

8. Plataformas digitales y experiencias exitosas de parlamento abierto en el mundo

Itzel Panambí Garcés Méndez*

1. Introducción

Debido a la creación de internet y a la globalización de las tecnologías de la información, los congresos en el mundo tuvieron una ventana de oportunidad única para dar transparencia a su funcionamiento. A través de estas vías generaron mecanismos en torno a la rendición de cuentas, entendida como el deber de las instituciones que administran los recursos públicos de informar, justificar y explicar, ante la autoridad y la ciudadanía, sus decisiones, funciones y los resultados obtenidos.

Más allá de un mecanismo novedoso para la difusión de información del quehacer de las entidades que ejercen recursos públicos, para el caso de los congresos, la rendición de cuentas se extiende hasta donde la ciudadanía pueda conocer, evaluar y participar en el proceso legislativo.

En ese sentido, la rendición de cuentas es una forma de ejercer el control por parte de la ciudadanía debido a que implica conocer el ejercicio del poder público y ejecutar tareas de monitoreo y vigilancia. Para ello, los datos abiertos son de una importancia crucial.

Los datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y distribuidos libremente por cualquier persona.

Para el caso del parlamento abierto, los datos abiertos convergen en la medida en que estos son puestos a disposición con oportunidad, con formatos que permiten su consulta y uso, así como enfocados a mejorar la gobernanza y la participación ciudadana. Los principios que persigue el parlamento abierto son la transparencia, la participación ciudadana, la innovación en el uso de tecnologías, así como la integridad y responsabilidad parlamentarias.

El avance de la digitalización de las entidades de gobierno ha sido diferente en cada región del mundo y en ese sentido, los congresos han aprovechado de distintas formas y medidas las ventajas tecnológicas para ofrecerlas como incentivo a la participación de la ciudadanía.

Los congresos más comprometidos con la digitalización y dentro el compromiso con el parlamento abierto han desarrollado plataformas y prácticas en sus portales de internet para hacer accesible la información y para generar canales de comunicación efectiva entre los parlamentarios y la ciudadanía.

* Itzel Panambí Garcés Méndez es politóloga y colaboradora del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Desde el paradigma de las ventajas de las prácticas de parlamento abierto en los congresos en el mundo, destacan particularmente dos portales que se describirán más adelante: el portal de peticiones del congreso británico, e-parliament, y el portal de edición de proyectos legislativos del congreso de Brasil, Wikilegis.

Su descripción va de acuerdo con las virtudes del funcionamiento del portal y respecto de su importancia en lo concerniente al proceso legislativo. Se reconoce que los congresos en el mundo cumplen también con funciones administrativas y de control, sin embargo, en el presente texto se describirá únicamente lo que destaca en relación con la función legislativa.

2. Desarrollo

Si bien pareciera una obviedad mencionar que las plataformas digitales en el mundo se fueron desarrollando con la aparición de internet y de la globalización de la información, para el caso de los congresos en el mundo, dichos cambios tecnológicos representaron un cambio sustantivo a su propia organización y funcionamiento.

En ese respecto, la cooperación interparlamentaria ha sido crucial y desde 2007 se celebra de manera bienal la Conferencia Mundial sobre Parlamento Electrónico en donde representantes de los parlamentos del mundo discuten sobre la utilización de las tecnologías de la información y comunicación, las llamadas TIC, en el ámbito de su funcionamiento.

El material y enfoque de los debates llevados a cabo en las primeras conferencias devienen en lo que hoy es el Informe de Parlamento Electrónico, que reporta los avances al respecto en el entendido de que:

Los parlamentos deben ser capaces de hacer buen uso de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que están modelando el mundo del trabajo, modificando la comunicación interpersonal y estimulando la movilización política.

Para el parlamento, las TIC son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos.

Por lo anterior, se sostiene que las plataformas digitales que se generaron primeramente respondían al objetivo de transparentar el funcionamiento de los órganos representativos. Al día de hoy puede afirmarse que la evolución va en dirección a que las plataformas operen con el objetivo de proveer información disponible al mismo tiempo en que incentive a que la ciudadanía se involucre en los quehaceres legislativos.

El Informe de Parlamento Electrónico ha evidenciado concretamente que la difusión de información ha mejorado significativamente gracias al uso

de las TIC, y se ha mostrado la tendencia de los últimos años sobre el desarrollo de herramientas, servicios y plataformas para los parlamentos y su apertura hacia la ciudadanía.

Adicionalmente al establecimiento de objetivos y parámetros de evaluación en ese respecto, el parlamento abierto se ha planteado desde una declaración de Principios de Parlamento Abierto y de una alianza en ese respecto en 2011. Contempla no solo el uso de la innovación tecnológica, sino especialmente la integridad y responsabilidad parlamentarias.

También, por medio de la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria 2012 (Opening Parliament) y de la Carta Internacional de Datos Abiertos 2015 (Open Data Charter) se han establecido compromisos y parámetros técnicos deseables en ese respecto.

Si bien las funciones de los congresos en el mundo podrían agruparse en tres aspectos principales, es decir, legislativa, administrativa y de control, en el presente artículo se describirán dos casos que constituyen éxitos en cuanto a la función legislativa.

2.1. Portal de peticiones en el parlamento británico, e-parliament

Contexto

El sistema de peticiones electrónicas del gobierno británico inició en 2011 como una plataforma digital cuyo origen se remonta al ejercicio de un derecho establecido en el siglo XVII. El derecho de petición era originalmente un mecanismo para la reparación de agravios personales ante las decisiones del reino de Ricardo II y posteriormente derivó en un medio para solicitar cambios menos personales y más enfocados al bien común con respecto a la legislación o la política del gobierno.

Para el siglo XIX, las peticiones fueron un mecanismo clave de campaña hacia reformas parlamentarias amplias. Debido al gran volumen de peticiones que se recibían en ese momento, decenas de miles, que obstaculizaban en cierta forma el desempeño de la Cámara de los Comunes, fue reformada la forma en que podían presentarse y disminuyeron drásticamente. En el siglo XX, las peticiones no sobrepasaban el millar y se entregaban en papel para ser leídas durante las sesiones de Cámara. La bolsa de piel en la que debían depositarse se encuentra detrás de la silla del presidente de la Cámara, actualmente en desuso.

Fue hasta 2007, en concordancia con la primera Conferencia Mundial de Parlamento Electrónico, cuando el Comité de Procedimiento, que es el comité encargado de los asuntos legislativos en cuanto a su forma, aconsejó la creación de un sistema electrónico.

Planteado en 2008, se establecía primeramente que hubiera un vínculo entre el solicitante de la petición y el diputado correspondiente a su circunscripción. Después devinieron debates sobre los procedimientos, el financiamiento necesario y los servicios que brindaría la plataforma para hacer efectivo el derecho.

Derivado de lo anterior, el primer sistema de peticiones electrónicas fue puesto en marcha en agosto de 2011, pero ha sido reformado para mejorar inconsistencias en su funcionamiento.

e-parliament

Con base en las tendencias reportadas en el Informe de Parlamento Electrónico en su última edición 2018, se afirma que el portal de internet del sistema de peticiones electrónicas del parlamento británico que opera el día de hoy destaca por diversos aspectos y constituye una experiencia en suma exitosa para el parlamento abierto.

Principalmente debido a que el sistema de peticiones electrónicas de la Cámara de los Comunes es una herramienta que, a diferencia de muchas otras plataformas de peticiones, tiene conexión con un proceso político formal con el gobierno británico y el parlamento del Reino Unido.

Segundo, debido a que por la complejidad de su funcionamiento está alojado en un portal externo a la página de internet del parlamento británico, <https://www.parliament.uk/>. El portal <https://petition.parliament.uk/> tiene autonomía respecto de las funciones de transparencia del primero.

La actividad que se realiza en su interior está a cargo de un comité especial que turna los asuntos a los órganos directivos a fin de que sean incluidos en la agenda del Pleno para su debida respuesta, resolución o debate. La tendencia actual es que el funcionamiento de los portales de internet recaiga en departamentos encargados de la comunicación o de las tecnologías de la información. Que exista un comité especial con facultades le da la obligatoriedad de que los asuntos vertidos en el portal tengan vinculación directa con el proceso político.

El objetivo del sistema de peticiones es que las ciudadanas y los ciudadanos británicos y residentes del Reino Unido puedan someter a consideración del parlamento o del gobierno la resolución de un problema público. Si bien también incluye asuntos que refieren al gobierno y no solo al parlamento, está vinculado al portal legislativo debido a la planeación inicial que vinculaba las solicitudes de los ciudadanos con los parlamentarios de sus circunscripciones. Lo anterior facilita el acceso para iniciar una petición sin que tenga que vincularse con la instancia específica que debería atenderla, como los ministerios del gobierno británico o cada una de las comisiones de la Cámara.

Por lo anterior, las peticiones son una forma efectiva de concientizar o mostrar descontento, así como una forma de canalizar problemas públicos por medio de los procesos políticos establecidos.

Dentro del portal, un ciudadano inicia una petición y necesita del apoyo de por lo menos cinco ciudadanos más. Una vez que son validadas las direcciones de correo electrónico de cada uno de ellos, se considera creada la petición. El Comité de Peticiones la revisa y la hace pública.

El Comité puede rechazar únicamente las peticiones que no cumplen con los parámetros y debe hacerle saber al iniciador la razón por la que fue rechazada. Incluso, puede sugerir otras formas en las que puede ser propuesto el tema.

Los parámetros de petición se basan en que ésta debe llamar a una acción específica del gobierno británico o de la Cámara de los Comunes en alguno de los temas en donde tengan responsabilidad. Las peticiones pueden ir en contra de las acciones de gobierno y pedir que se conviertan en políticas públicas, lo cual lo hace un instrumento para la oposición en su sentido más clásico.

En ese sentido, se distinguen dos tipos de peticiones (Leston-Bandeira, 2017): las de protesta y las sustantivas. Las de protesta permiten mostrar descontento de la ciudadanía respecto de un tema determinado, como una válvula de escape o expresión de no satisfacción en relación con un acto, decisión o política pública concreta.

Las sustantivas son aquellas peticiones cuyo objetivo principal es lograr un cambio. En todo caso son las más efectivas en crear conciencia pública del tema y movilizar actores para instrumentalizar el cambio.

No son admitidas las peticiones cuyos temas estén abordados en otra, cuya información o planteamiento sea difamatorio, calumnioso o que contenga información falsa. Tampoco pueden aceptarse peticiones sobre casos que se encuentren activos en las cortes del Reino Unido, lo cual sitúa el sistema con independencia de la impartición de justicia. Luego de ser publicada, los ciudadanos británicos y residentes del Reino Unido pueden firmar la petición una sola vez y se encuentran abiertas para recibir firmas por un periodo de seis meses.

Lo más interesante del sistema de peticiones es que de acuerdo con la cantidad de apoyo popular con el que cuenten, estas tienen vinculación con el proceso político. Una petición con 10 mil firmas recibe una respuesta del gobierno británico y una petición con más de 100 mil firmas se considera para debate al interior del parlamento.

Existe, además, responsabilidad directa con la ciudadanía a informar hasta su última instancia el estado en que el problema público se atiende o a tra-

vés de qué vía. Las peticiones que alcanzan las 100 mil firmas tienen una alta probabilidad de ser debatidas, a menos de que el Comité de Peticiones decida no someterla a debate si el tema ya ha sido discutido recientemente o si hay un debate al respecto ya programado dentro de la agenda. Sin embargo, incluso en ese caso, el propio Comité indica al ciudadano que inició la petición cómo puede conocer más acerca del debate parlamentario programado que abordará el tema de su petición.

Por otro lado, debido a la importancia del problema público, los miembros del parlamento pueden considerar la petición antes de que alcance las 100 mil firmas, lo cual puede beneficiarles por el seguimiento popular que tenga determinada petición.

Adicionalmente, el Comité de Peticiones funge como órgano facilitador de la participación ciudadana en los procesos deliberativos, lo cual sin duda es una característica altamente deseable dentro de los objetivos del parlamento abierto. Puede contactar a los ciudadanos que inician las peticiones en determinado tema e invitarlos a que formen parte de alguna discusión entre los miembros del parlamento o con los ministros del gobierno británico. Incluso, puede invitarlos a que provean de evidencia a determinado Comité en el tema de su petición, es decir, valida a ciudadanos a que a título personal o como representantes de alguna organización como interlocutores a los que deben escuchar y considerar las comisiones especializadas en cada tema. De igual forma, con base en el Informe de Parlamento Abierto 2018, esta práctica destaca entre la tendencia mundial de que las comisiones y comités no se comuniquen de manera activa con la ciudadanía para explicar las actividades del parlamento, y lograr una mayor participación de la ciudadanía en el proceso político.

En el propio portal del sistema de peticiones pueden consultarse las respuestas gubernamentales a aquellas que sobrepasaron las 10 mil firmas, en una versión reducida y extensa. Se indica además el nombre de la persona que inició la petición y la fecha en que obtuvo respuesta gubernamental. Además de reportar el número total de firmas recibidas, puede consultarse un mapa interactivo que direcciona a otro sitio, <https://petitionmap.unboxedconsulting.com/>, en el que se muestra las regiones que votaron por la petición con un código de colores que permite distinguir el nivel de participación. Este es un ejemplo en el que los datos abiertos funcionan para reportar toda la información pública disponible sobre un tema determinado.

Finalmente, dentro de cada petición existen íconos para compartirla en redes sociales como Facebook y Twitter o por medio de correo electrónico, por lo que el objetivo de que la información sea conocida con amplitud por la ciudadanía aprovecha las plataformas más utilizadas al día de hoy.

Por todo lo anterior, el sistema de peticiones no solo constituye un incentivo a la participación ciudadana, sino un estímulo a la movilización política. Las peticiones en el parlamento británico pueden evaluarse incluso como una herramienta de campaña política (Leston-Bandeira, 2017), entendida esta como el activismo virtual que deviene de la necesidad constante de la ciudadanía de marcar la importancia de un problema público y exigir o plantear soluciones al respecto.

Salvo de casos excepcionales de procesos o temas que así lo requieran, se sabe que el cambio legislativo no se da sino a través del tiempo y que muchas veces deviene de la exigencia de la opinión pública o de determinados actores para resolver un problema público en específico.

Es en ese aspecto en donde se encuentra la principal virtud de las peticiones: si bien no resuelven por sí mismas las problemáticas planteadas, permiten que la institución conozca las exigencias ciudadanas y les dé cauce de una manera particular en respuesta. Si la institución con la legitimidad democrática de la representación demora en instrumentalizar la demanda para la discusión y resolución de determinado problema, es independiente a la virtud de haber sido planteada desde un espacio electrónico institucional ideado para hacerlo. Que exista y que sea funcional, es decir, que tenga integración con el proceso político, incentiva a la ciudadanía a seguirlo utilizando y a supervisar el desarrollo de las demandas planteadas, además de familiarizarlos con el proceso legislativo.

2.2. Wikilegis, Brasil

Contexto histórico

En contraste con el sistema de peticiones electrónicas del gobierno del Reino Unido, el sistema de legislación colaborativa y participativa de Brasil, Wikilegis, tiene orígenes más modernos sin que eso represente un menoscabo a la relevancia de la innovación que constituye.

Fue desarrollada por el Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil en 2016, tras la actualización de la plataforma de e-Democracy, creada en el 2009, como parte de los compromisos de la Alianza por el Gobierno Abierto en 2011.

En el Plan de Acción Nacional de Brasil 2016-2018, de manera general se fijaba el objetivo de mejorar el nivel de transparencia en las cámaras legislativas. De manera específica, el compromiso implicaba crear y publicar un repositorio para las herramientas del parlamento abierto, que incluyeran capacitaciones, pautas y nuevas prácticas.

Wikilegis

Con base en las tendencias reportadas en el Informe de Parlamento Electrónico en su última edición 2018, se afirma que el portal de internet de Wikilegis que opera el día de hoy destaca por diversos aspectos y constituye de igual forma una experiencia exitosa para el parlamento abierto.

Wikilegis destaca en cuanto a la participación ciudadana al ser una herramienta que permite el proceso de colaboración en la redacción de iniciativas de leyes. En ella, los ciudadanos brasileños pueden participar en el debate y en la construcción de iniciativas legislativas. Está albergado en la plataforma e-democracia, <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>.

El objetivo de Wikilegis es permitir la legislación colaborativa y participativa a través de una herramienta en línea que puede ser modificada fácilmente y que promueva la participación ciudadana activa en el proceso legislativo, por medio de la discusión y sugerencia de cambios en la redacción de los proyectos de ley.

Esto no solo facilita el debate, sino que disminuye los problemas de confianza del órgano representativo y aumenta la legitimidad de la función legislativa al permitir a la ciudadanía conocer los proyectos presentados e intervenir en ellos.

Los ciudadanos participan enviando sugerencias de enmiendas o comentarios sobre los proyectos a detalle, sí así lo desean, artículo por artículo. Además, pueden avalar o rechazar una propuesta, iniciativa legislativa o ciudadana, por medio de un ícono de respaldo.

Los legisladores pueden publicar propuestas legislativas de las cuales son autores o relatores. La ciudadanía participa haciendo comentarios o sugiriendo una nueva redacción, artículo por artículo.

La principal virtud de la plataforma Wikilegis radica en que las contribuciones colectivas se presentan de manera organizada y estructurada, facilitando su análisis y posible incorporación al texto final. La tendencia mundial que se observa en los parlamentos es que aún existe rezago en los datos abiertos que proveen en sus plataformas electrónicas y los formatos en que presentan la información no permiten su uso y entendimiento pleno.

Para usarla, el ciudadano o ciudadana debe registrarse en el portal E-democracia y crear un perfil de usuario. Puede utilizarla cualquier persona con acceso a internet, no requiere ninguna validación de nacionalidad, ciudadanía o datos personales específicos y se puede acceder incluso a través de la plataforma Facebook sin necesidad de registrarse como usuario dentro de la plataforma. De igual forma esto es significativo frente a lo que reporta el Informe de Parlamento Electrónico 2018, en cuanto a las

consultas y debates en línea que suceden en los congresos del mundo, dominados por unos pocos y en donde los ciudadanos en general no están familiarizados con los procesos legislativos.

Se selecciona el texto de la propuesta legislativa de la que se busca dar su opinión y al seleccionar el artículo, aparecen los comentarios anteriores de otros ciudadanos para que la persona pueda revisarlos.

Adicionalmente, la plataforma hace uso de distintos recursos audiovisuales para facilitar e incentivar una experiencia agradable al usuario que desea hacer ediciones de texto de las iniciativas. Al seleccionar “estoy de acuerdo”, con un mecanismo muy similar al like de la red social Facebook, se reproduce un audio de aplausos para el usuario.

Una vez que concluye el tiempo en el que se encuentran abiertas a edición las iniciativas, en la misma se reportan los resultados de la participación ciudadana. La plataforma muestra la fecha en que concluyó el período habilitado para el envío de propuestas de modificación ciudadanas. En la parte superior de la página se puede observar la participación de la ciudadanía a partir de esta plataforma en términos de participaciones, reseñas y votos, se aprecian los cambios que propone cada uno de los usuarios, así como los comentarios y votos, tanto a favor como en contra, en torno a esta propuesta de modificación ciudadana. Incluso se presenta el consenso alcanzado en torno al comentario o propuesta, en términos de porcentaje de los votos expresados a favor o en contra.

Las propuestas de modificación presentadas por los ciudadanos que logren una mayor cantidad de votos favorables son las que se proponen a la comisión correspondiente para ser incorporadas en la redacción final.

En ese aspecto se encuentra la virtud principal del sistema de colaboración en la redacción de iniciativas de ley: si bien representan una garantía de ser aprobadas de la manera en que se generaron en el portal de internet, permiten que la institución conozca el detalle del conocimiento de los ciudadanos en determinada materia y les dé cauce dentro del proceso legislativo. Que exista una plataforma para la colaboración activa de los ciudadanos en el planteamiento de las propuestas legislativas, incentiva a la ciudadanía a seguirlo utilizando y que se vincule con el desarrollo de los artículos editados, además de igual forma familiarizarlos con el proceso legislativo.

3. Conclusiones

Como consecuencia de la creación de internet y de la globalización de las tecnologías y de la información, los congresos en el mundo han dado transparencia a su funcionamiento y han generado herramientas tecnológicas para favorecer la participación ciudadana.

Es evidente que el avance de la digitalización de las entidades de gobierno ha sido diferente en cada región del mundo, de acuerdo con la tradición particular de cada país, por lo que los congresos han aprovechado de distintas formas y medidas las ventajas tecnológicas para ofrecerlas como incentivo a la participación de la ciudadanía. El desarrollo de nuevas plataformas y prácticas en los portales de internet para hacer accesible la información y generar canales de comunicación efectiva entre los parlamentarios y la ciudadanía son una realidad que nutre el proceso político de las instituciones legislativas.

La revisión de dos de las plataformas más exitosas de acuerdo con los principios del parlamento abierto en el mundo hace patente la importancia del diseño accesible de las plataformas digitales, así como el reporte de resultados y seguimiento con datos abiertos, como los principales incentivos a que la ciudadanía participe y se familiarice con el proceso legislativo.

En las dos plataformas que se describen, es crucial el diseño normativo que sustenta de manera suficiente la innovación tecnológica para incentivar la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Contribuyen a que los problemas de confianza de las instituciones representativas disminuyan por medio de canales de comunicación e interacción que facilitan e incentivan la participación de la ciudadanía, así como otras funciones de seguimiento y colaboración respecto de la función legislativa.

Las herramientas digitales y, en este caso, las plataformas electrónicas están ayudando a los congresos a llegar a públicos nuevos que antes no se involucraban en los procesos políticos y los están incentivando a que continúen participando.

4. Referencias

- Handsard Society. (2012). *What next for e-petitions?* https://assets.ctfassets.net/u1rlvvbs33ri/4cT21Ncc6kk8eWAASSA2eu/88137e59f4fa085075beefa6fe96b598/Publication__What-next-for-e-petitions-2012.pdf
- LATINNO. (2017). *Wikilegis*. <https://latinno.wzb.eu/es/case/3230/>
- Leston-Bandeira, C. (2017). *What is the point of petitions in British politics?* <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/what-is-the-point-of-petitions/>
- Unión Interparlamentaria. (2016). *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*. Ginebra.
- Unión Interparlamentaria. (2018). *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Ginebra.