

13. Los poderes legislativos latinoamericanos en época de pandemia y el concepto de parlamento abierto como alternativa a la crisis

Natalia Albañil Riaño*

1. Introducción

En 2022 se cumplirán 10 años de la Declaración de Transparencia Parlamentaria,³⁵ un llamado que hicieron las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario a los órganos legislativos nacionales y locales para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. Esta declaración se ha convertido en una herramienta que ofrece líneas de acción para los parlamentos que quieren superar la crisis de legitimidad. Sin embargo, a pesar de las medidas que se han implementado en torno a la apertura y transparencia legislativa, la desconfianza y percepción negativa de estas instituciones va en aumento.

El informe 2018 de la Corporación Latinobarómetro ubicó a los congresos de la región en su punto más bajo de confianza de los últimos 10 años, siendo el más alto el periodo 2009/2010 con 34 por ciento, cifra que disminuyó a 21 por ciento en 2018. El país de la región que mostró mayor confianza en el congreso fue Uruguay con 33 por ciento, seguido de Bolivia con 28 por ciento y Costa Rica con 27 por ciento. Los países con menor confianza fueron Perú con 8 por ciento, El Salvador con 10 por ciento, Brasil con 12 por ciento, Nicaragua con 15 por ciento, y Chile y Guatemala con 17 por ciento. Por su parte, el Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt reveló que el promedio regional de confianza en los poderes legislativos cayó de 42.1 por ciento en el periodo 2017/2018 a 39.4 por ciento en 2018/2019.

Pese a que es una situación que lleva varias décadas, la materialización de la apertura, la transparencia y la generación de confianza ciudadana hacia sus poderes legislativos nunca había sido tan necesaria como con la pandemia vivida durante 2020. La crisis que generó la Covid-19 en todo el mundo ha obligado a los gobiernos a tomar medidas de urgencia para controlar la situación económica, social y de salud que se presenta. De manera extraordinaria se han decretado estados de emergencia para limitar el tránsito por los territorios nacionales, cerrar fronteras, entrega de subsidios a las poblaciones más vulnerables, aumento del gasto estatal para compras de insumos médicos, desarrollo de herramientas digitales de geolocalización para identificar posibles focos de contagio, entre muchas otras acciones. Es

35 La Declaración fue uno de los temas de discusión en la conferencia de líderes de organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario, que se celebró en Washington D.C en 2012. Ver más en: <https://www.openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

* Consultora en materia de gobierno abierto, desarrollo humano y gobierno digital. Colombia.

justamente en esta carrera contra el tiempo, para mitigar los efectos de la pandemia, cuando los parlamentos juegan un papel trascendental, no solo en la producción legislativa y el control político hacia el ejecutivo, sino donde la rendición de cuentas, el acceso a la información pública y la apertura para una mayor participación ciudadana deben brillar, pero no por su ausencia.

En consecuencia, el presente artículo tiene como propósito analizar los retos de los poderes legislativos en América Latina durante la pandemia a partir de tres aspectos: el papel que cumplen las tecnologías de la información y las comunicaciones como elemento estratégico para el cumplimiento eficiente de las funciones legislativas, las debilidades que se han profundizado en su relacionamiento con los poderes ejecutivos y algunas recomendaciones con enfoque de parlamento abierto para la pospandemia.

2. La tecnología como elemento transversal de apertura

La tecnología no es sinónimo de apertura ni de transparencia. Sin embargo, es una poderosa herramienta para alcanzar estas dos condiciones en los cuerpos legislativos. El quinto Informe Mundial sobre Parlamento Electrónico de la Unión Interparlamentaria (UIP), cuya primera edición fue en 2008, estableció una base de referencia sobre el modo en que los parlamentos utilizaban las tecnologías y herramientas digitales. 10 años después, en su informe de 2018, se refiere tanto a la gobernanza y a la estrategia como a la importancia de la tecnología y las comunicaciones: “Esta nueva aproximación ofrece una imagen del modo en que las herramientas digitales están cambiando y transformando a los parlamentos, de la forma en que son gestionadas y de cómo los nuevos medios de comunicación y los datos abiertos facilitan que los parlamentos se conecten con públicos nuevos” (UIP, 2018: 7).

