



**MOVIMIENTO
CIUDADANO**

¿QUÉ ES EL PARLAMENTO ABIERTO?

**ROBERTO MANCILLA
CON ILUSTRACIONES DE OLIVER GONZALEZ**

**¿QUÉ ES EL
PARLAMENTO
ABIERTO?**

INTRODUCCIÓN

Hoy día, el término “Parlamento Abierto” (y también la transparencia) se han usado en el discurso político, sin que exista un esfuerzo disciplinado en la práctica; es decir, se habla mucho y se dice poco. Es importante que a la par de hablar del parlamento abierto, se explique en qué consiste y cómo se vuelve realidad (para exigírselo a nuestros diputados federales, locales y senadores).

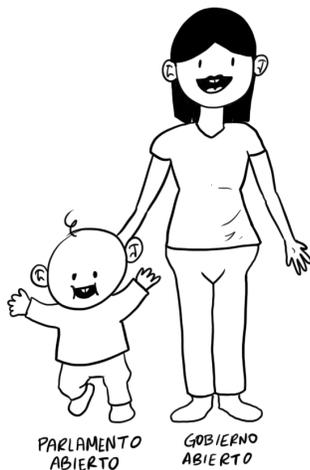
No conformes con haber desarrollado y publicado 11 cuadernillos entre 2017 y 2018 en el sitio de transparencia de Movimiento Ciudadano, consideramos que aún hay muchos temas por explorar y que son necesarios para que haya una mayor conciencia cívica y participación ciudadana. Como se dijo, la idea de este cuadernillo es explicar el concepto de parlamento abierto para que así, sabiendo de que se trata y entendiendo sus beneficios, podamos exigirle a nuestros representantes; sin embargo, también buscamos que quienes sean legisladores lean esto y traten de aplicarlo, sin importar su filiación política.

Cuando yo entré al tema de la transparencia, batallé mucho para encontrar textos introductorios y por eso hemos hecho los cuadernillos y la legislación comentada. Es muy importante diseminar este tipo de información, que no se encuentra con facilidad al ser un tema muy novedoso, pues entre más conocimiento tengan los ciudadanos, más pueden participar en la vida cívica. Un mejor país se hace cuando todos participan activamente en él.

**ATENTAMENTE,
ROBERTO MANCILLA**

*Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano,
doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley.*

¿QUÉ ES EL PARLAMENTO ABIERTO?



Es una vertiente del gobierno abierto y una herramienta para que la ciudadanía pueda tener toda la información disponible para participar en las decisiones legislativas. El Sistema Nacional de Transparencia tiene un documento teórico donde formula un modelo de gobierno abierto y da la siguiente definición¹:

...un esquema de gestión y de producción de políticas públicas orientado a la atención y la solución colaborativa de los problemas públicos con base en colegiados plurales y, en cuyo trabajo, convergen la transparencia y la participación ciudadana como criterios básicos, en un ambiente de rendición de cuentas e innovación social.



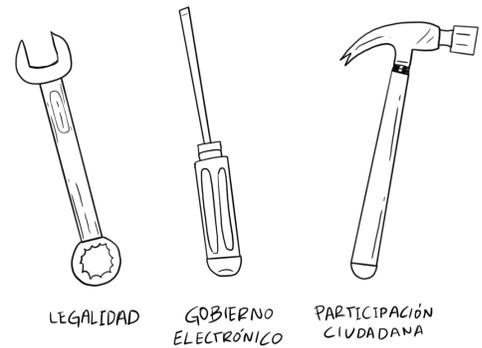
Por su parte, Oscar Ozslak señala que también puede entenderse el gobierno abierto como un “estado de situación al que se aspira, a una filosofía de gestión de lo público todavía no adoptada en ninguna parte”². El gobierno abierto implica entonces: a) un estado ideal de las cosas al que se aspira llegar; b) una filosofía de gestión o administración pública y c) un modelo de gestión y el parlamento abierto se manifiesta dentro de esas vertientes.

El parlamento abierto fomenta la interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos promoviendo la apertura

¹ Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (SNT), Acuerdo por el cual se establece el Modelo de Gobierno Abierto del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, CONAIP/SNT/ACUERDO/EXT18/03/2016-05, p. 7.

