

## II. DE LA TRANSPARENCIA LEGISLATIVA AL PARLAMENTO ABIERTO. PRECISIONES CONCEPTUALES

La noción de Parlamento abierto es uno de los principales desarrollos para reducir la brecha existente entre ciudadanos y congresos/ parlamentos, aunque es solamente una parte de la transformación del modelo actual de representación política, pues éste requeriría, por ejemplo, múltiples cambios institucionales y normativos que rigen el presupuesto y el comportamiento de los legisladores.

### 1. *Contexto de la idea de Parlamento abierto*

Aunque el objetivo de este libro no es profundizar conceptualmente en la construcción histórica de la idea de Parlamento abierto, en el presente apartado se describen algunos momentos clave que explican el origen y efectos del Parlamento abierto. Podríamos decir que existen dos aproximaciones a la idea del Parlamento abierto. La primera, como consecuencia de un fenómeno social mundial en entornos de desconfianza y falta de legitimidad de las decisiones de los gobiernos, que tuvo como consecuencia el impulso de políticas sociales; la segunda, la búsqueda de una idea intelectualizada académica que ofrezca soluciones a las actuales necesidades de participación social en la vida pública.

La desconfianza en las instituciones, los bajos niveles de legitimidad y la lejanía entre gobiernos y ciudadanos, a pesar de la era tecnológica, componen un cuadro de fondo en el que tanto los gobiernos como grupos de la sociedad civil promovieron acciones remediales. Ninguno de estos problemas ha sido nuevo en los últimos dos siglos, y múltiples ideas y propuestas se han adaptado desde el derecho administrativo hasta las políticas pú-

blicas. Lo nuevo fue promover una noción con un término que pudiera popularizarse y que expresara la demanda ciudadana en una idea paraguas: Gobierno abierto. El memorándum del presidente Barack Obama, en 2009 en Estados Unidos, declara que la transparencia, la participación y la colaboración se consideran principios de un “Gobierno abierto” a la ciudadanía. Acompañado de éste, el Gobierno estadounidense destinó presupuesto federal para promover una alianza mundial de grupos de sociedad civil y gobiernos (particularmente poderes ejecutivos) interesados en adquirir compromisos multilaterales y planes de acción conjuntos para avanzar en una agenda de Gobierno abierto que ha sido relativamente exitosa (Piotrowski, 2017).

Conceptualmente, Oscar Ozslak ha descrito bien la complejidad de definir o crear conceptos dentro de las ciencias sociales, básicamente por la vía de alusión a otros conceptos conocidos o residuales. Al final, según Ozslak, la idea de Gobierno abierto se referiría a un “estado de cosas que ninguna sociedad ha conseguido institucionalizar pero, difícilmente alguien podría considerar indeseable aún si fuera inalcanzable” (en Luna Pla y Bojórquez Pereznieto, 2015: 29). Aun así, existe consenso en usar la idea construida por la alianza mundial de Gobierno abierto, en donde la noción se integra por los conceptos de transparencia, rendición de cuentas, integridad, participación y colaboración entre ciudadanos y gobiernos, y de ahí se siguen derivando las investigaciones académicas.

La noción de Gobierno abierto no es estática o agotada en una definición, por lo que tampoco se refiere a un tipo o funciones específicas de las instituciones de gobierno. Como estrategia multilateral, se han ampliado las alianzas y los planes de acción hacia las organizaciones parlamentarias internacionales, como Parlamericas o la Unión Interparlamentaria. Los beneficios que ofrece la narrativa del Gobierno abierto a los parlamentos radica al menos en los siguientes puntos:<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *The Open Government Partnership. An Overview for Parliamentarians in the Americas*

- El acceso a los datos abiertos y acceso a la información de los congresos y parlamentos permite hacer análisis comparado por parte de instituciones u organizaciones sociales encargadas del monitoreo y la vigilancia del gasto público.
- Acceso a la información de las actividades y del desempeño de las funciones legislativas del pleno y las comisiones conduce a mejores decisiones por parte del electorado.
- La divulgación proactiva de la información parlamentaria podría disminuir la carga de solicitudes de acceso a la información que reciben los congresos por vía de las leyes de transparencia.
- Mejoramiento de la confianza ciudadana hacia sus congresos al recibir información certera y oportuna.

Parlamento abierto es un mecanismo de interacción entre sociedad y representantes, es esa relación en la que la asamblea representativa se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad, la transparencia y justificación de sus decisiones; la disposición al escrutinio y fiscalización de las actividades relacionadas con todas sus responsabilidades; al uso innovador de plataformas digitales para la interacción ciudadana en cada una de sus funciones; así como la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).