El informe reconoce que, por medio del uso de los servicios y las herramientas digitales, los parlamentos pueden mejorar la representación, la elaboración de leyes y el control político, además de lograr que sean más abiertos, accesibles y responsables. Adicionalmente, se resalta la definición actualizada de parlamento electrónico: “Un parlamento electrónico sitúa las tecnologías, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía” (UIP, 2018: 5).

El gran logro con esta definición es la inserción de los principios de colaboración, inclusividad, participación y apertura ciudadana, principios del modelo de parlamento. Si no se tienen presentes, el uso de la tecnología se quedaría en un proceso de modernización institucional, que no cumple del todo con el fortalecimiento de los sistemas democráticos y del mejoramiento de la relación entre los ciudadanos y el parlamento.

El término parlamento abierto surge transversal a los informes de parlamento electrónico de la UIP y posterior a la creación del Open Government Partnership³⁶ (OGP). Mientras los gobiernos demostraban su compromiso con las reformas de gobernanza abierta, varios parlamentos del mundo comenzaban también a involucrarse en la agenda de apertura, empoderamiento ciudadano y fortalecimiento institucional. Fue así que en 2012 se adoptó la Declaración de Transparencia Parlamentaria con las aportaciones de 76 organizaciones de monitoreo parlamentario de 53 países del mundo.

Próximo a cumplir 10 años y con 79 países miembros, el modelo de gobierno abierto que ha venido promoviendo el OGP se ha extendido a tal punto que ya se habla de Estados abiertos. Los planes de acción del OGP, que inicialmente nacieron para las entidades del gobierno nacional, han incluido compromisos de entidades de las ramas judicial, legislativa y gobiernos locales. De igual manera, cuerpos legislativos de la región,³⁷ con apoyo de organizaciones internacionales como el National Democratic Institute y ParlAmericas, han optado también por elaborar planes de acción de parlamento abierto independientes a los planes nacionales de acción del OGP y siguiendo los principios de cocreación.

ParlAmericas, institución que promueve la diplomacia parlamentaria en el sistema interamericano, define parlamento abierto como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la ética y la probidad parlamentaria” (ParlAmericas, sin fecha).

Uno de los comunes denominadores de estas iniciativas de parlamento abierto ha sido el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones. Algunos de los ejercicios más representativos en América Latina son: Senador Virtual, ahora Congreso Virtual³⁸ del poder legislativo chileno, el cual es un portal web para la recepción de comentarios y opiniones de los proyectos legislativos que tramita la institución. El uso de información en formatos abiertos, aunque aún es muy incipiente al interior de los parlamentos, tiene una gran iniciativa en Brasil: el LABHacker³⁹ de la cámara de diputados es un laboratorio de innovación ciudadana que, por medio de la articulación de una red entre parlamentarios, servidores públicos, *hackers* cívicos y sociedad civil contribuyen a la cultura de la transparencia y la

36 OGP es una iniciativa internacional voluntaria que nació en 2011 para que los gobiernos miembros promuevan los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, a través de planes de acción a dos años, cocreados con la sociedad civil y con compromisos ambiciosos y transformadores.

37 Algunos de los cuerpos legislativos de América Latina que han implementado planes de parlamento abierto son: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Paraguay.

