

Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa

Issa LUNA PLA
Khemvirg PUENTE MARTÍNEZ



Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

BUENAS PRÁCTICAS DE PARLAMENTO ABIERTO
Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, núm. 356

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Jaime García Díaz
Cuidado de la edición y formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño
Elaboración de portada

ISSA LUNA PLA
KHEMVIRG PUENTE MARTÍNEZ

BUENAS PRÁCTICAS DE PARLAMENTO ABIERTO Y TRANSPARENCIA LEGISLATIVA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

México, 2021

Las investigaciones incluidas en el libro son el resultado del Proyecto IG300314 con fondos del Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), así como de un convenio específico entre el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, en el marco del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República Congressos Estatales 2018.

Igual contribución, por parte de los autores, pero en estricto orden alfabético.

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de septiembre de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-4668-8

CONTENIDO

Introducción	1
I. Desconfianza en las instituciones democráticas. ¿Crisis de representación?	7
1. México en el contexto latinoamericano	10
2. Vínculo entre la apertura, vigilancia y representación	18
3. Transparencia parlamentaria en México	23
4. ¿Qué tan transparentes son los congresos y los legisladores mexicanos?	26
II. De la transparencia legislativa al Parlamento abierto. Precisiones conceptuales	35
1. Contexto de la idea de Parlamento abierto.....	35
2. Modelo de Parlamento abierto	38
III. Buenas prácticas de transparencia legislativa y Parlamento abierto en América Latina	45
1. Argentina.....	45
2. Brasil	49
3. Chile	57
4. Colombia.....	63
5. Ecuador.....	68
6. Paraguay	70
7. Perú	74

IV. Algunas buenas prácticas de transparencia legislativa y Parlamento abierto en el resto del mundo.	79
1. Canadá	79
2. Italia.	83
3. Nueva Zelanda	87
4. Reino Unido	90
5. Mongolia.	94
V. Resumen.	99
Referencias por país.	103
Bibliografía	111

INTRODUCCIÓN

La expansión de la democracia en el mundo decimonónico generó importantes expectativas en torno a la concepción del Estado como sistema de resolución de los problemas más apremiantes de la población. Desde la filosofía política y el constitucionalismo antiguo, se crearon instituciones y sistemas jurídicos que habilitaron la posibilidad de ejercer el derecho de elección de las autoridades ejecutivas y legislativas, que permitieran que los intereses de los ciudadanos fueran recogidos por los gobernantes y estuvieran presentes en las agendas legislativas. Sin embargo, a lo largo de la historia se ha probado que la democracia parlamentaria no ha producido los resultados de la manera esperada para la atención de los problemas ciudadanos.

En los parlamentos y congresos del mundo, es posible observar que la política ha llevado a los representantes electos a conformar élites de poder con sus propias agendas, a concentrarse en expandir el control partidario y en influir en el gobierno de las naciones (Carey, 2003). Ello ha derivado, y en gran medida es la causa, de un importante desencanto social y una fuerte desconfianza en las principales instituciones representativas, donde el Congreso y los partidos políticos son los más fuertemente señalados (Hibbing, 2002).

En la actualidad, la desconfianza en los representantes toma particular interés en América Latina, y México por supuesto, donde persiste un alto grado de insatisfacción de la sociedad con el desempeño de los congresos y el comportamiento de los representantes electos. En su estudio titulado *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, Flores et al. (2015: 128) exponen que, en promedio, al preguntársele a los mexicanos

cuánto confían en distintas instituciones, en una escala del 0 al 10, el Senado alcanza un 5.1, la Cámara de Diputados un 5.0, y los partidos políticos un 4.8. El componente representativo de la democracia, que implica la delegación de la toma de decisiones en aquellos que resultan electos, es cada vez más cuestionado y afectado por el descrédito hacia los congresos y sus integrantes. Conscientes del problema de legitimidad que ello implica, los congresistas latinoamericanos han buscado soluciones remediales de todo tipo, empezando por aquellas que cumplen funciones de contrapesos para la institución y sus integrantes.

Flores *et al.* (2015: 29) consideran que la democracia mexicana todavía tiene, entre sus asignaturas pendientes, que elevar los niveles de cultura política, ya que “todavía persisten prácticas de los actores políticos y los ciudadanos que hablan de un México que pensamos había quedado en el pasado”. Ante la expansión de prácticas patrimonialistas, corporativas y clientelares desde los congresos mexicanos, y la creciente corrupción por parte de diversos actores políticos, ha surgido una agenda de transparencia y rendición de cuentas (vigilancia) de la gestión y el uso de los recursos públicos de los congresos, que junto con la necesidad de creación de nuevos espacios de participación, se plantea como una de las soluciones desde la sociedad.

En este contexto tomó fuerza la agenda de Gobierno abierto y, posteriormente, la de Parlamento abierto —que justamente incorporan la transparencia, la participación ciudadana y el uso de tecnologías de la información—, como dos de sus dimensiones más importantes para tender puentes entre representantes y el electorado. De las estrategias y políticas de Parlamento abierto se espera que la apertura de espacios de participación, incluso de manera remota y electrónica, permita canalizar demandas y plantear nuevas temáticas para ser incorporadas a la agenda pública y legislativa en los congresos internacionales.

Las acciones en torno a la idea de Parlamento abierto representan esfuerzos realizados por los congresos y parlamentos alrededor del mundo para generar nuevos espacios y formas in-

INTRODUCCIÓN

3

novadoras de vinculación con los ciudadanos, permitiéndoles conocer de cerca el trabajo legislativo, e incluso participar de la toma de decisiones en torno a las discusiones que se llevan a cabo en los órganos legislativos. El Parlamento abierto es la forma específica en que los congresos se encargan de atender los asuntos públicos poniendo a los ciudadanos en el centro de las decisiones. Las acciones de Parlamento abierto son acompañadas de un mayor compromiso con la transparencia, al poner a disposición los documentos que se producen, la información referida al uso del presupuesto público, las remuneraciones, y difundiendo por diversos medios las sesiones, tanto en el pleno como en las comisiones legislativas. Finalmente, también se contemplan esfuerzos para regular de una mejor manera la actividad legislativa, promoviendo la integridad y la responsabilidad en sus actividades, tales como los acuerdos parlamentarios en los que participan grupos de la sociedad para dar seguimiento a los compromisos de los grupos políticos.

El Parlamento abierto, desde este trabajo, se refiere a aquél mecanismo de interacción entre sociedad y representantes en el 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; a 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 a la adopción de estándares de ética y responsabilidad parlamentarias, con el propósito de desempeñar sus funciones de forma colaborativa con actores de la sociedad.

En el Parlamento abierto se exploran formas distintas de hacer política, donde el ciudadano no sólo aparece en términos simbólicos, sino que efectivamente cuenta con capacidades para interactuar con los representantes durante los procesos parlamentarios. Desde este nuevo enfoque de la representación parlamentaria, el ciudadano ya no es un testigo o un observador de la actividad legislativa, sino que es un actor central del mismo.

Por eso se dice que las prácticas de Parlamento abierto representan una oportunidad para reconstruir la relación entre representantes y representados.

En este libro nos planteamos el objetivo de estudiar prácticas de Parlamento abierto que en diversos congresos y parlamentos en el mundo han sido adquiridas en respuesta a la búsqueda de mecanismos para recuperar la credibilidad y la legitimidad de las acciones, así como justificar la relevancia de las instituciones legislativas y estrechar el vínculo entre los legisladores y su electorado. Con el propósito de ejemplificar e ilustrar las prácticas de Parlamento abierto, en el libro se presentan casos que pueden considerarse buenas prácticas de Parlamento abierto, en tanto que habilitan espacios de participación, transparencia, uso de tecnologías y de integridad y responsabilidad (o rendición de cuentas). Los casos y los países fueron seleccionados sin otro propósito más que el de mostrar algunas propuestas novedosas internacionales con características de Parlamento abierto, siendo o no éstas articuladas a través de planes de acción derivados de la alianza multilateral de Gobierno abierto. El libro no pretende desarrollar una métrica o medición de los niveles o grados de apertura en Parlamento abierto, puesto que los contextos y diseños institucionales de los congresos internacionales son a su vez diversos, así como son variables las necesidades de apertura y participación de las sociedades.

Hacia dentro de los congresos, las iniciativas de Parlamento abierto se insertan en sistemas culturales y políticos que inevitablemente influyen en la manera en la que se llevan a cabo y que pueden determinar el éxito o fracaso de su implementación. En el caso mexicano, nos importa conocer las prácticas institucionales de los congresos, así como el comportamiento de los legisladores y sus sentimientos hacia la transparencia y la rendición de cuentas para analizar el contexto en el que las estrategias de Parlamento abierto se pueden aplicar y el posible impacto de éstas en los congresos.

Aunque el marco jurídico mexicano ofrece un contexto de exigencias que empujan a los actores políticos a la transparencia; la realidad institucional y las reglas escritas y no escritas internas, así como el comportamiento individual y colectivo de los legisladores, nos indican una larga lista de obstáculos y desincentivos que intervienen en el cumplimiento normativo y la cultura política-burocrática. De ahí que se hace necesaria la revisión de prácticas de Parlamento abierto internacionales, que permitan integrar ideas nuevas a los congresos mexicanos, y ofrezcan experiencias de éxito para sopesar los desafíos institucionales y políticos.

Ahora bien, para determinar cuáles prácticas son propiamente de Parlamento abierto y cuáles son experiencias de éxito, en este texto se presenta un apartado que retoma un modelo de Parlamento abierto que los mismos autores hemos expuesto en otros estudios (Puente y Luna, 2018). Este modelo se basa en cuatro pilares (o dimensiones) fundamentales, que consiste en incluir prácticas de: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias. Estas dimensiones fueron retomadas de un cuerpo de literatura reciente, y se ajustan a las expectativas y formas actuales de autogobierno que emergen como resultado de las realidades económicas y políticas de las democracias actuales.

Los congresos latinoamericanos comparten realidades y amenazas políticas que los hacen similares en idiosincrasia y estructura institucional, bajo gobiernos presidencialistas, con problemas de corrupción estructural, y de control de fuerzas políticas institucionalizadas y externas que afectan su funcionamiento. En este libro analizamos las prácticas de Parlamento abierto que han sido incorporadas en diversos países de la región, identificando especialmente acciones que caben dentro de las cuatro dimensiones del modelo de Parlamento abierto y que representan experiencias valiosas y creativas. Aunque el énfasis está puesto en los avances registrados en congresos de América Latina, tam-

bién se incorporan experiencias puntuales registradas en países de América del Norte, Europa, Asia y Oceanía, para ofrecer una visión global de la idea de Parlamento abierto. El objetivo es difundir dónde se han concentrado los esfuerzos, para conocer qué aspectos presentan mayores desarrollos y cuáles han sido menos abordados.

El libro se estructura de la siguiente manera. En el apartado I, se aborda brevemente la problemática de la desconfianza en las instituciones representativas, que ha llevado a que se plantee la existencia de una crisis de representación, y que brinda el marco en que surgieron los planteos de Parlamento abierto, en el contexto del comportamiento y la cultura de los legisladores mexicanos en relación con la transparencia y la rendición de cuentas. El apartado II presenta una somera presentación teórica de las principales dimensiones del Parlamento abierto, y la base de un modelo con elementos mínimos de apertura. A continuación, el apartado III expone una selección de buenas prácticas desarrolladas por los congresos de países latinoamericanos; y el apartado IV aborda experiencias puntuales del resto del mundo. Para concluir, en el apartado V se presentan algunas reflexiones finales que permiten analizar las tendencias expuestas en los casos presentados para identificar en cuáles de las dimensiones se encuentran los mayores avances, es decir, en qué concentran su atención los congresos analizados y se proyectan algunos de los desafíos para el caso mexicano.

Agradecemos enormemente el apoyo de Lisandro Devoto, Erika García Méndez, Mireya Santillán, Héctor Tirado y Ana Laura Chávez García, quienes contribuyeron en la investigación y nos aportaron sus comentarios.

I. DESCONFIANZA EN LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. ¿CRISIS DE REPRESENTACIÓN?

Desde la propia concepción política que hay acerca de la democracia y la representación, algunos autores han destacado la existencia de cierta contradicción o tensión entre los términos, ya que democracia se asocia con mayor participación en distintos momentos de toma de decisiones, y representación con una limitación a la participación sólo al momento de emitir el voto, dejando las decisiones en manos de quienes fueron elegidos para tal fin. Sin embargo, otros autores han expuesto que esto no es necesariamente así, ya que “en las relaciones de representación están implícitas reivindicaciones públicas y condiciones de autorización, control y rendición de cuentas, que son elementos constitutivos de la política democrática” (Monsiváis, 2013: 64). De cualquier manera, existe un claro consenso de que la forma más difundida de democracia en la actualidad es la representativa, y para muchos la única viable en países con amplias poblaciones, o lo que Dahl (2006: 97) llama *democracias a gran escala*, correspondientes a países democráticos. Aunque es claro que la búsqueda de nuevos espacios y modalidades de participación ciudadana también han sido un importante complemento, se vuelve más necesario en momentos de fuerte desconfianza y falta de legitimidad para las principales instituciones de las democracias representativas.

Se afirma con frecuencia que existe una crisis de representación, y que la desconfianza en los partidos políticos aparece como uno de los principales indicadores al respecto. En este contexto, los órganos de representación política parlamentaria están diseñados para constituir institucionalmente las relaciones entre la sociedad y las autoridades. Como afirmaba Pitkin, se trata de una

relación en la que el que adopta las decisiones políticas ha sido autorizado mediante la celebración de una elección y por un periodo limitado, por compartir determinadas características como ideología, intereses, etc., y una cierta identificación emocional con el que lo elige, para que actúe en su beneficio, por lo que deberá posteriormente rendir cuentas (García, 2007).

Es decir, para que el representante desempeñe de manera satisfactoria la función representativa deberá actuar en beneficio del representado, y la única manera de evaluar si esto ocurre es mediante ejercicios de rendición de cuentas sobre su desempeño. Aunque el aspecto de rendición de cuentas propio de la representación se facilita en sistemas que funcionan con reelección consecutiva, está presente en cualquier ejercicio de renovación de autoridades por medio de elecciones.

Dahl (2006: 131) plantea que las instituciones de la democracia poliárquica “ayudan a los ciudadanos a influir en la conducta y las decisiones de su Gobierno”, pero que éstas deben convivir con lo que llama *el lado oscuro del Gobierno representativo*, es decir, un proceso no democrático de “regateo entre las élites políticas y burocráticas”. Cuando este lado oscuro predomina, “el modelo representativo se construye como un obstáculo de participación”, lo que

hoy en día se ratifica pues los procesos de toma de decisión no sólo son controlados por las élites, sino que estas élites son sensibilizadas por las demandas de los grupos de interés, más que por las demandas ciudadanas. Si bien éstas pueden coincidir, estos grupos cuentan con una agenda política autónoma y capacidad de movilización de recursos (Puente, 2018: 12).

Se debe entender que, en democracia, las legislaturas son construcciones organizacionales en donde se concreta el modelo de representación política, pero es necesario aclarar que su simple existencia no garantiza el ejercicio democrático del poder parlamentario conferido en las urnas. Incluso, en la actua-

lidad, las legislaturas en el mundo afrontan un estigma que les ha restado legitimidad. Rosenthal (1998: 4) señala que “la legislatura es retratada en la prensa y percibida por el público como esencialmente antidemocrática, no representativa, irresponsable, poco ética, que sirve a los intereses de (y es controlada por) unos cuantos”. Esta percepción es difícil de ser transformada cuando existen obstáculos que dificultan la comunicación entre la ciudadanía y sus representantes, o cuando la institución no garantiza el derecho de acceso a la información, no explica y justifica sus decisiones o impide la interacción con la sociedad de forma permanente.

Simon Tormey (2015) ha identificado cuatro indicadores significativos que demuestran el contexto en que se registra la llamada crisis de representación: 1) la baja participación de los votantes, principalmente en las elecciones congresionales frente a las elecciones presidenciales que suelen atraer a más votantes; 2) el declive en la membresía de los partidos políticos, a diferencia de la creciente aparición de organizaciones de la sociedad civil no partidista, ya que los partidos han dejado de ser los articuladores exclusivos de los intereses y demandas de la sociedad; 3) la desconfianza en la clase política y en las autoridades, que ha minado la credibilidad de sus acciones; y 4) el desinterés generalizado en la política, frente otros asuntos que le son más atractivos. En este entorno, hay quienes sugieren soluciones radicales como el “directismo”, es decir, la sustitución del modelo representativo por mecanismos plebiscitarios. Sin embargo, como bien lo ha afirmado Sartori (1999), esto supondría colocar en una posición irrelevante a los representantes o incluso podría promover su desaparición, lo que “sólo puede llevarnos a un sistema representativo altamente disfuncional y localmente fragmentado que pierde de vista el interés general”, debido a la imposibilidad práctica para que las decisiones sean tomadas colectivamente de forma permanente.

El Informe Latinobarómetro 2015 (Latinobarómetro, 2015: 35) presenta datos para argumentar que la satisfacción con la

democracia en América Latina era la más baja del mundo, mostrando un promedio de 37% en la región, frente al 49% de África, el 59% de Europa y el 70% de Asia. Aunque cada región debe ser analizada en su propio contexto y circunstancias, para entender los niveles que alcanza la satisfacción con la democracia, Latinoamérica continúa mostrando los números más bajos en este indicador. Para el 2018, el nivel de satisfacción con la democracia en América Latina disminuyó hasta un 24%. Valga decir que en ningún país de la región hay una mayoría satisfecha, y sólo en tres países el resultado se acerca a tener uno de cada dos ciudadanos satisfechos, que son: Uruguay (47%), Costa Rica (45%) y Chile (42%) (Latinobarómetro, 2018: 35). Esta situación podría entenderse, en parte, porque los latinoamericanos “tienen altas expectativas y crecientes grados de empoderamiento y opiniones cada vez más críticas” (Latinobarómetro, 2015: 35).

1. *México en el contexto latinoamericano*

Los procesos de democratización generados en América Latina, desde el último cuarto del siglo XX, trajeron consigo grandes esperanzas de que parte importante de los problemas que aquejaban a los países de la región pudieran ser resueltos a partir de la elección libre, confiable y competitiva de las autoridades que ejercerían cargos ejecutivos y legislativos. Los procesos de transición, además de las propias dinámicas políticas de mayores libertad y pluralismo, fueron sobrecargados con enormes expectativas de cambio, que pudieran traducirse en mayor bienestar y menor desigualdad.

Sin embargo, a más de 40 años de iniciadas las transiciones políticas que dejaron atrás los regímenes autoritarios, generalmente militares, las brechas sociales y económicas en la región no sólo no se han reducido, sino que en muchos casos se han profundizado. Ésta es una de las principales causas del desencanto que muchos ciudadanos en distintos países tienen con las institucio-

nes democráticas. Aunque en algunos países se refleja sólo como desencanto con el Gobierno de turno, la confianza y el apoyo a la democracia también se han visto afectados. México no fue la excepción, luego de alcanzar una mayor pluralidad partidista en la representación legislativa en 1997 —cuando el Partido Revolucionario Institucional por primera vez perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados federal—, y experimentar la alternancia en la Presidencia de la República en 2000, marcando el final de más de 70 años de gobiernos priistas al llegar al Gobierno el Partido Acción Nacional, con Vicente Fox. Con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Política 2008, Del Tronco (2012) demuestra que, en el caso mexicano, la desconfianza es principalmente consecuencia de la evaluación que los ciudadanos hacen del trabajo de sus representantes, identificando serias deficiencias.

Según datos de la Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), realizada en 2012 por la Secretaría de Gobernación, el 84% de los encuestados manifestaron estar poco o nada interesados en la política. En 2003, en una de las ediciones previas de la misma ENCUP, dicho porcentaje era del 90%. Es decir, luego de transcurridos 12 años de la alternancia, el interés por los asuntos políticos había aumentado sólo de manera marginal. Estos datos se confirmarían tres años más tarde con la publicación de la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCP) aplicada en 2015 en el marco del proyecto “Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales”, auspiciado por la UNAM.

La misma ENCP arrojaba en 2015 que un 19% de las personas encuestadas consideraba que la decepción, la desconfianza y la insatisfacción eran los sentimientos que predominaban entre la gente, ubicándose en segundo lugar, por detrás de “enojo, ira, resentimiento y coraje”, señalados por el 22.1% de las personas. A esto debe sumarse que un 8.3% manifestaba que la gente sentía indignación e inconformidad. Todos éstos son los sentimientos relacionados de manera negativa con las instituciones de la

democracia, y con las promesas incumplidas de mayor bienestar, igualdad y justicia.

Para poner brevemente el tema en el contexto regional, el Informe Latinobarómetro 2017 presenta que México es el país de la región que menos acuerdo muestra con la medida de democracia churchilliana,¹ alcanzando sólo un 54% frente a un 69% de promedio regional, y 30% por debajo del primer lugar que ocupa Uruguay (84%). México también se encuentra entre los últimos países de la región respecto al desarrollo democrático, y particularmente en la medida de satisfacción con la democracia, donde sólo el 18% dijo estar mucho o medianamente satisfecho frente al 30% de promedio de América Latina (gráfico 1).

En 2018, México subió un punto porcentual en la medida de democracia churchilliana, es decir, presentó 55% frente a un 65% de promedio regional, y 26% por debajo del primer lugar que ocupa Colombia con (81%). Cabe aclarar que, de acuerdo con el Informe Latinobarómetro 2018, la caída del indicador muestra hasta qué punto el declive de la democracia cruza todos los países de la región, afectando las bases mismas del apoyo ciudadano. En cuanto al desarrollo democrático, México califica con un 16% su nivel de satisfacción con la democracia, frente a un 24% de promedio en América Latina (Latinobarómetro, 2018).

Es importante destacar que el Informe Latinobarómetro 2017 expone que en México sólo el 16% de los encuestados consideró importante que una institución esté fiscalizada para definir su confianza en ella, mientras que el 63% tomaría en cuenta que todos sean tratados como iguales y el 43% que cumpla sus promesas. Esto puede ser de utilidad, como una primera aproximación, para entender la poca confianza de los mexicanos hacia las instituciones democráticas, ayudando a comprender qué desempeño esperan de ellas.

