

PARLAMENTO ABIERTO: LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA DESDE PARLAMÉRICAS Y LA PRÁCTICA DE OTROS PAÍSES EN ESE CAMPO.

CUMBRE ANUAL DE LA ALIANZA PARA EL GOBIERNO ABIERTO

Más de 1,000 delegados de más de 60 países se reunieron en Londres el 31 octubre y 1 noviembre de 2013 para participar en la Cumbre Anual de la Alianza para el Gobierno Abierto.

Esto presentó una oportunidad incomparable para consolidar el movimiento por el gobierno abierto, crear nuevos impulsos y para inspirar a todos los participantes a regresar a sus hogares con más herramientas para promover una agenda de reformas aún más ambiciosa.

Los participantes de la Cumbre que incluían representantes de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno, compartieron experiencias de sus respectivos países y proporcionaron ejemplos reales de cómo la apertura puede mejorar los servicios públicos, impulsar el crecimiento económico, reducir la pobreza y la corrupción y restaurar la confianza pública en el gobierno.

Los temas principales de la Cumbre se enfocaron en:

- Datos abiertos: abrir radicalmente los datos del gobierno para impulsar iniciativas empresariales, el crecimiento y la rendición de cuentas
- Integridad del gobierno: luchar contra la corrupción y fortalecimiento de la democracia a través de un gobierno transparente
- Transparencia fiscal: garantizar que los contribuyentes puedan “seguir al dinero”
- Empoderar a los ciudadanos: transformar la relación entre los ciudadanos y los gobiernos
- Transparencia de recursos naturales: garantizar que los recursos naturales y los ingresos procedentes de las industrias extractivas se utilicen para el beneficio público, no para llenar los bolsillos de las élites corruptas.

Actualmente la Alianza está conformada por 65 países miembros que han utilizado esta plataforma para realizar más de 2,000 compromisos de gobierno abierto.

México, además de ser integrante de este esfuerzo global, es miembro del Comité Promotor, instancia que dirige y supervisa el desarrollo de esta iniciativa junto con los gobiernos y organizaciones de otros siete países del mundo: Estados Unidos, Noruega, Reino Unido, Sudáfrica, Indonesia y Filipinas.

Cada dos años, el país que preside la alianza, organiza la Cumbre Global de Gobierno Abierto, la principal reunión de esta iniciativa que reúne a la comunidad de gobierno abierto en todo el mundo.

La Cumbre Global de 2015 realizada del 27 al 29 de octubre, se centró en cómo los principios de gobierno abierto pueden promover el cumplimiento de los objetivos de la Agenda de Desarrollo Post -2015.

Esta Cumbre incluyó por primera vez en la agenda temas nuevos como el desarrollo de los Parlamentos Abiertos alrededor del mundo así como la construcción de redes y asociaciones para parlamento abierto.

RED DE PARLAMENTO ABIERTO DE PARLAMÉRICAS

Desde la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto en el 2011, se han desarrollado importantes iniciativas para promover la transparencia y rendición de cuentas, fomentar la participación ciudadana y facilitar la colaboración, en todas las instancias de gobierno, incluyendo los parlamentos. Todo esto, por medio de las tecnologías de información y comunicación (TICs) e internet.

De estos esfuerzos, la Alianza para el Gobierno Abierto aprobó establecer el Grupo de Trabajo por la Transparencia Legislativa con la finalidad de intercambiar experiencias y conocimiento entre diferentes instituciones públicas, sociedad civil y organizaciones internacionales sobre las oportunidades y desafíos de la transparencia legislativa alrededor del mundo.

De igual manera, ParlAméricas y la Organización de Estados Americanos, han realizado diferentes actividades en las Américas y el Caribe, donde se han discutido e impulsado los principios de Gobierno Abierto entre las y los parlamentarios participantes.

Durante el Seminario Internacional sobre "Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y el Sistema de Partidos Políticos", realizado en Santiago de Chile durante el 12 y 13 de enero de 2012; las parlamentarias y los parlamentarios asistentes, firman por unanimidad la Declaración de Santiago, en la que acuerdan la creación de la Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la información Pública y Probidad. Esta declaración fue respaldada por varios parlamentos de las Américas y cuyo contenido enfatiza en el combate contra la corrupción y fortalecimiento de la gobernabilidad democrática por medio de la transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas, participación ciudadana, probidad y comportamiento ético al interior de los parlamentos.

Esta Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la Información y Probidad, se incorporó formalmente a la estructura de ParlAméricas en septiembre 2015, durante la Asamblea Plenaria que tuvo lugar en Panamá. Ahora ha adoptado el nombre “Red de Parlamento Abierto” presidido por el senador de la República de Chile, Hernán Larraín Fernández,

En la red de parlamentarios de todo el continente americano “ParlAméricas”, el tema de la transparencia ha sido constante en su agenda,

En abril de 2015, en el marco de la VII Cumbre de las Américas de Panamá, se unieron esfuerzos con el Parlamento Latinoamericano “Parlatino” para la organización del Encuentro Parlamentario sobre Transparencia. Además de compartir experiencias y mejores prácticas en la materia, de dicho encuentro surgió la Declaración de Panamá, mediante la cual los parlamentarios respaldaron los siguientes resolutivos:

- Fortalecer la cooperación regional para el intercambio de buenas prácticas que consideren las expectativas de los ciudadanos en materia de transparencia y ética parlamentaria
- Facilitar la colaboración entre el Parlatino y ParlAmericas, así como entre ambos foros y el Grupo de Trabajo sobre Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto
- Fomentar el intercambio de información entre los parlamentarios en materia de códigos de conducta parlamentaria, transparencia y mejores prácticas sobre divulgación de información gubernamental, previendo la construcción de iniciativas regionales y subregionales para tal efecto.
- Promover la apertura de los parlamentos de la región, a fin de que colaboren con organizaciones de la sociedad civil e instituciones tecnológicas a fin de mejorar las capacidades de los parlamentos en la era digital.

Por su parte, la Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto bajo la presidencia mexicana, ha brindado a la Red de Parlamento Abierto, un espacio privilegiado para sostener esta reunión de trabajo.

Este hecho es una oportunidad que ParlAméricas está aprovechando al máximo para vincularse con otros foros y organismos internacionales que no son de naturaleza exclusivamente parlamentaria, como es el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto, con la intención de estimular el diálogo y el intercambio de ideas.

Dentro de sus objetivos están:

- Reforzar mecanismos que aseguren que el sistema democrático sea transparente y ajustado a los más altos principios éticos del quehacer político.
- Exhortar a los parlamentos de las Américas y el Caribe su compromiso en el combate contra la corrupción mediante la
- adopción de medidas que desarrollen los acuerdos suscritos en tratados internacionales relativos a la transparencia y acceso a la información pública.
- Fortalecer normas de ética parlamentaria a través del establecimiento de reglas claras que regulen conflictos de intereses, normas de conducta y comités de ética, así como permitan la participación activa de la ciudadanía.
- Fomentar intercambios de conocimiento y experiencias en materias vinculadas al combate contra la corrupción y compartir buenas prácticas implementadas en la región.
- Implementar un marco legal de rendición de cuentas que incluya evaluación de la gestión, acceso a información pública, lucha contra la corrupción, prevención de conflictos de interés y tráfico de influencias, mecanismos de control interno, presiones indebidas, financiamiento de la política y marco sancionatorio preciso.
- Fomentar acercamiento con la ciudadanía a través de iniciativas de apertura propiciando el diálogo sobre el rol de los parlamentos, formulación participativa de normas, creación de una agenda del uso de nuevas tecnologías y de datos abiertos, y el monitoreo de la labor parlamentaria por parte de la sociedad civil.

ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO EN MÉXICO

La Alianza para el Parlamento Abierto en México, es un espacio de encuentro y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, instituciones legislativas y órganos garantes de acceso a la información y protección de datos personales, cuyo objetivo es lograr que las 34 instituciones legislativas en México cumplan con los principios y acciones de un parlamento abierto.

Los principios que distinguen a un Parlamento Abierto son:

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.
2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.
3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarias así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.
4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.
5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes

populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios.

Al asumir junto con Indonesia, la copresidencia de la Alianza para el Gobierno Abierto, el Gobierno de México y las organizaciones sociales que han participado activamente en el impulso de esta nueva forma de relación entre gobierno y sociedad, manifestaron su convicción de que estos esfuerzos incorporen a otros poderes y órdenes de gobierno.

LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA

Cada vez más, va creciendo la demanda ciudadana de que las instituciones públicas tengan una conexión directa y dinámica con ellos a fin de poder valorar adecuadamente los actos de sus representantes. Asimismo, resulta también de suma importancia que el legislador cuente con un acervo informativo integral que le permita obtener información para estudiar y resolver los múltiples problemas con los que debe lidiar en su función legislativa, en las distintas temáticas.

La labor legislativa y su calidad se encuentran fuertemente condicionada por la cantidad y acceso a la información, y los antecedentes y documentos que los mismos puedan analizar previa a la presentación de propuestas legislativas, o durante el proceso de reflexión para el estudio de las mismas, con el fin de tomar una decisión y realizar un voto informado. Este grupo conlleva mejorar la gestión de los legisladores, y se desprende de la base de que gran parte de dicha gestión depende de la información que los parlamentarios puedan llegar a procesar y consumir, así como la que puedan tener a su disposición.

Por otro lado, la organización y facilitación de la información, así como la actuación que los legisladores realizan en nombre de sus representados, servirá para la promoción de la transparencia y mejorar la rendición de cuentas de los representantes ante ellos, beneficiando de este modo la interacción con las diversas capas sociales.

Sin embargo, hay algunos conceptos y herramientas con los cuales contamos: por un lado, un desarrollo colectivo de más de setenta organizaciones de la sociedad civil de más de quince países, la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria. En la Declaración se enumeran una serie de directivas que ayudan a orientar el trabajo cuando se está decidiendo sobre los datos públicos que deberían publicarse.

Por otro lado, están los conocidos “Tres pilares” de Gobierno Abierto que también adquieren una potencia explicativa: la transparencia, colaboración y participación como los ejes de cualquier plan de Parlamento Abierto.

Cada vez se está mirando más a los Poderes Legislativos, se está hablando y discutiendo sobre ellos, y cada vez hay más experiencias de las cuales aprender y compartir. El Congreso de Brasil inauguró un

Laboratorio Hack dentro de su propia estructura, México organizó la “Semana del Parlamento Abierto”, Chile ha coordinado las acciones del Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto para la Alianza de Gobierno Abierto. Es cuestión de seguir mirando, ya que grandes e innovadores proyectos van a estar naciendo dentro de los Poderes Legislativos en los años venideros.

Tanto la transparencia como la probidad están entre las cinco características centrales que debería tener todo Parlamento democrático desde un punto de vista normativo: ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz.

Ha sido fundamentalmente a partir de mediados de la década de 1990 que los países latinoamericanos comenzaron a incorporar en su agenda pública los temas vinculados al acceso a la información pública, a la transparencia y a la rendición de cuentas en el contexto de las llamadas “reformas de segunda generación”. En la actualidad son más los países latinoamericanos que cuentan con leyes de acceso a la información en la región que los que no las tienen.

Colombia ha sido pionero en la región en aprobar una ley de este tipo en 1985. Le siguieron, ya en la década de 2000, el resto de los países (Panamá, México, Perú, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua, Chile, Uruguay, Guatemala) hasta llegar a las leyes más recientes de El Salvador y Brasil, promulgadas en 2011. Otros países, como Costa Rica, Paraguay, Argentina, Venezuela y Bolivia, no cuentan aún con este tipo de legislación. No obstante, tanto Argentina como Bolivia tienen decretos de alcance nacional que permiten al público acceder a cierta información y/o legislaciones que regulan este derecho a nivel regional.

A pesar de la expansión global de las regulaciones del derecho de acceso a la información pública, existen diferencias en aspectos vinculados a su amplitud y ejecución.

Transparencia activa

Las leyes establecen que la información se haga pública a través de la página web de los organismos, aunque algunas no indican el medio. Por la experiencia de Colombia, se recoge que debe hacerse a través de los boletines y diarios oficiales.

Dos cuestiones que es necesario mencionar sobre la transparencia activa son: por un lado, la indicación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Ley Modelo, en la que se requiere que toda información que se publique, más allá del formato en que se haga, pueda ser leída de forma clara y sea accesible para toda la población y en segundo lugar, la diferencia existente entre los países que cuentan con organismos de control de la ley de acceso a la información, ya que, en estos casos, ellos deberían emitir los lineamientos sobre cómo debe publicarse la información.

Esto es visible en los casos de Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Uruguay y Honduras.

El caso de Ecuador es el más amplio en cuanto a transparencia activa, ya que en este caso se exige que se publique el listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución. Es el único país que establece una disposición en este sentido, y los gastos en viajes y viáticos de los funcionarios públicos. En relación con este último indicador, son pocas las leyes que obligan a publicar información de este tipo. Además de Ecuador, los únicos otros países donde esto se contempla, sólo de oficio, son El Salvador y Guatemala.

Excepciones

Las excepciones aluden a la información que los organismos no están obligados a hacer pública. Esta cuestión no deja de ser polémica, pues si el listado de excepciones es amplio y variado puede “anular el espíritu de la ley de acceso a la información al permitir a las autoridades gubernamentales retener información discrecionalmente”.

Las excepciones más comunes incluyen la protección de la seguridad nacional y la seguridad pública, la privacidad personal, los secretos comerciales y las deliberaciones internas.