38 <https://www.senadorvirtual.cl/proyectos>

39 <http://labhackercl.leg.br/>

participación social a través de la gestión de los datos públicos. El tercer ejemplo son las aplicaciones móviles para conocer la asistencia de los parlamentarios y las parlamentarias a las sesiones plenarias, las votaciones por bancadas o el orden del día de los temas que serán discutidos. El Senado de Colombia en 2017 presentó la aplicación Mi Senado⁴⁰ y en 2019 la Asamblea Nacional de Ecuador lanzó Asamblea Ecuador.⁴¹

Continuando con la evolución de conceptos y el creciente uso de herramientas digitales para aumentar la relación de los ciudadanos con el gobierno, en los últimos años hemos venido escuchando los conceptos referentes a innovación pública y GovTech. El primero se asocia a la “aplicación de ideas nuevas, vinculadas a la generación de conocimiento, que se implementan en una organización y generan valor público. Las características principales de la innovación son el carácter de novedad, su implementación o puesta en práctica, su vinculación a un impacto y la generación de conocimiento” (Serna y Ramírez, 2016: 4).

GovTech es una concepción reciente, de acuerdo con el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF):

Es el ecosistema en el que los gobiernos cooperan con *startups*, *pymes* y otros actores que usan inteligencia de datos, tecnologías digitales y metodologías innovadoras para proporcionar productos, servicios y resolver problemas públicos. En este espacio se proponen nuevas formas de asociaciones público-privadas para usar la innovación digital y el conocimiento de datos y así aumentar la efectividad, eficiencia y transparencia en la prestación de servicios públicos (Zapata, Stirling, Pasquarelli y Shearer, 2020: 14).

Tal como sucedió con el modelo OGP, el Govtech está evolucionando para llegar al poder legislativo, donde ya se está hablando de LegisTech. De acuerdo con Luís Kimad, CEO de Bússola Tech, organización brasileña que busca conectar las mejores experiencias de la sociedad y la representación política en el parlamento:

El nuevo ecosistema LegisTech está compuesto por iniciativas de empresarios públicos y privados que brindan soluciones para la rama legislativa y sus parlamentarios. Los empresarios de LegisTech pueden ayudar a mejorar la calidad de la producción de informes, leyes y reglamentos. Este ecosistema crea herramientas capaces de ayudar en los procesos para que las propuestas legislativas tengan una mayor calidad técnica (Kimad, 2019).

Kimad describe el impacto de LegisTech y plantea que este no se limita a los actores dentro de la legislatura dado que “tiene el potencial de mejorar la eficiencia en las relaciones con las otras ramas del poder público, así como en el nivel local y/o regional”. En este sentido, el beneficio para los sistemas democráticos radica en aumentar las oportunidades para el es-

40 La aplicación móvil puede ser descargada de las tiendas virtuales para iOS y Android.

41 La aplicación móvil puede ser descargada de las tiendas virtuales para iOS y Android.

crutinio público utilizando la ciencia de datos y el aprendizaje automático, la generación de herramientas que a los parlamentarios supervisar al poder ejecutivo, así como soluciones para que los partidos políticos puedan hacer el seguimiento a los discursos, proposiciones y votos de sus avalados (Kimad, 2019).

Esta breve conceptualización de parlamento electrónico, parlamento abierto y LegisTech demuestra las múltiples iniciativas que han surgido en los últimos años para superar la crisis de confianza en los parlamentos, fortalecer la manera en que estas instituciones funcionan y la forma cómo los parlamentarios y las parlamentarias cumplen sus responsabilidades como representantes de la ciudadanía.

Rubio y Vela señalan que los parlamentos de todo el mundo han comenzado a explorar nuevas formas de desarrollar sus funciones tradicionales “para tratar de responder a las recientes demandas de los ciudadanos, muchas de ellas enfocadas en el acceso oportuno y verás a la información pública que manejan los cuerpos legislativos” (2019:7). Aunque este acceso está garantizado en la mayoría de los países de América Latina⁴² por las leyes de acceso a la información pública, la gran dificultad a la hora de cumplir con estos marcos normativos es la desarticulación de la información, la multiplicidad de “dueños” de la misma y la resistencia al cambio al interior de las instituciones.