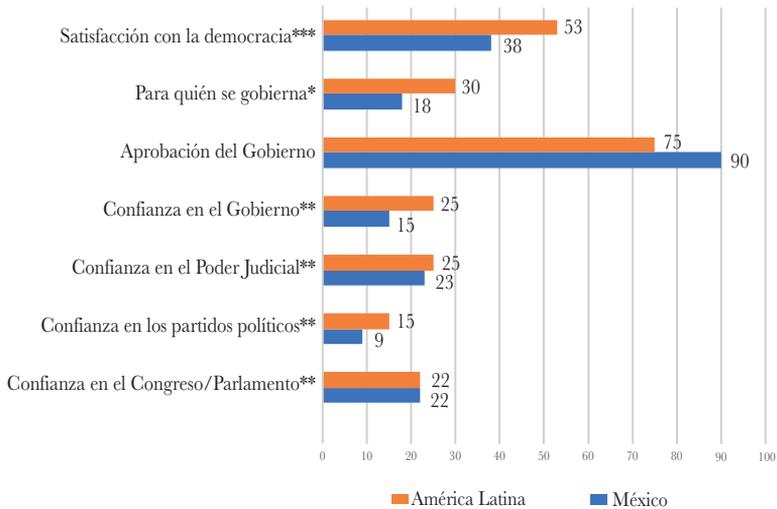
¹ Se recuerda que esta pregunta está redactada de la siguiente manera: “Está usted de acuerdo o en desacuerdo con... La democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. Informe Latinobarómetro 2017.

En el 2018, existe un desplome de desaprobación del gobierno democrático en toda la región de América Latina en la que el promedio de aprobación alcanzó 32%, siendo el más bajo obtenido en 23 años. Asimismo, indica que México es el segundo país que califica a su Gobierno con el nivel más bajo de aprobación con un 18%, por arriba de Brasil con un 6%. En cuanto a la confianza en las instituciones democráticas públicas, México califica a la Iglesia (57%) y a las fuerzas armadas (50%) como las más confiables, muy por encima del Congreso (22%), policía (23%) y partidos políticos (11%) (Latinobarómetro, 2018).

Refiriéndonos particularmente a la confianza en el Congreso y sus cámaras, el panorama se ha mantenido en niveles bajos y muy bajos a lo largo de los años. En 2012, la ENCUP señalaba que, entre 0 (nada de confianza) y 10 (mucha confianza), los mexicanos manifestaban tener una confianza de 4.4 en diputados y senadores, alcanzando los partidos políticos la misma puntuación, manteniéndose sólo por delante de la policía (4.3). Es importante destacar que esta situación suele repetirse en todos los países de la región, donde el Congreso y los partidos políticos suelen ocupar los últimos lugares al analizar la confianza que logran obtener de los ciudadanos (Latinobarómetro 2017), mientras los poderes Ejecutivo y Judicial también son asiduos visitantes del fondo de la tabla, aunque levemente por encima de los previamente mencionados.

En la siguiente página, el gráfico 1 muestra, con datos del Latinobarómetro 2017, lo que algunos han llamado la “crisis de la representación”, en este caso vigente en México, aunque es un diagnóstico que se ha realizado para diversos países del mundo y se obtienen resultados similares, por lo que se trata de un problema global. En el caso particular de México, se puede apreciar que, por lo general, el grado de desconfianza e insatisfacción con distintas instituciones democráticas, e incluso con el funcionamiento de la propia democracia, es mayor que el promedio de los países latinoamericanos, con la única excepción del Congreso que muestra niveles similares (igual de bajos).

Gráfico 1. México *vs.* América Latina 2017. Indicadores para conocer satisfacción con el Gobierno y la democracia, y datos de confianza institucional

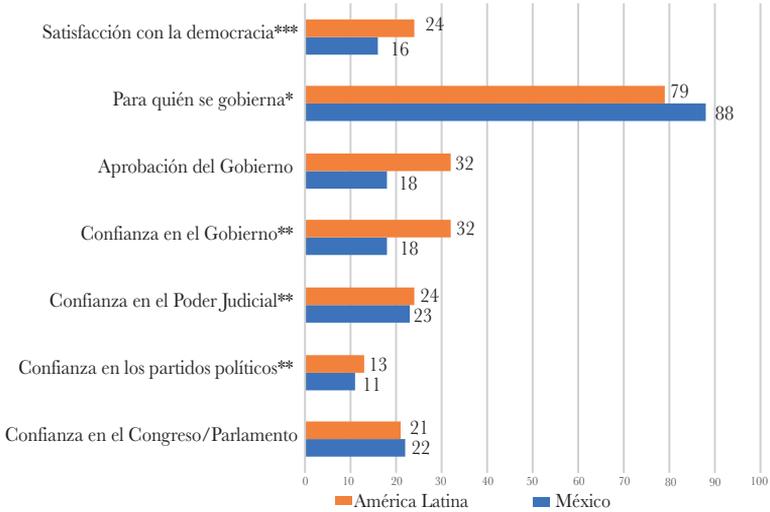


FUENTE: Informe Latinobarómetro 2017.

NOTAS: (*) Sólo se presenta la respuesta “gobiernan los poderosos en su propio beneficio”. (**) Sólo se presentan los porcentajes de quienes respondieron “Mucha” más “Algo” al ser consultados sobre su confianza en ciertas instituciones. (***) Sólo se consideran quienes respondieron “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”.

En el 2018, ya ubicándonos en el gráfico 2 de la página siguiente, se puede observar la baja en los indicadores de confianza en las instituciones, así como en la democracia. Esto se explica porque el desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos políticos, a la crisis de representación y a la elección de líderes populistas, mientras que la caída de la confianza en estas instituciones da cuenta del peso que los ciudadanos entregan a las elecciones y a su legitimidad (Latinobarómetro, 2018: 53).

Gráfico 2. México vs. América Latina 2018. Indicadores para conocer satisfacción con el Gobierno y la democracia, y datos de confianza institucional



FUENTE: Informe Latinobarómetro 2018.

NOTAS: (*) Sólo se presenta la respuesta “gobiernan los poderosos en su propio beneficio”. (**) Sólo se presentan los porcentajes de quienes respondieron “Mucha” más “Algo” al ser consultados sobre su confianza en ciertas instituciones. (***) Sólo se consideran quienes respondieron “Muy satisfecho” y “Más bien satisfecho”.

¿Por qué podría hablarse de una crisis de representación? Aunque existe cierta controversia al utilizar esta expresión, ya que muchos no consideran correcto referirse a esta situación como una crisis, sí es importante recapacitar en torno a lo que los datos arrojan. Las principales instituciones democráticas, el Poder Ejecutivo (Gobierno) y el Poder Legislativo (Congreso/Parlamento), presentan cifras realmente bajas de confianza ciudadana, lo que implica que amplios sectores de la población se encuentran insatisfechos con la tarea desempeñada por ambas instituciones. Y esta situación no es nueva, sino que se arrastra hace años. En México, el 88% de las personas piensa

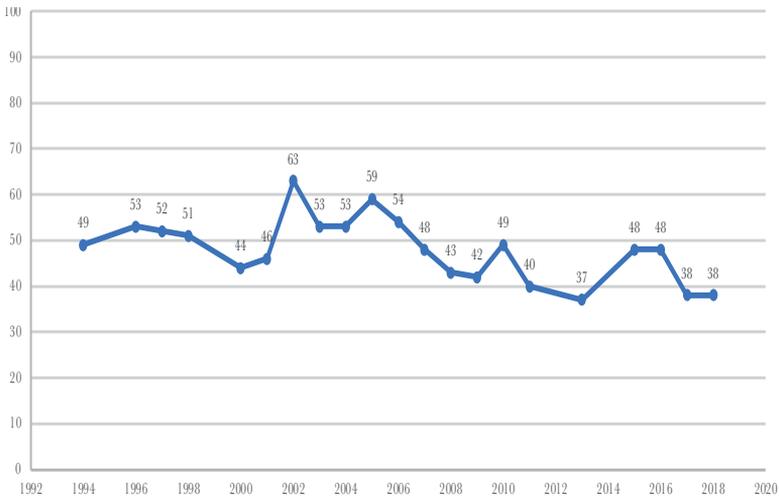
que sólo gobiernan los poderosos y lo hacen en su propio beneficio, lo que permite comprender que la enorme mayoría de los ciudadanos consideran que no se gobierna para resolver los problemas y necesidades que aquejan a millones de personas en el país. Esto repercute en que solamente un 18% apruebe la gestión del Gobierno, lo que, aunque es un dato que podría adjudicarse particularmente al Gobierno, también es parte del cuadro de situación que se viene arrastrando de años atrás (Latinobarómetro, 2018).

Finalmente, como no podría ser de otra manera, los partidos políticos continúan siendo blanco de la desconfianza más grande por parte de la ciudadanía, pues alcanzan sólo un 11%, al sumar aquellos que dijeron tener “mucho” o “algo” de confianza en estos institutos políticos. Los partidos son vistos como los grandes responsables del deterioro de las instituciones representativas, siendo el principal (y por muchos años único) canal legal para alcanzar cargos de representación popular. Se entiende que tanto quienes ocupan cargos ejecutivos como legislativos emanan de sus filas, y son postulados por ellos, y en este panorama ningún partido parece quedarse afuera o ser ajeno. El mismo deterioro también se refleja en los bajos niveles de confianza que logra el Congreso, órgano plural de representación de los distintos partidos legalmente habilitados para competir. De hecho, en 2015 sólo el 17% de los mexicanos decía sentirse representado por el Congreso (Latinobarómetro, 2015). Entonces cabe preguntarse, ¿son estos partidos representantes legítimos de distintos sectores de la sociedad actual? ¿O sólo se trata de grupos legalmente autorizados para contender por puestos de representación? Esta breve contextualización no pretende responder estas preguntas, pero resulta pertinente plantearlas.

Todo lo analizado en este apartado busca aportar pequeños insumos para comprender la situación de las instituciones democráticas mexicanas, particularmente desde la percepción de los ciudadanos. Claramente esto puede estar impactando en que sólo el 18% de los mexicanos muestre algún grado de satisfacción

con la democracia, que ya mostraba niveles similares en 2015: 19% (Latinobarómetro, 2015). A 21 años del inicio de los gobiernos divididos en México, que fueron resultado de una mayor pluralidad en las cámaras del Congreso, y a 18 años de la alternancia en la presidencia de la República, los ciudadanos expresan una gran desilusión con los resultados obtenidos, y una fuerte desconfianza con el accionar de sus instituciones y el desempeño de sus representantes electos. Esta situación se refleja claramente en los números repasados en este apartado, lo que deja particularmente expuestos a los partidos políticos y al Congreso. Y la mayor gravedad se percibe al analizar el apoyo a la democracia que expresan los ciudadanos mexicanos, que había logrado un importante crecimiento en los primeros años de la alternancia en la presidencia, pero que a partir del 2003 ha experimentado una tendencia clara a la baja, llegando a un peligroso 38% en 2017 (gráfico 3). Es decir, que solamente 4 de cada 10 mexicanos creen que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Gráfico 3. El apoyo a la democracia en México 1995-2018



FUENTE: Latinobarómetro 2013, 2015, 2016, 2017 y 2018.

Ante esta situación, los órganos legislativos están obligados a buscar alternativas para restaurar la confianza y reconstruir la relación entre representantes y representados. Así, una de las alternativas que mejor han funcionado para tal propósito es avanzar en una agenda de transformación que no sustituya el modelo de representación, sino que lo complementa y le otorgue mayores grados de legitimidad. Las legislaturas deben rendir cuentas, ser representativas, transparentes, eficaces, profesionales, responsables e íntegras, y principalmente, accesibles a la sociedad (Puente, 2017b). Y es aquí donde la evolución de las instituciones parlamentarias, hacia una mayor transparencia y apertura de sus procesos internos de toma de decisión, puede jugar un papel destacado, justamente en la reconstitución de las relaciones con los ciudadanos.

2. *Vínculo entre la apertura, vigilancia y representación*

La idea de la apertura de información en los parlamentos y congresos no es nueva (Luna Pla, 2011). La comunicación y rendición de cuentas de los congresos hacia el pueblo se construyó durante los siglos diecisiete y dieciocho en los países occidentales con democracias nacientes. Ambos elementos fueron vistos como un asunto obligado en virtud de perfeccionar y hacer efectiva la *representatividad* de los legisladores hacia su electorado (Pole, 1983). Porque en el Parlamento quedaba representada la sociedad, y porque los ciudadanos otorgaban un tributo o impuesto a sus representantes, entonces la apertura de las decisiones de los legisladores era de interés público, dado que al legislar se tomaban decisiones que afectaban al electorado. Esta noción de apertura se construyó en un largo proceso histórico, a partir de la idea de un *interés* natural del pueblo en el trabajo de los congresos y parlamentos. Más que un derecho y libertad fundamental de los individuos, como se ha establecido por vía de la ley en la actualidad, los teóricos y legisladores antiguos daban por sentado

que existía un *interés* de conocer sobre sus representantes a través de un flujo de comunicación activo y permanente. La apertura también se entendía a razón de un interés de la opinión pública, expresada en la prensa y la imprenta, que desde el siglo diecisiete ya los legisladores reconocían por su fuerza legitimadora de las decisiones políticas. En consecuencia, a dicho *interés* no le correspondían necesariamente determinadas obligaciones legales del Congreso a informar, pero sí se consideraba, por un deber de *integridad* de los legisladores, el informar a los representados de sus actos.

En los orígenes de los congresos y parlamentos, la representación se tomaba en serio. El ser representante del pueblo se acompañaba con una serie de compromisos normativos y éticos. Los legisladores se “debían al pueblo”, y en esta labor se sabían y querían ser observados por la opinión pública y el electorado, por razones de *integridad* y también por popularidad. Es así que si el pueblo pagaba los impuestos, delegaba la función legislativa y la soberanía en ellos, los legisladores estaban obligados a dar resultados. Este deber de integridad se combinaba con una visión utilitarista del uso de la prensa y la opinión pública para exhibir o no, diferencias, rivalidades y contrapesos en la mesa de las negociaciones y debates legislativos.

La publicidad de los debates parlamentarios se fue consolidando en la prensa y como labor permanente del Parlamento. Los reportes de debates parlamentarios no fueron publicados por los periódicos hasta 1760 en Inglaterra y en su colonia en América (Estados Unidos). Esto también coincidió con la competencia de mercado entre los diarios de Londres que buscaban noticias asiduamente, y con la profesionalización de los periodistas, que propició que los procesos legislativos adquirieran un carácter político y popular. Como labor interna, el antecedente en América fue la Asamblea de Maryland, que publicó su serie de debates por primera vez en 1731 (Pole, 1983). Para 1803 se empezó a discutir la posibilidad de las reuniones públicas en los congresos

americanos, que permitían a miembros de la sociedad escuchar los debates parlamentarios desde un lugar asignado en el recinto.

Durante el periodo de formación de las democracias representativas que marcaron un modelo mundial, la rendición de cuentas y la comunicación se vincularon espontáneamente con la búsqueda de legitimidad de las decisiones parlamentarias y la confianza de los ciudadanos hacia sus representantes a partir del conocimiento de las actividades. Una cita textual de J. R. Pole ilustra mejor el escenario:

Ni la representación política ni el gobierno popular fueron una idea nueva en la época de la Revolución Americana. Lo que estaba en la política de la época era el uso de la representación como un puente institucional claramente definido entre el pueblo y el gobierno. El tráfico bidireccional sobre este puente era un tráfico sobre el conocimiento. Los hombres que diseñaron la Constitución y los que escribieron los “Papeles Federalistas” no habían anticipado que el principio de rendición de cuentas asumiría formas que lo someterían a una investigación y control tan íntimos, pero públicos. Una política de confianza fue reemplazada por una política de vigilancia. Fue una legítima adaptación a la experiencia de la época, y en las cambiantes expectativas políticas de esa época fue un cambio que a su vez estableció una nueva condición para la legitimidad política. Sólo a través del conocimiento sobre el gobierno americano, la gente podría confiarle su confianza y seguridad (Pole, 1983: 140. Traducción propia).

Las democracias representativas heredaron de la revolución de independencia de América las teorías de comunicación y rendición de cuentas parlamentaria, forjadas en el más puro espíritu liberal de vigilancia ciudadana. Se pasó de un sistema político donde la sociedad depositaba su absoluta confianza en los representantes, al entendimiento de la política como algo que debía ser vigilado por la sociedad y sujeto a fiscalización. Se puede decir, que los modelos de comunicación y apertura adoptados en aquella época cambiaron radicalmente los sistemas políticos que

surgirían en las democracias modernas. De este legado se desarrollaron filosofías enteras dedicadas a la pregunta de la comunicación como puente entre los representantes y los ciudadanos, en especial, el principio de apertura parlamentario de Carl Schmitt.

El planteamiento de Carl Schmitt es sin duda la base teórica y política para entender la apertura en los parlamentos en el siglo veinte. Si bien Schmitt no aborda directamente los términos “rendición de cuentas”, “Parlamento abierto”, “transparencia” y “derecho de acceso a la información” como los entendemos en los sistemas jurídicos actuales, es posible encontrar una compatibilidad de estos conceptos con su principio de apertura, basándonos en los fundamentos de su teoría de la democracia parlamentaria.

El principio de apertura de Schmitt también parte del liberalismo. En común encontramos que la premisa detrás de estos conceptos es que la libertad de expresión y la libertad de información permiten a los ciudadanos controlar el uso del poder, y alcanzar, a partir de la discusión pública, la verdad y la justicia. La teoría liberal presume que la deliberación de los asuntos de interés público deriva en una dialéctica de ideas y expresiones que generan un marco de conformación del interés público, que justifica el uso de procedimientos de participación de la sociedad en las decisiones del Estado (Laswell, 1967). Porque la discusión es central para la democracia liberal, es indispensable que las instituciones del Estado la garanticen. Ello implica que exista un sistema de pesos y contrapesos, de control y balance de poderes, de garantía a los derechos humanos de las personas y de rendición de cuentas. Este sistema se compone no solamente de un poder o de una oficina dentro del Estado, sino que debe estar articulado dentro del sistema constitutivo y de gobierno de un Estado abarcado en su amplitud.

En Schmitt, la democracia liberal y sus presupuestos se aplican de manera concreta en el Parlamento. Los presupuestos de la rendición de cuentas y el buen gobierno en el Parlamento aseguran la dialéctica de la expresión y opinión; el cuestionamiento

o vigilancia de los trabajos del Parlamento y de las comisiones legislativas, y por último, la sanción en el voto del electorado. Entre los presupuestos de la teoría de Schmitt, se dice que mientras mejor informados estén los ciudadanos y más capacitada está la sociedad, mejores *verdades* saldrán del producto de la deliberación pública. La apertura es una vía que afecta cualitativamente la labor legislativa, y es un poder legitimador de sus decisiones.

En la lógica schmitteana, la legitimidad del Parlamento proviene de la apertura de sus deliberaciones. El Parlamento es “auténtico” (*true*) siempre y cuando la discusión pública se tome y se implemente seriamente. Esta discusión implica no solamente la negociación. Se entiende por discusión el intercambio de opiniones gobernada por el objetivo de persuadir al oponente a través de argumentos de verdad y justicia sobre cierto tema, y de permitirse ser persuadido de algo que es verdadero y justo (Schmitt, 1988). Este supuesto se basa en la idea de Friedrich von Gentz de que las normas surgen del conflicto de las opiniones, y no de la lucha de los intereses (citado en Schmitt, 1988). A esto se suma compartir convicciones, la voluntad de ser persuadidos, la independencia de las líneas partidistas. Por lo anterior, el Parlamento se convierte en la mejor arena, pero también en un inigualable promotor de la educación política de líderes y sociedades.

El principio de apertura de Schmitt se formula como una respuesta a la opacidad del *Arcana rei publicae*, contra la concentración del poder. Sostiene que la apertura es el oponente a la idea de que la *Arcana* es natural a cualquier tipo de política. Schmitt comparte el valor *moral* de la transparencia que formularon Kant y Bentham (Hood y Heald, 2006), colocando a la opacidad como algo malo y a la apertura como algo siempre bueno. Para Schmitt, la apertura es un tema de *integridad parlamentaria* que tiene resultados positivos, pues la eliminación de la política de los secretos y la diplomacia secreta se convierten en una cura esperada para cada tipo de enfermedad política, y para la anticorrupción, y la opinión pública se convierte en una fuerza controladora totalmente efectiva (Schmitt, 1988; 38). Apertura y opinión pública son dos

fuerzas de control democrático para la toma de decisiones parlamentaria, y son además atributos morales.

De ahí que los parlamentos tienen una función crítica dentro de un sistema de balance de poderes y contrapesos, pero también simultáneamente, el mismo Congreso debe contener un balance interno (Schmitt, 1988: 40). La idea del control de poderes interno, Schmitt la refiere de Maurice Hauriou, trayendo conceptos de la administración pública clásica, y aplicándolas, no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Legislativo. De aquí que su aplicación del principio de la apertura era bastante amplio, y comprendía todas las funciones del Parlamento, porque todas influyen para el resultado final de sus trabajos.

La transparencia y el acceso a la información de las funciones legislativas y administrativas hacia dentro de los congresos y parlamentos tiene entonces una tradición amplia en diversos países. Aunque en la lógica de los congresos mexicanos retoman estas racionalidades, es hasta hace pocos años que se constituyeron normas para garantizar la transparencia parlamentaria; normas con deberes y obligaciones, principios y bases, que recuerdan a los legisladores contemporáneos la importancia de la integridad en las funciones de la representación política.

3. *Transparencia parlamentaria en México*

El derecho de acceso a la información y las políticas de transparencia de la información gubernamental han tomado relevancia normativa en contextos políticos de transformación democrática, en regiones de África, Asia, Europa del Este y América Latina. Los movimientos de auditoría ciudadana en la India, en los años ochenta, y los grupos de defensa del medio ambiente y de los derechos humanos en el mundo occidental, impulsaron una tendencia de leyes nacionales aprobadas en las últimas dos décadas del siglo pasado y principios del siglo veintiuno. Las expectativas sociales puestas en el derecho de acceso a la infor-

mación consistían en empoderar a ciudadanos frente a sus gobiernos para exigir rendición de cuentas, participar en decisiones públicas y políticas de manera informada y satisfacer un derecho humano a saber de los asuntos de sus gobiernos (Luna Pla, 2009).

Por otro lado, en la segunda mitad del siglo veinte, las crisis de legitimidad mundial en el actuar de los gobiernos, así como las exigencias de fiscalización del gasto por parte de las instituciones financieras internacionales, instalaron el discurso de la transparencia gubernamental y lo convirtieron en estándar, mecanismo y política de apertura de información pública. Los gobiernos adoptaron la transparencia como principio constitucional del actuar de los servidores públicos —junto con la integridad y la honestidad—, con la esperanza de recuperar la confianza ciudadana, la legitimidad de sus actos y roles de representación (Hood y Heald, 2006).