² Ozslak, Oscar, “Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos,” en Bojórquez Pereznieta, José Antonio, Luna Pla, Issa (eds.) Gobierno abierto y el valor de la información pública, p. 29.

parlamentaria y surge de la necesidad de tener mejores prácticas políticas; por estas razones es también una forma de luchar contra la corrupción en el proceso legislativo al promover la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Como estado ideal se tiene a la mejor relación posible entre ciudadano y legislador y si esa meta se logra, existe una nueva y mejor.



Como modelo de gestión se debe entender al uso de mecanismos de difusión bajo los principios de legalidad, gobierno electrónico, participación ciudadana, entre otros que permiten lograr una mejor sinergia entre ciudadano y legislador.

Como filosofía se entiende al conjunto de argumentos y principios que el legislador usa como guía de sus acciones y como herramienta discursiva, para lograr que coincida lo que dice y hace.

Los principios que se consideran en la práctica del parlamento abierto son los siguientes:

- **Derecho a la información:** se refiere a la garantía del derecho constitucional al acceso pleno a la información sobre lo que se hace, tiene y guarda el poder público. Para lograrlo, se pueden utilizar diversas plataformas digitales, sistemas, leyes y reglamentos para que la gente pueda obtener información acerca del trabajo y ejercicio de sus representantes de forma simple, sencilla, oportuna, abierta, accesible, imparcial y sin necesidad de realizar una solicitud.

- **Participación ciudadana y rendición de cuentas:** tiene como objetivo impulsar la participación de las personas que estén interesadas tanto en la integración y composición del parlamento, como en la toma de decisiones que se realices. Para esto se utilizan plataformas y herramientas accesibles en todo momento, con el fin de observar las actividades de interés público que se realizan, no sólo aquellas



² op cit., SNT, p. 7.

³ Oszlak, Oscar, "Gobierno Abierto: el rumbo de los conceptos," en Bojórquez Pereznieto, José Antonio, Luna Pla, Issa (eds.) Gobierno abierto y el valor de la información pública, p. 2

que llevan a cabo los integrantes, sino también todos los órganos de operación y administración que intervienen en el cuerpo legislativo.

· **Información parlamentaria:** promueve la publicación y difusión proactiva de la mayor cantidad de información relevante para las personas. Para esto se utilizan herramientas de fácil acceso, en formatos sencillos y métodos de búsqueda simples. La información publicada debe ser actualizada periódicamente y con oportunidad. Los temas comunes dentro de este principio son los relacionados al análisis de documentos, discusiones, dictámenes, votaciones, calendarización y temas a tratar en las sesiones plenarias y de comisiones o grupos, actas e informes de los asuntos tratados en comisiones, órganos de gobierno, sesiones plenarias y todo documento que contenga información de interés en temas relacionados con las actividades del parlamento, incluso si éstos provienen de personas externas o de otros poderes.

· **Información presupuestal y administrativa:** se promueve el acceso libre a la información relativa y detallada sobre la gestión, administración y gasto del dinero asignado al parlamento, incluyendo el realizado por parte de las comisiones legislativas, remuneración a personal que trabaja en el parlamento, grupos parlamentarios, rep-

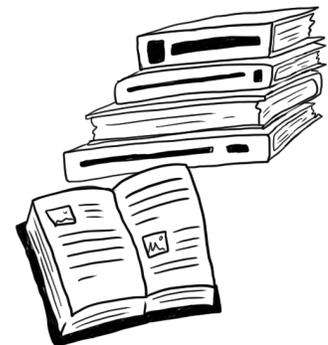
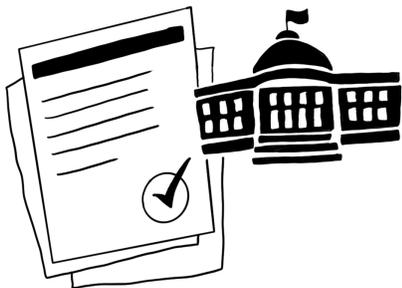
resentantes populares de forma individual, órganos operativos y administrativos y las contrataciones de servicios o comprar que se lleven a cabo.

