen del escrutinio público y no es posible reencauzar aquello que no va por un buen camino.

Esta es la importancia de la transparencia, cuando se aplica, permite analizar con bastante claridad las capacidades y problemas del sistema político y de este modo, reencauzar, modificar y encarar reformas que permitan contar con una administración pública y una institucionalidad en general más legítima y representativa.

Actuar con transparencia significa utilizar sus herramientas, entre las cuales pueden nombrarse: la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, el gobierno electrónico, los datos abiertos y la participación ciudadana, que es transversal para la vigilancia y fiscalización de las acciones de los políticos y servidores públicos. Desarrollaremos estas herramientas a lo largo de este documento.

Es importante decir también, que la transparencia es considerada un instrumento ético a través de la creación de una cultura de transparencia que promueva el valor de la probidad en los asuntos públicos. Para eso es fundamental que exista voluntad política de

parte de los gobiernos e instituciones y los incentivos ciudadanos suficientes para que las personas exijan transparencia.

Rendición de Cuentas

Como vimos, esta institución está presente desde hace muchos años en la historia de la humanidad, pasando por la euthyna de los griegos al artículo 15 de la Declaración De los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 que exige de manera expresa la rendición de cuentas.

A pesar de su antigüedad, este concepto no tiene una definición o un concepto único, pero en general diremos que la rendición de cuentas es una herramienta para la transparencia, que permite a los poderes públicos llevar adelante procesos institucionalizados y periódicos de entrega de información respecto a sus actuaciones, sometiéndolas al análisis tanto institucional o legal como a la ciudadanía en general. Es también, una forma de diálogo entre representantes y representados, mediante el cual los representantes reportan y justifican las acciones que realizan a nombre de sus representados y estos, evalúan y fiscalizan su proceder.

Aquí observamos responsabilidades en dos vías, por un lado aquellos que se someten a rendición de cuentas, aceptan asumir responsabilidades y sanciones en caso de ineficiencias, malos, manejos, actos reñidos con la probidad, etc., y los ciudadanos aceptan la responsabilidad de ser partícipes y fiscalizadores de esta actividad.

Con la consolidación de la democracia representativa el concepto de rendición de cuentas se ha ido asimilando hacía la idea expresada en un anglicismo conocido como accountability. Un politólogo de gran importancia en el último tiempo, Guillermo O´Donnel explica que uno de los factores que se requiere para tener una democracia de calidad y un estado de derecho genuinamente democrático es accountability, que significa la capacidad de someter a un control de legalidad a todos los agentes públicos y privados, incluso a los de mayor jerarquía- Para esto se requiere de un sistema legal y tribunales capaces de someter a los gobernantes a tres tipos de accountability:

a. Vertical-electoral, resulta de elecciones competitivas e institucionalizadas, a través de las cuales los ciudadanos pueden cambiar el partido y los funcionarios en el gobierno.

b. Accountability vertical, de tipo social, la ejercen grupos e incluso individuos que pretenden poner en movimiento el sistema judicial y plantean demandas

al estado y al gobierno para prevenir, compensar o castigar actos u omisiones presumiblemente ilegales de los funcionarios públicos.

c. Accountability horizontal, surge cuando ciertas instituciones autorizadas del estado intervienen para prevenir, compensar o castigar acciones u omisiones presumiblemente ilegales de funcionarios públicos[11].

"Conceptualmente, la idea de rendición de cuentas contiene dos dimensiones distintivas que merecen ser remarcadas analíticamente:

1) la obligación que tienen los funcionarios públicos de informar acerca de sus decisiones y justificarlas públicamente (answerability);

2) la capacidad de imponer sanciones a aquellos funcionarios públicos que hayan violado sus deberes o incumplido sus obligaciones (enforcement)"[12].

Acceso a la Información Pública

El concepto de derecho al acceso a la información, tampoco tiene una definición única pero como explicamos, tiene su origen en Suecia en 1776 y de acuerdo al derecho internacional, es un derecho humano fundamental que permite a cualquier persona acceder a los documentos y a los datos elaborados, registrados y archivados en las entidades públicas, e incluso en aquellas empresas privadas que reciben dineros públicos o cumplen funciones de interés público.

Por lo general, las leyes de acceso a la información, llaman a las entidades públicas y aquellas donde existe interés público, "sujetos obligados", tal como lo vimos en los estándares establecidos por la ley modelo, es decir, estas entidades se convierten en sujetos obligados a entregar la información pública en su poder ante una simple solicitud de cualquier ciudadano, evitando todo tipo de restricciones, procurando que no exista costo alguno para el solicitante, exceptuando el valor que pueda tener reproducir la información o el soporte en que se la entregue.

Los sujetos obligados son considerados simples custodios de la información pero no sus dueños. La información que fluye en su interior es de carácter público y absolutamente toda

[11] O´DONNNELL, GUILLERMO. Democracia y Estado de Derecho, en: http://www.centroedelstein.org.br/PDF/democraciayestado.pdf.

[12] PERUZZOTTI, ENRIQUE. Marco Conceptual de la Rendición de Cuentas, Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales Universidad Torcuato Di Tella. En: http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2010/12/peruzzotti-marco-conceptual-de-la-rendicic3b3n-de-cuentas.pdf

la información que se genera al interior de la entidad, incluyendo aspectos tales como las remuneraciones de los servidores públicos, monto y distribución del presupuesto, costos administrativos de cada programa que aplica y los mismos criterios que utiliza para tomar decisiones debería ser de conocimiento público.

Como señalamos antes, al incorporarse este derecho en el derecho internacional de los derechos humanos, se han establecido algunas restricciones al acceso a la información que también se incorporan en las leyes que cada país aprobó sobre la materia de manera específica, pero estas excepciones siempre deben estar reducidas al mínimo, estar expresadas claramente en la ley y ser propias de una sociedad democrática.

Por lo general, para restringir la información, existe un proceso llamado de clasificación, mediante el cual se cataloga cierta información en poder de los sujetos obligados como reservada o confidencial, considerando a la información restante cómo pública y de libre acceso a las personas.

La información reservada, generalmente se aplica de manera temporal, de acuerdo a la ley y se lo hace cuando se considera que la divulgación de esa información podría causar un daño a la seguridad o al interés público general. Sin embargo, muchas legislaciones, recomiendan para este efecto, realizar una prueba de interés público. Esta prueba consiste en evaluar si el daño al interés general por dar a conocer una información, es mayor al beneficio que obtendría la población si la conociera. Dependiendo de ese balance se toma la decisión de abrir o no la información.

La información confidencial, es la que se clasifica legalmente con ese carácter de manera permanente, y se lo hace para proteger la privacidad de las personas. No debemos olvidar que muchas instituciones públicas tienen en su poder información de las personas, referente por ejemplo a sus propiedades, pagos de impuestos, datos de salud y otros datos personales que no tienen por qué ser divulgados públicamente a no ser que mediara una orden judicial expresa.

El acceso a la información pública como herramienta de la transparencia y como mecanismo de control democrático ejercido por la ciudadanía mediante su participación, se aplica de dos maneras: Transparencia activa y transparencia pasiva.

a. Transparencia Activa

Es la información que las instituciones públicas se obligan a entregar sobre sí mismas, de manera proactiva y permanente, mediante sus páginas web, lo hacen de oficio, sin que medie un pedido de información, minimizando de esta

manera la necesidad de que los individuos tengan que hacer solicitudes específicas.

En algunos casos, cuando una persona o varias piden información y esta información es entregada, debería pasar a ser parte de la publicidad activa. Todo esto es posible, gracias al Internet y a la facilidad de publicar información a través de portales web de transparencia.

La información que se publica por medio de la transparencia activa, por lo general responde a obligaciones legales y constitucionales, pero tienen un gran valor porque una vez publicada ya no puede ocultarse más y esto genera un nuevo tipo de vínculo mucho más democrático y menos asimétrico entre las entidades públicas y los ciudadanos.