Desde 2002, los congresos mexicanos han adoptado leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia con las que han construido un contexto de exigencia sólido, para que los gobiernos orienten su comportamiento hacia la apertura de información. La Federación y los estados de la República cuentan con preceptos constitucionales que reconocen el derecho de acceso a la información dentro del catálogo de derechos, y con leyes especializadas que desarrollan principios, procesos, responsabilidades administrativas y construyen el marco institucional del acceso a la información.

El estándar normativo nacional reside en las reformas al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que a partir del 2007 se reconoció el derecho de acceso a la información de las personas a conocer los documentos del Estado y se definió la obligación del Gobierno de informar y garantizar este derecho. Particularmente, las reformas a este artículo constitucional en 2014 y 2016 introdujeron elementos clave para estandarizar la garantía del derecho en el país.² Pri-

² Reformas disponibles en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm.

mero se definieron a los sujetos obligados a otorgar el acceso a la información, de manera que corresponda a todo órgano del Estado o auxiliares, así como personas físicas y morales que reciban recursos públicos. Segundo, creó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales como órgano constitucional autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y con presupuesto propio. Tercero, mandató al propio Congreso de la Unión a aprobar una nueva ley de transparencia, una ley de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados y una ley en materia de archivos.

En consecuencia, en 2015, el Congreso de la Unión aprobó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (*Diario Oficial de la Federación*, 04/05/2015), que por la vía del mandato reformador, homologa la garantía del derecho a lo largo y ancho del país, y desarrolla los fundamentos para la existencia de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, órgano de colaboración y coordinación nacional para promover las políticas nacionales en transparencia.

La vibrante actividad legislativa en torno a los temas del acceso y la transparencia de la información dan cuenta de la importancia que normativamente se le ha dado en las primeras dos décadas del siglo veinteno (López Ayllón y Luna Pla, 2016). Sin embargo, aplicar medidas de apertura, transparencia y rendición de cuentas hacia dentro de los congresos, con el objeto de abrir su propia información sustantiva y de gestión, conlleva compromisos adicionales e implica obstáculos inadvertidos en las expectativas del retorno de credibilidad y legitimidad que podría traer la transparencia. ¿Qué tipo de legisladores se necesitan para tener congresos más abiertos y transparentes? ¿qué tan dispuestos están los legisladores mexicanos a las prácticas de apertura? En el siguiente apartado analizamos algunos elementos del comportamiento individual de legisladores mexicanos que nos aportan

elementos valiosos para identificar la disponibilidad de los congresos mexicanos a las buenas prácticas de Parlamento abierto.

4. *¿Qué tan transparentes son los congresos y los legisladores mexicanos?*

La transparencia y el acceso a la información son piezas claves del Parlamento abierto y de sus buenas prácticas. De ahí que en este apartado identificamos el comportamiento y la cultura que tienen los legisladores en México, a partir de sus ideas y preconcepciones de la apertura de las actividades parlamentarias y de sus propias acciones en funciones oficiales.³ Las ideas preconcebidas de los legisladores se desglosan en aquellas ideas sobre transparencia y rendición de cuentas de la función parlamentaria, y en una visión pragmática sobre la viabilidad de implementar las políticas de apertura frente a obstáculos de inercias institucionales y políticas que operan hacia dentro de las cámaras mexicanas.

A. Ideas sobre transparencia y rendición de cuentas

Entre los legisladores mexicanos existe la creencia de que la transparencia y la rendición de cuentas principalmente son herramientas para recuperar la confianza de los ciudadanos en su Congreso. Consideran que a través de la información dirigida al público es posible demostrar que están trabajando y que defienden y representan los intereses del pueblo. En la premisa subjetiva de los legisladores, la transparencia abonaría a fortalecer la representación, en la medida en que los ciudadanos confíen y deleguen el poder a sus representantes. Así, los legisladores con-

³ Para conocer la percepción de estos actores, se realizaron dos estudios: el primero, un grupo de enfoque con diputadas y diputados de las distintas fuerzas políticas del Congreso federal en México (Puente y Luna Pla, 2015), y una encuesta a legisladores de los estados de la República mexicana (Luna Pla y Puente, 2015).

sideran que el electorado debe estar informado sobre las actividades de sus representantes de distrito, las actividades de los trabajos en comisión, las iniciativas presentadas y discutidas, así como las aprobadas por el pleno y publicadas en los órganos de difusión oficial. Sin embargo, los mismos legisladores reconocen que esta dialéctica en la que los ciudadanos ideales (informados) inciden en una mayor confianza hacia los representantes es una utopía o un ideal por dos razones: primero, porque la mayoría de los ciudadanos muestran poco interés en las actividades sustantivas de sus congresos y representantes; y segundo, porque los legisladores a nivel individual encuentran múltiples dificultades para comunicar sus acciones y rendir cuentas de la actividad legislativa en la que participan.

Si bien los medios de comunicación, las redes sociales y las estrategias y órganos oficiales de difusión de las legislaturas nacional y subnacionales son herramientas importantes, desde el punto de vista de los legisladores éstas no han transformado el problema de comunicación entre los congresos y el electorado. Un legislador ilustró el problema con la siguiente anécdota del manejo de su cuenta en *Facebook*: “yo pongo una foto con mi padre tomándome un tequila y tengo 1500 *likes*, y pongo una foto en donde estoy votando la ley de transparencias y anticorrupción, y tengo 150 y como 200 comentarios: bola de rateros, corruptos [...] etcétera”. Cuando los legisladores usan las redes sociales y medios alternativos para acercarse a la sociedad y ganar visibilidad, el efecto tiende a ser contraproducente, dado el desgaste que existe en la relación y la imagen pública de los legisladores en México y los altos niveles de desconfianza. Es así que la fuerza de sus comunicaciones, incluso en redes sociales, siempre estará determinada por la confianza y la percepción social hacia los diputados, senadores y el Congreso.

Los legisladores están conscientes de que, a diferencia del Poder Ejecutivo, su labor no es atractiva para las audiencias; de hecho, la constante discusión política, las negociaciones, los desencuentros entre los grupos parlamentarios y el debate legislati-

vo, hacen a la función parlamentaria bastante impopular frente a la opinión pública (Pole, 1983). Piénsese, por ejemplo, en los informes anuales individuales que realizan los legisladores, donde describen los logros de sus cámaras y la relevancia de la legislación que aprueban en los congresos. Difundir ampliamente estos informes, desde la percepción de los legisladores, podría evidenciar que sí trabajan, así como demostrar que cumplen sus funciones oficiales; sin embargo, aún y así, es poco probable que el público se interese por buscar y leer estos informes.

Los legisladores mexicanos saben que el trabajo legislativo es difícil de evaluar, pues el producto de los debates y las leyes no puede medirse por estándares objetivos y cualitativos. También consideran que el trabajo legislativo es menos popular y difícil de valorar por parte del público, especialmente cuando se discuten y aprueban leyes vinculadas con temas sensibles como la salud, la educación o los impuestos.

El cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y la garantía del derecho de acceso a la información a menudo trae a los legisladores daños colaterales. La publicación de cierta información administrativa, como los viajes realizados o las decisiones de comités de compras, generalmente derivan en escándalos mediáticos que complican las negociaciones y operaciones internas de las cámaras o revierte decisiones tomadas previamente. Un legislador explica por qué es tan difícil implementar políticas de transparencia dentro de la Cámara de Diputados del Congreso federal: “hay daños colaterales, todos pierden privilegios, esa es la realidad, los que manejan discrecionalmente los recursos, llámese comisiones, mesa directiva, coordinadores, siempre hay quienes tienen qué perder”. Otros legisladores dijeron que el mejor incentivo para cumplir con las leyes de transparencia y acceso a la información son los escándalos en medios de comunicación, porque ponen presión en los líderes del Congreso para difundir más información que contrarreste la opinión pública, y a menudo terminan impulsando reformas internas de probidad administrativa.

La idea de transparencia que tienen los legisladores en México no es una idea normativa, sino una idea pragmática y utilitaria. Por un lado, conocen el poder que tiene el discurso de rendición de cuentas del ejercicio de sus funciones y la transparencia del adecuado uso de los recursos públicos, pero la realidad política y el sistema de privilegios que impera en las cámaras mexicanas sustraen el comportamiento individual lejos del cumplimiento normativo.

B. Controles no oficiales y la transparencia legislativa

Los legisladores líderes en las legislaturas mexicanas buscan negociar la presidencia de las mesas directivas y atraer el presupuesto para los siguientes años. Esta es una negociación que conviene lograr a cualquier partido político dentro de la cámara, y a menudo gana la presidencia el partido en el gobierno. La presidencia de la mesa directiva representa un espacio de influencia de votos, de persuasión y de intercambio de beneficios entre los legisladores electos, así como controlar la administración, imagen pública y estrategia de comunicación de la cámara entera. Por ejemplo, la Cámara de Diputados federal tiene diversos centros de investigación que se supone que deben producir y proveer de datos y análisis a los grupos parlamentarios para el trabajo de leyes. Estos centros son controlados por los líderes y representan muchos puestos de empleo que son intercambiados por favores. Un legislador afirmó que el grupo líder en la Cámara de Diputados tiene también el poder de conocer todas las negociaciones que los grupos políticos hacen en todos los niveles, acceder a la agenda y los acuerdos, y registrar quién y qué está negociando. En suma, estos líderes crean y perpetúan asimetrías de información con los legisladores que integran las comisiones, al tiempo que fomentan un sistema jerárquico de privilegios. Un legislador afirmó que, dentro de las cámaras, existen legisladores “de alta jerarquía” que presiden comisiones u órganos de gobierno, y el resto de los legisladores son como “soldados rasos”.

El sistema de control político y económico interno de las cámaras mexicanas causa ejercicios presupuestales ineficientes, extraoficiales e incluso ilegales. En el liderazgo de las cámaras es común que los legisladores consigan boletos de avión en primera clase, con posibilidades de llevar a miembros de su equipo en los viajes, y los salarios son a veces el doble del monto que recibe un legislador regular (no líder). Además, las cúpulas de las cámaras tienen el poder institucional de controlar gastos, bonificaciones extra y compensaciones del personal entero de la cámara, incluyendo a otros legisladores. Un diputado del Congreso de la Unión mencionó:

yo en toda la legislatura solamente he viajado una vez por la cámara, pero de repente he conocido compañeros de fracción que llevan 27 viajes al extranjero y a lo mejor son diputados que no les interesa subir a tribuna, que no les interesa estar en medios de comunicación, lo que les interesa es viajar, entonces de esa manera el coordinador los tiene apaciguados y entonces nunca le harían una “grilla” al coordinador.

Otro legislador dijo que, dado que él no es cercano al líder de su grupo parlamentario, la oficina que le asignaron estaba junto a un restaurante, ruidosa y con olor a comida todo el tiempo, y no tuvo *internet* hasta su último año de servicio en el mandato.

El líder de las cámaras también controla la oficina de comunicación social y el acceso de los legisladores a los medios. Según un legislador, los congresos a menudo no difunden los reportes anuales de cada legislador, porque el presupuesto de comunicación está preasignado completamente a campañas políticas o a privilegios de algunos legisladores, y mencionó que:

[durante mis años de servicio] yo nunca pude salir en Televisa ni en televisión Azteca, porque esos eran espacios que tenían reservados para ciertos compañeros de la fracción, entonces es muy

complicado que la gente pueda conocer tu trabajo si hasta los espacios informativos los tienen acotados para ciertos compañeros.⁴

El control de los medios es un arma poderosa para sancionar o controlar a los legisladores cuando muestran comportamientos fuera de la línea partidista. En diversos congresos mexicanos, estas prácticas de control se extienden también al trabajo de los comités. Los presidentes de las comisiones manejan recursos anuales y establecen la agenda legislativa. En México, un legislador con un portafolio de servicios al partido en el poder, puede llegar a ser presidente de una comisión ordinaria, especial o de un comité de investigación, incluso sin ser experta o experto en el tema de la comisión o comité. Un legislador afirmó que a menudo la presidencia de las comisiones es asignada a un legislador que tiene conflicto de interés; por ejemplo, que el presidente de la Comisión de Transporte sea un reconocido empresario en la industria del transporte y la logística.

Sin que esto represente un recuento exhaustivo de las prácticas no escritas que repiten las legislaturas inercialmente, particularmente los congresistas nacionales tienen la práctica de mantener partidas presupuestales secretas y bolsas de recursos provenientes del presupuesto de la cámara (conocidas como subvenciones) que se reparten entre los líderes políticos, y ellos a su vez deciden cómo distribuirlo a sus legisladores o al electorado. En suma, las partidas presupuestales de uso discrecional, junto con los gastos administrativos dentro de las cámaras, son un tipo de control que juega en contra de las normas de transparencia y de apertura parlamentaria.

C. *Incentivos hacia la apertura y la transparencia*

Pareciera que como precondition para el funcionamiento de la apertura y transparencia, se requiere que las instituciones ope-

⁴ *Televisa* y *TV Azteca* son las dos compañías de televisión abierta, con cobertura nacional en México, que acaparan al 80% de las audiencias.

ren con apego a las normas internas orgánicas y administrativas, y que sus diseños institucionales contemplen reales contrapesos contables que impidan el uso político de los recursos públicos. Pero la apertura de un Congreso depende también de que existan grupos de oposición dentro del Congreso que conduzcan a las fuerzas dominantes (o al partido en el poder) hacia una real rendición de cuentas. De esta manera, podríamos decir que son diversos factores que incentivan que exista transparencia legislativa y apertura parlamentaria hacia dentro del propio órgano legislativo como hacia el público exterior.

Los legisladores mexicanos reconocen que existen diversos retos para mejorar la transparencia interna de las cámaras, no solamente a nivel presupuestal y administrativo, sino también sobre los procesos legislativos. Un legislador del sur del país dijo que los avances en su Congreso son insuficientes:

primero porque no se ha generado un sistema de información previa de los temas y propuestas a tratar en cada una de las sesiones, lo cual se puede hacer electrónicamente, como existe ya en la Cámara de Diputados. No entendemos por qué no se han dado recursos para ello, de tal suerte que todos los legisladores tengan previamente la información de lo que se va discutir de los proyectos de iniciativa, de las diferentes propuestas que existen.

Las cúpulas partidistas, dentro de los órganos de gobierno de las cámaras, frecuentemente controlan la agenda legislativa y el turno de los temas en las comisiones, presionan las discusiones y acotan el poder de veto de los grupos de oposición. Un legislador de Puebla dijo:

porque a veces hay premura en ciertas decisiones que no dan tiempo a discutirse con suficiente serenidad, a veces no da tiempo de pedir —porque los legisladores no somos todólogos— a contrapartes del sector social, empresarial o académico alguna postura, algún estudio que nos pudiese ayudar a generar una mejor decisión o a tomar una mejor decisión al respecto, o incluso enri-

quererla, entonces creo que lo que sí podría mejorar es el proceso legislativo y ayudaría a que fuese más transparente es incluso dar más tiempo a la toma de decisiones.

Además del control de las agendas y los tiempos, en los congresos mexicanos entra el factor de la disciplina partidista que impera en las cámaras nacionales y estatales. La disciplina partidista sucede cuando los partidos dentro de los congresos establecen sanciones y beneficios a los legisladores que siguen las líneas políticas cediendo su voto (Carey, 2003). Esto inhibe el comportamiento de los y las diputadas y senadoras hacia posturas en bloque, y a una especie de censura o efecto de autocensura cuando se trata de presentar temas o posturas fuera de la línea partidista. Difícilmente es posible transparentar la existencia de la disciplina partidista, debido a que es difícil de documentar y probar, especialmente una vez que la legislación ha sido aprobada mediante este método de presión.

De manera simple, y desde el enfoque pragmático de algunos legisladores, la manera de darle la vuelta a los obstáculos y a las prácticas políticas y económicas en contra de la apertura, reside en lo que llaman algunos “voluntad política”, que en palabras de un legislador suena así: “Bueno mira, para que avance la transparencia, lo puedo resumir, tiene que haber *voluntad política*, si no hay *voluntad política*, pues no puede avanzar”. Sin embargo, legisladores de los diversos estados también han reconocido que al menos tres factores han influido de manera positiva para transparentar información y abrir los procesos legislativos y administrativos.

El primer factor es la existencia de leyes de transparencia y acceso a la información, y la creación de los órganos garantes nacional y estatales. Desde la percepción de los legisladores mexicanos, con la entrada en vigor de las leyes y la presión constante de los órganos, cuyas facultades de vigilancia impulsan una competencia estatal y nacional del avance y cumplimiento de las reglas de apertura, los congresos tienen al menos estándares mí-

nimos de transparencia presupuestal y de la función legislativa, que hacen más complejo el manejo de privilegios y prácticas de mala administración para quienes buscan control político.

El segundo factor es la existencia de grupos opositores dentro de los congresos. En palabras de un legislador del Estado de México, el problema y la solución se describen así:

El mayor obstáculo para mí son los intereses de partido, desde mi punto de vista, porque no existe una verdadera oposición, no hay un verdadero equilibrio; hay partidos que cuando les conviene se alían y cuando no les conviene son oposición; hay partidos que de acuerdo a sus intereses de partido aceptan una cosa y mediante esas situaciones no puede haber una rendición de cuentas clara, porque siempre va a haber un grupo que va a objetar esa rendición de cuentas.

Las cámaras y congresos, con alternancia o de mayorías divididas, cuentan con mayores incentivos para cumplir con la transparencia y la apertura, al ser los grupos opositores los primeros en exigir rendición de cuentas de las cúpulas y los órganos de gobierno parlamentarios.

El tercer factor que empuja a la transparencia y la apertura parlamentaria son —como lo han expresado los legisladores con mayor experiencia en las cámaras y congresos estatales— los escándalos de corrupción, las filtraciones de información y la presión social que deviene de éstos. Los legisladores perciben que en los procesos legislativos abiertos, donde hay una amplia participación ciudadana y mediática, se producen reacciones políticas notorias que pueden conducir a cambiar el rumbo de las decisiones partidistas, echar para atrás propuestas impopulares, y pausar el ritmo de las discusiones y el análisis de las propuestas e iniciativas. Aunque, como dijo un diputado federal, el costo de la apertura será, en este caso, que cuando existan violaciones a las normas internas de los congresos, éstas también quedarán expuestas al público y a los grupos civiles participantes.

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:¹

¹ *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.

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.²

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).

² 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.

III. BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO EN AMÉRICA LATINA

En este apartado, se presentarán experiencias de buenas prácticas asociadas con una o más de las dimensiones de Parlamento abierto presentadas en el apartado anterior (transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentaria), en distintos países de la región. El objetivo es conocer cómo han avanzado los congresos o parlamentos, de qué manera se han propuesto dar respuesta a una realidad que muestra una importante desconfianza ciudadana en las instituciones, y particularmente en los partidos políticos y los legisladores, actores centrales de la actividad parlamentaria. Algunas prácticas atienden alguna o más dimensiones del Parlamento abierto, y se presentan con fines ilustrativos pero no necesariamente como ejemplos que deban ser adoptados a contextos específicos como el mexicano, derivado de que se trata de culturas burocráticas y diseños parlamentarios institucionales no comparables entre sí.

1. *Argentina*

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

En Argentina, la Cámara de Senadores ha impulsado un proyecto llamado Voto Ciudadano, por medio del cual los ciudadanos pueden enviar sus aportaciones sobre una tramitación legis-

lativa particular, o bien, agregar contribuciones a una iniciativa de control parlamentario (Rubio y Vela, 2017: 139). Por consiguiente, esta plataforma brinda un mecanismo novedoso para que los ciudadanos puedan “hacer oír su voz”, es decir, expresar su acuerdo o desacuerdo respecto a alguna iniciativa de ley que espera ser discutida en este órgano legislativo. De tal manera, el objetivo fundamental de esta iniciativa radica en conocer qué tan importante es un tema para la sociedad, y qué tan de acuerdo está la población con los temas que se discuten en el Senado.

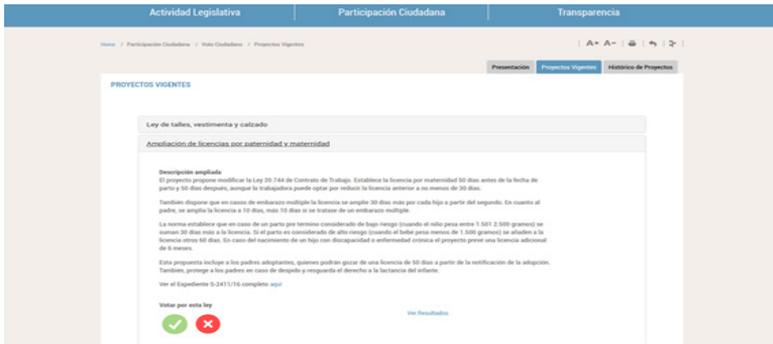
El proyecto general de Parlamento abierto en este país comenzó su desarrollo a partir de la instauración del Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina de 2017, en el cual uno de los apartados hace referencia específica a los compromisos adquiridos por el Congreso Nacional. Destaca el fomento al uso y desarrollo de las nuevas tecnologías en las actividades, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, que a su vez desencadenarían mayor transparencia y fomento a la participación ciudadana en estos órganos legislativos.

Es en este contexto que surge el proyecto Voto Ciudadano, con el objetivo de fincarse como un espacio donde los ciudadanos puedan informarse sobre los diferentes proyectos de ley que se tratan en la Cámara de Senadores de la República Argentina, y a partir de ello, votar si están de acuerdo o no con la aprobación de los diferentes temas que se ponen en discusión.¹

Al acceder a la plataforma Voto Ciudadano, el usuario tiene la oportunidad de seleccionar, de entre los proyectos de ley que se encuentran abiertos a la participación ciudadana, aquel que es de su interés. Una vez seleccionado el proyecto, se despliega una pequeña descripción del tema que se encuentra en discusión, y se presenta la opción de votar a favor y en contra (en color verde y rojo, respectivamente) como se puede apreciar en la imagen 1.

¹ La información referente a la plataforma Voto Ciudadano se tomó directamente de la página de *internet* habilitada para este proyecto: <http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano>.