Por lo tanto, el Parlamento abierto hace énfasis en la transición de un modelo de representación 1.0 basado en la participación de los ciudadanos en las elecciones, o sea, sólo durante el momento de determinar quiénes accederán a los puestos disponibles en el Congreso, a un modelo 2.0 basado en la interacción durante el ejercicio del poder parlamentario, lo que implica tener mayor conocimiento de lo que el Congreso trata y decide, así como mayores oportunidades de participar en las discusiones y

---

*and the Caribbean*, 2017, disponible en [http://parlamericas.org/uploads/documents/OPNHandoutArgentina\\_ENG.pdf](http://parlamericas.org/uploads/documents/OPNHandoutArgentina_ENG.pdf).

decisiones, logrando mayores niveles de supervisión ciudadana sobre las actividades del Poder Legislativo (Puente, 2018). Así, mientras que en la representación 1.0 la apertura o la transparencia legislativa era el mecanismo por excelencia, en el Parlamento abierto se habilitan, además de la transparencia, otras formas de intervención ciudadana en las actividades y procesos parlamentarios que conducen a un nivel de representación más avanzado o 2.0.

En este sentido, resulta fundamental diferenciar entre la idea de un Parlamento transparente y un Parlamento abierto. El primero es solamente una condición necesaria para alcanzar el segundo, un estadio intermedio. Debe ser claro que un Parlamento abierto necesariamente es transparente, mientras que la relación no se cumple de la misma manera a la inversa, ya que un Parlamento transparente no necesariamente es un Parlamento abierto. Un Parlamento abierto no sólo es transparente, sino que además permite y promueve que los ciudadanos puedan participar en sus actividades y que sus deliberaciones estén abiertas al público, se vale de las nuevas tecnologías de la información como una herramienta para alcanzar una comunicación más transparente y eficiente con los ciudadanos, e incluso busca optimizar sus reglas de integridad y responsabilidad parlamentaria, para evitar actos de corrupción o acciones patrimonialistas en torno al uso o asignación de recursos públicos. Por ello, como se verá más adelante, el modelo de Parlamento abierto busca la colaboración de la institución parlamentaria con agentes externos, la cocreación con actores de la sociedad, y no solamente la legitimación de decisiones previamente tomadas o la simple incorporación de cambios superficiales a los asuntos legislativos.

## 2. *Modelo de Parlamento abierto*

En contextos democráticos, los parlamentos deben ser instituciones que pongan en práctica la apertura y la publicidad (Alcántara y García, 2013) como instrumentos fundamentales para

la rendición de cuentas. El modelo de Parlamento abierto se basa en cuatro pilares (o dimensiones) fundamentales: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias (Puente y Luna, 2018).

### A. *Transparencia*

La transparencia, desde las instituciones legislativas, se define como la disponibilidad de información hacia los ciudadanos y los grupos sociales sobre las estructuras, funciones, transacciones financieras y proyecciones legislativas, mediante el acceso inmediato, confiable, periódico, comprensible y con capacidad comparativa de todas las transacciones y decisiones que se derivan de las actividades y procesos legislativos (Carey, 2003; Heald, 2003). En los parlamentos, la transparencia debe ejercerse tomando como referencia la naturaleza representativa que los caracteriza, lo que significa ir más allá de la aprobación de leyes para garantizar la discusión de las distintas expresiones sociales y políticas de una sociedad. Por ello, no basta con que se vele por el cumplimiento de la transparencia pasiva, esto es, el cumplimiento de las obligaciones impuestas en los marcos normativos (Alcántara y García, 2013); sino que deben procurarse medios para que los parlamentos implementen mecanismos de transparencia activa; esto es, la difusión periódica y sistematizada de la información necesaria para una evaluación social de su desempeño a través de la explicitación de las funciones, actividades, dotación, presupuesto, objetivos, indicadores de gestión y sistemas de atención al público, la cual debe estructurarse de modo que permita la comparación entre un ejercicio y otro (Ferreiro, 1999) a través de herramientas como los sitios *web* y sistemas de solicitudes de información, y en formatos de datos abiertos. Es decir, no basta con observar los niveles de transparencia sino los de accesibilidad de los ciudadanos a través de canales construidos para tal fin

por la propia legislatura. Así, la implementación de prácticas de transparencia proactiva podría llevar a que la sociedad reconozca a la información como un bien público útil para la solución de problemáticas y atención a necesidades cotidianas.<sup>2</sup>

### B. *Participación ciudadana*

La expansión de las formas alternativas de democracia participativa puso nuevamente el foco de atención en los ciudadanos, y su relación con las instituciones representativas. En este contexto, los ciudadanos dejaron de ser considerados como simples receptores de los resultados de las funciones de los congresos para convertirse en jugadores activos en su relación con el Poder Legislativo; es decir, en iniciadores de insumos en esta relación (véase Leston-Bandeira, 2012). El Parlamento es la institución representativa más importante del Estado y, como tal, su legitimidad proviene en gran parte de la confianza del público en su capacidad para llevar a cabo ciertas funciones clave (Power, 2012).