Un aspecto importante a considerar, es la calidad de la información que se publica de manera proactiva. Esto no siempre es fácil y la sola existencia de una página web no es garantía de acceso a información. Las instituciones públicas tiene el deber de evaluarse y mejorar sus capacidades internas para publicar información de calidad.

b. Transparencia Pasiva

Es el derecho de acceso a la información pública propiamente tal, es decir a la información que no se encuentra publicada de manera activa y a la que el ciudadano tiene derecho a acceder, mediante una solicitud a la administración pública, que está obligada a procesar y responder de acuerdo a la norma.

El procedimiento de solicitud debería ser simple, y el plazo de respuesta debe ser razonable, entre 10 y 20 días hábiles, prorrogables a otros 20 como máximo, otorgando la información a quien la pida, siempre y cuando no se trate de información clasificada como reservada o confidencial

Como hemos mencionado antes, la regla general debe ser la apertura de la información y muy excepcionalmente la negación de la información por causas legales fundamentadas. En todo caso, los países que cuentan con leyes de acceso a la información pública establecen mecanismos administrativos y jurisdiccionales para apelar cuando se niega la entrega de información, e instancias independientes deberían dictaminar si la información es pública o no.

Algunas leyes exigen ser ciudadano como requisito para hacer una solicitud de información; otras simplemente hablan de personas, lo que da la posibilidad a cualquierasea natural del país o no, a realizar la solicitud de información. Por

otra parte, el individuo no debería tener que explicar el motivo por el cual solicita la información

Es importante que el solicitante presente una solicitud clara y además entregue información fidedigna de contacto para que se le entregue la información de manera correcta y en el plazo establecido.

Gobierno Electrónico

El gobierno electrónico es un concepto que viene evolucionando desde la introducción de los primeros avances tecnológicos a los procesos de las instituciones, como son el teléfono, el fax, etc., con la intención de prestar un mejor servicio a la ciudadanía. Luego, con la aparición del Internet y las tecnologías de la información y la comunicación, TIC, estás se convierten en herramientas para ofrecer mejores servicios, más ágiles y simples.

Un reto que tiene toda administración pública, es simplificar sus procesos para servir mejor a la gente. La simplificación de los procesos ayuda a mejorar la eficiencia y la transparencia. Eso es lo que hace el gobierno electrónico: Permite que los ciudadanos, usuarios de la administración pública, se conecten desde sus casas o una máquina en lugar remoto, sin la necesidad de su presencia física en las instalaciones gubernamentales, ya que a través de los canales de comunicación cibernética son el Internet y las TIC, desde allí se puede acceder a una serie de consultas, trámites y servicios públicos.

El objetivo del gobierno electrónico es mejorar la calidad del acceso a los servicios y a la información pública, haciendo por un lado, más fácil la vida de los ciudadanos y por otro, al reducir las ineficiencias y los costos de los trámites para la administración, la Administración mejora su imagen de transparencia ante el ciudadano.

La transparencia activa del acceso a la información pública, no sería posible si no existiera un mínimo sistema instalado de gobierno electrónico.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, lo define como el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación en los órganos de la Administración Pública, para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la activa participación de los ciudadanos[13].

[13] CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007 en: http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf

Gobierno Abierto, el libre mercado de datos públicos

El concepto de gobierno abierto no es nuevo, surge primero en Inglaterra a finales de los años setenta del siglo pasado, con la idea de evitar excesos en los secretos que mantenían los gobiernos, promoviendo la participación ciudadana al igual que las otras herramientas de transparencia que hemos tratado aquí. Por eso, en algunos textos se intenta globalizar las herramientas de transparencia con este concepto o se lo utiliza como sinónimo de transparencia o de gobierno electrónico; como veremos no son lo mismo y el Gobierno Abierto ha evolucionado hasta convertirse en una herramienta adicional para la transparencia.

Con los avances de la tecnología y un memorándum redactado por el presidente Obama de los Estados Unidos al iniciar su primer gobierno, se introdujo una innovación en este concepto. Esta innovación consiste en la incorporación de un nuevo elemento a la definición de gobierno abierto: el mercado de datos públicos o datos abiertos. También se utiliza la expresión en inglés, Open Data.

Los datos abiertos consisten en información generada por el Estado y sus instituciones pero que se traduce en forma de datos de libre acceso al público. Datos que pueden ser usados y reutilizados por las personas, para prestar mejores servicios en todos los campos.

Por poner un ejemplo, para que se entienda mejor esta idea. En el campo de la salud se pueden ofrecer datos públicos sobre estadísticas de infecciones intra-hospitalarias en una ciudad. Al estar estos datos a disposición de todas las personas en Internet, en especial de los propios hospitales, con el paso del tiempo los mismos centros de salud pueden utilizar estos datos para tomar medidas de bioseguridad hospitalaria y así eliminar o reducir la incidencia de este tipo de infecciones en sus instalaciones. Esto se aplicó en Londres.

Como éstos, hay muchos ejemplos referidos a ingresos y gastos del dinero obtenido mediante impuestos que cobran instituciones públicas; a datos climáticos; sobre accidentes de tránsito; geográficos; cartográficos y un sinfín de datos que contribuyen a mejorar los servicios públicos y ofrecen soluciones a problemas de interés general que van más allá de la tecnificación de la burocracia o la reducción de trámites como en el caso del Gobierno Electrónico.

Una definición de gobierno abierto, es que este es "un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de

acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales"[14].

Esta innovación es tan importante que se está comenzando a hablar de Políticas de Transparencia de Primera Generación, que son las herramientas a las cuales nos referimos anteriormente y Políticas de transparencia de Segunda Generación, que tienen que ver con el gobierno y los datos abiertos, que son políticas de transparencia focalizadas en información específica, cuyo objetivo es alcanzar ciertos propósitos de política pública en particular.

La transparencia focalizada se caracteriza también por la divulgación de información para alcanzar un propósito de política pública en particular, como el ejemplo de la reducción de enfermedades infecciosas que mencionamos antes, o reducir la violencia hacia las mujeres, etc.

Para esto es fundamental que exista acceso libre, abierto y gratuito a los datos e información relacionada (Open Data), y como en todas las herramientas para la transparencia, se deben facilitar los mecanismos necesarios para la participación y acción de los ciudadanos.

El Gobierno Abierto se sustenta en tres pilares básicos definidos en el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto del Presidente Obama, promulgado el 21 de enero de 2009. Estos pilares son:

> **Transparencia:** Un Gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía y proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación. El Ayuntamiento (y cualquier otra Administración) debería permitir el acceso a esta información pública de manera sencilla y clara, permitiendo de esta manera que los ciudadanos puedan realizar un control de la acción de gobierno, así como crear valor económico o social a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por la Administración.
>
> **Colaboración:** Un Gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones.

[14] RAMÍREZ, ALUJAS, ÁLVARO: Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva Gestión Pública en Iberoamérica. En: http://www.ortegaygasset.edu/admin/descargas/contenidos/WP-2011-09.pdf

Participación: Un Gobierno participativo favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas y anima a la Administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos. Por tanto, impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en asuntos públicos y compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos"[15].

Alianza para el Gobierno Abierto y Apertura Legislativa

Dentro de la idea más globalizadora del concepto de gobierno abierto de la que hablamos antes, es importante mencionar que desde 2011 existe una alianza de la sociedad civil en 64 países conformada por personas interesadas en reformar a sus gobiernos para que rindan cuentas, sean más abiertos y mejoren sus servicios al ciudadano. La alianza, conocida como Alianza para El Gobierno Abierto u OGP[16] por sus siglas en inglés, cuenta con un grupo de trabajo de Parlamento Abierto.

Tomando en cuenta que el Legislativo es el espacio natural de debate de los partidos políticos, es importante decir que este grupo de trabajo sobre Parlamento Abierto, promovido por OGP[17], está logrando que los poderes legislativos en esos países tomen cada vez más protagonismo en los debates y reflexiones sobre su propia transparencia y su relación con la sociedad civil, mediante la rendición de cuentas y el acceso a la información pública.