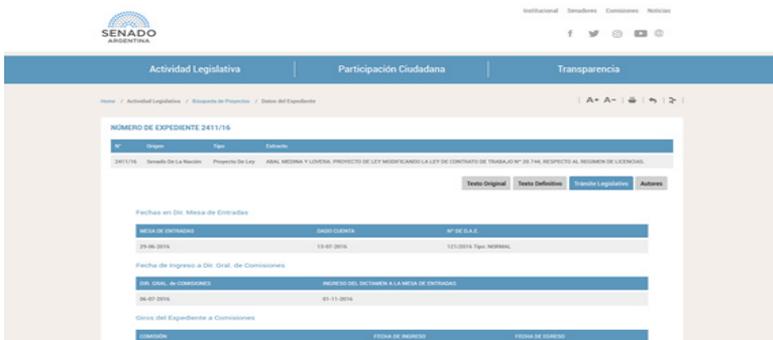
Imagen 1. Voto Ciudadano, Argentina



FUENTE: <http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano/Vigente>.

Cabe decir que con el objetivo de fomentar la transparencia y facilitar el acceso a la información de este órgano legislativo, la plataforma de Voto Ciudadano permite el acceso de una manera fácil y directa a toda la información relacionada con los proyectos de ley que ahí se encuentran en discusión. Como se puede observar en la parte inferior izquierda de la imagen 1, se ha habilitado un *link* que despliega el expediente completo de la iniciativa de ley, que al acceder permite observar datos específicos como autor (es), día en que se presentó la iniciativa, la comisión a la cual fue turnada y los cambios que ha sufrido (imagen 2).

Imagen 2. Portal Voto Ciudadano, Argentina



FUENTE: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2411.16/S/PL>.

En cuanto a la accesibilidad que esta plataforma presenta, se debe comentar que cualquier interesado puede ingresar a la información allí concentrada y, además, se puede ejercer la votación sin restricción alguna, es decir, que el usuario no necesita realizar algún tipo de registro para manifestarse tanto a favor como en contra de los proyectos de ley.

Aunado a lo anterior, en esta plataforma se puede observar la relación histórica de iniciativas que fueron abiertas a la participación ciudadana, así como el número total de votos, y con esto, el porcentaje de participantes que estuvieron a favor y en contra en cada uno de los temas tratados (imagen 3). Al analizar el impacto que ha tenido Voto Ciudadano, se puede apreciar que ha sido muy diverso, ya que la cantidad de participantes varía de manera importante de acuerdo con el tema de que se trate. Por ejemplo, al comparar la iniciativa en torno al fomento de los contenidos televisivos nacionales con la propuesta de modificación a la ley de donación de órganos, se aprecia una importante diferencia en las participaciones. Mientras la primera de ellas contó con una participación de poco más de 15 000 personas (7712 votos positivos y 7563 negativos), la segunda iniciativa solamente contó con la participación de 28 usuarios (14 positivos y 14 negativos) como se puede observar en la imagen 3.

Imagen 3. Lista histórica de proyectos de Voto Ciudadano, Argentina

Título	Descripción Ampliada	Votos Positivos	Votos Negativos
Modificación de la ley de donación de órganos	Este proyecto modifica la ley existente acerca de la donación de órganos e implantes con el objetivo de que se respete la figura del "donante presunto" por lo cual toda persona es donante de órganos a menos que manifieste su oposición explícita.	14	14
Penalización de la tenencia de pornografía infantil	Este proyecto propone modificar el artículo 128 del Código Penal, que en la actualidad solo castiga la producción, publicación y distribución de pornografía infantil, para penalizar también la tenencia de estos materiales.	878	624
Fomento a los contenidos televisivos nacionales	Este proyecto propone la creación del Instituto Nacional de la Televisión, Contenidos Audiovisuales y Nuevas Plataformas (INTV) cuyo objetivo es el fomento y la difusión de la actividad televisiva en todo el territorio del país a través del otorgamiento de becas y subsidios.	7712	7563
Protección de los derechos de los animales	Este proyecto impulsa y profundiza la protección de los animales ante conductas brutales que generen sufrimiento innecesario o sufrimiento de cualquier índole.	2007	1682
Reparación económica para niños, niñas y adolescentes que hayan perdido a su madre o esposo de su padre	Este proyecto propone otorgar una reparación económica mensual a niños, niñas y adolescentes que hayan perdido a su madre por culpa de un homicidio cometido por su padre.	326	188
Una medicinal de la planta de cannabis y sus derivados	Este proyecto propone la investigación médica y científica del uso medicinal, terapéutico y paliativo del dolor de la planta de cannabis y sus derivados, y además solicitar al Estado Nacional a su importación y cultivo por parte del Conicet e INTA.	146	70
Presión no contributiva para mujeres víctimas de violencia doméstica, en situación de vulnerabilidad	Este proyecto propone la creación de una pensión no contributiva destinada a las mujeres que, como consecuencia de situaciones de violencia doméstica, carezcan de recursos económicos para subsistir e independizarse del hogar.	57	38

FUENTE: <http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano/Historico>.

En términos generales, este proyecto implementado por el Senado de Argentina fomenta tanto la transparencia como la participación ciudadana, y lo hace a partir de la innovación en el uso de las nuevas TIC aplicadas a las actividades propias del quehacer legislativo.

Además del proyecto Voto Ciudadano, tanto el Senado como la Cámara de Diputados de Argentina han implementado diversas acciones para fomentar el Parlamento abierto, entre las cuales se pueden destacar el uso de canales de televisión para difundir sus actividades, y la habilitación de un canal en *YouTube* para difundir información y transmitir las sesiones, tanto del pleno como de comisiones, así como consultar los videos de sesiones anteriores.

Por último, cabe comentar que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores han desarrollado una plataforma específica para dar cumplimiento a los criterios internacionales respecto al uso de datos abiertos, dentro de las cuales se incluye información relacionada con las votaciones, asistencias, proyectos de ley, así como información financiera y contable, poniendo a disposición los archivos correspondientes en formatos de fácil reutilización.²

2. *Brasil*

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

Uno de los principales y más representativos esfuerzos que se han desarrollado para la implementación del Parlamento abierto

² La información referente al tema de datos abiertos, tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, se tomó directamente de las plataformas habilitadas para dichos temas. Diputados: <https://datos.hcdn.gob.ar/>; senadores: <http://www.senado.gov.ar/micrositios/DatosAbiertos/>.

en América Latina, los ha llevado a cabo el Congreso de Brasil mediante el desarrollo de un proyecto integral llamado e-Democracia, que comenzó en 2009 como un proyecto piloto impulsado por la Cámara de Diputados, que planteaba la creación de comunidades legislativas virtuales que albergaran las discusiones en torno a dos proyectos de ley: uno sobre la “Política de cambio climático” y otro sobre el “Estatuto de la juventud”.

En 2013, se llevó a cabo un “hackatón”, realizado por la Cámara de Diputados, el cual, a partir de la importante participación social y los gratificantes resultados que se generaron, logró institucionalizar un laboratorio de innovación para que *hackers* y colaboradores pudieran contribuir de forma permanente con este órgano de gobierno.³ Dicho “Laboratorio *Hacker*” de la Cámara de Diputados tiene el objetivo de articular una red entre parlamentarios, *hackers* y sociedad civil que contribuya a la cultura de la transparencia y de la participación social a través de la gestión de datos públicos, además de estimular el desarrollo de aplicaciones digitales que permitan la visualización más intuitiva y simplificada de las informaciones legislativas.⁴

En el seno de este laboratorio de innovación parlamentaria, en 2016 se gestó la renovación del proyecto e-Democracia, generando la versión que actualmente se encuentra vigente, pero sin perder su objetivo primordial, centrado en fomentar la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo a través de dos fases:

la primera, centrada en las comunidades virtuales, que parte de demandas políticas de los propios parlamentarios (movimientos de dentro para fuera); la segunda, referida al *Espaço-Livre* [espacio libre], donde los participantes pueden crear, sin ninguna limita-

³ La información relativa al desarrollo del proyecto e-Democracia se tomó directamente de su página electrónica: <http://www.edemocracia.leg.br/>.

⁴ La información relativa a las actividades del “Laboratorio *Hacker*”, de la Cámara de Diputados brasileña, se tomó directamente de su plataforma electrónica: <http://labhackercd.leg.br/quem-somos>.

ción o moderación previa, sus propias discusiones o temas (movimiento de fuera para adentro). (Soares, 2013b: 218)

En la actualidad, las cuatro iniciativas impulsadas por medio del portal e-Democracia son: *audiências interativas*, *wikilegis*, *expressão* y *pauta participativa*, además del proyecto de transparencia legislativa que fomenta los datos abiertos.

La iniciativa *audiências interativas* tiene el propósito de involucrar a la ciudadanía en la discusión de los diversos temas tratados al interior de la cámara. Para ello esta iniciativa, además de realizar la transmisión en vivo de la sesión, permite a los usuarios crear preguntas sobre el tema a tratar (como se puede observar en la parte superior izquierda de la imagen 4). Es importante destacar que las preguntas más votadas son enviadas a la mesa directiva de la comisión responsable para que las respondan durante la sesión.

Imagen 4. *Audiências interativas*, Brasil



FUENTE: <https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/786>.

Aunado a ello, este portal de *audiências interativas* ofrece información específica sobre la sesión, es decir, fecha y hora en que se realizará, comisión que convoca, participantes confirmados, además de que al iniciar la sesión se habilitará un *chat* para que

los participantes puedan interactuar y comentar lo sucedido durante el transcurso de ésta (imagen 4). Asimismo, esta plataforma también alberga la información generada (video, preguntas, participantes, *chat*) en las sesiones anteriores.

Para poder crear y/o votar por alguna de las preguntas y para participar en el *chat*, los usuarios deben realizar un registro previo, que se puede realizar a través de la cuenta de *Facebook* o contestar un pequeño formulario con preguntas básicas como nombre, fecha de nacimiento, sexo, estado y correo electrónico.

Por su parte, la iniciativa *wikilegis* surgió con el objetivo de involucrar a los ciudadanos en la creación de proyectos de ley, permitiéndoles analizar cada proyecto y proponer mejoras en cada uno de sus artículos.⁵

Imagen 5. *Wikilegis*, Brasil



FUENTE: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/82>.

Para describir el funcionamiento de esta iniciativa, se toma como ejemplo el proyecto de la Ley de Acceso a la Información (imagen 5). En la parte superior izquierda de dicha imagen se puede observar la comisión a la cual se turnó la iniciativa (Participación y Transparencia), la fecha en que concluyó el periodo

⁵ La información referente a la iniciativa *wikilegis* se tomó directamente de la página electrónica habilitada para tal proyecto: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/82>.

habilitado para el envío de propuestas de modificación ciudadanas, así como el número total de sugerencias de modificación, el informe final de esta plataforma y la votación en torno a este tema. En la parte central de la imagen se puede observar la participación de la ciudadanía a partir de esta plataforma, se aprecian los cambios que propone cada uno de los usuarios, así como los comentarios y votos (tanto a favor como en contra) en torno a esta propuesta de modificación ciudadana.

En términos generales, la iniciativa *wikilegis* permite a la ciudadanía proponer cambios a las iniciativas de ley que son sometidas a discusión en la Cámara de Diputados de Brasil. Los usuarios pueden manifestarse a favor o en contra de cada una de las propuestas de modificación presentadas por los ciudadanos (véase parte central de la imagen 5), y las que logren una mayor cantidad de votos favorables son las que se proponen a la comisión correspondiente para ser incorporadas en la redacción final. Cabe comentar que para poder proponer modificaciones y/o votar por alguna de ellas, el usuario debe realizar un registro previo, del cual ya se habló anteriormente.

Por su parte, *expressão* es la iniciativa habilitada para que los ciudadanos puedan debatir y emitir sus opiniones en torno a te-

Imagen 6. *Expressão*, Brasil

discusión	categorias	estatus	respuestas	votos	actividad
Corte de Medicamento caro causa muertes. Juices o Dioses?	saúde	M	1	29	10h
Coxi18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	Administración PÚBLICA	S	0	4	1.6
AOI Gold 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	previsión	S	0	3	1.6
Rocketmail 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	comunicación	S	0	3	1.6
MSN 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	economia	S	0	4	1.6
Windows 10 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	comunicación	S	0	3	1.6
Outlook 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	comunicación	S	0	3	1.6
Hotmail 18559998045 Customer Support Contact Tech Help Care	comunicación	S	0	3	1.6
Nota fiscal para IR	economia	A	0	5	1.6
Cómo funciona la ayuda para los desempleados en EE.UU.	previsión	A	0	6	2.6
Divulgación de fechas	educación	A	0	7	2.6

FUENTE: <https://democracia.camara.leg.br/expressao/>.

mas de coyuntura, asuntos específicos que son del interés social o que afectan su vida, discutiendo soluciones con sus representantes y otros ciudadanos.⁶

Como se puede observar en la imagen 6, la plataforma de *expressão* permite visualizar todos los temas que se han abierto a discusión, la categoría del tema, los usuarios, así como el número de usuarios que interactuaron y sus respectivas opiniones. En esta plataforma también se puede consultar el archivo histórico de los temas que se han puesto a discusión. En cuanto a la accesibilidad, se debe comentar que cualquier persona puede acceder al listado histórico y consultar los temas y/o comentarios que se han incluido en la plataforma, pero para participar, emitir comentarios y/o votar, se necesita registrarse previamente.

Por último, *pauta participativa* es la plataforma empleada para introducir temas dentro de las discusiones en la Cámara de Diputados. De esta manera, el proyecto tiene el objetivo de identificar, dentro de diferentes temas legislativos, los proyectos de ley que tengan mayor consenso entre la población para ser sometidos a votación en la Cámara de Diputados. Para ello, cada participante tiene el derecho de elegir hasta dos proyectos en cada tema puesto a consulta, de tal manera que el proyecto ganador en cada tema es aquel que logre el mayor número de votos a favor.⁷

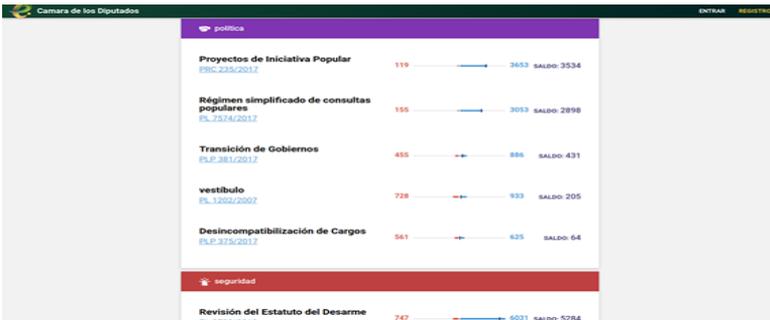
Al acceder a este portal (imagen 7), en el inicio se pueden observar los temas sobre los cuales giran las iniciativas propuestas. En este caso, se puede ver en color morado el tema “política”, dentro del cual se encuentran cinco iniciativas, de las cuales la más votada fue el proyecto de iniciativa popular (3653 votos a favor y 119 en contra). De tal manera, esta es la iniciativa que tendrá que ser puesta a votación dentro de la Cámara de Diputados. Cabe comentar que debajo del nombre de la iniciativa se

⁶ La información relacionada con la iniciativa *expressão* se tomó directamente de su plataforma electrónica: <https://edemocracia.camara.leg.br/expressao/>.

⁷ La información relativa a la iniciativa *pauta participativa* se tomó directamente de su plataforma electrónica: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>.

puede observar su clave, y al seleccionarla se tiene acceso a una nueva página donde se encuentra toda la información detallada de la iniciativa, como: autores, fecha de creación, comisión correspondiente, contenido, etcétera.

Imagen 7. *Pauta participativa*, Brasil



FUENTE: <https://edemocracia.camara.leg.br/pauta/participativa/pauta/1>.

En términos generales, se puede observar que el proyecto e-Democracia, integrado por las cuatro iniciativas aquí descritas, tiene el propósito fundamental de dar cabida a las directrices de Parlamento abierto en este país. Teniendo en cuenta las dimensiones del Parlamento abierto, descritas en el apartado II, este proyecto, llevado a cabo por la Cámara de Diputados de Brasil, fomenta la participación de la ciudadanía en las actividades de este órgano legislativo a partir del desarrollo e implementación de nuevas tecnologías.

En dicho sentido, se debe destacar que el proyecto e-Democracia en Brasil ha arrojado resultados tangibles, tal y como lo demuestra Soares (2013a), al explicar que dentro del periodo comprendido entre junio de 2011 y julio de 2012 existe evidencia de que las actividades desarrolladas por este proyecto fueron el germen de dos leyes. La primera de ellas centrada en el “Estatuto de la juventud”, en el cual se destaca que cerca del 30% del texto fue construido con base en los comentarios de los ciudadanos. La segunda fue la discusión del proyecto de Ley sobre el marco civil de *internet*, ya que el portavoz del tema en la Cámara de Diputa-

dos, Alessandro Molon, destacó la gran contribución que tuvo la sociedad a través de esta plataforma para la construcción el texto final (Soares, 2013a).

Aunado a lo anterior, esta buena práctica de Parlamento abierto, implementada por la Cámara de Diputados de Brasil, ha sido replicada por Transparencia Internacional con el objetivo de que la sociedad brasileña pueda participar en la construcción del paquete de reformas en materia anticorrupción, por medio del proyecto *wikilegis*, descrito anteriormente.⁸ De la misma forma, la Cámara Legislativa del Distrito Federal de Brasil tomó como ejemplo el modelo del proyecto e-Democracia y lo replicó en este Congreso subnacional, al implementar tres de las cuatro iniciativas: *wikilegis*, *audiências interativas* y *expressão*.⁹

Por último, resulta necesario destacar que tanto la Cámara de Diputados como la Cámara de Senadores han creado portales independientes para tratar el tema de los datos abiertos,¹⁰ en los cuales se ofrece información diversa sobre estos órganos legislativos en archivos que facilitan el uso de los datos. Cabe comentar que, aunado a la información del Parlamento, estos portales ofrecen a la ciudadanía una explicación de lo que engloba el tema de datos abiertos (*open data*), así como los diversos usos que pueden hacer de los archivos, con lo cual este órgano legislativo da respuesta a la necesidad de implementar mecanismos de transparencia legislativa de acuerdo con las directrices generales del Parlamento abierto.

⁸ La información relacionada con el proyecto de transparencia internacional *wikilegis*, implementado en Brasil en torno a las reformas en materia anticorrupción, se tomó directamente de la página electrónica habilitada para tales fines: <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>.

⁹ La información relacionada al proyecto e-Democracia, de la Cámara Legislativa del Distrito Federal de Brasil, se tomó directamente de su página electrónica: <https://edemocracia.cl.df.leg.br/>.

¹⁰ La información relacionada a los portales de datos abiertos de Brasil se tomó directamente de las páginas de *internet*. Para la Cámara de Diputados: <https://dadosabertos.camara.leg.br/>, y para el Senado: <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>.

3. Chile

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales
	Integridad y responsabilidad

Con el objetivo de incrementar la legitimidad y ejercer el poder con apego a estándares de ética parlamentaria y principios de responsabilidad y rendición de cuentas, en los últimos años el Congreso Nacional de Chile ha promovido reformas que derivaron en la creación de dos órganos para velar por estos principios de Parlamento abierto. La primera de ellas se centró en la creación del Comité de Auditoría Parlamentaria, mientras la segunda reforma permitió la creación del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias. Aunado a ello, este órgano legislativo obliga a los legisladores a presentar declaraciones patrimoniales y de interés.

Para procurar los principios de honestidad, integridad y responsabilidad como pautas estandarizadas que deben guiar el comportamiento de legisladores y funcionarios, así como mejorar los niveles de institucionalización, legitimidad y confianza, el Congreso Nacional de Chile creó el Comité de Auditoría Parlamentaria, que tiene como finalidad mejorar los procesos de gasto y rendición de cuentas de los fondos que se destinan a financiar las actividades legislativas.

Este órgano técnico tiene tres funciones centrales. La primera es controlar el uso de los recursos financieros, es decir, “auditar el uso de los fondos públicos que cada cámara ponga a disposición de los parlamentarios y los comités para financiar el ejercicio de la función parlamentaria” (Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, artículo 1o., inciso a). El segundo objetivo es “revisar, en forma previa al examen que les corres-

ponde realizar a las comisiones revisoras de cuentas del Senado y de la Cámara de Diputados, las auditorías que se efectúen de los gastos institucionales del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso Nacional” (Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria, artículo 1o., inciso b). Finalmente, el comité propone medidas y acciones correctivas para perfeccionar la normativa.

Para garantizar independencia e imparcialidad en sus funciones, el Comité de Auditoría Parlamentaria se concibe como un órgano autónomo. Cabe comentar que este órgano está integrado por tres profesionales, un abogado y un contador-auditor con 10 años de ejercicio profesional, así como un especialista en materia de auditoría, que puedan comprobar cinco años o más en cargos similares.¹¹ Los integrantes de dicho comité duran seis años en sus cargos sin posibilidad de ser reelegidos y son inamovibles; y no pueden tener ninguna relación de parentesco con diputados, senadores o con los funcionarios del Congreso Nacional.¹²

Dentro de sus funciones, se encuentran: formular un plan anual de trabajo, aprobar y discutir modificaciones al reglamento a fin de perfeccionar el sistema de auditorías, y emitir un informe anual de actividades. El informe de actividades incluye el resultado de las auditorías realizadas con respecto a las asignaciones parlamentarias en ambas cámaras del Congreso. Entre éstas, se encuentran las asignaciones destinadas a cubrir al personal de apoyo, la asignación de pasajes aéreos, los gastos para la operación y funcionamiento del propio comité, la documentación de respaldo de los gastos, el uso de fondos para asesorías externas, y el uso de las oficinas parlamentarias. Un objetivo central del

¹¹ Artículo 4o. del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/transparencia/2011/comite_7.pdf.

¹² Artículo 5o. del Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/transparencia/2011/comite_7.pdf.

informe es generar una retroalimentación efectiva hacia los órganos parlamentarios, para que ello derive en el aprendizaje y el reforzamiento de la aplicación de los criterios y buenas prácticas con respecto al uso de los recursos públicos.