Más allá de contar con un marco normativo acorde con los principios de Parlamento abierto, la apertura de una legislatura debe ser una nueva forma de hacer política, lo cual implica un rediseño completo de los mecanismos que hacen posible la representación democrática. En síntesis, es una nueva forma de interacción entre representantes y representados. Así, el Parlamento abierto es una asamblea representativa que se caracteriza por la apertura de sus procedimientos internos a la participación de la sociedad. Los nuevos tiempos permiten al ciudadano interesado en los asuntos públicos seguir en tiempo real (y en su caso participar en) aquello que sucede en la arena parlamentaria (Puente, 2017b).

---

<sup>2</sup> Al respecto, puede accederse a la información del Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, disponible en <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Transparencia-Proactiva-acciones.aspx>, página consultada el 9 de febrero de 2019.

Debido a que en la etapa de discusión del proceso legislativo la sociedad civil puede tener una participación más activa, las comisiones representan un punto de entrada para la participación de los ciudadanos en el quehacer parlamentario, ya que se puede recibir la opinión de expertos o recurrir a ellos como asesores externos de las comisiones legislativas. La participación de los ciudadanos en los procedimientos de la comisión puede servir para que ésta obtenga información valiosa. Además, abrir las audiencias de la comisión al público es un buen método para que se informe a la población sobre su labor (Unión Interparlamentaria, 2007).

### *C. Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales*

Para el Parlamento, las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos (Unión Interparlamentaria, 2016). Las TIC traen consigo varios beneficios, como lo es el facilitar las discusiones de mayor interés político, el desarrollo de las relaciones sociales, la creación de canales alternativos para la intervención y el compromiso político, el aumento informacional en la elaboración legislativa y el crecimiento de la transparencia sobre los actos legislativos (Soares, 2013b: 27). Una forma de transformar el papel de los parlamentos es aprovechando las nuevas tecnologías de la información para potenciar sus canales de comunicación, así como adoptar prácticas novedosas de participación ciudadana.

En ese sentido, los datos abiertos proclaman un cambio potencialmente radical en la relación entre el Parlamento y los ciudadanos (Puente y Luna, 2018). De acuerdo con el Informe sobre el Parlamento Electrónico (Unión Interparlamentaria, 2016), es muy difícil asegurar que, en la actualidad, los datos abiertos sean un tema prioritario dentro de las actividades de los parlamentos

en el mundo. Si bien, el tema de los datos abiertos origina diversos desafíos técnicos a los parlamentos, se debe enfatizar en su importancia y en la implementación de acciones que lleven a su pleno desarrollo.

#### *D. Integridad y responsabilidad parlamentarias (rendición de cuentas)*

Tal como se ha mencionado previamente, un Parlamento democrático sitúa al ciudadano como un actor central en las decisiones y procesos. Para recuperar la legitimidad de los parlamentos, es fundamental que el ejercicio del poder se apegue a esquemas de ética, responsabilidad y rendición de cuentas (Puente y Luna, 2018). Es decir, no basta con que los ciudadanos incidan en la toma de decisiones si el comportamiento de los legisladores es una barrera para el fortalecimiento del régimen democrático (Puente, 2017b). Una legislatura democrática, funcional, institucionalizada, responsable y eficaz, debe pasar por un estricto control externo que evalúe su funcionamiento, y que sancione o premie el cumplimiento de las actividades parlamentarias para las que fueron electos sus miembros (Casar *et al.*, 2010).

Si bien, dentro de la idea tradicional de Parlamento abierto, la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentarias no se considera explícitamente, es un asunto fundamental para garantizar que la transparencia, la participación ciudadana y el uso de las tecnologías tengan los efectos esperados, así como que los legisladores rindan cuentas de sus acciones y se conduzcan bajo altos estándares de ética y conducta (Puente, 2018).

Al remitirnos al tema de las buenas prácticas de Parlamento abierto, es imprescindible diferenciar entre aquellas prácticas que se enfocan solamente en promover un Parlamento transparente y aquellas que buscan alcanzar el objetivo final del Parlamento abierto, es decir, que las decisiones se construyan de manera co-

lectiva, mediante un diálogo abierto, observable y registrado con la ciudadanía (Puente, 2018).

Esta aclaración resulta pertinente, porque el principal objetivo del presente libro es describir las buenas prácticas que se han desarrollado en diversas legislaturas del mundo, tanto de Parlamento abierto como de transparencia legislativa, entendiendo que en ambos casos se camina en la dirección esperada para poner a disposición de la ciudadanía una mayor cantidad de información y alcanzar mayores niveles de rendición de cuentas de los representantes en el ámbito legislativo. De esta manera, se espera poner a disposición un catálogo de posibles acciones que permitan generar un mayor conocimiento en los ámbitos legislativos mexicanos (nacionales y subnacionales) sobre las prácticas desarrolladas en otros lugares del mundo, con la intención de que puedan ser considerados a la hora de pensar en posibles acciones a desarrollar por los congresos mexicanos.