Existen de igual forma otras redes para promover la apertura legislativa como la Red Latinoamericana para la transparencia[18] con el objetivo de elevar los estándares de transparencia en los poderes legislativos de la región promoviendo de forma activa las buenas prácticas ya existentes. Esta red de organizaciones de la sociedad civil cuenta con un documento que reúne los principios sobre la transparencia, acceso a la información y accountability de los parlamentos. Y junto a éste, otros documentos como la Declaración de Santiago[19], contienen compromisos referidos a la probidad y transparencia en los parlamentos y en el sistema de partidos políticos. Estos grupos lo que buscan es trabajar por congresos y parlamentos más representativos, transparentes y accesibles, y busca que éstos adopten y fortalezcan normas sobre ética parlamentaria entre otros puntos.

---

[15] Memorándum Obama: https://es.wikipedia.org/wiki/Gobierno_abierto, Traducido y adaptado de: https://www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpenGovernment

[16] http://www.opengovpartnership.org

[17] http://www.opengovpartnership.org/who-we-are/ogp-working-groups
http://www.transparencialegislativa.org

[18] http://www.transparencialegislativa.org

[19] http://www.senado.cl/prontus_senado/site/artic/20120113/pags/20120113170538.html

Los partidos políticos y la transparencia

Tanto en nuestra región como en el resto del mundo democrático, existe una percepción devaluada de la política, de los políticos y de los partidos. Malos manejos y falta de transparencia, principalmente en el financiamiento de las campañas políticas, sumado a escándalos de corrupción durante el ejercicio de la función pública, llevaron al desencanto de la población que utiliza consignas como el "que se vayan todos" o la aparición de grupos de indignados que buscan opciones fuera de los partidos, en movimientos anti-sistema que traen como consecuencia graves riesgos de demagogia y autoritarismo.

La desilusión hacia los partidos políticos es muy preocupante, la revista Red Información señala que en la última encuesta del latinobarómetro apenas, 4 de cada 10 latinoamericanos se sienten cercanos a un partido político[20].

Un ejemplo aún más preocupante se encuentra en un artículo publicado el 16 de julio de 2016 en el periódico el Clarín de Buenos Aires, Argentina, que titula: "La política sin partidos parece tendencia irreversible"[21]. El artículo explica que de acuerdo a una encuesta, el porcentaje de personas que se declaran afiliadas o simpatizantes de un partido político apenas llegan a un 25% cuando en 1984 era de 73% y el artículo concluye que es un tiempo de política sin partidos.

Los partidos políticos siguen siendo instituciones esenciales para la democracia pero existe una gran necesidad de revalorizarlos y junto con ellos revalorizar la política. Entre las acciones que se deben realizar para esto, se ha de buscar que los partidos sean más transparentes y guarden menos secretos, especialmente sobre su financiamiento.

Reconstruir el sistema de partidos políticos pasa porque éstos se adapten a las nuevas exigencias de transparencia, sobre la base del acceso a la información pública, las nuevas tecnologías de información y comunicación que el internet pone al alcance de todas las personas.

La rendición de cuentas y el acceso a la información sumados a las nuevas tecnologías son elementos orientadores en materia de transparencia de las instituciones de este tiempo y por lo tanto, deben serlo también para los partidos políticos. Las recomendaciones sobre transparencia que se dan a los gobiernos y a la administración pública en general, deben

[20] Revista Red Información. Edición No.01- Julio 2016 En: https://issuu.com/red_innovacion/docs/red_informaci__n_edicion_n___1

[21] http://www.clarin.com/opinion/politica-partidos-parece-tendencia-irreversible_0_1613838743.html

también ser aplicadas a los partidos políticos en la escala que corresponde a estas instituciones.

La vieja idea que señala que los partidos políticos son instituciones que se encuentran a caballo entre la esfera pública y privada y por lo tanto no tienen la obligación de informar o ser transparentes, está obsoleta.

Los partidos políticos son entidades de interés público, tal como lo señaló, por ejemplo, la constitución mexicana de 1977. Pero además, un simple razonamiento nos lleva a ver que los partidos políticos son entidades que aspiran a la representación política postulando candidatos en elecciones al parlamento u otros cargos de elección, por lo tanto, no pueden excusarse como si se trataran de entes privados al que solo les interesa proteger sus intereses corporativos. Como señalaba el filósofo político Carl Schmitt:

> "La representación puede tener lugar solamente en la esfera de la publicidad. No hay ninguna representación que se desarrolle en secreto o a cuatro ojos... Un parlamento tiene un carácter representativo únicamente en cuanto se cree que su actividad sea pública. Reuniones secretas, acuerdos y decisiones secretas del comité que se quiera pueden ser muy significativos e importantes, pero jamás pueden tener un carácter representativo"[22].

Como se ha señalado, los partidos políticos no tiene excusa para no ser trasparentes, sobre todo en lo que se refiere a su financiamiento, no pueden excusarse de ser transparentes ni siquiera en aquellos pocos países donde no existe financiamiento público a los partidos y con tal pretexto, algunos se atreven a sugerir que estos quedan exentos de rendir cuentas. Como veremos a continuación, el tema del financiamiento político es un asunto muy serio como para ser dejado a la deriva y menos aun cuando el financiamiento es únicamente privado.

El financiamiento a los partidos políticos

El tema del dinero en la política es algo que preocupa desde hace muchos años a investigadores en ciencia política, a estudiosos de la democracia, a instituciones y organismo dedicados a la observación electoral y también a los activistas de la sociedad civil que promueven la transparencia y el acceso a la información pública. Esto se debe a que la invariable relación entre dinero y política, sin ser mala en sí misma, conlleva graves riesgos de corrupción, sin importar el origen de los fondos, ya sea que estos provengan de fuentes privadas o fuentes públicas prohibidas por ley.

[22] K. ScHMITT, Verfassungslehre, Duncker & Humblot, Munich-Leipzig, 1928, Pág. 208. En: BOBBIO NORBERTO. El Futuro de la Democracia. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 1986. Pág.68.

No olvidemos que los partidos políticos requieren financiamiento, ante todo, para su funcionamiento ordinario y cotidiano y extraordinariamente, necesitará de un financiamiento diferenciado y extraordinario para los momentos electorales y las campañas políticas. Dedicaremos algunos de los siguientes párrafos a este análisis.

Según su origen, el dinero para el funcionamiento del partido o para la realización de campañas políticas, podría provenir del crimen organizado, del narcotráfico o de fuentes empresariales privadas que a través de lobbys generen condicionamientos a los candidatos políticos en caso de ganar una elección. También puede ocurrir que aquellos que se encuentran ejerciendo función pública y buscan reproducir su poder, utilicen ilícitamente como fuente de financiamiento recursos del erario público, desequilibrando las opciones para quienes no tienen acceso a estos recursos.

Ligado a esto último, se encuentra una segunda gran preocupación en cuanto al dinero en la política, y esta es la *"equidad"* sobre todo, al momento de presentarse la competencia electoral. En efecto, hay partidos pequeños que recién incursionan en la política a los que les resulta muy difícil competir contra partidos más antiguos que poseen mecanismos de financiación privada o que se aprovechan de los recursos públicos que administran para desequilibrar la campaña a su favor. Estos peligros son aún más latentes en contextos donde el financiamiento estatal a los partidos políticos no existe.

La frase de Giovanni Sartori que dice: "Más que ningún otro factor…es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos), lo que genera democracia"[23], es la principal motivación para preocuparnos del financiamiento a la política y la transparencia con la que los partidos políticos deben actuar respecto a su financiamiento.

En palabras del experto internacional Daniel Zovatto, "la democracia no tiene precio pero sí un costo que hay que solventar"[24], las organizaciones políticas requieren dinero para funcionar y sin dinero no podría haber política. Nos guste o no el dinero es una necesidad y su existencia debe ser parte de lo cotidiano en la vida democrática. Para otro experto, Humberto de la Calle, "dinero y política forman un matrimonio indisoluble."[25]

---

[23] SARTORI, Giovanni. **Partidos y Sistemas de Partidos,** Madrid, Alianza Editorial, 2000. Pág. 197.

[24] Daniel Zovatto, Dinero y Política en América Latina. Una Lectura comparada. Pág. 27. En: Regulación y Financiamiento de partidos políticos en América Latina. Separata Andamios. Boletín de Análisis y prospectiva política del Proyecto de Fortalecimiento Democrático de Organizaciones Políticas de Bolivia del PNUD-Bolivia, con el apoyo financiero de la Embajada de Suecia.

[25] Humberto de la Calle. La Financiación ilícita de la política. Op-cit. pág. 64.

Los Partidos Políticos requieren de dinero durante los procesos electorales para movilizar a sus militantes, organizar la campaña, pagar su propaganda e influir en la opinión pública, pero también requieren de dinero en épocas no electorales con el fin de mantener actividades de investigación, capacitación y formación de su militancia, garantizando la equidad de género y la participación de jóvenes, además de poder realizar campañas de difusión de sus propuestas para que lleguen a la ciudadanía.

Ahora, así como el dinero no es malo en sí mismo y es necesario para la vida política, su mala utilización siempre es posible. Con el dinero pueden venir aparejados distorsiones al sistema democrático y graves problemas de corrupción si no existen los controles necesarios, tal como afirman Kevin Casas y Zovatto, parafraseando a un político norteamericano, `el dinero es como la leche materna de la política` pero algunas veces esta leche puede ser tóxica y estar cargada de veneno[26].

Como mencionamos antes, las fuentes de financiamiento pueden estar condicionadas a determinados favores políticos ilegales a favor de algún lobby privado o varios de ellos, en caso de que la organización política que se respalda alcance el poder. El dinero puede tener un origen espurio como el narcotráfico o el crimen organizado, comprometiendo así la acción gubernamental por toda una gestión de gobierno y por lo tanto afectando la calidad de la democracia.

Por otra parte, si las fuentes de financiamiento provienen de fondos asignados al gobierno, se estaría incurriendo en malversación de fondos y se afecta gravemente a la competencia equitativa, aspecto sobre el que pondremos énfasis en el siguiente apartado.

Todos estos peligros no son exclusivos de un solo país, representan una preocupación en el mundo entero. Por eso es importante contar con un sistema eficaz y democrático de monitoreo al financiamiento de la política, que sea capaz de controlar el dinero y no que el dinero controle al sistema democrático.

Por todas estas razones, es fundamental contar con mecanismos de transparencia que den certeza a la ciudadanía en general, a la sociedad civil (donde se encuentran los militantes y potenciales nuevos sectores de militantes del partido político), de donde provienen los recursos tanto para sus campañas electorales como para su funcionamiento en épocas no electorales.

[26] Kevin Casa, Daniel Zovatto. El Financiamiento Político. Entre la Leche Materna y el Veneno. En FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA. Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto, Coordinadores. IDEA, OEA, UNAM, México 2011.

La búsqueda de equidad en el financiamiento a las campañas electorales

Como hemos visto, transparentar el financiamiento político de los partidos es importante para garantizar su autonomía e institucionalidad, impedir que reciban fondos de origen dudoso y apartar la posibilidad de manipulación de recursos públicos con fines electorales. Pero el tema de la equidad también preocupa durante las competencias electorales.

La equidad es la búsqueda de un mínimo equilibrio durante la campaña electoral sobre todo respecto al acceso que tienen los candidatos y organizaciones políticas a los medios de comunicación, que es un tema de la mayor relevancia en la actualidad. Por eso, es importante que no exista un actor con acceso a recursos exclusivos, por ejemplo, los medios del Estado o un actor que vete el acceso de otros actores a esos recursos. La idea es que existan reglas de financiamiento que no distorsionen la equidad y se establezcan posibilidades para todos.

La equidad no significa igualdad absoluta de condiciones para el acceso a los medios de comunicación, como la radio y la televisión, pero si al menos un mínimo de equilibrio en la información, a través de las oportunidades que se otorgan a todos los contendientes para llegar al electorado. "La equidad en materia electoral opera así, como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo"[27].

En nuestros días, el votante es un consumidor indiscriminado alentado por el marketing político y como señala Juan Rial, "las campañas, se basan cada vez más en una aproximación de mercado para `vender imagen` y obtener intenciones primero y votos efectivos después. Esto requiere la realización de estudios cuantitativos y cualitativos y la contratación de asesores de imagen y especialistas en producción, psicólogos, politólogos y antropólogos que cobran una suma importante por sus servicios"[28].

Esta venta de imagen se produce a través de los medios de comunicación, especialmente a través de la televisión que en los tiempos que corren es donde se produce el grueso del gasto en una campaña electoral. Como menciona Rial, "los medios electrónicos, en especial la televisión, son la causa principal –en la época actual de la `videocracia´ y del homo videns, como señala Sartori– de que los partidos requieran grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales"[29].

---

[27] FERREIRA, Delia M Rubio. *Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento de la política.* En cuadernos de Capel Nº57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. Pág. 176.

[28] RIAL, Juan. EL FINANCIAMIENTO DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: REGULACIONES Y REALIDAD EN AMÉRICA LATINA. Corte Nacional Electoral, 2006. Pág. 59.

[29] RIAL, Juan. Op-cit. Pág. 83.

Como sabemos, no todos los actores políticos tienen la misma capacidad económica para pagar espacios en la televisión y por eso es fundamental pensar en cómo generar acceso equitativo a este medio y cómo regular mejor este aspecto. En general, este es un problema en América Latina, donde existen serios retos en las condiciones del financiamiento de la actividad política y el acceso equitativo a los medios de comunicación por parte de los participantes en la contienda electoral[30].

Es importante aclarar que "la equidad en la competencia electoral es un principio básico de la democracia. Sin embargo, no se trata de un principio absoluto, sino que debe ser armonizado con el respeto al ejercicio de otros derechos igualmente importantes. El desafío consiste en encontrar un sistema que, al tiempo que garantice a todos los candidatos el acceso a los medios, no restrinja la libertad de expresión de dichos candidatos o de terceros interesados en el proceso electoral y su resultado"[31].

Para garantizar la igualdad entre competidores se deben establecer límites normativos en torno a cuatro temas: "restricciones en los espacios publicitarios; otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación; definición de espacios en los medios de comunicación privados y restricciones en la publicación de encuestas"[32].

Los tipos de financiamiento que se pueden considerar son: El financiamiento puramente, privado, el completo financiamiento estatal, o un sistema mixto que permita una combinación de ambos, existiendo un financiamiento estatal indirecto que asume algunos de los costos para generar una mayor equidad entre los contendientes. En México por ejemplo, los partidos políticos tienen prohibido la compra de espacios en radio y televisión y su acceso es sólo a través de los tiempos públicos pagados por el Estado.

Para evitar que un gobierno utilice fondos públicos cuando está permitida la reelección, se podría tomar el buen ejemplo de Colombia. En ese país cuando el presidente oficializa su aspiración a ser reelegido se le aplican siete prohibiciones que bien podría universalizarse:

1. No puede usar el logo de la campaña en actos oficiales.
2. No puede referirse a las personas de la oposición o que están haciendo campaña política a la Presidencia.

[30] Balance Regional: Financiamiento Político en América Latina, 2004, 2010. En Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina Op-cit.
[31] Delia Ferreira Rubio. Op-Cit. Pág. 184.
[32] Alejandra Barrios y Fabián Hernández. El rol de las campañas electorales y los medios de comunicación en un proceso electoral equitativo. En cuadernos de Capel Nº57. Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales. Pág. 124.

3. No puede inaugurar obras públicas ni estar en eventos donde se entreguen recursos o bienes públicos.

4. No puede celebrar contratos directamente ni modificar los cargos estatales, es decir que no puede hacer nombramientos.

5. No puede modificar el presupuesto de publicidad.

6. No puede participar en programas de televisión estatal o en eventos que vayan a ser trasmitidos por los canales estatales.

7. No puede utilizar bienes, ni **recursos públicos para la campaña electoral,** excepto los relativos a su seguridad personal[33].

Para poder fiscalizar los fondos que provienen de privados, serían interesantes normas que contemplaran entre otras medidas, límites estrictos a los aportes privados, sin salvedades que echen por la borda esa buena intención; para eso deben existir sanciones efectivas y los límites se deben aplicar también a quienes recauden los fondos, ya sean candidatos u organizaciones políticas, tomando previsiones sobre todas las posibilidades que existan para evadir la normativa y lograr que su aplicación sea efectiva.

Otra previsión que se puede considerar es la de limitar los gastos absolutos de la campaña electoral, para que nadie pueda gastar más dinero que el permitido ni ningún privado pueda donar u ofrecer más dinero de aquel monto que está autorizado, estableciendo claros mecanismos de fiscalización de rendición de cuentas a las organizaciones políticas de modo que no puedan ocultar gastos y mucho menos que el Estado pueda encubrir donaciones que sobrepasen los límites fijados.

Para una mayor democracia interna, se debe demandar a las organizaciones políticas más y mejores mecanismos democráticos de organización interna, elección de sus candidatos, equilibrio de género, participación de los jóvenes, indígenas etc., de modo que exista una verdadera institucionalización en estas organizaciones y cumplan con el rol que les corresponde en la vida democrática del país.

También se deben exigir como parte de los esfuerzos por mejorar la democracia interna en las organizaciones políticas, mayores mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y que el control se haga tanto por la entidad estatal oficial creada para ese fin, como

[33] http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/R/reeleccion_de_santos_las_siete_prohibiciones_de_santos_por_ley_de_garantias/reeleccion_de_santos_las_siete_prohibiciones_de_santos_por_ley_de_garantias.asp

por la ciudadanía a través de su participación. En muchos países los partidos políticos manejan una cuenta única bancaria que es de público acceso por internet, la cuenta no está amparada en el secreto bancario y así es posible observar todos los egresos y gastos de campaña electoral.

La entidad estatal encargada de la fiscalización, debería tener la "competencia (y capacidad) para desarrollar un proceso de auditoría económico-financiera de acuerdo a los parámetros internacionales. Esa potestad debería contemplar exigir información y documentación a todos los actores relevantes en el proceso de financiamiento político; recolectar y producir información a través de estudios e investigaciones propios; imponer sanciones y verificar su cumplimiento. Finalmente, para que sea una herramienta de transparencia democrática, debería tener competencia y capacidad para divulgar eficientemente los resultados de sus estudios, auditorías, análisis e investigaciones"[34].

Pero como las normas resultan insuficientes, es importante la noción de la corresponsabilidad ciudadana y permitir su participación bajo la noción de transparencia, colaboración y participación.

Los estándares internacionales, sobre el financiamiento a las campañas electorales

La Carta Democrática Interamericana de 2001, en su artículo 5 señala que: "El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades"[35].

Por otra parte, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2005, señala en su artículo 7 que los estados deben adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos[36].

Partiendo de esta base, podemos observar que existe un claro interés universal por transparentar, controlar y equilibrar los costos de las campañas electorales.

---

[34] FERREIRA Rubio, Delia Ob-cit. Pág.188.

[35] CARTA DEMOCRÁTICA INTERMAERICANA DE 11 de septiembre de 2001.

[36] CONVENCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCIÓN. Aprobada por la Asamblea General el 31 de octubre 2003, entrando en vigor el 9 de diciembre de 2005.

La participación de la sociedad civil en el monitoreo a la transparencia según las normas internacionales

Hemos insistido a lo largo de este documento, que la evolución que ha tenido la idea de la transparencia a través de la rendición de cuentas, el acceso a la información pública, el gobierno electrónico hasta llegar a los datos abiertos o gobierno abierto, no tendría sentido sin considerar la participación ciudadana, y las mismas políticas de transparencia aplicadas a los partidos políticos requerirán también de la participación de sus militantes y del público en general. Las normas internacionales que mencionamos antes no solo plantean desafíos para los estados-parte, a través de sus gobiernos, sino que también, de manera general establecen responsabilidades para la sociedad civil como vimos en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

También, la Carta Democrática Interamericana consagra que: "La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación, fortalece la democracia"[37].

Estas normas concuerdan con lo instituido por una Convención más antigua, la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ya citada, que establece entre sus medidas preventivas, la necesidad de "aplicar mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción"[38].

Con todo este repaso teórico y jurídico del derecho internacional y lo que está ocurriendo en algunos países de la región, parece justificada la obligación y la necesidad que tienen los partidos políticos de ser transparentes en todo lo que se refiere a su vida institucional y en especial con aquello que tiene que ver con su financiamiento en general y el financiamiento extraordinario para las campañas electorales en particular, sin importar si este financiamiento es exclusivamente público, exclusivamente privado o existe un sistema mixto que solvente los gastos del partido.

Cuando decimos que la transparencia se aplica a todo aquello que se refiere a la vida institucional del partido, estamos llevando la transparencia mucho más allá de la pura idea del financiamiento político. La transparencia de un partido es un deber que lo obliga a actuar con ética, probidad y honestidad en todas sus acciones. Un partido político transparente

[37] Artículo 6. Carta Democrática Interamericana.
[38] Artículo 13. Convención Interamericana Contra la Corrupción.

considera que la esencia de la democracia es el conocimiento por parte de los ciudadanos de todos sus actos administrativos y se exige a sí mismo, informar sobre conflictos de intereses, la acción de "lobistas" o cualquier otra información además de los balances y gastos financieros en épocas electorales y no electorales.

La transparencia será la única manera de recuperar la confianza de la ciudadanía y de los potenciales votantes, para devolverle a estas instituciones esenciales de la democracia el lugar que les corresponde.

Por este motivo, a continuación pasaremos a una segunda parte más práctica, donde daremos una serie de recomendaciones y sugerencias para que los partidos políticos sean más transparentes, utilizando las herramientas estudiadas hasta aquí: Rendición de cuentas, acceso a la información pública, gobierno electrónico y gobierno abierto.

Segunda parte

¿Qué puede hacer un partido político para ser abierto y transparente?

Partamos de dos supuestos básicos para poder avanzar:

1. Supondremos que existe la voluntad política de los líderes y activistas del partido de actuar con probidad y transparencia, pasando de la cultura de la opacidad y el secreto a una cultura de apertura de la información para todas las personas interesadas en conocer el funcionamiento del partido.

2. Esta voluntad va más allá de las normas legales, es decir, de si existen o no leyes específicas de rendición de cuentas o acceso a la información pública en el país donde se encuentra el partido; o si esas leyes incluyen o no a los partidos políticos como sujetos obligados. Es más, la idea es prepararse como si existiera la obligación legal de rendir cuentas y tener la máxima apertura posible.

A continuación, vamos a tratar de aplicar las herramientas para la transparencia que vimos en la primera parte a los partidos políticos. Lo que presentaremos son sugerencias de buenas prácticas a seguir, pero no estarán todas, ni todas se podrán aplicar en todos los casos, pero esperamos que sirvan como una guía o pauta que se puede adaptar a la realidad de cada partido político.

Rendición de Cuentas y Partidos Políticos

En la mayoría países de la región, y otras partes del mundo, los partidos políticos reciben financiamiento público y estos tienen la obligación legal de rendir cuentas sobre estos fondos, ante los respectivos órganos electorales, tribunales de cuentas o ante quien señale la ley. En España por ejemplo, es el Tribunal de Cuentas de ese país al que le corresponde el control externo de la actividad económico financiera de los partidos políticos y esa fiscalización no solo se realiza sobre los fondos públicos sino también sobre los fondos privados que obtienen.

Sugerencias de buenas prácticas de Rendición de Cuentas para partidos políticos

El partido debería efectuar rendición pública de cuentas, de manera semestral o anual ante sus militantes y ante la sociedad en general respecto a todas las actividades que ejecutó bajo su responsabilidad durante ese periodo de tiempo. Capacitaciones, seminarios, viajes, actos de campaña, etc. Pero sobre todo, debería rendir cuentas respecto de las fuentes de financiamiento que utilizó para realizar estas actividades con el detalle de los gastos y los recursos utilizados.

El partido, de manera previa y oportuna, debería hacer una amplia difusión, por medio impreso o digital, de un informe por escrito.

Un mecanismo para llevar adelante esta rendición de cuentas podría ser convocar a los interesados a una audiencia pública. Una audiencia pública, es una forma de conseguir la participación ciudadana, para que todos aquellos que tengan interés expresen su opinión respecto de la rendición de cuentas que haga el partido.

El objetivo de esta instancia es que los responsables de tomar las decisiones en el partido reciban las distintas opiniones y criterios que emitan los asistentes a la audiencia y de esta manera exista un intercambio útil y favorable a la transparencia.

Actividad: Valorar los procesos de rendición de cuentas del partido
Objetivo: Evaluar los procesos de rendición de cuentas del partido político

A. ¿Realiza su partido rendiciones periódicas de cuentas ante instancias oficiales o la sociedad en general?

B. ¿Está usted de acuerdo con la afirmación que dice que los partidos políticos deben rendir cuentas sobre su actuación pasada, presente y futura porque su interés es responsabilizarse de la representación de los ciudadanos?

Acceso a la información pública y partidos políticos

Como ya lo destacamos antes, más de 100 países cuentan con leyes de acceso a la información pública; sin embargo, los alcances de estas leyes son diferentes en cada país y no todos incluyen como sujetos obligados a los partidos políticos. La tendencia general en el mundo es que mediante reformas a las leyes de acceso, o a las leyes electorales, se incorporen para los partidos políticos las mismas obligaciones de apertura de información que se les exige a todos los entes públicos.

Solo por poner unos pocos ejemplos mencionaremos brevemente a tres países de la región que han mejorado o se encuentran mejorando ampliamente los estándares de transparencia que se exigen a los partidos políticos. Estos países son: Colombia, Chile y México.

Colombia en el año 2014 aprobó su Ley de Acceso a la Información Pública Nacional, "en la cual los partidos políticos son sujetos obligados, lo que implica que tendrán el compromiso de publicar toda la información mínima obligatoria respecto a sus servicios, procedimientos y funcionamiento. De igual forma tendrán que adoptar y difundir de manera amplia su esquema de publicación, además de crear y mantener actualizado el llamado registro de activos de información"[39].

El caso Chileno es diferente, su ley de acceso a la información no incluye a los partidos políticos, sin embargo, la ley Orgánica Constitucional de Partidos Políticos (LOC), plantea algunas obligaciones de rendición de cuentas y en el año 2013 se presentó una propuesta de reforma para incluir obligaciones adicionales de transparencia, entre ellas publicar regularmente información para el público en sus sitios electrónicos y en la página web del Servicio Electoral. También se prevé un mecanismo de reclamos y sanciones. Además desde el Consejo para la Transparencia de Chile han surgido propuestas para ampliar aún más los estándares de transparencia de los partidos.

Finalmente, México tenía reconocido el derecho de acceso a la información en su constitución de 1977, pero este derecho se hizo efectivo en el año 2002 con la aprobación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde no existía una mención expresa a los partidos, hasta el año 2015 cuando la ley fue reformada y pasó a llamarse Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En esa Ley se incluyó a los partidos políticos como sujetos obligados y el Estado mexicano garantiza "el efectivo acceso de toda persona a la información en posesión de cualquier entidad, autoridad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, *partidos políticos,* fideicomisos y fondos públicos; así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito de la Federación, de las Entidades Federativas y los municipios"[40].

Sugerencias de buenas prácticas para brindar Acceso a la Información pública desde los partidos políticos.

Bajo el supuesto planteado al inicio de esta sección, el partido, más allá de lo que diga la ley debe actuar como un sujeto obligado a brindar información tal como lo haría cualquier institución pública y debe hacerlo tanto de manera activa como pasiva.

[39] En: Obligaciones de los partidos políticos en México IFAI. Pág.3.
[40] Artículo 6: Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública México, Mayo de 2015. Énfasis añadidos.

Sugerencias para la Transparencia Activa de los Partidos Políticos

Si no existe una ley que obliga al partido a publicar información de manera proactiva, el partido debería crear un estándar mínimo de asuntos a publicar en su página web oficial.

Como sabemos, la transparencia activa es la información que los partidos políticos se deben obligar a entregar, de manera proactiva y permanente, mediante sus páginas web.

¿Cuál es la información mínima que de manera activa el partido político debería poner a disposición de todas las personas interesadas?

Tomando los ejemplos de las exigencias de transparencia activa para partidos políticos, en las leyes de acceso a la información de Colombia y México, además del Índice de Transparencia en los Partidos Políticos propuesto por la organización Chile Transparente para ese país, elaboramos a modo de sugerencia un cuadro con 7 categorías o sub áreas que contienen lo que podría ser la información mínima a ser publicada por los partidos políticos, siempre y cuando esa información no se encuentre clasificada como reservada o confidencial y bajo la condición de actualizar la información permanentemente. (Tabla página siguiente).

Cada estándar puede desglosarse en otras tablas y cuadros que detallen de manera exhaustiva la información. Por ejemplo, respecto a las finanzas del partido, este podría elaborar un cuadro completo que exprese a profundidad el sistema de contabilidad y registro de la información financiera, mostrando todos los movimientos económicos de ingresos y gastos señalando cual es el origen de los fondos.

Actividad: Valorar los requerimientos de información.
Objetivo: Evaluar la existencia y aplicación de estos indicadores de transparencia activa al interior del partido

A. Puede marcar con un Sí o No en la Tabla Nº1. ¿Su partido cumple o no con cada uno de estos mínimos? Si la respuesta es No, en alguno de los requerimientos, conteste la siguiente pregunta:

B. ¿Qué hace falta para que su partido pueda publicar de manera activa la información requerida en este cuadro? Describa la solución para cada información, por separado.

Información mínima requerida para la transparencia activa de los partidos políticos

Subárea	Información Mínima	¿Cumple?
Estructura orgánica	Descripción de la estructura orgánica.	
	Registro de afiliados.	
	Ubicación de sedes del partido.	
	Directorio con contactos de autoridades y empleados del partido político.	
Marco Normativo	Normas generales.	
	Estatutos del Partido.	
	Mecanismos de designación de los órganos de dirección.	
	Acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección.	
	Procedimientos para postular candidatos a cargos de elección popular (democracia interna).	
	Código de Ética.	
Control	Mecanismos de control y supervisión a los procesos de selección de candidatos.	
	Resoluciones, informes de gestión, evaluación y auditoria	
	Todo mecanismo interno y externo de supervisión, notificación y vigilancia.	
	Resoluciones de los órganos disciplinarios y las sanciones aplicadas al partido político.	
Principios y plataformas programáticas	Declaración de Principios.	
	Plataformas electorales y programas de gobierno.	
	Análisis de actualidad del país.	
Autoridades y Representantes	Lista de los dirigentes del partido acompañada de su hoja de vida	
	Declaración de intereses y patrimonio de los candidatos	
	Hojas de vida de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.	
	Lista de los representantes electos por votación popular que pertenecen al partido.	
	Lista de representantes designados a algún cargo público y que es parte del partido.	
	Lista de representantes ante la autoridad electoral competente.	
Vínculos con terceros	Pactos electorales	
	Convenios de formación de frentes, coalición electoral con agrupaciones nacionales.	
	Lista de organizaciones sociales que se declaran adherentes al partido político	
	Convenios de participación entre el partido y organizaciones de la sociedad civil.	
Financiamiento	Presupuesto General que indique las fuentes de financiamiento.	
	Ejecución presupuestaria histórica anual.	
	Registro de ingresos y gastos.	
	Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios.	
	Montos de cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por los militantes.	
	Montos autorizados de financiamiento privado y una lista con el nombre de los aportantes.	
	Tiempos asignados y gastos en campañas por estaciones de radio y canales de televisión.	
	Remuneraciones que perciben los empleados del partido político.	
	Montos de financiamiento público.	
	Estado de situación financiera y patrimonial y el inventario de bienes muebles que posean.	
	Listado de cualquier institución u organización que reciba apoyo económico del partido.	
	Resoluciones o informes de la autoridad electoral competente sobre ingresos y gastos.	

Fuente: Elaboración propia en base a las exigencias de transparencia activa para partidos políticos en Chile, Colombia y México.

Sugerencias sobre la Información Clasificada como Reservada o Confidencial

Dependiendo de la legislación de cada país el partido puede analizar los criterios mínimos en los que la información puede ser sujeto de reserva o confidencialidad, en caso de que perjudique a personas naturales o jurídicas y que pudiera ocasionar un daño al interés público. Entre esos criterios mínimos podrían estar por ejemplo, las estrategias políticas y de campaña, los procesos deliberativos de los órganos internos y los contenidos de las encuestas que se hubieran encargado, exceptuando el costo de elaboración de las mismas.

Es importante también que el partido tenga muy claro sobre qué información no se puede invocar reserva de ningún tipo y dentro de esa información siempre estará la referida a las finanzas del partido político, ingresos y gastos en general, en especial los gastos asignados a las precampañas y campañas electorales, consignando siempre el origen de los fondos sin importar si estos son recursos públicos o privados.

Sugerencias para la Transparencia Pasiva de los Partidos Políticos

¿En qué consiste la transparencia pasiva para la cual deben estar preparados los partidos políticos?

La información de la Tabla Nº1 responde a unos mínimos de información que los partidos políticos deberían tener siempre a disposición de los ciudadanos, como publicidad activa; sin embargo, también explicamos la transparencia pasiva como el derecho que tienen las personas de solicitar información, en este caso, a los partidos políticos.

Los partidos deben estar preparados para recibir y responder a solicitudes de información tomando en cuenta lo siguiente:

- Se debe registrar la solicitud de información.
- Si no se puede responder de inmediato hay que definir plazo razonable para hacerlo, (aproximadamente 10 a 20 días hábiles).
- Si la información está en otra sede del partido se traslada la solicitud explicando al solicitante que su pedido fue trasladado de sede.
- No se puede cobrar, excepto por el costo del soporte en el que se entregue la información.
- Si la información no está clasificada, siempre se debe responder.
- Si la información no se puede entregar porque está clasificada o porque no existe se debe responder negando la solicitud y explicando las causas de la negación.

Para poder responder con éxito a las solicitudes de información, los partidos políticos deberían prepararse desarrollando un sistema de gestión de archivo institucional que permita un manejo adecuado de los documentos, fases para que pasen de su uso institucional hasta un archivo central y se realicen las operaciones archivísticas para valorar la documentación que constituye información y se descarte de manera controlada la documentación que se considere superflua o innecesaria.

La política de archivo debe permitir establecer procedimientos y reglas clara para: *Producir, distribuir, organizar, consultar y conservar* los documentos en su poder.

Como actualmente todos los documentos se generan directamente en distintos programas digitales, es importante diseñar lineamientos para la *gestión de documentos electrónicos* en formatos y leguajes comprensibles de modo que cualquier persona interesada pueda acceder a la información.

Otra recomendación es nombrar y capacitar a un oficial de información, responsable de responder a las solicitudes de información y gestionar el manejo del archivo del partido.

Actividad: Analizar la transparencia pasiva en el partido y el sistema de archivo
Objetivo: Evaluar la preparación del partido político para responder a solicitudes de acceso a la información.

A. ¿Qué procedimiento se sigue actualmente para recibir, gestionar y dar respuesta a las solicitudes de información presentadas al partido?

B. ¿Son accesibles las instalaciones y medios de atención al público de la entidad para todas las personas?

C. ¿Tiene el partido un archivo institucional organizado que facilite responder solicitudes de acceso a la información?

D. ¿Qué información se produce o administra en las sedes regionales del partido?

E. ¿Cómo se coordinan los procesos de gestión de dicha información para garantizar su acceso y divulgación

F. ¿Con qué recursos –físicos, financieros, humano– cuenta el partido para efectuar los ajustes que le permitan dar cumplimiento a las obligaciones en materia de acceso a la información pública?

G. ¿En qué áreas cree los miembros del partido necesitan capacitación para cumplir mejor con las herramientas de transparencia hasta aquí estudiadas?

Internet y nuevas tecnologías para Partidos Políticos

Para efectos prácticos y para simplificar los conceptos adaptados a las necesidades de los partidos políticos vamos a unir las ideas de Gobierno Electrónico y Gobierno Abierto que vimos en la primera parte, haciendo un énfasis especial en el Gobierno Electrónico.

Habíamos explicado que el Gobierno Electrónico es la incorporación de las TIC a la administración de manera que ayude a simplificar procesos. Para el tema de acceso a la información, especialmente en lo que se refiere a la transparencia activa, el Gobierno Electrónico es fundamental para un acceso rápido, participativo y simple.

El uso de nuevas tecnologías es esencial para los partidos políticos. Contar con una página web que le permita aprovechar las herramientas tecnológicas hace la vida de los partidos más simple y les permite tener una mejor información disponible al ciudadano. Afortunadamente el costo de creación y mantenimiento de las mismas es cada vez más bajo, sin mencionar que el uso de redes sociales es gratuito porque lo que se paga es la conexión a Internet.

Sin embargo, en cada país se debe tener en cuenta la dificultad que genera la llamada *brecha digital,* aunque el número de usuarios de Internet ha ido aumentando en los últimos años, todavía existen amplios sectores de la sociedad que por razones de edad, ámbito geográfico, lengua, etc., no tienen acceso al Internet de modo que no se benefician ni con los servicios ni con la información que se brinde a través de ella.

Sugerencias de buenas prácticas para Partidos Políticos

- Procurar desarrollar páginas web modernas y accesibles para brindar acceso a la información de manera proactiva, mediante portales de transparencia.
- Los partidos deben incentivar y motivar la inclusión de todas las personas al mundo digital y llevar adelante procesos de participación ciudadana que ayuden a cerrar la brecha digital.
- Los partidos políticos deberían convertirse en promotores de políticas públicas que establezcan el derecho de acceso universal a Internet como un derecho fundamental, incluyendo la garantía a un ancho de banda y costos de línea adecuados.
- Los partidos políticos también pueden aplicar técnicas de Comunicación de Gobierno a Ciudadanos, y de ciudadanos a Gobierno, que son técnicas que permitirían en este caso una mayor interacción entre el partido y los ciudadanos, gracias a que las herramientas tecnológicas facilitan que los propios partidos políticos realicen consultas a los ciudadanos para conocer sus demandas y que a su vez, estos ciudadanos puedan utilizar las tecnologías para comunicarse y solicitar información.

- La organización política debe procurar que toda la información de sus bases de datos y la contenida en medios electrónicos y sus sistemas de información (que no estén clasificadas como información reservada o confidencial), estén disponibles al público mediante sus páginas web.
- Realizar una mínima inversión en un página web compensaría con importantes dividendos en forma de mayor confianza de la ciudadanía y de fortalecimiento democrático, algo que como hemos insistido a lo largo de este documento se requiere con urgencia en todo el sistema político.
- Implementar políticas de gobierno abierto implica también contar con un fuerte liderazgo que coordine, promueva y sustente la política de apertura de las actividades y decisiones del partido.
- Por otra parte, se requiere de un amplio espíritu y cultura de transparencia. El partido debe comprometerse con la creación de una cultura y espíritu de transparencia, tanto internamente como en su relación con los electores y los ciudadanos. Un paso simbólico y significativo podría ser e realizar una declaración en la que se exprese públicamente el firme compromiso de contar con un partido transparente y abierto que se diferencie en la forma de hacer las cosas.
- Tener la información en formato de datos abiertos

Actividad: Valorar el uso de tecnologías de la información y comunicación en los Partidos Políticos
Objetivo: Diagnosticar la información y sistemas existentes

A. ¿Con qué medios de comunicación cuenta actualmente? Por ejemplo: revistas, boletines, página web, entre otros.

B. ¿Qué tan fácil es usar actualmente la información contenida en la página web del partido? Por ejemplo, calculando el número de clicks que un usuario debe dar para encontrar la información mínima exigida como transparencia activa.

C. ¿Con qué sistemas de información administrativa y/o financiera cuenta la organización?

D. ¿Qué tan accesible es la información para poblaciones específicas? Por ejemplo, población en situación de discapacidad.

E. ¿Qué tipo de información produce, maneja o controla el partido en la actualidad?

F. ¿Existe al interior del partido político el espíritu de transparencia y el compromiso que se requiere para aplicar todas las herramientas estudiadas hasta aquí?

Participación Ciudadana, un ejemplo a imitar: El Índice de Transparencia en Partidos Políticos de Chile Transparente

Volvemos a insistir que ninguna herramienta para la transparencia funciona o tiene sentido si no existe participación ciudadana y si la sociedad civil no toma iniciativas para monitorear la acción de los partidos políticos. Un ejemplo importante en este sentido lo ofrece la organización *Chile Transparente* (Capítulo Chileno de Transparencia Internacional) que se propuso como misión promover prácticas de transparencia y probidad en instituciones públicas y privadas de la sociedad chilena.

La organización creó desde el año 2014 una herramienta interactiva para elaborar un Índice de Transparencia en Partidos Políticos (ITPP) que sirve como referencia para conocer los niveles de transparencia con que operan los partidos políticos en Chile y permite compararlos en distintas áreas de acuerdo a la relevancia que el usuario le asigne a cada una de ellas; de esta forma buscan motivar a los partidos políticos para que se abran hacia la ciudadanía y a sus electores.

El ITPP comenzó utilizando 23 indicadores de evaluación y en la actualidad utiliza 34, divididos en 6 sub áreas. La herramienta busca que los partidos transparenten información de manera progresiva en formatos actualizados y mejorados. Lo interesante de la herramienta interactiva es que permite a cada ciudadano que la utilice, determinar la importancia que le asigna a cada uno de los indicadores de transparencia y así cada persona puede crear su propio índice.

Para esto, todo usurario puede entrar al portal: www.partidostrasnparentes.cl y "calificar a cada indicador de transparencia de forma individual, dándole más o menos peso para influir en el cálculo del puntaje final (+100%, +50%, -50%, 0)".

La definición de los indicadores de transparencia se hizo en un estudio que propone a los partidos mantener permanentemente a disposición, información actualizada propia del partido y que es de interés público a través de sus sitios electrónicos. Por este motivo el índice se elabora sólo sobre la base de partidos políticos que cuenten con página web y estén registrados en el Servicio Electoral de Chile, Servel.

Sin ser un mecanismo de fiscalización, la herramienta termina siendo muy útil para relacionar ciudadanos, partidos y militantes para evaluar cuál es el estado de la transparencia activa de cada organización. Vale la pena entrar a este portal, jugar con sus índices, estudiar su propuesta y tratar de imitarla adaptándola a la realidad de cada país.

Estudio de caso: Brasil, Petrobras, la operación Lava Jato y el financiamiento a las campañas

Brasil sufrió con una descomposición ética y malos manejos en una de las empresas públicas más grandes de América Latina, *Petrobras,* que produce más de dos millones y medio de barriles de crudo por día. Tanto el presidente Luis Ignacio "Lula" Da Silva como la presidenta Dilma Rousseff basaron las expectativas del desarrollo de Brasil en esta empresa tras el descubrimiento de nuevos depósitos petroleros en el año 2006.

Los escándalos en los últimos años fueron muy numerosos. Durante largo tiempo existieron sistemas millonarios de robo con la participación de políticos, funcionarios y empresarios. Se estima que con el pago de sobornos entre el año 2004 y 2012 se desviaron más de 2.600 millones de dólares, involucrando a toda la elite política, a altos ejecutivos y a poderosos líderes empresariales.

A principios del año 2016 la mayoría de los partidos políticos de Brasil se encontraban envueltos en el escándalo comenzando por el oficialismo, entonces encabezado por el Partido de los Trabajadores (PT) de Lula, la oposición, cuya agrupación más visible era el Partido Social Democrático (PSD) de Fernando Henrique Cardoso y Aecio Neves, y el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB).

En el Congreso brasileño, el 60% de sus integrantes enfrentaba algún tipo de proceso y por esa misma época, se descubrió una lista de más de 300 políticos de 24 partidos políticos nacionales y municipales que habría recibido recursos de una empresa constructora, Odrebecht.

El modo de operar este esquema fue el financiamiento de campañas electorales por empresas privadas constructoras. Luego, la empresa estatal para "pagar favores", hacía contratos a estas mismas empresas constructoras y de ingeniería para que estas a su vez, transfirieran dinero al extranjero mediante empresas "fachada" que simulaban transacciones comerciales sin que existiera comercio alguno, pero que servían para reintroducir el dinero "blanqueado" al sistema económico a través de negocios como gasolineras o lavandería de autos.

Esto último fue lo que dio el nombre de operación Lava Jato (lavado de autos con mangueras de alta presión) a la operación que a través de la Policía Federal y un grupo de jueces incorruptibles, entre los que se destacó el Juez Sergio Moro, permitió descubrir esta red de lavado de dinero. El mecanismo de Lava Jato consistió en aplicar una figura jurídica conocida como delación premiada, a través de la cual los acusados confiesan y delatan a otros implicados a cambio de reducir sus penas.

Los tentáculos de la corrupción finalmente llegaron a la Presidenta Dilma Rousseff, quien fue suspendida de su cargo por medio de un proceso de impeachment, o juicio político que basó su acusación en una violación de la ley presupuestaria pero que tenía como trasfondo el caso de Petrobras.

Los problemas del financiamiento político afectan a Brasil desde hace muchos años, en 1992 el Presidente Fernando Collor de Melo se convirtió en el primer presidente de Brasil y de América Latina en sufrir un proceso de impeachment, acusado entre otras cosas, de financiar ilegalmente su campaña. En ese tiempo las donaciones empresariales estaban prohibidas en Brasil.

Después de 1995 se cambió la legislación permitiendo que las empresas donen dinero a los partidos políticos, sin embargo, los escándalos recientes de Petrobras hicieron que el Tribunal Supremo Federal vuelva a declarar inconstitucional el financiamiento electoral y la medida se aplicará para las elecciones municipales de 2016.

Las elecciones en Brasil en 2014 fueron las más caras de la historia y una de las más caras del mundo. Según el Tribunal Superior Electoral de ese país, la elección costó 5 billones de reales, un valor 59% más de lo que costaron las elecciones de 2010. En un artículo publicado por el Ministro de la Corte Suprema, Dias Toffoli, el 95% de los 5 billones de reales fueron donados por particulares o empresas, de los cuales el 77% provinieron de compañías, organizaciones o asociaciones y el 18% de individuos particulares. El otro 5% de los recursos para pagar la elección provenía de fondos públicos, siendo el 3% de un Fondo Partidario y 2% de contribuciones espontáneas.

Lo cierto es que el financiamiento privado de las campañas de los partidos políticos, la gobernanza anclada en la compra de votos de diputados y senadores y la poca transparencia de la información sobre la asignación de recursos públicos es un tema de fuerte discusión en el Brasil de hoy. El país enfrenta el desafío de una reforma profunda del sistema político y de la gestión pública.

Preguntas a Considerar

Como experto en ética y financiamiento a campañas electorales, ¿Qué medidas aconsejaría para evitar que el financiamiento a la política se convierta en una fuente de malos manejos en su país? ¿Cómo cambiaría la distribución que el Tribunal Federal explicó que se hizo en el financiamiento de la última campaña de Brasil?

Finalmente…

Como pueden ver en este caso, aun cuando un partido tuvo el poder y gran influencia por muchos años, un escándalo de corrupción lo puede destruir internamente, llevar a desperdiciar millones de dólares en recursos y crear una percepción negativa tan duradera entre los electores que el partido cae vertiginosamente en las encuestas y finalmente pierde mucho poder e influencia, ganado a base de mucho esfuerzo. El caso de Brasil ilustra la vital importancia de una mayor transparencia dentro de los partidos.