Por otra parte, el Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias del Congreso Nacional de Chile es el órgano de carácter técnico que se encarga de determinar el monto, destino, los ajustes y los criterios de uso de los recursos públicos de las cámaras, para financiar el ejercicio de la función parlamentaria.¹³ Además, es responsable de garantizar que todos los legisladores cuenten con una base mínima común de asignaciones financieras, y que no exista ninguna forma de discriminación arbitraria en la distribución de los recursos que se destinan para el cumplimiento de sus funciones.¹⁴

Dicho Consejo se integra por cinco miembros: 1) un exconsejero del banco central; 2) un exdecano de una facultad de administración, de economía o de derecho de cualquier universidad reconocida; 3) un exsenador que se haya desempeñado en el encargo parlamentario durante por lo menos ocho años; 4) un exdiputado que se haya desempeñado en el encargo parlamentario un mínimo de ocho años, y 5) un exministro de Hacienda, Economía o exdirector de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.¹⁵

Los integrantes del Consejo son nombrados para ejercer un periodo de cuatro años, y pueden ser reelegidos por tres quintos de los senadores y diputados en ejercicio, a propuesta de la Comisión Bicameral que lo regula. Para garantizar independencia

¹³ Micrositio del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias del Congreso Nacional de Chile, disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/marco-normativo/>.

¹⁴ Artículo 3o. del Reglamento del Consejo de Asignaciones Parlamentarias, disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/wp-content/uploads/2014/05/Reglamento-Consejo-Resolutivo-de-Asignaciones-Parlamentarias5.pdf>.

¹⁵ Artículo 4o. del Reglamento del Consejo de Asignaciones Parlamentarias, disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/wp-content/uploads/2014/05/Reglamento-Consejo-Resolutivo-de-Asignaciones-Parlamentarias5.pdf>.

e imparcialidad en sus funciones, no pueden tener ninguna relación de parentesco con diputados, senadores o con los funcionarios del Congreso Nacional.¹⁶

Como se comentó al inicio de este apartado, los legisladores pertenecientes al Congreso Nacional de Chile están obligados a presentar sus declaraciones, patrimonial y de intereses. La declaración patrimonial de los legisladores chilenos debe contener lo siguiente: *a)* inmuebles de cualquier tipo, que tengan en propiedad, copropiedad, comunidad, propiedad fiduciaria o cualquier otra forma de propiedad; *b)* vehículos motorizados de cualquier tipo, que tengan en propiedad, copropiedad, comunidad u otras formas de propiedad; *c)* títulos transferibles de cualesquier tipo, sea que se transaccionen en Chile o en el extranjero, tales como acciones, opciones a la compra y venta de acciones, bonos, “debentures”, cuotas de fondos mutuos, planes de ahorro, efectos de comercio y, en general, todo título de crédito o inversión; y *d)* derechos en comunidades o en sociedades constituidas en Chile o en el extranjero, sea en administración o en capital, que el declarante tenga por sí o a través de sus personas relacionadas.¹⁷ Además, están obligados a modificarla en caso de que existan cambios sustanciales durante el periodo que dure su encargo.

Por su parte, en cuanto a la declaración de intereses, los legisladores deben exponer las actividades profesionales y económicas que desarrollan, con el objetivo de que éstas sean juzgadas públicamente, garantizando así la imparcialidad de sus decisiones, y evitando que se presente una situación de la cual un legislador pueda obtener beneficios personales a través de la función de representación que desempeña. Cabe comentar que tanto las declaraciones patrimoniales como de intereses de los diputados y

¹⁶ Artículo 7o. del Reglamento del Consejo de Asignaciones Parlamentarias, disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl/wp-content/uploads/2014/05/Reglamento-Consejo-Resolutivo-de-Asignaciones-Parlamentarias5.pdf>.

¹⁷ Artículo 6o. del Reglamento para la Declaración Patrimonial de Bienes de la Ley núm. 20.08, Decreto núm. 45/06, publicado en el *Diario Oficial* de 22 de marzo de 2006.

senadores chilenos se publican en la página *web* correspondiente a cada cámara del Congreso, como se puede observar en la imagen 8.

Imagen 8. Plataforma de publicación de las declaraciones de los diputados de Chile



FUENTE: https://www.camara.cl/camara/transparencia_diputado.aspx?prmId=926.

A partir de la creación del Comité de Auditoría Parlamentaria y del Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias, es como el Congreso Nacional de Chile ha dado respuesta a la dimensión de integridad y responsabilidad parlamentaria, que es parte fundamental del Parlamento abierto. Si bien se deben destacar estas medidas adoptadas por las cámaras legislativas chilenas como unas de las más importantes en la región, se debe enfatizar que no son las únicas prácticas que este país ha llevado a cabo para implementar el Parlamento abierto.

El Congreso Nacional de Chile ha desarrollado un Sistema de Información Legislativa (SIL), que tiene el propósito de concentrar en una sola base de datos toda la información relativa a la aprobación de proyectos de ley, indistintamente de la cámara en la que se generen. Por lo tanto, permite el seguimiento en línea de los procesos que se están llevando a cabo en el Congreso Nacional, posibilitando la visualización cronológica de cada etapa. Este proyecto surgió con la finalidad de dar acceso público

a toda la información y documentación que se genere durante el proceso de un proyecto (iniciativas, informes de comisiones, debates, votaciones, oficios, etc.). Asimismo, permite búsquedas cruzadas de proyectos tramitados por el Congreso Nacional a través de distintos criterios: acotados a un lapso de tiempo, a una materia específica, por autores, por estado de tramitación, etc. (Parlamericas, 2017: 22).

Por otra parte, particularmente el Senado ha impulsado un proyecto que va más allá de la transparencia legislativa y puede considerarse como una buena práctica de Parlamento abierto que fomenta la participación ciudadana a través del uso de las nuevas tecnologías. Se trata del llamado Senador Virtual (imagen 9), una plataforma que brinda a la ciudadanía la posibilidad de conocer algunos de los principales proyectos de ley que se encuentran en estudio en el Senado y pronunciarse sobre ellos. Este proyecto tiene dos objetivos particulares: en términos generales, pretende difundir algunos conceptos relacionados con la tramitación de las leyes mediante su aplicación práctica y, en términos específicos, procura producir una retroalimentación entre los senadores y la ciudadanía acerca de determinados proyectos de ley (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2017).

Imagen 9. Senador Virtual, Chile



FUENTE: www.senadovirtual.cl.

Cabe comentar que, si bien las participaciones ciudadanas no tienen un carácter vinculante, resulta importante destacar que, con base en la participación de la ciudadanía por medio del Senador Virtual, se genera un vínculo entre la ciudadanía y sus representantes, a través de la entrega de los resultados de las votaciones y de las sugerencias hechas por los ciudadanos a las comisiones que discutirán el proyecto de ley, y a los comités parlamentarios correspondientes (Araya y Barría, 2009: 252).

Al analizar el impacto que ha tenido esta plataforma, se debe mencionar que ha sido muy diverso, ya que al observar proyectos de ley de reciente discusión, como la eliminación del fuero parlamentario (habilitado el 29/05/2018), contra uno de los primeros proyectos puestos a votación, como la nueva ley de matrimonio civil (habilitado el 21/07/2003), se puede observar que existe una variación no tan significativa en la cantidad de usuarios participantes (1890 usuarios en torno al tema del fuero parlamentario y 1555 respecto a la nueva ley de matrimonio civil). Con lo anterior, pareciera que la participación ciudadana dentro del portal Senador Virtual de Chile depende mayormente del tema a tratar, siendo el ejemplo claro de ello el proyecto para regular el matrimonio de parejas del mismo sexo (habilitado el 12/09/2017), que contó con la participación de cerca de 4400 usuarios, más del doble de los anteriormente citados.¹⁸

4. Colombia

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

¹⁸ La información referente a los tres proyectos habilitados en la plataforma Senador Virtual de Chile se tomó directamente del listado histórico de proyectos votados: http://www.senadorvirtual.cl/proyectos_votados.php; cabe comentar que el total de participantes se obtuvo al sumar votos a favor, en contra y las abstenciones, ya que lo que se busca cuantificar es el número total de participantes.

En el caso de Colombia, los esfuerzos realizados por el Senado de la República tienen la peculiaridad de conjuntar tanto la transparencia legislativa como la participación activa de la ciudadanía en las actividades del Parlamento. Con base en dicho propósito se creó la aplicación Mi Senado, que es la plataforma pionera en su tipo en la región.

Cabe mencionar que el desarrollo de esta práctica de Parlamento abierto tiene su fundamento en el III Plan de Acción de la Alianza Gobierno Abierto: Hacia un Estado Abierto en Colombia, dentro del cual se establecen los compromisos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los órganos del Estado, gobiernos subnacionales y la sociedad civil, como un aporte a la consolidación de la paz, la democracia y la equidad. En dicho Plan se estableció que el Congreso de la República de Colombia debía desarrollar estrategias para promover tanto el acceso a la información como la participación ciudadana, para que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones legislativas (Cepeda y Lozano, 2017: 3).

Para alcanzar los objetivos planteados, en 2017 se lanzó la aplicación Mi Senado, la cual permite a los usuarios conocer los proyectos de ley que se discuten en el pleno, y el aforo de los senadores en dichas sesiones; además de votar en tiempo real, al igual que lo hacen los senadores al interior del recinto parlamentario. Aunque, como lo describen Cepeda y Lozano (2017: 9), se debe aclarar que en la actualidad la información general de lo que opinan los ciudadanos no tiene impacto y las votaciones que realizan no son de carácter vinculante.

Para poder acceder al contenido que se pone a disposición a través de la aplicación móvil Mi Senado, el interesado sólo debe descargarla en su *smartphone*. Se ofrece la opción de realizar un registro con información personal (como nombre, correo y ciudad), pero se puede acceder a la información sin la necesidad de registrarse. La diferencia fundamental, al realizar el acceso, es que al registrarse el usuario puede seleccionar a los senadores por los cuales tiene un interés particular, y a partir de ello, la aplica-

ción concentra la información de contacto y las actividades que desarrollan dichos legisladores (los senadores seleccionados y su información se concentran en la página principal de la *app*, en el cintillo que se observa en la imagen 10 con el nombre “Nuevo senador”).

Una vez dentro de la plataforma, se despliega la pantalla principal en la cual se aprecian los apartados centrales de la aplicación, es decir: noticias, senadores, agenda, curules, comisiones, *streaming* y, por último, sala de prensa (imagen 10).

Imagen 10. Aplicación Mi Senado, Colombia



FUENTE: captura de pantalla tomada directamente de la aplicación.

En el apartado “noticias”, el usuario puede encontrar noticias relevantes en torno a temas de interés social o de temas relacionados con proyectos de ley que se encuentran en discusión en el Senado. Cabe comentar que la actualización de las noticias es diaria y constante.

Dentro del segundo apartado nombrado “senadores”, el usuario puede encontrar el perfil de los 108 legisladores que componen este órgano. La información que se ofrece para cada senador es: nombre completo, partido, comisiones de las que es

parte, teléfono de contacto, correo electrónico, redes sociales (*Facebook* y *Twitter*), así como el historial y sentido de las votaciones que ha ejercido en cada uno de los proyectos de ley que se han tramitado en este órgano legislativo (imagen 11).

Imagen 11. Aplicación Mi Senado, Colombia



FUENTE: captura de pantalla tomada directamente de la aplicación.

El tercer apartado, “agenda”, permite conocer los asuntos que se encuentran en trámite en el Senado; mientras que el apartado “curules” ofrece la información referente a los grupos parlamentarios que se encuentran dentro del Senado, y con ello, los legisladores que componen cada uno de ellos.

Como su nombre lo señala, en la sección “comisiones” se encuentra la información referente a las comisiones existentes en este órgano legislativo, así como sus integrantes, agenda y videos de las sesiones que se han desarrollado. Por su parte, dentro de la sección “streaming”, los usuarios pueden encontrar los videos de todas las sesiones del pleno.

Por último, en la sección “sala de prensa” se concentran diversos vínculos (o *links*) que abren páginas de *internet* con diversa información de interés para el usuario, como noticias, senadores

y comisiones, hechos institucionales, agenda legislativa, canal del Congreso, noticiero del Senado y voces del Senado.

Aunado a las secciones descritas, en la página principal de la aplicación (parte superior derecha de la imagen 10) se puede observar un símbolo que asemeja una casilla. Dentro de esa sección, el Senado habilita algunas encuestas y sondeos con el objetivo de conocer el sentir de los usuarios respecto a temas en específico. Además de ello, cuando se desarrolla una sesión, habilita el espacio para que el usuario pueda seguir en vivo los trabajos del Senado, y además habilita un apartado de votación donde los usuarios pueden manifestar su sentir (positivo o negativo) en torno a los temas que están siendo tratados.¹⁹

A partir de la descripción de esta buena práctica de Parlamento abierto, implementada por el Senado de Colombia, se puede observar cómo es que este órgano legislativo ha dado cumplimiento tanto a las directrices generales del tema como a su mismo Plan de Acción de Gobierno Abierto, descrito anteriormente. Esta aplicación se presenta como un importante desarrollo para dar cumplimiento a las dimensiones de transparencia, participación ciudadana y uso de las nuevas tecnologías que implica el Parlamento abierto.

Ante esto, se debe comentar que esta práctica no es la única que ha implementado el Congreso de la República de Colombia, ya que tanto su Cámara de Diputados como el mismo Senado cuentan con canal de radio, televisión y *You Tube*, además de un espacio dentro del portal Datos Abiertos: Gobierno Digital Colombia, en el cual se ofrece a la ciudadanía información referente a la composición y trabajos de estos órganos legislativos en formatos fácilmente reutilizables.²⁰

¹⁹ Toda la información referente a Mi Senado se tomó directamente de la aplicación móvil, disponible para descarga en https://play.google.com/store/apps/details?id=gov.senado.app&hl=es_MX.

²⁰ La información referente al portal de datos abiertos del Gobierno de Colombia se tomó directamente de la página: <https://www.datos.gov.co/>.

5. Ecuador

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

En este país se ha desarrollado una práctica de Parlamento abierto muy particular, centrada en acercar a la ciudadanía las actividades parlamentarias por medio de las llamadas Casas de la Asamblea Nacional (CAN). Estas Casas tienen el objetivo de establecer un espacio de contacto directo entre el Congreso y los ciudadanos para que puedan conocer las iniciativas que se están discutiendo en la Asamblea, o bien, que fueron aprobadas. Aunado a ello y con ayuda de la tecnología, los ciudadanos pueden participar en debates por medio de videoconferencias y comparecer ante determinadas comisiones especializadas cuando se abordan temas de interés para grupos ciudadanos específicos.

La iniciativa de las CAN surge a partir de un proyecto más amplio, implementado en 2014 por la Asamblea Nacional de la República de Ecuador, llamado Asamblea de Puertas Abiertas, que en términos generales tiene el propósito de estrechar los lazos entre representantes y representados, y con ello incorporar a la ciudadanía en las labores de este órgano legislativo.²¹ El proceso para la implementación del proyecto CAN se desarrolló a partir de las cuatro etapas siguientes (Parlamerica, 2017: 51):

1. Acercamiento con el Ministerio de Relaciones Exteriores para determinar el espacio y las competencias de las sedes en el exterior (se acordó la implementación de una CAN de acuerdo con la cantidad de migrantes en países donde funcionan las embajadas ecuatorianas);

²¹ La información relativa a la Asamblea de Puertas Abiertas de Ecuador se tomó de <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/asamblea-nacional-rinde-cuentas-la-ciudadania>.

2. Legalización mediante nota transversal entre la Asamblea Nacional y el Ministerio de Relaciones Exteriores para el funcionamiento de las CAN en el exterior;
3. Determinación de las sedes;
4. Traslado del personal técnico y administrativo, actualmente se cuenta con aproximadamente 50 servidores públicos distribuidos en las CAN.

Ante ello, cabe comentar que se ha establecido una Casa de la Asamblea Nacional en cada una de las 24 provincias que componen este país y dos sedes fuera del territorio ecuatoriano, una en España y otra en Estados Unidos; y el directorio de cada una de ellas se encuentra en la página de la Asamblea (véase imagen 12), donde se ofrece información básica de contacto (dirección, correo, teléfono, provincia y ciudad donde se ubica) para todas las personas que puedan tener interés en acercarse a ellas de manera presencial o remota.²²

Imagen 12. Directorio de las Casas de la Asamblea Nacional de Ecuador

N°	PROVINCIAS	CIUDADES	TELEFONOS	CORREO- INSTITUCIÓN	DIRECCIÓN
1	AZUAY	Cuenca	07 3953156	casadelasambleazuay@asambleanacional.gob.ec	Avenida 24 de mayo sector "Puente de Capal"
2	BOLÍVAR	Guaranda	03 3953152	casadelasambleabolivar@asambleanacional.gob.ec	Calle García Moreno y Sucre 2 piso de la Gobernación de Bolívar
3	CAÑAR	Azogues	02 399 3153	casadelasambleacanar@asambleanacional.gob.ec	Centro de Atención Ciudadana (Av. 16 de abril y Babahoyo)
4	CARCHI	Tulcan	02 399 1175	casadelasambleacarchi@asambleanacional.gob.ec	Avenida Rafael Arreola y Panamá Edificio Logos primer piso

FUENTE: https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion.

²² La información referente a las Casas de la Asamblea Nacional de Ecuador se tomó directamente de su página electrónica: https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion.

Cabe comentar que el programa de las Casas de la Asamblea Nacional no es la única práctica de Parlamento abierto que ha desarrollado este órgano legislativo. Además, se ha puesto en marcha el proyecto “Presenta tu iniciativa”, el cual fomenta la participación ciudadana en la elaboración de leyes, permitiendo a los ciudadanos crear iniciativas de ley, que para ser tratadas en la Asamblea deben contar con el apoyo de 0.25% de personas inscritas en el padrón electoral y del 1% en el caso de reformas constitucionales (Parlamericas, 2018: 32).

Además de ello, la Asamblea Nacional de la República de Ecuador cuenta con un canal de televisión, una radio y un canal de *YouTube* para transmitir sus actividades e informar a la ciudadanía sobre las decisiones que se tomen en este órgano legislativo. De la misma forma, cabe comentar que hasta la fecha no cuenta con un portal de datos abiertos que permita el acceso directo de la ciudadanía a la información y archivos generados por esta Asamblea.

En términos generales, la Asamblea Nacional de la República de Ecuador ha concentrado sus esfuerzos en fomentar la participación ciudadana en las actividades legislativas a partir de las Casas de la Asamblea Legislativa y del proyecto “Presenta tu iniciativa”, con lo cual este órgano legislativo da cumplimiento a las dimensiones de participación ciudadana y uso de las nuevas tecnologías que son parte de las directrices del Parlamento abierto.

6. *Paraguay*

Parlamento abierto	Transparencia
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

Paraguay se sumó a los esfuerzos desarrollados por distintos países de la región con la finalidad de transparentar la información legislativa, a través del desarrollo de una plataforma electrónica llamada Sistema de Información Legislativa (SIL) del

Congreso Nacional de la República del Paraguay, que fue implementada a partir del 12 de diciembre de 2007. Dicha plataforma surgió con el objetivo fundamental de permitir el registro y seguimiento electrónico de los procesos de discusión y elaboración de la legislación conforme a la Constitución y las leyes reglamentarias de este país. Asimismo, cabe comentar que para agosto de 2016, después de nueve años de su implementación, el SIL contaba con más de 11 000 registros, incluyendo proyectos de ley, declaraciones, así como otros expedientes (Poder Legislativo, 2016: 4).

Imagen 13. Sistema de Información Legislativa, Paraguay



FUENTE: <http://silpy.congreso.gov.py/>.

En 2017, el SIL de Paraguay tuvo una última actualización²³ en la cual se incorporó toda la información referente a los procesos legislativos en un mismo sitio, con acceso inmediato a los archivos y un portal específico de datos abiertos. En esta actualización se optó por un sistema más simple para la interacción entre representantes y representados, permitiendo el envío de preguntas y

²³ La información referente al contenido de la actualización de la plataforma se obtuvo a partir de una nota informativa emitida por la Cámara de Diputados el 12/12/2017, disponible en <http://www.diputados.gov.py/www5/index.php/noticias/sistema-de-informacion-legislativa-se-renueva-diez-anos-de-su-implementacion>.

comentarios desde el mismo portal, y por medio de redes sociales como *Facebook*, *Twitter* e incluso *WhatsApp*. Asimismo, se habilitó el envío de sugerencias para mejorar el portal (como se puede apreciar en la parte superior derecha de la imagen 13).

El SIL básicamente es un repositorio que contiene la información referente a las actividades legislativas de las cámaras que componen el Congreso Nacional de la República del Paraguay. Como se puede observar en la imagen 13, la plataforma está diseñada para facilitar el acceso de la ciudadanía a la información de este órgano del Estado paraguayo.

En este sentido, cabe comentar que mediante el desarrollo e implementación de este proyecto, el Congreso de Paraguay da cumplimiento a su compromiso de transparencia y acceso a la información legislativa, adquirido por este órgano en el Primer Plan de Acción de la Iniciativa Alianza para el Parlamento Abierto 2016-2018, aprobado por el pleno del Congreso el 23 de noviembre de 2016.²⁴

Aunado a lo anterior, y en seguimiento del principio de transparencia y promoción de la labor legislativa que se desarrolla en la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, de acuerdo con la Constitución Nacional y las leyes de este país, se ha habilitado la plataforma Datos Abiertos Legislativos, iniciativa que igualmente forma parte del Plan de Acción 2014-2016 de Gobierno Abierto, en donde el Congreso Nacional de la República de Paraguay asumió formalmente el compromiso de implementar una política de datos abiertos, mediante un catálogo de archivos con diferentes formatos que facilitarán la reutilización de la información allí contenida.²⁵

²⁴ La información completa, referente al Primer Plan de Acción de la Iniciativa Alianza para el Parlamento Abierto 2016-2018, se puede consultar en <http://www.parlamerica.org/ewwd/open-commitment-report/docs/paraguay-2016-2018.pdf>.

²⁵ La información relativa a la plataforma Datos Abiertos Legislativos se tomó directamente de su página electrónica: <http://datos.congreso.gov.py/>.

La plataforma de datos abiertos implementada por el Congreso de Paraguay es una de las más completas de la región, ya que además de concentrar toda la información relacionada con los procesos de aprobación de leyes, de las sesiones y la información de los legisladores de ambas cámaras, se ofrece a los usuarios la descarga en formatos de fácil acceso como *xls*, *csv*, *txt*. Además de ello, se ha desarrollado una aplicación para dispositivos móviles llamada “Legislativo py”, la cual permite la búsqueda de proyectos de leyes del Congreso de la República del Paraguay desde cualquier *smartphone*, y ofrece un módulo de estadísticas de los proyectos de ley de la República del Paraguay.²⁶

Imagen 14. Datos Abiertos Legislativos, Paraguay

The screenshot shows the SILpy website interface. At the top, there is a navigation bar with links like 'Inicio', 'Portal Congreso', 'Lista de Datos', 'API SILpy', 'Apps & Visualizaciones', 'Acerca de...', and 'Aviso Legal'. Below this is the header 'API SILpy para desarrolladores'. The main content area features a search bar with a URL example: `http://datos.congreso.gov.py/pendata/apidata/proyecto?offset=34&limit=10`. Below the search bar is a table with columns for 'Expedientes/Proyectos', 'Parlamentarios', 'Comisiones', 'Ley', 'Sesiones', and 'Periodos'. The table lists various API endpoints and provides examples of how to use them. At the bottom, there is a footer with the text 'Datos Abiertos Legislativos por el Congreso Nacional se distribuye bajo la Creative Commons Attribution 4.0 International License. ©2015 - Portal creado y mantenido por la Cámara de Senadores con el apoyo de la SENATICA.'

FUENTE: <http://datos.congreso.gov.py/pendata/api>.

Como complemento a lo previamente expuesto, es importante destacar que el Congreso Nacional de la República de Paraguay se ha ocupado de poner a disposición de los usuarios toda la información relacionada con las actividades de ambas cámaras en formatos *API* (como se puede observar en la imagen 14). Se debe recordar que dicho formato es el formato mejor evalua-

²⁶ La información referente a la aplicación móvil “Legislativo py” se tomó de la página de datos abiertos legislativos: <http://datos.congreso.gov.py/pendata/visualizaciones>.

do dentro de las directrices de datos abiertos, ya que es el que en mayor medida facilita la reutilización de los datos.²⁷

7. Perú

Parlamento abierto	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

Con el objetivo de realizar acciones que acerquen a la ciudadanía al Congreso, y con ello a sus representantes, el Congreso de la República del Perú (órgano unicameral) desarrolló el proyecto llamado Parlamento Virtual Peruano, que funge como un espacio interactivo de participación ciudadana a través del cual los ciudadanos se informan sobre la labor parlamentaria, opinan sobre los proyectos de ley, presentan sus pedidos, hacen propuestas legislativas y reciben información sobre los eventos y actividades que organiza el Congreso de la República en todas las regiones del Perú. Cabe comentar que los antecedentes de este proyecto se remontan a 1996, con lo cual se puede apreciar que se trata de uno de los mecanismos pioneros en la promoción de la participación ciudadana en los órganos legislativos en la región.²⁸

El Parlamento Virtual Peruano ha desarrollado cuatro estrategias para cumplir con sus objetivos. La primera de ellas es el envío del *Boletín del Parlamento Virtual Peruano* a todos los usuarios

²⁷ La clasificación de los diversos tipos de archivos, a partir de las directrices de los datos abiertos que se emplea en el presente informe, es la ofrecida en el Diagnóstico de Parlamento abierto en México (2015), p. 26. Dentro de éste, se establece que los archivos peor evaluados (inoperables) son: *PDF*, *.html*, imágenes y todos aquellos archivos que necesiten algún *software* adicional para su reutilización. Archivos tolerables: *.xls*, *.doc* y sus derivados. Archivos adecuados: bases de datos en formatos *.csv*, *.xml*, *.json*, *.txt*, *.rtf*. Archivos ideales: *API* o cualquier otro servicio de programa automático al sistema de almacenamiento, que otorgue acceso de consulta a la totalidad de los datos desde su base de origen.

²⁸ Información tomada de la página electrónica del proyecto Parlamento Virtual Peruano, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/participacion/ppp/>.

interesados en conocer las actividades y eventos que se desarrollan en el Congreso. La segunda, llamada Foros Legislativos Virtuales, ofrece a los ciudadanos la información necesaria para realizar el seguimiento de las propuestas legislativas de su interés y revisar el texto del proyecto de ley, así como los documentos anejos, para formarse una opinión del tema. Su objetivo es brindar las herramientas necesarias para que el ciudadano pueda emitir su aporte mediante un formulario, en el que además de registrar sus datos personales podrá ingresar sus opiniones, indicando su posición respecto al proyecto de ley.²⁹ La tercera estrategia, llamada Congressistas en Redes Sociales, contiene información de interés de los congresistas de la República, como la dirección de sus oficinas (Lima y provincias), con sus respectivos números telefónicos, así como los vínculos directos (enlaces) a sus cuentas en las diferentes redes sociales, y la lista de los proyectos de ley que han presentado en el actual periodo parlamentario. Por último, la cuarta: Pedidos Ciudadanos, un sistema por medio del cual los ciudadanos pueden hacer pedidos al Congreso de la República a través de *internet* en forma directa, ya sea a título personal o en representación de una organización.³⁰

La iniciativa Pedidos Ciudadanos tiene su origen en 2001, a partir del Acuerdo de Mesa Directiva núm. 033-2001-2002/MESA-CR aprobado el 3 de septiembre por el Congreso de la República de Perú. Este acuerdo establece, en términos generales, que la Gerencia de Sistemas de Información de este órgano legislativo implementará un *software* para registrar el seguimiento de todos los pedidos que realicen los ciudadanos al Congreso en general, o a algún congresista en específico. Dicho *software* será

²⁹ La información referente a los Foros Legislativos Virtuales del Congreso de la República del Perú se tomó directamente de la plataforma habilitada para dicho mecanismo: <http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/proyectos-con-opiniones/>.

³⁰ Toda la información referente al proyecto Parlamento Virtual Peruano, y las estrategias que ha desarrollado, se tomaron directamente de su página electrónica: <http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/>.

entregado por la Mesa Directiva a los presidentes de comisiones y a los congresistas, para que lleven su registro de la gestión o atención que hayan realizado, y luego éstos a la vez devuelvan dicha información para su publicación vía *internet* por la página *web* del Congreso.³¹

Imagen 15. Formulario Pedidos Ciudadanos, Perú

A través del **Sistema de Pedidos Ciudadanos**, cualquier persona en general y las instituciones pueden hacer peticiones al Congreso de la República a través de internet en forma directa, y más fácil y personalizada al representante de su organización.

El **Parlamento Virtual Peruano (PVP)** es un mecanismo que permite hacer llegar los intereses y peticiones de los ciudadanos a las dependencias que corresponden y darles atención a los mismos. Asimismo, se encarga de atender los pedidos ya sea derivados a las dependencias o al Congreso de la República a través de sus comités, comisiones y comisiones de trabajo.

Para realizar su pedido, ingrese la información requerida en el formulario, revise los algunos campos son obligatorios.

Datos del solicitante

Indique a qué nombre presenta este pedido: A nombre propio A nombre de una organización

Nombre de la organización o institución: _____

Nombre del representante (o personal): _____

APELLIDOS del representante (o personal): _____

Categoría: Selección General

Documento de Identidad: _____

Centro Electoral: _____

Confirmación del Centro (en municipalidad): _____

Dirección: _____

Dirección: _____

Departamento: Selección

Provincia: _____

Distrito: _____

Procedente: _____

Detalle del pedido

Asunto: *

Texto del Pedido: _____

*Campos obligatorios

Le agradeceremos verificar que su nombre, documento de identidad y demás datos, estén correctamente ingresados.
Presione el siguiente botón para enviar su Pedido.

Presionar el Pedido

Lea de la columna

RECIBE GRATIS

INGRESA AQUÍ

PARTICIPA SORPRENDETE Y APRENDE

Síguenos en contacto

Síguenos en Facebook

FUENTE: <http://www.congreso.gob.pe/participacion/pep/distinciones/>.

Dicho sistema, para realizar los pedidos ciudadanos, se encuentra dentro del apartado de participación ciudadana en el portal del Congreso de la República del Perú. Cabe comentar que, para facilitar tales pedidos, la plataforma cuenta con un formulario preestablecido para concentrar la información relevante, como se puede apreciar en la imagen 15.

El sistema de Pedidos Ciudadanos se encarga de hacer llegar las iniciativas o pedidos de los ciudadanos a la dependencia que corresponde, y darle seguimiento y atención a los mismos. Asimismo, tiene la atribución de hacerlos llegar a las diversas

³¹ La información referente a la implementación de esta iniciativa se tomó directamente del acuerdo aprobado por la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú, disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/50EA8F77C39034A205256C70>.

instancias del Congreso de la República (comisiones, despachos congresales, Servicio Parlamentario) o atenderlos directamente, si está a su alcance.

De tal manera, si los pedidos son dirigidos a una comisión en particular, la plataforma envía un correo electrónico a los ciudadanos que presentaron los pedidos, indicando a qué comisiones han sido derivados sus requerimientos, el nombre de los congresistas que las presiden, así como el número telefónico de las mismas, a fin de que realicen el seguimiento correspondiente de sus requerimientos. Por otra parte, con el objetivo de vincular estrechamente a los ciudadanos con sus representantes, cuando alguna de las peticiones refiere específicamente a un congresista en particular, el Sistema de Pedidos Ciudadanos realiza el vínculo y envía a dicho legislador la petición. (ParlAmericas, 2017).

Además de las iniciativas descritas párrafos antes, el Congreso de la República del Perú ha desarrollado otras prácticas de Parlamento abierto como son los canales de radio, televisión y *You Tube* para difundir sus actividades, y los llamados Talleres Participativos, que permiten a los ciudadanos acceder al Parlamento a través de un conocimiento vivencial sobre el funcionamiento de las instituciones políticas y los mecanismos que existen para ejercer una ciudadanía activa. Los talleres se organizan a solicitud de los congresistas de la República para realizarse en sus respectivas circunscripciones electorales, en coordinación con las diversas instituciones sociales de la localidad.³²

Como se ha observado, en términos generales, el Congreso de la República del Perú ha concentrado sus estrategias en fomentar la participación ciudadana en las diversas actividades del órgano legislativo, dando cumplimiento a las dimensiones de participación ciudadana y uso de las nuevas tecnologías que son parte fundamental del andamiaje de un Parlamento abierto.

³² La información referente a los Talleres Participativos del Congreso de Perú se tomó de una nota, acerca de dicho tema, emitida por la Universidad Nacional del Centro de Perú, en la página electrónica: <http://www.uncp.edu.pe/?q=evento/talleres-participativos-2017>.

IV. ALGUNAS BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA Y PARLAMENTO ABIERTO EN EL RESTO DEL MUNDO

En este apartado se presentarán buenas prácticas desarrolladas e implementadas en diferentes países del mundo, asociadas con una o más de las dimensiones de Parlamento abierto presentadas en el apartado II (transparencia, participación ciudadana, uso de nuevas tecnologías, e integridad y responsabilidad parlamentaria). El objetivo es brindar un panorama más amplio para conocer cómo han avanzado los congresos o parlamentos, más allá de la región latinoamericana, para atender la importante desconfianza ciudadana en las instituciones democráticas y generar nuevas formas para fortalecer los vínculos con la sociedad.

1. *Canadá*

Parlamento abierto	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

En este país, la Cámara de los Comunes ha habilitado una plataforma dentro de su página *web* llamada *e-petitions*, la cual brinda a los ciudadanos la oportunidad de realizar propuestas de proyectos de ley, emitir opiniones ante los proyectos que se discuten en la cámara y ver la relación cronológica de propuestas presentadas.¹

¹ La información referente al proyecto *e-petitions* se tomó directamente de la página *web* de la Cámara de los Comunes de este país: <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/Index>.

Dentro de esta plataforma, una petición es la ruta por medio de la cual los ciudadanos pueden atraer la atención de la Cámara de los Comunes, el Gobierno de Canadá o de los miembros de la Corona del Reino Unido, sobre una cuestión de interés general o de preocupación pública o bien respecto a un tema específico de interés social.

Es importante resaltar que los creadores de las iniciativas (llamados *petitioners*) no pueden presentar una petición directamente a la cámara, para ello necesita el respaldo de un miembro del Parlamento (llamado *sponsor*). Dicho miembro fungirá como el canal para poder presentar la iniciativa formalmente en el órgano legislativo. Cabe comentar que, una vez que el parlamentario recibe la petición, cuenta 30 días para responder al *petitioner* su aceptación o rechazo para respaldar el proyecto, ante ello se debe esclarecer que el hecho de respaldar alguna petición no implica necesariamente que el legislador esté de acuerdo con los temas, argumentos y/o proposiciones contenidas en la petición. En este punto, cabe comentar que solamente los ciudadanos canadienses o los residentes de ese país pueden generar peticiones.

De tal manera, la ruta que deben seguir las peticiones para poder ser discutidas en la Cámara de los Comunes es la siguiente: 1) el interesado debe realizar su registro en la plataforma, donde se le solicitan datos básicos como nombre, ciudad, código postal, número telefónico y correo electrónico; 2) el interesado (*petitioner*) debe crear la petición, y para ello la plataforma ofrece diversos manuales que describen las características y facilitan al usuario la creación; 3) el *petitioner* debe buscar el apoyo de al menos cinco ciudadanos (máximo 10) y/o residentes de Canadá que respalden el tema que presenta en la petición; 4) una vez que la petición cuenta con el respaldo necesario, se enviará a un miembro del Parlamento que fungirá como *sponsor* del proyecto; 5) una vez que el miembro del Parlamento haya aceptado ser el *sponsor* de la petición, la hará llegar al llamado secretario de peticiones, el cual debe examinarla para asegurar que el contenido y la forma sean acordes a las normas establecidas, y de ser validada la petición se

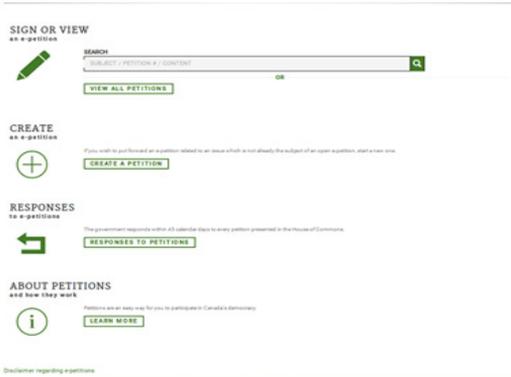
publicará en la plataforma durante 120 días para que el público en general pueda conocerla, y en su caso, votar a favor de ella; 6) una vez que la iniciativa se encuentra en la plataforma, los ciudadanos y residentes de Canadá, sin requisito de edad, pueden votar por ella, para lo cual necesitan proporcionar su nombre, dirección de correo, teléfono y ciudad; y 7) una vez transcurridos los 120 días, el secretario de peticiones realizará un conteo y validación de las firmas, y en el caso de que la petición cuente con más de 500 firmas válidas se otorgará un certificado de validez, con el cual se autoriza y faculta al *sponsor* para que lleve la iniciativa a la cámara e inicie el proceso legislativo correspondiente.²

Si bien, dentro de esta buena práctica de Parlamento abierto, implementada por la Cámara de los Comunes de Canadá, pareciera que las peticiones deben de seguir un camino largo y cumplir muchos requisitos para que sean formalmente consideradas como iniciativas dentro del órgano legislativo, se debe destacar que este Parlamento se ha ocupado por ofrecer en todo momento asistencia a los interesados con números de contacto y guías para cada uno de los pasos, además de que la plataforma misma es sumamente didáctica y se divide de acuerdo a cada uno de los pasos que debe seguir cada petición.

Como se puede observar en la imagen 16 de la página siguiente, la plataforma de *e-petitions* se divide en cuatro secciones a partir de la ruta que debe seguir cada petición. En el primer apartado llamado “*sign or view*”, se puede buscar, dentro del archivo histórico de datos, todos los temas propuestos por los ciudadanos, además de los temas que actualmente están abiertos para votación. El objetivo de esta primera sección es poner a disposición de los ciudadanos aquellas peticiones que ya han sido formalmente introducidas al sistema, es decir, que ya cuentan con *sponsor* y que fueron aprobadas por el secretario de peticiones.

² Toda la información referente al proceso que siguen las peticiones electrónicas en la Cámara de los Comunes en Canadá se tomó directamente de su página electrónica: <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/AboutContent?guide=PIGuideForPetitioners>.

Imagen 16. *E-petitions*, Canadá



FUENTE: <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/Index>.

La segunda sección, llamada “*create*”, está destinada a crear y proponer iniciativas de ley. Dentro de esta sección se encuentran los requisitos para que el interesado pueda crear su petición de acuerdo a la normatividad de la cámara.

En la tercera sección, “*responses*”, se concentran las respuestas que el Parlamento ha dado a las propuestas previamente enviadas. Ante ello, es necesario comentar que una vez que la petición ha obtenido su certificado de validez y ha sido presentada como una iniciativa por medio del *sponsor*, la Cámara de los Comunes adquiere el compromiso de darle el trámite correspondiente y otorgar una respuesta en un plazo no mayor a 45 días calendario.

En la cuarta sección, llamada “*about petitions*”, se ofrecen guías de técnicas y procedimientos legislativos para poder crear las peticiones. Esto resulta de suma importancia, ya que democratiza la herramienta y la posibilidad de presentar peticiones, permitiendo a cualquier persona interesada por hacerlo, el acceso a tutoriales que le permitirán alcanzar el objetivo de intentar proponer una iniciativa específica a la Cámara de los Comunes.

Una vez descrita la forma en que opera la iniciativa *e-petitions*, implementada por la Cámara de los Comunes en Canadá, resulta importante establecer que esta práctica se encuentra en

concordancia con las directrices del Parlamento abierto, y en específico, se concentra en fomentar la participación ciudadana en el proceso legislativo a partir del uso de las nuevas tecnologías.

Por último, resulta importante destacar que tanto la Cámara de los Comunes como el Senado de Canadá cuentan con otras prácticas que fomentan el Parlamento abierto, tales como un canal de televisión y radio, canal de *YouTube*, además de una plataforma específica para tratar el tema de datos abiertos, donde se puede acceder a información diversa, de cada una de las cámaras, en formatos que facilitan la reutilización de los datos generados por estos órganos legislativos.³

2. Italia

Parlamento abierto	Transparencia
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

El Parlamento de la República Italiana ha emprendido un proyecto integral centrado en la difusión de la información legislativa con base en las directrices de los datos abiertos. Se han creado las plataformas *dati.senato.it* y *dati.camera.it*, las cuales, en términos generales, tienen el objetivo de transparentar y difundir la información que genera cada una de las cámaras en formatos que sean fácilmente reutilizables, como pueden ser *CVS*, *JASON*, *XML*.

En el caso de la Cámara de Senadores Italiana, se habilitó la plataforma *dati.senato.it*, la cual tiene el objetivo de poner a disposición, en formatos abiertos y libremente reutilizables, la mayoría de los datos ya publicados en el sitio *web* institucional del Senado, esto para garantizar una mayor transparencia en el

³ La información específica que contiene las plataformas habilitadas para el tema de datos abiertos se puede encontrar en <https://www.ourcommons.ca/en/open-data> y <https://open.canada.ca/en/open-data>.

trabajo de la institución y favorecer una participación informada de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. En esta plataforma se publican los datos relacionados con la composición del Senado, los proyectos de ley y la actividad de los senadores (presentación de documentos y proyectos de ley, intervenciones y votación electrónica) de la XIII legislatura (1996) hasta la fecha, en donde cabe destacar que los datos se actualizan diariamente.⁴

Este proyecto, implementado por la Cámara de Senadores, tiene respaldo en el Decreto Legislativo núm. 82, que entró en vigor el 1 de enero de 2006, en el cual —a grandes rasgos— se establecen los compromisos que adquiere el Parlamento de la República Italiana en torno al manejo de la información legislativa, en donde se compromete a desarrollar las herramientas tecnológicas necesarias para que la información de este órgano de gobierno se pueda ofrecer a la ciudadanía, siguiendo las directrices de los datos abiertos: que permitan su reutilización por cualquier persona, incluso con fines comerciales, en un formato desagregado; que sean accesibles a través de la tecnología de la información y comunicación; y que sean gratuitos y adecuados para el uso de programas informáticos automáticos.⁵

Cabe comentar que con el objetivo de permitir una comprensión más sencilla de los datos que esta plataforma ofrece, los archivos se acompañan de la descripción de los objetos publicados y las relaciones entre ellos, como se puede apreciar en la parte superior izquierda de la imagen 17, ubicada en la siguiente página.

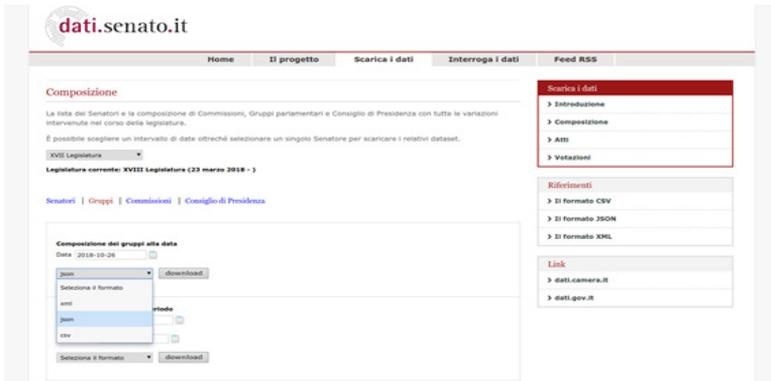
Esta imagen 17 permite observar la composición de la plataforma *dati.senato.it*. En este caso se seleccionó observar los datos de la composición del Senado, ante lo cual la plataforma ofrece tres opciones de descarga: 1) la lista total de senadores, 2) la lista

⁴ La información relacionada al proyecto *dati.senato.it* se tomó directamente de su página electrónica: <http://dati.senato.it/DatiSenato/browse/19?testogenerico=22>.

⁵ La información referente al Decreto Legislativo núm. 82 se tomó directamente de dicho archivo en su versión electrónica, disponible en <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82?vig=>.

de los senadores por grupo parlamentario, y 3) la lista de senadores, de acuerdo con las comisiones en las cuales participa. Aunado a ello, como se puede observar en la parte inferior izquierda de la imagen 17, se permite la descarga del archivo seleccionado en tres diferentes formatos: *CSV*, *XML* y *JSON*.