De acuerdo con el informe 2018 de la UIP, entre las barreras a un mayor uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones se incluyen la falta de conocimientos y de capacitación de los parlamentarios y de los miembros operativos y técnicos, y una creciente inquietud entre los parlamentarios por la falta de seguridad y confianza con las herramientas. Sin embargo, la buena noticia de este informe radia en que:

Los parlamentos actuales comienzan a ser más innovadores, obtener nuevas competencias digitales y trabajar más a menudo con aliados externos de cara a lograr una apertura y transparencia mayores. Aunque tradicionalmente han sido renuentes a correr riesgos, la cultura institucional ha comenzado a cambiar en beneficio de aceptar prácticas más innovadoras. La presión pública y el compromiso político han ayudado a mejorar la apertura y la transparencia. (UIP, 2018: 42).

Ahora, es necesario preguntarse si las estrategias tecnológicas existentes han permitido cumplir con las funciones básicas de los parlamentos en medio de esta pandemia, cómo se han superado las reglas tradicionales de quórum y votación con presencia física, si ha habido participación de actores externos para fortalecer el rol de los parlamentos, cómo ha sido

42 De acuerdo con la CEPAL los únicos países de América Latina que en 2020 no cuenta con una ley de acceso a la información pública son Bolivia, Cuba, Costa Rica, Haití, Surinam y Venezuela . Ver más: <https://observatoriop10.cepal.org/es/recursos/america-latina-caribe-paises-que-cuentan-ley-acceso-la-informacion-publica-ano>

la comunicación con la ciudadanía y así identificar si han cumplido con su papel vigoroso para equilibrar las decisiones de emergencia que han tomado los gobiernos centrales.

3. Pesos y contrapesos en época de pandemia

El informe Retos de la Pandemia del Covid-19 para el Estado de Derecho, la Democracia y los Derechos Humanos, elaborado por el Instituto Max Planck, describe las afectaciones que ha sufrido la democracia durante la situación generada por la emergencia de salud. Puntualmente, para lo relacionado a los órganos legislativos plantea que:

Dada su trascendencia para el ejercicio de la participación, la representación, la deliberación, la legislación y el control político su actuación debe ser eficiente y eficaz en tiempos de emergencia o estados de excepción, se requiere una actuación robusta de los órganos legislativos para controlar las (acciones) del poder ejecutivo, y para adoptar las leyes, autorizaciones y aprobaciones necesarias (Ayala, 2020: 7).

La idea de la separación de poderes radica en la distribución del poder de acuerdo con unas funciones específicas, generando unos controles para evitar abusos de las partes y garantizando siempre los derechos y libertades de los ciudadanos. En el texto *Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power* se explica cómo se distribuye el poder en los sistemas republicanos:

El Estado se divide en tres órganos: el Legislativo, representante de la voluntad general del pueblo que expresa a través de las leyes; el Ejecutivo, encargado de dar cumplimiento a dicha voluntad, y el Judicial, que juzga los delitos y las diferencias entre particulares. Pero, además, el sistema comprende una serie de facultades y procedimientos que permiten que estos órganos —específicamente el Legislativo y el Ejecutivo— participen de otro poder sin confundirse con él. El Legislativo tiene la facultad de examinar las acciones del Ejecutivo y puede acusar a los ministros si considera que no actúan en conformidad con lo dispuesto en la ley. El Ejecutivo, por su parte, participa del Poder Legislativo a través del derecho a veto que le permite rechazar las resoluciones del órgano legislador (Fuentes, 2011: 53).