· **Información sobre legisladores y servidores públicos:** sirve para conocer el perfil de legisladores y servidores públicos, sus actividades durante el cargo, su experiencia profesio-

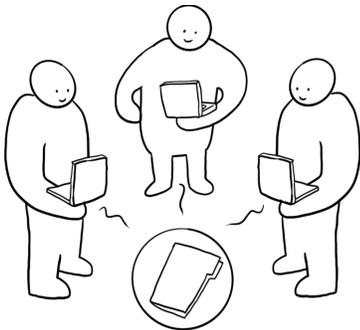
nal, laboral y académica. También se difunde la declaración patrimonial, el registro de intereses, la situación fiscal y jurídica, la forma o método por el que llegó al cargo.

· **Información histórica:** pone a disposición la consulta de toda la información de actividad legislativa, integrada en un archivo histórico, en un formato accesible y abierto, en una plataforma actualizada y permanente.

· **Datos abiertos y no propietario:** la información debe estar disponible en formatos abiertos y con facilidad de acceso. Los



documentos tienen la característica de utilizar software libre y código abierto, además de permitir y promover la descarga masiva de información. Este principio surge de la idea de que nadie tiene derecho a apropiarse de la información de interés público, por lo cual, todo documento concluido se puede usar libremente.



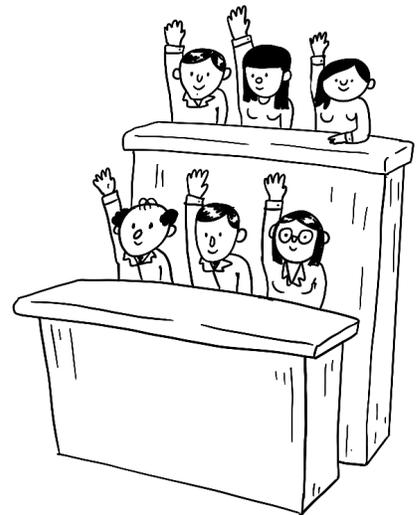
- **Accesibilidad y difusión:** para que un parlamento pueda ser abierto, debe asegurarse que tanto a las sesiones y reuniones de cualquier tipo, como a las instalaciones donde se llevan a cabo, se permita el acceso y sean siempre abiertas al público. En los casos en los que no se pueda, por las características de las instalaciones (como la cantidad de gente que cabe en un foro o las condiciones de seguridad, integridad y protección de derechos humanos) no

se pueda garantizar el libre acceso, se debe contar con herramientas de transmisión e interacción en vivo.

- **Conflictos de interés:** se impulsa la reglamentación y transparencia de las acciones de cabildeo y conflicto de intereses, asegurando que nadie pueda hacer uso de su cargo para obtener un beneficio personal, familiar o grupal. Por lo tanto, se deben contar con herramientas para garantizar la conducta ética del ejercicio que llevan a cabo legisladores.



- **Legislar a favor del gobierno abierto:** los parlamentos abiertos se caracterizan también por promover y aprobar leyes, reglamentos y acuerdos que favorecen las políticas públicas y el ejercicio del poder en otros poderes y órdenes de gobierno, logrando la transparencia y la ética en todo el proceso gubernamental, legislativo, judicial y de organismos autónomos. El objetivo final es alcanzar un Estado abierto, aquel en el que las personas que lo integran sean partícipes y responsables del ejercicio y destino de su sociedad.

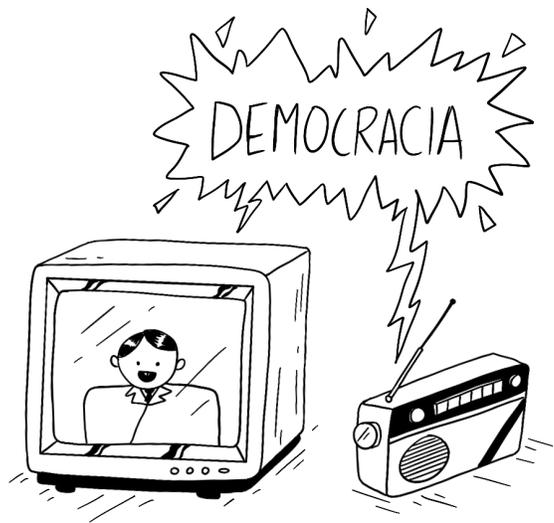


HISTORIA DEL CONCEPTO

El planteamiento del parlamento abierto está íntimamente relacionado con el uso de la Internet. A pesar de que la implementación de las tecnológicas de la información y comunicación al gobierno y la idea de gobierno abierto siguen siendo algo muy nuevo, ya existían en 1981 conceptos como *Teledemocracia*³, propuesto por Ted Becker para referirse a las acciones que las tecnologías podían ofrecer a la gente para poder informarse en medios masivos de comunicación.

La *democracia electrónica*, de Patricia Merenghi y Ángel Badillo⁴, es otro antecedente y se usó para definir la construcción de la opinión pública a partir del uso de tecnologías de la información, en oposición a la opinión que surgía sobre la *democracia mediática*—aquella difundida a través de radio, televisión, periódicos y demás medios de comunicación masiva—al permitir que las personas pudieran acceder a las fuentes informativas y no solo a través del filtro de opinión que suponían las líneas comunicativas disponibles en el pasado.

Mucho más reciente se encuentra la propuesta de Sara Bentivegna⁵, la de *democracia digital o ciber política*, para referirse a las acciones y prácticas cotidianas que se establecen entre la relación de las tecnologías de la información y la actividad democrática. También pueden consultarse las cuatro tipologías de democracia electrónica que observa Fernando Harto de Vera⁶ a partir de las categorías taxonómicas



³ Becker, Ted, *Teledemocracy. Bringing Power Back to the People*, The Futurist, n° 6-9, Bethesda, Maryland 1981.

⁴ Badillo, Ángel. y Marengi, Patricia., *De la democracia mediática a la democracia electrónica*, Cuadernos de Información y Comunicación, vol. 6, Madrid, 2001.

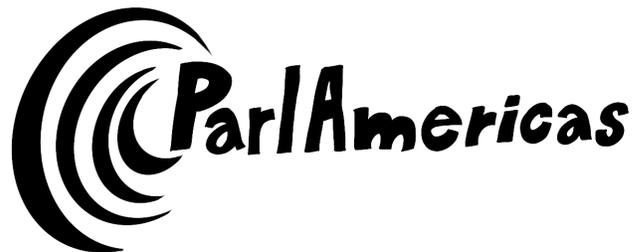
que proponen Hagen, Van Dijk, Bellamy/Hoff, Horrocks y Top, y Subirats.

Por otra parte, dentro de los instrumentos más importantes en el plano nacional e internacional que analizan y concuerdan con la necesidad de implementación del parlamento abierto, encontramos a la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* realizada en 2003. También está la iniciativa promovida por Brasil y Estados Unidos de la “Alianza para el gobierno abierto,” presentada en septiembre de 2011 durante el 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al que se adhirió México, junto a otros países latinoamericanos, en octubre del mismo año.



Otros antecedentes notables son la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* de 2012, la cual ha obtenido el apoyo de más 76 organizaciones internacionales en 53 países de acuerdo con los datos de la organización internacional *Opening Parliament*; la *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos*, realizada en 2012 y que dio origen a la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, institución integrada por 20 países de América; y la “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, de octubre del 2013, que presentó el Centro Latinoamericano para la Administración y Desarrollo, CLAD.

Dentro del ámbito nacional, en la Constitución Política de la Ciudad de México y durante su proceso de redacción y aprobación, se incluyó este tema y quedó plasmado en los artículos 21. A. 7, referente a las disposiciones generales de la Hacienda Pública; 26.A.2, referente a la democracia participativa que deben promover las autoridades de la Ciudad de México y de las Alcaldías; 32. C. 1. n., acerca de las competencias de la jefatura de gobierno; 33.1. referente a los principios bajo los que se debe regir la Administración Pública de la Ciudad de México. Asimismo, los artículos 53.A.11, 60.1, y, de forma destacada, el 29.A.4 se refieren a los principios que regirán el naciente Congreso de la Ciudad de México.



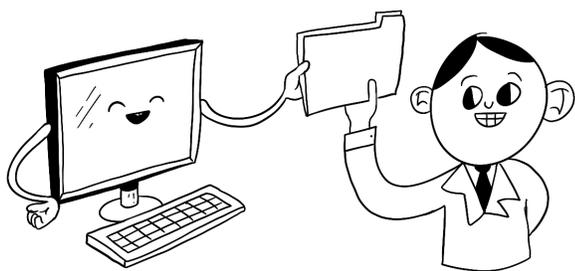
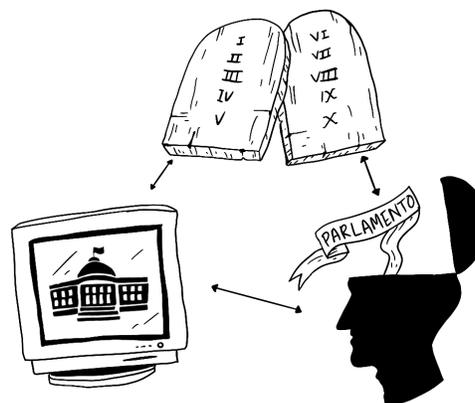
⁶ Bentinvegn, Sara, *La política in rete*, Metelmi. Roma, 1999.

⁷ Harto de Vera, Fernando, *Tipologías y modelos de democracia electrónica*, Revista de Internet, Derecho y Política, nº 2, Barcelona, 2006.

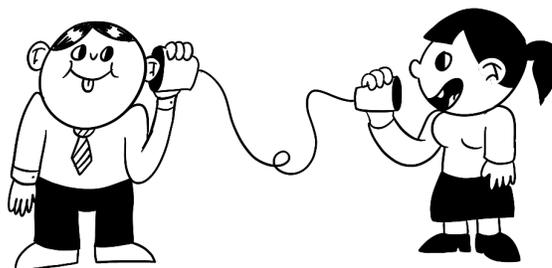
EL PARLAMENTO ABIERTO EN LA PRÁCTICA

El Parlamento Abierto se manifiesta primordialmente en tres maneras: En primer lugar, se deben de crear reglas y buenas practicas que deben seguir todos los legisladores, por otro lado, deben de existir mecanismos como las páginas de internet, donde se facilite la información y por último, debe existir una cultura entre los legisladores que fomente la apertura de información. Estos tres aspectos se relacionan y retroalimentan.

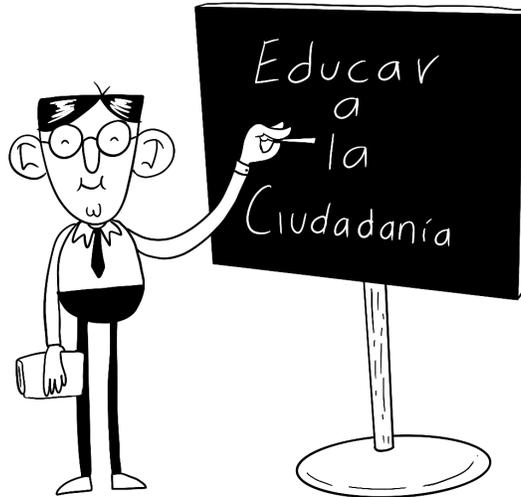
Estas tres vertientes se manifiestan en tres acciones concretas: Facilitar que el ciudadano pueda acceder a información (aun si existe en sitios de transparencia), establecer canales de comunicación entre ciudadano y legislador de forma que el primero pueda saber de las deliberaciones del segundo, opinar al respecto e incluso, proponer temas para su agenda, el tercero es que se eduque a la ciudadanía.



Facilitar la información



Canales de comunicación



Educar a la ciudadanía

Movimiento Ciudadano ha sido pionero en la aplicación de los principios de parlamento abierto, toda vez que en la LXIII Legislatura, los Diputados Ciudadanos aplicaron estos principios en su página de Internet. Sin embargo, hay mucho camino por transitar: Se necesita que la página de internet de las comisiones legislativas de cada Cámara y que la página general de cada institución los adopte a plenitud. La página de internet que adopte el parlamento abierto, debe incluir de la forma posible las acciones concretas que mencionamos.



Roberto Mancilla es Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia de Movimiento Ciudadano. Es Licenciado en Derecho por Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey y Doctor en Derecho por la Universidad de California, Berkeley. Le gusta escribir cuentos cortos y hacer artículos académicos.



Oliver Gonzalez es diseñador gráfico e ilustrador. Egresado de la carrera de Ciencias de la Comunicación del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En sus tiempos libres disfruta de hacer garabatos y crear personajes; es saxofonista de la banda Corazón Attack.