Imagen 17. Portal de datos abiertos del Senado de Italia



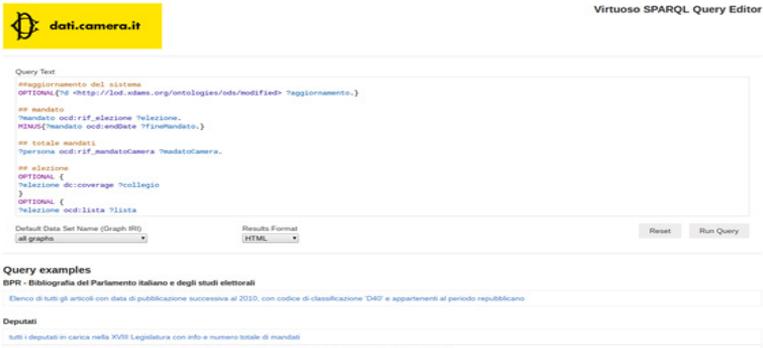
FUENTE: http://dati.senato.it/DatiSenato/browse/6?testo_generico=11&legislatura=18.

Cabe comentar que, con el objetivo de facilitar la reutilización de los datos, esta plataforma del Senado italiano también ofrece una explicación de la diferencia existente entre cada uno de los tipos de archivos, como se puede apreciar en la parte media del lado derecho en la imagen 17, dentro del apartado “*riferimenti*”. Esto permite a los usuarios conocer las ventajas que ofrece cada tipo de archivo, y decidir cuál se adapta mejor a sus necesidades, lo que resulta ser un aporte importante para lograr que los datos sean utilizados y reproducidos por los usuarios.

Por su parte, el proyecto implementado por la Cámara de Diputados italiana, llamado *dati.camera.it*, establece que su objetivo primordial se centra en lograr que el extenso patrimonio informativo de este órgano legislativo sea fácilmente reutilizable, ofreciendo una amplia variedad de formatos. Para ello, esta plataforma ha desarrollado una “ontología descriptiva” que ha sido el resultado de constantes mejoras, actualizaciones y adaptacio-

nes con base en las pautas generalizadas y mejores prácticas desarrolladas en otros países en torno al tema de datos abiertos.⁶ Dentro del portal *dati.camera.it* se debe destacar que, además de ofrecer los archivos de la información legislativa en formatos que facilitan su reutilización, este proyecto ha implementado una sección para trabajar con las bases de datos disponibles, y hacer cruces de información sin necesidad de programas adicionales, directamente en la página de la cámara a partir de *SPARQL*,⁷ como se puede observar en la imagen 18.

Imagen 18. Portal de datos abiertos de la Cámara de Diputados italiana



FUENTE: <http://dati.camera.it/sparql>.

Si bien, a primera vista pareciera que el manejo de la información legislativa de la Cámara de Diputados de Italia por medio de *SPARQL* tiene cierto grado de complejidad, el aspecto destacable es la innovación que este órgano legislativo está desarrollando, además de que, para contribuir a minimizar di-

⁶ La información referente al proyecto *dati.camera.it* se tomó directamente de su página electrónica: <http://dati.camera.it/it/progetto.html>.

⁷ *SPARQL* se emplea para expresar consultas a través de diversos orígenes de datos, ya sea que los datos se almacenen de forma nativa como *RDF* o se vean como *RDF* a través de *middleware*. Este sistema tiene la capacidad para consultar los patrones gráficos requeridos y opcionales junto con sus conjunciones y disyunciones, además de admitir la prueba de valor extensible y la restricción de consultas por fuente. Para más información referente a *SPARQL*, se puede consultar la siguiente página: <https://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>.

cha complejidad en el manejo, esta cámara dentro del apartado “*risorse*” ofrece diversos tutoriales para que los usuarios puedan sacarle mayor provecho a las herramientas disponibles. De esta manera, nuevamente estamos frente a herramientas que motivan a los usuarios a explotar las posibilidades que ofrece el portal, permitiendo reducir el impacto de las posibles complejidades tecnológicas, aunque esto no asegura del todo que la información sea finalmente accesible para cualquier usuario, ya que se requiere dedicación para familiarizarse con el lenguaje de la plataforma, lo que podría limitar el alcance de esta iniciativa.

A partir de la información descrita en este apartado, queda en evidencia que los esfuerzos en torno al tema de Parlamento abierto, implementados por el Parlamento de la República Italiana, se han centrado principalmente en fomentar la transparencia legislativa a partir del uso de la nuevas tecnologías, siendo este último el aspecto más destacable de esta práctica que, a partir de los proyectos implementados, se ha colocado a este Parlamento como uno de los ejemplos a seguir en el tema de datos abiertos.

3. Nueva Zelanda

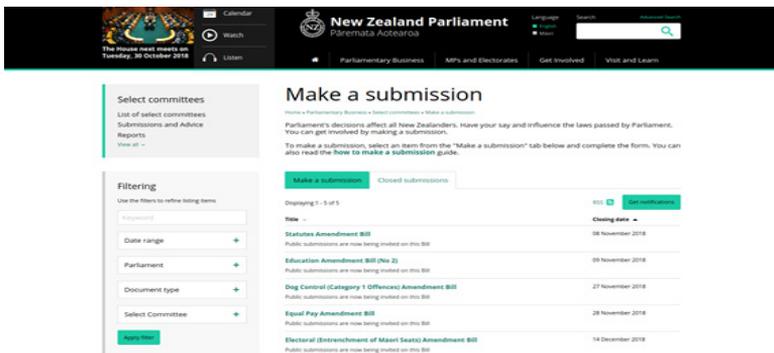
Parlamento abierto	Transparencia
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

El Parlamento de Nueva Zelanda (órgano unicameral) ha desarrollado un sistema bastante particular para involucrar a la ciudadanía en el desarrollo de las actividades legislativas. Este sistema se centra en el envío de propuestas (*submissions*), por parte de los ciudadanos al Parlamento, a través de la plataforma creada para tal efecto, y ubicada directamente en la página de *internet* del Parlamento neozelandés.

El sistema de *submissions* (imagen 19) se centra en brindar a la ciudadanía la oportunidad de presentar sus opiniones, recomendaciones y observaciones sobre temas específicos establecidos

por el Parlamento, es decir, que no todos los temas tratados son abiertos para el envío de *submissions*, ya que es normal que el Parlamento solicite la participación a la ciudadanía, pero no es en sí misma una obligación. Cabe comentar que las *submissions* son empleadas por los legisladores para fortalecer sus argumentos a la hora de presentar sus iniciativas, ya que les permiten conocer las críticas más comunes y fortalezas más destacables de cada tema en opinión directa de los ciudadanos.⁸

Imagen 19. Portal de *submissions* del Parlamento de Nueva Zelanda



FUENTE: <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/make-a-submission/>.

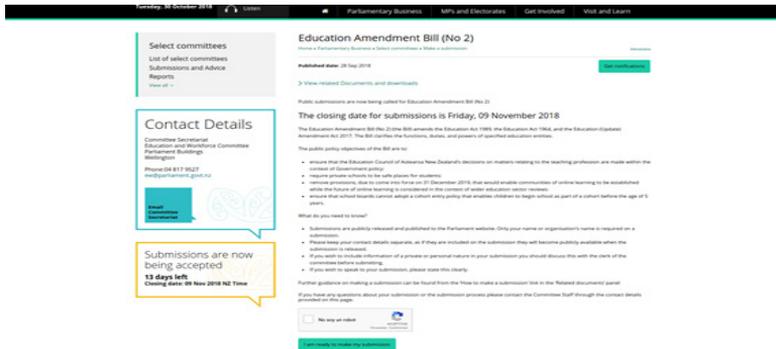
Como se puede apreciar en la imagen 19, en la parte central de la plataforma se pueden observar los temas actualmente abiertos a la participación de la ciudadanía. Además de ello, en la sección *closed submissions*, el usuario puede encontrar la relación histórica de temas que se han habilitado en la plataforma, así como los comentarios que realizaron los usuarios en cada uno de ellos.

Al seleccionar el tema en el cual el usuario quiere aportar sus comentarios o inquietudes, se abre la plataforma de la *submission* habilitada para ese tema (imagen 20). Dentro de esta sección, el usuario puede acceder a la información general del tema a tratar:

⁸ La información referente al envío de *submissions* se tomó directamente de la página del Parlamento de Nueva Zelanda: <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/how-to-make-a-submission/>.

en este caso, se seleccionó un proyecto de ley en materia de educación. Como se puede observar, la plataforma establece los puntos esenciales de la propuesta planteada, así como la información fundamental que el usuario debe saber para poder realizar una aportación informada. Además de la información referente al tema en cuestión, la plataforma ofrece información de contacto de la comisión legislativa que está tratando el tema, así como la fecha límite para que los usuarios puedan realizar sus aportes.

Imagen 20. *Submissions* del Parlamento de Nueva Zelanda



FUENTE: https://www.parliament.nz/en/pb/sc/make-a-submission/document/52SCE_W_SCF_BILL_80273/education-amendment-bill-no-2?captcha=false.

Cabe comentar que uno de los principales obstáculos que ha tenido esta iniciativa radica en la calidad de las *submissions*, es decir, que en muchas ocasiones los aportes ciudadanos no cumplen con los requerimientos mínimos, ya que, como lo observa Soares (2013b: 264), este proyecto demanda del ciudadano entender el proceso legislativo, así como informarse sobre el tema que se está tratando.

El Parlamento ha observado esta problemática, y para darle una solución ha puesto a disposición de los usuarios un buen número de guías, videos interactivos e incluso un área de asesoramiento para que los interesados puedan expresar sus opiniones e inquietudes con mayor calidad y cumpliendo los requerimientos

mínimos: ser claro, concreto, preciso, además de presentar una postura general y una conclusión y/o propuesta.⁹

Como se puede observar, el Parlamento de Nueva Zelanda, si bien ha concentrado sus decisiones por fomentar la participación ciudadana en los trabajos legislativos a partir del uso de las nuevas tecnologías, resulta necesario comentar que este Parlamento ha desarrollado diversos esfuerzos para dar cabida a otras dimensiones del Parlamento abierto. Puede mencionarse que cuenta con un canal de televisión y un canal de *You Tube*, además de un portal de datos abiertos:¹⁰ todo con el propósito de fomentar la transparencia y el acceso a la información parlamentaria.

4. Reino Unido

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales
	Integridad y responsabilidad

El Parlamento del Reino Unido, en específico la Cámara de los Comunes, ha implementado un proyecto centrado en brindar la oportunidad a la ciudadanía para que presente peticiones electrónicas. Solamente los ciudadanos y residentes oficiales del Reino Unido pueden presentar peticiones. Para que una petición pueda ser publicada en la plataforma debe tener el apoyo de al menos seis firmantes, y una vez publicada permanece en el sitio *web* por seis meses, durante los cuales la Comisión de Peticiones

⁹ La información referente a cómo crear una *submission* de calidad, se tomó de la guía que, para tal propósito, ofrece el Parlamento de Nueva Zelanda: <https://www.parliament.nz/media/2019/makingasubmission2012-2.pdf>.

¹⁰ Portal de datos abiertos del Gobierno de Nueva Zelanda, que incluye la información del Parlamento, disponible en <https://www.data.govt.nz/>.

puede tomar alguna actuación al respecto (pedir más información, trasladarla al Gobierno o recomendar su debate en el pleno).

Las peticiones reciben el trato de acuerdo con el número de firmas que le acompañan, es decir, si tienen hasta 10 000 firmas, después de seis meses de haber sido recibida, la petición debe ser analizada por el comité y tomar la acción que mejor le parezca, como abrir una investigación sobre el tema o turnarla para análisis de otros comités. Si la petición cuenta con más de 10 000 firmas, entonces es turnada al Gobierno para que éste envíe una respuesta y, una vez que ésta es recibida, se discute en el comité nuevamente para evaluar si ha sido suficientemente atendida o se deben explorar otras vías de respuesta. Por último, si la petición ha sido suscrita por más de 100 000 firmantes, entonces debe ser puesta a consideración por la comisión en la sesión inmediata posterior a su recepción, independientemente de que el Gobierno haya dado o no respuesta al asunto de la petición (Puentes, 2018: 59). Desde que se puso en marcha este sistema (agosto 2011) hasta junio de 2016, 25 peticiones presentadas electrónicamente habían sido debatidas en el pleno de la Cámara de los Comunes (Gonzalo, 2017).

Imagen 21. Portal de peticiones ciudadanas del Parlamento del Reino Unido



FUENTE: <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/>.

La plataforma habilitada para este proyecto en el Reino Unido (véase imagen 21 en la página anterior), además de permitir la creación y firma de respaldo de las peticiones, hace posible consultar la relación cronológica de proyectos presentados por esta vía. También incluye videos tutoriales que permiten a los usuarios introducirse en el procedimiento para presentar dichas iniciativas y, además, permite enviar proyectos específicos a legisladores en concreto, con el propósito de que ellos decidan respaldarlos para que sean debatidos en el Parlamento.

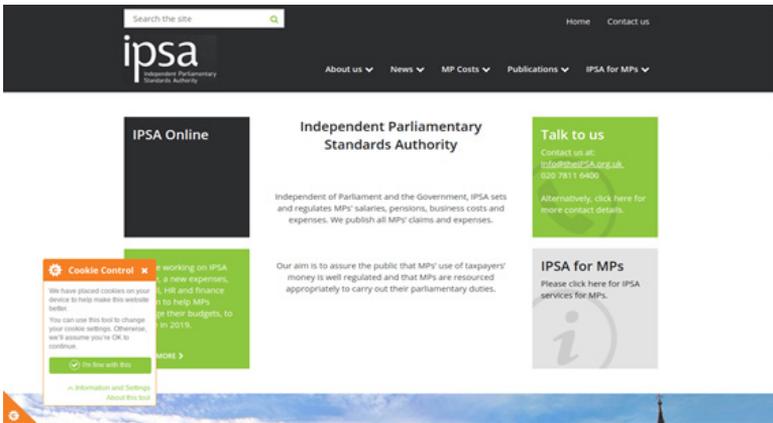
Aparte de este proyecto, en 2009 se promulgó la Ley de Normas Parlamentarias, que tiene el objetivo de mejorar el control sobre el gasto del Parlamento, proyecto que a su vez permitió la creación de la *Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA).¹¹ La creación de este órgano tuvo como finalidad generar mayores niveles de legitimidad y certeza a los ciudadanos en torno al uso de los recursos públicos en las labores parlamentarias y, al mismo tiempo, garantizar que los legisladores cuenten con los recursos necesarios para desempeñar cabalmente sus funciones. Entre las diversas funciones que realiza, la IPSA regula los salarios de los legisladores, además de revisar y aprobar los tabuladores de asignaciones para el desempeño de sus funciones.

Para garantizar imparcialidad en su accionar, este órgano es independiente del Parlamento y del Gobierno, lo que le permite tomar decisiones autónomas con respecto al uso de los recursos. Además de ello, está conformado por una Junta Directiva que se encarga de determinar sus políticas y estrategias. Dicha Junta se conforma por cinco miembros, dentro de los cuales, uno debe contar con experiencia en una oficina judicial, otro con formación de auditor y otro con experiencia en un cargo legislativo. El cargo es por cinco años y pueden ser reelectos para un periodo adicional de tres años. Además, se cuenta con un oficial de cumplimiento, con una oficina independiente, el cual se encarga de

¹¹ Toda la información referente a la Ley de Normas Parlamentarias, y a la implementación de IPSA, se tomó de la ley promulgada en 2009, disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/pdfs/ukpga_20090013_en.pdf.

investigar, cuando existan sospechas de que un legislador esté recibiendo pagos que no se apegan al esquema de costos y gastos que contempla el Parlamento. Este órgano también provee apoyo a los legisladores en diversas materias. Por ejemplo, respecto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, los códigos de ética y estándares de conducta a los que deben apegarse, con el fin de que consideren los posibles conflictos de interés en que pueden incurrir en cada una de sus decisiones.

Imagen 22. IPSA, Reino Unido



FUENTE: <http://www.theipsa.org.uk/>.

El sitio *web* de la IPSA cuenta con una amplia gama de información. De manera general, presenta las funciones del órgano, sus miembros, los miembros de la Junta Directiva, los datos del oficial de cumplimiento y su información de contacto. Además, contiene una sección con las comunicaciones entre el órgano y los legisladores, boletines de prensa, publicaciones y todo tipo de documentos generados a partir de sus funciones (imagen 22). Aparte de lo anterior, esta plataforma también concentra los reportes anuales de actividades, los reportes de gastos, los servicios de consultoría, los tabuladores para el pago de los legisladores y sus asesores, así como los gastos en concepto de viáticos y aquellos que se deriven del trabajo que realizan.

Estos dos grandes proyectos son sólo una muestra de cómo el Parlamento del Reino Unido ha decidido atender las directrices de Parlamento abierto. Con el proyecto de peticiones ciudadanas se pretende fomentar la participación ciudadana a partir del uso de las nuevas tecnologías, y a partir de la implementación de la IPSA se busca fomentar la integridad y responsabilidad parlamentaria dentro de este órgano legislativo.

Por último, si bien aquí se describieron estos ejemplos de buenas prácticas de Parlamento abierto, no significa que sean las únicas llevadas a cabo en el Reino Unido, ya que este órgano legislativo también cuenta con un portal de datos abiertos *data.parliament.uk*, un canal televisivo y otro de *YouTube*. Además del relevante papel que jugó el Comité sobre Democracia Digital, cuyo Informe de 2015 presentó una agenda integral de uso de plataformas digitales para el Parlamento británico.

5. *Mongolia*

Parlamento abierto	Transparencia
	Participación ciudadana
	Uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales

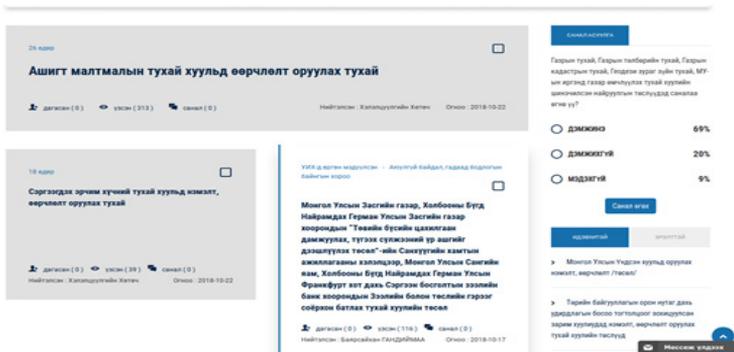
El Gran Hural de Mongolia (órgano unicameral) ha desarrollado dos tipos de esfuerzos para acercar a la ciudadanía a los labores del Parlamento y fomentar una comunicación eficiente con la sociedad. El primero de éstos se centra en el establecimiento de centros permanentes de promoción parlamentaria en cinco distritos de la capital y en nueve provincias, con los objetivos siguientes, según expone Beetham (2006: 64):

- Desarrollar, de forma sistemática, relaciones entre los parlamentarios y sus electores, y entre las autoridades locales y la sociedad civil;

- Organizar cursos locales de formación, debates públicos, audiciones y seminarios;
- Involucrar a los medios de prensa y comunicación locales y a los representantes electos en acciones de promoción de la actividad parlamentaria.

Por otra parte, el Parlamento mongol ha desarrollado la plataforma *forum.parliament.mn*, que puede presentarse como un sistema de consulta bilateral para reunir, consolidar y reflexionar sobre las propuestas de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores interesados, acerca de los proyectos de ley desarrollados por los legisladores¹² (imagen 23).

Imagen 23. Plataforma de participación ciudadana del Parlamento de Mongolia



FUENTE: <http://forum.parliament.mn/projects>.

La creación de esta plataforma tiene sustento en el artículo 26, fracción II, de la Constitución de Mongolia, en el cual se establece: “Los ciudadanos y las organizaciones pueden presentar aportaciones de proyectos de ley a los legisladores”. Asimismo, dentro de la Metodología del Gobierno, Apéndice II a la Resolución núm. 59, aprobada por este órgano legislativo, se estable-

¹² La información relacionada con el portal de participación ciudadana, habilitado por el Gran Hural de Mongolia, se tomó directamente de su página electrónica: <http://forum.parliament.mn/m/eyfj>.

ció cuál sería la metodología a seguir para redactar un proyecto de ley, donde destaca el compromiso adquirido por este Parlamento de ofrecer a la opinión pública la información referente al proyecto de ley, concepto, presentación, así como el informe de evaluación de impacto y, a partir de ello, dar apertura al envío de propuestas electrónicas y legales de ciudadanos y entidades legales.¹³

En la pantalla principal de esta plataforma se pueden observar los proyectos de ley que están abiertos para la discusión y votación de los ciudadanos (imagen 23). También se observa la cantidad de votos, vistas y comentarios que ha tenido cada iniciativa, además de la fecha en que se dejarán de recibir aportaciones.

Sumado a lo anteriormente expuesto, en esta plataforma también se realizan encuestas para recopilar los puntos de vista ciudadanos frente a temas específicos, como se puede apreciar en la parte superior derecha de la imagen 23. Para participar en estas encuestas el interesado no tiene que realizar ningún tipo de registro; pero si el ciudadano quiere participar en los debates referentes a los proyectos de ley, sí debe realizar un registro para formar parte de la discusión y emitir un voto.

Por último, resulta necesario destacar que con ayuda del Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, este Parlamento desarrolló una aplicación para dispositivos móviles que tiene el objetivo de concentrar la información legislativa y ofrecer un fácil acceso a la ciudadanía.¹⁴

En términos generales, se puede observar que el Gran Hural de Mongolia ha centrado sus decisiones, principalmente, en ofrecer un espacio a la ciudadanía para que pueda participar en las actividades legislativas, mediante el fomento, uso y desarrollo de

¹³ La información referente a esta plataforma habilitada por el Parlamento de Mongolia se tomó directamente de su página de electrónica: <http://forum.parliament.mn/m/xyfy>.

¹⁴ La aplicación para dispositivos móviles se encuentra disponible como descarga en <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.mezorn.emhetgel>; es gratuita y de libre acceso.

nuevas tecnologías. Asimismo, deben destacarse los esfuerzos que este órgano legislativo ha desarrollado para transparentar la información que genera y las actividades que desarrolla, a partir tanto del lanzamiento de una *app* para dispositivos móviles, como de la existencia de un canal de televisión y un canal de *YouTube* que permiten a los ciudadanos acceder a las actividades legislativas que realiza la institución.

V. RESUMEN

Este documento se propuso repasar buenas prácticas de transparencia y Parlamento abierto existentes en distintos congresos o parlamentos del mundo, con un énfasis particular en las acciones realizadas por países de América Latina, pero considerando también experiencias desarrolladas más allá de las fronteras de la región. Se presentaron 12 casos, siete de países latinoamericanos y cinco de otros lugares del mundo, y que son sólo una muestra de los avances que se vienen realizando en materia de Parlamento abierto, como parte de los esfuerzos por reducir el distanciamiento existente entre estas instituciones representativas y la sociedad.