Resulta importante remitirse a esta breve lección de la teoría del equilibrio de poderes en medio de la pandemia por la que atraviesa el mundo. Crisis como la ocasionada por la Covid-19 pueden generar que los gobiernos centrales se acerquen al “decisionismo”. Este concepto “consiste en hacer de la autoridad soberana la fuente absoluta de toda decisión moral y legal en la vida política, acercándolo a un rasgo específicamente autoritario” (Negretto, 1995: 51).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su resolución 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, pone una bandera roja a las medidas de contención que se han tomado con el fin de enfrentar y prevenir los efectos de la pandemia:

La CIDH ha observado que se han suspendido y restringido algunos derechos, y en otros casos se han declarado “estados de emergencia”, “estados de excepción”, “estados de catástrofe por calamidad pública”, o “emergencia sanitaria”, a través de decretos presidenciales y normativa de diversa naturaleza jurídica con el fin de proteger la salud pública y evitar el incremento de contagios. Asimismo, se han establecido medidas de distinta naturaleza que restringen los derechos de la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información pública, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, el derecho a la propiedad privada y se ha recurrido al uso de tecnología de vigilancia para rastrear la propagación del coronavirus, y al almacenamiento de datos de forma masiva (CIDH, 2020: 4).

Para el exmagistrado del Consejo Nacional Electoral colombiano, Armando Novoa, “a la sombra de la pandemia se fortalece el poder presidencial y se debilitan el sistema de contrapesos y el control institucional” (Novoa, 2020). De acuerdo con el informe Covid-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos, elaborado por Directorio Legislativo y ParlAmericas, seis⁴³ parlamentos de la región habían suspendido sesiones a 14 de abril de 2020 y solo tres⁴⁴ poderes legislativos, a esta misma fecha, habían desarrollado plataformas y aplicativos específicos para el desarrollo de las sesiones, verificación del cuórum, moderación del debate y votaciones. “La única institución legislativa de la región que antes de la pandemia había desarrollado una modalidad de sesión virtual era la Asamblea Nacional de Venezuela que, por medio de una reforma aprobada en diciembre de 2019, había habilitado alternativas para que los diputados y las diputadas que no podían concurrir al recinto tuviesen la posibilidad de sesionar” (Directorio Legislativo y ParlAmericas, 2020:29).

La falta de medios virtuales adecuados para las sesiones legislativas pone sobre la mesa la debilidad del sistema de pesos y contrapesos latinoamericano, y por ende del funcionamiento del sistema democrático durante la emergencia. Al suspender sesiones por periodos indefinidos y no contar con los canales adecuados para las verificaciones de cuórum y votaciones se deja un amplio margen para el “decisionismo” de los gobiernos centrales. Es cierto que ningún país del mundo, y por ende ningún cuerpo legislativo, estaba preparado para afrontar una crisis de tal magnitud, pero es cierto también que, solo aquellos países que desde hace algunos años habían venido promoviendo reformas de apertura y digitalización, han tenido mejores elementos para hacer frente a la crisis.

De acuerdo con Ayala “la pandemia ha profundizado la necesidad de repensar los mecanismos tradicionales de funcionamiento parlamentario, para introducir métodos complementarios y alternativos, a fin de que sea

43 Argentina, Canadá, Colombia, Dominica, México y Paraguay.

44 Brasil, Chile y Ecuador.

posible la continuidad de dichos órganos esenciales para la democracia y el Estado de derecho, especialmente durante los estados de excepción” (2020: 9). Novoa, aunque analiza únicamente el caso colombiano, llama la atención sobre “la precariedad de control político del Congreso debido a las dificultades para sesionar en condiciones adecuadas y concluye que, en Colombia, al igual que en otros países de la región, el riesgo de la erosión del orden constitucional y los derechos es palpable” (2020).

4. Los tres factores para la modernización de los parlamentos en la pospandemia

Dentro de las palabras más usadas durante el 2020 además de “pandemia”, “Covid-19”, “crisis” y “emergencia”, se destacan también “reinvención” y “resiliencia”. La primera hace énfasis a la necesidad de identificar nuevas formas para mejorar lo hecho o intensificar una acción, la segunda se refiere a la capacidad para adaptarse con resultados positivos frente a situaciones adversas. No obstante, estos términos no son nuevos para los poderes legislativos cuyas crisis de legitimidad y representación los han llevado a identificar, desde hace algunos años, alternativas para superar esta situación, entre ellas la aplicación del modelo de parlamento abierto.

Como se describió en la sección “La tecnología como elemento transversal de apertura”, este modelo ha estado mediado por las tecnologías de la información y la comunicación. Sin los recursos, herramientas, equipos, programas y medios que las tecnologías de la información y las comunicaciones ofrecen, la ralentización de las instituciones legislativas habría sido más compleja. Sin embargo, esto pone de manifiesto una de las recomendaciones del informe de Parlamento Electrónico 2018 de la UIP referente a la necesidad de darle un punto de vista estratégico al uso de la tecnología al interior de las instituciones:

Aunque es habitual que exista una planificación estratégica en los cuerpos legislativos, generalmente ésta tiene una desconexión entre tres aspectos sustanciales: la visión del parlamento en cuanto a lo que se puede lograr con las TIC, su estrategia para hacer efectiva esta visión y los procesos de monitoreo, medición, revisión e implementación de dicha estrategia (UIP, 2018: 5).

El reto no es que los parlamentos usen herramientas tecnológicas, es que incorporen la tecnología en las labores diarias con una visión estratégica, un abordaje consiente y un enfoque orientado a la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Esto requerirá de un compromiso político e institucional, así como el involucramiento de nuevos actores como *startups* y empresarios. Esto último, utilizando la aproximación LegisTech.

De todas maneras, la reinvención y la resiliencia de los poderes legislativos durante la pospandemia radicará en tres aspectos fundamentales. Primero,

la actualización de los reglamentos internos: muchos órganos legislativos tienen reglas tradicionales de quórum y votación con presencia física de sus integrantes, al no poderse llevar a cabo esto las sesiones quedan suspendidas. Este ejemplo fue el caso del Congreso de Colombia que paró labores en marzo cuando se conoció la gravedad de la Covid-19. El presidente de la República, por medio de uno de los decretos de emergencia, convocó a sesiones remotas y días después la Corte Constitucional tumbó la decisión presidencial aduciendo que el Congreso de la República era autónomo para convocar sus propias sesiones remotas.

Entre esta discusión y con argumentos de quienes estaban a favor de sesionar remotamente y quienes argumentaban que no estaba contemplado en el reglamento interno del congreso, transcurrió el segundo trimestre de 2020. Ante esta inseguridad jurídica sobre la forma como el congreso está sesionando se radicó un proyecto para reformar la constitución e incluir las sesiones remotas como una forma válida de trabajo legislativo cuando la situación del país impida que la cámara y el Senado se reúnan de forma presencial.

Segundo, los parlamentarios, y las parlamentarias además de ejercer control político, evaluar y discutir las iniciativas legislativas, deben fortalecer la comunicación bidireccional en tiempos donde el distanciamiento social es una de las medidas más efectivas para evitar el contagio y donde la desinformación se difunde sin barrera alguna. En estas circunstancias, las estrategias de comunicación de legisladores y de las propias instituciones legislativas han de ser por medio de portales institucionales, redes sociales y otros canales digitales de comunicación. Toda la información que se genere debe incluir un lenguaje ciudadano, claro, sencillo y sin tecnicismos. Así mismo, deben difundir proactivamente información verificada y relevante para el ciudadano. Un ejemplo importante de una iniciativa de parlamento abierto y que ha beneficiado la entrega oportuna de información al ciudadano es el portal del Senado Federal de Brasil,⁴⁵ que ha destinado una sección para presentar información de interés ciudadano sobre los proyectos de ley relacionados con la pandemia, conocer la distribución por estados de los recursos asignados a la Covid-19, el listado de proyectos de ley para superar la calamidad pública, entre otros asuntos.

Tercero, la publicación de información en formatos abiertos. Como una oportunidad para que los poderes legislativos implementen estándares de publicación abierta de información, así como la captura de mejores datos que estén disponibles a través de diferentes fuentes, mejorando las Para decisiones para la elaboración de leyes (Barón y Ferri, 2020). De acuerdo con la UIP, “los PFD se mantienen como el formato de documento más popular; 88 por ciento de los parlamentos analizados por ellos lo utiliza

45 Ver más en: <https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/covid/>

para publicar su información; el porcentaje de parlamentos que usan hojas de cálculo continúa siendo de el 38 por ciento, misma cifra que en 2016” (UIP, 2018: 60). La noticia positiva es que se generó un notable incremento en el número de parlamentos que admiten API (en español Interfaz de Programación de Aplicaciones), es decir de datos en tiempo real. 2018, 17 por ciento tiene una API de XML (lenguaje de marcado extensible) y 15 por ciento una basada en notación de objetos de JavaScript (JSON). Este tipo de formatos lo que permite es que ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil o desarrolladores cívicos puedan acceder mediante programación a una gran cantidad de recursos de información para generar valor estratégico.

Desde el enfoque de parlamento abierto, estos formatos benefician la transparencia, la participación ciudadana, el control ciudadanizado y la lucha contra la corrupción. Continuando con el ejemplo del Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados de Brasil, ellos desarrollaron un *chatbot* de inteligencia artificial para facilitar las interacciones entre legisladores y ciudadanos (Barón y Ferri, 2020). Es perentorio que los legisladores comiencen a identificar los beneficios de los formatos abiertos en la producción legislativa. ¿Sería posible utilizar *big data* para redactar leyes más asertivas y hacerlas más efectivas?⁴⁶ ¿Cómo el legislador puede beneficiarse del uso de la inteligencia artificial en la producción normativa? Por un lado, leyes más inteligentes pueden servir a los ciudadanos de manera más rápida y eficaz, por otro, pueden ayudar al Estado a mejorar sus ineficiencias con importantes ahorros de costos (Ramidoff, Goncales y Menzel, 2019). Este puntualmente sería uno de los temas para desarrollar dentro del marco de una iniciativa LegisTech.

5. Conclusión

Tras analizar la conceptualización de iniciativas de apertura legislativa surgidas en los últimos años para superar la desconfianza institucional, mejorar el funcionamiento y las formas como los parlamentarios y las parlamentarias aplican la tecnología en beneficio del sistema de pesos y contrapesos y la toma de decisiones en medio de la crisis generada por la Covid-19, es claro que urge en los parlamentos latinoamericanos un proceso de desarrollo más acelerado y participativo.

Nuestros poderes legislativos no han sido ajenos al cambio que el mundo ha sufrido en 2020, si la presión pública y el compromiso político han

46 El artículo de Cristiano Ferri y María Barón, expertos latinoamericanos en el tema de la apertura y transparencia legislativa, presenta una interesante reflexión sobre estas iniciativas al interior de los congresos latinoamericanos. Analizan el uso de la inteligencia colectiva para la redacción de leyes, o derecho colectivo, el uso de inteligencia artificial, tecnología *blockchain* y realidad aumentada puede facilitar la comunicación de las legislaturas con el público y su eficiencia general.

conseguido un avance significativo en el tema de apertura y transparencia legislativa con la existencia de leyes de acceso a la información pública, aún coexisten aspectos que requieren atención primaria.

La modernización de los reglamentos internos de los parlamentos es uno de estos aspectos que deben ser claros en los diferentes canales y herramientas para que la “presencialidad”, en situaciones extremas, no se convierta en una barrera para el control político, el debate y la producción legislativa. A manera de recomendación, y siguiendo el enfoque de parlamento abierto, es sustancial que estos ajustes o actualizaciones incluyan la opinión de grupos de interés y ciudadanos interesados que, a lo largo de estos años, han venido haciendo monitoreo y control social a las instituciones legislativas.

En lo referente a la tecnología, no se trata únicamente de que los parlamentos adopten herramientas tecnológicas por la coyuntura, sino lograr que el uso de estas sea eficiente, efectivo y vayan alineadas con una visión a largo plazo. