



EL PARLAMENTO ABIERTO EN EL MUNDO, EVOLUCIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

125 INSTRUMENTOS
DE APERTURA
PARLAMENTARIA

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ

RICARDO VELA NAVARRO-RUBIO



EL PARLAMENTO ABIERTO EN EL MUNDO, EVOLUCIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

125 INSTRUMENTOS
DE APERTURA
PARLAMENTARIA

COLECCIÓN MONOGRAFÍAS N° 12

Director: José Tudela Aranda

Este trabajo se inserta en las actividades de los proyectos de investigación MINECO “Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública” (MEC, DER2012-37567) y «Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0-Open government. Participación y transparencia electrónicas y uso de las redes sociales por los poderes públicos» (DER2012-37844). Así como en el grupo de investigación Complutense sobre tecnología y democracia (I+Dem).

fundación

Manuel Giménez Abad

de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



EL PARLAMENTO ABIERTO EN EL MUNDO, EVOLUCIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS

125 INSTRUMENTOS
DE APERTURA
PARLAMENTARIA

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ
RICARDO VELA NAVARRO-RUBIO

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



Sede: Palacio de la Aljafería
E-50004 Zaragoza
T: 976 28 97 15
E-mail: fundacion@fundacionmgimenezabad.es
www.fundacionmgimenezabad.es

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del *copyright*, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidas la reprografía y el tratamiento informático.

Zaragoza, 2017

© Rafael Rubio Núñez
© Ricardo Vela Navarro-Rubio
© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico

ISBN: 978-84-946201-1-9
Depósito Legal: Z-1797-2017

Diseño de la colección: Inés Bullich

Impresión: GAMBON, S. A.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

EL PARLAMENTO ABIERTO, UN CONCEPTO GLOBAL	13
1. UN CONCEPTO GLOBAL.....	15
2. MÁS ALLÁ DE LA TECNOLOGÍA.....	17

CAPÍTULO II

EL CAMINO HACIA EL PARLAMENTO ABIERTO	21
1. LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO ANTES DE LAS TIC	24
2. LA PROGRESIVA APLICACIÓN DE LAS TIC EN EL PARLAMENTO	27
A) Parlamento Electrónico: la <i>tecnificación</i> de los procedimientos parlamentarios	29
a) <i>El uso de la informática en la gestión administrativa del Parlamento</i>	30
b) <i>Sistemas de gestión de documentos en formatos digitales: la administración de la documentación parlamentaria</i>	33
c) <i>Bibliotecas y Centros de Documentación parlamentarios</i>	38
B) Parlamento Digital: las TIC como herramientas de comunicación parlamentaria ...	43
a) <i>Las páginas web parlamentarias</i>	45
b) <i>El correo electrónico</i>	48
C) Parlamento Abierto: transparencia y participación en la apertura de la institución parlamentaria	50
a) <i>Foros en línea</i>	50
b) <i>Los medios sociales de comunicación</i>	52
3. EL EFECTO DE LAS TIC EN LA APERTURA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA.....	63

CAPÍTULO III

LA TRANSPARENCIA EN EL PARLAMENTO ABIERTO	67
1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU INCORPORACIÓN A LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS	70
2. LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA.....	78
A) Transparencia y principio de publicidad de los actos parlamentarios	80
B) Aspectos específicos de la aplicación del principio de transparencia en el ámbito parlamentario	81

C) Los principios de la Transparencia Parlamentaria.....	86
3. LA PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARLAMENTOS	89
A) La aplicación “institucional” de la transparencia en el ámbito parlamentario	89
a) <i>Open Data parlamentario</i>	90
b) <i>Los portales de transparencia</i>	92
c) <i>Derecho de acceso a la información parlamentaria</i>	99
B) Iniciativas de transparencia parlamentaria desarrolladas por la sociedad civil	102

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO.....	117
1. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS	119
2. EL ENFOQUE PARTICIPATIVO DEL PARLAMENTO ABIERTO: EL DOBLE IMPACTO DE LAS TIC EN LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA.....	122
3. EL IMPACTO DE LAS TIC EN LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA NO DIGITAL	125
4. PRINCIPALES HERRAMIENTAS DIGITALES DE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO.....	129
A) Iniciativas de participación digital institucionales.....	131
1. Herramientas individuales.....	132
a) <i>Herramientas de iniciativa ciudadana</i>	132
b) <i>Herramientas de deliberación</i>	135
c) <i>Herramientas de valoración</i>	139
2. Plataformas digitales de participación en el Parlamento	145
a) <i>El Senador Virtual del Senado de Chile</i>	145
b) <i>El proyecto e-democracia de la Cámara de Diputados de Brasil</i>	148
B) Iniciativas de participación digital de la sociedad civil	156
a) <i>Iniciativas generales de participación.</i>	158
b) <i>Iniciativas específicas.</i>	159

CAPÍTULO V

LA COLABORACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO.....	163
1. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS.....	165
2. LA APLICACIÓN DE LA COLABORACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO	171

A) Los tres ámbitos de colaboración del Parlamento Abierto	171
a) <i>Cooperación interparlamentaria</i>	172
b) <i>Relación entre el Parlamento y el Ejecutivo</i>	174
c) <i>Trabajo conjunto entre el Parlamento, poder ejecutivo y sociedad civil</i>	174
B) Instrumentos de colaboración del Parlamento Abierto	174
a) <i>Redes de cooperación interparlamentaria</i>	178
b) <i>La Guía para el Parlamento Abierto</i>	180
c) <i>La Alianza para el Parlamento Abierto</i>	181
d) <i>Los planes de acción para la implantación del Parlamento Abierto</i>	185
e) <i>Herramientas de colaboración del proyecto e-democracia de Brasil</i>	189
f) <i>Hackathons parlamentarios</i>	191

CAPÍTULO VI

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO EN EL MUNDO	195
--	-----

TABLA I

HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO ABIERTO	205
---	-----

TABLA II

HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO ABIERTO PROMOVIDAS POR LA SOCIEDAD CIVIL	213
--	-----

BIBLIOGRAFÍA	221
---------------------------	-----

CAPÍTULO I

EL PARLAMENTO ABIERTO,
UN CONCEPTO GLOBAL

En los últimos años la apertura se ha convertido en un concepto recurrente en el mundo de la Ciencia Política y de la administración. Es frecuente oír hablar de Gobiernos Abiertos, Justicia Abierta, Estados abiertos... Al enfrentarse a estos conceptos el jurista suele tropezar con problemas de definición, al no existir, por lo general, normas específicas sobre la “apertura”, o encontrarse distribuidas en normas de distinto rango, que además no suelen hacer mención a su vinculación con esta apertura. Así, es posible encontrar en diferentes normas disposiciones vinculadas a la transparencia, la participación y la colaboración, siguiendo con la enumeración del memorándum del Presidente Obama (2009), referencia canónica en la materia.

Algo similar nos ocurre en el ámbito parlamentario. El Parlamento Abierto es el resultado de la combinación de un contexto sociopolítico, dentro de la Sociedad de la Información, con el impacto de los avances tecnológicos sobre la institución parlamentaria, pero a la hora de concretar nos encontramos ante un concepto aún “en construcción”, pendiente de definir y abierto al debate (Red Innova, 2014). Como explican Mandelbaum y Swislow (2014: 28), “a medida que los Parlamentos empiezan a reconocer la necesidad de transparencia y participación ciudadana, lo que queremos decir con estos términos en un mundo basado en la tecnología es menos claro. Mientras que la acepción de “Parlamento Abierto” podría implicar permitir que los ciudadanos puedan entrar en el Parlamento físicamente, para los programadores web y aquellos que buscan usar y compartir datos parlamentarios *online* el Parlamento Abierto significa algo totalmente diferente”. De ahí que, a pesar de tener una referencia normativa clara, la del Reglamento de las Cámaras, a veces no resulta sencillo distinguir cuándo hablamos propiamente de Parlamento Abierto y cuándo no.

Como ya hemos desarrollado el concepto de Parlamento Abierto en otras ocasiones (2017) nos limitaremos, como marco a este estudio de buenas prácticas de Parlamento Abierto en todo el mundo, a justificar su carácter global y los criterios que consideramos esenciales para distinguir si una actividad entra dentro del campo de la apertura parlamentaria o no es más que una propuesta, tecnológica o no, que busca simplemente la mejora de la institución.

Partiremos de una definición, elaborada de manera colaborativa en la red Novagob¹. Para este grupo de trabajo, Parlamento Abierto sería “aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en capacidad de influir en la agenda política”².

A esto podríamos añadir la garantía “del acceso a la información pública, rendición de cuentas, (...) y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria”, como señala el Parlamento de Paraguay (2016).

Es lógico que los cambios estructurales, organizativos, culturales, normativos o políticos que incorpora el *Open Government* afecten al sistema representativo. A esta aplicación de los principios de transparencia, participación y colaboración al ámbito parlamentario (junto con otras características peculiares que veremos más adelante) se le ha llamado “Parlamento Abierto”. Es cierto que la Sociedad de la Información, al introducir nuevas variables en los comportamientos sociales, nuevas

1 Red Social de la administración pública que pretende servir de ayuda para profesionales de la administración pública. Se trata de un proyecto puesto en marcha por la Fundación Universidad Autónoma de Madrid. Disponible en: <http://www.novagob.org/>

2 Definición elaborada en el grupo de trabajo de la red Novagob. “Parlamento Abierto: teoría y práctica” Aunque el grupo sigue disponible en: <https://novagob.org/grupos/parlamento-abierto-teoria-y-practica/> el hilo de la elaboración del concepto ya no se encuentra disponible.

posibilidades de interacción y mayores oportunidades de comunicación, propicia un concepto de Parlamento que supone una evolución con respecto a la institución parlamentaria clásica, pero para nosotros la respuesta pasa, no por más tecnología sino por una mayor apertura, que no es siempre lo mismo, actuando con transparencia, fomentando la participación ciudadana y promoviendo la colaboración: el Parlamento Abierto.

1. UN CONCEPTO GLOBAL

No se trata solo de un concepto nuevo, ni de una expresión feliz, sino que es el fruto de una necesidad más profunda de la institución parlamentaria en todo el mundo democrático. Los defensores del Parlamento Abierto lo plantean como una respuesta a quienes cuestionan el sentido de una institución parlamentaria azotada por distintas crisis. Esto no es algo nuevo, ya Hans Kelsen planteaba el problema en 1920 en su ensayo “Esencia y valor de la democracia”: “La existencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era. Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio -puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno- que el parlamentarismo es la única forma real en que puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente. (...) Por ello, el fallo sobre el parlamentarismo es, a la vez, el fallo sobre la democracia”.

Hoy también los Parlamentos se enfrentan a nuevos desafíos en un contexto social, económico y político que ha cambiado a un ritmo vertiginoso y al que deben adaptarse con rapidez. Los efectos de estos cambios se manifiestan en la demanda ciudadana de una institución representativa distinta en la que: 1) obtener información e influir en el trabajo parlamentario, 2) lograr una mayor rendición de cuentas y receptividad a sus demandas y 3) obtener servicios y resultados para satisfacer necesidades concretas. (Power y Shoot, 2012: 4). “En el momento que tecnología, participación ciudadana y proceso político se han juntado, los Parlamentos se han visto enfrentados con crecientes demandas de ser más abiertos y más receptivos con los ciudadanos” (Griffith y Casini, 2012).

Es sobre este cuestionamiento de la representación, sobre esta crisis del parlamentarismo, sobre la que “aterrian” los principios del Gobierno Abierto para dar a luz el concepto de Parlamento Abierto. Si la adopción por parte del legislador de los principios de transparencia, participación y colaboración implican cambios relevantes y estructurales, que comportan derechos y obligaciones, tanto para el ciudadano, como para la administración, resulta lógico pensar que el afán de construcción de un dialogo transparente con la ciudadanía y el acceso global a la información y los datos de las instituciones que propugna el Gobierno Abierto, son principios también válidos para las cámaras de representantes. El Gobierno Abierto, por lo tanto, supone que haya Parlamentos Abiertos.

Si la institución parlamentaria no es capaz de dar respuesta a estas demandas “la sociedad planteará a sus representantes los interrogantes que hoy se generan en su seno. Se preguntará por la emergencia de nuevas posibles fórmulas de participación política y de control del poder ejecutivo, se exigirá el establecimiento de nuevos y constantes cauces de comunicación o el acceso inmediato a la información. Y si no encuentra respuesta ni iniciativa por parte de las Cámaras, mirará, y ya quizá irreversiblemente, a otro lado” (Tudela Aranda, 2002: 113). El gran reto pasa por realizar esta adaptación de la institución parlamentaria, pero sin traicionar los principios que configuran el sistema representativo.

Con este fin, en los últimos años, los Parlamentos de todo el mundo han comenzado a explorar nuevas formas de llevar a cabo sus funciones tradicionales, asumiendo lo que algunos consideran nuevas funciones, para tratar de dar respuesta a estas exigencias. En este camino las tecnologías de la información y la comunicación han mostrado su capacidad para apoyar muchas de las funciones que desempeñan y modernizar sus instituciones. En los últimos años son pocos los países que no han experimentado avances en el uso de las TIC en el ámbito parlamentario³. Es posible descubrir nuevas ideas, nuevas herramientas, nuevas prácticas y cada vez un número mayor de parlamentarios se sirve de ellas para realizar su labor representativa con mayor eficacia y acercarse a los ciudadanos, lo

3 La evolución se puede observar en las distintas ediciones (2008, 2010, 2012 y 2016) del Informe sobre el Parlamento Electrónico sobre los que volveremos más adelante.

que está por ver es si la suma de todas ellas supone un cambio real de la práctica parlamentaria.

2. MÁS ALLÁ DE LA TECNOLOGÍA

Las innovaciones tecnológicas afectan al Parlamento no solo en el ámbito de su funcionamiento interno o el desarrollo de sus funciones básicas o tradicionales, sino también en cómo es percibido por la opinión pública (los ciudadanos), o cómo afectan estos cambios a las relaciones con otras instituciones. Por lo tanto, las TIC, que sin duda forman parte de los cambios sociales que son causa de la crisis de la institución parlamentaria, pueden ser también, muy posiblemente, una de sus soluciones. Como explica con acierto Coello de Portugal (2013:70-71), la institución parlamentaria “está en el centro del cambio tecnológico del siglo XXI en muy diversos planos. Por un lado, debe conciliar la acción normativa en materia de nuevas tecnologías y, por otro, debe procurar la aplicación de estas nuevas tecnologías a la propia actividad parlamentaria sin que esta introducción implique la destrucción de las instituciones jurídico-constitucionales que han configurado al Parlamento como institución democrática varios siglos antes de la aparición de esas tecnologías”.

Nacidos como espejos de la opinión pública, los Parlamentos son el lugar en el que reside la soberanía nacional, y como consecuencia de ello la comunicación forma parte de su ADN desde sus orígenes. De ahí que no sea de extrañar que, de manera natural, las TIC tengan un peso especial en la configuración del Parlamento Abierto. Pero con el modelo de Parlamento Abierto, no se trata solo de incrementar la tecnología utilizada por y en el Parlamento, ni siquiera de la implementación de la misma. Cuando se hace esto de manera acrítica se suele terminar utilizando las TIC como forma de sustitución de la representación, en uno de los errores más frecuentes en los procesos de adaptación inicial de las tecnologías, que es poner la realidad al servicio de la herramienta y no al revés. No todo lo que es posible realizar, incluso si esa posibilidad es reciente e innovadora, tiene que ser interesante o adecuado. No tiene mucho sentido comenzar a desarrollar funciones que se adaptan a lo que la tecnología es capaz de realizar, y perder de vista las necesidades a las que la tecnología

debe servir. Realizar cambios sin perspectiva está llamado al fracaso y puede tener efectos contraproducentes. Nos parece más prudente en la línea de autores como Rodota (2000), pensar primero cuál es el papel que los Parlamentos están llamados a desempeñar hoy en los estados democráticos y cómo las TIC pueden contribuir a desempeñar esas funciones de la manera más adecuada. Se trata de poner las TIC al servicio de las necesidades de la democracia acercándose al verdadero sentido de la institución representativa. Y solo entonces será posible que la adaptación de mentalidades y procedimientos a este tipo de tecnologías lo sean al servicio de la institución parlamentaria para reforzarla en el ejercicio de sus funciones.

Un Parlamento Abierto supone incorporar la tecnología al funcionamiento del Parlamento, pero implica mucho más que su mera aplicación (Campos Domínguez, 2013: 45), no es tanto la constatación de que se utilizan medios digitales determinados, sino la prueba de que estas herramientas consiguen una mayor apertura, transparencia, accesibilidad y rendición de cuentas⁴.

De esta manera, a la hora de considerar la apertura no bastará el grado de sofisticación de las herramientas de la cámara sino que habrá que comprobar si estos cambios redundan en: 1) reforzar el papel del representante y mejorar el entendimiento del público acerca del trabajo de los parlamentarios, tanto dentro como fuera del Parlamento, 2) mejorar la rendición de cuentas, reforzando el papel del Parlamento como órgano fiscalizador y 3) colaborar de manera más estrecha con los organismos mediadores que resumen e interpretan la actividad parlamentaria para fortalecer los vínculos con el público. El Parlamento Abierto deberá tener las siguientes características: representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz (Beetham, 2006: 21-22).

El papel del Parlamento, su rol y presencia en la vida política ha cambiado de manera importante en los últimos años. El nuevo reto al que se enfrenta la institución parlamentaria es determinar cómo la tecnología puede contribuir en este nuevo papel. El Parlamento Abierto constituye,

⁴ En esta línea se posicionan autores como Williamson y Fallon (2011).

así, una etapa de la aplicación de las TIC en la que la institución parlamentaria avanza hacia la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana que, al fin y a la postre, son los pilares del Gobierno Abierto (Leston-Bandeira, 2012).

CAPÍTULO II

EL CAMINO HACIA EL
PARLAMENTO ABIERTO

Los cambios y las innovaciones tecnológicas han afectado a los Parlamentos desde sus orígenes. Ya en el siglo XVII la frecuencia de las sesiones del Parlamento inglés cambió por el tiempo de desplazamiento que marcaban los traslados en caballo por Londres. La imprenta, único medio para hacer llegar la información parlamentaria a los ciudadanos, se vio completada por el taquígrafo y el teléfono, aumentando la rapidez y la periodicidad con que el Parlamento informaba hacia fuera de sus actividades. Más adelante, la radio o la televisión permitieron que las crónicas parlamentarias pudieran ser retransmitidas de forma audiovisual.

Algo similar ha pasado con las TIC: las expectativas sobre sus efectos (en especial internet) en el Parlamento, han pasado por diversas fases. En los años 90, quizá por la reducida extensión de la web en ese momento, se consideraba que las TIC únicamente afectarían a la forma de presentar y acceder a la información parlamentaria. Se produciría así lo que Mazzoleni (2001: 426-434) denominaba una “revolución simbólica” que ni supondría un aumento de la participación, ni alteraría las formas o los modos de la política parlamentaria. En contraposición, surgió una tesis *ciberoptimista* que entendía que internet sería la herramienta capaz de devolver el poder al pueblo. Como explica Campos Domínguez (2013: 49), “afloró la tesis de (...) que efectivamente internet devolvería el poder al pueblo produciéndose una especie de democracia directa con debates de los ciudadanos en los Parlamentos, la participación de los usuarios se manifestaría tanto en los debates como en la votación de los proyectos legislativos, ampliando así la democracia a ámbitos que antes de la llegada de estas herramientas estaban vedados”. Con el tiempo surgió una tendencia más equilibrada que consideraba que las TIC no llegarían a modificar la esencia de los sistemas parlamentarios, pero sí habían transformado ya las formas de

comunicación y de intercambio de información entre los ciudadanos, los parlamentarios y el Parlamento.

Una de las causas de la crisis del Parlamento⁵ es su escasa adaptación a los cambios de las últimas décadas y, por consiguiente, al nuevo entorno social y político de la Sociedad de la Información. La Sociedad de la Información ha ido creciendo de manera progresiva, transformando las formas tradicionales de trabajo, así como las sociales y culturales: las TIC han producido nuevas maneras de relacionarse y de enfocar las relaciones económicas al incorporar el consumo y distribución de la información como una de las claves centrales que articulan la sociedad. Y, como dijimos, esta transformación cultural, política y social no es ajena al Parlamento. Como explica Tudela Aranda (2002: 111-112), la irrupción de estas herramientas en el Parlamento aporta un “horizonte inesperado” en la construcción o el debilitamiento de una institución parlamentaria más fuerte y adaptada a esta nueva estructura social y política.

Ante la emergencia de este nuevo modelo de organización social y política, sigue diciendo este autor, “las nuevas tecnologías pueden irrumpir en auxilio de la institución parlamentaria. La necesaria redefinición de las funciones parlamentarias, adaptándolas a las exigencias del entorno, hay que realizarla ya desde la premisa de las posibilidades y necesidades derivada de la irrupción masiva de las nuevas tecnologías”.

1. LA TECNOLOGÍA EN EL PARLAMENTO ANTES DE LAS TIC

Hay un elemento común en todos los ejemplos señalados anteriormente, la institución parlamentaria ha tardado en adaptarse al avance tecnológico. Como ya explicamos (Rubio Núñez, 2013: 93), “cuando en 1450

5 A modo de resumen recordamos algunas de estas transformaciones que influyen en la crisis del Parlamento: la institución parlamentaria que emerge en el contexto de un Estado liberal débil y alejado -por vocación propia- de la sociedad pasa a formar parte de un Estado Social fuerte e intervencionista; el funcionamiento del sistema político cambia de forma radical por la consolidación de la “partitocracia” o Estado de partidos; la consolidación de los medios de comunicación de masas modifican la manera en que se forma la opinión pública y su influencia y repercusión sobre las Cámaras.

Gutenberg inventó la imprenta, la democracia, en aquellos lugares en los que de alguna manera existía, se resistió a su utilización (...) Algo parecido ocurrió con la televisión (...) en algunos Parlamentos tuvieron que pasar más de cincuenta años para que se permitiera transmitir cualquier asunto relacionado con el Parlamento en la televisión durante los quince días posteriores a las discusiones parlamentarias (*Fourteen days rule*). Más tiempo hubo de transcurrir para que se permitiera a las cámaras entrar en el Parlamento en directo”.

Es lógica esta resistencia al cambio: todas estas innovaciones que la tecnología producía afectaron a la actividad parlamentaria. En la mayor parte de los casos propiciaron un nuevo tiempo informativo en la actividad parlamentaria al aumentar la rapidez en las transmisiones y la eficacia de los procedimientos. En otros casos -como la televisión o la radio- además de transformar el propio espacio físico para adecuarlo a estos medios, cambiaron la forma en que los representantes se dirigían a la cámara (legislativa) pensando más en las cámaras (de televisión). La historia nos muestra cómo siempre los representantes terminaron por adoptar y adaptarse a estas formas de comunicación.

Sin embargo, es importante destacar que de las innovaciones tecnológicas que afectaron al Parlamento conviene distinguir las que supusieron una difusión de la actividad parlamentaria (las vamos a denominar tecnologías de difusión), de las que tienen potencial para llegar a articular la actividad parlamentaria (tecnologías de articulación de la actividad parlamentaria).

Es con la aparición de prensa escrita especializada en información política cuando podemos decir que se rompió la característica opacidad del Parlamento de la primera etapa del Estado liberal. Hasta entonces el Parlamento se configuraba como un órgano legislativo deliberante que reservaba sus sesiones a los miembros de la cámara. Gracias a la intervención de los medios de comunicación, la función parlamentaria comenzó a tener un eco fuera de las cámaras e, incluso, con carácter previo a las decisiones de los representantes, se daba a conocer a la opinión pública los debates y opiniones de los parlamentarios: el Parlamento y el debate parlamentario se acercaron a la sociedad.

Podemos decir que la presencia de los medios de comunicación informando de la actividad del Parlamento tuvo efectos positivos: ayudó a dar a conocer la actividad del Parlamento sin condicionar la acción política ni los procesos parlamentarios. En palabras de Coello de Portugal (2013: 74-75) “la prensa escrita más que convertir el Parlamento en objeto de debate social (...) facilitó que el debate social tuviese también por objeto lo deliberado en el Parlamento”.

Mayor polémica supuso la introducción de cámaras de televisión en los hemiciclos a mediados de los años sesenta y setenta. Sin duda, la Televisión tuvo un impacto mucho mayor que la prensa escrita en el funcionamiento del Parlamento, pues supuso una nueva modalidad comunicativa que tuvo sus defensores y sus detractores. Como explica Dader (2011: 15-21), algunos autores “se preguntaban alarmados en los años sesenta y setenta del siglo XX si la deliberación rigurosa desaparecería por completo en aras a la demagogia y el espectáculo de una dramatización populista, de simple apelatividad ante las pantallas”. Otros, en cambio, aplaudían una nueva forma de hacer la actividad parlamentaria más cercana al ciudadano como una muestra de objetividad y realismo político (Campos Domínguez, 2013: 33).

La irrupción de la televisión en las cámaras de representantes no supuso únicamente la difusión masiva de las imágenes de los debates parlamentarios, o la agilización de la información. La televisión llegó a condicionar el contenido de esa información pues los representantes eran conscientes de que no se dirigían únicamente al resto de parlamentarios, sino que sus palabras eran escuchadas por todo el cuerpo electoral. La televisión introdujo en el Parlamento al conjunto de la opinión pública, como si todos los ciudadanos se encontraran presentes en la cámara. De esta manera, el parlamentario se vio fuertemente orientado en su acción pues ahora no sólo debía cumplir sus funciones con la cámara, sino que, además, debía atender a las exigencias de la comunicación política de una opinión pública capaz de verle y de escuchar sus palabras.

Algunos autores valoraban este status quo y la relación Parlamento-medios de comunicación como elitista. La cercanía entre algunos medios de comunicación y los poderes políticos terminaba en que aquéllos recogían

principalmente la actividad informativa de las élites políticas, dejando de lado a los representantes minoritarios o con los que no tenían la misma afinidad.

2. LA PROGRESIVA APLICACIÓN DE LAS TIC EN EL PARLAMENTO

Aunque la televisión pudo suponer una cierta revolución de la comunicación política o de imagen, no supuso una alteración de las funciones del Parlamento. Tampoco el hecho de que la prensa escrita contribuyera a una mejor conexión de la opinión pública con los problemas debatidos en el Parlamento, o facilitara cierta transparencia de la vida pública, afectó en manera alguna sus funciones, que permanecían inalterables.

Aunque con estas tecnologías de difusión se multiplicó de manera importante el cauce de expresión tradicional y el público objetivo, la esencia de las instituciones jurídicas del derecho parlamentario no se vio afectada en su contenido jurídico. Junto a esto, ninguna de las tecnologías de difusión (prensa escrita ni televisión) despertó los ánimos de los partidarios de la democracia directa. Si acaso utilizaron estas tecnologías para incidir en las deficiencias del sistema representativo, nunca se plantearon como una alternativa al mismo.

Sin embargo, cuando las tecnologías no se quedan en la mera difusión, sino que son capaces de articular los trabajos parlamentarios que realizan los representantes, entonces sí que son susceptibles de alterar esas funciones y condicionar las tradicionales instituciones jurídicas. A nuestro entender la irrupción de las TIC supone un cambio de enorme importancia sobre la institución parlamentaria y de ahí el especial interés por estudiar su progresiva aplicación en los Parlamentos.

Es sabido, y así lo hemos explicado, que con la llegada de Internet (y de las TIC en general) se produce la democratización de la información y la desaparición de una serie de barreras que pueden afectar a las instituciones políticas y, en nuestro caso, contribuyen a cambiar el escenario de la actividad parlamentaria. Internet ha hecho posible de

forma inédita hasta ahora una interacción virtual entre ciudadanos y parlamentarios y entre parlamentarios entre sí, que sí puede afectar a la configuración jurídico-constitucional del Parlamento. Como explica con brillantez Coello de Portugal (2013: 79) “si no se delimita cuidadosamente el papel del Derecho en la vida parlamentaria y en cada una de sus instituciones -la inmediatez en la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación- se podría conducir a un desprecio de las mismas determinante no solo de un nuevo papel político del órgano sino también de una silenciosa mutación intrínseca del Parlamento como institución jurídico-política de funciones representativas en el seno del Estado constitucional y la democracia de masas del siglo XXI”.

Sería extraño que, en un momento de cambio tecnológico acelerado, instituciones como el Parlamento no se hubieran sumado a este proceso de cambio con sus limitaciones y oportunidades. La extensión del fenómeno tecnológico y las enormes ventajas prácticas que ofrecía para lograr una mejor organización del trabajo administrativo y legislativo, facilitó que las TIC se fueran incorporando de manera progresiva. Y esta incorporación tecnológica llevó a nuevas formas de hacer el trabajo parlamentario, a la vez que contribuyó a una comunicación más directa entre los ciudadanos y los representantes (Coleman, Taylor y Van de Donk, 1999).

La situación de crisis de la institución parlamentaria y la aparición de unas herramientas tecnológicas con tanta influencia y poder transformador han llevado a los Parlamentos a abordar este panorama. Los Parlamentos están utilizando las TIC para apoyar sus procesos y funciones internas y externas obteniendo los primeros resultados⁶.

6 El Centro Mundial para las TIC en el Parlamento es una iniciativa conjunta entre las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria, inspirada por el resultado de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) en 2005. Persigue dos objetivos principales: a) fortalecer el rol de los Parlamentos en la difusión de la Sociedad de la Información a la luz de los resultados de la CMSI; y b) promover el uso de las TIC como un medio para modernizar los procesos legislativos, aumentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación, y mejorar la cooperación interparlamentaria. Sus informes se basan en los resultados de una encuesta realizada (el año anterior a su publicación) entre un número representativo de Parlamentos nacionales. El objetivo de estos informes periódicos es analizar cómo los Parlamentos pueden utilizar las TIC para fortalecer su rol institucional y la democracia. Aunque cada informe

La evolución del uso de la tecnología en el Parlamento nos permite establecer, con Campos Domínguez (2013: 35-47), tres etapas en la evolución de la aplicación de las TIC en el ámbito parlamentario: Parlamento Electrónico, Parlamento Digital y Parlamento Abierto, que explicaremos a continuación. Estas etapas no se distinguen cronológicamente, sino por el fin para el que se emplean las TIC en el funcionamiento de la institución parlamentaria. Por este motivo, especialmente en los Parlamentos que han tardado más en marcarse una agenda digital, las fases que hemos delimitado son más confusas y se entremezclan entre sí. Así, encontramos Parlamentos en los que se comienza directamente con la tecnificación de procedimientos que, a su vez, persiguen incorporar contribuciones ciudadanas y elementos de deliberación, todo en una sola etapa.

A) Parlamento Electrónico: la *tecnificación* de los procedimientos parlamentarios

De la misma manera que surge un Gobierno Electrónico como consecuencia de la incorporación de herramientas tecnológicas, aparece por la aplicación de éstas a las cámaras legislativas, el Parlamento electrónico o *e-parlament*. En esta etapa se produce una tecnificación de los procedimientos parlamentarios, un aprovechamiento de las TIC para lograr una mejora técnica en el funcionamiento de la institución parlamentaria. Así, el Parlamento Electrónico se caracteriza por el objetivo que persiguen las TIC: mejorar el funcionamiento interno del Parlamento, informatizar los procesos y digitalizar la información.

está elaborado de forma autónoma y utilizando los datos obtenidos en el año anterior, resulta evidente que tiene un mayor interés el estudio comparativo de esta información y su evolución a lo largo de los años. En 2008 el primer informe examinaba la implementación de las TIC en varias áreas críticas de los Parlamentos. En 2010, el segundo informe se centraba en realizar un mapa de los avances e identificar las tendencias más relevantes que se encontraban en las cámaras legislativas, identificando como los pilares en los que un Parlamento Electrónico debe descansar: participación activa, visión clara, planificación estratégica, gestión de base amplia y recursos suficientes, así como las principales debilidades que se encontraban para lograrlo. En 2012 el informe dio un paso más al centrar su atención en los cambios experimentados, así como en los posibles avances. El último Informe publicado, en 2016 reduce el número de preguntas y simplificar su formulación, añadiendo una segunda sección en la que por primera vez se examina la labor de las organizaciones de monitorización parlamentaria (OMP), con la participación de 33 de ellas presentes en 31 países.

En otras palabras, la primera fase en la aplicación de las TIC se centra en mejorar los procedimientos y los servicios “tecnificándolos”. En este aspecto, el Parlamento Electrónico es la aspiración de hacer mejores y más eficientes los servicios y procedimientos ya establecidos y reglamentados.

Es evidente que si las TIC son capaces de afectar los procedimientos establecidos e institucionalizados a través de los que se relacionan la administración y los ciudadanos (gobierno-gobernados), o la mejora del funcionamiento interno de la propia administración, también se pueden aplicar estas herramientas a la institución parlamentaria, a sus procesos internos, a sus formas de comunicación y, en definitiva, a todas las operaciones que realiza.

Podemos destacar tres herramientas principales que se corresponden con esta primera etapa, del Parlamento Electrónico: el uso de la informática (tanto como mejora interna en los procesos parlamentarios, como en el uso que hace de la misma el representante individual), la incorporación de sistemas de gestión de documentación parlamentaria y el desarrollo de Bibliotecas y Centros de documentación digitales.

a) El uso de la informática en la gestión administrativa del Parlamento

Como hemos explicado, las primeras introducciones de las TIC en el Parlamento se centraron en mejorar su funcionamiento interno (optimizando los servicios que las cámaras debían prestar: informatizar los procesos, y digitalizar la información).

La informática se empezó a utilizar por los Parlamentos al mismo ritmo que en la mayor parte de los sectores de la sociedad (Helge Hjordtal, 1991: 1-35). En sus inicios, la aplicación de la informática respondía a la necesidad de dar respuesta a problemas concretos y sectoriales. Sin embargo, con el tiempo, la mayoría de los Parlamentos ha diseñado un sistema global informático que sirve a la totalidad de la institución parlamentaria. Con la incorporación de la informática el Parlamento consigue un funcionamiento institucional más rápido (Delgado-Iribarren, 2001:

309)⁷, seguro⁸ y eficaz: se facilitan tareas de gestión administrativas anteriormente muy pesadas y se simplifica el acceso a la documentación.

En 1967 Chandernagor destacaba la importancia de que el Parlamento dispusiera de medios de información y documentación propios para poder realizar sus funciones. En este aspecto podemos decir que las TIC han realizado una contribución notable a estos servicios parlamentarios.

Desde otro punto de vista, la informática contribuye a suplir las carencias tradicionales del diputado individual. La primera aplicación práctica de las TIC en el Parlamento consistió en apoyar el trabajo de los representantes mediante una serie de herramientas de gestión administrativa y de comunicación que trataran de compensar la desigualdad de recursos respecto al Gobierno. Las TIC son esenciales en el trabajo del parlamentario tanto en Parlamentos pequeños, en los que lo primordial es facilitar la comunicación, la recepción y revisión de documentos o la interacción con los ciudadanos, como en Parlamentos grandes, en donde los recursos tecnológicos se dedican, sobre todo, a asegurar la eficiencia del trabajo parlamentario. Se trata de utilizar tecnologías para facilitar el cumplimiento de las funciones del Parlamento.

El apoyo de las TIC al representante individual se realiza de diversas maneras. En un primer nivel encontramos un apoyo técnico básico que consiste en el acceso a Internet (Griffith y Casini, 2012: 79; Williamson,

7 Este autor recoge un ejemplo de mejora evidente en la rapidez de la gestión administrativa en el Congreso de los Diputados. “En el Congreso de los Diputados (...) en 1986 fecha en que se inicia el proceso de informatización, los aproximadamente 200 escritos que se presentaban de promedio a la semana, una vez calificadas por la Mesa de la Cámara, daban lugar a una actividad de ejecución (distribución, publicación) cuya finalización no se producía hasta pasada una semana. Hoy, los casi mil escritos semanales, calificados por la Mesa esta misma semana y que ha lugar a más de 1.700 oficios de ejecución se tramitan en poco más de 48 horas”. Por “hoy” se refiere a la reunión de la Mesa celebrada el 20 de febrero de 2001.

8 Son muchos los elementos tecnológicos que ayudan a un funcionamiento parlamentario más seguro. Destacamos dos en especial: 1) la codificación de cada iniciativa parlamentaria permite controlar mejor todo el procedimiento y así se pueden fijar de manera previa los destinatarios y su expedición se automatiza. 2) También se consigue mayor certeza y fiabilidad para dejar constancia fiel de los resultados de las votaciones o la comprobación del *quorum*.

2016: 32)⁹, el correo electrónico¹⁰, impresoras y un ordenador personal¹¹. Junto a este primer nivel, las TIC contribuyen a mejorar el trabajo parlamentario en las sesiones plenarias. Entre las aplicaciones tecnológicas más destacadas podemos mencionar la utilización de grandes pantallas digitales, la utilización de dispositivos electrónicos y servicios de red (Williamson, 2016: 38)¹², o el voto electrónico (*Ibidem*: 35)¹³. También existen un conjunto de herramientas que ayudan a preparar y difundir órdenes del día, redactar proyectos de ley o publicar informes de sesiones, así

-
- 9 La mayoría de los Parlamentos consideran que su acceso a internet es adecuado a sus necesidades: en el Informe de 2012 se destaca como un hecho muy positivo que de todos los Parlamentos que tienen acceso a internet, más del 80% cuentan con una velocidad en el acceso calificada de *adecuada o más que adecuada* y una confiabilidad de esa conexión también adecuada o más que adecuada. Este porcentaje se eleva en los datos de 2016 al 91%. También se puede destacar cómo ha aumentado de forma considerable la velocidad media de las conexiones a internet: de 12 Mbps en 2012 se ha pasado a 100 Mbps en 2016.
 - 10 Entendemos a estos efectos el correo electrónico como una herramienta de mejora de los procedimientos internos del Parlamento. Dejamos para la siguiente etapa su uso como instrumento de comunicación entre representantes y representados. Aunque el uso del correo electrónico es -como explica el Informe de 2016- “omnipresente en los Parlamentos” sólo un 35% de los representantes utiliza las cuentas de correo electrónico parlamentarias. *Ibidem*. p. 33.
 - 11 Según los datos del Informe de 2016, el 98% de los Parlamentos que respondieron las encuestas proporcionan equipos de oficina al personal parlamentario, y sólo un 84% para los representantes. De entre estos, el 64% entregan ordenadores portátiles y menos de la mitad ofrecen *tablets* (46%) o *smartphones* (49%). Si comparamos estos datos con los de 2012 se observan pocos cambios: hace cuatro años en el 82% de los Parlamentos se proporcionaba a los representantes un ordenador (sea de escritorio o portátil), y sólo en el 21% se compraban tabletas a los representantes. Se observa, por tanto, un aumento del uso de las *tablets*.
 - 12 Del análisis de los resultados de los cuatro informes se desprende una tendencia en los Parlamentos a permitir la utilización de las tabletas (75%) o los smartphones (65%); en 2009 sólo el 46% de los Parlamentos permitía utilizar los teléfonos móviles en las sesiones plenarias. De la misma manera ha ocurrido con el acceso a internet: en 2012 suponía un 74% de los Parlamentos del mundo mientras que en 2010 era un 62%. En 2016 el 93% de los Parlamentos permite el uso de tabletas, el 74% los smartphones y el 63% acepta que los parlamentarios lleven su ordenador a la sala plenaria.
 - 13 El 67% de los Parlamentos cuentan con un sistema electrónico de voto de voto en las sesiones plenarias. Dentro de estos, existe una gran variedad de mecanismos de autenticación del voto: el uso de una tarjeta o “token” que identifica al parlamentario (35%), a través de un botón para votar en un puesto asignado (34%), un 8% mediante un sistema de autenticación biométrico (como la huella digital).

como diversos sistemas de apoyo para las sesiones del pleno y comisiones (Williamson, 2016: 36)¹⁴.

Por último, no podemos dejar de mencionar la capacitación de los representantes y del personal parlamentario en la utilización de las TIC. Si en 2012 un 56% de los Parlamentos proporcionaban formación para el uso de las TIC, en 2016 nueve de cada diez Parlamentos hacen frente a esta necesidad formativa: el 70% ofrecen capacitación a los parlamentarios y el 88% al personal parlamentario. Se consolida la idea, presente desde el primer informe sobre Parlamento Electrónico, de que la brecha digital no implica únicamente una cuestión de acceso a la tecnología. La carencia principal no se encuentra tanto en el acceso como en la capacidad de los usuarios (Griffith y Casini, 2012: 78)¹⁵ (tanto el personal parlamentario como los ciudadanos) en dar a esas herramientas un uso adecuado y eficiente.

b) Sistemas de gestión de documentos en formatos digitales: la administración de la documentación parlamentaria

Otro aspecto en el que las TIC mejoran la eficiencia de un Parlamento es mediante la puesta en marcha de un sistema que permite la consulta, catalogación y archivo de documentos en formatos digitales (Williamson, 2016: 40)¹⁶. Estos sistemas han de abarcar todo el ciclo de vida de los documentos, desde que son creados por el propio Parlamento o son enviados al mismo (por ejemplo, desde el Gobierno), así como los informes de comisiones y

14 Como se destaca en el Informe de 2016 el 67% de los Parlamentos cuenta con sistemas audiovisuales de pantalla grande para mejorar los debates y sesiones. Todavía son muy pocos (15%) las cámaras que cuentan con sistemas de videoconferencia.

15 En el Informe de 2012 ya se destacaba el hecho de que además del uso de los dispositivos un buen número de Parlamentos (un 35% en total) desarrollan sus propias aplicaciones específicas (bien para el ordenador personal, bien para el tablet o el Smartphone) lo que, sin duda, contribuye a facilitar la utilización eficiente de esas herramientas.

16 Como se explica en el Informe de 2016 “los sistemas para gestionar la documentación parlamentaria (...) están diseñados para que los Parlamentos sean más eficaces, para mejorar la calidad de la información y para gestionar mejor la amplitud y complejidad crecientes de la información y documentación (...) son un punto de partida para aumentar la transparencia, puesto que los sistemas de documentación modernos no sólo trabajan todo el ciclo de vida de los distintos procesos parlamentarios, sino que también posibilitan la divulgación de esta información”.

actas de la sala de plenaria, hasta el momento en que son archivados de forma definitiva. En este proceso se debe contar con un “Sistema de Administración de la Documentación” (SAD) para el procesamiento de los documentos. Este sistema debe permitir, entre otras cosas, la edición de los documentos por varios autores, el intercambio de la información con diferentes organizaciones, realizar búsquedas, presentación en diferentes formatos, validación y certificación por vía electrónica, etc.

Por otra parte, la tipología de la documentación parlamentaria cada vez es más variada: la mayoría de los Parlamentos administran la información en el clásico formato de texto, pero también de audio y de video. Aunque, en la gran mayoría, los formatos se administran en paralelo (texto por un lado y audio y video por otro), en los últimos Informes (especialmente en los de 2012 y 2016) se destaca cómo cada vez está más presente el interés de los Parlamentos por elaborar un sistema integral que los combine para aportar un servicio más sistemático y manejable de la información.

Junto a esto, el nuevo mundo digital trae consigo mayores demandas en los sistemas de administración de documentos. Los documentos parlamentarios deben mantener unos estándares de viabilidad, utilidad e integridad estén en formato papel o en formato digital (Griffith y Casini, 2012: 92)¹⁷.

Entre las principales demandas necesarias para el máximo aprovechamiento de las TIC en el ámbito de la documentación parlamentaria está el requisito de usar un estándar abierto¹⁸ en los documentos. La utilización

17 “Los documentos parlamentarios en papel tienen una estructura, una forma, y una integridad intelectual que han cumplido y continuarán cumpliendo un rol esencial en la vida de una sociedad. Los documentos parlamentarios en formatos digitales ofrecen más flexibilidad porque ellos pueden ser fácilmente reestructurados y reformateados. Sin embargo, deben mantener la misma integridad referencial e intelectual que sus versiones en papel para ser considerados válidos”.

18 Que la documentación se encuentre en un estándar abierto significa que la información se pueda etiquetar para ser interpretada de forma apropiada por distintos sistemas informáticos y distintos dispositivos. Según la definición de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (una organización especial de las Naciones Unidas) estándares abiertos “son estándares puestos a disposición del público en general y son desarrollados (o aprobados) y se mantienen a través de un proceso impulsado por la colaboración y el consenso. «Estándares abiertos» facilita la interoperabilidad y el intercambio de datos entre los diferentes productos o servicios y están destinados para la adopción generalizada”. (Williamson, 2016: 93 y ss).

de formatos “propietarios” (documentos que sólo pueden ser gestionados y manejados con el software específico de un número limitado de proveedores) limita las opciones para el uso, son más caros de mantener y requieren estar convirtiéndolos periódicamente a los nuevos estándares. El estándar abierto, asimismo, permite una mayor facilidad de portabilidad y documentación sobre distintos sitios web o incluso las aplicaciones para móviles (apps).

Desde esta perspectiva, el estándar más recomendado para su utilización en la documentación parlamentaria es el formato XML¹⁹. Este formato tiene importantes ventajas (Medina Medina, 2013: 160). El Informe 2012 destaca las siguientes: 1) intercambio de documentos²⁰; 2) la búsqueda²¹; 3) la vinculación entre los documentos y su utilización; 4) la multicanalidad²²; 5) la consistencia en el formato²³; 6) la facilidad en la preparación²⁴; 7) la

19 XML son las siglas en inglés de Extensible Markup Language: se trata de un lenguaje utilizado para almacenar datos de forma legible.

20 Los estándares abiertos como XML permiten el intercambio de documentos incluso si se usa diferente software de edición y administración. Así, se hace de forma más rápida y expedita el intercambio de documentos entre el Parlamento y el Gobierno, entre las cámaras (en los sistemas bicamerales o tricamerales), dentro del propio Parlamento, e incluso con ciudadanos y la sociedad civil.

21 Se pueden proporcionar resultados de búsqueda más precisos y hacer consultas más exactas al tener un estándar abierto en el que los datos están clasificados por su contenido específico. A la vez, los estándares abiertos permiten que los documentos se usen con una gran variedad de motores de búsqueda.

22 La multicanalidad se refiere a las múltiples formas de producción. Un documento en un estándar abierto podría ser utilizado para producir una aplicación para tabletas, que una copia el papel o una versión modificada para ser incorporada a otro documento. También se puede utilizar para personas con alguna discapacidad y salir en formato audio. Todo esto manteniendo la integridad referencial e intelectual de la información. Gracias al estándar abierto los documentos se encuentran interrelacionados y es factible la creación automática de enlaces entre los documentos.

23 El estándar abierto permite establecer marcadores para instituir el uso de formatos legales apropiados para que los legisladores no tengan que estar al tanto de las convenciones exactas a las que deben ceñirse a la hora de redactar un proyecto de ley.

24 La curva de aprendizaje de los estándares abierto es pronunciada pero una vez conseguida la capacitación para su uso facilitan el trabajo y reducen y simplifican los procedimientos.

preservación²⁵; 8) el acceso de los ciudadanos²⁶. Además de estas ventajas, que podrían servir para cualquier tipo de documentación que se quiere preservar o gestionar, el estándar XML se hace especialmente adecuado a la documentación parlamentaria.

El Banco Interamericano de Desarrollo publicó en 2012 un documento explicando las características especiales del XML como formato ideal para los documentos legales (Griffith y Casini, 2012: 102). Esta posición ha sido defendida también por autores como Belbis (2015) o Martínez González y Vicente Blanco (2009)²⁷. Según los datos ofrecidos por el Informe de 2016 sobre Parlamento Electrónico, el uso de sistemas XML se ha duplicado desde 2010: en 2010 se utilizaba en el 35% de los Parlamentos, aumentó al 47% en 2012, y en 2016 el 69% de los Parlamentos afirmaron tener alguna capacidad de XML. Como método para intercambiar datos con otros sistemas, XML se utiliza en el 60% de los Parlamentos y para presentar información en los sitios webs en el 44% (Williamson, 2016: 41).

Conviene precisar, sin embargo, que el formato XML es sólo una parte de un estándar más amplio que ha evolucionado en los últimos años gracias a una iniciativa de Naciones Unidas (DAES²⁸) que promovía el acceso abierto a los Parlamentos africanos denominado “Akoma Ntoso”²⁹. *Akoma*

25 El uso del estándar abierto asegura preservar los documentos a largo plazo. Así como los sistemas propietarios cambian con frecuencia y no se tiene una certeza de contar con las herramientas de almacenaje actualizadas, estándares como XML aseguran que en el futuro se puedan leer las versiones digitales de los documentos, pues el formato no ha sido modificado. El estándar abierto no es, por lo tanto, dependiente de los cambios ni en su hardware ni en su aplicación de software.

26 Frente a los formatos propietarios, en los que no se puede asegurar un adecuado soporte de acceso a los ciudadanos, el estándar abierto permite prever y asegurar el acceso de los ciudadanos a los documentos legislativos.

27 “Las cualidades de los documentos legislativos (estructura, articulación, comparabilidad, interrelación, referenciación, etc), así como las necesidades de manejo por los usuarios hacen de la tecnología XML una herramienta apropiada”.

28 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. <https://www.un.org/development/desa/es/>

29 Akoma Ntoso es la sigla de *Architecture for Knowledge-Oriented Management of African Normative Texts Using Open Standards and Ontologies*. En el dialecto Akan del oeste de África significa “corazones enlazados”.

Ntoso es un estándar global de etiquetado de documentos legales libre de los condicionantes propios del sistema normativo de cada país. Se trata del sistema de datos legislativos más completo y versátil realizado hasta el momento. Este estándar es un conjunto de descripciones de los documentos parlamentarios legislativos y judiciales en un esquema legible por XML y cuyo esquema tecnológico hace que sean totalmente accesibles a todo tipo de procesos informáticos, permitiendo su utilización en otros servicios de información legislativa. Mediante la utilización de *Akoma Ntoso* se persiguen tres objetivos: 1) que los datos se puedan comunicar a través de los Parlamentos; 2) lograr un esquema unificado para los metadatos parlamentarios de África; y 3) conseguir una citación y un sistema de referencias de carácter simple.

La iniciativa de *Akoma Ntoso* sirvió de base para el desarrollo de instrumentos como el Portal *LexML* en Brasil³⁰, que trata de reunir en un solo sitio web, de forma organizada, toda la información jurídica y legislativa de Brasil³¹. Otra experiencia interesante a estos efectos es el portal *Legislation.gov.uk*³² lanzado por iniciativa del Archivo Nacional Británico en 2010.

No podemos olvidar, entre tanta terminología técnica, que esta tecnología (estándar abierto de los datos) persigue facilitar una mayor apertura y transparencia del Parlamento con el fin de fortalecer la rendición de cuentas³³.

30 <http://www.lexml.gov.br/> (21 de noviembre de 2017).

31 El Portal *LexML* Brasil fue lanzado oficialmente el 30 de junio de 2009, con el acervo inicial de 1,2 millón de documentos indexados por los siguientes órganos: Abogacía General de la Unión (AGU); Asamblea Legislativa de Minas Gerais; Cámara de Diputados; Consejo Nacional de Justicia; Consejo Superior de la Justicia del Trabajo (CSJT); Contraloría General de la Unión (CGU); prensa Nacional; Prefectura Municipal de São Carlos (SP); Procuraduría-General de la República; Senado Federal; Superior Tribunal de Justicia (STJ); Supremo Tribunal Federal (STF); Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU); Tribunal Superior del Trabajo (TST); Tribunal Superior Electoral (TSE). Disponible en: <http://projeto.lexml.gov.br/documentacao/resumo-em-espanhol> (21 de noviembre de 2017).

32 Se trata del primer portal nacional oficial de datos legislativos en formato abierto y que se basa en lenguaje XML integrado con API. Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/>(21 de noviembre de 2017).

33 Es ilustrativo, como ejemplo la aprobación de la Cámara de Representantes americana en diciembre de 2011 de unos Estándares para la Publicación Electrónica de Documentos e Información de la Cámara y Comisiones.

Como explica Belbis (2015: 31), aunque son evidentes los beneficios de estos estándares en el funcionamiento del Parlamento, su puesta en marcha resulta compleja por el alto coste que supone contar con personal técnico especializado y con la infraestructura tecnológica requerida. Volvemos de nuevo a constatar la necesidad de incorporar las TIC al mismo tiempo que se debe invertir tiempo y recursos en capacitar a los actores parlamentarios para que sean capaces de utilizarlas de forma eficiente. Como se explica en el Informe de 2016 “el uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios es una historia de recursos inadecuados que reprimen su adopción interna, pero al mismo tiempo de florecimiento en cuanto a la publicación abierta de estos documentos” (Williamson, 2016: 45).

c) Bibliotecas y Centros de Documentación parlamentarios

Las TIC también se incorporaron con fuerza a las bibliotecas y servicios de investigación del Parlamento. Internet no sólo ha transformado el comportamiento de los usuarios a la hora de buscar y obtener información, sino que también ha modificado las posibilidades en que las bibliotecas pueden ofrecer sus servicios. Si, como hemos visto, la tecnología es capaz de optimizar los formatos de los documentos parlamentarios y agilizar las búsquedas entre los archivos creados por el propio Parlamento o tramitados por éste, es razonable que también sea posible hacerlo con los servicios de biblioteca de los Parlamentos.

Las Bibliotecas y Centros de Documentación³⁴ de los Parlamentos tienen como función el mantenimiento de un archivo legislativo y facilitar una comprensión más profunda del contexto político y social a la hora de elaborar una ley. Gracias a la incorporación de las TIC estas posibilidades se amplían al permitir realizar consultas de manera electrónica, establecer servicios de alertas especializados en todo tipo de dispositivos móviles o estáticos, construir sitios web para organizar la información, mantener archivos y facilitar el acceso a la documentación parlamentaria en formato

34 Aunque es un tema discutido, utilizaremos este concepto (Bibliotecas y Centros de Documentación) pues el término inglés *Library* cubre ambas realidades y, sin embargo, en el ámbito del resto de Europa se utiliza *Biblioteca* para referirse a las monografías y centros de documentación desde una perspectiva mucho más amplia: como centros de información e investigación.

digital, o compartir esta experiencia y servicios con otros Parlamentos. Los informes de la Unión Interparlamentaria destacan cómo las TIC “han subido el listón de las bibliotecas parlamentarias” (Williamson, 2016: 50): el uso creciente de las TIC ha producido una exigencia mayor hacia los servicios de información pues ahora ésta debe ser más actual, completa y mejor adaptada a las necesidades individuales de los parlamentarios, las comisiones y otros usuarios de las bibliotecas.

Existe un conjunto de recomendaciones sobre cómo aplicar la tecnología a las bibliotecas y servicios de investigación del Parlamento elaborado por la UIP, las Naciones Unidas y la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA)³⁵. La compilación de esas innovaciones y propuestas supuso la publicación del Manual “*Tecnologías de la Información y Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias*” (Balnaves, 2012). Podemos destacar siete tendencias en la implantación de las TIC a las bibliotecas de los Parlamentos: 1) el uso de recursos de información basados en internet; 2) la interactividad y la comunicación bidireccional de los servicios; 3) la utilización del software de Código Abierto; 4) la digitalización de las bibliotecas; 5) la utilización de modelos de acceso abierto; y 6) el uso de una *web semántica* para describir las fuentes y facilitar la interoperabilidad. Veamos brevemente cada uno de ellos.

La primera tendencia en la aplicación de las TIC a las Bibliotecas y Centros de Documentación parlamentarias es la utilización de internet para proporcionar resultados de búsqueda a los usuarios. A pesar de que los hábitos de los usuarios estén cambiando en lo que respecta al acceso a la información, en la medida en que las bibliotecas parlamentarias consigan centrarse en las necesidades específicas de sus usuarios, ofrezcan una síntesis de investigación efectiva, proporcionen estudios y análisis precisos de manera imparcial y confidencial y utilicen fuentes de información disponibles en la biblioteca y en los recursos presentes en la web,

35 Fundada en 1927, la IFLA (Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios e Instituciones) se creó como foro para proporcionar a bibliotecarios de todo el mundo un intercambio de experiencias, promover la cooperación e investigación del desarrollo de las bibliotecas.

su relevancia frente a otros servicios de búsqueda como *Google* o *Wikipedia* está garantizada³⁶.

La segunda aplicación de las TIC a las Bibliotecas y Centros de Documentación tiene que ver con la web 2.0, que aumenta las expectativas de los usuarios a la hora de lograr una mayor interactividad y una comunicación bidireccional, y a esta situación deben adaptarse las bibliotecas parlamentarias. Como se expresa en el manual anteriormente mencionado: “(...) la biblioteca deja de ser el principal servicio de referencia para el conocimiento acumulado de una organización (...) Dentro de la diversidad de valiosas fuentes de información ahora disponibles para cualquier que tenga conexión a internet, la misma biblioteca parlamentaria debe afirmar su papel como: una fuente fiable de información imparcial; una fuente de recomendaciones y formación para aquellos que navegan por los diversos recursos a su disposición; un punto de referencia para facilitar el entendimiento y el filtrado de estos variados recursos; y un punto fiable de almacenamiento de documentos permanentes y también, potencialmente, un punto de distribución de estos documentos como contribución a repositorios de recursos más globales”. Por lo tanto, la biblioteca parlamentaria debe adaptarse a un contexto de comunicación bidireccional aprovechando para la investigación el trabajo de los usuarios y garantizando la calidad y fiabilidad de la información. Existen muchos recursos de la web 2.0 utilizados en las búsquedas

36 Según el Manual Tecnologías de la Información y Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias lo que más valoran los usuarios de este servicio son un conjunto de características que podrían resumirse en: 1) imparcialidad (como capacidad de asegurar que los parlamentarios pueden obtener información, análisis y asesoramiento no parcial, basado en uno o varios aspectos sobre cualquier tema, con el fin de satisfacer las necesidades de los usuarios); 2) la independencia (en cuanto que el servicio permite adoptar una perspectiva no sujeta a la del Gobierno o un enfoque político concreto); 3) la facilidad de acceso; 4) la comprensión del servicio (referida a la capacidad de comunicarse con los usuarios, entender sus urgencias y sus plazos); 5) que se trate de un servicio asistido (se forma a los usuarios para mejorar su aprovechamiento del servicio); 6) flexible; 7) con un enfoque holístico del Parlamento (focalizado en el Parlamento como un todo y por lo tanto con capacidad de contribuir con habilidades de información a los sitios web y otras áreas TIC); 8) Conectada - con las necesidades de nuestros usuarios a nivel estratégico - estableciendo prioridades para el servicio (en particular para los estudios) a través del contacto con líderes políticos en el Parlamento, mediante consulta a las comisiones y partidos políticos (no con cada uno de los miembros del Parlamento). (Balnaves, 2012: 15-16).

en las bibliotecas parlamentarias como los servicios de *Google*³⁷, el servicio *Worldcat*³⁸, *Wikipedia*, los blogs, o las redes sociales.

La tercera tendencia en la aplicación de las TIC en este ámbito es la utilización en las mismas de software de “código abierto”³⁹. Esto permite que la información disponible en las bibliotecas se pueda acceder sin necesidad de pagar la licencia de un programa informático concreto⁴⁰. La utilización de un software de código abierto en una biblioteca parlamentaria debe hacerse teniendo en pensando en su sostenibilidad y desarrollo en el tiempo y en cómo se organiza el Parlamento (diversos niveles de acceso, arquitectura de las TIC en el propio Parlamento, etc.).

La cuarta tendencia es su conversión en una biblioteca digital. El proceso de digitalización del material publicado con anterioridad a las TIC, la continua y creciente incorporación de recursos electrónicos creados desde su inicio en un formato digital, o la aparición también en formato digital de periódicos y noticias se van incorporan a la oferta de servicios que ofrece la biblioteca digital parlamentaria.

37 Nos referimos a *Google Search* (como herramienta de búsqueda preeminente), *Google Scholar* (indexiza artículos de investigación, patentes legales, artículos de opinión en publicaciones periódicas; es un método de búsqueda de fondo muy adecuado para las materias relevantes dentro de los temas de interés de los parlamentarios); *Google Books* (una interfaz de referencia para búsqueda de libros, información bibliográfica, proveedores comerciales, etc.) y otros servicios como google maps, google blogs, google news o google plus.

38 El servicio *Worldcat* (www.worldcat.org) está gestionado por la Biblioteca del OCLC (*Online Computer Library Center*) una entidad sin ánimo de lucro que comparte datos, trabajo y recursos de miles de bibliotecas en todo el mundo. *Worldcat* es una colección de datos y registros de más 71.000 bibliotecas públicas y privadas de todo el mundo.

39 El movimiento de código abierto también llamado con las siglas OSS (*Open Source Software*) es un método sistemático de distribución de software en código de fuente completo de modo que se asegura su disponibilidad y desarrollo sin pago ni licencia alguna.

40 Las bibliotecas parlamentarias han utilizado en estos últimos años diversos sistemas de intercambio de datos. Por ejemplo, el estándar Z39.50 que permite la interconexión en forma abierta de los catálogos de las bibliotecas, o el primer software para gestión de bibliotecas producido en código abierto en el sistema de Gestión de Biblioteca KOHS (*Koha Library Management system*).

En quinto lugar, las Bibliotecas y Centros de Documentación parlamentarias deben adaptarse al modelo de publicación de “Acceso Abierto”⁴¹. El modelo de publicación de acceso abierto supone una considerable reducción de costes y un mayor y más rápido acceso a la información.

Por último, en sexto lugar podemos destacar la utilización de una web semántica⁴² en la descripción de las fuentes y de un servicio interoperable en las bibliotecas parlamentarias. Las TIC hacen posible que las bibliotecas parlamentarias gestionen múltiples sistemas: desde un sistema bibliotecario digital, un sistema de gestión de referencia o un servicio electrónico de base de datos. Que estos sistemas pueden trabajar coordinadamente entre sí y ser interoperables es esencial para lograr un servicio adecuado para el usuario. En este sentido la utilización de una web semántica facilita que

41 En una declaración de la IFLA del 18 de abril de 2011 se afirma que “Acceso Abierto es el nombre que actualmente se le da a un concepto, a un movimiento y a un modelo de organización cuyo objetivo es proporcionar libre acceso y reutilización del conocimiento científico presentado en forma de artículos de investigación, monografías, datos y otros materiales relacionados”. La IFLA se adhiere, así a la Declaración de Berlín sobre Acceso Abierto al Conocimiento en las Ciencias y en las Humanidades que establece dos condiciones que las contribuciones del acceso abierto deben satisfacer: 1) que los autores y los depositarios de la propiedad intelectual garanticen por igual el derecho gratuito, irrevocable y mundial de acceder a su trabajo, y la licencia para copiarlo, usarlo, distribuirlo, transmitirlo y exhibirlo públicamente, y para hacer y distribuir trabajos derivados en cualquier medio digital para cualquier propósito responsable, (todo sujeto al reconocimiento de la propiedad de la autoría, y 2) que una versión completa del trabajo y todos sus materiales complementarios, se depositarse -en un formato electrónico estándar- en un repositorio *online* que sea apoyado y mantenido por una institución académica o similar (agencia gubernamental u organización solvente) que garantice el acceso abierto, la distribución sin restricciones y la interoperabilidad y capacidad archivística a largo plazo. Esta declaración fue suscrita en el 2003 en una conferencia organizada por la Sociedad Max Planck. En enero del 2011 había sido firmada por casi 400 instituciones científicas. Disponible en: https://www.um.es/c/document_library/get_file?uuid=f3736570-bb84-40b3-8a2e-a9397ef7ef30&groupId=793464 (21 de noviembre de 2017).

42 El término “web semántica” fue utilizado por primera vez por Tim Berners-Lee en mayo de 2001 en un artículo de la revista *Scientific American*. En ese artículo se proponía una nueva forma de organizar el contenido en la Red a través de un sistema de vinculación y transferencia de documentos en red que desencadenaría una avalancha de posibilidades y, en consecuencia, revolucionaría Internet. La web semántica viene a ser la tercera generación de la web (la web 3.0), una extensión de la web actual en la que los contenidos están organizados de forma que no solo los humanos sino también las computadoras sean capaces de procesar su significado, de ahí el nombre de semántica. La web semántica aspira a pasar de una red de documentos (sin información procesada) a una red de datos (con información relevante destacada y accesible).

exista un único sistema de búsqueda que provee de información de entre todos esos sistemas.

Para calibrar la adecuada utilización de las TIC en las Bibliotecas y Centros de Documentación de los Parlamentos la Unión Interparlamentaria estableció una serie de indicadores⁴³ para analizar sus capacidades y sus servicios en relación a la tecnología.

B) Parlamento Digital: las TIC como herramientas de comunicación parlamentaria

Esta primera fase de incorporación de las TIC al Parlamento dio paso a una segunda etapa con un enfoque más político. En la década de los 90, gracias en parte al impulso de las tecnologías de la comunicación los Parlamentos adquirieron nuevas funciones como difusores de su información parlamentaria. Y a partir de 2004 comienza a aumentar de manera importante las herramientas mediante las cuales los ciudadanos podían manifestar sus opiniones a los representantes. Gracias a la utilización de las herramientas de la web 2.0 como por ejemplo los blogs, los parlamentarios cuentan con una nueva forma de comunicación directa con los ciudadanos. En esta etapa también se transforman las retransmisiones parlamentarias que se pueden seguir en directo a través de la red. Mientras que en un primer momento eran los propios representantes los que tomaban la iniciativa para acercarse a los ciudadanos, en esta segunda etapa se ven sorprendidos por la interacción que facilitan las herramientas de

43 Estos indicadores no miden la calidad del servicio de la biblioteca, sino la utilización o no de una serie de elementos tecnológicos. Así, se estudia si las bibliotecas parlamentarias cuentan con servicios como un sistema automatizado de administración de recursos, una intranet, tener su propia página web, utilizar software para apoyar la colaboración entre los funcionarios, estar suscritos a bases de datos y periódicos en línea, el mantenimiento de un archivo digital de documentos parlamentarios o la participación en redes formales. Para valorar la aplicación de las TIC en los servicios se analiza si tienen un sitio web organizado para temas de interés de Parlamento, la posibilidad de recibir solicitudes electrónicas, la utilización de servicios de alerta para el envío de información a los legisladores, la utilización de las redes sociales o -en el caso de que el servicio también se preste al público- la inclusión del servicio de correo electrónico o de un sitio web. (Griffith y Casini, 2012: 136-137).

la web 2.0 (Rubio Núñez y Campos Domínguez, 2013)⁴⁴. A este periodo, cuya característica principal es la utilización de las TIC para facilitar la interacción de representantes y representados y representantes entre sí, en definitiva la mejora de la comunicación parlamentaria, se le ha denominado *Parlamento digital*. En esta segunda fase se pasa de la mejora técnica (*e-parlament*) a lo que Campos Domínguez denomina el comienzo de una “verdadera transformación política” (2013: 37).

Somos conscientes de que hablar de las TIC como una mera herramienta de comunicación con los ciudadanos es limitar demasiado sus posibilidades. En este sentido, con el fin de completar y enriquecer el significado de esta aplicación práctica de las TIC en la vida parlamentaria, vamos a utilizar la clasificación de Campos Domínguez (2011: 48). Al analizar las herramientas tecnológicas que facilitan las TIC en la vida política, esta autora distingue cinco categorías: herramientas de información, de expresión política espontánea, de interpelación y diálogo, de deliberación y de decisión y votación. Esta categorización tiene, como se puede comprobar, un enfoque que va más allá del ámbito parlamentario que toca tratar aquí. Por este motivo vamos a destacar aquellas herramientas que tienen directa aplicación en el Parlamento y que, a nuestro juicio, son las de información, las de interpelación y diálogo y las de deliberación.

En el primer tipo, la utilización de las TIC como instrumento de comunicación del Parlamento implica facilitar el acceso desde cualquier lugar y momento a una gran cantidad de información. Esta información, así como esta manera de acceder a la misma, no era posible antes de la expansión de estas tecnologías. En esta categoría podríamos incluir los sitios web parlamentarios y todo el conjunto de servicios que dependen de una página de Internet⁴⁵. En segundo lugar, las herramientas de interpelación y diálogo que son las que permiten un contacto con el ciudadano y el

44 “Este escenario resulta novedoso en un sistema parlamentario (y mediático) donde las principales noticias provenían de los representantes de la ciudadanía, sin apenas feedback” (Rubio Núñez y Campos Domínguez, 2013).

45 En la categorización de Campos Domínguez, que tiene un ámbito más amplio, también se incluyen otras herramientas, algunas de las cuales se podrían incluir como servicios web: boletines, grupos de noticias o Servicios de Mensajes Cortos.

representante. El representante abre la posibilidad de que el ciudadano entre en contacto con él, solicite información, realice preguntas o comentarios, etc. Se incluiría en esta categoría el uso del correo electrónico o los foros de discusión en línea. Por último, la tercera categoría serían las herramientas para la deliberación que -como explica Campos Domínguez- son las que “permiten un intercambio más o menos fluido de argumentos o puntos de vista entre algunos ciudadanos entre sí o con representantes políticos -en número igualmente variable: uno a uno, varios frente a uno, varios frentes a varios, etc.-, en una situación comunicativa de carácter público; es decir, que todos los participantes acceden a la experiencia comunicativa del resto y son conscientes de que todas las declaraciones o posiciones expresadas están siendo simultáneamente accesibles a cualquier otra persona que entre a participar o seguir la deliberación” (2011: 52). Entre estas herramientas se encuentran los foros de discusión, los blogs, los cuadernos de bitácora y, por supuesto, la presencia de los medios sociales de comunicación.

En este punto debemos distinguir entre la etapa del Parlamento Digital, a la que pertenecerían estrictamente las herramientas de información, y las de interpelación y diálogo, y el Parlamento Abierto, en la que abundarían herramientas de deliberación. Esto nos ha llevado a optar por encuadrar dentro de la etapa del Parlamento Digital como herramientas principales las páginas webs parlamentarias y el uso del correo electrónico.

a) Las páginas web parlamentarias

Desde 1996, la mayoría de los Parlamentos elaboraron su página web conscientes de la necesidad de contar con una cara pública en la red (Norris, 2001)⁴⁶. Como explican Marcos y Rovira (2006: 13-35) “los Parlamentos, al igual que el resto de las instituciones, encuentran en la web un medio de difusión idóneo para llegar a un gran número de ciudadanos. En una sociedad democrática donde se tiende a la transparencia de las administraciones y de los Gobiernos, las posibilidades que brinda la web hacen

46 “Quienes desean saber más de su representante elegido pueden, ahora, seguir la legislación en tiempo real, asistir a las discusiones parlamentarias directas en Dinamarca, Canadá y Australia (...) realizar un viaje virtual por el Senado de los Estados Unidos y enlazar a otras páginas para descubrir más sobre otras instituciones en los sitios web relacionados”. (Norris, 2001).

de ella el medio ideal para la comunicación”. Si en el año 2000 el 57% de los Parlamentos nacionales del mundo ya habían desarrollado su web, y en 2007 esta cifra ya rondaba el 90%, en 2016 se ha llegado al 100% (Williamson, 2016: 57).

Las primeras páginas en la red de los Parlamentos eran webs “estáticas” con poca información a modo de un mero escaparate virtual. Se trataba de presentar información corporativa o de presentación de la institución y de los representantes, con apenas acceso a datos sobre los proyectos legislativos en curso de aprobación, los debates o la agenda legislativa prevista. Poco a poco la oferta informativa fue renovándose y ampliándose llegando a incluirse documentos parlamentarios, un canal televisivo para seguir las sesiones en directo, calendario de actividades, documentos oficiales, etc (Ramos Vielba, 2003). Los sitios web parlamentarios que habían iniciado su andadura con el objetivo de proporcionar información básica de la institución parlamentaria, poco a poco fueron encargándose de otras funciones como proporcionar copias de textos oficiales, cobertura en vivo de las sesiones del pleno y, con la web 2.0, agregar herramientas que promovieran la comunicación interactiva entre representantes y representados. Como explica el Informe Mundial de 2012 sobre el Parlamento Electrónico “los desafíos más recientes han surgido de dos diferentes fuentes: los avances de la tecnología y las crecientes demandas por parte de la sociedad civil. Las nuevas tecnologías móviles ofrecen la posibilidad de poner la información de los sitios web en formatos de texto y video accesibles en un número mayor de aparatos inalámbricos (...) Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil están pidiendo que más información se haga disponible no sólo en los sitios web de los Parlamentos sino también a través de las aplicaciones que permiten la descarga de documentos en forma masiva (es decir en grandes volúmenes) en formatos de estándares abiertos” (Griffith y Casini, 2012: 46). Esta necesidad de adaptación ha obligado a los Parlamentos a mejorar tanto los métodos de acceso a sus contenidos, como el diseño y usabilidad de sus sitios webs con el fin de hacerlos comprensibles y fáciles de operar.

Para Norris (2001) las páginas web parlamentarias debían contribuir a hacer el Parlamento más transparente y accesible para los ciudadanos y, para ello, tendrían que cumplir con dos funciones fundamentales: por un

lado una provisión de información *descendente* (de arriba abajo), es decir desde el poder legislativo hacia el público; por otro lograr un cauce de comunicación *ascendente* (desde abajo hacia arriba): desde los ciudadanos a los representantes. Así, la web parlamentaria haría un Parlamento más transparente y accesible a los ciudadanos.

Al principio, aunque era evidente la voluntad de mejorar estas páginas, los ciudadanos podían acceder a un número limitado de contenidos por lo que por algunos autores consideraron que esta función informativa se daba de manera imperfecta (Moniere, 2002). Sin embargo, tampoco la inclusión de más información es garantía de que las webs parlamentarias cumplan con su cometido. Como explica Delgado-Iribarren “Internet permite que cualquier ciudadano pueda desde cualquier lugar disponer de forma inmediata y gratuita de las iniciativas y trabajos legislativos (iniciativas, informes de ponencias, dictámenes de comisión...), así como del texto de los Diarios de Sesiones, que ya incorporan la mayor parte de las páginas web de las Cámaras (como lo hacen la del Congreso y la del Senado)” (2001: 128). Pero como explican Ramos Vielba y Clabo Clemente (2002) “no basta con poner la información en la red” para que el sistema parlamentario sea accesible, sino que es preciso “ofrecer al usuario todas las claves para un acceso fácil e instantáneo a la información”. Estos autores, junto a una serie de propuestas de mejora de los buscadores de las webs parlamentarias⁴⁷, destacan a su vez la necesidad de que las Cámaras hagan un esfuerzo por ponerse en el lugar del ciudadano no acostumbrado a los términos y usos parlamentarios y que desea conocer cómo se está regulando una materia que le afecta directamente o sobre la que tiene un interés especial (Alba Nabarro, 2013: 21)⁴⁸. Estos autores también defienden, dado el grado de extensión de las páginas web parlamentarias, la necesidad de establecer unos estándares de calidad que las conviertan en herramientas realmente útiles tanto para los usuarios como para la propia institución

47 Así, proponen la generalización de procedimientos como la utilización de etiquetas meta para la catalogación de recursos web o el perfeccionamiento de sistemas inteligentes de reconocimiento sintáctico y semántico que mejoran de forma considerable la capacidad de pertinencia de los buscadores en la red. (Ramos Vielba y Clabo Clemente, 2002: 82).

48 “Como sucede en cualquier ámbito especializado, el uso de una terminología excesivamente particular no facilita acercar a un lector interesado pero no especialista. Y ello va en detrimento de la transparencia”.

parlamentaria. En los últimos años, diversos documentos han propuesto una serie de buenas prácticas con el fin de que las webs parlamentarias persigan una apertura y transparencia efectivas. Como explica Gonzalo Rozas (2013: 182-183) los Parlamentos deben “mostrarse abiertos en cuanto a su composición y métodos de trabajo; comunicar mejor con la sociedad destinataria; probar otras formas de participación y restablecer la brecha abierta respecto a la integridad de los parlamentarios”. Los detalles concretos de estas recomendaciones los dejamos para páginas posteriores en las que estudiaremos cómo las webs llegan a constituir verdaderos portales de transparencia.

No hay duda sobre la mejora de las webs parlamentarias a lo largo de los años. Sin embargo, aunque se ha logrado una mejora en su contenido (más rico y dinámico), el sitio web sigue constituyendo principalmente una herramienta que acumula información y son pocos los avances que persiguen, desde la web, una mayor participación e interacción con los ciudadanos (Williamson, 2016: 70).

b) El correo electrónico

El correo electrónico es la primera herramienta electrónica de comunicación entre ciudadanos y parlamentarios que sirve de complemento a los medios de contacto tradicionales. Al estudiar esta herramienta no se trata de poner el foco en la utilización del e-mail por parte de los parlamentarios pues -al igual que el resto de la sociedad- fue progresiva y dependió de diversos factores. Sí nos parece relevante destacar el hecho de que se autorizara la publicación de la dirección electrónica de los representantes en el sitio web para que los ciudadanos pudieran contactar ellos. Es desde este sentido del correo electrónico como una herramienta de comunicación del Parlamento, desde el que vamos a analizar esta tecnología.

El correo electrónico tiene una importante diferencia con respecto a otras formas de comunicación que incorporaban las webs parlamentarias como los formularios de contacto y los servicios de suscripción de boletines informativos. Mientras que éstas herramientas fueron categorizadas por autores como Marcos y Gil (2002: 91-101) como “herramientas de interactividad pasiva”. El correo electrónico se consideró como una *herramienta*

de interpelación. Para Dader (2003: 309-342) el e-mail conseguía interpelar pues permitía una comunicación bilateral entre los representantes y los ciudadanos. Los formularios, sin embargo, permitían una comunicación muy reducida que se limitaba a seleccionar qué tipo de información deseaban recibir en su buzón electrónico.

El uso del correo electrónico ha variado con los años (Dader y Campos Domínguez, 2006: 113)⁴⁹ y en los Informes sobre Parlamento Electrónico mencionados se ha detectado un progresivo aumento en su utilización⁵⁰. En la actualidad, como destaca el Informe de 2016, sigue siendo el método de comunicación más usado entre los parlamentarios y su electorado⁵¹. Paradójicamente, contar con más parlamentarios con correo electrónico no supone un aumento de la interacción de los representantes con los ciudadanos. La capacidad de respuesta ha descendido en los últimos años después de haber crecido de 2007 a 2009, y la proporción de parlamentarios que utilizaron el correo para responder a demandas ciudadanas se ha reducido de manera considerable (un 10%). La lectura de los datos de utilización del correo electrónico en los cuatro Informes demuestra que decrece el interés en su uso: al mismo tiempo que crecen las cuentas de correo, baja el número de respuestas. No obstante este bajo índice de respuesta, y a pesar del crecimiento en el uso de los medios sociales de comunicación, estamos ante una herramienta afianzada e institucionalizada por los Parlamentos: “mientras que el correo electrónico lo emplean al menos unos pocos parlamentarios en el 85% de los Parlamentos, los medios sociales lo siguen de cerca siendo usados por al menos unos parlamentarios en el 80% de los Parlamentos. Todos los parlamentarios utilizan medios sociales en tan sólo el 5% de los Parlamentos, mucho menos que en el caso del correo electrónico (el 37%

49 En el año 2004 el 88,6% de los diputados y senadores españoles disponía de una dirección individualizada pública, frente al 100% de los representantes de las cámaras nacionales de Italia, el 93,4% de Francia, o el 41,2% de Reino Unido. Sin embargo, el índice de respuesta a mensajes de ciudadanos era bastante inferior.

50 En 2012 cuatro de cada cinco de los Parlamentos utilizaban el correo electrónico como medio para comunicarse con la ciudadanía. Esto suponía un incremento del del 78% con respecto a 2009.

51 Al menos el 66% de los Parlamentos que respondieron la encuesta confirmó que todos los parlamentarios, o la mayoría, emplean el correo electrónico como herramienta de comunicación con los ciudadanos (Williamson, 2016: 60).

de los Parlamentos), lo que indica que la adopción de nuevas herramientas digitales y sociales es un asunto mucho más personal y autoselectivo, mientras que otras herramientas más afianzadas, como el correo electrónico, se encuentran inherentemente más institucionalizadas” (Williamson, 2016: 60).

C) Parlamento Abierto: transparencia y participación en la apertura de la institución parlamentaria

La tercera etapa se produce a partir de 2009 cuando los Parlamentos de países occidentales implantan herramientas para fomentar la transparencia informativa. Lo importante de esta etapa es que las TIC se ponen al servicio de la transparencia y de la participación. Como se recoge en el Informe mundial de 2016 sobre Parlamento Electrónico “abrir el Parlamento significa facilitar que los ciudadanos entiendan la forma en que los Parlamentos funcionan” (Williamson, 2016: 64). No se miden las TIC, por lo tanto, en función de su utilización y disponibilidad, sino en si realmente contribuyen a la mejora de la representación parlamentaria y democrática.

En esta etapa se llega al concepto de Parlamento Abierto, como resultado de la implantación de los principios del Gobierno Abierto.

A continuación destacaremos algunas aplicaciones tecnológicas que han marcado el inicio de esta etapa en la evolución de la institución parlamentaria: los foros de discusión y los medios sociales de comunicación.

a) Foros en línea

Una vez que se han articulado los medios electrónicos en la comunicación surge una nueva relación de colaboración entre los representantes y representados a través de las TIC que constituye la esencia del concepto “2.0”. Entre las primeras aplicaciones prácticas de las herramientas de la web 2.0 aplicadas al Parlamento están los foros de discusión o blogs del Parlamento. Entre estos destacan por ser los primeros en ponerse en marcha el del Senado Español en 1998⁵² y los foros en línea del Parlamento británico que comenzaron en 1999.

52 Comenzó el 18 de mayo de 1998.

En ese momento el correo electrónico abría la posibilidad de una comunicación directa entre representante y representado pero se trataba de una comunicación estrictamente bidireccional: una conversación privada que no era posible abrir a una deliberación colectiva. Con la implantación de los foros en línea, los Parlamentos pretendían abrir las conversaciones a un colectivo más amplio. Su objetivo era conseguir que los ciudadanos pudieran participar en debates sobre temas específicos. A estos efectos podemos poner como ejemplo el primer foro en línea del Senado Español que se planteaba como un encuentro “abierto tanto a los parlamentarios como a los ciudadanos, lo que en la práctica ha significado la posibilidad de realizar un segundo debate, distinto y complementario del que se mantiene en el seno de la Comisión, y en el cual, representantes y representados, comparten foro de opinión”⁵³.

Los foros se pusieron en marcha de diferentes modos: mientras en algunos casos se sometían a una moderación previa, en otros se abrían a la posibilidad de tratar cualquier asunto de interés. Había foros cuyo uso quedaba restringido a usuarios registrados previamente y otros se abrían a todos los ciudadanos.

Estos foros se articulaban de diversas formas: mientras en unos casos se contaba con un moderador de forma previa que ordenara el debate, en otros el acceso era restringido a un perfil concreto de usuarios. Independientemente del formato que utilizaban, se trataba de una nueva forma de relacionarse con el ciudadano que supone el comienzo de la progresiva incorporación de herramientas de comunicación entre el

53 “Dentro de la página web de la Comisión, que ésta aprobó en su sesión del día 18 de mayo de 1998, habiendo funcionado con éxito desde entonces, figura un apartado conocido como «Foro Público» en el que cualquier persona, desde cualquier parte del mundo, puede participar vertiendo sus opiniones, con los únicos límites que impone el no atentar contra los principios que nuestra Constitución reconoce. (...) En definitiva, es como si la Comisión hubiera dispuesto de dos lugares o dos ámbitos de trabajo, uno dentro de la sala y otro en la página web, siendo posibles copartícipes de esa segunda sección todos los ciudadanos del país. Por primera vez en la historia, una Comisión parlamentaria ha contado en su día a día, no sólo con las opiniones de las fuerzas políticas y de los expertos, sino también, y sin ninguna intermediación, con las de todos aquellos que consideraron que tenían algo que decir sobre la materia que en cada momento era objeto de debate”. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. N.º. 812. 27 de diciembre de 1999. Disponible en: <http://www.senado.es/pdf/legis6/senado/bocg/I0812.PDF> p. 3. (21 de noviembre de 2017).

ciudadano y el Parlamento. Sin embargo, como explica Campos Domínguez, en la mayoría de los casos las opiniones vertidas en los foros quedaron “relegadas a meros espacios de desahogo de los ciudadanos, sin una incorporación totalmente efectiva y real en los debates parlamentarios” (2013: 42).

b) Los medios sociales de comunicación

Sin embargo, los foros *online*, en forma de chats de discusión abiertos -fueran moderados o no, o estuvieran centrados sólo en algunos temas- no dejaban de ser primeras aplicaciones del concepto 2.0 de la red.

Una evolución más en el concepto de la web 2.0 han sido los medios sociales de comunicación. Podemos definir los medios de sociales de comunicación como un conjunto de herramientas basadas en internet mediante las que es posible entrar en contacto, coparticipar e interactuar con otros actores en la forma y en momento que convenga.

Estos medios se caracterizan por encontrarse en una plataforma alojada en la *nube* y por su capacidad de consumir, crear y añadir material al contenido ya existente. La principal característica de estos medios no es tanto su funcionamiento en todo tipo de plataformas, como su diseño orientado a la interacción: los usuarios de estas herramientas buscan conversaciones, historias, entretenimiento, pero, sobre todo, un contacto personal.

Podríamos decir que una de las principales claves para entender el potencial de la mayoría de las herramientas de la web 2.0 es saber que no importa tanto lo que la herramienta nos ofrece al principio, como lo que va a terminar de hacer en función de las preferencias que descubra el usuario (Zanoni, 2008).

Existen diversos tipos de medios de comunicación social que se concretan en distintas herramientas. Podemos clasificarlas en:

- Sitios de redes sociales como *Badoo*⁵⁴, *Facebook*⁵⁵, *LinkedIn*⁵⁶, o *Google+*⁵⁷. A través de estas webs se crean perfiles con los que se da a conocer información (su “estado”), se comparten imágenes y vídeos, se intercambian contenidos o se participa en debates. Algunas de estas herramientas incluyen un servicio ubicación geoespacial de manera que en la información que se comparte puede difundirse el lugar en el que uno se encuentra e incluir comentarios y fotografías. Es el caso de *Facebook* o *Foursquare*⁵⁸.
- Blogs, weblogs⁵⁹, bitácoras y foros en línea: los blogs son diarios *online* que se escriben con un estilo informal y se actualizan con mucha

-
- 54 Red social fundada en el año 2006. En marzo de 2015 contaba con 240 millones de usuarios registrados de los cuales 35 millones son usuarios activos. Se encuentra implantada en 180 países, concentrando su mayor actividad en América Latina, España, Italia y Francia.
- 55 La primera red social a nivel mundial cuenta con 1.350 millones de usuarios activos (datos de octubre de 2014).
- 56 *LinkedIn* es una red profesional orientada a negocios cuyo objetivo es poner en relación a los usuarios con el fin de que mantengan la información de contactos de las personas con quienes tienen algún nivel de relación (que denominan “conexión”). Esta “conexión” puede utilizarse de diversos modos: como red de contactos (se construye a través de conexiones directas); para mostrar experiencias laborales y habilidades de trabajo con el fin de mostrar un perfil profesional determinado (se puede mostrar en línea el currículum vitae); para encontrar puestos de trabajo y oportunidades de negocio; para seguir la evolución de las empresas, etc. En marzo de 2013, LinkedIn disponía de más de 200 millones de usuarios registrados, estaba presente en más de 200 países.
- 57 Se trata de la segunda red social en el mundo. Fue creada por Google en junio de 2011 y cuenta con 343 millones de usuarios activos.
- 58 *Foursquare* es una red social basada en servicios de localización que incorpora elementos de juego. A través de esta red se marcan (check-in) lugares específicos donde uno se encuentra y se obtienen puntos “badges” al «descubrir» nuevos lugares. A partir de la información que aportan los usuarios la aplicación -a través de un motor de recomendaciones- sugiere lugares de interés según el perfil y patrón de comportamiento. Así, Foursquare es la suma de tres conceptos: 1) el concepto “móvil” en cuanto que es una aplicación pensada para teléfonos móviles con funcionalidad de ubicación. 2) el concepto “social” al acabar creando una verdadera red social: se comparten experiencias y datos con otros usuarios; y 3) el concepto “local” pues constituye un directorio de lugares de interés a modo de “páginas amarillas.
- 59 “El término *weblog* se le adjudica a John Barrer, quien lo empezó a usar a finales de 1997. Pero fue Peter Merholz el que, dos años después, partió el término en dos jugando con el significado de *we blog* y puso la abreviación en la barra lateral de su bitácora Peterme.com”. (Zanoni, 2008: 47).

frecuencia. Se articulan a través de sitios web administrados por uno o varios autores donde periódicamente publican textos, organizados del más reciente al más antiguo. Generalmente, al final de cada artículo los lectores pueden comentar cada texto y el autor del blog puede darle o no respuesta, de forma que se puede establecer un diálogo o debate. Los blogs tienen un carácter personal y su autor puede administrar el contenido del mismo. El origen de los blogs podemos encontrarlo en foros temáticos que permitían tener conversaciones y debates dedicados a un tema concreto. También encontramos los orígenes de estas herramientas en los sitios web personales en los que se publicaban noticias en forma periódica con fecha y sentido cronológico. Con el tiempo, al desarrollarse herramientas que permitían la publicación de blogs sin requerir un conocimiento técnico el fenómeno se hizo masivo. Los más destacados son Blogger⁶⁰, Tumblr⁶¹ y Wordpress⁶². Existe otro tipo de blogs cuya peculiaridad es que se encuentran alojados en las webs de un medio de comunicación. Se caracterizan por ser más estructurados que un blog diario y, a la vez, no son tan formales como un artículo de prensa publicado en la web. Es el caso de *Comment is Free* del periódico The Guardian.

- Microblogs como Twitter⁶³. Se trata de compartir mensajes breves con un público amplio. Esta información puede clasificarse por tema bajo etiquetas (hashtag). A través de esta red se pueden enviar mensajes de texto plano de corta longitud, con un máximo de 140 caracteres, llamados tuits, que se muestran en la página principal

60 *Blogger* es una herramienta para crear y editar blogs creada en 1999 por la empresa Pyra Labs y adquirida por Google en 2003.

61 *Tumblr* es una herramienta a medio camino entre un blog y una red social. Actualmente cuenta con más de 170 millones de usuarios.

62 *Wordpress* es una herramienta de creación y edición de blogs que utiliza un sistema de gestión de contenido de software libre.

63 *Twitter* es un servicio de microblogging. El “microblogging” permite a sus usuarios enviar y publicar mensajes breves. En marzo de 2007 twitter se convirtió en el nuevo boom de la web 2.0 cuando obtuvo un “Web Award” en la categoría blog durante la conferencia South by Southwest Music, Film and Interactive Conferences and Festivals (SXSW) celebrada en Austin.

del usuario. Los usuarios pueden suscribirse a los tuits de otros usuarios -a esto se le llama “seguir”- y a los usuarios abonados se les llama “seguidores” o *followers* permitiendo a sus usuarios estar en contacto en tiempo real con personas de su interés a través de mensajes breves de texto.

- Sitios web para el intercambio de videos y fotografías: entre otros, se puede mencionar el caso de *Flickr*⁶⁴, *Vimeo*⁶⁵ y *Youtube*⁶⁶.
- Mensajes instantáneos: mensajes breves de textos a través de dispositivos móviles. Es el caso de los SMS o *WhatsApp*.
- “Wikis” y espacios de coparticipación en línea: se trata de textos y documentos elaborados en línea en colaboración por los usuarios. El ejemplo más conocido es *Wikipedia*⁶⁷: una enciclopedia *online*, libre y gratuita elaborada mediante las aportaciones de los propios usuarios. Así, el usuario “consumidor pasivo” se convierte en un usuario “productor” capaz de corregir, modificar, y mejorar el producto.
- Foros, mesas y grupos de debate: son webs temáticas o listas de correo electrónico para el debate que pueden ser públicas o privadas. Como ejemplos tenemos Google Groups o Yahoo Groups.

Con la incorporación de estas herramientas el Parlamento procura resolver la carencia de una verdadera interacción ciudadana. Y como el

64 *Flickr* es un sitio web para compartir fotos personales en una comunidad de usuarios. Esta herramienta permite crear álbumes, hacer comentarios a las fotos, escribir “notas” en cada imagen, ubicarlas en un lugar concreto, etc. También incorpora la posibilidad de etiquetar cada foto con palabras para facilitar su búsqueda.

65 *Vimeo* es una red social creada en 2004 basada en videos. A través de esta plataforma se comparten videos digitales que pueden ser comentados por los usuarios registrados. Una de las peculiaridades de esta herramienta es que no admite contenidos que no hayan sido creados por el usuario dejando fuera anuncios publicitarios y otro tipo de contenidos no propios.

66 *Youtube* es un servicio de alojamiento de videos creado en 2005. A través de esta herramienta se pueden compartir y ver videos de hasta diez minutos de duración.

67 Se denomina así por el término hawaino “wiki” que significa “rápido” y la palabra “pedia” que es educación en griego.

uso de estas herramientas ha ido en progresivo aumento, especialmente a partir de 2004 (Ramos Vielba, 2005), creciendo de forma exponencial (Clarke y Montesino, 2015)⁶⁸ es lógico que, en el afán del Parlamento por hacerse presente entre los ciudadanos, esta aplicación de las TIC, con sus ventajas⁶⁹ y sus inconvenientes⁷⁰, despierte un especial interés. El Informe sobre Parlamento Electrónico de 2012 (Griffith y Casini, 2012) ya destacó esta tendencia de los Parlamentos a entender las posibilidades que ofrecen estas herramientas para revitalizar la relación del Parlamento con los ciudadanos: una tercera parte de los Parlamentos ya estaba presente en estos medios y otra tercera parte tenía previsto en su “agenda TIC” incorporarse. Los datos del Informe de 2016 han confirmado esta tendencia: el crecimiento en el uso de los medios sociales ha sido una de las tendencias distintivas más significativas con respecto a los anteriores informes (Williamson, 2016: 45). Así, tres de cada cinco Parlamentos utilizan medios sociales de comunicación, lo que supone un aumento de un 80% con respecto a los datos de 2012.

Con el fin de orientar a los Parlamentos del mundo en el uso de estas herramientas la UIP, con la participación del Centro Global para TIC en los Parlamentos, publicó en 2013 el documento *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos* (Williamson, 2013). En su prefacio, el Secretario General de la UIP, Anders B. Johnson llama la atención de los Parlamentos acerca de la necesidad de utilizar los medios sociales de comunicación: “no se puede esperar a que la gente acuda al

68 En España, por ejemplo, se ha pasado de un 59% de personas que utilizaban una red social en el año 2009 a un 79% en 2013. Actualmente el 82% de los internautas de entre 18 y 55 años utilizan redes sociales, lo que representa más de 14 millones usuarios en nuestro país.

69 Como principales ventajas podemos destacar que estos medios: crean un espacio para el diálogo; provocan el acercamiento con el público; generan credibilidad y confianza; fomentan una mayor transparencia; ofrecen posibilidades de proyectarse a terceras partes y ganara su apoyo; se distribuyen de forma viral; ventajosa relación coste-eficacia; tienen una mejor comprensión de la opinión pública; se pueden seguir en tiempo real; reducen el tiempo de transmisión de la información; es posible convertirlos en parte esencial de la estrategia de comunicación y en el eje de la participación y la difusión.

70 Como desventajas suelen mencionarse: el diferente estilo y protocolo con otros medios de comunicación; la frecuente falta de autenticidad; la precipitación de las declaraciones; la difusión se puede disparar y descontrolarse con facilidad; la falta de diálogos productivos.

Parlamento; se ha de ir allí adonde ésta se encuentre. (...) las personas están en los medios sociales de comunicación”⁷¹.

Sin embargo, lograr que el Parlamento se haga presente en estos medios no es un proceso automático ni fácil de llevar a cabo. Así como con las herramientas de comunicación mejoradas gracias a las TIC (correo electrónico, sitio web), el Parlamento tan sólo tiene que adaptarse a un medio técnico que amplía o refuerza la comunicación exterior que se quiere establecer, la utilización de los medios sociales de comunicación es mucho más compleja y articulada y requieren una adaptación (y por lo tanto una prevención) mayor. Nos explicamos: al publicar desde un sitio web clásico se mantiene tanto el control de esa información, como de los usuarios que acceden a ese contenido (pues han de estar autorizados y registrados y para ello se establecen los requisitos para participar en esa web). En cambio, en el caso de los medios sociales de comunicación se pierde el control de acceso a la información (la participación es informal y abierta) y las conversaciones se suceden mucho más rápido que en un medio de comunicación convencional. Esto supone un problema para una institución formal como es el Parlamento que debe adaptarse a estos modos de funcionar, poco formales y espontáneos. Como se explica en el documento anteriormente mencionado “la instantaneidad y la percepción de información dan lugar a errores en los medios sociales de comunicación. Sin embargo, también en ellos rigen los protocolos de comunicación y las regulaciones parlamentarias, y el personal que va a utilizar estos medios debe respetarlos cuidadosamente” (Williamson, 2013: 11).

En su aplicación al Parlamento, los medios sociales de comunicación se pueden utilizar con tres fines:

- 1) Información y divulgación: estas herramientas permiten proveer material, información de antecedentes, información general para el público, etc. Por ejemplo, pueden servir para divulgar la información sobre las actividades parlamentarias (como proyectos de ley, mociones, debates, reuniones de comisiones, etc.). A la vez, con un fin divulgador,

71 Williamson (2013: 3).

las redes sociales pueden servir para crear vínculos y asociaciones con la sociedad civil, los grupos empresariales y facilitar el acceso del público al Parlamento.

2) Educación: los medios sociales de comunicación también pueden servir para educar al ciudadano e instruirlo acerca del Parlamento. En este sentido permiten la difusión de actividades, materiales pedagógicos u otros recursos para estudiantes y docentes. Al mismo tiempo, conviene tener en cuenta que los ciudadanos no suelen entender la diferencia entre el Parlamento, los parlamentarios y el Gobierno y no es infrecuente que en sus intervenciones no distinguan los destinatarios, sino que, sin más, expongan y denuncien un problema a resolver. En este aspecto, la interacción que se consigue con estos medios puede suponer un instrumento muy adecuado para explicar a la ciudadanía cómo funciona el proceso legislativo y cómo se organiza el Gobierno y el Parlamento.

3) Interactuación y escucha: aunque es muy frecuente referirse a estas herramientas por sus posibilidades de publicar, compartir y relacionarse conviene recordar su enorme utilidad para escuchar y pulsar el sentir ciudadano sobre las cuestiones que se están tratando en el Parlamento. En este sentido los medios sociales de comunicación sirven para interactuar permitiendo la creación de canales activos de comunicación con los ciudadanos. Como explica Campos Domínguez (2013: 44) “la sucesión vertiginosa de las diferentes herramientas, que centra la atención en las más novedosas, no se traduce necesariamente en un salto cualitativo hacia una conversación real o diálogo efectivo entre representantes y representados. En general, todas estas novedades tecnológicas han seguido a gran distancia del consumo de información e implicación política real, en aras de una verdadera transparencia informativa y participación real de los ciudadanos”.

El reto del Parlamento al utilizar estos medios consiste en mantener una interlocución espontánea y eficaz a la vez que asegurar unos estándares mínimos de formalidad, y una imparcialidad política.

Las principales recomendaciones en este aspecto pueden resumirse en los siguientes puntos:

1) Integrar la responsabilidad de la coordinación de los medios sociales de comunicación en la estructura general de la gestión del Parlamento y en su plan de comunicación. Esto implica definir con claridad el uso interno de estos medios y dar directrices claras al personal de gestión del Parlamento. Se entiende que al representante no se le dan indicaciones sobre el uso de estos medios: los parlamentarios pueden usar estos medios para exponer sus posiciones políticas y ejercer su función representativa como estimen conveniente dentro de los límites de su mandato.

2) Establecer procedimientos en los Parlamentos para:

- Autorizar los sujetos que pueden utilizar los medios sociales en nombre del Parlamento. Se aconseja que el “uso oficial” esté restringido a personas autorizadas previamente que deberán someterse a los códigos de conducta del Parlamento.
- Autorizar la información que estos sujetos autorizados pueden hacer pública. Debido a la velocidad e informalidad de estos medios existe un mayor riesgo de revelar accidentalmente información que no debía ser compartida. Por ello, se aconseja establecer prácticas y conocimientos claros para que el personal que utiliza estos medios sea consciente de qué información puede ser divulgada.
- Dar indicaciones sobre el uso personal de los medios sociales de comunicación. Se trata de evitar la superposición entre el plano personal y el profesional y que las cuentas institucionales de los Parlamentos se utilicen a título personal. Se propone establecer directrices claras para que, en el uso personal de estos medios, el personal del Parlamento se abstenga de participar en actividades que puedan suponer descrédito para el Parlamento, atacar, maltratar o difundir comentarios despectivos u ofensivos de cualquier persona o colectivo, defender ideas a favor de un partido político concreto, o mantener una posición concreta sobre un proyecto de ley o un tema del ámbito parlamentario.

- Fijar normas sobre el uso de los medios sociales de comunicación en la Cámara. Es evidente que son los propios parlamentarios los que deciden la utilización de dispositivos electrónicos que les permiten interactuar a través de estas herramientas. Sin embargo, las normas de funcionamiento interno del Parlamento⁷² pueden -especialmente en las sesiones plenarias- permitir o limitar la utilización de estos dispositivos sin los cuales es imposible utilizar los medios de comunicación social. En el caso de que estas normas permitan y fomenten el uso de estos medios, debe contemplarse la fijación de algunos límites: por ejemplo, evitar difundir vídeos o fotografías de las sesiones que fácilmente pueden ser sacadas de contexto. Desde el punto de vista técnico, los Parlamentos deben contar con una red segura y con capacidad suficiente para el acceso de una cantidad importante de parlamentarios.
- Establecer las herramientas de promoción de los medios sociales de comunicación entre los parlamentarios, así como su capacitación. Como muchos Parlamentos entienden que es positivo que los parlamentarios mantengan una interlocución con los ciudadanos en las redes sociales, se debe apoyar mediante apoyo técnico y formativo el uso de estas herramientas. Así, los Parlamentos pueden proporcionar recursos tanto a los parlamentarios (formación para crear y utilizar cuentas de twitter por ejemplo⁷³), como al público (recursos en la web para acceder y seleccionar los medios sociales más adecuados para hacer un seguimiento de los representantes o para entrar en contacto con ellos⁷⁴), para favorecer el uso de estas herramientas.

72 Como ya vimos al estudiar las herramientas al servicio del representante actualmente el 75% de los Parlamentos permite el uso de tabletas en las sesiones plenarias y el 65% permite la utilización de Smartphone.

73 En la Asamblea Nacional de Afganistán se ayuda a los parlamentarios en la creación y utilización de cuentas de *Facebook* y *Twitter*.

74 Un listado de cuentas de twitter ofrecido por el Parlamento genera más confianza y legitimidad y favorece su uso. El ejemplo más claro es el del Parlamento Europeo (http://www.europarl.europa.eu/external/html/socialmediaataglance/default_es.html) o el del senado de México en el que se facilitan enlaces directos a las páginas de los senadores en Facebook, twitter y youtube (<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/galerias-fotograficas-2012/3976-directorio-de-senadores-redes.html>).

- Planificar la estrategia de la interacción de los medios sociales de comunicación. La utilización por parte del Parlamento de estas herramientas se puede plantear de forma continua (a largo plazo) o en ocasiones concretas (a corto plazo). En el corto plazo se puede centrar en abrir y promover los debates, realizar consultas y otras medidas con el fin de mejorar la calidad y adecuación al sentir de la ciudadanía de una ley o una política concreta. A largo plazo, los medios sociales de comunicación, a través de las respuestas a las propuestas, preguntas y propuestas que recibe, persiguen generar en la ciudadanía una mayor confianza en la institución parlamentaria y en el proceso político. Cada tipo de medio social de comunicación responde de manera distinta dependiendo si se persigue el corto o el largo plazo. Así, sitios web sociales como *Facebook* u *Orkut* sirven para orientar a las personas hacia plataformas de participación y acercar el Parlamento a la ciudadanía, mientras que *Twitter* es más adecuado para difundir eventos concretos en los que los ciudadanos pueden participar.

El Parlamento debe establecer cómo se va a desarrollar la interlocución y escucha con el ciudadano definiendo las condiciones de coordinación del debate en los medios sociales de comunicación. En este sentido, es clave elaborar una política clara y concreta que sirva para coordinar los debates, los presente de forma entendible y accesible, y requiera la aceptación del usuario de una serie de normas de participación. Por lo tanto, se debe definir:

- La modalidad del debate con los ciudadanos. Existen dos modalidades para regular la intervención en los debates: contar con una supervisión previa, es decir, un administrador que aprueba cada mensaje; o realizar una supervisión posterior, lo que implica la retirada de los comentarios que son ofensivos o se salen del tema de discusión.
- Los requisitos para intervenir y su aceptación por parte del ciudadano. En la mayor parte de los casos conviene establecer la obligación de registrarse para poder intervenir. En este registro se aconseja pedir lo mínimo posible (nombre y dirección de

correo electrónico). En el caso de que se utilicen sitios web de redes sociales como Facebook se simplifica esta barrera de acceso al considerarse que el ciudadano interviniente está suficientemente registrado. Otro aspecto relacionado con los requisitos de participación son las condiciones de acceso⁷⁵ y del lenguaje⁷⁶ en el que se puede intervenir en los debates.

- Definir la política de respuestas y la gestión de las discrepancias. El principal reto del Parlamento en la utilización de los medios sociales de comunicación está en conseguir un debate enriquecedor o una conversación fructífera. Esto implica establecer una frecuencia de respuesta⁷⁷ y aportar algunas orientaciones al moderador para que sepa responder de forma adecuada y gestionar las discrepancias. En el Documento “Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos” se proponen un listado de respuestas (formas de proceder) según el tipo de intervención apoyándose en una serie de preguntas que debe plantearse el moderador. Por ejemplo, en el caso de tener una intervención positiva por parte de un ciudadano a una medida (proyecto de ley, propuesta, etc.) del Parlamento, la pregunta a plantearse es si este comentario resulta de utilidad para otras personas. En caso positivo bastaría con reenviar al resto de intervinientes esa intervención. En caso de no ser útil la información, lo que procede es responder en alguna forma a ese ciudadano en cuestión. Se entiende, por tanto, como respuesta al ciudadano, que el Parlamento reenvía su comentario. En el caso de que el ciudadano manifiesta una discrepancia se procede de la misma manera, pero si el comentario no tiene interés no se responde.

75 Se han de contemplar a las personas con discapacidad y prever que los contenidos puedan adaptarse en caracteres grandes, *braille*, lenguaje de signos u otros medios para facilitar su incorporación a las conversaciones.

76 Por ejemplo, en el caso de que en el Parlamento se utilicen dos o más idiomas oficiales conviene establecer cómo se procederá en los medios sociales de comunicación. Los mismos criterios que se aplican para evitar la discriminación por la lengua en el Parlamento deben aplicarse a esas herramientas.

77 El debate perderá interés y acogida en la ciudadanía si no se responde a las demandas ciudadanas. Al mismo tiempo contestar a cada demanda u opinión de manera inmediata exigirá un consumo de recursos de los que el Parlamento no dispone, además de ser poco eficaz.

El listado de respuestas incluye otros tipos de intervención como la pregunta, un comentario humorístico⁷⁸, cómo proceder cuando se aporta información equivocada o incorrecta⁷⁹, cuando se trata de una conducta abusiva⁸⁰, o en la actuación en casos de comentarios negativos o violentos⁸¹.

3. EL EFECTO DE LAS TIC EN LA APERTURA DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA

El avance en la utilización de las TIC en los Parlamentos ha supuesto que sus sistemas internos sean más sólidos y sus procesos más eficientes, ha logrado un mayor acercamiento de la institución a los ciudadanos (una mejor conexión y comunicación) de forma que el Parlamento Digital es un reflejo del mundo que lo rodea.

Podemos resumir los principales hitos de este avance en los siguientes logros:

- 1) Se ha logrado una mayor implicación de los líderes políticos en el establecimiento de unas metas y objetivos para las TIC en el Parlamento⁸². Así, se demuestra que los responsables de organizar y administrar la institución parlamentaria son cada vez más conscientes

78 Si el comentario tiene utilidad se puede compartir. Si no tiene interés se ignora.

79 En caso de contar con la información adecuada (siendo lícito compartirla) se puede responder con los datos correctos. En el caso de que no se tenga la información correcta se ignora el comentario.

80 Una conducta abusiva no es la que disiente sino la que adopta una actitud agresiva, intencionalmente grosera, desafiante o irrespetuosa. En estos casos se sugiere bloquear al interlocutor.

81 En el caso de comentarios aislados se propone ignorar al usuario y no responder. Si estas intervenciones afectan al correcto desarrollo del debate o se ha dado el caso de que otros usuarios se han quejado del comportamiento del interviniente el moderador puede plantearse la posibilidad de bloquearle y no permitirle la participación en el debate.

82 El compromiso de los presidentes de los Parlamentos en fijar unos objetivos en relación a las TIC ha crecido pasando de un 41% 2009 a un 56% en 2012.

de las posibilidades que ofrecen las TIC para mejorar el trabajo del Parlamento y acercarlo a los ciudadanos⁸³.

2) Las TIC han contribuido a mejorar los servicios que el Parlamento ofrece a los representantes, así como su organización interna. Esto ha supuesto la incorporación de herramientas tecnológicas para los legisladores (utilización de computadoras personales, acceso a internet, servicios de intranet, uso de tabletas, teléfonos inteligentes o sistemas de votación electrónica), o la mejora de la infraestructura parlamentaria: se ha mejorado la eficiencia de las operaciones del Parlamento gracias a la aplicación de las TIC a los sistemas de administración de documentos y las bibliotecas parlamentarias. En este aspecto, otros avances significativos han sido la creciente implementación del formato XML y el aumento del número de los Parlamentos que utilizan sistemas para gestionar documentos del pleno y las comisiones.

3) Las TIC han hecho del Parlamento una institución más abierta y accesible a los ciudadanos mejorando su comunicación, principalmente a través de los sitios web. En la Conferencia Mundial sobre el Parlamento electrónico⁸⁴, la primera tendencia que se destacaba era precisamente el avance de los Parlamentos en relación a la transparencia: “cobra cada vez mayor importancia demostrar que el Parlamento es una institución abierta y transparente. Hay cada vez más Parlamentos que traducen este empeño en la práctica, y que ponen la documentación parlamentaria en formato digital al alcance del público, adoptan políticas y prácticas sobre datos abiertos y utilizan estándares como el XML. Esta experiencia debe animar a los Parlamentos que aún no se atreven a transmitir datos que los ciudadanos pueden reutilizar con libertad” (Chungong, 2014: 1). El aumento del número de Parlamentos que vinculan información y

83 La mayoría de los Parlamentos consideran que las principales mejoras que han facilitado las TIC son tres: a) Más información y documentos en el sitio web; b) Mayor capacidad para difundir información y documentos; y c) entrega más oportuna de información y documentos a los legisladores.

84 La Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento Electrónico se celebró bajo el lema “Leciones aprendidas y perspectivas futuras” del 8 al 10 de mayo de 2014 en la Asamblea Nacional de la República de Corea (Seúl).

documentos relevantes a los proyectos de ley, hace que la información legislativa de las web parlamentarias sea más completa, tanto en su calidad como en la cantidad de sus contenidos⁸⁵. Al mismo tiempo, cada vez son más los Parlamentos que transmiten por internet las sesiones (*webcasting*), o que utilizan las redes sociales en su comunicación⁸⁶. También ha aumentado la utilización de TIC por parte de los ciudadanos para comunicarse con el Parlamento.

En resumen, podemos decir que todo este desarrollo tecnológico de herramientas y aplicaciones sobre los Parlamentos ha producido transformaciones importantes en el proceder parlamentario. En este sentido, se puede decir que las TIC han provocado cambios profundos en el entorno operativo y en la cultural institucional de los Parlamentos, hasta el punto de -como se expresa en el Informe mundial de 2016 sobre Parlamento Electrónico- “en la actualidad los Parlamentos están más abiertos y dirigidos al exterior” (Williamson, 2016: 6).

85 En 2012 ha aumentado el porcentaje de Parlamentos que incluían en sus webs contenidos sobre legislación (63%), actividades de sala del plenario (62%), fiscalización y escrutinio (39%), actividades de comisiones (39%), presupuesto y finanzas pública (34%). (Griffith y Casini, 2012: 207).

86 En la Conferencia de 2014 se recoge también la importancia de las redes sociales: “En tercer lugar, en gran medida, la discusión se centró en el empleo de las redes de los medios sociales de comunicación. Sabemos que gana terreno la idea de que los Parlamentos tienen que estar allí donde la población está, y no limitarse a esperar a que la población se acerque a ellos. En la actualidad, la gente está en las redes sociales; ya hemos visto cómo algunos legisladores utilizan los medios sociales como canal fundamental para acercarse a los votantes y para mantenerse en contacto con los ciudadanos una vez se les ha elegido. Hemos visto cómo los Parlamentos aplican este enfoque de red, incluso en países donde el uso de Internet es escaso, pero en los que la mayoría de las personas tienen un teléfono móvil. Obviamente, sigue habiendo muchos problemas asociados con el empleo de las redes de medios sociales. Los parlamentarios han aludido al tiempo que supone mantener una conversación interactiva, y a la forma negativa y abusiva en que pueden utilizarse los medios sociales. Creo que seguimos aprendiendo, de modo individual y colectivo, cómo utilizar los medios sociales con eficacia en el escenario político, y las repercusiones de los medios sociales en la participación política de los ciudadanos” (Chungong, 2014: 3).

CAPÍTULO III

LA TRANSPARENCIA EN EL
PARLAMENTO ABIERTO

A continuación, pasaremos a estudiar los tres principios del Gobierno Abierto y su aplicación al Parlamento. Si en los años recientes la incorporación de las TIC a la vida política, ha traído el concepto de Gobierno Abierto y, en consecuencia, la aplicación a la vida pública del principio de participación (el afán de conseguir una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos), el de transparencia (una forma de gobernar que haga transparente todas las actuaciones de los organismos públicos y se reconozca el derecho al acceso de la información), y el de colaboración (la incorporación de formas de trabajo colaborativo que permiten las tecnologías en la administración pública), resultaría sensato abordar la influencia de la tecnología en el Parlamento estudiando la aplicación de estos principios a las funciones parlamentarias.

Al estudiar las aplicaciones tecnológicas se percibe cómo, tanto su desarrollo como sus objetivos están basados en la lógica del ciudadano. Las TIC no irrumpen sobre un Parlamento cercano a la sociedad y que busca con la tecnología mejorar esa comunicación lograda y consolidada con la ciudadanía, sino como una oportunidad para renovar un Parlamento en crisis y para, entre otras mejoras, acercarlo a los ciudadanos. Por lo tanto, en la aplicación tecnológica que vamos a estudiar, está muy presente la lógica del ciudadano y cómo éste se aproxima al Parlamento.

Como resulta obvio, no existe una correlación directa entre principios y funciones, por lo que, a la complementariedad necesaria entre los tres principios ya clásicos, que suelen presentarse acompañados, se une el impacto de uno o más principios en las funciones parlamentarias. Por poner un ejemplo, la influencia de las TIC en la función legislativa implica introducir elementos de participación ciudadana, mejoras en las herramientas del representante, utilización de trabajo colaborativo y una mayor

transparencia del proceso legislativo. Y estos elementos relacionados con el principio de transparencia y de participación pueden ser aplicados también a la función de control.

1. EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y SU INCORPORACIÓN A LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS

El Gobierno Abierto constituye el eje articulador para mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas a través de las TIC, y los pilares que lo configuran son la transparencia y apertura, la participación y la colaboración⁸⁷. Estos tres principios, son, por lo tanto, las tres expresiones de cómo las TIC afectan al funcionamiento de las instituciones democráticas.

De entre estos tres principios, sin duda la transparencia es el que reviste más importancia, en cuanto que el acceso a la información implica hacer abiertas y accesibles las instituciones, y permite que la participación y la colaboración actúen (Gascó-Hernández, 2014: 16). Es lógico este razonamiento: sin información disponible para los ciudadanos no es posible ni la deliberación ni la participación, por lo que podemos decir junto con otros autores como Christmas (2011), Lindsted y Naurin (2010), o Meijer (2009) que la transparencia informativa es la base de esta incorporación de las TIC a la forma de gobernar que se ha denominado *Open Government*.

En los últimos años, muchos autores han contribuido a la delimitación conceptual de la transparencia como principio de actuación de las instituciones democráticas. Podemos destacar a Montargil (2010), que intenta definir la transparencia como principio del Gobierno Abierto desde las

87 Éstos son los tres grandes principios y valores del Gobierno Abierto como destaca la Administración Obama en su apuesta por el *Open Government* que realizó en 2009.

mejoras que supone sobre el Gobierno Electrónico⁸⁸, o a Silcok (2001), que plantea seis fases en el desarrollo de ésta en el *Open Government*⁸⁹.

Desde otra perspectiva, otros autores han destacado los beneficios de la aplicación de la transparencia. En primer lugar, la transparencia mejora la gestión interna de las administraciones públicas. Si los gestores públicos tienen la obligación de proporcionar información a la sociedad de manera clara, sencilla, accesible, entendible y proactiva, es evidente que también cuentan con esa información para conocer los resultados de sus acciones. Junto a esto, una mejor evaluación de las políticas públicas es uno de los resultados más claros de la transparencia.

88 En primer lugar, considera que la oferta de la transparencia informativa del Gobierno Abierto es más amplia que la del *e-government* pues abarca desde un primer nivel de presentación, hasta el pleno desarrollo del Gobierno Abierto, superando los niveles de asimilación de los servicios, reforma y reformulación de los mismos, propios del Gobierno Electrónico. En segundo lugar, esta mayor amplitud en la transparencia se da también en la relación de los ciudadanos con el Gobierno: gracias a los servicios que ofrece el Gobierno Abierto se pasa de la no interacción a la plena integración pues los servicios electrónicos, las transacciones telemáticas y otros procedimientos “tecnificados” por el *e-government* se ponen al servicio de los ciudadanos y permiten la participación en los procesos de los Gobiernos. En tercer lugar, este autor considera que las TIC, si pretenden ser operativas, deben incidir en la gestión de los procesos, la integración, la racionalización y la transformación.

89 La primera fase consistiría en que los Gobiernos crean sus propias páginas web en las que vuelcan la información sobre su gestión y ofertan servicios a los ciudadanos: es la fase de la publicación y difusión de la información. En la segunda fase los Gobiernos ofrecen a los ciudadanos la interacción mediante transacciones de información y datos entre los ciudadanos y la administración. La tercera fase sería la implantación de la “ventanilla única”: una sola puerta de entrada para realizar cualquier procedimiento o enviar y recibir información. La cuarta fase es la personalización de estos portales mediante la implantación de herramientas que se acercan más a las preferencias que los ciudadanos han manifestado. La quinta fase consiste en la agrupación de servicios comunes a través de un portal gubernamental de usos múltiples con el objeto de hacer desaparecer los distintos departamentos y que sólo figure el Gobierno como interlocutor único. La sexta fase es la integración de la tecnología para cerrar la brecha entre el *front office* (es un término que traducido literalmente significa: “oficina de delante” y que se utiliza para explicar el conjunto de estructuras de una organización que gestionan la interacción con el cliente; aplicado a la administración pública es la oficina para las relaciones con el público) y el *back office* (el término se utiliza para denominar el conjunto de actividades necesarias para la obtención de un servicio que no tienen que no tienen contacto directo con el administrado: por ejemplo labores informáticas, procesos de comunicación, recursos humanos, contabilidad y otros servicios de la administración, etc) de las administraciones gubernamentales para alcanzar la plena transparencia informativa.

Por otro lado, la transparencia ayuda a contrarrestar el sistema de “pesos y contrapesos” (*check and balances*) entre el poder ejecutivo y el poder legislativo⁹⁰. Como explica Alli Aranguren (2010) la gestión transparente es vulnerable a la crítica y al desprestigio de los agentes públicos por incrementar el conocimiento, pero menos dañosa que su falta, que levanta suspicacias y sospechas adicionales a la ineficiencia, favorables a la consideración de un abuso de poder interesado por motivos inconfesables o, sencillamente, porque oculta prácticas de corrupción o favoritismo. Junto a su papel limitador del abuso o la corrupción, explica Castel Gayán (2013), la transparencia es una herramienta de cambio en la gestión pública, pues al establecer la rendición de cuentas promueve el reequilibrio en las relaciones de poder y una mayor eficiencia en las políticas públicas al generar una competencia entre servidores públicos.

La transparencia no es, sin más, compartir con todo quien lo solicite una información pública⁹¹, ni de manera proactiva informar de cualquier asunto⁹². Si decíamos antes que el Gobierno Abierto transforma la manera de gobernar, la transparencia como pilar constitutivo del *Open Government* va

90 Suele ser frecuente que se usen mayorías absolutas para bloquear una comisión de investigación, por ejemplo, o imponer nombramientos de personas afines en órganos de control (desnaturalizando la misión del propio órgano) o gobernando a través de decretos leyes. Gracias a la transparencia estas actuaciones se muestran en el escaparate público con más facilidad y tiene un mayor coste político para el que los realiza. En segundo lugar, la transparencia genera confianza en la ciudadanía pues ofrece el conocimiento directo sobre los procedimientos y sus decisiones.

91 El acceso a la información pública permite a cualquier ciudadano obtener, mediante solicitud previa, la información pública sin necesidad de invocar motivo. Por este principio se establece que la información de los asuntos públicos (la que manejan las administraciones y distintos entes públicos) pertenece a los ciudadanos y es un activo al servicio de la sociedad. Conviene explicar, sin embargo, que este derecho de acceso a la información pública no es una novedad del Gobierno Abierto: no estamos ante un nuevo valor político demandado por la aparición de las TIC. La aportación principal del Gobierno Abierto a este derecho es que lo hace efectivo gracias a las TIC y su aplicación a la vida democrática. El alcance y rapidez con que las TIC ponen al servicio de los ciudadanos la información de los asuntos públicos, transforma la manera de gobernar: el cambio va más allá de lo procedimental, suponiendo un verdadero cambio organizativo. Para los gestores públicos no es lo mismo decidir siendo conscientes de que el control y la rendición de cuentas de las políticas que van a aplicar van a estar sometidas a control público de manera casi instantánea.

92 La transparencia activa, en cambio es una obligación de proporcionar aquella información de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite.

más allá de ser una administración “abierta y disponible a la búsqueda de datos”: la información de los asuntos públicos⁹³ ha de darse y compararse de una determinada manera. Para que la información sea realmente transparente ésta ha de ser clara⁹⁴, actualizada, objetiva, veraz, de calidad y -como aporta Cunill Grau (2006)- relevante, accesible y exigible.

La accesibilidad supone establecer el conjunto de requisitos que garantizan que todas las personas puedan ejercer sus derechos de acceso a la información pública en igualdad de condiciones⁹⁵. Este libre acceso a la información se configura como un elemento clave que conviene establecer normativamente. El medio a través del cual se hace llegar la información a los ciudadanos debe ser sencillo: ha de estar estructurado y sistematizado⁹⁶. Como la administración tiene capacidad para ofrecer información en gran cantidad, es conveniente que la legislación establezca las condiciones en

93 Por “información pública” nos referimos a los datos que maneja la administración bien tengan una relevancia económica o política.

94 Por claridad se entiende que la información tiene que hacerse de forma comprensible para los ciudadanos de manera que se eviten los tecnicismos, o las complicaciones técnicas o conceptuales. Lo que se persigue, más que una expresión técnica exacta, es la comprensión efectiva por parte del ciudadano. La claridad también implica la capacidad de transformar la información en conocimiento. En este sentido las TIC ofrecen servicios para almacenar la información y acceder de forma rápida y segura.

95 En España estas condiciones y requisitos mínimos se regulan en la ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos a la que nos hemos referido anteriormente. También se regulan las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad en el Real Decreto Real Decreto 1494/2007 de 12 de noviembre. Este decreto establece unos requisitos mínimos para accesibilidad basándose en los criterios de la Iniciativa de Accesibilidad a la Web (*Web Accessibility Initiative*) del Consorcio Mundial de la Web (*WorldWide Web Consortium*). En función de dichas pautas, la Iniciativa de Accesibilidad a la Web determina tres niveles de accesibilidad: básico, medio y alto, que se conocen como niveles A, AA o doble A y AAA o triple A. Estas pautas se incorporan a España a través de la Norma UNE 139803:2004, que establece tres niveles de prioridades. De esta manera se especifica el grado de accesibilidad para las páginas de internet de las administraciones pública estableciendo como nivel mínimo el cumplimiento de las prioridades 1 y 2 de la Norma UNE 139803:2004; Real Decreto 1494/2007, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre las condiciones básicas para el acceso de las personas con discapacidad a las tecnologías, productos y servicios relacionados con la sociedad de la información y medios de comunicación social.

96 Son imprescindibles las herramientas que faciliten buscar esta información de manera eficaz. No se exige a las Administraciones Públicas que desarrolle las herramientas para convertir la información en bruto en información útil: en los últimos años la iniciativa privada ha realizado esta tarea de manera más eficiente.

que se traslada esta información. Se traicionaría la naturaleza propia del Gobierno Abierto si el acceso a la información fuera en “bruto”, sin afán de facilitar el acceso a los datos relevantes o, por lo menos, facilitando la búsqueda mediante herramientas de catalogación o índices⁹⁷.

A esta demanda de una información accesible y estructurada responde el movimiento que promueve la utilización del *Open Data*. El concepto *Open Data* hace referencia a la expresión en inglés que significa “datos abiertos”. Es el movimiento que persigue la apertura pública de datos (de la información de los asuntos públicos). Así, se entiende que son datos abiertos (*Open Data*) aquellos que pueden ser libremente utilizados, reutilizados y redistribuidos por cualquier persona. Esta apertura de los datos se ha de realizar según la forma expresada en la filosofía *Open Data*⁹⁸. *Open Data* hace referencia a la apertura de procesos y el uso de redes sociales y plataformas de participación ciudadana (*Open Action*): con el objeto de facilitar la participación de la ciudadanía en las decisiones del Gobierno y la colaboración en el proceso de formulación de políticas y ejecución de políticas públicas (Guemes y Ramírez Alujas, 2012). Se entiende que éstas deben tener como objetivos fundamentales la apertura y acceso a bases de datos del Gobierno para que la ciudadanía tenga un mejor conocimiento de la actividad del sector público, facilite la creación de productos y servicios de información de valor añadido, y favorezca la competencia del mercado. La legislación relacionada con el *Open Data* debe garantizar la fiabilidad de los datos, determinar el tipo de licencia bajo el que deben distribuirse esos datos, establecer criterios de prioridad, etc.

97 Un ejemplo concreto de cómo estructurar la información y hacerla accesible es la obligatoriedad legal de tener un punto de acceso único, con un depósito centralizado de los datos y documentos necesarios.

98 Un dato es considerado abierto cuando existen tres condiciones: 1) Disponibilidad y acceso: el dato tiene que estar disponible en la Internet (*online*), integralmente, sin limitaciones de acceso. 2) Reutilización y redistribución: el dato tiene que ser ofrecido en condiciones y en un formato conveniente, que permitan su reutilización, combinación con conjuntos de datos de diferentes orígenes, su difusión y redistribución. Esto significa que los datos deben ser preferiblemente procesables por máquinas, en formato no-propietario, y no cubierto por licencias que puedan limitar su uso. 3) Participación universal: el dato tiene que estar disponible sin limitaciones de uso, todos deben poder usar, reutilizar y redistribuir la información, sin discriminación con las áreas de actuación, personas o grupos. (Open Knowledge Foundation) Disponible en: <https://okfn.org/opendata/> (21 de noviembre de 2017).

El argumento principal del movimiento *Open Data* (Peled, 2013: 188) es que los Gobiernos son los depositarios y custodios de la información, y que ésta pertenece al público. Para una correcta política de *Open Data* se plantean los siguientes procesos:

1) Selección de datos: como las administraciones públicas manejan una gran cantidad de información es esencial que, para que ésta se transforme en conocimiento, en primer lugar, se identifique y se establezcan prioridades sobre su contenido (análisis de los datos) y, en segundo lugar, seleccionar sus fuentes (verificar su fiabilidad, revisar su actualización, entre otros procesos).

2) Extracción de datos: cuando se han seleccionado los datos y verificado las fuentes se procede a su extracción. En este proceso se pueden distinguir dos tipos de datos: los que originariamente han sido generados digitalmente y los que han sido generados en formato físico (en este último caso es necesario un proceso de digitalización).

3) Catalogación de datos: este proceso consiste en el tratamiento de la información para que esté sistematizada y accesible. La catalogación supone “limpiar” e indexar la información para que ésta se encuentre disponible en un formato asequible al usuario. Supone la utilización de “metadatos”⁹⁹ que simplifican y ordenan el acceso a la información. Hay estructuras de metadatos diferentes en función del tipo de información que se trate¹⁰⁰.

99 Uno de los principales estándares para crear estructuras de metadatos es la norma ISO/IEC 11179 “Metadata Registry Standard” que establece algunas reglas de creación de los metadatos de gestión documental.

100 Para la información de tipo documental se usa la norma UNE-ISO 23081-1 y la norma UNE-ISO 23081-2; Para la información de tipo geográfico se utiliza la norma ISO 19115:2003 denominada “Geographical Information Metadata” que proporciona una guía sobre la identificación, extensión, calidad, modelo espacial y temporal, referencia espacial y distribución de datos geográficos digitales; para la información relacionada con la identificación y descripción se utiliza un modelo de metadatos Dublin Core, propuesto por Dublin Core Metadata Initiative (www.dublincore.org); por último la información relacionada con los recursos digitales educativos se utiliza un estándar abierto e internacionalmente reconocido para la descripción de “objetos de aprendizaje”: IEEE 1484.12.1:2002. Para imágenes se utiliza el modelo de metadatos EXIF (Exchangeable Image File Format) o XMP (Adobe’s Extensible Metadata Platform). Para archivos de audio se utiliza el modelo de metadatos BWF (Broadcast Wave Format).

4) Almacenamiento de datos: es la utilización de tecnologías de *Big Data*¹⁰¹ para poder utilizar racional y eficazmente la ingente cantidad de información de que se dispone.

5) Búsqueda de datos: se trata del principal proceso para transformar la información en conocimiento útil. Para la búsqueda de datos se utilizan los llamados lenguajes de recuperación¹⁰², la “web semántica” (Castells, 2003)¹⁰³, o motores de búsqueda que utilizan las redes sociales.

6) Generación de conocimiento: es el proceso por el cual la Administración usa y analiza los datos para su propia gestión. Para conseguir generar conocimiento los datos han de ser enriquecidos mediante tecnologías de *Linked Data*¹⁰⁴ que permitan relacionar contenidos. También se utilizan tecnologías de *Data Mining*¹⁰⁵ (minería de datos).

7) Herramientas de presentación y consulta: son los medios que hacen asequible y “amigable” el acceso a la información. Estas tecnologías

101 *Big Data* es un término que hace referencia a volúmenes de datos cuyo tamaño excede las capacidades de gestión y procesamiento en un tiempo aceptable. El concepto no sólo hace referencia a la dimensión y tamaño de la información sino también a la velocidad en su tratamiento y actualización.

102 Los “lenguajes de recuperación” están orientados a la extracción de la información relacionada mediante técnicas de “linked data”. Los lenguajes de recuperación más utilizados son: RDQL (RDF Data Query Language), desarrollado por HP y cedido al World Wide Web Consortium; SPARQL; XQuery; OWL (lenguaje de ontologías Web).

103 “La web semántica es un área pujante en la confluencia de la Inteligencia Artificial y las tecnologías web que propone introducir descripciones explícitas sobre el significado de los recursos, para permitir que las propias máquinas tengan un nivel de comprensión de la web suficiente como para hacerse cargo de una parte, la más costosa, rutinaria, o físicamente inabarcable, del trabajo que actualmente realizan manualmente los usuarios que navegan e interactúan con la web” (Castells, 2003).

104 *Linked Data* es el conjunto de prácticas en la publicación de información en la web que hace posible generar conocimiento a través de la conexión con otros datos que no estaban previamente relacionados.

105 *Data Mining* significa “minería de datos”: posibilita el conocimiento “oculto” entre una gran cantidad de información. El proceso de *Data Mining* tiene seis fases: 1) comprensión del negocio: establecimiento de los requisitos de la Administración en el tratamiento de su propia información; 2) Comprensión de los datos: análisis de la información evaluando su calidad y estableciendo primeras relaciones entre los datos; 3) Preparación de los datos: selección, limpieza y unificación de formatos; 4) Modelado: selecciona la técnica de modelado más adecuada para los objetivos que se persigue; 5) Evaluación del modelo: valoración de los resultados obtenidos en función del modelado escogido; 6) Implementación: implantación del modelado a la información.

persiguen la fácil utilización y acceso de la información ya estructurada. Estas herramientas han de adaptarse a las necesidades de los usuarios y por lo tanto están en permanente actualización. Nos referimos a los formatos de presentación de la información, el acceso a través de diversos canales, la disponibilidad en distintos idiomas y la inclusión de mecanismos para personas con discapacidad.

8) Protección de datos y seguridad: el último proceso es conseguir una exhaustiva protección de los datos para garantizar la privacidad de los ciudadanos. En este proceso intervienen las tecnologías que permiten automatizar los controles y las limitaciones de uso en función del perfil de los usuarios.

La petición por parte de las organizaciones de la sociedad civil de que los Gobiernos implanten sistemas de *Open Data* no ha hecho más que crecer en los últimos años. Un ejemplo de esta demanda hacia los Gobiernos son las *Conferencias Internacionales de Datos Abiertos (International Open Government Data Conference: IODC)*. Estos encuentros pretenden fomentar una mayor conciencia en todos los Gobiernos y organismos internacionales acerca del impacto que tiene la puesta en marcha de estrategias eficaces de Datos Abiertos¹⁰⁶. En su tercera edición, en 2015¹⁰⁷, se anunció el inicio de un proceso de consulta global para la creación de una *Carta Internacional sobre Datos Abiertos*¹⁰⁸. Este documento pretende servir de base para que los Gobiernos puedan sumarse al movimiento *Open Data* y encuentren algunas referencias concretas que les ayuden a tomar medidas para abrir sus datos. Así, se proponen en el documento cinco principios: 1) establecer la

106 En estos eventos se reúne a la comunidad mundial para debatir y estudiar el futuro del *Open Data* y trabaja de forma conjunta las experiencias obtenidas de las las iniciativas de datos abiertos entre los diferentes Gobiernos, a la vez que se establece un diálogo con otros sectores de la industria, expertos y profesionales. Las dos primeras Conferencias se celebraron en Washington, la tercera en Ottawa (Canadá).

107 Se celebró en Ottawa (Canadá) el 29 y 30 de mayo de 2015. Participaron más de 1.000 expertos de todo el mundo, procedentes de distintas áreas de Gobierno y de la sociedad civil. <http://opendatacon.org/> (21 de noviembre de 2017).

108 Esta iniciativa es promovida por el Gobierno de México, el de Uruguay, la Fundación Avina, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) y la Organización de Estados Americanos (OEA). <http://opendatacharter.net/> (21 de noviembre de 2017).

apertura por defecto¹⁰⁹; 2) principio de calidad y cantidad¹¹⁰; 3) principio de accesibilidad y usabilidad¹¹¹; 4) principio de fortalecimiento democrático y mejora de la gestión pública¹¹²; y 5) principio de colaboración para el desarrollo y la innovación¹¹³. La cuarta edición del IODC se celebró en Madrid en octubre de 2016 con el objetivo de consolidar la colaboración entre la comunidad internacional para el desarrollo de recursos globales comunes que faciliten la implantación del *Open Data*¹¹⁴.

2. LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

La doctrina del Gobierno Abierto va más allá de una mera tecnificación de procedimientos, llegando a producir un cambio en la forma de gobernar.

109 Si toda la información de los Gobiernos es relevante para la sociedad, estos datos deben ser abiertos por defecto, lo que significa que estén disponibles sin necesidad de aprobación específica. Esto implica abrir por defecto no sólo la información del Gobierno, sino también aquellos datos generados por organizaciones o empresas privadas que desarrollan servicios públicos. Se hace necesario, por tanto, disponer de las capacidades y herramientas que permitan la reutilización de la información, así como de los cambios normativos que regulen las excepciones a la apertura, y la seguridad y protección de los datos.

110 Este principio hace referencia a la publicación de datos sin valor (inflación de datos), que debe corregirse mediante procesos de consulta entre Gobiernos, ciudadanos y empresas que ayuden a identificar la demanda real de datos. Los datos publicados tienen que estar en el formato adecuado que permitan su reutilización. Junto a esto también se propone que se haga pública la documentación sobre el origen y estructura de los datos.

111 Los datos deben servir para que ciudadanos, sociedad civil, sector privado y Gobiernos puedan tomar decisiones con una mayor y mejor información. Por tanto, la información debe ser accesible y utilizable por todos estos sectores.

112 La apertura de datos debe servir para fomentar el acercamiento entre gobernantes y gobernados. El análisis del impacto de las políticas de datos abiertos debe hacerse con una mínima regularidad para asegurar que las herramientas de *Open Data* contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

113 El potencial del *Open Data* debe servir para facilitar el crecimiento de los países de escasos recursos o con altos niveles de pobreza y para lograr un desarrollo sostenible. Para que el *Open Data* tenga más eficacia conviene concretar alianzas multisectoriales entre Gobiernos, sociedad civil, sector privado y universidades, tanto locales como internacionales que permitan identificar áreas donde los datos puedan agregar mayor valor y generar las capacidades necesarias para que los datos puedan ser reutilizados en cada uno de los sectores.

114 La Cuarta Conferencia Interacional de Datos Abiertos IODC 16 se celebró en Madrid los días 6 y 7 de octubre de 2016. <http://opendatacon.org/iocd16/que-es-iocd/?lang=es> (21 de noviembre de 2017).

De la misma manera, la aplicación de la transparencia en el ámbito parlamentario supone un nuevo criterio de modernidad política y una medida sobre la evolución de la democracia y, por lo tanto, un cambio relevante en la institución parlamentaria. Al estudiar su aplicación al Parlamento, autores como Martínez Santa María (2011) o Visedo Mazón (2015) otorgan tal importancia a la transparencia en el momento actual, que llegan a decir que forma parte de los principios democráticos, al mismo nivel que la libertad de expresión o el derecho de participación política.

Por lo tanto, no es aventurado afirmar que la transparencia parlamentaria es algo más que una serie de procedimientos o un conjunto de normas procesos o conductas que, sin más, definen como bien de dominio público la información generada por el Parlamento: no estamos ante la mera aplicación de un principio que modifica algunos procedimientos, sino ante un cambio de mayores dimensiones para el Parlamento. Como ya hemos explicado, en su aplicación al Parlamento la transparencia supone “una base sólida para que, gracias a las nuevas tecnologías, se puedan implementar procesos de participación ciudadana (...) Transparencia, comunicación directa y participación no son elementos aislados sino claramente vinculados entre sí, que deben integrarse, además, en la vida del Parlamento” (Rubio Núñez, 2011: 5). Como se puede observar, transparencia, participación y colaboración son principios que se interconectan y relacionan continuamente, por lo que es fácil confundir sus ya de por sí difusas fronteras. Esta permeabilidad de los conceptos y de los principios con los que trabajamos dificulta la exposición ordenada a la hora de intentar determinar la influencia tecnológica en las funciones parlamentarias, pues continuamente hay que hacer referencia a su interconexión y dependencia¹¹⁵.

115 Cuando estudiemos el principio de participación en las funciones del Parlamento se verá cómo las herramientas de participación digital no son posibles sin transparencia. De igual manera, también explicaremos que una forma de asegurar la eficacia de las contribuciones ciudadanas, y de la rendición de cuentas ante la sociedad, es garantizar que todo ese proceso de participación es transparente. Por su parte, la colaboración en el ámbito parlamentario es posible gracias al acceso a la información y la apertura que permiten la transparencia, además de, como es lógico, a la propia posibilidad de participar. Además, en la propia elaboración legislativa, las TIC permiten incorporar, como forma de participación, herramientas propias del principio de colaboración.

A) Transparencia y principio de publicidad de los actos parlamentarios

En el ámbito parlamentario, la transparencia está relacionada con el derecho de los ciudadanos a la “buena administración”¹¹⁶ e íntimamente vinculado con la rendición de cuentas. Sin embargo, la influencia más importante y más relevante de la transparencia en el Parlamento tiene que ver con la publicidad de sus actos. Como dirá Llop Ribalta (2012: 70) implantar una política de la transparencia en el Parlamento supone incorporar los cambios necesarios en los procedimientos y en la organización, con el fin de dotar de contenido sustantivo al principio de publicidad (Merino, 2005: 78).

Si desde la perspectiva de cualquier órgano público la transparencia implica una doble obligación (por un lado, facilitar el acceso a la información y por otro publicitarla de oficio), es lógico que las mismas razones se apliquen al Parlamento como institución que encarna la soberanía popular. Máxime si, como es el caso, en el funcionamiento del Parlamento la publicidad es esencial (Schmitt, 1996; Bentham, 1991: 71) o, en expresión de De Vega (1985: 45), uno de los principios en los que descansa el “espíritu del parlamentarismo”.

El principio de publicidad parlamentaria era un concepto desconocido hasta los procesos revolucionarios franceses del siglo XVIII. En la historia política y constitucional inglesa se protegía a los diputados de los monarcas y de los electores prohibiendo la entrada del público en el Parlamento, o impidiendo cualquier publicación sobre éste. En 1681

116 El derecho a una “buena administración” cuenta con enorme respaldo en el ámbito europeo. A estos efectos podemos mencionar el artículo 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea que dice lo siguiente: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente; el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones”. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 18 de diciembre de 2000. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf (21 de noviembre de 2017).

la Cámara de los Comunes empezó a incorporar la lógica que tenía el hecho de que los representados se enteraran de qué es lo que hacían sus representantes. Sin embargo, hasta la Constitución francesa de 1791 no se “constitucionaliza” el principio de publicidad, cuando se establece que las deliberaciones se hagan públicas o que se levante actas de las sesiones. La publicidad parlamentaria así concebida estaba llamada a cumplir, en primer lugar, una función educativa (los ciudadanos tendrían capacidad para saber qué pasaba en el país). En segundo lugar, suponía una forma de controlar la posible arbitrariedad del Parlamento. En tercer lugar, esta publicidad perseguía el acercamiento entre los representantes y los representados.

La forma clásica del principio de publicidad parlamentaria, por lo tanto, consistía en la elaboración de un boletín, el diario de sesiones, las actas, la presencia del público en las tribunas, el acceso de los medios de comunicación, etc. Con respecto a este último aspecto, en la medida en que el Parlamento tomaba conciencia de la importancia e influencia de los medios de comunicación en la vida política, fue aumentando su relación e interlocución con periodistas y comunicadores.

B) Aspectos específicos de la aplicación del principio de transparencia en el ámbito parlamentario

Los avances en las TIC han hecho que esta publicidad sea mayor gracias a Internet¹¹⁷. Pero la incidencia de las TIC no se ha limitado a ampliar la difusión de esta información parlamentaria. Las nuevas exigencias sociales van más allá de la información y la publicidad. Por eso, la transparencia en el Parlamento de la Sociedad de la Información implica algo más que recoger el principio de publicidad. En este sentido, que el Parlamento sea transparente significa que sus deliberaciones (decisiones, trabajos, trámites y procedimientos) están abiertas al público. Desde esta perspectiva los cambios sociales y políticos que propician las TIC traslada a los Parlamentos la necesidad de facilitar información y servicios *online*,

117 Nos referimos a la posibilidad de establecer de forma *online* canales parlamentarios, la creación de webs de los Parlamentos, retransmisión en directo de las sesiones, la cesión de señal desde el propio Parlamento a otros medios de comunicación, etc.

y que éstos contenidos sean accesibles y usables, a la vez que permitan a los ciudadanos comunicarse con los representantes.

Al enumerar las características del Parlamento Abierto destacamos las dos manifestaciones que, en nuestra opinión (Rubio Núñez, 2011), tiene la transparencia en los Parlamentos: la *activa* (que supone la puesta a disposición del ciudadano de la información a través de diversos medios) y la *pasiva* (por la que el ciudadano puede solicitar la información que considere oportuna, existiendo la obligación de responder a dicha solicitud).

Dentro de la transparencia *pasiva* en los Parlamentos podemos mencionar las medidas que facilitan la labor de los medios de comunicación que informan acerca de la labor del Parlamento. Entre estas medidas podemos destacar las siguientes: el acceso de los medios de comunicación a la labor parlamentaria (y en concreto a las comisiones¹¹⁸), la adopción de leyes que garantizan la libertad de información¹¹⁹ y de expresión (Beetham, 2006: 49)¹²⁰, o la normativa sobre los medios de comunicación¹²¹.

118 La apertura al público y a los medios de comunicación de las comisiones de trabajo de los Parlamentos es una medida lógica si se quiere lograr que las asambleas de representantes cobren protagonismo en el centro del sistema político de una democracia.

119 La libertad de información otorga a los ciudadanos el acceso a la información de los organismos públicos (este derecho a buscar información es distinto de la obligación de los poderes públicos de publicar y facilitar el acceso a determinada información). Actualmente, más de 50 países han promulgado legislación al respecto.

120 La libertad de expresión presupone la de información y es su culminación pues se concreta en el derecho de comunicar esos datos y de publicarla libremente. Las restricciones a la libertad de expresión están sometidas a tres condiciones: a) que estén establecidas por ley; b) que tales restricciones resulten necesarias en una sociedad democrática como, por ejemplo, la protección de la seguridad nacional o la buena reputación de otros; y c) que sean proporcionadas a los fines que se persiguen.

121 Para regular las relaciones entre los medios de comunicación y el Parlamento existe un marco normativo en el que se abordan cuestiones de propiedad y control, por un lado, y de contenido de la información por otro lado. Sobre la propiedad y control se pretende garantizar la pluralidad y diversidad de la información sobre el Parlamento. Esta diversidad se puede ver amenazada por el posible control del Gobierno de los medios de comunicación o de un monopolio u oligopolio. Para evitar estos peligros, en algunos Parlamentos cuentan con la existencia de un órgano reglamentario independiente que puede limitar las concentraciones de capital y de participaciones en las empresas propietarias de estos medios, o que supervisa que no haya injerencias gubernamentales en estos medios.

En lo que respecta a la transparencia activa, podemos mencionar las distintas estrategias adoptadas por los Parlamentos para informar y dar a conocer al público su labor con el fin de fomentar el interés y la participación ciudadana. La mayoría de los Parlamentos han ido definiendo una estrategia de comunicación con el fin de educar e informar a los ciudadanos que abarcan diversos medios: radio, televisión, internet, publicaciones, centros de información o iniciativas educativas específicas sobre el Parlamento. Dentro de estas medidas de transparencia activa podemos mencionar las siguientes: los sitios web de los Parlamentos, la creación de centros especializados de información sobre el Parlamento¹²², o las campañas de sensibilización¹²³ y, en especial, las dirigidas a los jóvenes¹²⁴.

Por lo tanto, esta comunicación de los Parlamentos hacia el ciudadano va más allá de una mera difusión de información. A la hora de aplicar el principio de transparencia en el ámbito parlamentario podemos analizar tres aspectos esenciales: 1) cómo se produce la personalización de la información (con el fin de dar cabida a todos actores implicados en el Parlamento); 2) cómo se generan los contenidos (conviene recordar que la transparencia implica publicar información que aporte valor); y 3) cómo se

122 En muchos Parlamentos, y en sus propias instalaciones, se han puesto en marcha centros de información para organizar visitas individuales y de grupo. Es el caso de la Cámara de Diputados de Italia que en mayo de 2005 comenzó un centro en el que todos los días en que hay actividad parlamentaria se pueden seguir las deliberaciones a través de unas salas multimedia. En otros países es frecuente organizar jornadas de puertas abiertas

123 Se trata de programas de divulgación e información que pretenden “llevar el Parlamento al pueblo”. Por ejemplo, en Suecia el Parlamento, con la colaboración de bibliotecas municipales, instaló “sucursales” en tres ciudades (Goteborg, Mamo y Sundvall). En estas *sucursales*, a través de equipos multimedia, se podían conectar con el Parlamento sueco (Riksdag) para seguir las deliberaciones e incluso los diputados de cada una de esas regiones podían utilizar estos medios para reunirse con los ciudadanos y conversar con ellos. También se puede mencionar el programa “Parlamento móvil” de Botswana (dispositivo móvil que informa de la labor del Parlamento) o el caso de Sudáfrica en el que la segunda cámara (Consejo Nacional de las Provincias) celebra sus sesiones en una provincia diferente durante una semana al año. (Beetham, 2006: 64-65).

124 Es corriente encontrar en muchos Parlamentos un interés especial en formar a los jóvenes acerca del funcionamiento de la institución parlamentaria. Así, en algunos países se integra en los programas escolares contenidos específicos sobre los Parlamentos. Se da el caso también de un sitio web sobre el Parlamento específico para escolares de 13 a 15 años (es el caso de Islandia). Incluso se han utilizado juegos electrónicos como instrumentos didácticos sobre el Parlamento. Otra línea para despertar el interés de la juventud en el Parlamento es a través de la promoción de visitas escolares a través de programas desarrollados en el propio Parlamento.

consigue un verdadero diálogo (una efectiva comunicación bidireccional representante-representado).

El Parlamento, así, ejerce en primer lugar una misión educadora al elaborar la información de forma que sea inteligible, teniendo en cuenta que los ciudadanos no están familiarizados con el funcionamiento parlamentario. Es decir, la información debe ofrecerse según el principio de *informability*¹²⁵ que significa que tiene que ser accesible para el público más amplio posible (incluyendo a las personas con bajos niveles de escolaridad, dificultad de aprendizaje o alguna discapacidad sensorial). Por lo tanto, para que un Parlamento funcione con verdadera transparencia no basta con publicar una determinada información. El verdadero afán de apertura de la institución parlamentaria pasa por determinar bien sus públicos potenciales y adaptar sus estructuras, diseños, procesos y personal a los intereses y necesidades que requieran los ciudadanos. La transparencia parlamentaria implica, así, adaptar los contenidos para que no sean entendibles únicamente por expertos en procedimientos legislativos (Rubio Núñez, 2013: 404)¹²⁶. Los protagonistas en las páginas web parlamentarias deben ser los ciudadanos, que no conocen de leyes y que se quieren involucrar en la política de igual manera que lo hacen en otras actividades: sin solemnidades, horarios o tiempos especiales. Junto a esto, con el fin de llegar mejor al perfil del ciudadano medio convendrá utilizar formatos de audio, vídeos, tutoriales infográficos, formatos multimedia, etc. Esto requerirá también utilizar un vocabulario más cercano que destaque las ideas esenciales de una medida o una decisión y sepa explicar su relevancia y sus consecuencias prácticas. En este sentido, la transparencia parlamentaria no consiste en convertirse en un “taquígrafo” o en un boletín oficial de

125 El término *informability* tiene una difícil traducción al castellano. Fue acuñado por el Central Office of Information (COI) de Londres.

126 “Podemos decir que hasta el momento los Parlamentos han ofrecido información interesante para aquellos que ya estaban interesados, pero no han acertado al tratar de llegar a los que no lo están. Las webs parlamentarias siguen siendo webs de y para expertos, dejando de lado a los que deberían ser sus protagonistas, los ciudadanos. Ciudadanos de clase media (tecnológicamente hablando) para los que la tecnología pasa desapercibida, valorando sólo si pueden encontrar de manera sencilla aquello que están buscando. Ciudadanos que quieren involucrarse en política, con las reglas con las que se involucran en otras actividades, sin solemnidades, sin tiempos especiales para ello. pero que, pese a su lejanía al mundo parlamentario, no se sienten atraídos por páginas vacías, más cercanas a la propaganda que a la información”.

las cámaras vía *online* y accesible en mayor medida ahora gracias a la tecnología. Esta adaptación a la forma de pensar del público, que por otra parte hacen siempre los partidos políticos al dirigirse a su electorado, resultará esencial para que el Parlamento ocupe el papel que le corresponde en el Siglo XXI. En un contexto en el que los grupos parlamentarios han asumido el protagonismo, y la institución se ha convertido en un mero recipiente sin vida propia, es preciso reivindicar el papel de la institución parlamentaria, y la confianza de los grupos para otorgar a las cámaras verdadera autonomía en sus labores de comunicación. Si aplicar la transparencia es adaptar y personalizar la información pensando en el destinatario, en la generación de estos contenidos se debe procurar su reelaboración, información y situación en un contexto que sea entendible por los ciudadanos.

Otro aspecto de la transparencia parlamentaria que hemos de tener en cuenta es la apertura a otros actores en la publicación de la información. De esta manera se logra una mayor personalización si esos actores son los mismos que la distribuyen. Esta descentralización en la personalización de la información parlamentaria puede hacerse a través de actores externos (que podrán reelaborar la información en función de sus peculiares intereses y los de su comunidad de usuarios), o por medio de actores del propio Parlamento (sin responsabilidad directa en la difusión de la información).

También conviene tener en cuenta los tiempos informativos. Quizá es éste uno de los cambios comunicativos más importantes de la Sociedad de la Información: el tiempo de respuesta debe ser prácticamente inmediato pues ya no depende de la publicación en el periódico del día siguiente, ni de la emisión del telediario. El retraso en la respuesta puede ser determinante y condicionar el papel del Parlamento actor político y social de relevancia. Así, el manejo de los tiempos y el valor de la formación determinarán si la institución parlamentaria es un referente informativo. Gutiérrez Rubí expresa con acierto una parte de esta idea habla de la necesidad de “no organizarse con el horario de la institución, sino con el horario de la sociedad” (2013: 376).

Parece claro al avanzar en el estudio de la transparencia parlamentaria que uno de sus elementos clave a la hora de generar contenidos propios

y servir de fuentes de contenidos son las webs parlamentarias. Este mismo autor (Gutiérrez Rubí, 2012) señalaba cómo la actuación de los Parlamentos en la red suele cumplir con las expectativas de recoger de manera fidedigna lo que ocurre en las cámaras. Sin embargo, no deben quedarse ahí. Las webs parlamentarias deben actuar como plataformas abiertas y permitir que los distintos actores intervengan, añadan contenidos específicos, sirvan de base para una comunicación basada en el diálogo y que destaquen por su capacidad de escucha activa a la ciudadanía. Esto no es incompatible con mantener una información mínima sobre la actuación del Parlamento sin la cual no sería posible servir de plataforma abierta.

Por último, en tercer lugar, uno de los aspectos que debe perseguir la transparencia parlamentaria es facilitar un auténtico diálogo. En el documento *Directrices para sitios web parlamentarios* (Williamson, 2013) se destaca la necesidad de que la comunicación parlamentaria procure generar espacios de diálogo aprovechando las posibilidades tecnológicas que las TIC ofrecen: “En la era de la sociedad de la información, más y más ciudadanos esperan poder comunicarse con sus representantes y recibir algún tipo de reconocimiento o respuesta. Cada vez hay más y mejores técnicas para facilitar el diálogo, lo cual puede generar mayores responsabilidades para los Parlamentos y los legisladores”.

Podemos concluir, por lo tanto, que para que un Parlamento sea transparente no basta con transmitir información a la ciudadanía, sino que ésta ha de representar un valor añadido en el sentido de que esté bien transmitida, actualizada, bien organizada, accesible, adaptada al usuario y relevante. La aportación principal del principio de transparencia sobre la institución parlamentaria no consiste exclusivamente en multiplicar o difundir con mayor facilidad (a través de las TIC) información parlamentaria de interés, sino que ésta sea “oportuna, precisa y exhaustiva”, a la vez que “fácil de entender y utilizar” (Williamson, 2013: 9).

C) Los principios de la Transparencia Parlamentaria

Una vez estudiadas las características específicas de la aplicación de la transparencia sobre la institución parlamentaria podemos establecer los principios

que conforman su implantación en los Parlamentos. Es necesario a estos efectos mencionar la “Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria” (Williamson, 2013: 9) que se dio a conocer en septiembre de 2012 y que recoge 44 puntos que establecen los principios que debe seguir un Parlamento que aspira a ser transparente. Además de constituir una base práctica de revisión para que los Parlamentos orienten sus esfuerzos por lograr la transparencia, este documento pretende servir también para el diálogo entre Parlamentos y organizaciones de monitorización parlamentaria.

Los cuatro principios de este documento están enunciados de la siguiente manera: en primer lugar, la “promoción de una cultura de la transparencia”, en segundo lugar “transparentar la información parlamentaria”, en tercer lugar “facilitar el acceso a la información parlamentaria”, y en cuarto y último lugar “permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria”. Veamos brevemente algunas características de cada uno de ellos.

El primer principio constituye un genérico compromiso de promover una cultura de la transparencia. Se parte de la idea esencial de que la información parlamentaria es propiedad de los ciudadanos: la información no pertenece a la institución parlamentaria, sino al conjunto de los ciudadanos, que deben estar capacitados para utilizarla y publicarla: “la información parlamentaria pertenece al público, los ciudadanos deben poder reutilizar y volver a publicar la información parlamentaria, en su totalidad o en parte” (Williamson, 2013: 2). Como consecuencia de este principio de propiedad pública de la información parlamentaria, los Parlamentos deben promover la cultura de la transparencia a través de la legislación, la supervisión y la educación cívica. Junto a esto, se propone el reconocimiento del derecho y el deber de la sociedad civil, los medios de comunicación, y la ciudadanía en general para controlar y monitorear la actividad del Parlamento y de los propios parlamentarios. Esto significa que el Parlamento debe asumir el derecho de la sociedad civil de ejercer un control sobre la institución parlamentaria. Así, al determinar el alcance de la declaración se especifica que “para habilitar una cultura de transparencia parlamentaria, el Parlamento debe adoptar medidas para asegurar la participación ciudadana inclusiva y una sociedad libre, permitir el control parlamentario eficaz y proteger vigorosamente estos derechos a través de su función de supervisión” (Williamson, 2013).

Al mismo tiempo, el Parlamento debe proporcionar información completa, exacta y de manera oportuna (en tiempo real como regla general). Además, se recoge el compromiso de los firmantes de elaborar las leyes y los procedimientos internos para promover un entorno propicio para la protección del derecho a la información y la igualdad de oportunidades para la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en el proceso de creación de las leyes.

El segundo principio denominado “transparentar la información parlamentaria” tiene que ver con la transparencia activa (Williamson, 2013: ii)¹²⁷ que hemos analizado en páginas anteriores. De forma proactiva el Parlamento debe publicar información sobre las funciones parlamentarias, los representantes, el personal del Parlamento y la administración parlamentaria, la agenda de sesiones, y los informes realizados o proveídos, las actas de las deliberaciones y otros aspectos sobre la actividad parlamentaria.

El tercer principio hace referencia a garantizar el acceso a la información anteriormente referida a través de diversos canales: acceso físico, transmisiones en vivo, el propio de los medios de comunicación, la utilización de un lenguaje sencillo, asegurar la utilización de varios idiomas, etc.

Por último, el cuarto principio se refiere a permitir el acceso electrónico y por lo tanto a cuestiones como la utilización de formatos abiertos, facilitar las descargas, los mecanismos de búsqueda fáciles y estables, el correcto mantenimiento de las webs parlamentarias, etc.

Resulta claro que gracias a las TIC los Parlamentos tienen la ocasión de reivindicarse y “esto requiere garantizar la calidad de la información que proporciona el Parlamento en sus distintos canales que deberá ser actualizada, relevante, adaptada a los distintos usuarios, bien transmitida, accesible, bien organizada, además de proporcionarse de manera proactiva, allí donde están los ciudadanos” (Rubio Núñez, 2013: 409). Este

127 “El Parlamento debe adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y revisará estas políticas periódicamente para aprovechar las buenas prácticas que vayan emergiendo”.

documento constituye un adecuado y útil resumen de medidas aplicables a los Parlamentos para facilitar que esa información logre una mayor transparencia y participación de los ciudadanos.

3. LA PROGRESIVA INCORPORACIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARLAMENTOS

Analizadas las características específicas que tiene la transparencia en el ámbito parlamentario, corresponde ahora estudiar las principales aplicaciones que se han realizado hasta la fecha bien por parte de los Parlamentos¹²⁸, bien por parte de iniciativas nacidas en el seno de la sociedad civil. En la aplicación de la transparencia que aportan las TIC sobre la institución parlamentaria se puede distinguir entre las que son puestas en marcha por los propios Parlamentos y que están, por lo tanto, “institucionalizadas” (o amparadas en una normativa específica de transparencia), y las que son iniciativas de la sociedad civil.

En las primeras se presupone una voluntad de las autoridades parlamentarias de abrir el Parlamento a los ciudadanos y suelen estar recogidas en normativas y reglamentos de funcionamiento de los Parlamentos. Las segundas suelen, por un lado, reclamar esta voluntad en los Parlamentos que no han dado un primer paso hacia la apertura y, por otro, asegurarse que los Parlamentos que lo hacen cumplen con unos mínimos y no se quedan en una mera declaración de intenciones.

A) La aplicación “institucional” de la transparencia en el ámbito parlamentario

Dentro de las herramientas de transparencia *institucionales* podemos distinguir entre tres tipos: las iniciativas de *Open Data* parlamentario, los portales de transparencia y la regulación del derecho al acceso a la información parlamentaria. Se trata de tres formas de incorporar elementos de transparencia a la institución parlamentaria que conviene no confundir entre

128 Se ofrece al lector una tabla-resumen de estas herramientas y su referencia bibliográfica al final de estas páginas.

sí. Nos explicamos: contar con un portal de transparencia no implica necesariamente que estemos ante un sistema de *Open Data* parlamentario (porque los datos no se publican en un formato abierto), o, de la misma manera, podemos encontrarnos con una regulación del derecho de acceso a la información que no incorpora la obligatoriedad de contar con un portal de transparencia. A continuación, haremos una breve descripción de cada una de las formas de transparencia institucionales con el fin de explicarlo con más detalle.

a) *Open Data* parlamentario

Páginas atrás hemos explicado la importancia del “movimiento” de Datos Abiertos (*Open Data*) para mejorar la transparencia de las instituciones. Se valora como un avance significativo en la apertura de las instituciones el hecho de que la información que se ponga al acceso del público, esté en un formato de datos abiertos.

Muchos Parlamentos han incorporado los principios del movimiento de datos abiertos a su funcionamiento en lo que se ha denominado “*Open Data* parlamentario”. Papaoli y Gouscous (2013) realizan un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO¹²⁹) en la aplicación del *Open Data* al ámbito parlamentario. Como fortalezas destacan la importancia de que el Parlamento se “abra” compartiendo su información, la publicación de aspectos desconocidos del trabajo de los parlamentarios, y el fomento de la interacción entre representantes y representados. Como debilidades, el *Open Data* parlamentario ha de resolver el problema de la complejidad de la información legislativa, difícilmente entendible por un público amplio, especialmente en el caso de las leyes que incluyen conceptos técnicos y terminología legal complicada. Junto a este problema se refieren a la oportunidad que supone la apertura de los datos parlamentarios para que la actividad y trayectoria del Parlamento se haga más pública y más evidente para los ciudadanos y, por lo tanto, más cercana, ayudando al fortalecimiento de la democracia. Por último, como amenaza para implantar el *Open Data* en el Parlamento destacan

129 Proviene de las siglas en inglés “SWOT”: *Strengths, Weaknesses, Opportunities* y *Threats*. En español: “Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades”.

las dificultades a la hora de determinar qué datos se hacen públicos y los responsables de tomar esa decisión.

En definitiva, que el Parlamento “abra” sus datos significa que éstos se encuentran disponibles en un formato abierto que respeta determinados requisitos técnicos y que permite su combinación, reutilización y difusión. Como ya estudiamos, para que se cumplan los requisitos del *Open Data*, la información debe estar recogida en un formato interoperable. Esto implica que el formato utilizado permita la reutilización de la información para cualquier fin, como el desarrollo de nuevos análisis o la creación de aplicaciones *online*.

Conviene no confundir el *Open Data* parlamentario con otras formas o requisitos que implican una actuación de transparencia como advierten autores como Belbis (2013). Por ejemplo, una web parlamentaria que contenga mucha información en archivos en formato “pdf” no se considera una iniciativa de *Open Data* al no permitir ese formato la interoperabilidad y reutilización de estos datos. El hecho de que los datos de los Parlamentos se faciliten en un formato *reprocesable* tiene importancia en la medida en que permite incrementar el capital social de conocimiento de otros beneficiarios como empresas, universidades y organismos de la sociedad civil. Como veremos más adelante al estudiar cómo afecta la colaboración en el Parlamento Abierto, la apertura de datos parlamentarios es un paso necesario para lograr el trabajo conjunto entre el sector público y el privado.

Existen muchos ejemplos de *Open Data* parlamentario, entre los que conviene destacar la iniciativa que puso en marcha el **Congreso de los Estados Unidos**, o las que han llevado a cabo los Parlamentos de países como **Suecia**, o **Noruega**.

También destacan sobre las anteriores las aplicaciones de *Open Data* parlamentario del Reino Unido, Escocia, o el Senado Italiano que explicaremos brevemente. En el caso del **Parlamento Británico** se ha creado una plataforma que publica los datos del Parlamento en formato abierto permitiendo un completo acceso y reutilización de la información. Aunque la mayor parte de estos datos ya eran públicos antes de que existiera esta herramienta, ahora se exponen de una manera más asequible para

el usuario, y en un formato¹³⁰ que permite una mejor búsqueda, además de, como ya hemos dicho, la posibilidad de ser reutilizados por parte de los usuarios.

En el caso del **Senado italiano**, la Cámara Alta ha creado un portal específico que sirve como punto de acceso directo a los datos de la Cámara y que constituye la referencia para investigadores, periodistas, y ciudadanos, sobre la información de lo que se propone, debate y vota en la Cámara. La web contiene actualizaciones diarias de información en un formato abierto¹³¹ sobre los aspectos políticos e institucionales del Senado (los proyectos de ley y su proceso, el voto electrónico de la Cámara, los comités, o los grupos parlamentarios).

Por último, podemos destacar la herramienta de *Open Data* del **Parlamento de Escocia**. A través de la plataforma se puede acceder a información en el formato de datos abiertos de la actividad parlamentaria habitual (mociones y preguntas, orden del día de las comisiones y las cámaras, peticiones e informes solicitados, etc.). También se puede acceder a datos sobre los miembros del Parlamento (información de contacto, declaración de bienes y de intereses, etc.).

b) Los portales de transparencia

Los portales de transparencia son los instrumentos más utilizados por las instituciones para presentar la información que se pone a disposición del público. En el caso de muchos Parlamentos esta herramienta se presenta como una opción de navegación denominada como “portal de transparencia”. En otros Parlamentos, en cambio, se incluye dentro de la propia web una página dedicada a la transparencia que contiene información sobre la actividad parlamentaria.

130 Entre estos formatos se incluyen ATOM, RDF, XML, JSON, REST, Dublín Core y RDF.

131 Se pueden realizar consultas a través de un lenguaje de búsqueda con los criterios de valoración SPARQL (lenguaje estándar W3C para la consulta de datos RDR: Resource Description Framework) con el fin de facilitar su conexión con otras fuentes de datos estructurados.

En el año 2000 la UIP¹³² estableció unas pautas y recomendaciones sobre los contenidos de las páginas web de los Parlamentos (Unión Interparlamentaria, 2000)¹³³. En este documento estableció una serie de elementos mínimos que las webs parlamentarias debían contemplar y que podían resumirse en tres aspectos: 1) información sobre la propia institución: información general sobre la estructura del Parlamento; sistema electoral y grupos políticos; procesos y documentos legislativos; el presidente y los vicepresidentes; miembros del Parlamento; órganos parlamentarios y publicaciones; 2) elementos que fomentan la participación ciudadana en la vida parlamentaria. A este respecto se pueden considerar dos formas de interacción: una activa en la que el ciudadano toma contacto con las Cámaras y expresa sus ideas o formula sus consultas, y otra pasiva que consiste en que el usuario recibe información sobre el desarrollo parlamentario; y 3) las herramientas que favorecen el acceso a la información deben contar con un sistema de navegación de uso sencillo y proporcionar la información de la forma más fácil posible. Además, se establece la información necesaria que debe contener la web: dirección de contacto del webmaster (necesaria tanto para hacer consultas sobre la web -si una página no carga o si lo hace mal, si no se localiza determinada información-, como para sugerir innovaciones tanto en su contenido como en la presentación), aplicaciones de búsqueda dentro de la web (mapa y buscador interno), menús y guías de navegación que permitan al usuario ir de unas páginas a otras sin perder el hilo de su camino, (es decir, que exista la posibilidad de retroceder a la página de inicio directamente sin recurrir al propio icono del navegador o que se mantenga siempre un menú en el mismo sitio para poder acudir a él cuando se quiera cambiar de sección), preguntas frecuentes, lengua (se recomienda que además de la lengua oficial del país se ofrezca la información en otra ampliamente conocida¹³⁴, como el inglés), accesibilidad (que las páginas se puedan descargar fácilmente con navegadores de versiones anteriores, que no contengan elementos como marcos, imágenes o sonidos que ralenticen el proceso de

132 En ese momento (abril de 2000) el 57% de los Parlamentos nacionales disponía de página web, un total de 101 países.

133 Disponible en: www.ipu.org/cntr-e/web.pdf

134 La UIP aconseja que las comunidades bilingües reflejen esta característica disponiendo toda la información en ambas lenguas.

visualización de la información) y actualización (de forma frecuente deben actualizarse los contenidos cambiantes; además debe figurar la fecha de la última actualización de cada página).

En el año 2009 se realizó una revisión de estas directrices con el objetivo de actualizarlas a las nuevas herramientas tecnológicas, reforzar la dimensión de participación e interacción entre la sociedad y el Parlamento y favorecer una cultura de mayor transparencia, apertura y responsabilidad. El producto de esta revisión fue el documento “Directrices para Sitios Web Parlamentarios” (Williamson, 2013). Este documento analiza el contenido y la estructura de los sitios web parlamentarios atendiendo a cuatro áreas: 1) la información general sobre el Parlamento; 2) información específica sobre el trabajo legislativo, de fiscalización y de presupuesto del Parlamento, así como de las actividades de las sesiones plenarias y las comisiones; 3) herramientas para búsqueda de información; y 4) la usabilidad y accesibilidad del sitio.

Por último, también nos sirve como referencia el documento de 2010 de la ECPRD (Conferencia Europea de Presidentes de Parlamentos) denominado *The Hague Rules for parliamentary websites*. Las conocidas como “Reglas de La Haya” recogen los elementos mínimos¹³⁵ que debe tener una página web parlamentaria.

135 Estos elementos mínimos son: una introducción y una presentación del Parlamento; una información completa sobre las personas que componen el Parlamento y la labor que allí desempeñan (parlamentarios, órganos de Gobierno, administración); un acceso íntegro y sin restricciones a toda la documentación publicada; disponibilidad de múltiples canales de acceso incluyendo los motores de búsqueda, *streaming*, difusión por redes sociales, servicios de alerta y plataformas móviles; múltiples métodos de comunicación con los ciudadanos; y que el diseño permita que sea un sitio web comprensible, usable y accesible. Se entiende que un sitio web parlamentario cumple con esos contenidos si tiene o permite: 1) la capacidad de los ciudadanos para hacer una pregunta, registrar una opinión y recibir una respuesta oportuna de un parlamentario o de la oficina parlamentaria; 2) el texto completo de todos los documentos públicos; 3) un motor de búsqueda para acceder al estado de las iniciativas legislativas en tramitación o que ya han sido tramitadas; 4) un registro de las votaciones; 5) emisión en directo de las sesiones, con vinculación a los órdenes del día; 6) acceso al presupuesto del Parlamento; 7) una explicación de la historia, el papel y las responsabilidades del Parlamento; 8) pleno cumplimiento de los estándares de accesibilidad; 9) información, procedimientos y documentos diseñados para involucrar a los jóvenes; 10) información sobre el trabajo de los parlamentarios y su estatus (sueldos, régimen de protección social, etc.); 11) una explicación de la historia, el papel y responsabilidades del Parlamento; 12) todos los documentos elaborados de acuerdo a estándares abiertos y accesibles a través de cualquier lugar.

En resumen, basándonos en estos documentos, los portales de transparencia son aquellas herramientas que los Parlamentos realizan a través de sus páginas web y en los que la información se estructura a través de cuatro niveles. El primero es el relativo a la información sobre el Parlamento: sobre los parlamentarios y los grupos parlamentarios por un lado (funciones, retribuciones, declaraciones de bienes y actividades, indemnizaciones, régimen de protección social y aseguramiento, correos electrónicos, agendas, subvenciones a los grupos parlamentarios, relación nominal y retribuciones percibidas por el personal de confianza, retribuciones de los asistentes), y, por otro lado, sobre la organización, planificación y organización del patrimonio de la institución parlamentaria (organigrama, relación nominal y retribuciones del personal directivo, relaciones de puestos de trabajo, resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad, oferta pública de empleo, procesos selectivos, planes y programas anuales).

El segundo nivel de la información son los datos con relevancia jurídica. Dentro de este ámbito tenemos la información sobre el funcionamiento de los órganos parlamentarios (normativa, informes, notas o dictámenes, respuestas a consultas planteadas por particulares) y la información sobre la actividad parlamentaria (apertura del registro general, consulta de expediente electrónico, textos de las enmiendas *in voce*, actas y acuerdos de las reuniones de los órganos de las cámaras, bases de datos de precedentes, votaciones de pleno y comisión, información sobre cumplimiento de mociones, emisiones en vídeo, oficina presupuestaria, documentos que acompañan a los proyectos de ley).

El tercer nivel se refiere a las relaciones con los ciudadanos. La web debe contener un buscador, un mapa de la web, ser accesible y reutilizable, etc. Se ha de contar también con una adecuada información y atención al ciudadano (correo de atención al ciudadano, contacto con la oficina de atención). Por último, conviene que haya información sobre participación ciudadana (formas de participación si las hubiera, acceso a las direcciones de los parlamentarios en redes sociales, etc.).

El último nivel es la información económica, financiera y presupuestaria. El Parlamento debe ser transparente en todo lo referente a su funcionamiento económico y presupuestario. Esto supone que estén disponibles

los presupuestos del Parlamento, las liquidaciones, convenios, relación de bienes inmuebles, importes de los viajes internacionales, becas y premios. También deben ser accesibles los documentos e información relativos a las contrataciones de servicios del Parlamento, lo que supone publicar todos los contratos con su objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación y el procedimiento, las actas de las mesas de contratación, el porcentaje en volumen presupuestario de los contratos adjudicados, número de vehículos oficiales, etc.

Podemos destacar algunos ejemplos de iniciativas de transparencia que han puesto en marcha algunos Parlamentos (las referencias de cada herramienta se encuentran en una tabla-resumen al final de estas páginas):

- Portal de transparencia de la Comisión Europea que también es utilizado por el Parlamento Europeo. Planteado como una “ventana al mundo de las instituciones europeas”, el portal persigue garantizar que los ciudadanos europeos puedan acceder a la información relativa acerca de cómo las instituciones europeas toman las decisiones, quiénes participan en su elaboración, qué entidades reciben financiación del presupuesto y en base a qué documentos se basa la preparación y la adopción de los actos legislativos¹³⁶. Para el logro de estos objetivos el portal pone a disposición de público además del acceso a la legislación y otros documentos de interés, información sobre los beneficiarios de los fondos de la Unión Europea, sobre los comités consultivos¹³⁷ y los

136 “Los ciudadanos europeos tienen derecho a saber cómo preparan esas decisiones las instituciones europeas, quién participa en su elaboración, quién recibe financiación del presupuesto de la UE y en qué documentos se basan la preparación y la adopción de los actos legislativos. También tienen derecho a acceder a esos documentos y a manifestar su opinión, ya sea directa o indirectamente, a través de los intermediarios que les representan”. http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm. (26 de octubre de 2017).

137 “En muchos casos, para aplicar la normativa de la UE, la Comisión cuenta con la ayuda de comités compuestos por representantes de los Estados miembros. Este registro recoge información y documentos de referencia relacionados con el trabajo de los comités, incluidos los documentos remitidos al Parlamento Europeo a efectos de información o control (...). Los documentos recogidos en el registro permiten seguir las distintas etapas de una medida de ejecución durante todo su ciclo de vida. Pueden encontrarse la base jurídica y las normas de procedimiento de los comités. El expediente de cada reunión contiene las actas y los documentos de consulta”. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=es> (26 de octubre de 2017).

grupos de expertos¹³⁸. El Portal incluye como novedad un “Registro de Transparencia” que aporta información sobre qué intereses están representados a nivel europeo, quién representa esos intereses y con qué presupuesto. Se trata de un sistema voluntario, apoyado por una herramienta pública interactiva, creada por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea para añadir transparencia al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, proporcionando a los ciudadanos y las personas que trabajan en las instituciones, información acerca de las organizaciones que participan en la elaboración y aplicación de las políticas europeas (Martín Granados, 2013). Por medio de este registro se publica la inscripción de la organización que representan los intereses y la actualización de sus datos¹³⁹, que son básicamente una explicación de quién representa esos intereses, en nombre de quién y con qué presupuesto. A través del registro se puede acceder a mecanismos de alerta y denuncia para que cualquier ciudadano pueda hacer una investigación administrativa sobre la información del registro, o de las posibles infracciones.

- “About the House” (Australia): en esta página se incluye un resumen de los temas en debate en la *House of Representatives*. El servicio permite profundizar en cada asunto a través de vínculos a sitios web en los que se ofrece información adicional. Los ciudadanos, además, pueden suscribirse a un servicio de información sobre las leyes que se aprueban y descargarlas en formato pdf.

138 Se trata de un registro que persigue ofrecer una visión global de las entidades consultivas que asisten a la Comisión Europea en la preparación de las propuestas legislativas y actos delegados, la aplicación de la legislación y políticas, etc. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm> (26 de octubre de 2017).

139 Las entidades que se someten al registro de la transparencia se clasifican en las siguientes categorías: 1) Consultorías profesionales, bufetes de abogados y consultores que trabajan por cuenta propia; 2) Grupos de presión dentro de las empresas profesionales y comerciales; 3) Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales y similares; 4) Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación; 5) Organizaciones que representan a las iglesias y las comunidades religiosas; y 6) Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, así como otros organismos públicos o mixtos. Disponible en: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (26 de octubre de 2017).

- **Historial de Consultas Atendidas (México):** en la Cámara de Diputados Mexicana se mantiene el historial de las consultas atendidas y se puede acceder a informes anuales y semestrales de transparencia. Se trata de una web que hace accesible la transparencia pasiva: las solicitudes de información recibidas y las respuestas que ha dado el Parlamento.
- **Página del Comisionado de Acceso a la Información (Canadá):** el Comisionado de Acceso a la Información es un organismo independiente integrado en el Parlamento de Canadá que realiza informes anuales y boletines trimestrales sobre sus actividades: tramitación, gestión y respuesta de las solicitudes de información. A través de la página, de igual manera que en el caso anterior, se puede acceder a los informes y boletines que se han trasladado a la Cámara.
- **Informes de gestión anual de los Congresistas (Perú):** a través de esta página se puede acceder al informe público que, al final de cada año, presentan los congresistas. Este informe contiene: 1) las iniciativas legislativas de las que es autor; 2) los procedimientos de control político que han llevado a cabo; 3) el trabajo efectuado en las comisiones; 4) los viajes al exterior en representación del Congreso o en ejercicio de sus funciones parlamentarias; y 5) cualquier otra información que se considere relevante.
- **“Zabalik”:** se trata de un sistema de avisos personalizado sobre los temas de interés del Parlamento Vasco (España). A través de las TIC (servicio de alertas, suscripción, información parlamentaria en datos abiertos) se ofrecen contenidos de forma personalizada: en función del interés concreto que tiene el ciudadano. La suscripción puede realizarse a través de dos modalidades: a) asuntos relativos a temas genéricos de interés escogidos de entre de una lista que se ofrece; y b) asuntos concretos que se escogen dentro de la lista de asuntos más recientes que se han presentado para su debate. Una vez realizada la suscripción se recibe por correo electrónico, en un solo envío semanal, la relación de todos los asuntos de su interés que se están tramitando.

- “Research Briefings” (Escocia): el Parlamento escocés incluye dentro de su herramienta de acceso a la tramitación de las leyes un apartado denominado “Research Briefings” en el que ponen a disposición de los parlamentarios, la sociedad civil y el público en general, un dossier informativo sobre los antecedentes de la ley y el fondo del asunto que está siendo sometido a regulación.
- “It’s your parliament”: herramienta del Parlamento Europeo que permite el acceso al registro de los votos de los representantes. Permite realizar comparaciones entre los distintos grupos políticos.
- Boletín Parlamento Virtual peruano informa: a través de la suscripción *online* a un boletín semanalmente se informa al usuario de las actividades y eventos que se realizan en el Congreso, tanto en Lima como en el resto de regiones del país, se da cuenta del trabajo parlamentario para esa semana (agendas del Pleno del Congreso y de la Comisión Permanente, temas aprobados en dichas sesiones, etc). En la misma comunicación se aportan los accesos directos a los textos de los dictámenes y los proyectos de ley presentados en el Congreso.

c) Derecho de acceso a la información parlamentaria

La regulación del derecho de acceso a la información parlamentaria supone establecer los mecanismos a través de los cuales se pueden solicitar estos datos y la respuesta que el Parlamento debe dar. Se trata, por lo tanto, de la regulación de la transparencia pasiva, es decir, establecer los requisitos para que el Parlamento responda a las demandas de información. Esta regulación puede realizarse bien desde un enfoque general (contando con una ley de acceso a la información pública que afecta al resto de organismos del Estado) o desde un enfoque sectorial (se aplica únicamente a sectores o áreas de intervención específica). Éste último es el planteamiento utilizado con el Parlamento: una normativa específica sobre el libre acceso a la información parlamentaria.

Podemos establecer los siguientes elementos mínimos que debe regular esta normativa:

1) Establecer que el Parlamento sea un sujeto obligado o sujeto pasivo (a través de uno de sus departamentos) de este derecho y, por lo tanto, imponer el deber de proveer la información acerca de sus actividades.

2) Determinar quién puede acceder a la información, es decir, los sujetos activos. En general este derecho corresponderá a cualquier persona¹⁴⁰.

3) Establecer el contenido de la información mínima que los Parlamentos deben publicar sin necesidad de una petición expresa (la transparencia activa). Que exista determinada información que no dependa de una solicitud expresa (información de oficio), lo que simplifica las peticiones y las respuestas.

4) Concretar el catálogo de excepciones al acceso a la información. O lo que es lo mismo: qué tipo de información parlamentaria no debe ser publicada. Regular este aspecto con acierto es importante pues si el listado de excepciones es amplio y variado como explican Ackerman y Sandoval (2006: 28) puede “anular el espíritu de la ley de acceso a la información”.

5) Regular el procedimiento administrativo para solicitar la información: gratuidad del acceso, si es necesaria la identificación o no, etc. Conviene que las leyes concreten la forma de acceder a la información pública si se debe permitir la solicitud verbal, escrita o electrónica, etc.

6) Establecer la supervisión y control de la ejecución de la ley: supone establecer las competencias y los mecanismos de fiscalización para que la ley se cumpla. Para Alcántara Sáez y García Montero (2013: 11) los mecanismos más habituales son tres: 1) la revisión por parte del Poder Judicial; 2) la creación de una comisión especial para el seguimiento de este derecho; y 3) que sea una responsabilidad del *Ombudsman* (defensor del Pueblo o similar).

140 La utilización del término persona es de mayor amplitud que “ciudadano”. Esto implica no es necesario ser ciudadano del Estado para poder formular solicitudes de acceso.

Además de estos elementos, Nava Gomar, Luna Pla y Villanueva (2006) aportan otros aspectos en la regulación de este derecho, como el elenco de definiciones¹⁴¹, los criterios de interpretación¹⁴², las versiones públicas¹⁴³, el principio de máxima publicidad¹⁴⁴ y de prueba de daño¹⁴⁵, fijar un periodo de reserva de la información, garantizar la protección de los datos personales¹⁴⁶, catálogo de responsabilidades en las que incurren los servidores públicos que las incumplan, etc.

Junto a estos elementos, estos autores toman como referencia el **Parlamento Europeo** para establecer unos indicadores mínimos del derecho de acceso a la información parlamentaria: 1) sesiones abiertas del Pleno; 2) sesiones abiertas de comisiones y comités; 3) disponibilidad de registros parlamentarios e iniciativas de ley; 4) registros de votos y de asistencia; y 5) los sistemas de rendición de cuentas y resultados. Estos indicadores vienen a ser el contenido mínimo que una ley de acceso a la información del Parlamento debe regular y establecer para llegar a hacer posible la transparencia parlamentaria.

141 Se pretende que dentro del análisis de los diversos artículos se precisen las definiciones de manera clara y precisa. Contar con un catálogo de definiciones que permita entender la lógica jurídica de la forma en que deben aplicarse los conceptos que se contemplan en la misma.

142 Se refiere a tres aspectos importantes: 1) establecer los tratados y convenios internacionales como referentes de interpretación; 2) facultad del órgano garante de interpretar la ley en el ámbito de su exacta observación; 3) en la interpretación que se realice favorecer el principio de publicidad de los sujetos obligados.

143 El hecho de que se restrinja información no impide que se pueda publicar una versión pública en la que se protejan datos sensibles.

144 Implica que todo sujeto obligado ponga a disposición del público toda la información que posee.

145 Se garantiza el principio de máxima publicidad cuando la autoridad a la hora de establecer que una información es de acceso restringido fundamente y motive con base en el principio de prueba de daño de tres partes. Se valoran los siguientes elementos: la información está en un supuesto de excepción; la publicación de los datos puede amenazar un interés público protegido por la ley; el daño producido al publicar la información es mayor que el interés público de conocer la información de relevancia.

146 También conocido como *Habeas Data* es la tutela de los datos personales en el ejercicio del derecho a la privacidad de las personas, así como los mecanismos para la corrección o supresión de la información de carácter personal.

B) Iniciativas de transparencia parlamentaria desarrolladas por la sociedad civil

Como decíamos al comienzo de este epígrafe, las herramientas que hemos estudiado hasta ahora suponen un compromiso de la propia institución parlamentaria por aplicar la transparencia en su funcionamiento. Junto a estas iniciativas, que hemos denominado como *institucionales*, hay otro conjunto de herramientas y aplicaciones que proceden de organizaciones de la sociedad civil. Nos estamos refiriendo al papel de las asociaciones civiles que persiguen el seguimiento de la actividad parlamentaria, también conocidas como “Organizaciones de Monitorización parlamentaria” -*Parliamentary Monitoring Organizations* en inglés- (en adelante OMP). Se trata de grupos organizados de la sociedad civil cuyo principal objetivo es generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.

Las OMP surgen de la crisis de legitimidad que arrastra el Parlamento y que se ha acentuado en las dos últimas décadas del siglo XX debido, principalmente a la globalización económica y financiera y a la intensificación de los procesos de interrelación e interconexión de la sociedad civil. Una de las consecuencias de la Sociedad de la Información es que esta forma de activismo puede llegar a convertirse en un actor colectivo relevante con capacidad para proponer e influir en la agenda política¹⁴⁷.

Desde hace años, las OMP han trabajado para hacer más accesible la información parlamentaria, fomentar la rendición de cuentas de las cámaras, impulsar la participación ciudadana en los procesos legislativos y conseguir un mayor acceso a la información del Gobierno y del Parlamento. El Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico destaca cómo el creciente número de OMP junto a una red internacional que coordina su actuación a nivel mundial “están centrando cada vez más la atención del público en los poderes legislativos. La mayoría de las OMP están

147 En su tarea de control y seguimiento de la actividad parlamentaria las OMP se enfocan en fiscalizar y vigilar la actuación de los parlamentarios, aportar información permanente al público, visualizar el destino de los fondos públicos, realizar peticiones *online*, organizar plataformas de rendición de cuentas, o establecer escaños ciudadanos para las iniciativas legislativas populares.

utilizando tecnologías de una manera sofisticada a fin de proporcionarles a los ciudadanos instrumentos adicionales para evaluar el quehacer parlamentario. También están atrayendo el interés del público mediante la presentación y recuperación de información en plataformas de fácil acceso con capas de redes sociales que ayudan al compromiso cívico” (Griffith y Casini, 2012: 12). En esta misma línea se posiciona Gonzalo Rozas, para el que las OMP son una oportunidad para que el Parlamento recupere imagen y prestigio ante la ciudadanía y, en este sentido, no constituyen una amenaza para la democracia representativa ni para la propia institución del parlamentarismo, sino que son “la evolución natural en la sociedad en red propia de la sociedad de la información, de la esfera de debate sobre los asuntos públicos” (2013b: 54).

Como explica Mandelbaum (2011) estas organizaciones persiguen “fortalecer una serie de aspectos de la gobernanza democrática, incluyendo la responsabilidad de los Parlamentos hacia el electorado, el compromiso ciudadano en el proceso legislativo y el acceso a la información sobre los Parlamentos y su trabajo”.

Esta tarea de monitorización del Parlamento sería imposible sin las TIC. Utilizando la técnica del *scraping*¹⁴⁸ las OMP obtienen datos de los Parlamentos a través de la web y la muestran de manera accesible y comprensible al público. Como destaca el Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico “estas organizaciones tienen sus fortalezas y debilidades, pero, fundamentalmente, parecen estar creando una nueva forma de validación externa de la representación parlamentaria. Además, aunque los parlamentarios quizá se resistan a estas evaluaciones, parece poco probable que desaparezcan; de hecho, quizá incluso mejoren la posición pública de los Parlamentos” (Power y Shoot, 2012: 62).

Por tanto, podemos decir que el objetivo de las OMP es, a través del control sobre los Parlamentos, impulsar la comunicación bidireccional entre

148 El término *scraping*, proviene del verbo *scrap* que significa raspar. En el ámbito informático se utiliza para denominar al examen de una información de forma minuciosa con el fin de extraer información específica a partir de grandes cantidades de información. *Screen Scraping* o *Web Scraping* es el *Web scraping* es el proceso de recopilar información de forma automática de la web.

representantes y representados, acercar el Parlamento al ciudadano y, en definitiva, reforzar el sistema representativo. Estas iniciativas entienden que la apertura parlamentaria es esencial para el fortalecimiento de la democracia al ser el Parlamento el centro de la representación de la soberanía popular. Como explica Gutiérrez Fraile, “las formas tradicionales de rendición de cuentas política y burocrática que se dan en los Parlamentos, como los controles intragubernamentales o las elecciones, muestran tener un alcance y una efectividad cada vez más limitados y son percibidas como opacas e insuficientes por la ciudadanía” (2013: 75).

Hacer mención de todas las herramientas que las OMP han puesto en marcha para lograr la transparencia parlamentaria supondría confeccionar una lista excesivamente extensa para nuestro estudio. Conviene tener en cuenta que son más de 200 (Power y Shoot, 2012: 2) las OMP que se ocupan de dar seguimiento a la actividad de los Parlamentos. Por este motivo, vamos destacar sólo las más relevantes estableciendo cinco categorías.

En primer lugar, podemos destacar una serie de herramientas de monitorización de la actividad de los parlamentarios:

- *Theyworkforyou.com*: se trata de un portal de monitorización de *mySociety*. Es una de las primeras herramientas de control y seguimiento de actividad parlamentaria (fue lanzada en 2004) y, actualmente, una de las más influyentes (recibe de 200.000 a 300.000 usuarios al mes)¹⁴⁹. En este portal se ofrece información variada sobre el trabajo de los miembros del Parlamento británico, la asamblea galesa, la asamblea de Irlanda del Norte y el Parlamento escocés.
- *ePolitic.org*: esta herramienta -nacida en abril de 2014 con el nombre de *Votewave*- tiene como objetivo principal dar a conocer los curriculum vitae de los representantes políticos con la intención de que los ciudadanos cuenten con más información para elegir a candidatos y equipos de Gobierno mejor preparados. La información

149 https://www.mysociety.org/files/2011/06/TheyWorkForYou_research_report-2011-Tobias-Escher1.pdf (21 de noviembre de 2017).

no se refiere únicamente a la formación académica, incluyendo los puestos ocupados en otros ámbitos con el fin de lograr una mayor transparencia sobre las vinculaciones profesionales del político. De esta forma, la web ofrece una base de datos con los curriculum vitae de los políticos. *ePolitic* establece un sello de curriculum vitae completo en función de la voluntad de colaborar del político a la hora de compartir con claridad y transparencia su trayectoria profesional. Una vez elaborado el perfil profesional y académico (se elabora acudiendo a diversas fuentes), se da a los políticos la opción de completar o corregir la información que se publica. Cuando el interesado ha realizado esa comprobación se considera que es un curriculum vitae “completo”. De esta manera “el sello de CV Completo de *ePolitic.org* reconoce el esfuerzo de un político a la hora de compartir con claridad su trayectoria profesional con los ciudadanos”.

- *VoteWatch.eu*: expone los datos de asistencia de los eurodiputados al Parlamento Europeo, sus intervenciones y realiza comparativas. A través de la web se recogen los datos de asistencia, voto y actividad de los parlamentarios con el fin de ofrecer una visión completa de las actividades del Parlamento Europeo y Consejo de Europa, y facilitar así una mejor comprensión de la política de la Unión Europea.
- *Mep Ranking.eu (Members of European Parliament)*: se trata de una iniciativa similar a la anterior. En la misma línea de monitorización, desarrolla estudios comparativos y establece “rankings” de cada uno de los parlamentarios, analiza sus intervenciones, etc.
- *Quehacenlosdiputados.net*: se trata de una iniciativa española que contiene información y datos para seguir el trabajo de los 350 diputados del Congreso. Además de información sobre la trayectoria profesional y política de los parlamentarios, y otros datos personales públicos (como la declaración de bienes y rentas y sus actividades), se puede acceder a las iniciativas presentadas por cada parlamentario, las comparecencias en Pleno y Comisión, y las votaciones en el Pleno. Cuenta también con un canal de información en el que se incluye la agenda parlamentaria (con enlaces a los documentos de trabajo), información de las sesiones parlamentarias que han elaborado los

medios de comunicación, y materiales didácticos sobre el funcionamiento del Congreso y el trabajo de los diputados.

- *Colibribook*: aplicación para móviles que pretende acercar los diputados a los ciudadanos. Esta herramienta permite el acceso a información pública de contacto de cada diputado (perfiles de redes sociales, páginas webs personales, correo electrónico, etc), pero ordenado y asequible para la búsqueda que puede hacer un ciudadano (Martisi, 2015).
- *RegardsCitoyens.org*: es un movimiento francés que ha desarrollado dos iniciativas de monitorización de los parlamentarios denominadas *NosDéputés.Fr* y *NosSénateurs.Fr*.
- *Borde Score*: desarrollada por la Asociación mexicana Borde Político¹⁵⁰, esta herramienta evalúa la actividad legislativa de los diputados y senadores mexicanos. Con el objetivo de que la ciudadanía cuente con mayores argumentos para conocer el trabajo de sus representantes, se mide la productividad del trabajo de los representantes en función de tres factores: trabajo legislativo (eficiencia y productividad del representante utilizando como indicadores el número de iniciativas, asistencia a sesiones y acuerdos tomados), rol político (entendido como coherencia con las promesas realizadas), y extra-legislativos (influencia del representante en redes sociales y medios de comunicación).
- *Openparlamento*: iniciativa italiana llamada *Openpolis* a través de la cual se permite el libre acceso a la información pública sobre los candidatos políticos, representantes electos, y la actividad legislativa. La información que se utiliza se obtiene de los sitios web del Gobierno italiano. En la propia web se ofrece el instrumento *openparlamento* con actualizaciones diarias sobre el trabajo parlamentario y la posibilidad de realizar un seguimiento específico sobre una materia

150 Borde Político es una una plataforma creada en 2013 que pretende generar nuevas formas de participación política en el poder legislativo promoviendo la apertura parlamentaria a través de las TIC y de la formación de los funcionarios públicos. Disponible en: <http://bordepolitico.com/> (21 de noviembre de 2017).

o representante e, incluso, intervenir en foros creados para algunos temas.

- *Curul501.org*: a través de esta herramienta, desarrollada en México, utilizando la página “Ubica a tu representante”, se puede acceder a los perfiles de los legisladores y comunicarse con los representantes. Los usuarios pueden hacer comentarios a sus representantes y articular demandas específicas de información (cumplimiento de promesas de campaña, informes de gastos, etc) y rendición de cuentas.
- *Political Directory*: esta herramienta de la organización *WeCitizens* permite acceder a una base de datos sobre los representantes políticos en Bélgica.
- *ThinkinAboutEU*: herramienta desarrollada por *Elif Lab* que recoge información de diversas fuentes sobre los miembros del Parlamento Europeo y ofrece al usuario diversas formas de ordenar y estructurar la información (*Match the MEP, Policy Agendas, MEP’s Topics, MEP’s Magic Circles*).
- *Riksdagsskoltet*: convierte la información oficial del Parlamento sueco sobre la actividad de los parlamentarios en infografías y gráficas fáciles de entender por el ciudadano.
- *They vote for you*: iniciativa de la organización *OpenAustralia.org* a través de la cual el ciudadano puede buscar qué ha votado un representante sobre los asuntos que le interesan.
- *Jordanian Parliament Monitor*: iniciativa de *Al-Quds center for politican studies*; esta web proporciona información sobre el Parlamento de Jordania: se puede acceder a los perfiles los representantes, sus posiciones, etc. Cuenta con una herramienta para consultar estadísticas sobre la actividad de los parlamentarios y realizar diversos informes.
- *Mzalendo*: presentado como *eye on Kenian Parliament* (un ojo sobre el Parlamento de Kenya), esta herramienta aporta información

relevante sobre el Parlamento, y específicamente sobre los Senadores y sus actividades.

- *Atrivas Seimas*: web que ofrece información sobre los representantes del Parlamento de Lituania (votos, intervenciones, rankings de popularidad basados en consultas en la red, etc).
- *Demokratikollen*: información gráfica sobre los parlamentarios suecos.
- *Openparliament.ca*: Se trata de una iniciativa privada, iniciada por un ciudadano particular para monitorizar la actividad del Parlamento canadiense, llama la atención por su sencillez y la forma intuitiva de presentar la información. Si en su origen cubría un vacío informativo, en la actualidad ha quedado relegado a un segundo lugar como consecuencia de los avances en la web oficial del Parlamento que ofrece la misma información, aunque con un formato más tradicional.

Como segunda categoría podemos mencionar aquellas herramientas que realizan un seguimiento de la actividad legislativa. Se diferencian de las anteriores en que ponen el acento en la legislación que es aprobada o está en tramitación en el Parlamento, más que en el trabajo que realizan los parlamentarios. Destacamos las siguientes:

- *Congresoabierto.cl*: se trata de una herramienta integrada dentro de la iniciativa chilena “Ciudadano Inteligente”¹⁵¹. A través de esta web se pretende acercar al ciudadano el proceso de elaboración de las leyes (seguir su tramitación y establecer alertas), a la vez que se establece un canal de comunicación directa con los representantes.
- *Congresovisible*: se trata de un proyecto de la Universidad de los Andes cuyo objetivo es el seguimiento y análisis de la actividad legislativa del Congreso Colombiano. A través de diversas publicaciones y noticias, desde esta página web, se pretende informar y orientar al

151 La Iniciativa Ciudadano Inteligente fue fundada en 2009 con el objetivo de fortalecer la democracia y reducir la desigualdad en América Latina, promoviendo la transparencia y la participación ciudadana a través del uso innovador de las tecnologías de la información. Disponible en: <http://ciudadanointeligente.org/#header> (21 de noviembre de 2017).

ciudadano sobre cómo interpretar la actuación parlamentaria y las formas de participar que están a su alcance.

- *TIPI ciudadano*: es una herramienta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas enfocada al seguimiento de la actividad parlamentaria española. Permite realizar un control de las actividades del Congreso de los Diputados y las clasifica según su relación con alguna de las 21 áreas temáticas prioritarias para la pobreza, la justicia social y el desarrollo sostenible. La herramienta dispone de un buscador (un escáner) potente y de un sistema de alertas personalizado para el usuario.
- *GovTrack.us*: viene a sustituir a *Opencongress.gov*, plataforma pionera gestionada por *Sunlight Foundation*¹⁵², realiza un seguimiento de la actividad legislativa del Congreso de los Estados Unidos.
- *Retórica parlamentaria*: la peculiaridad de esta herramienta es que incide en el control sobre el Parlamento poniendo el foco en una materia específica. Gracias a los buscadores se puede ordenar por materias los asuntos que están presentes en la actividad parlamentaria y presentar una visualización interactiva de los principales temas sobre los que los parlamentarios brasileños han intervenido. Esta visualización se realiza a través de un formato gráfico fácilmente entendible y que facilita el seguimiento por parte del usuario¹⁵³. Aunque “Retórica parlamentaria” surgió a iniciativa del Parlamento brasileño -que estudiaremos más adelante- lo incluimos como una herramienta de la sociedad civil al surgir de un *hackathon*¹⁵⁴ organizado en dicho Parlamento en el que colaboraron los taquígrafos y estenotipistas de la Cámara.

152 <http://sunlightfoundation.com/>

153 La web pone a disposición del usuario un gráfico que utiliza círculos que representan los temas tratados en las intervenciones parlamentarias. El tamaño de los círculos depende del número de intervenciones que el tema ha suscitado: a mayor número más grande es el círculo. Dentro de estos círculos temáticos, se puede visualizar los parlamentarios que intervinieron en ese debate y acceder a sus datos, sitio personal y a la posibilidad de dirigirles mensajes.

154 Suele denominarse *hackathon* a un encuentro de programadores para trabajar de forma colaborativa en el desarrollo de un software específico. Desarrollaremos el concepto al estudiar el principio de colaboración en el Parlamento.

- *Proyecto Avizor*: este proyecto consistió en la realización de un seguimiento y una evaluación de la actividad del Congreso de los Diputados español en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible. El proyecto establece una metodología de análisis de los actos parlamentarios para determinar si España ha contribuido a los retos del desarrollo y la pobreza internacional (Pérez y Segovia, 2016: 2).
- *Une Votoj*: un proyecto de la asociación albanesa *Mjaft*, que contiene información sistematizada del Parlamento albanés: comités, agendas, procedimientos. También se incluye información de los representantes y sus registros de votación.
- *ParlTrack*: base de datos adaptada al ciudadano para mejorar la transparencia del proceso legislativo en el Parlamento Europeo. Permite la elaboración de dossiers temáticos y ordenados por grupos políticos.
- *Openstates*: a través de este buscador -iniciativa de Sunlight Foundation- se pueda acceder a la información legislativa en cada estado de los Estados Unidos.
- *Monitor del Parlamento libanés*: se trata de una web iniciativa de *Nahwa al-Muwatiniya (Toward Citizenship)* a través de la cual se accede a información del Parlamento (perfiles de los representantes, propuestas de ley, intervenciones, etc).
- *Open Knesset*: es una base de datos parlamentarios de la Cámara israelí (votos, intervenciones, procedimientos) en formato de datos abiertos que permite al usuario introducir etiquetas y criterios de búsqueda propios.
- *Mam Prawo Wiedziec*: servicio de información de la actividad parlamentaria polaca desarrollado por la entidad polaca *Asociación 61*.
- *KildareStreet*: esta iniciativa -que toma su nombre de la calle en la que se encuentra el Parlamento irlandés (*Kildare Street*)- ofrece un buscador de todas las declaraciones e intervenciones de los representantes.

El tercer tipo de herramientas lo forman aquellas que proponen el trabajo en red junto con otras OMP para favorecer la transparencia parlamentaria. Algunos ejemplos son:

- *Ágora*: se trata de un portal para el desarrollo parlamentario que pone en relación a parlamentarios, equipos de trabajo de los Parlamentos, académicos y otras organizaciones de la Sociedad civil compartiendo recursos, noticias y materiales de apoyo. La plataforma persigue tres objetivos: servir de centro de información y conocimientos sobre el desarrollo parlamentario, promover un trabajo colaborativo en las actividades del Parlamento, y consolidar una red de OMP que colaboran en el fortalecimiento del Parlamento.
- *OpeningParliament.org*: es un foro que persigue conectar OMP entre sí. Su principal aportación fue la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria a la que nos hemos referido anteriormente.
- *Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa*: esta plataforma reúne a 22 organizaciones de la sociedad civil de más de 11 países latinoamericanos y les vincula y compromete en la promoción activa de la transparencia parlamentaria.

En cuarto lugar, existen herramientas que realizan un seguimiento sobre la coherencia de las promesas políticas de los partidos y su cumplimiento posterior en las decisiones adoptadas en el Parlamento. Podemos destacar las siguientes:

- *Deldichoalhecho.cl*: mediante esta herramienta se pretende medir el nivel de cumplimiento de las promesas legislativas en un periodo concreto de la legislatura chilena¹⁵⁵. A través de la web -integrada en la iniciativa anteriormente mencionada “Ciudadano Inteligente”- se ayuda al ciudadano a exigir una rendición de cuentas a los parlamentarios dando acceso a la información pública relacionada

155 En concreto se pretende medir el nivel de cumplimiento de las promesas legislativas presidenciales contenidas en los programas de Gobiernos dados a conocer a la ciudadanía durante la campaña electoral y en los discursos de 21 de mayo de 2015 realizados por las autoridades electas.

con esas promesas y facilitando el traslado mensajes y comentarios a los representantes que las realizaron.

- *Polétika.org*: se trata de una plataforma de vigilancia y presión hacia los partidos políticos (realizan seguimiento de las campañas y los programas electorales) y de seguimiento del trabajo parlamentario en España. A través de esta web se pretende verificar el cumplimiento de los compromisos de los políticos: se puede acceder a las promesas electorales enunciadas por los candidatos en los medios de comunicación, los programas electorales que los partidos aprobaron para concurrir a la campaña y contrastar con las actuaciones concretas que el ejecutivo y los parlamentarios están realizando.
- *Fairpolitics.nl*: en esta web se analiza la coherencia de las políticas adoptadas por los Parlamentos. Se confrontan las promesas de los partidos holandeses con las medidas adoptadas y se da la opción a los ciudadanos de escribir a los representantes.
- *¿Qué paso con eso que aprobó el Congreso?*: en esta base de datos se incluyen todas las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso de los Diputados de España desde el comienzo de la X Legislatura en temas relacionados con el desarrollo internacional y lucha contra la pobreza.
- *Holder de ord*: herramienta de monitorización de la actividad del Parlamento de Noruega. Hace un seguimiento específico de coherencia de las promesas políticas.
- *Kansan Muisti*: realiza un seguimiento del Parlamento de Finlandia y analiza la coherencia entre el cumplimiento de las promesas políticas y el sentido de los votos emitidos.

Por último, en quinto lugar, están los informes que impulsan la transparencia y la apertura parlamentaria. En ocasiones, el trabajo en red de las OMP da lugar a declaraciones conjuntas y compromisos acerca de los sistemas de evaluación de la transparencia en el Parlamento.

Además de la ya mencionada *Declaración de Transparencia Parlamentaria*, o la *Alianza para el Parlamento Abierto* (que veremos más adelante) destacamos las siguientes:

- Informe de *KohoVolit.eu*¹⁵⁶: esta organización checa ha realizado un estudio sobre la forma en que se ofrecen los datos de las votaciones en los plenos de los Parlamentos del mundo, junto con la apertura de datos a las OMP. Esta iniciativa se centra en dar sentido a la ingente cantidad de datos con el fin de comprender las tendencias de los complejos datos sobre los votos. El estudio, que recoge los datos de 283 Parlamentos de 200 circunscripciones, llega a la conclusión de que no es frecuente saber qué votan los parlamentarios, pues sólo un 31% de los Parlamentos analizados (90 de 283) publican algún resultado de los resultados de la votación en el Pleno. También se analiza la forma en que se comparte esa información.
- *Índice Latinoamericano de transparencia legislativa*: promovido e impulsado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, mediante este índice se proponen una serie de requisitos mínimos que sirvan de referencia para conocer los avances en los niveles de transparencia de los Parlamentos de los países latinoamericanos. El análisis de los 9 Parlamentos evaluados se realiza en función de cuatro aspectos: normatividad (existencia de normativa relativa a transparencia legislativa), labor del congreso o asamblea (existencia de medios de publicidad para dar a conocer la actividad del Parlamento; también del control político y la elección de autoridades), presupuesto y gestión administrativa

156 Creada por Michal Skop, el objetivo de *KohoVolit* es recoger la información sobre las votaciones parlamentarias, organizarla de una forma más clara y presentarla de manera que informe, en lugar de abrumar, a los lectores. A través de esta web se elabora un cuestionario para que los votantes potenciales puedan comparar qué votarían en aspectos clave y que políticos están más cerca de sus posiciones. En la actualidad, *KohoVolit* pregunta a los partidos políticos elementos clave sobre sus planes de futuro y usa esa información para crear el cuestionario y los votantes puedan ver qué partido representa mejor sus puntos de vista. Como explicaba el propio Skop en una entrevista en 2010, “Me interesaban mucho algunas cuestiones: ¿Cómo votan realmente los miembros del Parlamento? ¿Qué diputados votan a favor? ¿Y quién vota del mismo modo que yo lo haría si estuviese en el Parlamento? Así que pedí a otras personas que obtuviesen dicha información. Ese fue el comienzo”. Disponible en: <http://es.globalvoicesonline.org/2012/11/28/kohovolit-eu/> (21 de noviembre de 2017).

(publicación de la gestión de recursos financieros y humanos), y mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuentas. A su vez, cada una de estas dimensiones cuenta con una serie de indicadores basados en la Declaración de Transparencia Parlamentaria.

- *Índice de transparencia Parlamentaria (IPAR)*: se trata del único estudio que ha analizado el nivel de transparencia de los Parlamentos españoles. Es una iniciativa de *Transparencia Internacional España*¹⁵⁷ a través de la cual se mide el nivel de transparencia de los 19 Parlamentos españoles en función de 80 indicadores clasificados en seis áreas¹⁵⁸. Con la aplicación de estos baremos cada Parlamento obtiene una puntuación individual, surgiendo así un Ranking o clasificación del nivel de transparencia de los 19 Parlamentos¹⁵⁹. El IPAR únicamente entra a considerar si la información requerida está o no disponible (de manera total o parcial), pero no se realiza una

157 *Transparencia Internacional* es una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los Gobiernos en una amplia coalición global. Su sede en España persigue el impulso de la transparencia en los distintos tipos de instituciones públicas españolas, evaluando el nivel de apertura informativa y de transparencia de estas instituciones ante la sociedad y los ciudadanos (Lizcano Álvarez, 2014: 15).

158 Las seis áreas de transparencia que se evalúan son las siguientes: a) Información sobre el Parlamento; b) Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria; c) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad; d) Transparencia económico-financiera; e) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros; y f) Derecho de acceso a la información.

159 La valoración de la transparencia en los Parlamentos españoles que realiza el IPAR, en líneas generales, es positiva: los índices de cumplimiento iniciales han sido superiores a los realizados en otras instituciones políticas: los resultados de esta primera edición del IPAR son más altos que los primeros diagnósticos de los Ayuntamientos (521 sobre 100) o Diputaciones (486). Solamente en el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU), se alcanzó inicialmente una puntuación media superior: 715.

valoración de la calidad de la información o de la gestión realizada por las instituciones¹⁶⁰.

- Estudio sobre los procesos de apertura de datos legislativos de Argentina, Brasil y Chile realizado por Belbis (2015).

160 En ese sentido Cabo (2013: 62) destaca el peligro de confundir la transparencia en las instituciones con el mero hecho de tener un portal o un apartado de la web denominado de esta manera, lo que denomina “fiebre portalista”, que “guarda muchas semejanzas con la de los aeropuertos: del mismo modo que alcaldes y presidentes de toda España se apresuraron en levantar grandes obras de infraestructuras aeroportuarias hoy abandonadas, cada institución ha querido hacerse a foto con su propio portal para aparentar transparencia”. Esto ha llevado a poner en marcha estas herramientas con fines publicitarios más que con la real disposición (y la efectiva realización) de una apertura de información relevante al público. Por eso es importante, como explica este autor, “disponer de buenos criterios para medir la calidad de las iniciativas *Open Data* y para distinguir las operaciones estéticas de los gestos reales hacia una apertura de datos públicos”.

CAPÍTULO IV

LA PARTICIPACIÓN EN EL
PARLAMENTO ABIERTO

1. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN EN EL GOBIERNO DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

El principio de transparencia y el de participación se encuentran, como explica Castel Gayán (2013: 198), estrechamente vinculados. Por un lado, la transparencia estimula la participación: sin información previa de calidad, accesible y transparente no puede haber una participación efectiva. Por otro lado, la calidad de la participación depende de la transparencia, pues ésta actúa como contrapeso a la influencia de los intereses particulares y de los ámbitos de participación ciudadana. El hecho de que la deliberación sea pública (accesible y transparente para todos) conlleva que la misma obligación de justificar las decisiones hacia la administración se aplique a las reivindicaciones y reclamaciones ciudadanas. En el contexto de complejidad creciente de las sociedades democráticas actuales, el principio de participación aspira a la integración de los ciudadanos en los procesos de los poderes públicos. Como dirá Muñoz Machado (2004) profundizar en el principio participativo es cambiar el modelo de decisión unilateral de la Administración¹⁶¹.

La participación persigue que la ciudadanía pueda expresar su opinión sobre los asuntos públicos que les afectan, especialmente sobre aquellos en los que se emplea dinero público. Así, la participación ciudadana se defiende por algunos autores como un generador de eficacia en la administración. De alguna manera, la eficacia trasciende la significación economicista de

161 Explica este autor cómo la Administración pública se ha caracterizado por funcionar según la decisión unilateral ejecutoria. Sin embargo, siempre ha existido la convicción de que la Administración no se ha limitado exclusivamente a aplicar la ley, sino que siempre actúa con amplios márgenes de discrecionalidad. De ahí que la participación ciudadana actúe como medida de control o contrapeso a ese amplio ámbito discrecional.

la eficiencia, pues su significado primordial es lograr los fines de interés general (Parejo Alfonso, 1989). Ya en 1979 García de Enterría destacaba cómo el acierto o error de una decisión se mide por su adecuación a las demandas sociales (y su aceptación por el cuerpo social) más que por su perfecta ejecución técnica. Promover el derecho de participación en el diseño de las políticas públicas hace posible que las administraciones públicas tomen decisiones más eficaces, porque tienen más presentes las necesidades de los ciudadanos, se han beneficiado de sus conocimientos y pueden realizar de esta manera una acción pública mejor.

En el Gobierno Abierto, el principio de participación se da en una doble dirección: por un lado, los ciudadanos pueden ayudar a definir las políticas públicas, sugerir iniciativas, etc. Por otro, es la Administración la que toma la iniciativa para mantener una “escucha activa y en tiempo real” acerca del impacto de las políticas que quieren aplicar o que están desarrollando. De nuevo volvemos a traer a colación la idea de que el Gobierno Abierto va más allá de un cambio procedimental: es un cambio organizativo que afecta a la manera de gobernar. El tradicional concepto pasivo del ciudadano (como mero receptor de mensajes o destinatario de políticas y medidas) se transforma en alguien con perfil activo que es capaz de sugerir, preguntar, cuestionar, exigir, reclamar o proponer acerca de los asuntos públicos.

Los procesos de participación pueden ser de lo más variados: en lo que nos afecta está la tramitación de leyes y reglamentos y la participación en el control al Gobierno; y, en otros ámbitos, esta participación puede consistir en la elaboración de planes, la adopción de acuerdos, la elaboración de presupuestos o la evaluación de las políticas públicas. Atendiendo a si nos referimos a los órganos o a los mecanismos, podemos distinguir entre participación orgánica o funcional. La participación *orgánica* se refiere a todo lo relativo a los órganos de participación. Por un lado, estaría el establecimiento de los requisitos formales para la creación de los órganos. Se trataría de pensar estructuras flexibles y dinámicas mientras se mantiene su relación con la administración de la que dependen, que es garantía de su eficacia. Por otro lado, sería preciso establecer una serie de elementos básicos en los procedimientos que tienen que ver con la información a disposición de los participantes, los plazos y otros requisitos

que no supongan un filtro demasiado selectivo que impida la elaboración de propuestas.

Con respecto a la participación *funcional*, la lista de los cauces participativos ya existentes es amplia: peticiones, audiencias, foros, paneles ciudadanos, jurados, observatorios, encuestas, participación en sede electrónica, sesiones de preguntas y respuestas, documentos de consulta, etc. Se trata de un amplio elenco de posibilidades que, sin embargo, deben compartir una característica común: deben lograr romper el carácter unidireccional en la relación con la administración, logrando una participación más directa, proactiva y deliberativa de los agentes implicados en las decisiones públicas.

La doctrina política del Gobierno Abierto, -que aspira a cambiar esa relación administración-administrado, haciéndola más abierta y participativa- implica la introducción de formas y procedimientos participativos nuevos, o modificar las figuras participativas existentes para adaptarlas a las herramientas que facilitan las TIC. Para llevar a cabo esa transformación entendemos que son importantes algunos aspectos en las reglas que regulan esos procesos participativos. En primer lugar, se debe fijar el derecho de iniciativa y la forma en que se activan esos mecanismos de participación. En segundo lugar, conviene fijar las reglas de la participación y los requisitos y condiciones para que el cauce establecido sea realmente deliberativo. En este sentido, habría que establecer un número máximo de participantes y fijar plazos y duración de cada fase. En tercer lugar, la norma debe establecer el papel de la administración en todo este proceso. En este aspecto se debe garantizar la neutralidad de la administración, así como establecer la obligación de informar suficientemente de los procedimientos que hay en marcha, su objeto y estado de tramitación y los requisitos que los ciudadanos tienen que cumplir para intervenir. También es relevante definir la obligatoriedad de tener en cuenta todas las aportaciones y motivar la posición de la administración con una respuesta razonada. En cuarto lugar, las normas que den cabida al principio de participación deben regular todo lo relacionado con la identidad y la necesidad de identificarse para participar en esos procedimientos. Aquí se puede optar por definir un principio general que necesariamente exigiría la identificación a través de mecanismos como la firma electrónica,

o utilizar un principio de proporcionalidad¹⁶², que establezca distinciones entre las diferentes formas de identificación en función de la naturaleza de la actividad. Esta proporcionalidad contribuiría a evitar que estas exigencias se conviertan en barreras para la participación. En quinto lugar, la legislación deberá adaptar los niveles de identificación a las formas de intervención y garantizar que se puedan conocer los requisitos con tiempo suficiente para ejercitar esa participación. Así, procesos formalizados como la solicitud de información pública, la iniciativa legislativa popular, o el ejercicio del derecho de petición exigen un mecanismo fijado y requerido como la firma electrónica, mientras que las consultas o quejas son procesos menos formales en los que se rebajaría notablemente la exigencia de los requisitos de identificación. Algunos autores plantean la necesidad de contar con un sistema objetivo de identificación para la participación para evitar una excesiva discrecionalidad, corporativización e instrumentalización de la participación ciudadana. Proponen así establecer registros de participación en los que los ciudadanos y las entidades ciudadanas que estén interesadas se inscriban y reciban así la información necesaria para intervenir. De esta manera se podría articular de manera eficiente la utilización de estos instrumentos.

2. EL ENFOQUE PARTICIPATIVO DEL PARLAMENTO ABIERTO: EL DOBLE IMPACTO DE LAS TIC EN LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA

En los últimos años, la tecnología ha facilitado que el Parlamento se abra con mayor facilidad a la participación ciudadana. El nuevo enfoque que el Parlamento debe adoptar, en nuestra opinión, para adaptarse a las posibilidades que ofrecen las TIC pasa, necesariamente, por incorporar elementos de participación en su funcionamiento como institución. No se puede hablar de Parlamento Abierto sin incorporar la participación. Y, además, como ya hemos dicho, la transparencia incorpora un principio

162 Es el caso, por ejemplo, ley 11/2007 que en su artículo 4 g) dice: “Principio de proporcionalidad en cuya virtud sólo se exigirán las garantías y medidas de seguridad adecuadas a la naturaleza y circunstancias de los distintos trámites y actuaciones. Asimismo, sólo se requerirán a los ciudadanos aquellos datos que sean estrictamente necesarios en atención a la finalidad para la que se soliciten”.

activo que implica una actuación de otros sectores en la vida de la institución parlamentaria.

Podemos decir que las TIC como potenciadoras de la participación tienen, en el Parlamento, un doble impacto. Por un lado, modifican (potencian, facilitan, mejoran) las figuras participativas ya existentes con anterioridad a Internet. Por otro, permiten la creación de nuevas formas y herramientas de participación, hasta ahora inéditas, que los Parlamentos valoran si incorporar o no a su funcionamiento. Analizaremos a continuación el ámbito específico de este enfoque participativo que las TIC producen en el Parlamento. Para ello comenzaremos estudiando el impacto de esta tecnología en las formas de participación existentes con anterioridad a las TIC.

Con anterioridad a la existencia de las TIC, la demanda de una participación colectiva de los ciudadanos en los trabajos parlamentarios se ha referido, principalmente, a la elaboración de las leyes. Martínez Pujalte (2010) entiende que esta participación de la ciudadanía en la elaboración de las leyes es muy recomendable para el fortalecimiento de la democracia y aporta cuatro razones. La primera razón estriba en que como la democracia representativa en la actualidad se articula en torno a los partidos políticos y existen otros cauces de expresión de las preferencias ciudadanas, abrir formas de participación en el proceso legislativo permitiría incluir a esos grupos y asociaciones civiles en la toma de decisiones. La segunda razón está en la mayor calidad de una decisión política desde la óptica de su orientación al bien común: la participación de más miembros de la sociedad permitirá ponderar adecuadamente las demandas y necesidades y hacer un diagnóstico más completo de las situaciones que se pretenden resolver. Además, la creciente especialización de la ley supone regular sectores cada vez más específicos y, por lo tanto, resulta más sencillo a la vez que necesario contar con la intervención de los colectivos afectados por la legislación que se está elaborando. La tercera razón es que la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes favorece su aceptación social. Como dirá Cuesta López (2007: 32) “una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica”. Para los ciudadanos que han participado en la elaboración de la ley, el hecho de que se

hayan escuchado sus opiniones favorece la consideración de que la ley es, en parte, obra suya y facilita su aceptación. Por último, la cuarta razón por la que una mayor participación fortalece la democracia es porque esta intervención ciudadana corrige el distanciamiento entre los representantes y los representados. En palabras de Held (2001): “Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren estos procesos autoritarios”.

Así, compartimos la opinión de Asensi Sabater (2002: 63) cuando sostiene que para la necesaria adaptación del Parlamento a las nuevas realidades sociales es necesario, incorporar mecanismos de participación ciudadana de mayor peso y calado en la función legislativa¹⁶³, y en la función de control. Aguilar de Luque, (2001: 29) va más allá cuando dice que “el gran déficit de las democracias contemporáneas ha sido el haber limitado el proceso democrático a las elecciones y al posterior debate en el Parlamento, desechando cualquier otra instancia deliberativa”.

De esta manera, a nuestro juicio, la puesta en marcha de canales de participación y deliberación desarrollados a través de las TIC puede traer grandes ventajas al Parlamento. Por un lado, fortalecen la legitimidad de sus decisiones al haber introducido las opiniones ciudadanas. Por otro, el debate se enriquece con una mayor información de los representantes

163 “Aún debiendo prevalecer, como ocurre en el parlamentarismo del Estado Social y Democrático de Derecho, el principio de la democracia representativa frente a la democracia directa, una Parlamentología consecuente, que tenga la pretensión de recuperar la iniciativa frente a los procesos de globalización, no debe situarse en contradicción sino en coordinación con los instrumentos participativos de la democracia directa, como son la iniciativa popular legislativa y el referéndum, y abrirse hacia otros ámbitos de participación con mayor capacidad deliberativa y capacidad de decisión. En definitiva, una de las exigencias específicas del régimen parlamentario, tal vez la más decisiva, es la apertura estructural del propio proceso democrático y deliberativo hacia el futuro”.

acerca de la opinión de los ciudadanos (siempre que éstas sean lógicamente representativas). Por último, es indudable que la participación ayuda a aumentar la transparencia sobre el procedimiento legislativo.

El principio participativo supone, así, no sólo incorporar nuevos canales tecnológicos que respondan a las demandas sociales de participación, sino adaptar los ya existentes a los cambios que la tecnología produce en la acción política.

3. EL IMPACTO DE LAS TIC EN LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA NO DIGITAL

Las figuras participativas no digitales de los Parlamentos tienen en común dos características: en primer lugar, no utilizan Internet ni se sirven de la red para multiplicar sus efectos (por este motivo los denominaremos “herramientas no digitales”). En segundo lugar, se trata de instrumentos de participación ya “institucionalizados” por el Parlamento, esto es, regulados y previstos en el ordenamiento constitucional de los países que los ponen en práctica. Por tanto, podemos definirlos como aquellos instrumentos no digitales que facilitan, estimulan y hacen posible cualquier forma de participación ciudadana en el Parlamento, tanto en la función legislativa como en la de control. Es lógico que, si las TIC mejoran estas herramientas o fortalecen sus puntos débiles, el primer modo de proceder en su aplicación consista en integrarlas en estos procedimientos para mejorar su rapidez, abaratar su coste o ampliar su alcance.

La doctrina ha destacado las limitaciones y dificultades de estas herramientas. Por ejemplo, Gastil (2000) destaca cómo estas figuras participativas no consiguen deliberación verdadera al no generar un intercambio de razones y argumentos acerca de las medidas que se están trabajando en el Parlamento.

Otra limitación importante, que destaca (Faria 2013: 305), es la que se refiere a su alcance, en una doble vertiente. Por un lado, el problema del alcance consiste en su escasa difusión y conocimiento por parte de los ciudadanos: llegan a una pequeña parte de la población. Por otro lado, la limitación con respecto a su alcance tiene que ver con la escala de la

audiencia: como sólo puede escucharse a un número limitado de personas, las discusiones complejas suponen un proceso largo y costoso que termina haciendo inútil esas intervenciones. Así, el propio proceso que persigue favorecer la participación no reúne las condiciones para que ésta se produzca de manera efectiva.

En tercer lugar, otro inconveniente en la utilización de estas figuras es su alto coste. En el caso de que se quiera lograr una mayor difusión o alcance, algunas de estas herramientas suponen el inicio de un proceso caro y difícil de llevar a cabo sin una estructura organizada y profesional. De esta forma, únicamente grupos organizados como los *lobbies* están en condiciones de ejercer estas formas de participación.

A continuación, haremos una breve descripción de estas herramientas y cómo las TIC pueden influir en su desarrollo y posible transformación. Como dice Cotino Hueso, “La política y todas las formas de democracia directa, semidirecta, participativa o deliberativa y también la representativa no sólo no pueden desconocer internet, sino que ya no se van a entender si no es a través de medios soportes electrónicos. El Derecho ha ignorado prácticamente hasta ahora el fenómeno en el ámbito participativo” (2011a: 333). Es lógico, siguiendo este argumento, que la influencia de las TIC comience por mejorar e incrementar al alcance de procedimientos participativos que ya están puestos en marcha por el Parlamento.

Dentro de las herramientas no digitales de participación en el Parlamento podemos destacar, en primer lugar y como la forma de participación más frecuente, las *audiencias públicas*. El Parlamento concede la oportunidad a ciudadanos, especialistas en una materia, representantes de grupos de interés, o especialistas a acudir a la Cámara (bien al pleno o en comisiones parlamentarias) con el fin de aclarar de forma técnica algunas cuestiones de una determinada propuesta legislativa y aportar el conocimiento a los representantes tanto de la opinión de la sociedad organizada en torno a esta cuestión legislativa, así como de expertos en la materia. Estas audiencias también se utilizan en la función de control.

Las TIC pueden contribuir a mejorar las audiencias públicas de múltiples formas. Por ejemplo, pueden mejorar y potenciar su publicidad y, además,

hacerlo de forma enfocada: es decir, dirigiéndose de forma prioritaria a los sectores interesados o especializados en el tema en cuestión. Por otro lado, esta comunicación y publicidad de las audiencias, gracias al principio de transparencia se puede hacer con un sentido educativo hacia el ciudadano, lo que significa que se puede realizar utilizando el lenguaje común y de forma entendible. Al margen de estas posibles contribuciones, las TIC pueden permitir mejorar los sistemas de comunicación parlamentaria y contar con intervenciones no presenciales a través de canales de videoconferencia o *streaming*. También se podría considerar la opción de utilizar los medios sociales de comunicación, tanto en la promoción de las audiencias, como en el seguimiento de las intervenciones.

En segundo lugar, otra de las herramientas no digitales sobre las que pueden influir las TIC son las *peticiones, quejas y denuncias*. A través de documentos escritos entregados en los Parlamentos por ciudadanos o representantes de grupos de interés se pueden presentar un conjunto de manifestaciones (peticiones, quejas, denuncias) para sugerir diversos asuntos a los Parlamentos: pedir que den prioridad a la tramitación de una ley, realizar una denuncia o reclamación ante la actuación gubernamental, etc. Gracias al derecho de petición y a las comisiones de petición los Parlamentos han facilitado históricamente esta presentación de quejas y reclamaciones¹⁶⁴. Por ejemplo, en muchos Parlamentos se ha simplificado el trámite de estas quejas con la creación de una comisión específica que se ocupa de las peticiones. Al tratarse de un procedimiento institucionalizado por el Parlamento y articulado mediante propuestas por escrito, las TIC pueden seguir contribuyendo a facilitar el proceso de presentación, incorporando la posibilidad de realizar peticiones digitales (*e-peticiones*) y facilitar su seguimiento a través de la propia web parlamentaria. Por otra parte, en la medida en que el principio de comunicación coge fuerza en

164 “El derecho de petición es al menos tan antiguo como la institución parlamentaria misma. Se ha llegado incluso a sostener que el Parlamento británico se deriva de reuniones del Consejo Real donde se examinaban las peticiones. En Francia, el derecho a presentar peticiones al Parlamento como vía de recurso ha existido casi permanentemente desde la Revolución Francesa. Con el desarrollo de la influencia de los Parlamentos, estas peticiones se convirtieron en un método privilegiado para presentar quejas y denuncias, a tal punto que los Parlamentos se vieron obligados a crear comisiones especiales para tratar su número creciente. Estas comisiones pueden ser consideradas como las primeras comisiones de derecho humanos, puesto que su objeto era y sigue siendo reparar injusticias” (Schwarz, 2005).

el Parlamento, puede darse a conocer esta figura a través de la propia página web del Parlamento.

En tercer lugar, no podemos dejar de referirnos a las *iniciativas legislativas populares*. Recogido en el ordenamiento jurídico de muchos países, se prevé la posibilidad de que los ciudadanos puedan participar proponiendo una ley en el Parlamento. Este Derecho suele estar supeditado a contar con un número amplio de firmas de ciudadanos. Estas iniciativas ciudadanas pueden ser consultivas o vinculantes para los Parlamentos. Incluso en algunos casos pueden conllevar que se celebre un referéndum sobre la propuesta¹⁶⁵. Los requisitos para llevarla a cabo varían en función de los países¹⁶⁶ y en su desarrollo también existen importantes particularidades. Trataremos más adelante el impacto de las TIC sobre esta forma de participación parlamentaria donde la tecnología puede contribuir a resolver uno de los problemas principales de estas herramientas para prosperar: el sistema de recogida de firmas.

En cuarto lugar, existen otras figuras participativas en algunos Parlamentos como los *Tribunos de la plebe* o las *Sesiones de puertas abiertas*. Esta forma participativa, -muy característica de asambleas legislativas locales- consiste en abrir el Parlamento en sesiones especiales abiertas sobre problemas de la comunidad o cuestiones legislativas. A través de estas sesiones se permite que la ciudadanía eleve las peticiones, quejas y reclamaciones de forma oral a los representantes. La modalidad de estas sesiones varía en función de los Parlamentos (Faria, 2013: 117-123). En algunos casos son muy abiertas, pudiendo participar cualquier ciudadano debidamente registrado, en otros sólo se permite la participación de determinados representantes de grupos de interés. Las TIC pueden tener los mismos potenciales efectos que hemos comentado con respecto a las audiencias: difusión enfocada, promoción y publicidad masiva de la convocatoria, etc. Por otra parte, la

165 Es el caso de Suiza (entre 1974 y 1993 los suizos celebraron 167 referéndums de los que 63 eran iniciativas positivas propuestas por grupos de ciudadanos) o Italia (se prevé el veto o referéndum abrogativo, supeditado a la presentación de medio millón de firmas y a la aprobación del Tribunal Constitucional en cuanto a su validez).

166 En el caso español se requieren 500.000 firmas, en Italia son necesarias 100.000, en Brasil se exige un mínimo del uno por ciento de los electores brasileños (también se exige que estos electores firmantes estén distribuidos en cinco unidades de la federación).

tecnología también puede ayudar a resolver el problema del tiempo: las presentaciones orales tienen un horario concreto que tiende a ser corto para dar cabida a todas las propuestas. La tecnología puede ayudar a alargar los plazos, facilitando la suma de contribuciones depositadas a través de internet.

Por último, en quinto lugar, hay que mencionar las diversas *iniciativas de movilidad parlamentaria*, mediante las cuales los representantes se desplazan físicamente a los lugares más alejados de la sede del Parlamento¹⁶⁷. El objetivo de estas prácticas es acercar el Parlamento a los ciudadanos, acercándose y saliendo de su entorno habitual para informar de su actividad y de las posibilidades de participar en el procedimiento legislativo. A las mejoras en la comunicación y la difusión de estas iniciativas que ya hemos mencionado, podría añadirse la posibilidad -que permiten las TIC- de contar con oficinas virtuales, retransmisiones en directo de estas reuniones, etc. En la medida en que el Parlamento asuma -como es nuestra opinión (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017: 109-113), un criterio de actuación en el que se preocupe de comunicar sus actividades, es previsible que estas iniciativas de acercamiento de los representantes a las poblaciones más alejadas entren en la agenda y en las prioridades de la comunicación parlamentaria.

4. PRINCIPALES HERRAMIENTAS DIGITALES DE PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO

A continuación vamos a analizar las herramientas de participación digitales, esto es, las creadas y basadas en las TIC. De la misma forma que hemos procedido con el principio de transparencia, estudiaremos tanto las herramientas institucionales como las que proceden de la sociedad civil¹⁶⁸.

167 Algunos ejemplos de prácticas de movilidad parlamentaria las encontramos en el Parlamento de Botsuana, Mongolia, Zimbawe o Suecia. (Beetham, 2006: 76).

168 El resumen de estas herramientas junto con su referencia bibliográfica se encuentra en una tabla-resumen al final de estas páginas.

Al ser la red el elemento integrador de estas herramientas resulta de interés mencionar el estudio de Ferber, Folt y Pugliese, (2007: 312) mediante el cual establecen seis niveles de interacción entre los sitios web de una institución política y la ciudadanía. Las diferencias en la forma de interacción nos ayudan a distinguir las verdaderas formas de participación, de experiencias de comunicación con la ciudadanía más abiertas, pero sin incidencia alguna en el proceso legislativo o en el control al Gobierno. El sistema de Ferber, Folt y Pugliese se construye mediante la relación entre dos factores: la dirección de la comunicación y el nivel de control del receptor. Así se establece la correlación entre ambas llegando a los seis niveles de interacción. Dependiendo de si es una comunicación en una sola dirección (*one way*), de doble dirección (*two way*) o una deliberación, y en función de la capacidad de recepción de la ciudadanía (alto o bajo) los seis niveles son el monólogo y la retroalimentación (en el caso de comunicación de única dirección), el discurso mutuo y el diálogo *responsivo* (en la comunicación de doble dirección) y la respuesta controlada y el discurso público (cuando se da una deliberación). Veamos brevemente cada uno de estos niveles:

- **Monólogo:** es la mínima interacción posible entre la institución y el ciudadano. Existe en los casos en que la comunicación se da en una única dirección (*one way*). El receptor de la información (el ciudadano) recibe informaciones o accede a contenidos.
- **Retroalimentación (*feedback*):** cuando en la comunicación de una única dirección el ciudadano además de acceder a la información puede enviar sugerencias o insertar algún comentario sin la seguridad de que obtendrá una respuesta hablamos del segundo nivel de interacción.
- **Diálogo receptivo (*responsive dialogue*):** en este caso se parte de una comunicación de doble dirección (*two way*) que es lo que implica un diálogo. Cuando por parte del Parlamento se ofrecen servicios que requieren una interacción por parte del ciudadano (por ejemplo, un servicio de búsqueda determinado), estamos ante el “diálogo receptivo”.
- **Discurso mutuo (*mutual discourse*):** se produce cuando en esta comunicación de doble dirección, la capacidad y preparación del ciudadano es alta y culmina en el intercambio de mensajes entre el ciudadano y

el Parlamento (por ejemplo, un parlamentario). Es el caso del intercambio de correos electrónicos entre ciudadanos y representantes. Estamos ante una comunicación bidireccional e interpersonal que se produce sólo entre las partes y que no llega a ser pública.

- **Respuesta controlada:** en este nivel la comunicación supera la bidireccionalidad convirtiéndose en un foro de deliberación (*three way*). El proceso de “respuesta controlada” supone que, en ese debate, que implica la participación de grupos de personas en un proceso deliberativo, hay un control determinado sobre el nivel de participación. El ejemplo más claro son las encuestas con opciones predefinidas.
- **Discurso público:** se da cuando en el foro de deliberación existe libertad (ausencia de control) para el intercambio de opiniones, informaciones y mensajes no sólo entre el Parlamento y el ciudadano sino también entre los ciudadanos entre sí.

Según este sistema encontramos ejemplos de participación en el que la interacción se da en doble dirección o en los que se produce una deliberación. Mencionamos este sistema de valorar o medir la participación antes de proceder al análisis de las herramientas, para ayudar a distinguir los niveles de la participación. Es muy distinta una participación efectiva en el Parlamento (en forma de contribución o aportación) que una sencilla comunicación o influencia no contrastada ni verificada sobre la actuación del representante.

Son muchas las iniciativas de participación ciudadana desarrolladas en los Parlamentos gracias a las TIC. En este libro hemos dado más importancia -por los motivos explicados- a las institucionales. No pretendemos realizar una descripción exhaustiva de estas experiencias, sino destacar las que, a nuestro juicio, son más significativas.

A) Iniciativas de participación digital institucionales

Al entrar en el análisis de las principales iniciativas parlamentarias de incorporación de participación digital ciudadana se distinguen dos tipos de herramientas. En primer lugar, están las herramientas *individuales*. Las

denominamos así porque se caracterizan por contar con una única forma interacción sobre el Parlamento. Es decir, la participación digital que se traslada al Parlamento, sea cual sea su contenido (comentario a la ley, petición, o diálogo con un representante) se realiza y se hace efectiva por medio de una exclusiva forma o cauce.

En segundo lugar, tenemos las *plataformas de participación*. Se trata de mecanismos de participación más complejos, pues integran varias herramientas individuales de participación dentro de un sistema estructurado.

1. Herramientas individuales

Podemos establecer tres categorías dentro de las herramientas individuales de participación digital: a) de iniciativa ciudadana; b) de deliberación; y c) de valoración.

a) Herramientas de iniciativa ciudadana

En primer lugar, podemos destacar las herramientas de iniciativa ciudadana. Se caracterizan porque su origen es una propuesta o interacción que parte de la ciudadanía. En este sentido los Parlamentos son meros receptores de esas contribuciones ya que establecen en sus webs mecanismos para que los ciudadanos puedan intervenir. Dentro de esta categoría podemos destacar las peticiones electrónicas, las iniciativas legislativas y los buzones de quejas y sugerencias.

Las peticiones electrónicas consisten en la posibilidad de ejercer el derecho de petición a través de medios electrónicos. Muchos Parlamentos permiten enviar peticiones a través de su web. Podemos mencionar, como ejemplos, los casos de:

- Parlamento británico (*e-petitions*): a través de una *e-petition* se pueden someter a debate de la Cámara de los Comunes una determinada materia. Para lograr que entre en la agenda debe reunir al menos 100.000 firmas y así poder ser elegida por la Comisión encargada de organizar los debates.

- Parlamento de Cataluña: recoge la posibilidad de realizar *e-peticiones*, es decir el derecho de petición individual o colectiva reconocido en la Constitución Española y en el Estatuto de autonomía de Cataluña, realizado por medios electrónicos.
- Parlamento de Escocia: en el apartado de su web *Getting Involved* incluye un completo sistema de petición electrónico que también permite su seguimiento en la tramitación parlamentaria.
- Parlamento de Extremadura: aunque en la web del Parlamento extremeño no figura ningún apartado específico sobre participación, en la sección “Atención a la ciudadanía” se ofrece la posibilidad de realizar las peticiones en formato electrónico.
- Parlamento de Asturias: la web del Parlamento asturiano incluye la posibilidad de realizar el registro de forma telemática para la presentación de escritos de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares y aquellos mediante los que se ejerza el derecho de petición.

En segundo lugar están las iniciativas legislativas populares¹⁶⁹ realizadas de forma electrónica. Uno de los ejemplos de aplicación tecnológica a las iniciativas populares es la llamada “**Iniciativa Ciudadana Europea**” (en adelante ICE)¹⁷⁰. La ICE destaca, por ser un instrumento de participación ciudadana diseñado especialmente para el uso de las TIC. Es decir: está regulado esencial y estructuralmente pensado en la suma de apoyos a través de las TIC, lo que conlleva tener en cuenta tanto las ventajas como los peligros que de estas herramientas se derivan, principalmente

169 Cuando tratamos las herramientas no digitales de participación se hizo una breve referencia a la iniciativa popular, por medio de la cual los ciudadanos pueden realizar una propuesta concreta de ley una vez recabados un número de apoyos.

170 Fue una de las principales innovaciones que introdujo el Tratado de Lisboa (Artículo 1, apartado 4, del Tratado de la Unión Europea y artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) y que se desarrolló por medio de un Reglamento adoptado por el Parlamento Europeo y el consejo de la Unión Europea Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la iniciativa ciudadana (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/legislative-framework>).

la seguridad y la protección de datos. Aunque no estemos ante una herramienta estrictamente parlamentaria resulta relevante para el tema que estamos tratando pues aporta un elemento de gran interés: el sistema de recogida de firmas “institucionalizado” que garantiza la seguridad y la protección de datos. El Reglamento de la ICE, que regula la recogida de datos vía web como un elemento estructural, aporta un modelo específico que establece una serie de requisitos técnicos y de seguridad y que se desarrolla en programas de código abierto: se trata de un instrumento jurídico de recogida de apoyos utilizando las TIC, institucionalizado por la UE, que puede servir de ejemplo para la regulación de las iniciativas populares en otros países, o, incluso, para que la sociedad civil puedan usarlo como medio para recabar apoyos teniendo la seguridad de ser una forma jurídica institucionalizada de recogida de firmas¹⁷¹. Otro ejemplo que podemos traer aquí es la “Presenta tu propuesta legislativa” del Parlamento de Ecuador. A través de un formulario *online* se puede presentar una propuesta legislativa en la Asamblea Nacional Ecuatoriana.

En tercer lugar, están los buzones de quejas y sugerencias. Son meros repositorios de mensajes: no se fomenta, ni se orienta la participación, ni hay acompañamiento al ciudadano que facilite su contribución de forma ordenada. En la actualidad son muchos los Parlamentos que permiten esta posibilidad, aunque generalmente lo incluyen aquellos que no tienen desarrolladas otras herramientas de participación digital. Dentro de España, podemos destacar los siguientes:

- Buzón de quejas del Senado español¹⁷²: cualquier ciudadano puede plantear una queja o sugerencia al Senado con el compromiso de ser respondida en el plazo de cinco días o un mes en caso de tratarse de asunto más complejos.

171 Como señala Cotino Hueso “el Reglamento ICE -con todos sus posibles defectos- es un hito pues supone un régimen jurídico en el que lo electrónico es estructural y no sólo una cuña o una anécdota” (2011b: 133).

172 <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/sugerenciaquejas/index.html> (21 de octubre de 2017).

- Madrid¹⁷³: la Asamblea de Madrid incluye una sección llamada “Asamblea Abierta” -o también denominada “Área de participación”- en la que se ofrecen dos herramientas de participación: las entrevistas digitales y un buzón de sugerencias. También incorpora un servicio de suscripción y un blog de los diputados¹⁷⁴.
- “Buzón del Ciudadano” del Parlamento de Asturias¹⁷⁵: a través de este buzón, los ciudadanos pueden contactar con la Junta General de forma *online*.
- Murcia¹⁷⁶: en su sección “Participación ciudadana” propone varias herramientas entre las que podemos destacar el “buzón del ciudadano” que permite rellenar un formulario electrónico. No obstante, al regularse de forma diferente las peticiones (a través de la Comisión de Peticiones y con la obligatoriedad de ser realizadas por escrito) podemos entender que esta herramienta se asemeja a la utilización del correo electrónico a través de un formulario: una mera forma de comunicarse vía electrónica.

b) Herramientas de deliberación

El segundo grupo de herramientas individuales de participación digital parlamentaria son las de deliberación. Se trata de foros digitales de opinión sobre cualquier asunto que quiera plantear la ciudadanía. Estos foros de debate no siempre son de iniciativa ciudadana: el Parlamento puede abrir el debate sobre un tema sobre el que quiere conocer la opinión de la ciudadanía.

173 <http://www.asambleamadrid.es/ES/AsambleaAbierta/AreadeParticipacion/EntrevistasDigitales/default.aspx> (7 de octubre de 2017).

174 En el momento de cerrar estas páginas ninguna de las cuatro herramientas estaba realmente operativa: no fue posible realizar a través de la web ningún tipo de interacción sobre el Parlamento.

175 <http://www.jgpa.es/registro-telematico> (21 de octubre de 2017).

176 <http://www.asambleamurcia.es/arm/buzon> (21 de octubre de 2017).

Los debates digitales fueron el primer experimento mediante el cual los Parlamentos probaron la red como espacio de diálogo con los ciudadanos. Los experimentos parlamentarios más relevantes a estos efectos fueron los *Encuentros Abiertos Digitales* del Congreso de los Estados Unidos y los *debates temáticos online* que puso en marcha el Parlamento Británico. Aunque cada una de estas experiencias se enfocaba de manera diferente (en el caso británico se pretendía abrir el debate parlamentario al público, y en el americano lograr un acercamiento al trabajo de los representantes), sirvieron para establecer las características básicas de cómo debía organizarse la participación digital para lograr una mínima eficacia o impacto sobre el Parlamento. De esta manera, las primeras herramientas individuales de participación digital institucionales tomaron forma desde la experiencia que aportó este *campo de pruebas* de la participación ciudadana a través de las TIC. El primer experimento que podemos destacar¹⁷⁷ son los Encuentros Abiertos Digitales (*On-Line Town Hall Meetings*) realizados en Estados Unidos entre 2006 y 2008 por Lazer y otros investigadores (2009). A través de la organización de sesiones digitales, moderadas por investigadores, entre una selección de ciudadanos participantes¹⁷⁸ y veinte congresistas, se pretendía analizar cómo facilitar el diálogo entre ciudadanos y parlamentarios a través de internet. El objetivo principal de este experimento fue medir el potencial de la red para lograr un mejor entendimiento entre el representante y el ciudadano¹⁷⁹.

177 Conviene precisar que en su origen estos encuentros abiertos digitales no se dirigían a los parlamentarios.

178 Estas sesiones digitales se llevaban a cabo entre los participantes que se conectaban a ordenadores en sus hogares o lugares de trabajo y los miembros del Congreso. A través de internet se podía escuchar los argumentos del parlamentario, enviar preguntas o hacer comentarios. Las sesiones eran individuales y trataban sobre un tema de actualidad pública (la política de inmigración en este caso). En el experimento participaron aproximadamente 600 ciudadanos. Con el fin de conseguir la mayor representatividad posible de los participantes se tuvieron en cuenta siete características demográficas: edad, minoría racial, género, creencia religiosa, identificación con un partido político, nivel de renta y nivel educativo.

179 Los *Encuentros Abiertos Digitales* cumplieron con su propósito, pues sirvieron para mejorar la percepción de los ciudadanos tanto sobre las cualidades de los representantes (aumentó la aprobación y la valoración acerca de sus cualidades e implicación en el trabajo parlamentario de los representantes), como sobre las posturas que defendían (los argumentos de los parlamentarios ejercieron una enorme influencia en la opinión de los participantes). Tam-

El segundo experimento de deliberación digital lo encontramos en los debates temáticos *online* (*On-line Parliamentary Consultations*) que puso en marcha en 1998 el Parlamento Británico¹⁸⁰. Consistían en la creación de foros de discusión en la red moderados y organizados por una entidad independiente¹⁸¹. Aunque los debates lograron un alto grado de satisfacción por parte de los ciudadanos que participaron¹⁸², la escasa implicación de los parlamentarios (no llegaba al 4%) hizo que no diera una deliberación efectiva. No obstante, a pesar de su fracaso como experiencia deliberativa, los debates *online* aportaron algunas

bién sirvieron para descubrir que Internet puede ser un medio que facilita, si se respetan las condiciones adecuadas, la intermediación entre el parlamentario y el ciudadano. A través de los encuentros digitales se logró una interacción en tiempo real de forma que los ciudadanos escuchaban las respuestas y reacciones de manera inmediata y podían formar un juicio más informado sobre el representante y sus argumentos. Para lograr las condiciones necesarias para esa intermediación fue esencial utilizar una interfaz tecnológica sencilla y fácil de manejar, y dar prioridad al empleo de un *software* sencillo que no supusiera la utilización de ordenadores sofisticados.

180 Estos debates perseguían los siguientes objetivos: 1) reunir información relevante de la ciudadanía para ayudar a que los parlamentarios conocieran mejor su percepción sobre determinados asuntos; 2) captar ciudadanos que pudieran aportar posiciones que no podrían llegar al Parlamento por las vías tradicionales; 3) lograr un debate en el que los ciudadanos captados para el mismo pudieran plantear puntos de vista no sometidos a la influencia de los partidos políticos, y permitir la interacción entre todos los participantes; 4) conseguir que esta interacción se produjera a través de una plataforma *online*; y 5) entregar al Parlamento un documento-resumen de los puntos de vista de la discusión legislativa generada a través de la herramienta.

181 Se trata de *Hansard Society* fundada en 1944 con el fin de promover la democracia y fortalecer el papel del Parlamento. Entre sus objetivos está la investigación del rol de la democracia representativa en la reforma de democracia, las instituciones, los procesos y la cultura política y parlamentaria, la educación de los jóvenes y la formación de líderes, fortalecer la comunicación entre los ciudadanos con los parlamentarios y los responsables políticos y el planteamiento de debates en torno a cuestiones políticas de actualidad en un foro no partidista ni ideológico. Más información: <http://www.hansardsociety.org.uk/about-us/> (21 de noviembre de 2017).

182 Una encuesta realizada después de los debates señalaba que el 92% de los participantes decían haber aprendido algo nuevo en el debate sobre la violencia doméstica; en el debate sobre la política de comunicación fue un 72%. (Faria, 2013: 147).

conclusiones importantes acerca de la participación digital en el ámbito parlamentario¹⁸³.

En la actualidad las herramientas de deliberación se encuentran dentro de las posibilidades de participación digital que ofrecen muchos Parlamentos. Podemos destacar, como ejemplos, las siguientes:

- Debates digitales del Parlamento británico: los *Digital Debates* se ofrecen a la ciudadanía dentro de la web del Parlamento en el apartado *Get Involved* y son en debates abiertos a temas de interés general. La participación se realiza utilizando las redes sociales como principal herramienta de agregación de opiniones ciudadanas. El Parlamento designa un parlamentario en concreto que se ocupará de recibir todas las contribuciones ciudadanas a través del correo electrónico y hacer un resumen para la cámara para garantizar que las aportaciones son tenidas en cuenta por el Parlamento.
- “Parte Hartu” (Parlamento del País Vasco): se trata de una herramienta de participación ciudadana dirigida a los grupos parlamentarios. Se caracteriza por estimular la competitividad entre los

183 Como destacan autores como Coleman y Blumler (2009), el entorno *online* facilitó la participación de ciudadanos que de otra forma no hubieran intervenido en el debate (esto se hizo especialmente patente en el debate sobre la violencia doméstica: muchas mujeres se beneficiaron del anonimato que permitía la red incorporándose al debate sin las trabas o complejos que habrían tenido en sede parlamentaria. Junto a esto, estas discusiones virtuales permitieron que se escucharan voces que normalmente no habrían podido intervenir por las vías tradicionales). En segundo lugar, se demostró que este formato de participación sólo es eficaz cuando se divulga y prepara con tiempo; es decir, se consigue mayor y mejor participación en la medida en que la institución implicada promueve una fase de promoción de la participación en la que se informa y da publicidad a la iniciativa. En tercer lugar, se comprueba la conveniencia de que la participación esté organizada de forma enfocada, es decir, dirigiéndose hacia grupos de interés específicos y suficientemente representativos: si la participación está ordenada y dirigida (orientada) se logra una mayor eficacia en las contribuciones. A este respecto, Coleman y Blumler establecieron tres criterios para la evaluación la calidad deliberativa que se pueden tomar como referencia para valorar las prácticas de las TIC en la función legislativa. El primer criterio es valorar si las aportaciones ciudadanas no eran simples opiniones contando con un respaldo o referencia externa (fuente de información externa). Se trata, por tanto, de analizar si es un mero intercambio de experiencias subjetivas o se aportan argumentos racionales fundamentados en datos objetivos. El segundo criterio es valorar la frecuencia en las aportaciones, lo que ayuda a medir el nivel de interacción. El tercer criterio se basa en la relación entre las aportaciones ciudadanas con las anteriores.

partidos políticos a la hora de responder a los mensajes que plantean los ciudadanos sobre cualquier cuestión.

- Participación ciudadana (Parlamento de Aragón): en la web de las Cortes de Aragón se incluye una sección denominada “Participación ciudadana” en la que se informa de las formas de participar previstas en el Reglamento. Se menciona expresamente el interés de las Cortes por trabajar “a través de los más diversos canales de forma continua y con el dinamismo que exige la nueva sociedad del conocimiento” iniciando un *chat* sobre asuntos de la actualidad parlamentaria aragonesa.

c) Herramientas de valoración

Como tercera categoría de herramientas individuales de participación digital parlamentaria están las que hemos denominado “herramientas de valoración”. A través de estos instrumentos los ciudadanos pueden realizar valoraciones (sugerir decisiones, votar) en los trabajos parlamentarios que se están llevando a cabo.

Mediante estas aplicaciones los ciudadanos pueden enviar sus aportaciones sobre una tramitación legislativa particular (aprobar, rechazar o comentar)¹⁸⁴ o agregar contribuciones a una iniciativa de control parlamentario.

Conviene advertir que hemos optado por considerar estos instrumentos como herramientas individuales y no como una plataforma, pues no se encuentran incorporados a un sistema estructurado de participación que contiene elementos de colaboración (como veremos después). No obstante, algunas de estas herramientas se ofrecen de forma conjunta junto a otras y dentro de una misma llamada a participar en el Parlamento. En estos casos, en nuestra opinión, es fácil que con el tiempo terminen conformando una verdadera plataforma de participación digital en el futuro.

184 Con o sin registro previo se pueden enviar comentarios a un proyecto de ley en tramitación, así como manifestar una opinión de aprobación o rechazo.

En los últimos años los Parlamentos han ido incorporando herramientas de valoración en sus webs. Destacamos algunos ejemplos:

- Foros de participación en el trámite legislativo de los Parlamentos de Paraguay y Perú: ofrecen la posibilidad de realizar comentarios a la legislación que está siendo tramitada.
- Formularios de contribución del Parlamento de Nueva Zelanda: a través de estas herramientas (*submissions*) los ciudadanos pueden presentar sugerencias y comentarios sobre los proyectos de leyes en tramitación. Una vez finalizado el plazo de recepción de los formularios, una comisión se encarga de analizar el detalle de las aportaciones ciudadanas, y presentar a la cámara un resumen del número y posicionamiento de las contribuciones presentadas.
- “Voto Ciudadano” en Argentina: a través de esta herramienta (un apartado de la web del Senado) se ofrece un espacio donde los ciudadanos pueden informarse sobre los diferentes proyectos de ley y votar si están de acuerdo o no con su sanción.
- Aplicación para móviles “Mi Senado” de Colombia: se trata de la primera herramienta de un Parlamento que permite interactuar a los ciudadanos desde sus dispositivos móviles. Fue puesta en marcha en febrero de 2017 y persigue acercar a los ciudadanos a las decisiones legislativas, lograr su participación, acercarles a los parlamentarios y que tengan acceso a la información sobre proyectos de ley que se encuentran en trámite en el Congreso. La aplicación facilita votar los proyectos de ley, seguir las votaciones, asistencia y debate de las leyes (con la opción de personalizar esa búsqueda por temas o por parlamentarios), o seguir las sesiones plenarias y las comisiones vía *streaming*. También incorpora una novedosa herramienta de análisis de votaciones que permite clasificar por partidos y representantes (curules) incorporando los resultados de manera gráfica y asequible al ciudadano.
- “Escó 136” (Cataluña): en la web del Parlamento catalán se cuenta con la herramienta “Escó 136”, que se presenta como un espacio

de participación ciudadana en el que realizar aportaciones, comentarios o sugerencias (visibles por cualquier ciudadano) sobre los proyectos y las proposiciones de ley que se están tramitando.

- Aportaciones a iniciativas legislativas (Castilla y León): permite incorporar nuevas ideas a cada una de las iniciativas legislativas en trámite (proyectos, proposiciones de ley, iniciativas legislativas populares y de los Ayuntamientos). Estas contribuciones se dirigen a los Grupos Parlamentarios que el usuario seleccione (uno, varios o todos).
- Aportaciones a iniciativas de impulso y control de la acción del Gobierno (Castilla y León): en la web de este Parlamento se ha incorporado recientemente la posibilidad de incorporar contribuciones ciudadanas a las iniciativas de impulso y control que se encuentran en trámite.
- Parlamento Abierto (Navarra): herramienta similar a la anterior. En este caso, se precisa para optar a la participación, de un registro que requiere identificarse, y no se ofrece ningún acompañamiento al ciudadano a la hora de expresar sus opiniones.
- Debate de iniciativas parlamentarias (La Rioja): en esta sección de la web se pueden trasladar a los grupos parlamentarios opiniones y aportaciones sobre los Proyectos de Ley que estén en tramitación.
- “Legisla con Nos” (Galicia): a través de esta herramienta, ciudadanos mayores de edad y con la condición política de gallegos, pueden remitir aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento acerca de los proyectos en tramitación de ley.
- Preguntas al Gobierno (Galicia): esta participación en el control parlamentario se realiza a través de un formulario electrónico disponible en la web, y puede intervenir cualquier ciudadano o persona jurídica que represente intereses sociales. El formulario da la opción de redactar preguntas que se pretende que sean formuladas a la Xunta de Galicia. La Mesa de la Cámara es el organismo encargado de decidir sobre la admisibilidad de cada una de ellas.

Las preguntas admitidas se anunciarán en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia. En un plazo de quince días, contados desde lo siguiente a su publicación, los diputados podrán asumirlas cómo propias para convertirlas en preguntas con respuesta escrita u oral, mencionando su origen, aunque preservando la identidad de la persona firmante.

- Parlamento Abierto (Cantabria): a través de un registro simple se permiten dos formas de intervenir: 1) enviando aportaciones en los proyectos de ley en tramitación; 2) valorando (mediante una puntuación) en tiempo real las intervenciones de los parlamentarios en los plenos y comisiones. La herramienta también permite configurar de forma personalizada (en tiempo real, una vez al día, o una vez a la semana) la información que el Parlamento enviará sobre los asuntos que le interese a cada ciudadano (boletines oficiales, diarios de sesiones, noticias, expedientes...).
- Programa ADI (Aporta, Debate, Influye): una herramienta para escuchar opiniones de los ciudadanos sobre los temas que se están debatiendo en el Parlamento Vasco. A través de este instrumento los ciudadanos pueden manifestar su aprobación o rechazo de un proyecto de ley determinado: es una forma de hacer visible el grado de apoyo popular a la legislación en trámite. Otra novedad de ADI es que una vez finalizado el debate, el propio Parlamento elabora un documento en el que se recoge la actividad de intercambio de opiniones que se ha producido a través de la herramienta. Este documento es recibido por todos los parlamentarios para que tengan en cuenta esas contribuciones a la hora de emitir su voto¹⁸⁵.
- *Use your voice* del Parlamento de Escocia: se trata de una herramienta que sirve de orientación para que el ciudadano elija la forma

185 De esta manera, como se explica en la propia web de ADI “el ciudadano participa en un debate que no se lleva el viento y tiene la garantía de que si sus opiniones no son respaldadas por los políticos no es porque no han tenido acceso a ellas, sino simple y llanamente porque no las comparten”. ADI se presenta como un “primer paso hacia una democracia más participativa” que aspira a ir ampliando las formas de participación directa. <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/informacion/faq/> (21 de noviembre de 2017).

de participación que más se ajuste a sus demandas. Organizada y presentada en forma de guía interactiva, a través de de “Use your voice” se permite contactar directamente con un representante, con un comité, ejercer el derecho de petición de forma *online*, organizarse con otros grupos o personas con los mismos intereses, u organizar una protesta pacífica.

- “Plataforma de participación” (Canarias): a través de esta herramienta el Parlamento de Canarias, abre sus procesos legislativos a la participación de los ciudadanos para que puedan formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley. Estos comentarios son trasladados después a los diputados y grupos parlamentarios, y pueden ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos¹⁸⁶. El debate es moderado por unas reglas generales, pero no existe ningún tipo de tutela o guía para el ciudadano. El proceso de participación requiere una identificación sencilla que exige nombres y apellidos reales a través de un formulario electrónico. El contenido de las aportaciones se publica en la web y es accesible desde el portal de transparencia, incluyéndose también en la huella legislativa. Las herramientas que ofrece la web de este Parlamento son, sin duda, las más avanzadas y completas que ha realizado cualquier cámara autonómica en España. Sin embargo, aunque se puede decir que cumple con los principios que según Navarro Méndez y Navarro Marchante (2016) debe tener una plataforma *online* en una serie de principios fundamentales¹⁸⁷, a nuestro parecer no constituyen todavía una verdadera plataforma digital de participación. Se comprenderán mejor los motivos de esta afirmación en las líneas siguientes cuando expliquemos los dos casos de plataformas digitales más paradigmáticos.

186 También se pueden valorar positiva o negativamente los comentarios de otros participantes.

187 Estos principios fundamentales son, según estos autores, los siguientes: 1) acceso sencillo; 2) necesaria identificación del usuario; 3) moderación de la participación; 4) dan libertad a la hora de aportar ideas y opiniones; 5) los parlamentarios pueden participar en los debates; 6) las cámaras seleccionan los asuntos que someten a la posibilidad de participación ciudadana; 7) se establece la obligación de realizar por parte de la Cámara un documento final que resuma las aportaciones realizadas y que sea trasladado a los parlamentarios; y 8) todo el proceso de participación digital es transparente y accesible a través de la web de la cámara.

Está claro que el formato de participación que ofrecen las herramientas de valoración ofrece grandes ventajas pues es sencillo, accesible, barato y rápido: permite la intervención a distancia y supera las barreras burocráticas de otras formas institucionalizadas que requieren el registro y firma de las peticiones ciudadanas. Es más, en muchos casos, a través de la interfaz de los foros se pueden ver las opiniones de otros ciudadanos acerca de la legislación en trámite, comparar las aportaciones, etc. Sin embargo, como explica Perna (2010), abrir la participación digital, sin más, tiene nula repercusión en el proceso legislativo. Aunque a través de estas herramientas se ofrezcan opciones de intervención a los ciudadanos, la participación de éstos apenas tiene impacto sobre el proceso legislativo siendo un elemento más bien testimonial o simbólico del deseo del Parlamento de hacerse más abierto.

Como destaca Faria (2013: 135) este tipo de herramientas tienen varias debilidades como herramienta de participación. Por un lado, en la práctica sirven como argumento para los parlamentarios, pero no aportan contenido alguno (éste no llega al representante). Mediante estos sistemas tan sólo se aportan análisis cuantitativos de posturas a favor o en contra de una legislación concreta, y esta información es la que utilizan los parlamentarios en sus argumentaciones. Otro defecto importante en este sistema es que para que el ciudadano pueda participar debe contar con un nivel de conocimiento de los textos legislativos por encima de la media. Esto supone que al final se produzca una discriminación del ciudadano no especialista, pues no existe moderación alguna en la participación que pueda contrarrestar la carencia de conocimientos técnicos. Al mismo tiempo, los foros digitales tienen un problema de representatividad: la participación ciudadana (sea en el formato que sea) no suele aportar información sobre los autores (si representan a algún grupo de interés, su preparación y conocimientos, etc.) de manera que no llegan a enriquecer en modo alguno la deliberación. En este sentido, si la participación se presenta sin información del participante, sin moderación previa para orientar al ciudadano en el proceso legislativo y sin un adecuado traslado de los contenidos a los representantes, es difícil que lleguen a enriquecer la deliberación.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que este sistema de participación evolucionó para introducir mejoras. El motivo fue el escaso índice

de participación por parte del público. Peixoto (2008) señala como una de las causas de su escasa eficacia el empleo de un lenguaje institucional excesivamente oficial que inhibe la participación del ciudadano con menos capacidad técnica.

2. Plataformas digitales de participación en el Parlamento

Analizadas las herramientas individuales de participación digital en los Parlamentos, nos corresponde entrar en el estudio de algunos ejemplos de TIC parlamentarias mucho más elaboradas y de mayor complejidad en su articulación y desarrollo.

Se trata de dos plataformas digitales de participación en el Parlamento: el “Senador Virtual” del Senado de Chile y el proyecto *e-democracia* de la Cámara de diputados de Brasil.

Aunque ambas herramientas tienen notables diferencias en su origen, los momentos en los que aparecen, e incluso la forma en que gestionan la participación, vemos conveniente presentarlos de manera conjunta pues representan, hasta la fecha, las experiencias de Parlamento Abierto más avanzadas que se pueden encontrar en las democracias contemporáneas.

a) El Senador Virtual del Senado de Chile

En 2001 a iniciativa del Senado de Chile se puso en marcha una plataforma digital con la finalidad inicial de instruir a los ciudadanos sobre el procedimiento legislativo de forma práctica. En su afán de llevar el Parlamento a los ciudadanos y de acercarlos a los representantes esta herramienta terminó convirtiéndose en un instrumento de participación ciudadana en la elaboración de las leyes.

En el “Senador Virtual” las contribuciones ciudadanas al procedimiento legislativo se articulan a través encuestas detalladas que son abiertas al debate público a instancias del Parlamento. A través de esta plataforma se organiza la participación y se adapta a las circunstancias del ciudadano. A diferencia de los debates públicos que hemos estudiado anteriormente, el Senador Virtual se preocupa de poner en antecedentes a los participantes

aportándoles las condiciones de análisis necesarias para realizar sus aportaciones.

Una vez cumplimentado un detallado registro, la participación puede modularse de dos formas: en un formato de “discusión general” mediante el cual “el usuario se pronuncia sobre si está de acuerdo, si no está de acuerdo, o si se abstiene por cada una de las ideas fundamentales. Como conclusión, se le solicita votar por el proyecto en general: a favor, en contra o abstención”¹⁸⁸; o a través de la “discusión particular” que permite manifestar una opinión sobre los artículos principales o los puntos importantes en concreto de la ley en trámite. A través de la discusión particular se puede votar¹⁸⁹ cada artículo de la ley seleccionado como relevante por la plataforma, proponer una redacción alternativa¹⁹⁰ o, incluso, añadir artículos y contenidos adicionales¹⁹¹. Esta forma de estratificar las contribuciones ciudadana simplifica enormemente la forma de participación y facilita la automatización de la gestión en el traslado al Parlamento de estas contribuciones.

Resulta clave en el desarrollo de esta herramienta el papel de un órgano parlamentario al que se encomienda la tutela de las distintas fases del proceso de participación. En el caso que nos ocupa se crea un comité que se encarga, en primer lugar, de seleccionar aquellos proyectos de ley que son incorporados al Senador Virtual. Esto significa que no todos los proyectos de ley son sometidos a la plataforma y que la iniciativa de sumar la agregación de intereses ciudadana es siempre parlamentaria. En segundo lugar, este comité se ocupa de “traducir” a un lenguaje accesible los proyectos de ley, lo que implica la elaboración de textos simples y entendibles

188 Senado de la República de Chile, *Manual del Senador Virtual*. Disponible en: [de http://www.senadorvirtual.cl/manual.php](http://www.senadorvirtual.cl/manual.php) (21 de noviembre de 2017).

189 “El usuario manifiesta por cada materia seleccionada: sí, si está de acuerdo; no, si no está de acuerdo; se abstiene, si no se pronuncia; o si formula una indicación sustitutiva, en caso de ser partidario de reemplazar la norma contemplada en el proyecto”. *Ibidem*.

190 “Si es partidario de agregar una norma no contemplada, se le da la posibilidad de ingresar su texto en la ventana “Indicaciones Aditivas”. Estas indicaciones también serán clasificadas para la presentación de los resultados”. *Ibidem*.

191 “Si estima que el proyecto de ley debería contener otras ideas, puede agregarlas en la ventana “otros aportes o sugerencias” para que sean consideradas. Éstas serán clasificadas para la presentación de los resultados”. *Ibidem*.

por el ciudadano común. Este esfuerzo de adaptación y “depuración” de los textos legales es muy importante para el proceso, pues sin un lenguaje entendible para el ciudadano la participación sería muy difícil. En tercer lugar, al empezar a producirse las contribuciones ciudadanas, la participación es moderada por el propio comité a través de una interfaz tecnológica que le permite varias opciones: 1) insertar los proyectos de ley (traducidos al “lenguaje ciudadano”) en forma de preguntas o infografías; 2) obtener los datos cuantitativos de la participación; 3) eliminar los mensajes ofensivos o que se desvían del tema; 4) establecer un sistema para contestar de forma personalizada a cada participante y 5) definir las palabras clave (*tags*¹⁹²) que resumen las contribuciones ciudadanas. En toda esta fase de moderación el comité puede alimentar el debate añadiendo preguntas a las encuestas con el fin de fomentar una mayor participación, u orientarla a los temas establecidos como centrales en la discusión.

Una vez cerrado el proceso de participación el comité redacta un informe simplificado (que se envía a los parlamentarios) que sintetiza los datos cuantitativos de las aportaciones (número de participantes, resultados globales de la votación, número de sugerencias, etc.). En el mismo informe se incluye una referencia a la página web para que los parlamentarios que lo deseen puedan leer las sugerencias de contenido que se han aportado por parte de los ciudadanos.

A pesar de que los datos de participación ciudadana¹⁹³ que ha conseguido el Senador Virtual invitan al optimismo¹⁹⁴ hay algunos aspectos criticables y

192 *Tags* son palabras claves o referencias que contienen elementos semánticos (significados) de relevancia en un texto determinado.

193 Desde su creación hasta mayo de 2010 mediante la plataforma de Senador Virtual se realizaron más de 75.000 acciones de 181 proyectos de ley. De éstos, 116 fueron examinados por el Senado de Chile.

194 “Si bien el promedio de votación por proyecto (271.7) podría ser considerado bajo en relación con un universo de 13% de la población con acceso a internet -aproximadamente, un millón 950 mil personas-, la experiencia de Senador Virtual permite que en cada proyecto de ley, la comisión del Senado que lo estudia reciba 76.2 propuestas ciudadanas por proyecto, las que sin la existencia de la aplicación no habrían sido consideradas por los senadores. Este hecho, cualitativamente, podría significar potencialmente una nueva instancia de influencia en el proceso mismo de legislar”.

mejorables en la plataforma y que han sido destacados por la doctrina. Por un lado, destaca Faria (2013: 187), el Senador Virtual no está adaptado a las nuevas tendencias de herramientas web 2.0 de manera que no permite toda la interactividad que ahora está disponible en internet. Por otro lado, como destacan Araya y Barria (2009) “la principal debilidad de las aplicaciones impulsadas por el Senado chileno es que carecen de una teoría democrática (deliberativa) que los sustente (...) no brinda a los ciudadanos la posibilidad de engancharse en una discusión con los parlamentarios sobre los proyectos de ley puestos a votación. El acto de votar parece responder a un afán plebiscitario (no vinculante), antes que a uno deliberativo”.

Podemos concluir, por lo tanto, que estamos ante una herramienta en forma de plataforma virtual que permite y facilita la participación de una forma simple y accesible al ciudadano, pues la organiza, la estructura y automatiza su gestión, pero que no consigue una deliberación al no darse un intercambio de información ciudadano-parlamentario de manera fluida. Aunque se dé la opción de presentar propuestas, abriendo un nuevo canal de comunicación con los ciudadanos, esto no propicia un contacto con los parlamentarios, ni ofrece garantías de que éstos hayan tomado en consideración las propuestas. Tampoco es una participación completamente libre en cuanto que está basada en la selección de alternativas predefinidas.

b) El proyecto e-democracia de la Cámara de Diputados de Brasil

La segunda plataforma digital de participación ciudadana en el Parlamento que vamos a estudiar es el proyecto *e-democracia* de la Cámara de diputados de Brasil. Esta compleja plataforma colaborativa es, hoy por hoy, la principal referencia (Gonzalo Rozas, 2013c) como iniciativa institucional de participación en los Parlamentos.

La plataforma fue puesta en marcha en 2009 como proyecto piloto de manera que durante dos años se utilizó en fase de pruebas con el fin de mejorarla y adecuarla. Los objetivos que se planteó el proyecto *e-democracia*, como destaca Faria, fueron “mejorar la interacción entre la sociedad y la Cámara de Diputados, fortalecer el papel de la legislatura en la formulación de políticas públicas, fomentar la participación social responsable

y constructiva, mejorar la comprensión de la sociedad brasileña sobre la complejidad de los trabajos legislativos y aumentar la transparencia del proceso legislativo” (2013: 191).

No podemos olvidar que la participación ciudadana, así concebida por el proyecto *e-democracia* no se aplica exclusivamente a la elaboración de las leyes sino también en la ayuda a los parlamentarios en la monitorización y control de la acción del Gobierno. Por lo tanto, además de servir de ejemplo de aplicación tecnológica en la función legislativa, nos aporta algunos elementos para el impacto de estas herramientas en la función de control parlamentario.

Al ser el procedimiento de elaboración de las leyes no lineal y complejo, implementar un sistema de participación ciudadana requiere dotar a las herramientas de mucha flexibilidad y permitir que la interacción se produzca en diversos niveles y según diversos objetivos. Por este motivo, la plataforma estructura la participación ciudadana a través de dos formatos diferentes: las “comunidades virtuales legislativas” (en adelante CVL) y el “Espacio libre”. El “Espacio libre” es un área de discusión abierta sobre cualquier asunto que afecta al Parlamento, cuya característica principal es servir de foro no organizado ni moderado en cuanto a su contenido¹⁹⁵. Se trata de abrir el Parlamento para que, a iniciativa de la ciudadanía, se presenten propuestas, se planteen preguntas, se hagan demandas a los representantes sobre cualquier asunto. Es una actuación realizada desde fuera (extraparlamentaria) hacia el Parlamento. En este ámbito encontramos elementos de participación ciudadana sobre la función de control ya que las CVL se enfocan de manera específica hacia la elaboración de un proyecto de ley. El “Espacio Abierto” de esta manera acoge, aunque de forma desordenada, algunos de los instrumentos de control tradicionales de los Parlamentos como las peticiones y la presentación de quejas.

Las CVL suponen una actuación del Parlamento hacia la ciudadanía (de dentro hacia fuera). Las CVL son redes sociales digitales formadas por personas interesadas en un tema concreto. Cualquier ciudadano puede formar parte de esa CVL (hacerse miembro a través de un sencillo registro)

195 Como es lógico sí se verifica y controla que los mensajes no sean ofensivos y que no vulneren la política de participación del portal.

y esto le permite conocer el perfil de los otros participantes y realizar contribuciones al texto legislativo a través de un mecanismo de participación múltiple formado por una serie de instrumentos. Estamos ante una de las notas características de este proyecto: el afán por construir la participación cuidando las comunidades virtuales. Sin comunidades vertebradas (interactuando entre sí) resulta difícil realizar una inteligencia colectiva propia de las herramientas de la web 2.0.

Constituidas las CVL, o bien a través del Espacio libre, la plataforma aporta una serie de herramientas de participación que permiten, tanto a los ciudadanos como a los parlamentarios, colaborar en las funciones del Parlamento. Pero, como explicábamos antes, el proceso de elaboración de las leyes o la fiscalización a la acción del ejecutivo no son procedimientos lineales y se necesita una orientación para que la participación tenga sentido y encuentre el acomodo efectivo que requiere cada fase. Por eso, con carácter previo a los instrumentos de participación, el ciudadano cuenta con un documento que informa de las fases del procedimiento legislativo y le orienta en cuanto a cómo, cuándo y cuándo realizar sus contribuciones. Este documento se llama “Guía de Discusión” y surgió como resultado de la fase de pruebas de la plataforma. Al comprobar en las primeras pruebas que muchos participantes terminaban confusos y perdidos en el complejo procedimiento legislativo, se vio necesario informar al ciudadano sobre tres cuestiones relativas a la participación en la plataforma: 1) en qué momento¹⁹⁶ del proceso legislativo se puede participar; 2) la forma de participación (ayuda en la elaboración del texto legislativo, participando en foros de discusión e interactuando con los parlamentarios, o publicando documentos en la biblioteca de la CVL); y 3) el contexto en el que se participa (información general sobre el procedimiento legislativo para que el ciudadano conociera qué relación existe entre sus contribuciones y el proceso legislativo). En definitiva, la “Guía de discusión” va más allá de la formación al ciudadano acerca de cómo se elaboran las leyes; se trata de un “manual” para hacerlo según establece la propia plataforma adaptado al nivel de formación técnica de un ciudadano corriente.

196 Se utilizan “capas” que delimitan cronológicamente el proceso de participación: a la izquierda se sitúa el pasado, en la capa central el presente y en la capa derecha el futuro. De esta forma, rápidamente se puede ver en qué fase del proceso nos encontramos.

Este material de orientación sirve para explicar cómo utilizar los diversos instrumentos de participación que ofrece la plataforma como los foros de discusión (*Expressao*), las audiencias públicas interactivas, *wikilegis* y *Pauta Participativa*:

- Los foros temáticos son la primera herramienta de participación que ofrece la plataforma. Al hacerse miembro de una determinada CVL se invita al ciudadano (ya registrado) a participar en la discusión. Pero este foro no se realiza de cualquier manera: el tema de discusión se divide en preguntas específicas para facilitar el debate. Esta herramienta de interacción, llamada *Nossas Ideas*¹⁹⁷, permite una participación sencilla y simple: el ciudadano puede presentar sus ideas de solución en una sola idea o frase, o votando (aprobación o rechazo) las mejores ideas presentadas en el foro. En la actualidad los foros se denominan, en un apartado web específico, como *Expressao*.
- Las audiencias públicas interactivas son los instrumentos más comunes de participación. Se realizan durante el periodo de discusión de un proyecto de ley entre los miembros de las CVL y los parlamentarios implicados en esa propuesta. Sus principales objetivos son dos: el esclarecimiento técnico de los puntos más relevantes de una ley en trámite, y aportar al parlamentario la opinión de la ciudadanía acerca de las cuestiones que trata esa propuesta de legislación. A través de estas audiencias los parlamentarios pueden interactuar con los participantes a través de chats de discusión, o de las redes sociales. Se trata de una herramienta de participación que también puede aplicarse a la función de control, pues, a través de la plataforma, las comisiones que ejercen supervisión a la actuación gubernamental pueden organizar audiencias públicas interactivas en las que participen los ciudadanos.

197 Significa “nuestras ideas”. Este instrumento se basa en una herramienta desarrollada por Salganik, Dood y Watts (2006) con el objetivo de minimizar el efecto “manada” de las encuestas de múltiples opciones en las que los usuarios son fuertemente influidos por las elecciones mayoritarias distorsionando el resultado final. Para esto, se utiliza un mecanismo conocido como *comparison pairwise system* que estimula al participante a elegir entre dos ideas, optar por las dos, rechazarlas en conjunto o proponer nuevas ideas.

- *Wikilegis*: Además de estas formas de participación, que requieren una moderación y estructuración del debate, el ciudadano puede realizar sus contribuciones directamente proponiendo una redacción específica de los preceptos legales. A través de la herramienta *wikilegis* los miembros de la CVL pueden desarrollar su propia versión del texto legal o sugerir cambios específicos en el texto original. Al tratarse de una herramienta de colaboración la estudiaremos con más detalle más adelante.
- *Pauta Participativa*: es una herramienta a través de la cual los ciudadanos pueden votar a favor o en contra de una legislación en trámite. Esto permite conocer el apoyo de un proyecto de ley que ya ha sido discutido y trabajado previamente.

Todos estos instrumentos de participación¹⁹⁸ están basados en las herramientas simples de la web 2.0 con el fin de que los ciudadanos puedan interactuar con los representantes usando también los medios sociales. En este sentido, el proyecto *e-democracia* supera notablemente la limitación del Senador Virtual del Senado de Chile con respecto a las herramientas de la web 2.0, pues la plataforma permite que la interacción pueda integrarse en redes sociales como *facebook* y *twitter*, la utilización de *videochats*, etc.

Analizados estos instrumentos que ofrece el proyecto *e-democracia*, corresponde explicar cómo se desarrollan y gestionan éstos en las distintas fases del proceso participativo. Ya hemos adelantado que estamos ante una herramienta de participación compleja, que para facilitar la agregación de las contribuciones ciudadanas procura organizar y estratificar las aportaciones según las fases del proceso y en función de los objetivos de cada fase. Esto implica una gran inversión de recursos por parte del Parlamento brasileño. Más de cinco órganos parlamentarios participan

198 Como herramienta común de apoyo a todo el proceso participativo la plataforma cuenta con una biblioteca virtual. Gracias a este sistema los participantes pueden acceder a la legislación aplicable, antecedentes, artículos doctrinales, vídeos, notas de reuniones, etc. Se trata de un recurso necesario para que las contribuciones puedan estar apoyadas y referidas a los mismos documentos con los que cuentan los parlamentarios.

en el proyecto *e-democracia*: la Secretaría de Comunicación¹⁹⁹, el centro de informática²⁰⁰, el centro de documentación e información²⁰¹, el departamento de comisiones²⁰² y el cuerpo de asesores legislativos²⁰³. Éste último juega un papel principal al encargarse de preparar el contenido inicial de las CVL, moderar las discusiones, organizar y estructurar la participación y elevar el informe final de las contribuciones ciudadanas a la sede parlamentaria.

Podemos resumir el proceso de participación de la plataforma *e-democracia* en las siguientes fases:

- Creación de la CVL y del plan de discusión: el equipo de consultores legislativos prepara una estructura inicial de la discusión, un conjunto de temas que deben componer un texto legislativo.
- Definido el plan de discusión se crean los foros temáticos basados en los asuntos que ha previsto el plan.
- Discusión y debate en los foros: la discusión comienza a iniciativa de un diputado o de un consultor legislativo y se ordena a través de los puntos clave seleccionados. La moderación del debate corre a cargo del consultor legislativo o del parlamentario. En esta fase los consultores

199 La Secretaría de Comunicación (SECOM) se ocupa de integrar la comunicación de la plataforma con la del propio Parlamento.

200 La gestión de las contribuciones ciudadanas y su traslado a los parlamentarios requiere dotar al Parlamento de los medios tecnológicos necesarios.

201 Como se ha podido observar al estudiar las herramientas de participación es necesario mantener actualizado el sistema de investigación y el material de documentación legislativa para apoyar las contribuciones ciudadanas.

202 El interlocutor parlamentario principal al que se traslada la participación ciudadana son fundamentalmente las comisiones específicas que se encargan de este texto legislativo. El departamento de comisiones (DECOM) se ocupa de integrar el trabajo de los parlamentarios en la plataforma y de recibir las audiencias públicas.

203 El cuerpo de consultores legislativos se encarga de asesorar a los parlamentarios en su trabajo elaborando dictámenes sobre los textos legislativos y realizando diversos estudios técnicos relacionados con los intereses de la Cámara. Lo conforman más de 180 expertos en 21 áreas de conocimiento.

legislativos pueden alimentar la participación planteando preguntas nuevas, respondiendo las cuestiones que planteen los ciudadanos, etc.

- Una vez finalizado el debate comienza la fase de procesamiento y organización de las contribuciones ciudadanas. Los consultores legislativos se encargan de resumir la participación con dos objetivos: el primero es conseguir una redacción sintética y resumida de los puntos clave que han sido discutidos; el segundo es realizar un análisis acerca de la viabilidad técnica de las ideas surgidas en el debate.
- Trasladado el informe-resumen al parlamentario responsable de esa CVL, éste decide qué sugerencias se incorporan al texto legislativo en la propuesta que se someterá a la aprobación de la Cámara.

Es importante destacar que todo el proceso es abierto y que cualquier ciudadano (no sólo los que han participado) puede seguir cada una de sus fases. De esta forma la ciudadanía puede ver las demandas de los participantes y si éstas son o no incorporadas a la propuesta de ley. Al hacerse público todo este proceso de participación, se traslada al parlamentario la responsabilidad de explicar los motivos que le han llevado a escoger unas medidas en vez de otras.

Otro de los aspectos que conviene destacar del proyecto *e-democracia* es la interfaz tecnológica. La interfaz es el conjunto de elementos de la herramienta tecnológica (generalmente una página web) que a través de la pantalla permiten al usuario realizar acciones concretas. En el caso del proyecto *e-democracia* ésta destaca por su enorme versatilidad. Esta libertad a la hora de participar, como se verá después no es positiva para el propio sistema de participación. La interfaz tecnológica del proyecto *e-democracia* tiene las siguientes características: 1) Asincronía: el sistema permite participar en cualquier momento. No hay un horario de “apertura” para realizar las contribuciones; 2) Alinealidad: permite una intervención compleja, esto es, a través de diversos formatos y con la opción de interrumpirla y continuarla más adelante; 3) Evolutiva: va de menos a más, de forma progresiva con el fin de estimular la confrontación de ideas y argumentos; 4) Colaborativa: se ofrece la posibilidad de construcción colaborativa a través principalmente de las herramientas de interacción de la web 2.0; 5) Espontaneidad: el

ciudadano puede participar cuándo y cómo quiere. Es lo contrario de una participación basado en una selección de alternativas predefinidas.

Si se destacan de forma especial las condiciones de la interfaz del proyecto *e-democracia* es porque la forma en que se estructura la participación a través de la tecnología (en este caso a través de las posibilidades que aporta la herramienta) influye de manera relevante en su contenido y calidad. Esta idea de que la forma influye en el contenido ha sido defendida por Coleman y Blumler (2009: 99) a la hora de analizar cómo la forma en que se estructuran los debates en línea afectaba a su contenido. También Marques (2008: 165) añadía la importancia de que en el diseño institucional de experiencias participativas, debían tenerse en cuenta factores socio-económicos y socio-culturales de los participantes que afectaban a las contribuciones. Desde este punto de vista, una interfaz como la del proyecto *e-democracia* permite una mayor interacción y busca un debate de ideas mientras que los sistemas con formas más restrictivas (como el Senado Virtual de Chile o los formularios de contribución de Nueva Zelanda) pretenden interacciones más limitadas funcionando como una encuesta de opinión.

Junto a estos elementos de la interfaz tecnológica podemos destacar otras notas características de la herramienta que nos aportarán elementos de juicio para valorar el proyecto *e-democracia* como herramienta de participación. Es importante mencionar a este respecto la ausencia de instrumentos de orientación (por ejemplo, la falta de una guía o tutorial integrado dentro del propio proceso de participación). Esto llegó a suponer la desorientación del participante que no tenía el contexto necesario para saber sobre qué participar y cómo hacerlo. Aunque la *Guía de discusión* que hemos mencionado anteriormente se crea específicamente para cubrir esta necesidad, se trata de una herramienta disponible únicamente al comenzar a utilizar la herramienta. La tutela y ayuda de soporte no está presente a lo largo del proceso de participación. Esta circunstancia, sumada al hecho de la falta de preparación del ciudadano en cuestiones de procedimiento legislativo limitaba de forma importante las contribuciones ciudadanas.

Por otra parte, también se ha destacado la falta de relación entre la herramienta y el proceso legislativo real. La interfaz no estaba adaptada a

la rutina real legislativa y no había comunicación entre los hechos presenciales en la cámara y los virtuales. En otras palabras, la interfaz permite una participación que, si bien permite una gran libertad en la forma de participar, resulta rígida en cuanto su capacidad para incidir en el debate legislativo que se opera en la cámara de representantes.

Podemos concluir que el proyecto *e-democracia* constituye el ejemplo más avanzado de participación digital realizado hasta la fecha en un Parlamento. La variedad de las formas de participación y la complejidad del sistema aportan una enorme libertad al ciudadano para intervenir en el proceso legislativo o en el control al Gobierno. Hasta ahora, el mayor desarrollo y articulación del proceso de participación se ha concretado en organizar las contribuciones ciudadanas en el procedimiento legislativo. Menor desarrollo se observa en las formas de participación en el control, limitadas a la interacción con el representante a través del Espacio Libre y otras herramientas disponibles.

B) Iniciativas de participación digital de la sociedad civil

Corresponde ahora hacer mención de las iniciativas de participación digital en el Parlamento que proceden de la sociedad civil²⁰⁴. Asumida la idea en muchos Parlamentos, de que la interacción representantes-ciudadanos mejora la calidad del trabajo parlamentario, además de la institucionalización de formas de participación digitales incorporadas por el propio Parlamento (y que hemos estudiado en líneas anteriores), otra posibilidad para desarrollar esa relación es a través de las iniciativas desarrolladas por las OMP.

En ocasiones, debido a este contexto de desafección y desconfianza de los ciudadanos respecto a las instituciones políticas, la labor de monitorización que realizan estas entidades suele atraer más a los ciudadanos que la propia vertiente institucional de participación que ofrecen los

204 Conviene tener en cuenta que estas herramientas de la sociedad civil, a pesar de que se desarrollan con enorme libertad, al no estar incorporadas a los mecanismos institucionales de participación, terminando teniendo menor impacto, por lo que, a efectos de nuestro estudio resultan menos importantes. O, mejor dicho, su relevancia no está tanto en los efectos que logran (el impacto) como en la experiencia participativa a través de las TIC y la implicación de los ciudadanos.

Parlamentos. Así, aunque el desarrollo de la presencia institucional del Parlamento en las redes sociales corresponda a sus órganos competentes, las OMP pueden contribuir a que los ciudadanos encuentren la presencia de los parlamentarios en estos medios sociales de comunicación e, incluso, impulsar y demandar su presencia en estos foros. De la misma manera, las OMP han puesto en marcha páginas webs con peticiones electrónicas sobre legislaciones concretas y con mínimas barreras para participar. Aguilar Nàcher (2013) denomina a estos movimientos sociales como una “ciudadanía articulada”²⁰⁵. Se refiere así al conjunto de organizaciones de la sociedad civil organizadas y estructuradas bajo la demanda del “empoderamiento ciudadano” con el fin de lograr una mayor intervención en los asuntos públicos²⁰⁶.

Es cierto que, como dice Aguilar Nàcher, “los movimientos sociales disponen de nuevas herramientas para el activismo”, y que mediante las herramientas como las que acabamos de citar, tanto “las organizaciones y los individuos tienen en su mano plataformas sencillas de difusión. (...) que con inmediatez y viralidad, pueden movilizar y hacer llegar su mensaje a los Gobiernos y a los Parlamentos” (2013: 358). Sin embargo, de igual manera que la transparencia no es un conjunto de herramientas y medidas, tampoco la participación y la colaboración son los instrumentos que la sostienen, ni las organizaciones que la impulsan. Es necesario valorar en cada caso si este activismo social, innovador en sus formas y con enorme capacidad de difusión, logra una contribución relevante en las funciones parlamentarias.

205 Aguilar Nàcher sostiene que los cambios sociales y políticos que propician las TIC presentan “un nuevo protagonista que las instituciones, Gobiernos y Parlamentos han de tomar en cuenta en sus decisiones y procesos legislativos: los ciudadanos articulados en organizaciones independientes o de forma individual que, emponderados y exigentes, claman por contar con las herramientas para tomar decisiones y participar”. (2013: 342).

206 Para Álvarez Sabalegui (2013) estas entidades comparten tres características comunes. En primer lugar, utilizan de forma intensiva las redes sociales. Los proyectos que ponen en marcha tienen una presencia intensa en los medios de comunicación social y conocen las formas para aprovechar estos medios y lograr el impacto de sus aportaciones. En segundo lugar, se utilizan métodos de colaboración, participación y co-creación propios de las inteligencias colectivas. Al contar con pocos recursos económicos recurren a alianzas estratégicas con iniciativas con puntos en común y trabajan de forma conjunta con otras entidades para conseguir sus objetivos. En tercer lugar, con el objeto de garantizar su independencia, se salen de las prácticas habituales de financiación pública (como las subvenciones) recurriendo al *crowdfunding* (se dirigen directamente al ciudadano solicitando *microaportaciones*). (Álvarez Sabalegui, 2013: 69).

A continuación, vamos a describir las herramientas de participación digital en el Parlamento más destacadas que han sido promovidas por la sociedad civil. Es necesario hacer dos consideraciones previas. En primer lugar, conviene advertir que muchas de las herramientas de transparencia (que hemos estudiado en el anterior capítulo), también incorporan posibilidades de participación. Por este motivo, en este apartado vamos a optar por seleccionar las que, a nuestro juicio, resultan más significativas. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que muchas de las herramientas que vamos a destacar no son estrictamente parlamentarias. Es decir: no son creadas para responder o para promover la participación ciudadana en la institución parlamentaria. El ciudadano, cuando pretende intervenir en los asuntos públicos, no suele manejar la estructura de la separación de poderes y no distingue entre las instituciones legislativas y las ejecutivas. Por este motivo, la sociedad civil suele promover la participación aportando diversos cauces que, en nuestro caso, a veces termina con una contribución en el Parlamento.

Se podría hacer la siguiente clasificación de estas herramientas.

a) Iniciativas generales de participación.

Se caracterizan por promover y dar cauce a la participación ciudadana en general, sea el asunto que quieran tratar o las instituciones a las que se competan esos ámbitos. Las aportaciones ciudadanas no tienen por qué terminar culminando en una interacción con el Parlamento. A este respecto, podemos citar:

- *mySociety.org*: a través de esta plataforma se ofrece la posibilidad de realizar peticiones y proposiciones (a través de la herramienta *WriteToThem*²⁰⁷ o *WhatDoTheyNow.com*²⁰⁸) así como de supervisar una actuación concreta del Gobierno.

207 *WriteToThem* es un sistema integrado en la plataforma *MySociety* mediante el cual los ciudadanos pueden dirigirse a los representantes de los distritos y los municipios.

208 A través de esta página web se pueden dirigir peticiones a diferentes instancias de las administraciones públicas. Son similares a esta herramienta, pero con un enfoque más local o de distrito las webs *FixMyStreet* y *FixMyTransport* que se utilizan para contribuir a resolver problema de los transportes o las calles de la ciudadana partiendo de los datos que aportan los ciudadanos.

- *Change.org*: presentada como la mayor plataforma de peticiones del mundo, constituye una herramienta *online* que permite que cualquier persona, en cualquier lugar, inicie una petición (una campaña) y recabe apoyo para la misma. Esta herramienta sigue un planteamiento de red apoyándose en una cadena viral de conexiones para fomentar el cambio social. Cada iniciativa puede seguirse en la evolución del número de apoyos, y valorar si se llega a producir un cambio en una decisión o una corrección en la situación denunciada: es lo que se denomina “victoria”²⁰⁹.
- *Avaaz.org*: creada en 2007, esta organización promueve el activismo ciudadano en temas como el cambio climático, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y la pobreza, etc. Gracias al uso de las TIC se potencia el trabajo red para sumar esfuerzos entre entidades y ciudadanos e impulsar campañas específicas de movilización ciudadana.
- *Care2*: red social fundada en 1998 para ayudar a conectarse entre sí a usuarios con un perfil activista y con conciencia social. Esta herramienta conecta a individuos, organizaciones y responsables de empresas para que entre todos logren un impacto concreto en la vida social y política. Cuenta con más de 30 millones de usuarios activos en el mundo.

b) Iniciativas específicas.

Se trata de herramientas con un marcado enfoque hacia el Parlamento, y que suelen servir de cauce a la participación ciudadana sobre algunos ámbitos concretos.

- *Hay Acuerdo*: se trata de un proyecto de la Fundación Ciudadano Inteligente que persigue informar y transparentar el debate en torno a las grandes reformas que están en curso actualmente en Chile.

209 Hasta octubre de 2017, Change.org acumulaba 23.628 victorias en 196 países. Como se explica en su web: “Casi cada hora, una petición de Change.org logra la victoria”. <https://www.change.org/impact> (28 de octubre de 2017).

Mediante esta herramienta se aspira a democratizar el debate público, haciendo entendible de forma clara y visible cuáles son las posturas de los diversos actores implicados, y dando la opción de entrar a debatir en una de las dos posturas.

- *Presiona* (Poletika): al analizar las iniciativas de transparencia parlamentaria de la sociedad civil mencionamos “Poletika” como ejemplo de herramienta enfocada a la vigilancia de compromisos políticos. Además de este control de las promesas planteadas por los representantes y políticos, la web cuenta con una herramienta de seguimiento (por temas y partidos) que incorpora una función denominada “Presiona”. A través de esta función se pueden enviar de forma automática tuits al parlamentario o miembro del Gobierno, para recordarle su compromiso con esa causa destacada.
- *Plataforma de articulación cívica* (PAC): estamos ante otra herramienta de la asociación mexicana -anteriormente mencionada- Borde Político. A través de esta herramienta de comunicación, la sociedad civil organizada puede transformar sus propuestas en movimientos sociales que incidan directamente en la opinión pública para que a su vez estas propuestas se conviertan en políticas públicas efectivas. La PAC se encarga de medir la representatividad de los actores políticos en México, al contrastar su posición con la opinión de la ciudadanía en temas específicos. Permite, además, a los usuarios poder enviar a los representantes mensajes, peticiones con firmas y videos testimoniales.
- *@parlamentuits*: es una iniciativa de la Asociación Civil Transparencia que consiste en la creación de una cuenta de Twitter que reproduce de forma automática todos los mensajes que los parlamentarios de Perú envían a través de esta red social. De esta forma, se pretende fomentar que los ciudadanos puedan interactuar con los parlamentarios a través de las redes sociales. Al mismo tiempo facilita el seguimiento ciudadano de la actividad de los parlamentarios.
- *Marsad.tn*: iniciativa de la ONG *Al Bawsala* (Túnez) que permite a los ciudadanos hacer preguntas a los parlamentarios a través de una plataforma *online* (Al Bawsala: 2013).

- *Manalbass.lv*: en esta página letona se permite a los internautas seleccionar, votar y presentar propuestas legislativas.
- *Abgeordnetenwatch.de*: esta herramienta, iniciativa de diversas OMP²¹⁰, se pueden realizar preguntas a los representantes.
- *Proyecto OpenILP*: es un instrumento de participación directa de los ciudadanos en la actividad legislativa a través de una plataforma de software libre que permite firmar electrónicamente mediante un sistema de firma reconocido legalmente, basado en los estándares y normativa sobre e-Administración.
- *Meinparlament.at*: web que facilita la interacción entre los ciudadanos y los representantes políticos austriacos.
- *Gudras Galvas*: a través de esta herramienta se facilita la interacción entre los ciudadanos y los representantes del Parlamento de Letonia. Cualquier usuario sin registro puede acceder a información sobre los representantes (votos realizados y coherencia con promesas políticas), o participar en debates y foros abiertos. Los usuarios con registro pueden realizar preguntas directamente a los representantes.

En definitiva, las herramientas de participación digital que ponen en marcha las OMP influyen en el Parlamento mediante la utilización de las TIC para potenciar el impacto de las acciones, sumar apoyos a través de campañas virales, o la utilización de los medios sociales de comunicación como estrategias de difusión.

210 Es una iniciativa de las entidades *Parlamentwatch* en colaboración con *Mehr Demokratie e.V.* y *Mehr Bürgerrechte e.V.* La herramienta ha conseguido un importante porcentaje de respuesta (90%) por parte de los miembros del Bundestag, llegando a contestar a más de 115.000 preguntas ciudadanas.

CAPÍTULO V

LA COLABORACIÓN EN EL
PARLAMENTO ABIERTO

1. EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

El tercero de los principios de la doctrina del Gobierno Abierto es el principio de colaboración. Al abrir la información y permitir la participación se implica y se compromete a los ciudadanos y otros agentes, y a la propia administración en el logro de objetivos comunes. Se consigue así un Gobierno colaborativo. Los diferentes agentes (ciudadanía, sector empresarial, sociedad civil, administraciones públicas) interactúan entre sí para intervenir en el propio trabajo de la Administración. De esta forma, se puede entender la colaboración como un “trabajo conjunto”²¹¹ que persigue unos resultados concretos en el ámbito de una política pública determinada, que aprovecha todos los recursos a su disposición.

En nuestra opinión la colaboración es adaptar a la Administración conceptos como la sabiduría de multitudes de Surowiecki (2005)²¹², las multitudes

211 Conviene advertir que la diferencia entre participación y colaboración es difusa. Si por participación suele referirse a la agregación de propuestas en la toma de decisiones y en el diseño de las políticas públicas, la colaboración se refiere más bien a la ejecución de una tarea concreta que suele implicar la implementación de una política o de un plan de acción. La colaboración persigue la concreción del valor público entre la Administración nacional, regional y local; entre funcionarios de distintas ramas, o entre ciudadanos, empresas, tercer sector y la misma Administración, y supone la concepción del trabajo de la Administración como trabajo conjunto, colaborativo, en el que contribuyen tanto distintos niveles de la Administración, como actores no vinculados formalmente con la misma pero que, formalizados (aunque sea temporal o esporádicamente), trabajarían conjuntamente con el reconocimiento y la legitimidad de la Administración.

212 “Sabiduría de multitudes” hace referencia a cómo la combinación de la información en grupos, termina en decisiones, que son a menudo mejores, que las que podrían haber sido tomadas por un solo miembro.

inteligentes de Shirky (2008), la inteligencia colectiva de Levy (2004)²¹³, la arquitectura de la participación de O'Reilly (2006)²¹⁴ o la creación intercreativa de Berners-Lee (2008)²¹⁵. En una posición similar línea se pronuncia Gutiérrez Rubí (2013: 375) al proponer el término “co-creación” como complemento al principio de colaboración. La co-creación es un elemento necesario para que la ciudadanía sea generadora de iniciativas y acciones que mejoren la Administración y así ofrecer nuevos servicios a los ciudadanos.

No se nos escapa que, al plantear de esta forma estos conceptos, las diferencias entre el principio de colaboración y el de participación son difusas. La colaboración se entendería como una participación compleja y más articulada, fruto de la participación de diversos agentes provenientes de diferentes sectores de la vida social, mientras que la participación sería, sin más, una contribución simple en la toma de decisiones. Sin embargo, no podemos olvidar que los principios del Gobierno Abierto no son siempre coincidentes y sufren una constante evolución en su definición. Por este motivo, trataremos de contribuir a una mayor delimitación del concepto

213 El concepto de inteligencia colectiva fue acuñado por el filósofo Pierre Lévy. Propone que, aunque es imposible que todos seamos sabios de todo, sí podemos ser expertos en una pequeña área. Así la inteligencia colectiva es “una inteligencia repartida en todas partes, valorizada constantemente, coordinada y movilizada en tiempo real”. Al compartirse todos los *microsaberes* se puede crear una inteligencia colectiva.

214 “Arquitectura de la participación” es el concepto que expresa la idea de la creación de contenidos generales que se elaboran mediante la colaboración y la producción por parte de varios agentes. En su nivel más simple, significa que la forma en que un servicio, producto o aplicación está diseñado puede mejorar facilitando la participación masiva de los usuarios. La arquitectura de la participación ocurre cuando, mediante el uso normal de una aplicación o servicio, el servicio mismo mejora. Aplicado a la web 2.0, se potencia y mejora en la medida que más personas las utilizan. El software de la web 2.0 está diseñado de forma que las interacciones del usuario tienen el efecto colateral de mejorar el servicio. A más usuarios de un servicio más posibilidades de que éste mejore y que funcione mejor. Aunque el concepto comprende que la “arquitectura” se construye alrededor de las personas y no de las tecnologías el papel de éstas es esencial porque facilitan las herramientas para el intercambio de conocimientos.

215 “Intercreatividad” es un concepto acuñado por Berners-Lee que implica la fusión de dos conceptos: la interactividad, permitida por el desarrollo informático que genera un feed-back o una respuesta rápida del usuario en su interacción con la máquina, bien sea un ordenador, bien sea un teléfono móvil, y la creatividad, es decir, la convivencia de ideas, impresiones y conocimientos de muchos a muchos. Berners-Lee lo define como “el proceso de hacer cosas o resolver problemas juntos”.

de colaboración de dos formas. En primer lugar, valorando los distintos niveles de relación que implica la colaboración, así como los cambios organizativos que implica para la administración pública. Y, en segundo lugar, mencionando algunas de las herramientas tecnológicas que gracias a las TIC permiten este trabajo conjunto.

La colaboración puede aplicarse en tres niveles: en la relación del Gobierno con el ciudadano individual, en la relación entre las administraciones públicas entre sí, y en la relación entre la administración con el sector privado.

El primer nivel de colaboración (entre la Administración pública y el ciudadano) se concreta en el desarrollo de las herramientas que permiten la colaboración de los ciudadanos con los gestores públicos. Esto puede darse, a su vez, en una doble dirección: cuando se ponen en marcha los mecanismos que facilitan que el ciudadano colabore con la administración, así como cuando la propia administración o Gobierno se dirija a la ciudadanía para solicitar su participación en las políticas públicas. Por ejemplo, la consulta pública sobre un plan de medidas, o la recepción de sugerencias a políticas o planes de actuación concretos. A estos efectos podemos mencionar la distinción que Van Dijk (2000), al hablar de información, diferenciando entre la alocución²¹⁶, la consulta²¹⁷, el registro²¹⁸,

216 La alocución (*allocution*) es la forma más común de comunicación política y tiene como característica principal que la comunicación se establece en una sola dirección. Se denomina alocución a la distribución simultánea de información a una audiencia de unidades locales receptoras, desde un centro emisor que tiene la capacidad de decidir y selecciona la información que se distribuye, así como los tiempos y la velocidad de esa distribución. *Ibidem*.

217 La consulta (*consultation*) es el proceso inverso: son las unidades locales las que realizan la selección de la información a la que quieren tener acceso, si bien el centro continúa siendo la fuente de la información y base de datos de la cual elegir, y por tanto mantiene la capacidad de determinar qué información es distribuida. En las formas convencionales, la consulta se realizaba a través de las visitas a las hemerotecas, buscando las publicaciones de informes, el BOE, etc. Las aplicaciones de TIC han modificado radicalmente este modelo, encontrando las administraciones públicas numerosas y novedosas formas de realizarla. *Ibidem*.

218 El registro consiste en la recolección de información por parte del centro, que determina qué asuntos tienen importancia, y la forma o el intervalo de tiempo establecidos para recoger la información requerida. Sin embargo, son las unidades locales las que envían esta información al centro, puesto que en este proceso son ellas las productoras de datos, las fuentes de información. *Ibidem*.

y la conversación²¹⁹. El principio de colaboración, al pasar de la unidireccionalidad en el tratamiento de la información (alocución, consulta o registro) a una interacción compartida en torno a esos datos, implica una verdadera conversación.

El diseño del modelo organizativo del Gobierno Abierto en este primer nivel reviste una especial importancia para su eficacia, pues supone establecer las funciones y los medios, así como los criterios de articulación con otras unidades administrativas. En su inicio, estos elementos estaban definidos en unidades administrativas específicas para cada uno de los campos afectados: asuntos como la información pública o la participación, solían contar con unidades responsables de información pública que asumían la coordinación del resto de departamentos para armonizar los criterios de contenido y acceso. Sin embargo, cada vez es más común encontrar nuevas formas de organización de la administración con una visión integral, o que las propias estructuras administrativas ya organizadas asuman más competencias con el fin de incorporar principios y formas de funcionamiento del Gobierno Abierto. En cualquier caso, la tendencia dominante es asignar a una división orgánica específica que se crea *ex profeso* para las funciones de ordenación y promoción del Gobierno Abierto. Esta unidad suele depender de departamentos como Presidencia, Administraciones Públicas o gobernación. Pretender cambiar tantos aspectos del Gobierno en tantos ámbitos hace necesario un cambio organizativo profundo que precisa de un liderazgo y coordinación para lograrlo. Por tanto, la organización del Gobierno Abierto requiere de una coordinación interdepartamental. Y para hacer posible esta coordinación es preciso crear órganos de naturaleza interadministrativa que puedan dar apoyo económico o técnico (por ejemplo, poner el portal de transparencia a disposición de otras administraciones), o implicándose en los procesos de participación dando entrada a entidades locales con las que tienen una habitual interlocución directa. En este aspecto, podemos hablar de un trabajo colaborativo. Además de estos órganos intermedios, para hacer

219 La conversación (*conversation*) es el intercambio de información entre dos o más unidades locales a través de un medio compartido, sin pasar necesariamente por un centro. Tienen capacidad para determinar tanto qué asuntos son los que tienen importancia, como el tiempo, la forma o la velocidad de la comunicación establecida entre ellas para el intercambio de la información. *Ibidem.*

que la coordinación sea efectiva es necesario establecer un mecanismo de exigibilidad y responsabilidad en caso de incumplimiento. Para ello, sería necesario establecer un órgano independiente de revisión cuya acción preceda a la de los tribunales²²⁰.

El segundo nivel es la relación de las administraciones públicas entre sí: las TIC permiten compartir información, transmitir buenas experiencias o *best practices* y, sobre todo, optimizar los recursos entre las distintas agencias y los niveles de gestión de la administración. Es frecuente que los gestores públicos no dispongan de información de la actuación de otras unidades o departamentos que desarrollan iniciativas similares: gracias a las TIC ese conocimiento se comparte. De esta manera, se pueden abaratar costes, evitar duplicidades, reducir tiempos de gestión o prestar servicios de manera coordinada.

Por último, el tercer nivel sería la relación entre las administraciones públicas con el sector privado. La colaboración se entiende como “trabajo conjunto” para conseguir unos resultados concretos. En este aspecto, el Gobierno Abierto permite una mayor interlocución con el sector privado que ayuda a conocer mejor el tejido empresarial y los incentivos adecuados para que se desarrolle adecuadamente. Cuando estudiamos la participación ya se abordaron algunos de estos aspectos, por eso tan sólo vamos a mencionar ahora la necesidad de regular las diferentes herramientas tecnológicas a través de las cuales los gestores públicos colaboran con la ciudadanía y el sector privado bien en la definición de determinadas políticas bien en la evaluación del impacto de las mismas o cualquier otra consulta e interlocución. Estas herramientas, así como los mecanismos y canales a través de los cuales se den a conocer, e incluso los resultados de esta comunicación han de ser objeto de regulación normativa para hacer efectivo el Gobierno Abierto.

220 En 2014, señalamos tres posibilidades en la regulación de este órgano: en primer lugar, se puede crear un órgano específico; en segundo lugar, se puede atribuir esta competencia a un órgano o institución ya existente; en tercer lugar, se podría acudir a un órgano superior en el ámbito territorial mediante un convenio que así lo establezca. Cualquiera de estas opciones debe garantizar la independencia tanto orgánica como funcional. De nuevo se plantea la tesitura de concretar normativamente el Gobierno Abierto de manera integral o hacerlo partiendo del desarrollo de sus elementos fundamentales. (Rubio Núñez, 2014: 49).

En lo que respecta a las herramientas, podemos distinguir cuatro tipos de herramientas de colaboración. En primer lugar, están las herramientas de escucha activa como los blogs, *wikis*²²¹, redes sociales y demás canales de la web 2.0 a través de los cuales se valora el impacto de las medidas de Gobierno que se van a implantar o que se están desarrollando. En segundo lugar, existen herramientas de distribución de eventos que hacen posible la presencia virtual en un acontecimiento público, con el objetivo de facilitar la colaboración entre las administraciones o conseguir una mayor participación ciudadana. En este sentido, podemos destacar el *web streaming*²²². En tercer lugar, podemos destacar las tecnologías que permiten una colaboración ciudadana masiva y coordinada. Un ejemplo son los proyectos de *crowdsourcing*²²³. Por último, podemos destacar las herramientas para la mejora de la gestión. Nos referimos a aquellas TIC que permiten la implantación de metodologías para garantizar la calidad de la atención al ciudadano por parte de las Administraciones públicas. Esta mejora en la calidad se realiza a través de tecnologías de gestión de las peticiones que se reciben. Dos ejemplos son el modelo de gestión CRM²²⁴ y el *Ticketing*²²⁵.

221 *Wiki* son las páginas web cuyos contenidos pueden ser editados por múltiples usuarios a través de cualquier navegador. Dichas páginas, por lo tanto, se desarrollan a partir de la colaboración de los internautas, quienes pueden agregar, modificar o eliminar información.

222 *Streaming* es una técnica para transferir datos a través de un flujo regular y continuo. Gracias al *streaming* con el navegador de cualquier ciudadano se pueden mostrar los datos antes de que la totalidad del contenido se haya transmitido. Esto permite la retransmisión prácticamente en tiempo real de acontecimientos públicos y su recepción desde cualquier ordenador con conexión a internet.

223 El *crowdsourcing* es un “tipo de actividad *online* participativa en la que una persona, institución, organización sin ánimo de lucro o empresa, propone a un grupo de individuos mediante una convocatoria abierta flexible la realización libre y voluntaria de una tarea. La realización de la tarea, de complejidad y modularidad variable, y en la que la multitud debe participar aportando su trabajo, dinero, conocimiento y/o experiencia, siempre implica un beneficio mutuo. El usuario recibirá la satisfacción de una necesidad concreta, ya sea ésta económica, de reconocimiento social, de autoestima, o de desarrollo de aptitudes personales, mientras que el *crowdsourcer* obtendrá y utilizará en su beneficio la aportación del usuario, cuya forma dependerá del tipo de actividad realizada”. (Estellés Arolas y González Ladrón de Guevara, 2012).

224 CRM es un modelo de gestión basado en la orientación al cliente.

225 El *Ticketing* es una forma de gestionar la información a través de la gestión de incidencias: se denomina así porque a cada incidencia o petición recibida se le asigna un “ticket” que se controla desde ese momento para facilitar su gestión, hacer un seguimiento y resolver el problema planteado.

2. LA APLICACIÓN DE LA COLABORACIÓN EN EL PARLAMENTO ABIERTO

A) Los tres ámbitos de colaboración del Parlamento Abierto

Si los Gobiernos y administraciones públicas pueden realizar su trabajo de forma conjunta y colaborativa, aspirando a implicar a interlocutores de diversos ámbitos en el logro de un objetivo común, no hay motivo para que este planteamiento no pueda ser incorporado al Parlamento.

Al igual que los otros principios del Gobierno Abierto, para que la colaboración se consiga de manera efectiva, debe pasar a formar parte de las funciones y actividades del Parlamento. De la misma manera que se habla de promover una cultura de la transparencia más que de aplicar medidas concretas, es necesario que la institución parlamentaria se adapte a las nuevas herramientas tecnológicas y, por lo tanto, a las posibilidades de nuevas formas de trabajo colaborativo.

Como ya explicamos, “las TIC pueden utilizarse para generar procesos de elaboración compartida de políticas públicas, entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política. Y es este uno de los campos donde la democracia en general y el Parlamento en particular más pueden aprovechar las tecnologías de la información para esa adaptación institucional de la que venimos hablando. El Parlamento no debe contentarse con enseñarse a la sociedad, abrir sus puertas implica también involucrar a los ciudadanos en torno a temas de interés. Si la reinención del Parlamento pasa por acercarse de manera decidida a la sociedad, la colaboración puede llevarle a establecer vías de integración eficaces y legítimas” (Rubio Núñez, 2013: 411).

Hemos visto que las tecnologías nos permiten aprovechar el caudal humano (Navarro Méndez 2014: 4) que, organizado o no, está presente en la sociedad. El Parlamento no puede ser ajeno a esta oportunidad y, en su afán por acercarse a los ciudadanos, puede llegar a abrirse a formas de trabajo colaborativo que lo convierten en una institución más abierta y accesible.

Por eso, una vez que se ha analizado cómo el ciudadano puede participar en el Parlamento (tanto su contribución en la elaboración legislativa como en su acompañamiento y ayuda al representante en la función de control) tiene sentido estudiar en qué manera las TIC se aplican en el Parlamento incorporando formas de trabajo conjunto y colaborativo.

A nuestro entender, el principio de colaboración se aplica en el Parlamento en tres niveles: a) la cooperación interparlamentaria; b) la relación del Parlamento con el Ejecutivo; y c) la relación Parlamento-Ejecutivo y la sociedad civil.

a) Cooperación interparlamentaria

Entendemos por cooperación interparlamentaria el conjunto de relaciones entre Parlamentos de distintos países (o de diferentes regiones) cuyo objetivo es, mediante el intercambio de experiencias, la coordinación de esfuerzos y de investigación, y el estudio e innovación de las prácticas parlamentarias (con la consiguiente publicación de estudios y documentos de trabajo²²⁶), fortalecer el papel del Parlamento en la sociedad.

Las posibilidades que ofrecen las TIC están llevando a muchos Parlamentos a establecer mecanismos de colaboración y comunicación permanente con otras asambleas con el fin de compartir buenas prácticas parlamentarias y trabajar en red en la búsqueda de soluciones a algunos problemas comunes²²⁷. En esta línea es muy significativo el hecho de que en el Tratado de Lisboa,

226 En este libro se ha recurrido a muchos de los estudios publicados por entidades que se dedican a esta cooperación interparlamentaria. Por ejemplo, los informes mundiales sobre Parlamento electrónico, los documentos con recomendaciones en la utilización de las redes sociales, o de directrices para las páginas webs parlamentarias, que han sido realizados por entidades como la Unión Interparlamentaria Mundial.

227 Explica Coello de Portugal cómo “la revolución digital ha sido universal y coetánea todos los Parlamentos del mundo, de suerte que ha acercado los problemas jurídico-doctrinales a los que todos los Parlamentos contemporáneos deben enfrentarse en su repentina y simultánea interacción con las nuevas tecnologías digitales. Con ello se ha acercado el estudio comparado de los problemas parlamentarios entre las diferentes asambleas parlamentarias del mundo y se ha acentuado la universalidad de las soluciones adoptadas, evidenciándose el carácter institucional de los problemas del Parlamento democrático del siglo XXI que, con independencia del Estado constitucional en el que hayan surgido accidentalmente, generan un evidente interés teórico y práctico para el resto de Parlamentos democráticos del mundo”. (2013: 134).

la Unión Europea sentara las bases de esta cooperación interparlamentaria en los artículos 9 y 10 del Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en Europa. En el texto del artículo 9 se dice: “El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión”. Siguiendo este mandato, el Parlamento Europeo adoptó en 2009 y 2014 una serie de resoluciones que tratan específicamente el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, y que ponían en marcha lo que establecía en el artículo 10²²⁸ del Tratado sobre la creación de una “Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión”²²⁹. Además de estas reuniones periódicas, los presidentes de cada Parlamento nacional y del Parlamento Europeo se reúnen todos los años para definir las orientaciones generales de la cooperación interparlamentaria. Las TIC facilitan, asimismo, que a través de las videoconferencias los parlamentarios puedan participar en reuniones *online* y debates sobre propuestas específicas de la Unión.

Si ponemos el ejemplo del Parlamento Europeo es para destacar esta influencia de la tecnología sobre la cooperación interparlamentaria. La tecnología no sólo potencia y facilita esta necesidad de colaboración que tienen los Parlamentos. Podemos decir que las TIC tienen un efecto multiplicador que termina incidiendo en las funciones, si bien de forma indirecta, al establecer cauces de comunicación que, como en el caso de las relaciones del Parlamento Europeo con los Parlamentos nacionales de los Estados miembro, se establecen de forma muy concreta.

228 “Una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Esta Conferencia fomentará además el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. La Conferencia podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición”. Artículo 10 Tratado de Lisboa. Disponible en: http://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Trat_lisboa.pdf. (26 de octubre de 2017).

229 Esta conferencia recibió el nombre de “Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC). En la misma se reúnen periódicamente los diputados de las comisiones especializadas en estos asuntos en los Parlamentos nacionales y los diputados al Parlamento Europeo.

b) Relación entre el Parlamento y el Ejecutivo

Las posibilidades de trabajo conjunto y colaborativo que pueden aportar las TIC, y que pueden terminar incorporando un cambio en la forma de actuar de la propia institución, se aplican de manera inmediata a la relación del Parlamento con las administraciones públicas. Se trata, así, de una colaboración interinstitucional. Conviene precisar que además de la administración pública, la colaboración interinstitucional puede aplicarse también con organismos internacionales que ejercen funciones que tienen incidencia directa en el trabajo parlamentario.

Encontramos ejemplos de la presencia de elementos de colaboración institucional en la conexión directa entre la información de las webs del Gobierno y de los Parlamentos, o en el trabajo conjunto que se realiza en la evaluación de los resultados e impacto de una legislación concreta. En esta materia, el Parlamento necesita colaborar con las instituciones que cuentan con la información necesaria y miden los impactos sociales (más allá de los jurídicos) para conocer el resultado de una normativa aprobada en la Cámara.

c) Trabajo conjunto entre el Parlamento, poder ejecutivo y sociedad civil

Efectivamente, también el trabajo colaborativo propio de la web 2.0 supone la aplicación de las TIC a procesos de elaboración compartida de políticas públicas. A través del Parlamento, el Estado y la ciudadanía pueden relacionarse para dialogar, compartir iniciativas y conjuntamente elaborar determinadas políticas. De esta manera, como ya hemos dicho, el Parlamento Abierto tiene vocación de *Hub* como una “plataforma integradora y abierta a aportaciones de otras instituciones políticas y de organizaciones e individuos ajenos al mundo de la política, entendidas como grupos de trabajo abiertos a los expertos, ciudadanos...” (Rubio, 2013: 411).

B) Instrumentos de colaboración del Parlamento Abierto

Los avances en materia de colaboración se sostienen sobre dos pilares técnicos, la interoperabilidad y las técnicas de identificación personal, especialmente la firma digital.

Podemos definir la interoperabilidad como la capacidad de los sistemas de información, y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información²³⁰.

La arquitectura de una plena interoperabilidad se desarrolla en la coordinación de los procesos (interoperabilidad organizacional), de los datos y su significado (interoperabilidad semántica) y de los componentes tecnológicos (interoperabilidad técnica)²³¹, y debe contar siempre con una estructura interna dentro de las instituciones que garanticen esa interoperabilidad.

Los Parlamentos se han centrado especialmente aspectos relacionados con la interoperabilidad técnica, con el desarrollo de herramientas basadas en tecnologías aptas para implementar y desarrollar la interoperabilidad de su propia institución, como las plataformas compartidas para el intercambio de datos, la apertura de los datos públicos y el empleo del software *Open Source*²³², mucho más apto que el software propietario en términos de interoperabilidad.

230 Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica (España).

231 La Unión Europea recomienda una arquitectura basada en mensajería XML y web *services*.

232 El *software Open Source* (OSS) es un modelo de desarrollo, difusión y de cooperación en el campo de la tecnología de la información, que se plantea como alternativa al modelo de licencia del propietario (*Closed Source*), en el cual el acceso al código original no es concedido, es decir, el proveedor del software mantiene los derechos sobre el producto concreto y le vende al usuario una “licencia de empleo”, temporal o ilimitada, que permite el empleo del producto, pero no implica de ningún modo que el usuario adquiera la propiedad del *software*. Al tener acceso al código original, el *Open Source* supone una serie de ventajas como el coste reducido, tanto en su implementación inicial como en su mantenimiento; la independencia de los proveedores; una mayor flexibilidad, que permite la personalización y la adaptación a las necesidades concretas, y un mayor grado de seguridad.

El otro aspecto técnico clave para la colaboración es la identificación personal. Esta debe garantizar la certificación de integridad y autenticidad, asegurando el elemento personal clave para respetar el principio representativo. Así se puede hacer a través de un sistema accesible desde la intranet que permite, con la utilización de un *Token*, a todos los usuarios potenciales (Senadores, Funcionarios, Grupos, colaboradores) firmar cualquier acta o documento producido en el entorno PC (Word, PDF, etc.) que necesite ser certificados (integridad y autenticidad)²³³.

Como consecuencia de ambas, la interoperabilidad y la certificación digital, es posible afrontar de manera más ágil y segura la tramitación de documentos dentro del mismo Parlamento, que suele representar un alto coste del presupuesto de todas las actividades parlamentarias. La tramitación electrónica mediante firma digital, no solo permite reducir los gastos, sino que representa una ventaja en términos de tiempo, y favoreciendo la movilidad de los diputados, gracias a la posibilidad de tramitar documentos desde cualquier ordenador y desde cualquier lugar, todo ello asegurando, igual que el formato en papel, la integridad y autenticidad del documento²³⁴. Esta labor se facilitaría aún más procediendo a la informatización completa del proceso de producción de los impresos parlamentarios de justificación y de los textos legislativos, lo que facilitaría enormemente el acceso y su circulación.

Más allá de estos avances técnicos, que se implementan en los procedimientos de las Cámaras, no es fácil destacar aplicaciones tecnológicas que propiamente desarrollen el principio de colaboración.

Esta dificultad es especialmente acusada cuando se trata de distinguirlas de las herramientas de participación. Las enormes opciones que ofrecen las TIC terminan trascendiendo la participación, ofreciendo formas de trabajo colaborativo en la que se implican a otros grupos de interés, o que

233 Merece destacar el sistema desarrollado por el Senado en Italia.

234 Así lo ha entendido el Senado en España que ha desarrollado un sistema que aplica este sistema a distintos trámites parlamentarios, facilitando al Senador, mediante firma electrónica, la posibilidad de presentar en el Registro Telemático de su institución preguntas para su contestación escrita por el Gobierno, y enmiendas a los Proyectos de Ley tramitados en el Senado.

suponen contar con la opinión de los organismos públicos relacionados con el asunto sobre el que se participa. Por lo tanto, en el presente análisis es inevitable, por un lado, destacar algunos elementos de colaboración en herramientas de participación ya estudiadas, y, por otro lado, tener en cuenta los principios que la web 2.0 aporta en el sentido de aprovechar las aportaciones ciudadanas.

Por otra parte, como la colaboración implica el trabajo conjunto de instituciones y ciudadanos, no tiene mucho sentido distinguir las herramientas que ponen en marcha los Parlamentos, de aquellas que propone la sociedad civil, pues implican la fusión de ambos actores en un trabajo conjunto. Por ejemplo, la Cámara de Diputados Argentina firmó un Acuerdo de Transparencia²³⁵ por el cual se establecía un registro de ciudadanos y OMP que pueden participar las reuniones de la comisión y el pleno en los temas relacionados con la transparencia en el Parlamento. Esta iniciativa implica que el Parlamento acepte como interlocutores válidos y habituales en un tema concreto, a una serie de entidades de la sociedad civil, que, desde ese momento colaboran para hacer más transparente la institución parlamentaria. Las TIC, por su parte, han multiplicado las posibilidades de colaboración de estas entidades con el Parlamento, así como con otros organismos públicos y privados.

Desde que a través de la *Open Government Partnership*²³⁶ (en adelante OGP) más de 60 Gobiernos se comprometieran con los principios de transparencia, participación y colaboración, muchos Parlamentos trabajan para

235 <http://www.directoriolegislativo.org/fotos/2012/11/Carta-de-Compromiso-con-HCDN.pdf> (26 de octubre de 2017).

236 La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*: OGP) comenzó en 2011 con el fin de servir de plataforma internacional para reformadores domésticos comprometidos a que sus Gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos y mejorar en su capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. La implantación de la OGP en 63 países supone el trabajo conjunto de Gobierno y sociedad civil en el desarrollo de reformas ambiciosas en torno al Gobierno Abierto. Los Gobiernos que forman parte de esta organización asumen una declaración a favor de los principios de la transparencia, la participación y la innovación y se comprometen a aprobar y desarrollar su propio plan de acción. Los planes de acción incluidos dentro de OGP deben incluir compromisos medibles y viables, además de tener una duración predeterminada y que ayuden a cumplir los objetivos de transparencia y rendición de cuentas. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/> (28 de octubre de 2017).

adaptar también el funcionamiento de las cámaras a estos principios. De esta forma se han producido diversos documentos, resultado de la colaboración entre Parlamentos, y del diálogo con entidades involucradas en el concepto del *Open Government*, que tratan de forma práctica de aportar una orientación para que los Parlamentos se conviertan en Parlamentos Abiertos. Si se estudia la evaluación del Parlamento en los últimos años se observa que la promoción del modelo de Parlamento Abierto se realiza a través del impulso de planes estratégicos o planes de acción que concretan los modelos teóricos en puntos aplicables a las asambleas legislativas. Estos planes estratégicos son, así, documentos programáticos sobre el Parlamento Abierto que son resultado de un trabajo colaborativo entre la institución parlamentaria y la sociedad civil. Estudiaremos los que, a nuestro juicio, son más relevantes. Junto a esto, destacaremos algunas herramientas específicas de colaboración que los Parlamentos han ido incorporando a su funcionamiento, como la cooperación interparlamentaria.

De la misma manera que en los dos capítulos anteriores, recogemos en la tabla-resumen del final las referencias bibliográficas y la descripción de estos instrumentos.

a) Redes de cooperación interparlamentaria

Dentro de las herramientas de colaboración debemos destacar las redes e instrumentos institucionales que promueven la cooperación a nivel interparlamentario. El hecho de que tantos Parlamentos en el mundo compartan las mismas necesidades y objetivos es una llamada a trabajar en red y conjuntamente, con el fin de lograr soluciones eficaces que puedan ponerse a disposición de las instituciones parlamentarias.

Aunque no todas las redes de cooperación interparlamentaria son efecto directo del Parlamento Abierto, es indudable que las TIC han contribuido a su desarrollo y crecimiento, y que muchos de los retos que abordan actualmente tienen que ver con transformar el Parlamento en una institución transparente, participativa y colaborativa.

A día de hoy son muchas las instituciones, públicas o privadas, que pueden contribuir a este intercambio de experiencias y conocimiento. Hacemos

mención de las más significativas: desde las de ámbito internacional como la Unión Interparlamentaria, el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD) o la red IPEX; las redes regionales, como la de intercambio de los Parlamentos de América Latina y Caribe (RIPALC), ParlAmericas²³⁷ o Africa i-Parliaments²³⁸; o las de ámbito europeo o nacional como la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE), la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos Españoles (COPREPA), o la Red Parlama.

Merece una mención especial *Interlegis*, un proyecto brasileño de cooperación interparlamentaria que fue creado para facilitar el proceso de integración y modernización del poder legislativo brasileño, en sus instancias federal, estatal y municipal. Con el objetivo de mejorar la comunicación y el flujo de informaciones entre los legisladores, aumentar la eficiencia y competencia de las cámaras legislativas y promover la participación ciudadana en los procesos legislativos, Interlegis puso en marcha diversas iniciativas²³⁹ para modernizar e integrar las diferentes instancias legislativas; apoyar el trabajo de redacción, propuesta y divulgación de leyes y otras normas jurídicas que son parte del proceso legislativo; y aumentar la velocidad y la exactitud de los servicios implicados.

237 *ParlAmericas* es el foro interparlamentario de los países de la OEA. Creada originalmente como el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA) en cumplimiento de la Resolución 1673/99 adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), representa una red independiente compuesta por las legislaturas de los estados miembro de la OEA. Su propósito es fomentar la participación parlamentaria en el sistema interamericano y contribuir al diálogo y a la cooperación interparlamentaria para el tratamiento de temas de relevancia hemisférica.

238 Portal dependiente de Naciones Unidas (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: UNDESA) para fortalecer el papel de los Parlamentos africanos fortaleciendo sus vínculos y compartiendo información entre sí.

239 Un ejemplo de esto es el Sistema de Soporte del Proceso Legislativo que se compone de varios subsistemas integrados que facilitan la investigación y la obtención de información sobre el proceso legislativo, la composición y el trabajo de las Comisiones, los Actos Oficiales, la agenda, las reuniones, las normas legales y los asuntos legislativos.

b) La Guía para el Parlamento Abierto

La *Guía para el Gobierno Abierto* es un documento *online*²⁴⁰ elaborado de forma colaborativa dentro del proyecto del OGP con el propósito de impulsar los objetivos del *Open Government* a través de casos prácticos y acciones específicas en distintas áreas transversales y temáticas, una de las cuales, como hemos explicado, es el Parlamento. La guía establece un itinerario de compromisos con distintos grados: iniciales, intermedios, avanzados e innovadores. En la medida en que se avanza en la asunción de esos compromisos²⁴¹, se van dando pasos hacia un Parlamento Abierto.

Sobre este documento podemos destacar algunos aspectos relevantes en la construcción del Parlamento Abierto, como la importancia de que la información que se pone al acceso del público sea entendible y en un formato reutilizable (y el hecho de que se cuente con organizaciones de la sociedad civil para establecer los requisitos de esa oferta informativa), el interés por contar con las aportaciones ciudadanas en la elaboración de las leyes, y la importancia de hacer llegar el Parlamento al lugar en el que se encuentra el ciudadano (redes sociales, dispositivos móviles, etc.).

240 <http://www.opengovguide.com/topics/parliaments/> (26 de octubre de 2017).

241 Como compromisos iniciales se establecen tres: 1) Definir con claridad las reglas sobre la apertura del Parlamento y poner los medios para implementarla: esto implica, entre otras cosas, el esfuerzo del Parlamento para que la ciudadanía comprenda su funcionamiento (sus reglas y procedimientos); 2) Abrir cauces de participación para la realización de contribuciones ciudadanas en el proceso legislativo; y 3) Publicar de forma proactiva información sobre las funciones del Parlamento y su trabajo (principalmente a través de las páginas web). Como pasos intermedios en la implantación del Parlamento Abierto se establecen tres, que son: 1) Hacer que la información parlamentaria sea fácil de entender y comprensible para los ciudadanos y hacerlo a través de múltiples canales (la diferencia con el paso inicial es que aquí se trata de hacer entendible el proceso legislativo); 2) Llegar a acuerdos con grupos externos para incrementar la participación social con el Parlamento (se refiere principalmente a la fiscalización de la actividad parlamentaria); y 3) Publicar la información parlamentaria en formatos abiertos (que cumpla los principios del *Open Data*). Los compromisos de carácter avanzado son los siguientes: 1) realizar acciones de difusión dirigidas a los jóvenes y a los sectores históricamente marginados; y 2) desarrollar plataformas digitales que permitan a los ciudadanos incrementar su compromiso con el Parlamento (esto implica el uso de los medios sociales de comunicación como las redes sociales y los foros). Por último, la innovación en el Parlamento Abierto implica dos compromisos consistentes en: 1) desarrollar y compartir software para aplicaciones parlamentarias en código abierto; y 2) hacer posible que los ciudadanos interactúen con los parlamentarios usando dispositivos móviles.

c) *La Alianza para el Parlamento Abierto*

Otra iniciativa colaborativa que es ejemplo del creciente interés por llevar a cabo una efectiva apertura de la institución parlamentaria, es la “Alianza para el Parlamento Abierto” (APA en adelante). Basándose en algunos elementos de la OGP, un conjunto de asociaciones mexicanas procedentes de la sociedad civil, así como de instituciones legislativas y entidades vinculadas al acceso a la información y la protección de datos, decidieron trabajar coordinadamente con el objetivo de desarrollar, en las 34 instituciones legislativas mexicanas, el cumplimiento de diez principios de Parlamento Abierto. Definidos estos principios (que desarrollaremos en las páginas siguientes) se establecieron 94 variables que permitieran reflejar su cumplimiento.

Aunque mucho se ha escrito y estudiado sobre la aplicación de las TIC al Parlamento, la principal aportación para este trabajo de investigación de esta iniciativa, es la publicación de un completo y exhaustivo estudio sobre el estado del Parlamento Abierto en México. Se trata del informe *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*²⁴² en el que se recoge una metodología específica para la valoración de este concepto en las asambleas legislativas mexicanas. Recogemos resumidamente sus principales aportaciones.

Los diez principios del Parlamento Abierto que considera la APA como esenciales para su desarrollo en las asambleas legislativas se enfocan en cinco ejes: 1) la promoción de una cultura de la transparencia y de rendición de cuentas; 2) el impulso de la participación ciudadano en el procedimiento legislativo; 3) dar a conocer de forma transparente la información sobre los recursos del Parlamento y de los representantes; 4) facilitar el acceso a la información parlamentaria y los legisladores; y 5) permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria. Los diez principios del Parlamento Abierto son los siguientes:

- 1) Principio de Derecho a la Información: este principio consiste en que los Parlamentos garanticen el derecho a la información mediante

242 Alianza para el Parlamento Abierto (2015).

un marco normativo de procedimientos y sistemas que permita el acceso de manera simple, sencilla y oportuna y sin necesidad de justificar la solicitud²⁴³.

2) Principio de participación ciudadana y rendición de cuentas: El Parlamento entiende que la participación ciudadana promueve un ejercicio de la ciudadanía democrática, por lo que favorece que los ciudadanos puedan formar parte en el proceso de toma de decisiones legislativas. Junto a la participación, el Parlamento debe contar con herramientas que faciliten la supervisión o las acciones de control mediante los órganos legalmente constituidos para ello²⁴⁴.

3) Principio de información parlamentaria: el Parlamento difundirá por iniciativa propia la información relevante para los ciudadanos acerca de las deliberaciones, votaciones, agendas parlamentarias, informes de las comisiones, órganos de Gobierno, etc. El objetivo de estas medidas es construir una relación entre legisladores y ciudadanos difundiendo de forma proactiva la mayor cantidad posible de información sobre los trabajos parlamentarios. Esta información debe ser publicada mediante un formato sencillo y con herramientas de búsqueda simples y actualizables de forma *online*²⁴⁵.

243 Para verificar el cumplimiento de este principio pueden comprobarse cuestiones como las siguientes: si el Parlamento está obligado por una ley de acceso a la información, si cuenta con procedimientos y mecanismos para que los ciudadanos soliciten la información, o incluso si está prevista la constitución de una oficina para atender a personas que demanden información.

244 Para el cumplimiento de este principio se establecen variables como el establecimiento de diversos registros (en la página web, de asistencia de los legisladores en las sesiones del pleno, de asistencia de los legisladores en las comisiones), la presentación de un informe anual de las actividades de los representantes, mecanismos de contacto directo entre los representantes de un distrito y los representados, diversos medios de comunicación con el representante vía web o telefónica, la regulación de la iniciativa ciudadana o la consulta popular, o la posibilidad de realizar presupuestos participativos.

245 En el informe se sugiere que los Parlamentos cuenten con al menos dos cuentas oficiales en las redes sociales, que difundan los órdenes del día con documentos vinculados. También se considera una variable de cumplimiento de este principio la publicación de diversos aspectos de la vida parlamentaria como la lista de los documentos, la lista de asistencias actualizada, la lista de votaciones públicas, las convocatorias de las comisiones, etc.

4) Principio de acceso a la información presupuestaria y administrativa. Como los Parlamentos funcionan gracias a los recursos públicos, la información de cómo se gestionan debe ser pública y transparente²⁴⁶.

5) Principio de acceso a la información sobre representantes y cargos públicos: como se explica en el informe mencionado “los Parlamentos abiertos requieren resguardar y publicar 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, ya que hacer de dominio público dicha información acerca de un legislador puede inhibir posibles actos de corrupción, enriquecimiento ilícito o conflictos de interés”²⁴⁷.

6) Principio de información histórica: este principio consiste en que el Parlamento presenta la información de su actividad conformando un archivo histórico accesible y abierto, y permanentemente actualizado de forma *online*²⁴⁸.

7) Principio de utilización de formato de datos abiertos: los Parlamentos deben presentar la información en el formato de datos abiertos, *software*

246 Por lo tanto, los Parlamentos publicarán la información relativa a la gestión, administración y gastos del presupuesto aprobado, así como de los organismos que lo integran, personal administrativo y gastos individuales de los representantes en el ejercicio de su cargo. También se deben publicar los resultados de las auditorías contables y financieras realizadas, tanto internas como externas, así como las contrataciones públicas y de consultorías y otros estudios de investigación tanto de personas físicas como jurídicas.

247 Para el cumplimiento de este principio se exige la publicación de las fichas con los datos completos de los representantes (nombre, fotografía, grupo parlamentario del que forma parte, comisiones o comités de los que forma parte, correo electrónico, redes sociales, lugar de trabajo, iniciativas presentadas, asistencias al pleno, asistencia a las comisiones, curriculum vitae, informe anual de actividades, informe de viajes y comisiones) sus declaraciones patrimoniales y registros de intereses de los parlamentarios así como de sus cónyuges. *Ibidem*. p. 23.

248 La única variable para su cumplimiento que ha sido establecida es verificar si los Parlamentos contaban con una página con información desde -como mínimo- la legislatura anterior.

libre²⁴⁹ y código abierto²⁵⁰ para facilitar la descarga masiva de información. La información²⁵¹, por lo tanto, debe poder ser accesible de manera pública y gratuita desde Internet en el formato óptimo para su uso, redistribución y reutilización sin ningún tipo de restricción a usuarios.

8) Principio de accesibilidad y difusión: mediante este principio se asegura que las instalaciones, las sesiones del pleno y las reuniones de comisiones sean accesibles y abiertas al público²⁵².

9) Principio de conflicto de intereses: un Parlamento Abierto debe establecer mecanismos de regulación de los conflictos de intereses y de códigos de conducta para los representantes²⁵³.

249 Se considera software libre a estos efectos el que respeta la libertad de los usuarios y de la comunidad, esto es, el que da libertad a los usuarios para ejecutar, distribuir, modificar y mejorar el software. Se considera que un programa de software es libre si tienen las cuatro libertades esenciales identificadas por la Free Software Foundation (<http://www.fsf.org/about/what-is-free-software>): 1) libertad de ejecutar el programa con cualquier propósito; 2) libertad de estudiar cómo funciona el programa y cambiarlo a libre disposición: para esto es necesario acceder sin trabas al código fuente; 3) libertad de redistribuir copias a cualquiera; libertad de distribuir copias de las versiones modificadas a terceros. Alianza para el Parlamento Abierto (2015: 27).

250 Se cuenta con una amplia variedad de formatos en los que puede publicarse la información; en el ámbito de la apertura parlamentaria se consideran formatos operables en la siguiente escala: 1) Ideal: API o cualquier servicio de programa automático al sistema de almacenamiento que otorgue acceso de consulta a la totalidad de los datos desde su base de datos de origen; 2) Adecuado: bases de datos en formatos “.csv”, “.xml”, “.json”, “.txt”, “.rtf”; 3) Tolerable: “.xls”, “.doc” y derivados de éstos; 4) Inoperable; “.PDF”, “.html” o imágenes o archivos que requieran software propietario para su uso.

251 El contenido de la información que debe ser publicada de manera estructurada y descargable en formatos abiertos se refiere al listado de representantes (incluyendo el de la legislatura anterior), las bases de datos de asesores parlamentarios, de comisiones, declaraciones patrimoniales, el registro de votaciones, asistencias a plenos y comisiones y otra información destacada en los principios anteriores.

252 Esto supone garantizar que se puedan transmitir en tiempo real estos procedimientos parlamentarios a través de canales abiertos de comunicación. Se requiere, entre otras cosas, que la página del congreso contenga la dirección de las oficinas y los teléfonos, y que en las sesiones del pleno y las comisiones pueda acceder el público, que se puedan retransmitir y que se conserve un archivo digital en audio y video de las mismas.

253 Como medidas para desarrollar este principio se sugiere la adopción de disposiciones que regulen la relación de los representantes con los grupos de presión o de interés: existencia de estas entidades y sus actividades, documentos que reciben, etc. También se propone la obligación de abstención de los representantes en el caso de exista un potencial conflicto de interés, así como la conveniencia de que exista un código ético y de conducta para funcionarios del Parlamento y para los propios representantes.

10) Principio de legislación favorable a los principios de Gobierno Abierto. En la medida de lo posible, los representantes aprobarán leyes que favorezcan políticas de transparencia, participación y colaboración en otras instituciones políticas: tanto en el poder ejecutivo a nivel estatal o municipal como en el poder judicial.

Como es evidente, en relación a este trabajo de investigación la importancia de este documento no se refiere a los datos acerca del cumplimiento de estos principios en las asambleas mexicanas²⁵⁴, sino a la metodología que utiliza para valorar el grado de apertura de los Parlamentos.

d) Los planes de acción para la implantación del Parlamento Abierto

La forma de implantar los principios del Gobierno Abierto en la institución parlamentaria puede hacerse por dos vías. La primera es a través de los Gobiernos cuando incorporan compromisos que tienen que ver con la apertura legislativa. La segunda es a iniciativa de la sociedad civil o de los propios Parlamentos proponiendo planes de acción de apertura legislativa independientes.

En los últimos años en algunos países se han elaborado planes de acción para la implantación del Parlamento Abierto. Se trata de programas de implantación que incorporan medidas concretas para lograr una verdadera apertura de la institución parlamentaria. A continuación, mencionaremos los que, a nuestro juicio, son más relevantes.

El plan de acción para el Parlamento Abierto de Georgia (Unión Europea, 2015) es paradigmático por ser, en su origen, una propuesta de la sociedad civil que termina consiguiendo el acuerdo político de la

254 La conclusión del informe es que, aunque este aspecto de la apertura del Parlamento se encuentre en la agenda pública desde hace más de diez años, todavía hay asambleas legislativas que no observan elementos mínimos en materia de transparencia y rendición de cuentas. Junto a esto, las dos principales carencias en materia de transparencia se refieren a la información detallada acerca del presupuesto, así como el desempeño del representante. También se destaca el hecho de que los cuerpos legislativos en México carecen de un adecuado marco normativo que evite o inhíba el conflicto de interés.

Cámara²⁵⁵. A la vez, constituye un paso relevante en el desarrollo del Parlamento Abierto por abordar la apertura del Parlamento desde un planteamiento estratégico.

Gonzalo Rozas (2015) realiza una breve descripción de los aspectos más significativos del citado documento. Son los siguientes:

- 1) Incluir la opción de realizar aportaciones a los proyectos de ley (por medios electrónicos o través de formatos convencionales)²⁵⁶.
- 2) Presentación de *e-peticiones* e iniciativas legislativas en formato electrónico por parte de los ciudadanos²⁵⁷.
- 3) Reforzar el compromiso cívico con el proceso legislativo: esto implica reforzar la capacidad de la ciudadanía para poder recibir información sobre el procedimiento de elaboración de las leyes.
- 4) Proporcionar un seguimiento sencillo y ágil por parte de los ciudadanos de las sesiones de Pleno y Comisiones.
- 5) Publicación de las agendas y órdenes del día de las sesiones de los órganos parlamentarios con suficiente antelación.
- 6) Incrementar el conocimiento sobre las actividades y funciones del Parlamento reforzando su imagen institucional. Esto implica que el

255 “El Parlamento Abierto no puede ser un tema partidista de una facción contra otra, aunque también es igualmente importante señalar que tampoco es una cuestión meramente técnica que puedan ejecutar los servicios de la cámara sin que exista el necesario e imprescindible acuerdo de todos los grupos parlamentarios”. Gonzalo Rozas, (2015).

256 Como veremos más adelante en algunos países como Brasil o Finlandia, las páginas web institucionales de los Parlamentos permiten la participación ciudadana en el proceso legislativo.

257 En el caso del Parlamento de Georgia se ha asumido el compromiso de implantar una web que sirva de canal para la presentación electrónica de peticiones.

Parlamento cuente con una estrategia de comunicación institucional que favorezca la presencia en redes sociales²⁵⁸.

7) Accesibilidad de la documentación parlamentaria para las personas con discapacidad: el Parlamento ha de ser inclusivo respecto a las personas con necesidades diferentes y diversas para ser realmente un Parlamento Abierto.

8) Publicidad de las comparecencias de expertos durante el proceso legislativo: se considera que un requisito de la transparencia es que las aportaciones que hacen los agentes sociales sean públicas para los ciudadanos.

9) Publicar la documentación complementaria de las iniciativas legislativas. Esta información (la documentación remitida al Gobierno, por ejemplo) aporta al ciudadano una mayor comprensión del alcance de una iniciativa legislativa.

10) Publicación de los documentos en la página web institucional en formatos abiertos y reutilizables²⁵⁹.

11) Creación del Comité Permanente Parlamentario para la Transparencia. Se plantea la creación de un órgano de colaboración con la sociedad civil integrado por parlamentarios y por representantes de estas organizaciones para asegurar la rendición de cuentas del Parlamento.

12) Elaboración de un Código Ético para los parlamentarios²⁶⁰.

258 “La comunicación no es el final del proceso como una especie de servicio post-venta sino que tiene que estar incluida desde el principio en el proceso de acción política. No se trata de hacer y luego contar lo que se hace, sino que el propio proceso de actuación parlamentaria sea comunicada de forma transparente y de forma simultánea a su acontecer” Gonzalo Rozas (2015).

259 En el caso del Parlamento de Georgia introducir los datos abiertos será un proceso progresivo que convivirá durante un tiempo con el clásico formato PDF.

260 Actualmente se está trabajando un proyecto de Código Ético para los parlamentarios. <http://personal.crocodoc.com/BsAvDIX> (26 de octubre de 2017).

Como se puede observar, estos puntos del plan del Parlamento de Georgia para convertirse en un Parlamento Abierto no son originales, pues recogen el conjunto de recomendaciones de entidades como la UIP o la OGP. Sin embargo como explica Gonzalo Rozas (2015) tiene enorme interés al mostrar la existencia de “un movimiento en distintos países de distintos contextos políticos y culturales que ya habla de forma institucional del concepto de Parlamento Abierto y va introduciendo en sus reglamentos reformas que refuerzan la transparencia, la participación y la rendición de cuentas”²⁶¹.

Como explica Swislow (2016), Georgia ha asumido el liderazgo en Europa en el impulso de la apertura legislativa²⁶². Así, tomando el ejemplo de Georgia, Ucrania elaboró su plan de acción en febrero de 2016, y se ha iniciado la elaboración de planes de acción similares en Serbia²⁶³ y Francia²⁶⁴.

En América Latina, a nivel regional, hay que destacar la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas. Se trata de un grupo de trabajo²⁶⁵ que tiene como principal antecedente la *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos* firmado en 2012²⁶⁶. A través

261 *Ibidem*.

262 El 14 y 15 de septiembre de 2015 el Parlamento de Georgia organizó un encuentro que reunió a más de 75 delegados parlamentarios y la sociedad civil de más de 30 países en torno a la apertura parlamentaria. La conferencia, titulada “El compromiso de apertura: Planes de Acción Parlamentaria, Normas, y herramientas” analizó las estrategias de acciones concretas para avanzar en la transparencia y la participación ciudadana en el proceso legislativo.

263 Serbia comenzó un grupo de trabajo con la sociedad civil para impulsar la apertura de sus cámaras.

264 La Asamblea Nacional Francesa elaboró un plan de acción en junio de 2015.

265 La red fue integrada a la estructura de ParlAmericas en la 12ª Asamblea Plenaria celebrada en Panamá en septiembre de 2015.

266 La Declaración de Santiago es un acuerdo firmado por parlamentarios de varios países de Latinoamérica que manifiesta el compromiso de realizar acciones en las instituciones que ayuden a combatir la corrupción y fortalecer la gobernabilidad democrática por medio de la transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas y participación ciudadana.

de la red se pretende establecer acciones concretas para el desarrollo de los principios de la mencionada Declaración.

Junto a esta iniciativa debemos mencionar los planes de Parlamento Abierto de Guatemala, Chile y Paraguay. El de Chile es el primer plan de acción independiente elaborado en América Latina. Fue aprobado por el Congreso en 2014 bajo el liderazgo de la Comisión Bicameral de Transparencia. En el caso de Paraguay, más reciente (mayo de 2016), las dos Cámaras iniciaron el proceso de co-creación del Primer Plan de Acción de la Alianza para el Parlamento Abierto-Paraguay. En la propuesta de compromisos aprobada por la Cámara de Diputados se establecen cuatro objetivos principales acompañados de actividades concretas y, lo que nos parece más relevante, los órganos parlamentarios que serán responsables de llevarlos a cabo.

e) Herramientas de colaboración del proyecto e-democracia de Brasil

Hasta ahora hemos centrado el análisis de las herramientas de colaboración en el Parlamento desde el punto de vista de su propia mejora como institución. El enfoque de la colaboración se ha aplicado hasta el momento a cómo el Parlamento coopera con otras cámaras en avanzar en su apertura a todos los niveles de su organización y funcionamiento. No hemos entrado a considerar hasta ahora cómo el enfoque colaborativo puede tener incidencia en la concreta actividad parlamentaria. Por eso, además de los documentos programáticos y de los planes para implantar el Parlamento Abierto, la institución parlamentaria en su propio funcionamiento ha incorporado algunas herramientas de colaboración. Vamos a destacar principalmente dos: los consultores legislativos y *wikilegis*.

La figura de los consultores legislativos responde a la necesidad de superar el problema de la complejidad técnica de la elaboración legislativa. Con el fin de que las contribuciones ciudadanas tuvieran incidencia y posibilidades reales de ser incorporadas o tenidas en cuenta por los parlamentarios, se vio necesario un equipo de funcionarios del Parlamento que sirviera de apoyo al proceso de participación. Los consultores legislativos, además de preparar el contenido de las comunidades virtuales legislativas, moderar las discusiones y analizar las sugerencias aportadas, se encargaban de

“traducirlas” a un lenguaje jurídico. Esta figura implica, por tanto, una forma de interacción que facilita la participación y la organización de las ideas a través de una redacción legislativa.

Wikilegis es la herramienta de colaboración más importante, a nuestro entender, que se ha aplicado en el Parlamento hasta la fecha. *Wikilegis* es una de las posibilidades que ofrece el proyecto *e-democracia* de Brasil que estudiamos en las herramientas de participación. A través de esta herramienta se pone en marcha un proceso de colaboración en la elaboración de leyes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y la construcción de los textos legislativos de manera conjunta con los parlamentarios. De esta forma, funciona como cualquier otro instrumento *wiki* de construcción colaborativa, pero adaptado a los condicionantes específicos del proceso de elaboración de las leyes, y más concretamente a su formulación: los parlamentarios pueden publicar en *Wikilegis* las propuestas legislativas en las que intervienen, y los ciudadanos pueden participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien pueden proponer modificaciones artículo por artículo.

El primer tipo (propuesta de texto completo) consiste en un modelo clásico de participación colaborativa: los participantes construyen los textos de manera conjunta dando lugar a un texto final consensuado por la mayoría. Como es lógico, este texto “final” no es el definitivo, sino que es trasladado al parlamentario portavoz de esa comunidad virtual legislativa (CVL) para que valore su viabilidad técnica en primer lugar y, en segundo lugar, la conveniencia de presentarlo a la comisión parlamentaria respectiva.

El segundo tipo de participación *wiki* -que se denomina *artículo por artículo*- consiste en una colaboración parcial en el texto legislativo: no persigue obtener un texto completo sino tan sólo de algunas partes. A través de este formato cada participante puede proponer su redacción de forma segmentada para cada artículo o párrafo del texto legislativo. Esta herramienta permite que las aportaciones colectivas (por ejemplo, las que provienen de una asociación o de un grupo de interés concreto) se presentan de forma organizada y con una estructura que facilita su análisis y, sobre todo, su posterior, en su caso, inclusión en el texto final.

f) *Hackathons parlamentarios*

En las herramientas de transparencia explicamos cómo una de ellas, la aplicación “Retórica parlamentaria”, nació como resultado de un “hackathon” celebrado en el Parlamento brasileño. Los *hackathons* son reuniones de programadores y desarrolladores de software y hardware (*hackers* en el sentido positivo del término)²⁶⁷ que se centran en crear de forma colaborativa y coordinada, proyectos que transforman la información de interés público en soluciones digitales accesibles a todos los ciudadanos.

Gracias a las TIC, los hackathons sirven como puntos de encuentro para audiencias de distinta naturaleza que normalmente no interactúan entre sí. Para que un *hackathon* funcione debe contar con una organización previa del trabajo de los que participan que contenga una descripción de los que actúan y qué actividades deben desarrollar²⁶⁸.

Los *hackathons* legislativos o parlamentarios, suponen la apertura de la institución parlamentaria al *hacking* cívico, esto es, a la colaboración conjunta de diversos actores a través de las herramientas tecnológicas, con el fin de hacer el Parlamento más abierto y participativo.

Son varios los Parlamentos que han incorporado esta herramienta de colaboración en su funcionamiento. Destacan, por ser las primeras experiencias en sede parlamentaria, los dos *Hackathons* que se celebraron en Brasil,

267 En los *hackathons* se entiende el concepto de *hacker* en su vertiente más positiva: como “aquel que quiere arreglar algo que no funciona”. Utilizaremos a estos efectos, el concepto de hacker que aporta INTECO: “el verdadero *hacker* es aquella persona curiosa, paciente, creativa, que investiga y no se detiene hasta controlar un sistema o perfeccionar u optimizar su técnica. Su motivación es el puro conocimiento (...) Actualmente, el término *hacker* puede tener connotaciones positivas y negativas en función del concepto que se maneje. Así, la palabra se utiliza tanto para definir a un desarrollador de software apasionado por la informática que depura y arregla errores en los sistemas, como para referirse a aquel que se infiltra en un sistema informático con el fin de eludir o desactivar las medidas de seguridad”. Inteco (2012).

268 Por ejemplo, en un *Hackathon* de innovación ciudadana celebrado en Chile se definieron cuatro tipos de actores: 1) tomadores de decisiones (responsables políticos diseñadores de las políticas públicas o expertos sectoriales); 2) *hackers* (programadores y desarrolladores informáticos); 3) diseñadores gráficos (garantizan un diseño innovador); y 4) periodistas y comunicadores (trabajan en la descripción de la solución y los mensajes que hay que trasladar al público). <http://www.hackathonvaldivia.cl/> (21 de octubre de 2017).

en el marco del proyecto *e-democracia*. En la primera, celebrada en 2013, sobre la transparencia legislativa y la participación pública, participaron más 40 diseñadores de *software* en la creación de 22 aplicaciones que fueron sometidas a votación. Se otorgó reconocimiento a las tres mejores: El ganador fue *Meu Congress*²⁶⁹; una página web que permite a los ciudadanos realizar un seguimiento de las actividades de los representantes electos y controlar los gastos ejecutados. También obtuvieron reconocimiento la aplicación para Android *Monitora Brasil* (que facilita en dispositivos móviles el seguimiento de los proyectos de ley y la asistencia de sus miembros, mediante la participación en *Twitter*) y un juego de cartas *online* que simula el proceso de deliberación en la elaboración de leyes llamado *Deliberatio*²⁷⁰. La segunda edición del *Hackathon* se celebró al año siguiente, en 2014, sobre temas de género y ciudadanía. La experiencia ha sido tan positiva que incluso se ha establecido un “Laboratorio de Hackers”²⁷¹ permanente al servicio de la Cámara²⁷².

Otros ejemplos de *hackathons* parlamentarios podemos encontrarlos en Paraguay²⁷³, México, el organizado por la red de organizaciones de la sociedad civil “Citizens of Europe”²⁷⁴ sobre el Parlamento Europeo en 2014²⁷⁵ o, el más reciente, celebrado en Argentina en octubre de 2017²⁷⁶.

En nuestra opinión, los *hackathons* son una de las mejores expresiones de la colaboración en cuanto resultado de la aplicación tecnológica. Esta

269 <http://www.meucongressonacional.com/> (21 de octubre de 2017).

270 <http://deliberatorio.com.br/> (21 de octubre de 2017).

271 http://labhackercd.net/assets/files/revista_labhacker.pdf (21 de octubre de 2017).

272 <http://labhackercd.net/> (21 de octubre de 2017).

273 <http://hackslabs.org/2015/08/abriendo-el-parlamento-en-paraguay/> (21 de octubre de 2017).

274 <http://www.citizensforeurope.eu/> (21 de octubre de 2017).

275 <http://europarl.me/> (7 de octubre de 2017).

276 Maratón de diseño y prototipado de soluciones tecnológicas que promuevan la participación ciudadana en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Celebrado en Buenos Aires (Argentina) el 7 de octubre de 2017. Disponible en <https://hackdash.org/dashboards/hacklegis> (7 de octubre de 2017).

herramienta implica un cambio cultural importante por parte del Parlamento, y contribuye a acercar las herramientas tecnológicas a los parlamentarios. Al mismo tiempo, la tecnología facilita que el Parlamento incorpore a sus actividades las mejores y más innovadoras aportaciones ciudadanas.

CAPÍTULO VI

HACIA LA CONSOLIDACIÓN DEL
PARLAMENTO ABIERTO EN EL MUNDO

Tras recorrer el mundo de la mano del Parlamento Abierto podemos decir que éste está viviendo su adolescencia, un momento en el que, alrededor de los Parlamentos de todo el mundo, surgen iniciativas de apertura relacionadas con la transparencia, la participación y la colaboración. Alcanzar la madurez sería el siguiente paso. La madurez del Parlamento Abierto pasa por entender y asumir los efectos que el Parlamento Abierto produce en la institución parlamentaria. Abandonar las visiones que lo relegan a una mera acción publicitaria vinculada a la tecnología y, en el mejor de los casos, a la modernización de las instituciones y asumir que adoptar el Parlamento Abierto pasa sobre todo por adaptar las cámaras a las exigencias actuales de la ciudadanía, y eso pasa también por revisar las funciones clásicas del Parlamento para ser capaz de dar respuesta a estas nuevas exigencias.

Esto pasa por integrar el Parlamento Abierto en el funcionamiento de las cámaras, como algo transversal que afecta a su regulación, sus estructuras y sus procedimientos. Para lograrlo se plantean una serie de retos pendientes, en los campos de la transparencia, la participación y la colaboración, siguiendo con el orden de este trabajo.

Aunque, como hemos visto, la transparencia es el campo en el que más avances se han registrado en el ámbito parlamentario, todavía queda mucho camino por recorrer. Quizás lo que más se echa en falta es adoptar la perspectiva del ciudadano, que debería ser el destinatario potencial principal de estos esfuerzos, lo que supondría, entre otras cosas, mejorar la claridad en la información, que por lo general sigue impregnada de un tono técnico, alejado de los ciudadanos.

Algo más se puede avanzar en el campo de la comunicación entendida como diálogo, este tipo de prácticas no pueden ser evaluadas por su sola

existencia y su nivel de éxito, se deberá medir tanto por la frecuencia en que son actualizados los contenidos (que deben ser de calidad) y por el uso que le den los usuarios. La experiencia hasta el momento muestra cómo el uso de estas plataformas *online* que permiten el diálogo entre representantes y representados no termina de fomentar el diálogo desaprovechando los efectos beneficiosos de este tipo de diálogo que, según distintos estudios, serviría para cambiar la idea que los ciudadanos tenían de esos políticos y su impacto electoral. La relación *online* entre congresistas y los ciudadanos a los que representan ofrecen grandes beneficios tanto para los ciudadanos como para los miembros del Congreso que participan en dichos encuentros. Cuando se establecen este tipo de contactos los participantes no sólo experimentan una mayor sensación de confianza y satisfacción con las instituciones, sino que aumentan sus niveles de participación de los ciudadanos en las discusiones sobre temas que afectan a sus comunidades, persuadiendo a los que les rodean para participar de forma activa en la política. Es evidente que este tipo de relación supone una manera muy efectiva de llegar a muchos ciudadanos y, combinándolas con los medios tradicionales de comunicación, pueden ayudar a fortalecer los lazos entre miembros del Congreso y sus representados.

A la luz de lo que hemos visto en nuestro estudio podemos afirmar que, en la actualidad, muy pocos Parlamentos tienen desarrollada la capacidad de realizar una comunicación interactiva con los ciudadanos. Las cuentas institucionales se encuentran paralizadas por una institucionalidad, difícil de resolver, que les priva de la libertad necesaria editar información destacando lo más interesante, poder dialogar con los usuarios... ante esta situación la solución más sencilla pasaría por ofrecer prácticamente en tiempo real y en formato reutilizable toda la información para que, ante las dificultades con las que se encuentra la institución para elaborar la información, sean los ciudadanos, y las organizaciones que trabajan asuntos parlamentarios, los que puedan desarrollar esta labor comunicativa.

En el caso de los parlamentarios distinguir entre información y propaganda en su comunicación; la apertura a un público más general, distintos del “profesional” de la política; y distinguir, dentro de las comunicaciones que reciben, entre comunicaciones personales y las campañas organizadas,

sin establecer filtros demasiado generales que pueden dificultar el acceso de los ciudadanos y como resultado una tasa pequeña de interacción con ellos, son algunos de los retos pendientes.

La participación de distintos actores de la sociedad civil en el ejercicio de las distintas funciones parlamentarias precisará de cambios en los procedimientos y el establecimiento de herramientas que permitan influir sobre las decisiones, las propuestas y los proyectos de ley. Los Parlamentos tienen que incluir e implementar herramientas y espacios que permitan a los ciudadanos participar. Siguiendo esta línea de análisis, es apropiado considerar la participación como uno de los complementos esenciales para la mejora de la técnica legislativa, un valor añadido a la propia función legislativa.

En una relación asociativa con el Parlamento, realizada de forma flexible y con tiempo suficiente, los ciudadanos pueden activamente comprometerse en el proceso de iniciativa, diseño, debate y generación de alternativas, aunque la responsabilidad de la decisión final en la formulación política recaiga en los representantes. Esta relación es todavía muy minoritaria debido a que requiere herramientas y tecnologías específicas para facilitar el aprendizaje, de debates y propuestas concretas (como foros *online*, portales políticos interactivos, juegos interactivos, etc.) por parte de ciudadanos maduros en democracia.

A lo largo de los próximos años, las herramientas proporcionadas por las TIC que se prevé que crezcan más son aquellas que sirvan para facilitar más la interacción entre parlamentarios y ciudadanos como las e-Peticiones, consultas electrónicas, foros deliberativos *online*, encuestas (Rubio, 2014). La posibilidad de ofrecer sistemas de petición electrónica a los ciudadanos y a los grupos, mediante el uso de Internet, para que puedan ejercer su derecho a la iniciativa, también está siendo explorada en algunos países...

De este modo, se llega a formar una comunidad en torno a un interés común: la vida política del país, personalización de la información; atención al ciudadano; e-Educación. Es aquí donde los ciudadanos tienen la oportunidad de brindar su criterio acerca de temas cuyas consecuencias van a afectar -positiva o negativamente- a toda la nación.

Para lograrlo, los retos más importantes son la institucionalización de las herramientas y la generalización de su uso.

El primero pasa por la institucionalización de estas formas de participación a través de la reforma de sus normas internas. En este sentido cabe destacar la reciente reforma del Parlamento de Aragón que, en su título XVIII dedicado exclusivamente al Parlamento Abierto, establece el Derecho al Parlamento Abierto que comprende “la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara” (art. 300.2).

Además, enumera de una forma clara las obligaciones de transparencia parlamentaria (XVII, Capítulo II) entre las que incluye el desarrollo de la transparencia activa, centrada en el portal de transparencia parlamentaria, y pasiva, a través del ejercicio del derecho de acceso. A esto añade una serie de obligaciones vinculadas a la participación (XVII, Capítulo III), que incluye un espacio específico en la web, *tracking* normativo, así como propuestas de enmiendas, preguntas, comparencias y propuestas no de ley, junto a la iniciativa legislativa popular y la creación de foros de participación (art. 306). Esta regulación integral del Parlamento Abierto incluye también el Derecho de Petición (XVII, Capítulo IV), que puede ejercerse por vía electrónica y de manera colectiva (art. 308).

En segundo lugar, habría que proceder a la integración material en los procedimientos que desarrolla el Parlamento, para lograr que de una forma u otra todas las propuestas realizadas, reciban seguimiento y, a ser posible, una respuesta sobre las posibilidades de desarrollarlas en el Parlamento y a través de qué vías. La participación digital suele fallar en la de conexión entre las contribuciones de las personas y cómo estas se incorporan a los procedimientos parlamentarios, especialmente a los normativos. Esto es debido fundamentalmente a la complejidad técnica de la redacción de un texto jurídico. La participación de asesores legales que sirven, en esencia, como “traductores técnicos” durante el proceso de participación puede contribuir a hacer esa participación más amplia²⁷⁷.

²⁷⁷ Así lo ha entendido el proyecto Wikilegis.

Aunque las formas de participar que utilizan estas iniciativas se caracterizan por su libertad y facilidad para realizar contribuciones o apoyar peticiones, deben buscar una mayor fiabilidad. Si realmente se quiere lograr un impacto en las instituciones, éstas deben asegurarse que esos apoyos son reales y no han sido manipulados. En este aspecto, las OMP deberían trabajar con algunos de los mecanismos institucionales existentes para autentificar las firmas con el fin de reforzar la legitimidad de sus peticiones. Puede servir, por ejemplo, el sistema de revisión de firmas de la ICE que hemos analizado. En la misma línea corresponde a unos y a otros canalizar la participación a los lugares destinados para la participación. Por lo general los usuarios tienden a utilizar estos espacios de manera inadecuada (hablando de temas que no tienen nada que ver o usándolo sólo para dar su opinión sobre el aspecto político) y poco efectiva. Si las OMP consiguen establecer sistemas para sumar apoyos con unas mínimas garantías y sin convertir el procedimiento en un proceso rígido y difícil, habrán realizado una importante contribución a la participación ciudadana en el Parlamento.

Hacer accesibles estas herramientas a un número más amplio y diverso de ciudadanos, se convierte en el segundo gran reto. En una verdadera esfera pública democrática, las plataformas participativas deberían alentar cualquier contribución que los ciudadanos sean capaces de hacer, o quieran dar a conocer. Algunas personas están interesadas en la discusión de ideas en los foros públicos y otras simplemente quieren ofrecer información útil y estratégica para la toma de decisiones legislativas; otras personas están interesadas en la votación para clasificar las mejores ideas, y así cíclicamente. Por otra parte, mucha gente apenas desea ver y seguir el debate legislativo.

Es necesario velar para evitar que la participación se convierta en el nicho de minorías organizadas que, gracias a su influencia y estructura, consigue una presencia casi de monopolio en los procesos de participación. “Minorías intensas” (Sartori, 1987: 275): que, a pesar de la regla de la mayoría, compensan con la intensidad su representatividad, en cuanto que son más frecuentes e intensas en sus intervenciones. En este sentido, convendrá arbitrar las formas de que estas plataformas organizadas no monopolicen el espacio de participación.

Una vez más, lograr este objetivo no pasa sólo por la implantación de herramientas tecnológicas sofisticadas, sino que es necesario que:

- Los ciudadanos inviertan tiempo y competencias en esta contribución.
- Sean informados sobre la importancia y el rol que pueden adoptar²⁷⁸.
- Se incentive la participación de aquellos que por experiencia y/o competencia aportan un punto de vista útil sobre los asuntos objeto de discusión.
- Se favorezca la formación de grupos temáticos para el desarrollo y la elaboración de propuestas e ideas.
- Se trabaje en el fortalecimiento de redes sociales que generen incidencia sobre la agenda pública y la agenda de los legisladores, y sobre todo sobre el proceso de toma de decisiones.
- Cuenten con la presencia de parlamentarios y miembros del ejecutivo relacionados con la materia objeto de discusión²⁷⁹.
- Se de publicidad a las propuestas.
- Que el proceso de redacción se desarrolle de manera transparente.
- Se establezcan unos tiempos que permitan la reflexión, el debate, el sosiego y la argumentación razonada.
- Se establezcan reglas claras: sistemas de validación objetiva de las propuestas, mediante la cual es posible recoger indicaciones sobre la

278 La educación legislativa, a través de gráficos, videos explicativos y otros tutoriales, pueden ayudar en el proceso para favorecer el conocimiento de los participantes digitales y con ese “adiestramiento” o educación, permitir que las valoraciones ciudadanas tengan aún más valor para ser tomados en cuenta.

279 En determinados procesos puede resultar interesante contar con moderadores de los grupos para guiar la discusión y reorientarla a los procedimientos parlamentarios.

validez y la factibilidad de una propuesta a través un *feedback* tanto de parlamentarios como del resto de participantes e incluso fórmulas de resolución de conflictos, en el caso habitual en que entraran en conflicto puntos de vista diferentes (Casani y Roncaglia, 2007).

Desde el punto de vista de la colaboración, los Parlamentos han ido adaptando sistemas internos de gestión que permitan manejar el abundante material, necesario para la labor parlamentaria, de manera más ágil y concisa (Frick, 2005). Estos sistemas mejoran la eficiencia de la institución y sus miembros, suponen un ahorro considerable de tiempo y de dinero, facilitan el procesamiento posterior de la información, con el consiguiente efecto sobre la transparencia e incluso favorecen la coordinación y la colaboración entre distintas instituciones del Estado.

A pesar de sus indudables ventajas, su implantación encuentra distintas dificultades. A la inversión económica necesaria, se une la necesidad de capacitación y el cambio de mentalidad necesario en funcionarios y parlamentarios, ya que la aceleración del ritmo de tratamiento de las comunicaciones e informes tiende a modificar los estilos y horarios de trabajo de los funcionarios y obliga a revisar las modalidades de ejercicio de la autoridad jerárquica, como la relación de los grupos parlamentarios con los representantes individuales (Campos Domínguez, 2011: 128). La implantación de las tecnologías informáticas y de comunicación exige un cambio cultural a los dirigentes públicos y al conjunto del personal interno, el desarrollo de nuevas capacidades, y la adopción y adaptación creativa de los nuevos medios disponibles. Para avanzar decididamente en este campo, resulta imprescindible la cooperación entre Parlamentos, compartiendo experiencias, información, herramientas, servicios de capacitación... a través de reuniones, presenciales o virtuales, de técnicos, parlamentarios y expertos de diferentes países²⁸⁰.

Por último, vemos como las nuevas tecnologías permiten compilar y analizar los datos para evaluar el impacto y la eficiencia de los programas

280 Instituciones internacionales con el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y la OEA (Organización de Estados Americanos) han desarrollado una labor fundamental en este campo a través de proyectos como el de Parlamentos Conectados.

parlamentarios mediante la colaboración con la ciudadanía para la propia evaluación de estas herramientas. Se trata de lo que Castells (2009) denomina “Principio de retroacción en la gestión”, dentro de la idea del aprendizaje de las organizaciones que deben efectuar una constante adaptación a su entorno.

En general es necesario señalar que estas iniciativas, tienen, a nuestro entender, varios peligros a la hora de desarrollarse y conseguir sus fines con eficacia. Aunque normalmente se suele poner el foco en las instituciones y su resistencia al cambio, el lado más débil suele estar en la sociedad civil. Por un lado, a pesar de que el coste de ponerlas en marcha no es alto, conviene que sean sostenibles, de manera que puedan funcionar con autonomía e independencia. Una excesiva dependencia de fondos públicos (subvenciones y ayudas), especialmente cuando se refiere a la sociedad civil, no es conveniente para la supervivencia de entidades que se caracterizan por fiscalizar a las instituciones políticas. Resulta significativo que, a pesar de la financiación a través del *crowdfunding* al que hemos hecho mención anteriormente, al consultar las webs de algunas herramientas destacadas hace tan sólo dos años por algunos autores (Rubio Núñez, 2013), varias ya hayan desaparecido y no se encuentre su rastro en la red. Aunque Aguilar Nàcher ya advertía de la volatilidad de estas iniciativas de activismo (2013: 357), una mínima estabilidad ayudaría a hacerlas más creíbles, y, sin lugar a dudas, más eficaces en sus propósitos.

En resumen, la introducción del Parlamento Abierto es ya una realidad alrededor del mundo, son muchas las iniciativas que, como hemos mostrado en este libro, están siendo adoptadas por las instituciones parlamentarias para lograr responder con mayor eficacia a las demandas democráticas de la sociedad. Ahora es necesario alcanzar la madurez que consiste en la extensión y la normalización del mismo. Y para hacerlo, lo más importante es no perder de vista la naturaleza de la institución parlamentaria. No hacerlo, centrandose más en las herramientas que en la institución, y en su naturaleza representativa, puede suponer no sólo una pérdida de tiempo y de recursos, sino que puede introducirnos en una crisis mayor que la que se presenta resolver, socavando, en nombre del principio democrático, el principio liberal, lo que supone dejar indefensa a la democracia contra sí misma.

TABLA I.

HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES
DEL PARLAMENTO ABIERTO

TABLA I. Herramientas e instrumentos institucionales del Parlamento Abierto

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Suecia	Parlamento (Riksdag)	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://data.riksdagen.se/In-English/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Noruega	Parlamento (Stortinget)	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://data.stortinget.no/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Chile	Senado	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://www.senado.cl/datos-abiertos-legislativos/prontus_senado/2012-11-27/154842.html	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Reino Unido	Cámara de los Lores	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://www.legislation.gov.uk/ ; http://www.data.parliament.uk/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Escocia	Parlamento	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	https://data.parliament.scot/#/home ; http://www.parliament.scot/abouttheparliament/79227.aspx	26 de octubre de 2017
Transparencia	Datos Abiertos Legislativos	Italia	Senado	Nacional	Portal de transparencia que incluye datos abiertos legislativos	http://dati.senato.it	26 de octubre de 2017
Transparencia	Portal de Transparencia	Unión Europea	Comisión Europea y Parlamento Europeo	Unión Europea	Portal de transparencia de la Unión Europea	https://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm	26 de octubre de 2017
Transparencia	About the House	Australia	House of Representatives	Nacional	Servicio de información sobre la actualidad parlamentaria	http://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/About_the_House_Magazine	26 de octubre de 2017
Transparencia	Página del Comisionado de Acceso a la Información	Canadá	Senado (Parliament Hill)	Nacional	Servicio de información sobre la actualidad parlamentaria	https://senecanada.ca/en/committees/about	26 de octubre de 2017
Transparencia	Informes de gestión anual de los Congresistas	Perú	Congreso de la República	Nacional	Servicio de información sobre actividad de los parlamentarios	http://www.congreso.gob.pe/informegestioncongresistas	26 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	Lista de perfiles de redes sociales de los parlamentarios	Unión Europea	Parlamento Europeo	Unión Europea	Servicio de información sobre los perfiles en redes sociales de los parlamentarios	http://www.europarl.europa.eu/external/html/socialmedia/agency/default_es.html	22 de noviembre de 2017
Transparencia	Lista de perfiles de redes sociales de los parlamentarios	México	Senado	Nacional	Servicio de información sobre los perfiles en redes sociales de los parlamentarios	http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/galeria-fotograficas-2012/3976-directorio-de-senadores-redes.html	22 de noviembre de 2017
Transparencia	Historial de Consultas Atendidas	México	Diputados	Nacional	Servicio de información sobre las consultas planteadas al Parlamento y las respuestas obtenidas	http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Transparencia/Interaccion/Historial-de-Consultas-Atendidas	26 de octubre de 2017
Transparencia	Zabalik	España	Parlamento Autonomico	País Vasco	Sistema de avisos personalizado sobre los temas de interés del Parlamento	http://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/actividad/que-es-zabalik	7 de octubre de 2017
Transparencia	It's your parliament	Europa	Parlamento Europeo	Unión Europea	Servicio de información sobre la actualidad parlamentaria	http://www.itsyourparliament.eu/	4 de noviembre de 2017
Participación	Digital Debates	Reino Unido	Parlamento	Nacional	Foro de debate digital	https://www.parliament.uk/get-involved/have-your-say-on-laws/digital-debates/	28 de octubre de 2017
Participación	Iniciativa Ciudadana Europea	Unión Europea	Comisión Europea y Parlamento Europeo	Unión Europea	Presentación de iniciativas ciudadanas a nivel europeo y por medios electrónicos.	http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/fac?lg=es	28 de octubre de 2017
Participación	Foro digital de participación	Paraguay	Congreso	Nacional	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	http://si12py.senado.gov.py/main.pmf	7 de octubre de 2017
Participación	Foro legislativos virtuales	Perú	Congreso	Nacional	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/; http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/participacion/foros/	7 de octubre de 2017

TABLA I. HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO ABIERTO

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	Boletín "Parlamento Virtual Peruano Informa"	Perú	Congreso	Nacional	Servicio de información sobre la actualidad parlamentaria	http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/suscribirse/ http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/	27 de octubre de 2017
Participación	Presenta tu propuesta legislativa	Ecuador	Asamblea Nacional	Nacional	Presentación de propuestas legislativas a través de un formulario online	http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/presenta-tu-propuesta-legislativa	7 de octubre de 2017
Participación	Voto Ciudadano	Argentina	Senado	Nacional	Votación ciudadana sobre los proyectos legislativos	http://www.senado.gov.ar/VotoCiudadano	7 de octubre de 2017
Participación	Mi Senado	Colombia	Senado	Nacional	Aplicación para móviles de participación ciudadana digital en el Parlamento	http://www.senado.gov.co/mision/item/26548-senado-lanza-app-mi-senado-un-paso-mas-hacia-la-modernidad-y-la-transparencia?tmpl=component&print=1	7 de octubre de 2017
Participación	Formularios de contribución (submissions)	Nueva Zelanda	Cámara de Diputados	Nacional	Participación en la actividad legislativa	https://www.parliament.nz/en/pb/sc/make-a-submission/	
Participación	Escó 136	España	Parlamento Autonómico	Cataluña	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	https://www.parlament.cat/web/participacio/esc-o-136/index.html	7 de octubre de 2017
Participación	Aportaciones a iniciativas legislativas	España	Parlamento Autonómico (Cortes)	Castilla y León	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	http://www.ccy.l.es/Participa/ParticipaIniciativasLegislativas	21 de octubre de 2017
Participación	Aportaciones a iniciativas de impulso y control de la acción del Gobierno	España	Parlamento Autonómico (Cortes)	Castilla y León	Foro digital de participación ciudadana en el impulso y control de la acción al Gobierno	http://www.ccy.l.es/Participa/ParticipaIniciativasControl	21 de octubre de 2017
Participación	Debates Activos sobre legislación en trámite	España	Parlamento Autonómico	Navarra	Foro legislativo digital de participación ciudadana	http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/	21 de octubre de 2017
Participación	Parlamento Abierto	España	Parlamento Autonómico	Cantabria	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto	21 de octubre de 2017
Participación	Debate de iniciativas parlamentarias	España	Parlamento Autonómico	La Rioja	Foro digital de participación ciudadana sobre legislación en trámite	http://www.parlamento-rioja.org/parlamento-abierto/debate-de-iniciativas-parlamentarias	21 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Participación	Legisla con Nos	España	Parlamento Autonómico	Galicia	Foro legislativo digital de participación ciudadana	http://www.es-parlamento.galicia.es/sitios/web/contenidogal/ParticipacionCiudadana/LexislaConNos.aspx	21 de octubre de 2017
Participación	Preguntas al Gobierno	España	Parlamento Autonómico	Galicia	Foro digital de participación ciudadana en el impulso y control de la acción al Gobierno	http://www.es-parlamentodegalicia.es/sitios/web/ContenidoGal/ParticipacionCiudadana/PreguntasGobierno	21 de octubre de 2017
Participación	Parte Hartu	España	Autonómico	País Vasco	Debates digitales	http://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/	21 de octubre de 2017
Participación	e-petitions	Reino Unido	Parlamento	Nacional	Ejercicio del derecho de petición a través de medios digitales	http://www.parliament.uk/get-involved/sign-a-petition/	21 de octubre de 2017
Participación	E-petición	España	Parlamento Autonómico	Cataluña	Ejercicio del derecho de petición a través de medios digitales	https://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions/index.html	21 de octubre de 2017
Participación	E-petición	España	Parlamento Autonómico	Extremadura	Ejercicio del derecho de petición a través de medios digitales	http://www.asambleaeax.es/apps/peticiones/index.php/formulario-de-envio	21 de octubre de 2017
Participación	Petición virtual	Perú	Congreso	Nacional	Ejercicio del derecho de petición a través de medios digitales	http://www.congreso.gob.pe/participacion/peticidos/ ; http://www.congreso.gob.pe/participacion/pvp/	27 de octubre de 2017
Participación	Programa ADI (Aporta, Debate, Influye)	España	Autonómico	País Vasco	Escucha y debate de opiniones ciudadanas sobre los temas en debate en el Parlamento	http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/	7 de octubre de 2017
Participación	Use your voice	Escocia	Parlamento	Nacional	Agrupación de diversas herramientas de participación digital ciudadana (petición, preguntas, iniciativas)	http://www.parliament.scot/gettinginvolved/103619.aspx	7 de octubre de 2017
Participación	Plataforma de participación	España	Autonómico	Canarias	Formulación de comentarios a los proyectos en trámite legislativo del Parlamento	http://www.parcn.es/participacion/acercade.py	7 de octubre de 2017

TABLA I. HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO ABIERTO

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Participación	Discusión General (Senado Virtual)	Chile	Senado	Nacional	Foro de discusión y debate entre ciudadanos y representantes	http://www.senadorvirtual.cl/	28 de octubre de 2017
Participación	Votación (Senado Virtual)	Chile	Senado	Nacional	Votación ciudadana sobre los proyectos legislativos	http://www.senadorvirtual.cl/	28 de octubre de 2017
Participación	Audiencias interactivas	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Audiencias pública interactivas durante el periodo de discusión de una ley	https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/	27 de octubre de 2017
Participación	Expresao	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Foro de discusión y debate entre ciudadanos y representantes	https://edemocracia.camara.leg.br/expresao/top/all	28 de octubre de 2017
Participación	Pauta Participativa	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Votación ciudadana sobre los proyectos legislativos	https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/	28 de octubre de 2017
Colaboración	Wikilegis	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Trabajo colaborativo en la elaboración legislativa	https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/	28 de octubre de 2017
Colaboración	Consultores legislativos	Brasil	Cámara de Diputados	Nacional	Asesores de las comunidades virtuales legislativas	https://edemocracia.camara.leg.br/home	28 de octubre de 2017
Colaboración	Unión Interparlamentaria Mundial	Internacional	Parlamentos	Internacional	Red Cooperación Interparlamentaria	https://www.ipu.org/	7 de octubre de 2017
Colaboración	Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD)	Unión Europea	Parlamentos Europeos	Unión Europea	Red Cooperación Interparlamentaria	https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/public/page/about	7 de octubre de 2017
Colaboración	Red IPEX	Unión Europea	Parlamentos Europeos	Unión Europea	Red Cooperación Interparlamentaria: plataforma de intercambio de documentos parlamentarios de interés	http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/20150201PVL00007/ Parlamentos-nacionales	28 de octubre de 2017
Colaboración	Red de intercambio de los Parlamentos de América Latina y Caribe (RIPALC)	Internacional	Parlamentos de América Latina y Caribe	América Latina y Caribe	Red Cooperación Interparlamentaria	http://www.ripalc.org/sobre-a-rrede-es	28 de octubre de 2017
Colaboración	ParlAmericas	Internacional	Parlamentos de la OEA	Organización Estados Americanos	Red Cooperación Interparlamentaria: foro de intercambio parlamentario de países de la OEA	http://www.parlamericas.org/es/about/mission-and-vision.aspx	28 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	País	Cámara	Región	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Colaboración	Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE)	Unión Europea	Parlamentos Europeos	Unión Europea	Red Cooperación Interparlamentaria	http://www.calre.net/eu/whats-is-calre/organization-rules/	28 de octubre de 2017
Colaboración	Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos Españoles (COPREPA)	España	Parlamentos Autonómicos españoles	Nacional	Foro institucional de encuentro y debate que agrupa a los presidentes de las cámaras autonómicas españolas	http://www.coprepa.es/	28 de octubre de 2017
Colaboración	Red Parlamenta	España	Parlamentos Autonómicos españoles	Nacional	Red de cooperación de los servicios documentales de los parlamentos autonómicos españoles	http://www.redparlamentaria.com/	28 de octubre de 2017
Colaboración	África i-Parliaments	Naciones Unidas	Parlamentos africanos	África	Red Cooperación Interparlamentaria	https://publicadministration.un.org/parliaments/#.Wf2cT3SCEkI https://www.un.org/development/desa/en/	4 de noviembre de 2017
Colaboración	Interlegis	Brasil	Parlamentos brasileños	Nacional	Red de cooperación Interparlamentaria brasileña	http://www.interlegis.leg.br/	4 de noviembre de 2017
Colaboración	Open Parliament Georgia Action Plan	Georgia	Parlamento	Nacional	Plan de acción para la implantación del Parlamento. Abierto en Ucrania	https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OPG/OPG-Action%20Plan.pdf	28 de octubre de 2017
Colaboración	Open Parliament Action Plan for Ukraine	Ucrania	Parlamento	Nacional	Plan de acción para la implantación del Parlamento. Abierto en Georgia	https://www.dropbox.com/s/gxddyk5obaphton/Action%20Plan_Open%20Parliament.pdf?dl=0	28 de octubre de 2017
Colaboración	Plan de Parlamento Abierto de Paraguay	Paraguay	Congreso	Nacional	Compromiso con la Alianza de Parlamento Abierto	http://www.diputados.gov.py/vw5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf	28 de octubre de 2017
Colaboración	Plan de Parlamento Abierto de Guatemala	Guatemala	Parlamento	Nacional	Plan de acción para la implantación del Parlamento. Abierto en Guatemala	http://congresoabierto.org/documentos/plan.pdf	28 de octubre de 2017

TABLA I. HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS INSTITUCIONALES DEL PARLAMENTO ABIERTO

TABLA II.

HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO
ABIERTO PROMOVIDAS POR LA SOCIEDAD CIVIL

TABLA II. Herramientas e instrumentos del Parlamento Abierto promovidas por la sociedad civil

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	They work for you	MySociety	Internacional	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	https://www.theyworkforyou.com/	7 de octubre de 2017
Transparencia	Borde Score	Borde Político	México	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://bordepolitico.com/bordescore ; http://bordepolitico.com	7 de octubre de 2017
Transparencia	Une Votoj	Mjafi	Albania	Seguimiento de la actividad legislativa	http://www.unevotoj.org/ http://www.mjafi.org/en/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Epolic	Epolic	España	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.epolitic.org/about_us	26 de octubre de 2017
Transparencia	VoteWatch	VoteWatch Europa	Europa	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.vote-watch.eu/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Mep Ranking.eu ("Members of European Parliament")	MepRanking	Europa	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.mep-ranking.eu/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Qué hacen los diputados	Particular	España	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://blog.quehacenlosdiputados.net*	26 de octubre de 2017
Transparencia	Colibríbook	Particular	España	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	Aplicación para smartphones	26 de octubre de 2017
Transparencia	Nos députés; Nos Sénateurs	Regards Citoyens	Francia	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.nosdeputés.fr ; http://www.nossenateurs.fr ; http://www.regardscitoyens.org	26 de octubre de 2017
Transparencia	Curul 501	Fundar (Centro de Análisis e Investigación)	México	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://curul501.org/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Political Directory	WeCitizens	Bélgica	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://directory.wecitizens.be/ http://www.wecitizens.be/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Congreso Abierto	Ciudadano Inteligente	Chile	Seguimiento de la actividad legislativa	http://congresoabierto.cl/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Openparlamento	Open Polis	Italia	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	https://parlamento7.openpolis.it/	26 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	They vote for you	OpenAustralia	Australia	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	https://theyvoteforyou.org.au/ https://www.openaustrialiafoundation.org.au/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	PArtTrack	Particular	Unión Europea	Seguimiento de la actividad legislativa	http://parttrack.euwiki.org/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	ThinkinAboutEU	Elif Lab	Unión Europea	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.thinkingabout.eu/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Mzalendo	Particular	Kenya	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://info.mzalendo.com/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Jordanian Parliament Monitor	Al-Quds center for politican studies	Jordania	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.jpmpjo/index.php?type=pages&id=26 http://alqudscenter.org/index.php?l=en&pg=QUJpVVQgVVMf=&sub=V2hvIFdIIIFFyZQ==	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Gudras Galvas	Providus	Letonia	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://gudrasgalvas.lv/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Riksdagsskollet	Particular	Suecia	Seguimiento de la actividad legislativa	https://riksdagsskollet.se/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Openstates	Sunlight Foundation	Estados Unidos	Seguimiento de la actividad legislativa	https://openstates.org/ https://sunlightfoundation.com/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Monitor del Parlamento Libanés	Nahwa al-Muwatiniya (Toward Citizenship)	Líbano	Seguimiento de la actividad legislativa	https://web.archive.org/web/20100217044955/http://www.ipmonitor.org/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Congresovisible	Universidad de los Andes	Colombia	Seguimiento de la actividad legislativa	https://web.archive.org/web/2015111012402/http://na-am.org/a/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Openparliament.ca	Iniciativa particular (Michael)	Canadá	Seguimiento de la actividad legislativa	https://openparliament.ca	30 de octubre de 2017
Transparencia	Atrivas Seimas	Particular	Lituania	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_k=2	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Demokratikollen	Particular	Suecia	Monitorización de la actividad de los parlamentarios	http://www.demokratikollen.se/	4 de noviembre de 2017

TABLA II. HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO ABIERTO PROMOVIDAS POR LA SOCIEDAD CIVIL

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	Open Knesset	Particular	Israel	Seguimiento de la actividad legislativa	https://oknesset.org/help/ https://oknesset-api.readthedocs.io/en/latest/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Gov Track	Cívico Impulse	Estados Unidos	Seguimiento de la actividad legislativa	https://www.govtrack.us/	26 de octubre de 2017
Transparencia	TIPI Ciudadano	CIECODE	España	Seguimiento de la actividad legislativa	http://tipiciudadano.es	7 de octubre de 2017
Transparencia	Retórica Parlamentaria	Parlamento Brasileño (producto de un hackathon parlamentario)	Brasil	Seguimiento de la actividad legislativa	http://labhackercl.leg.br/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Mam Prawo Wiedziec	Asociación 6I	Polonia	Seguimiento de la actividad legislativa	https://mamprawowiedziec.pl/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Proyecto Avizor	CIECODE	España	Seguimiento de la actividad legislativa	https://unmundosalvadorsoler.org/avizor/	26 de octubre de 2017
Transparencia	KildareStreet	Particular	Irlanda	Seguimiento de la actividad legislativa	https://www.kildarestreet.com/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Observatorio de Desarrollo Parlamentario	Asociación Civil Transparencia	Chile	Seguimiento de la actividad legislativa	http://www.transparencia.org.pe/publicaciones.php?id=322	28 de octubre de 2017
Transparencia	Ágora	Naciones Unidas	Internacional	Trabajo en red para favorecer la transparencia parlamentaria	https://www.agora-parl.org/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Opening Parliament	Opening Parliament	Internacional	Trabajo en red para favorecer la transparencia parlamentaria	https://openingparliament.org/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa	Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa	Internacional	Trabajo en red para favorecer la transparencia parlamentaria	https://www.transparencialegislativa.org/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Del dicho al hecho	Ciudadano Inteligente	Chile	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	https://deldichoalhecho.cl/	26 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Transparencia	Kansan Muisti	Particular	Finlandia	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	http://kansanmuisti.fi/	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Poletika	Poletika	España	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	http://poletika.org/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Holder de ord	Holder de ord	Finlandia	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	https://www.holderdeord.no/portal	4 de noviembre de 2017
Transparencia	Fairpolitics	Foundation Max Van Der Stoel	Holanda	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	http://www.fairpolitics.nl/over_fair_politics/wat-is-fair-politics	26 de octubre de 2017
Transparencia	¿Qué pasó con eso que aprobó el Congreso?	CIICODE	España	Seguimiento de la coherencia entre las promesas políticas y las decisiones en sede parlamentaria	https://umundosalvadorsoler.org/ciccode/avizor/quepasoson/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Informe de Koho Voltit	Global Vocies	Internacional	Informes sobre transparencia parlamentaria	http://kohovolit.eu/ ; https://es.globalvoices.org/2012/11/28/kohovolit-eu/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Índice Latinoamericano de transparencia legislativa	Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa	Latinoamericana	Informes sobre transparencia parlamentaria	http://www.transparencialegitativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa/	26 de octubre de 2017
Transparencia	Índice de Transparencia Parlamentaria	Transparencia Internacional	España	Informes sobre transparencia parlamentaria	http://transparencia.org/es/indice-de-los-parlamentos-ipar-2016/	26 de octubre de 2017
Participación	Hay Acuerdo	Ciudadano Inteligente	Chile	Participación en debates sobre temática parlamentaria	http://hayacuerdo.ciudadanointeligente.org/	26 de octubre de 2017
Participación	Presiona	Polétika	España	Interlocución con los representantes para recordar su compromiso con causas específicas	http://poletika.org/es/presiona/	26 de octubre de 2017

TABLA II. HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS DEL PARLAMENTO ABIERTO PROMOVIDAS POR LA SOCIEDAD CIVIL

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Participación	Plataforma de articulación cívica	Borde Político	México	Plataforma de movilización con envío de mensajes a los representantes	http://bordepolitico.com	26 de octubre de 2017
Participación	Mein Parlament	Particular	Austria	Plataforma para realizar preguntas a los representantes	http://www.meinparlament.at/	4 de noviembre de 2017
Participación	Marsad.tn	Al Bawsala	Túnez	Plataforma para realizar preguntas a los representantes	https://www.albawsala.com/	26 de octubre de 2017
Participación	Abgeordneten Watch	Parlamentwatch	Alemania	Realización de preguntas ciudadanas a los representantes	http://www.abgeordnetenwatch.de	26 de octubre de 2017
Participación	@parlamentutits	Asociación Civil Transparencia	Perú	Seguimiento ciudadano de la actividad de los representantes a través de las redes sociales	http://www.transparencia.org.pe/ ; https://twitter.com/parlamentutits?lang=es	28 de octubre de 2017
Participación	Manalbas.lv	Particular	Letonia	Votación y presentación de propuestas legislativas	https://manalbas.lv/	26 de octubre de 2017
Participación	Care2	Care2	Internacional	Iniciativa general de participación	http://www.care2.com/	28 de octubre de 2017
Participación	Write to them	My Society	Internacional	Iniciativa general de participación: interacción con los representantes de los distritos y los municipios.	https://www.writetothem.com/	28 de octubre de 2017
Participación	What do they now	My Society	Internacional	Iniciativa general de participación: realización de peticiones a instancias de las administraciones públicas	https://www.whatdotheyknow.com/	28 de octubre de 2017
Participación	Change.org	Change.org	Internacional	Iniciativa general de participación	https://www.change.org	28 de octubre de 2017
Participación	Avaaz.org	Avaaz	Internacional	Iniciativa general de participación	https://www.avaaz.org/page/es/	28 de octubre de 2017
Participación	Proyecto OpenILP	UNED	España	Promoción de iniciativas legislativas populares con sistema de firma	http://openilp.org:8080/openilp8n/proyecto.do?opcion=inicio	28 de octubre de 2017

Principio que desarrollan	Nombre	Organización que lo desarrolla	Ámbito de actuación	Descripción	Disponible en:	Fecha de consulta
Colaboración	Guía para el Parlamento Abierto	Open Government Partnership	Internacional	Documento-guía para el impulso de los principios de Gobierno Abierto en el Parlamento	http://www.opengovguide.com/topics/parliaments/	28 de octubre de 2017
Colaboración	Alianza para el Parlamento Abierto	Open Government Partnership	Internacional	Declaración de compromiso para asumir de manera progresiva principios de Parlamento Abierto	http://www.diputados.gob.mx/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf	28 de octubre de 2017
Colaboración	Diagnóstico de Parlamento Abierto	Varias asociaciones**	México	Elaboración de un diagnóstico sobre el estado del Parlamento Abierto en las cámaras legislativas mexicanas	http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf	28 de octubre de 2017

* Para acceder a la información se requiere identificación y registro.

** Esas asociaciones: Arena Ciudadana ([@Arenaciudadana.org](http://www.arenaciudadana.org)), Borde Politico ([@BordePolitico](http://www.bordepolitico.com)), Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad (www.consortio.org.mx; [@consorcio](https://twitter.com/consorcio)), Fundar Mexico, Gesoc Centro de Análisis e Investigación (www.fundar.org.mx; [@FundarMexico](https://twitter.com/FundarMexico)), Gesoc Gestión Social y Cooperación (www.gesoc.org.mx; [@GesocAC](https://twitter.com/GesocAC)), Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (www.imco.org.mx; [@IMCOmx](https://twitter.com/IMCOmx)), Impacto Legislativo (www.impactolegislativo.org.mx; [@ImpLegislativo](https://twitter.com/ImpLegislativo)), Open Intelligence OPI (www.opi.la; [@opi_global](https://twitter.com/opi_global)), Social Tic ([@socialtic](http://www.socialtic.org)), Sonora Ciudadana A.C. (www.sonoraciudadana.org.mx; [@SonoraCiudadana](https://twitter.com/SonoraCiudadana)), Transparencia Mexicana (www.tm.org.mx; [@IntegridadMx](https://twitter.com/IntegridadMx)) y Visión Legislativa (www.visionlegislativa.com; [@VisionLegis](https://twitter.com/VisionLegis)).

BIBLIOGRAFÍA

ACKERMAN, John M. y SANDOVAL-BALLESTEROS, Irma E., “The Global Explosion of Freedom of Information Laws”. En *Administrative Law Review*, n° 58. Washington.

AGUILAR DE LUQUE, Luis (2001): “El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?”. En *Actas de las II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid, “Parlamento y nuevas tecnologías”*. Asamblea de Madrid. Madrid, 2001. p. 29.

AGUILAR NÀCHER, Inma (2013): “Ciberactivismo y Parlamento: Movimientos sociales e iniciativas ciudadanas por la transparencia y la participación”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados n° 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p. 342.

ALBA NAVARRO, Manuel (2013): “Prólogo”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados n° 9. Congreso de los Diputados. Madrid.

AL BAWSALA (2013): “Case Study 4: Al Bawsala’s web platform Marsad.tn” Opening Parliament, 2013. Disponible en: <http://blog.openingparliament.org/post/59109079880/case-study-4-al-bawsalas-web-platform-marsadtn> (28 de octubre de 2017)

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. Washington, 2013.

ALIANZA PARA EL PARLAMENTO ABIERTO (2015): *Diagnóstico de Parlamento Abierto en México*. Disponible en: <http://www.parlamentoabierto.mx/wp-content/themes/parlamentoabierto/data/Diagn%C3%B3stico%20de%20Parlamento%20Abierto.pdf> (28 de octubre de 2017)

ÁLVAREZ SABALEGUI, David (2013) “Seguimiento de la actividad de Congreso y Senado”. En RAMOS VIELBA, Irene, GONZALO, Miguel Angel y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS - Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 69.

CRUZ ALLI ARANGUREN, Juan (2010): “El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción”. En ARENILLA SÁNCHEZ, Manuel, y otros (Coord.), *La Administración Pública entre dos siglos*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. pp. 205-227.

AKOMAN TOSO: Disponible en: <http://www.akomantoso.org/> (28 de octubre de 2017)

ARAYA MORENO, Eduardo y BARRIA TRAVERSO, Diego (2009): “E-participación en el Senado chileno: ¿aplicaciones deliberativas?”. En *Convergencia*, vol.16, n° 51. México D.F. pp. 239-268.

ASENSI SABATER, José, (2002): “El futuro de las funciones del Parlamento”. En PAU i VALL, Francesc (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Valencia. Tecnos.

BALNAVES, Edmund (2012): *Manual Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Bibliotecas Parlamentarias*. Naciones Unidas - Unión Interparlamentaria - Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas. New York. Disponible en: <http://www.ifla.org/files/assets/services-for-parliaments/publications/handbook-libraries-es.pdf> (26 de octubre de 2017)

BELBIS, José Luis (2015): “Estudio de caso. Apertura legislativa en el Cono Sur. ¿Y los Datos?”. En *Documento de trabajo*, 2015. Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. Disponible en: www.opendataresearch.org/dl/symposium2015/odrs2015-paper6.pdf (26 de octubre de 2017)

— (2013) “Del gobierno abierto a los datos abiertos”. En RIORDA Mario y ELIZALDE Luis, *Comunicación gubernamental 360*. La Crujía. Buenos Aires.

BEETHAM, David (2006): El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas. Unión Interparlamentaria. Ginebra. Disponible en: http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf (26 de octubre de 2017)

BENTHAM, Jeremy, Tácticas parlamentarias (orig. 1816) Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid, 1991

BERNERS-LEE, Tim (2008): *Tejiendo la Red. El inventor del World Wide Web nos descubre su origen*. Siglo Veintiuno. Madrid.

CABO, David (2013). “Cívico y el Open Data”. En RAMOS VIELBA, Irene, GONZALO, Miguel Angel y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS - Friedrich Ebert Stiftung. Madrid.

CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (2013): “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”, en RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

— (2011): *El Desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados: la comunicación e interacción ente ciudadanos y parlamentarios a través de internet (2004-2008)*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

CASANI, Roberto y RONCAGLIA, Gino (2007): “La struttura di uno strumento di scrittura collaborativa per la democrazia partecipata”. En *Convegno Documentalità: l'ontologia degli oggetti social*. Turín. Fondazione Rosselli.

CASTEL GAYÁN, Sergio (2013): “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº monográfico XIV. Zaragoza. pp. 159-201

CASTELLS, Pablo (2003): “La web semántica”. *Sistemas interactivos y colaborativos en la web*. Escuela Politécnica Superior. Universidad Autónoma de Madrid. pp. 195-212. Disponible en: <http://www.ii.uam.es/~castells>

CHANDERNAGOR, André (1967): *Un Parlement, pour quoi faire*. Gallimard. París.

CHUNGONG, Martin (2014): *Observaciones finales de la Conferencia Mundial de 2014 sobre el Parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria. Seúl. Disponible en: <http://www.ipu.org/splz-e/eparl14/concluding-sp.pdf> (26 de octubre de 2017)

CLARKE, John y MONTESINO, Max (2015): *Estudio Anual de Redes Sociales 2015*. IAB Spain. Madrid. Disponible en: http://www.iabspain.net/wp-content/uploads/downloads/2015/01/Estudio_Anual_Redес_Sociales_2015.pdf (26 de octubre de 2017)

COELLO DE PORTUGAL, José María (2013): “Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid.

COLEMAN, Stephen, TAYLOR, John and VAN DE DONK, Wim (1999). *Parliament in the Age of Internet*. Oxford University Press. New York.

COLEMAN, Stephen. y BLUMLER, Jay. G. (2009): *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press. New York.

CONGRESO NACIONAL DE PARAGUAY. Documento “Alianza para el Parlamento Abierto - Paraguay. Propuesta de Compromisos de la Honorable Cámara de Diputados. 1er Plan de Acción 2016 - 2018”.

COTINO HUESO, Lorenzo (2011a): “El Reglamento de la Iniciativa Ciudadana Europea de 2011. Su especial regulación de la recogida de apoyos vía internet y de la protección de datos de los ciudadanos”. En *Revista de Derecho Político*, nº 81, mayo-agosto de 2011.

— (2011b): “La Iniciativa Ciudadana Europea electrónica”. En CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A., PEGUERA, M., PEÑA-LÓPEZ,

I. y VILASAU SOLANA, M. (coords.), *Neutralidad de la red y otros retos para el futuro de Internet*. UOC-Huygens. Barcelona, 2011. pp. 447-462.

CHRISTMAS, Linda (2011): “A New Age os Transparency and Let the Public Know”, En *British Journalism Review*, nº 22. London. pp. 20-22.

CUNILL GRAU, Nuria (2006): “La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad?” En *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, nº 8. Santiago de Chile. pp. 22-44.

CUESTA LÓPEZ, Victor Manuel (2007): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*. Publicaciones de la Biblioteca Universitaria de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Las Palmas de Gran Canaria.

DADER, José Luis (2011): “Prólogo”. En CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*. Congreso de los Diputados. Madrid.

DADER, José Luis (2003): “Ciberdemocracia y comunicación política virtual: el futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión”. En BERROCAL, Salomé (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*. Ariel. Barcelona. pp. 309-342.

DADER, José Luis y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (2006): “Internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea”. En *Zer-Revista de Estudios de Comunicación*, vol. 11, nº 20.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel (2001): “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. En *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001. Logroño.

DE VEGA GARCÍA, Pedro (1985): “El principio de publicidad parlamentaria y su proyección constitucional”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 43, enero-febrero de 1985. Madrid. p. 45.

ESTELLÉS AROLAS, Enrique y GONZÁLEZ LADRÓN DE GUEVARA, Fernando (2012): “Towards an integrated crowdsourcing definition”. En *Journal of Information Science*, nº 2, vol. 38, abril de 2012. pp. 189-200.

FARIA, Cristiano (2013): *El Parlamento Abierto en la era de la Internet ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?*. Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil. Câmara. Brasília, 2013.

FERBER, Paul, FOLTZ, Franz, PUGLIESE, Rudy (2007): “Cyberdemocracy and online politics: a new model of interactivity”. En *Bulletin of Science Technology Society*, nº 5, vol. 27.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1979): “La participación del administrado en las funciones administrativas”. En *Revista de Seguridad Social*, nº 4. Madrid. pp. 11-23.

GASCÓ-HERNÁNDEZ, Mila (2014): “Qué es el Gobierno Abierto (y qué no lo es)”. En CALDERÓN AVELLANEDA, César: *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid.

GASTIL, John (2000): *By popular demand: revitalizing representative democracy through deliberative elections*. University California Press. Berkley.

GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2013a): “La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid.

— (2013b) “La Declaración sobre Transparencia Parlamentaria. Un posible plan de trabajo para el parlamento”. En RAMOS VIELBA, Irene., GONZALO, Miguel Angel y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (Coord.): *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS - Friedrich Ebert Stiftung. Madrid.

- (2013c): Disponible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/participacion-y-parlamento/> (26 de octubre de 2017).
- (2015): <http://www.miguelgonzalo.org/> (2 de septiembre de 2015).

GRIFFTH, Jeffrey y CASINI, Gherardo (2012): *Informe Mundial 2012 sobre el Parlamento Electrónico*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012. Disponible en: http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012_espartel_1.pdf (26 de octubre de 2017).

GUEMES, María Cecilia y RAMÍREZ ALUJAS, Alvaro (2012): “Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana”. En *La promesa del Gobierno Abierto*. ITAIP. México y Chile, 2012.

GUTIÉRREZ FRAILE, Alba (2013): “Impacto de la actividad parlamentaria en la lucha contra la pobreza”. En RAMOS VIELBA, Irene, GONZALO ROJAS, Miguel Angel y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS - Friedrich Ebert Stiftung. Madrid.

GUTIÉRREZ RUBÍ, Antoni (2013): “Parlamento Abierto y política de proximidad”. en RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013.

- (2012) “Opportunities for an Open Parliament”. Conferencia pronunciada en el Senado. *X Parliaments in the net*. Madrid, 2012. Disponible en: <http://www.youtube.com/watch?v=HoamOzR7T30>

HELD, David (2001): *Modelos de democracia*. Alianza. Madrid.

HELGE HJODTAL (1991): “Rapport sur les technologies de l’information au sein des Parlements”. En *Informations constitutionnelles et parlementaires*, nº 161. pp. 1-35.

INTECO (2012) Instituto Nacional de Tecnologías de la Comunicación. “¿Qué es (y qué no) un Hacker?”. En Cuaderno de Notas del Observatorio. Disponible en: http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/cdn_hacking_v2.pdf (30 de octubre de 2017).

KAUFMANN, Bruno y DANE, M. (2004): *Direct Democracy in Europe, A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. IRI (Initiative and Referendum Institute) Europe- Carolina Academic Press. Durham NC.

KELSEN, Hans (1934): *Esencia y valor de la democracia*. Labor. Barcelona-Buenos Aires.

NTECO (2012): “Qué es y que no es un hacker”. Disponible en: <https://www.genbeta.com/activismo.../que-es-y-que-no-un-hacker-segun-el-inteco> (21 de noviembre de 2017).

LAZER, David et al (2009): *On-line town hall meeting: exploring democracy in the 21st century*. Congressional Management Foundation. Washington DC. Disponible en: http://www.congressfoundation.org/storage/documents/CMF_Pubs/online-town-hall-meetings.pdf (26 de octubre de 2017).

LESTON-BANDEIRA, Cristina (2012): “Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case”. En *Parliamentary Affairs*, n° 65. pp. 425-447.

LEVY, Pierre (2004): *Inteligencia colectiva. Por una antropología del ciberespacio*. Organización Panamericana de la Salud. Washington DC.

LINDSTEDT, Catharina y NAURIN, Daniel (2010): “Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption”. En *International Political Science Review*, n° 31. pp. 301-322.

LIZCANO ÁLVAREZ, Jesús (2014): “Transparencia Internacional España ¿qué es? ¿qué hace?”. En *Tiempo de Paz* n.º 114. p. 25 y ss.

LLOP RIBALTA, María Dolores (2012): “Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los Parlamentos”. En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 4. Zaragoza.

MANDELBAUM, Andrew G (2011): *Fortaleciendo la Rendición de Cuentas Parlamentaria, la Participación Ciudadana, y el Acceso a la Información: Una encuesta global de las organizaciones de monitoreo parlamentario*. National Democratic Institute y World Bank Institute. Washington, D.C. Disponible en: <http://www.ndi.org/files/governance-parliamentary-monitoring-organizations-survey-SPA.pdf>.

MANDELBAUM, Andrew y WISLOW, Daniel (2014): “Definiendo el Parlamento Abierto”. En RAMOS VIELBA, Irene, GONZALO ROJAS, Miguel Angel y CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (Coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS. Madrid.

MARCOS, María del Carmen y ROVIRA, Cristofol. (2006): “Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información”. En *Revista Española de Documentación Científica* nº 29. pp. 13-35.

MARCOS, María del Carmen y GIL, Ana Belén (2002): “Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia”. En *El profesional de la información*, vol. 11, nº 2. pp. 91-101.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida (2008): *Participação política e internet: meios e oportunidades digitais de participação civil na democracia contemporânea, com um estudo do caso do Estado brasileiro*. UFBA. Salvador.

MARTÍN GRANADOS, Ignacio (2013): “El primer informe Anual sobre el Registro de Transparencia del Parlamento y Comisión Europea registra más de 5.500 organizaciones”. En *Revista “El Molinillo” de la Asociación de Comunicación Política (ACOP)*, nº 50, enero de 2013. Disponible en: <http://martingranados.es/2013/02/03/>

el-primer-informe-anual-sobre-el-registro-de-transparencia-del-parlamento-y-comision-europea-registra-mas-de-5-500-organizaciones/ (28 de octubre de 2017).

MARTÍNEZ GONZÁLEZ, Mercedes y VICENTE BLANCO, Dámaso Javier (2009): “La investigación sobre XML legislativo en España”. En *Scire*, 9-14.

MARTÍNEZ PUJALTE, Antonio Luis (2010): “Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes”. En *Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 23. Cortes valencianas. Valencia. pp. 257-274.

MARTÍNEZ SANTA MARÍA, Paloma (2011): “El principio de transparencia en el Parlamento”. En COSCULLUELA MARTINEZ, Bárbara y SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes (1811-2011)*. Congreso de los Diputados. Madrid. pp. 257-278.

MARTISI, Beatriz (2015): “Apps para impulsar el Gobierno Abierto”. <http://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2015/01/10-apps-para-impulsar-el-gobierno-abierto/> (28 de octubre de 2017).

MAZZOLENI, Gianpietro (2001): “La revolución simbólica de Internet”. En *Cuadernos de información y comunicación*, nº. 6. Madrid.

MEDINA MEDINA, Andrés (2013): “La evolución de los e-Parlamentos en el mundo. Análisis de los standards de la UIP y del World E-Parliament Report”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael, (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9*. Congreso de los Diputados. Madrid. nº 9.

MEIJER, Albert (2009): “Understanding modern transparency”. En *International Review of Administrative Sciences*, nº 76. pp. 255-269.

MERINO, Mauricio (2005): “El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades

federativas de México”, En *Democracia y Transparencia*. Instituto Electoral del Distrito Federal. México D.F.

MONIERE, Denis (2010): *Internet et la Démocratie*. Monière et Wollank. Quebec, 2002. Disponible en: <http://www.erudit.org/livre/moniere/2002/index.htm> (28 de octubre de 2017).

MONTARGIL, Filipe (2010): “E-Government and government transformation: technical interactivity, political influence and citizen return”. En NIXON, P. (coord.), *Understanding e-Government in Europe*. Routledge. London - New York. pp. 31-77.

MUÑOZ MACHADO, Santiago (2004): *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. Thomson Civitas. Madrid.

NAVA GOMAR, Salvador, LUNA PLA, Issa, y VILLANUEVA, Ernesto (2006): *Derecho de acceso a la información pública parlamentaria/ The Right to Access Parliamentary Information*. H. Cámara de Diputados - LIX Legislatura - Libertad de Información-México A.C. - Instituto Iberoamericano del Poder Legislativo A.C. - Porrúa. México D.F. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/der_acc_inf_pub.pdf (28 de octubre de 2017).

NAVARRO MÉNDEZ, José Ignacio (2014): “Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis”. En *Actas del Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España 2014*.

NAVARRO MÉNDEZ José Ignacio, y NAVARRO MARCHANTE, Vicente J. (2016): “La participación ciudadana en los procedimientos de las Comuidades Autónoma: una vía eficaz para combatir la fatiga del Parlamento”. En *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35. Madrid. pp. 149-174.

NORRIS, Pippa (2001): *Digital Divide. Civil Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide*. Cambridge University Press. Cambridge.

O'REILLY, Tim (2006), "Qué es Web 2.0. Patrones del diseño y modelos del negocio para la siguiente generación del software". En *Boletín de la Sociedad de la Información: Tecnología e Innovación*.

OPEN KNOWLEDGE FOUNDATION: "What is Open?". Disponible en: <https://okfn.org/opendata/> (21 de noviembre de 2017).

PAPAOLI, Aspasia, y GOUSCOS, Dimitri (2013): "Parliamentary Information Visualization as a Means for Legislative Transparency and Citizen Empowerment?". En *Journal of eDemocracy*, n° 5 (2).

PAREJO ALFONSO, Luis (1989): "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración Pública". En *Documentación Administrativa*, n° 218-219.

PEIXOTO, Tiago (2008): *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* E-Democracy Center. Zurich. Disponible en web: <http://partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/01/e-PB.pdf> (28 de octubre de 2017).

PELED, Alon (2013): "Re-Designing Open Data 2.0". En *Journal of eDemocracy*, n° 5 (2). p. 188.

PÉREZ, Javier y SEGOVIA, Miriam (2016)., "El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España". En *ARI 26/2016*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2016. p. 2 y ss.

PERNA, Andre Sampaio (2010): *O lado invisível da participação política: gestão da informação dos mecanismos digitais de participação política nos Parlamentos da América Latina, com uma análise do caso da Câmara dos Deputados do Brasil*. UnB. Brasília, 2010.

POWER, Greg y SHOOT, Rebeca (2012): *Informe parlamentario mundial: la naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2012.

TUDELA ARANDA, José (2002): “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. En PAU i VALL, Francesc (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia.

RAMOS VIELBA, Irene (2003): *La política de comunicación del Congreso de los Diputados (1990-2002). El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la percepción social*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid. Madrid.

RAMOS VIELBA, Irene y CLABO CLEMENTE, Néstor (2002): “Presencia de la documentación parlamentaria en las páginas web españolas”. En *Revista General de Información y Documentación*, vol. 12, nº 1. Madrid. pp. 55-91.

RAMOS VIELBA, Irene (2005): “Blogs políticos y democracia participativa en España”, En *Actas del VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración «Democracia y buen gobierno»*. Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración. Madrid.

RED INNOVA (2014): “¿De qué hablo cuando hablo de Parlamento Abierto?”. Disponible en: <http://www.redinnova.com/2014/03/20/de-que-hablo-cuando-hablo-de-parlamento-abierto/> (26 de octubre de 2017).

RODOTA, Stefano (2000): *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*. Losada. Buenos Aires.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2013): “Knocking on the Parliaments door (Parlamentos digitales en la era de la participación)”. En RUBIO NÚÑEZ, Rafael (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael y CAMPOS DOMINGUEZ, Eva (2013): “Hacia un parlamento participativo. Claves teóricas”. En *Actas del IV Congreso Internacional el Gobierno. Administración y Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

- (2011)“Nuevas Tecnologías y transparencia parlamentaria”. En *Cuadernos de comunicación Evoca*, n° 4, 2011.
- (2010)“La iniciativa ciudadana electrónica será o no será”. Disponible en: <http://sesiondecontrol.com/ocio/tecnologia/la-iniciativa-ciudadana-europea-sera-electronica-o-no-sera/> (28 de octubre de 2017).
- (2014): “Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos”. En CALDERÓN AVELLANEDA, Cesar, *Guía Práctica para abrir gobiernos. Manual de «Open Government» para gobernantes y gobernados*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014. pp. 49 y ss.

RUBIO NÚÑEZ, Rafael y VELA NAVARRO-RUBIO, Ricardo (2017): *Parlamento Abierto. El Parlamento del Siglo XXI*. Editorial UOC. Barcelona.

SCHMITT, Carl (1996): *Sobre el parlamentarismo*. Tecnos. Madrid.

SALGANIK, Mathew, DODDS, Peter y WATTS, Duncan (2006): “Experimental study of inequality and unpredictability in an artificial cultural market”. En *Science*, vol. 311, n° 5762, febrero de 2006. pp. 854-856.

SARTORI, Giovanni (1987): *Teoría de la democracia*, Tomo I. Alianza Editorial. Madrid

SILCOCK, Rachel (2001): “What is e-Government?”. En *Parliamentary Affairs*, n° 54, 2001. pp. 88-101.

SCHWARZ, Herman (2005): *Parliamentary Human Rights Mechanisms*. The National Democratic Institute for International Affairs. Washington. Disponible en: https://www.ndi.org/files/parlhrcscommittees_080105.pdf (28 de octubre de 2017).

SHIRKY, Clay (2008): *Here Comes Everybody I Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*. Penguin. London.

SUROWIECKI, James (2005): *The wisdom of crowds*. Anchor. New York.

SWISLOW, Daniel (2016): *Apertura legislativa, uno de los mayores éxitos de OGP*. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/blog/ogp-webmaster/2016/05/01/apertura-legislativa-uno-de-los-mayores-%C3%A9xitos-de-ogp> (28 de octubre de 2017).

TUDELA ARANDA, José (2002): “Parlamento y Nuevas Tecnologías”. En PAU i VALL, F. (Coord.), *El Parlamento del siglo XXI*. Tecnos. Valencia.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2000): *Guidelines for the Content and Structure of Parliamentary Web Sites*.

WILLIAMSON, Andy (2016): *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*. Unión Interparlamentaria Mundial. Ginebra.

— (2013): *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos*. Unión Interparlamentaria. Ginebra. Disponible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013es.pdf> (28 de octubre de 2017)

WILLIAMSON, Andy y FALLON, Freddy (2011): “Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media”, En *Parliamentary Affairs*, nº 64 (4). pp. 781-792.

VAN DIJK, Jan (2000): “Models of Democracy and Concepts of Communication”. En HACKER, K.L. y VAN DICK, J., *Digital democracy*. Sage. Londres.

VISIEDO MAZÓN, Francisco (2015): “El principio de transparencia en el Parlamento”. En *Actas de las III Jornadas «Desafíos actuales del sistema político español»*. Universidad de Extremadura. Cáceres.

UNIÓN EUROPEA (2015): *Open Parliament Georgia Action Plan (2015-2016)*. Unión Europea - Parlamento de Georgia - Institute for Development and freedom innovation - Open Government Partnership. Tiflis,

2015. Disponible en: <https://idfi.ge/public/upload/IDFI/OGP/OPG-Action%20Plan.pdf> (28 de octubre de 2017).

ZANONI, Leandro (2008): *El imperio digital*. Ediciones B. Buenos Aires.

Las áreas de la **Fundación** son:

ESTUDIOS POLÍTICOS Y PARLAMENTARIOS

ORGANIZACIÓN TERRITORIAL

IBEROAMÉRICA

ESTUDIOS SOBRE TERRORISMO