Puede apreciarse, como se resume en la tabla en las páginas siguientes, que la gran mayoría de las prácticas expuestas presentan avances en tres de las dimensiones de Parlamento abierto: transparencia (T), participación ciudadana (PC) y uso de nuevas tecnologías (UNT). Se aprecia la creación de plataformas digitales, generalmente ubicadas en los mismos portales de *internet* de los congresos o parlamentos, que permiten la expresión de opiniones en torno a los temas que se discuten o se esperan discutir en los órganos legislativos. Es decir, las experiencias existentes concentran la participación en dos momentos distintos. Por un lado, están aquellas que consultan antes de que el tema llegue al Congreso, y justamente para conocer si la sociedad está de acuerdo en que sea discutido en dicho ámbito, como los casos de Argentina y Chile. Por otro lado, se encuentran las experiencias que permiten emitir votos y presentar opiniones a favor o en contra de los temas que ya están siendo debatidos por los legisladores, como sucede en Brasil.

Tabla. Resumen de las prácticas presentadas en el estudio, por país

País	Nombre de la práctica	Dimensiones de PA				Se tuvo acceso a la práctica	Portal externo	Registro obligatorio
		T	UNT	PC	IRP			
Argentina	Voto Ciudadano (Senado)	.	.	.		Sí	No	No
Brasil	<i>Audiências interativas</i>		.	.		Sí	Sí	Sí
	<i>Wikilegis</i>		.	.		Sí	Sí	Sí
	<i>Expressão</i>		.	.		Sí	Sí	Sí
	<i>Pauta participativa</i>		.	.		Sí	Sí	Sí
Canadá	<i>E-petitions</i>		.	.		Sí	No	Sí
Chile	SIL	.	.			Sí	Sí	No
	“Senador Virtual”	.	.	.		Sí	Sí	Sí
	Consejo resolutivo de asignaciones parlamentarias	.			.	Normativo	N/A	N/A
	Comité de Auditoría Parlamentaria	.			.	Normativo	N/A	N/A
Colombia	Mi Senado	.	.	.		Sí	Sí	Sí
Ecuador	CAN		.	.		No	N/A	No
Paraguay	SIL	.	.			Sí	Sí	No
Perú	Parlamento Virtual Peruano	.	.	.		Sí	Sí	Sí
Italia	Datos abiertos del Parlamento	.	.			Sí	Sí	No
Nueva Zelanda	<i>Submissions</i>	.	.	.		Sí	No	Sí

Reino Unido	<i>Petitions</i>	•	•	•		Sí	No	Sí
	IPSA	•			•	Sí	Sí	No
Mongolia	Portal de participación ciudadana	•	•	•		Sí	Sí	Sí

FUENTES: cada una de las páginas de las prácticas mencionadas, presentadas en el desarrollo de cada caso.

NOTA: Dimensiones de Parlamento abierto. T: transparencia; UNT: uso de nuevas tecnologías; PC: participación ciudadana; IRP: integridad y responsabilidad parlamentaria; N/A: No aplica. Los criterios y descripción de cada una de éstas se describen en el apartado II de este libro.

También se presentan diferencias respecto a la capacidad de incidencia que se brinda a los usuarios a través de estas plataformas, y los requisitos que deben cumplirse para utilizar estos espacios de participación. Por un lado, aquellos espacios de participación que no son vinculantes, suelen estar abiertos para la participación de cualquier persona interesada en manifestar su opinión, sin necesidad de registrarse previamente. Por otro lado, aquellas plataformas que permiten presentar iniciativas de ley o generar propuestas de temas que pueden llegar a ser respaldadas por algún(os) legislador(es) para llegar a ser discutidas en el pleno, en general requieren que las personas se registren, con el fin de asegurarse que se trata de ciudadanos del país en cuestión.

Las experiencias en materia de integridad y responsabilidad parlamentaria son menos numerosas entre las aquí expuestas, pero no por ello menos importantes o innovadoras. Éste resulta ser un tema de suma importancia para el funcionamiento de los congresos o parlamentos, ya que la conducta de los legisladores es una pieza clave para que el resto de los avances tengan éxito. Si la tarea legislativa está relacionada con conductas indebidas, violaciones a los códigos de ética, o incluso acciones que violan los marcos regulatorios vigentes, cualquier esfuerzo en materia de transparencia, participación ciudadana o uso de nuevas tecnologías puede resultar infructuoso para fortalecer los vínculos con la sociedad. Y debe destacarse que el desarrollo de acciones que profundicen el avance en cualquiera de estas dimensiones,

aumenta de manera importante la cantidad de “ojos vigilantes” de las actividades parlamentarias y, por consiguiente, eleva la posibilidad de que salgan a la luz conductas contrarias a la integridad y responsabilidad parlamentarias.

Esperamos que este breve recorrido por las buenas prácticas desarrolladas por congresos y parlamentos de distintos países del mundo permitan impulsar la discusión en torno a las mejores maneras de atender la seria problemática de desconfianza hacia las instituciones legislativas en México. Los congresos deben trabajar por una mayor apertura a la ciudadanía, que permita difundir las responsabilidades y actividades propias de la labor legislativa, así como generar espacios de interacción y discusión con los propios ciudadanos, buscando tomar en cuenta las distintas posiciones existentes en cualquiera de las decisiones que deban tomar. También debe buscarse la mejor manera de compatibilizar estas prácticas con un proceso de toma de decisiones expedito, es decir, pensar cómo aumentar la participación sin generar *gridlocks* o atascos legislativos. Muchos congresos ya se encuentran trabajando en este sentido.

REFERENCIAS POR PAÍS

Argentina

- Plataforma Voto Ciudadano, Argentina, disponible en <http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano>, consultada el 11/10/2018.
- Portal de datos abiertos de la Cámara de Diputados de Argentina, disponible en <https://datos.hcdn.gob.ar/>, consultado el 11/10/2018.
- Portal de datos abiertos de la Cámara de Senadores de Argentina, disponible en <http://www.senado.gov.ar/micrositios/DatosAbiertos/>, consultado el 11/10/2018.
- Tercer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de la República Argentina de 2017, disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/tercer_plan_accion_nacional_gobierno_abierto_argentina_2017.pdf, consultado el 11/10/2018.

Brasil

- Portal de *audiências interativas*, Brasil, disponible en <https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/sala/786>, consultado el 12/10/2018.
- Portal de datos abiertos de la Cámara de Diputados de Brasil, disponible en <https://dadosabertos.camara.leg.br/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal de datos abiertos de la Cámara de Senadores de Brasil, disponible en <https://www12.senado.leg.br/dados-abertos>, consultado el 12/10/2018.

- Portal del “Laboratorio *Hacker*” de la Cámara de Diputados, Brasil, disponible en <http://labhackercd.leg.br/quem-somos>, consultado el 12/10/2018.
- Portal del proyecto de transparencia internacional *wikilegis* implementado en Brasil en torno a las reformas en materia anticorrupción, disponible en <http://novasmedidas.transparenciainternacional.org.br/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal del proyecto e-Democracia de la Cámara Legislativa del Distrito Federal de Brasil, disponible en <https://edemocracia.cl.df.leg.br/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal e-Democracia, Brasil, disponible en <http://www.edemocracia.leg.br/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal *expressão*, Brasil, disponible en <https://edemocracia.camara.leg.br/expressao/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal *pauta participativa*, Brasil, disponible en <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>, consultado el 12/10/2018.
- Portal *wikilegis*, Brasil, disponible en <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/bill/82>, consultado el 12/10/2018.

Canadá

- Guía del proceso que siguen las peticiones electrónicas en la Cámara de los Comunes en Canadá, disponible en <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/AboutContent?guide=PIGuideForPetitioners>, consultado el 12/10/2018.
- Portal de datos abiertos del Parlamento de Canadá, disponible en <https://www.ourcommons.ca/en/open-data> y <https://open.canada.ca/en/open-data>, consultado el 12/10/2018.
- Portal *e-petitions* de la Cámara de los Comunes de Canadá, disponible en <https://petitions.ourcommons.ca/en/Home/Index>, consultado el 12/10/2018.

Chile

Consejo Resolutivo de Asignaciones Parlamentarias del Congreso Nacional de Chile, disponible en <http://www.consejoresolutivo.cl>, consultado el 12/10/2018.

Informe anual (2014-2015) del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, 31 de julio de 2015, disponible en <https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/auditoria/Abril%202014-%20Marzo%202015.pdf>, consultado el 12/10/2018.

Informe anual (2015-2016) del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, 30 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/auditoria/Abril%202015%20-%20Marzo%202016.pdf>, consultado el 12/10/2018.

Informe anual (2016-2017) del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, oficio núm. 1545, Santiago, 14 de agosto de 2017, disponible en <https://www.camara.cl/camara/media/transparencia/auditoria/OficioNI545.pdf>, consultado el 12/10/2018.

Portal de transparencia proactiva, Cámara de Diputados, Chile, disponible en https://www.camara.cl/camara/transparencia_diputado.aspx?prmId=926, consultado el 12/10/2018.

Portal Senador Virtual, Chile, disponible en www.senadovirtual.cl, consultado el 12/10/2018.

Reglamento del Comité de Auditoría Parlamentaria del Congreso Nacional de Chile, disponible en https://www.camara.cl/camara/media/docs/transparencia/2011/comite_7.pdf, consultado el 12/10/2018.

Colombia

Aplicación Mi Senado, Colombia, disponible en https://play.google.com/store/apps/details?id=gov.senado.app&hl=es_MX.

Portal de datos abiertos del Gobierno de Colombia, disponible en <https://www.datos.gov.co/>, consultado el 13/10/2018.

Ecuador

Directorio de las Casas de la Asamblea, Ecuador, disponible en https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion, consultado el 13/10/2018.

La información referente a las Casas de la Asamblea Nacional de Ecuador, disponible en https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/la_asamblea_nacional_traves_de_las_casas_de_la_asamblea_creadas_para_fomentar_una_relacion, consultado el 13/10/2018.

La información relativa a la Asamblea de Puertas Abiertas de Ecuador, disponible en <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/asamblea-nacional-rinde-cuentas-la-ciudadania>, consultado el 13/10/2018.

Italia

Decreto Legislativo núm. 82, versión electrónica, disponible en <http://www.normativa.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82?vig=>, consultado el 15/10/2018.

Portal de datos abiertos de la Cámara de Diputados de Italia, dati.camera.it, tomada directamente de la página electrónica, disponible en <http://dati.camera.it/it/progetto.html>, consultado el 15/10/2018.

Portal de datos abiertos del Senado de Italia, disponible en http://dati.senato.it/DatiSenato/browse/19?testo_generico=22, consultado el 14/10/2018.

REFERENCIAS POR PAÍS

107

SPARQL, disponible en <https://www.w3.org/TR/rdf-sparql-query/>, consultado el 15/10/2018.

Mongolia

Portal de participación ciudadana del Gran Hural de Mongolia, disponible en <http://forum.parliament.mn/m/xyfy>, consultado el 16/10/2018.

Nueva Zelanda

Guía para crear *submissions* del Parlamento de Nueva Zelanda, disponible en https://www.parliament.nz/media/2019/making_a_submission2012-2.pdf, consultado el 15/10/2018.

Portal de datos abiertos del Gobierno de Nueva Zelanda, que incluye información del Parlamento, disponible en <https://www.data.govt.nz/>, consultado el 15/10/2018.

Portal *submissions* del Parlamento de Nueva Zelanda, disponible en <https://www.parliament.nz/en/pb/sc/how-to-make-a-submission/>, consultado el 15/10/2018.

Paraguay

Nota informativa emitida por la Cámara de Diputados referente a la actualización del SIL el 12/12/2017, disponible en <http://www.diputados.gov.py/wv5/index.php/noticias/sistema-de-informacion-legislativa-se-renueva-diez-anos-de-su-implementacion>, consultada el 13/10/2018.

Plataforma de datos abiertos legislativos de Paraguay, disponible en <http://datos.congreso.gov.py/>, consultada el 13/10/2018.

Poder Legislativo (2016), Sistema de Información Legislativa, Paraguay.

Portal del Sistema de Información Legislativa de Paraguay, disponible en <http://silpy.congreso.gov.py/>, consultado el 13/10/2018.

Primer plan de acción de la iniciativa Alianza para el Parlamento Abierto 2016-2018 de Paraguay, disponible en <http://www.parlamerica.org/ewwd/open-commitment-report/docs/paraguay-2016-2018.pdf>, consultado el 13/10/2018.

Perú

Acuerdo de la Mesa Directiva del Congreso de la República del Perú, disponible en <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ArchGeneral/acuerdosmesadirectiva.nsf/Todos/50EA8F77C39034A205256C70>.

La información referente a los Talleres Participativos del Congreso de Perú se toma de una nota acerca de dicho tema, emitida en la página electrónica por la Universidad Nacional del Centro de Perú, disponible en <http://www.uncp.edu.pe/?q=evento/talleres-participativos-2017>, consultada el 14/10/2018.

Portal de los Foros Legislativos Virtuales del Congreso de la República del Perú, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/proyectos-con-opiniones/>, consultado el 14/10/2018.

Portal del Parlamento Virtual Peruano, disponible en <http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/>, consultado el 14/10/2018.

Reino Unido

Ley de Normas Parlamentarias (Parliamentary Standards Act 2009), disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2009/13/contents>.

Portal de datos abiertos del Parlamento del Reino Unido, disponible en <http://www.data.parliament.uk/>, consultado el 15/10/2018.

Portal de peticiones ciudadanas del Parlamento del Reino Unido, disponible en <https://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/>, consultado el 15/10/2018.

Portal *IPSA*, Reino Unido, disponible en <http://www.theipsa.org.uk/>, consultado el 15/10/2018.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y GARCÍA MONTERO, Mercedes (2013), *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- ARAYA MORENO, Eduardo y BARRÍA TRAVERSO, Diego (2009), “E-participación en el Senado chileno ¿aplicaciones deliberativas?”, *Convergencia*, México, Universidad del Estado de México, vol. 16, núm. 51, disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/conver/v16n51/v16n51a10.pdf>.
- BEETHAM, David (2006), *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria.
- CAREY, John M. (2003), “Discipline, Accountability, and Legislative Voting in Latin America”, *Comparative Politics*, vol. 35, núm. 2, enero de 2003.
- CARIDAD SEBASTIÁN, Mercedes y MARTÍNEZ CARDAMA, Sara (2016), “Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública”, *Revista Interamericana de Bibliotecología*, vol. 39, núm. 1, enero-abril, disponible en <http://www.revele.com.veywww.redalyc.org/articulo.oa?id=179043373006>, consultado el 7 de octubre de 2018.
- CASAR, María Amparo *et al.* (2010), *El Poder Legislativo y la rendición de cuentas*, México, CIDE.
- CEPEDA SARABIA, Efraín y LOZANO IBÁÑEZ, Pamela (2017), “Por un Congreso abierto y transparente: segundo plan de acción 2017-2018 de la mano de los colombianos”, Congreso de la

- República de Colombia, disponible en <http://www.parlamericas.org/ewwd/open-commitment-report/docs/colombia-2017-2018.pdf>.
- DAHL, Robert (2006), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, México, Taurus.
- FERREIRO, Alejandro (1999), “Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción”, Novena Conferencia Anticorrupción (IACC), Durban, Sudáfrica, 10 al 15 de octubre.
- FLORES DÁVILA, Julia *et al.* (2015), *El déficit de la democracia en México. Encuesta Nacional de Cultura Política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (col. Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, vol. 25), disponible en <http://www.losmexicanos.unam.mx/culturapolitica/libro/html5forpc.html?page=70&bbv=1&pcode=>.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena (2007), “Representación”, en ZAPATA BARRERO, Ricard (ed.), *Conceptos políticos en el contexto español*, Madrid, Síntesis.
- GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2017), “Participación ciudadana y actividad parlamentaria”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 7, núm. 5, disponible en <http://ssrn.com/abstract=3059482>.
- GONZALO ROZAS, Miguel Ángel y CAVERO CANO, Gonzalo (2013), “Iniciativas de los parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”. Documento para su presentación en el IV Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP-IUIOG, Instituto Nacional de Administración Pública (Madrid, España), disponible en <http://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/879>.
- Grupo de Organizaciones que impulsan la Alianza para el Parlamento Abierto en México (2015), “Diagnóstico de Parlamento abierto en México”, disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/04/2015_DPA_DocumentoCompleto_Diagnostico_de_Parlamento_Abierto_en_M%C3%A9xico.pdf.

- HEALD, David (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, *Public Administration*, vol. 81, núm. 4.
- HIBBING, John R. (2002), “How to Make Congress Popular”, *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, núm. 2.
- HOOD, Christopher y HEALD, David (eds.) (2006), *Transparency: The Key to Better Governance?*, Oxford, Oxford University Press.
- KEANE, John (2009), *Life and Death of Democracy*, Londres, Simon and Schuster.
- LASSWELL, Harold D. (1967), “El interés público; proposición de principios de contenido y procedimiento”, en FRIEDRICH, Carl J., *El interés público*, México, Roble.
- Latinobarómetro (2018), *Informe 2018*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2017), *Informe 2017*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2016), *Informe 2016*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2015), *Informe 1995-2015*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- LESTON-BANDEIRA, Cristina (2012), “Studying the Relationship between Parliament and Citizens”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 18.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y LUNA PLA, Issa (2016), “Artículo 6o. Comentario”, en FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo y GUERRERO GALVÁN, Luis René, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, vol. VI, sección tercera, México, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa.
- LUNA PLA, Issa (2011), “Apertura, comunicación y rendición de cuentas parlamentaria. Bases para un estudio”, *Documento de*

- Trabajo*, núm. 157, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LUNA PLA, Issa (2009), *Movimiento social del derecho de acceso a la información pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LUNA PLA, Issa y BOJÓRQUEZ PEREZNIETO, José Antonio (coords.) (2015), *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- LUNA PLA, Issa y PUENTE MARTÍNEZ, Khemvirg (2015), *Encuesta sobre percepciones de transparencia entre diputados estatales en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-PAPIIT IG300314.
- MONSIVÁIS CARRILLO, Alejandro (2013), “Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 41, enero-junio.
- ParlAmericas (2018), “Kit de herramientas: participación ciudadana en el proceso legislativo”, disponible en http://parlAmericas.org/uploads/documents/Kit%20de%20herramientas_Participaci%C3%B3n%20ciudadana%20en%20el%20proceso%20legislativo.pdf.
- ParlAmericas (2017), “Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de las Américas”, PNUD, Chile, disponible en http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Buenas-Practicas-PARLAMERICAS.pdf.
- PIOTROWSKI, S.J. (2017), “The ‘Open Government Reform’ Movement: The Case of the Open Government Partnership and U.S. Transparency Policies”, *The American Review of Public Administration*, vol. 47, núm. 2, disponible en <https://doi.org/10.1177/0275074016676575>.

- POLE, J. R. (1983), *The Gift of Government. Political Responsibility from the English Restoration to American Independence*, Athens, Georgia, University of Georgia Press.
- POWER, Greg (2012), “Informe parlamentario mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”, Unión Interparlamentaria-PNUD, disponible en <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017), “La participación de la sociedad civil en el proceso legislativo chileno”, disponible en http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/library/democratic_governance/la-participacion-de-la-sociedad-civil-en-el-proceso-legislativo-.html.
- PUENTE, Khemvirg (2018), *Participación ciudadana en la actividad parlamentaria*, México, UNAM-Instituto Electoral de la Ciudad de México (col. Cuadernos de la Ciudad de México, núm. 5).
- PUENTE, Khemvirg (2017a), “La transparencia legislativa en México”, *Cuaderno de Investigación*, núm. 28, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez.
- PUENTE, Khemvirg (2017b), “Parlamento abierto: tránsito hacia un nuevo modelo de representación política”, en BÉJAR ALGAZI, Luisa (coord.), *El proceso legislativo en México. La participación de la sociedad civil organizada en el Congreso de la Unión*, México, UNAM-La Biblioteca.
- PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa (2018), *Transparencia y apertura de la Cámara de Diputados de México. Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto. Resumen ejecutivo*, México, UNAM-Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos.
- PUENTE, Khemvirg y LUNA PLA, Issa, “Grupo de enfoque con diputados federales: transparencia legislativa”, 10 de abril de 2015, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- ROSENTHAL, Alan (1998), *The Decline of Representative Democracy*, Nueva York, CQ Press, 1998.

- RUBIO NÚÑEZ, Rafael y VELA-NAVARRO RUBIO, Ricardo (2017), *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- SARTORI, Giovanni (1999), “En defensa de la representación política”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 91.
- SCHMITT, Carl (1988), *The Crisis of Parliamentary Democracy*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- SOARES DE Faria, Cristiano Ferri (2013a), “Avances y desafíos del proyecto *e-Democracia* de la Cámara de Diputados de Brasil”, en RAMOS VIELBA, Irene *et al.*, *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*, Madrid, Fundación Ideas-Friedrich Ebert Stiftung, disponible en https://unmundosalvadorsoler.org/_Files/avi/Impacto%20de%20la%20actividad%20parlamentaria%20en%20la%20lucha%20contra%20la%20pobreza_Fundacion%20Alternativas.pdf.
- SOARES DE Faria, Cristiano Ferri (2013b), *El Parlamento abierto en la era de internet ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?*, Brasilia, Cámara de Diputados, disponible en <http://parlamericas.org/uploads/documents/parlamento-abierto-en-la-era-del-internet.pdf>.
- TORMEY, Simon (2015), *The End of Representative Politics*, Cambridge, Polity.
- TRONCO, José del (2012), “Las causas de la desconfianza política en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 40, julio-diciembre.
- Unión Interparlamentaria (2016), Informe Mundial sobre el Parlamento Electrónico (World e-Parliament Report), UIP, disponible en <http://www.ipu.org/pdf/publications/eparl16-en.pdf>, consultado el 04/05/2017.
- Unión Interparlamentaria (2007), *Instrumentos de control parlamentario. Estudio comparativo de 88 parlamentos nacionales*, redacción y edición de Hironori Yamamoto, UIP.

BIBLIOGRAFÍA

117

Unión Interparlamentaria y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017), Informe Mundial 2017. Supervisión Parlamentaria: el Poder del Parlamento para Exigir Cuentas al Gobierno, Ginebra, Suiza, UIP-PNUD.

Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se publicó en versión digital el 28 de septiembre de 2021. En su composición tipográfica se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos.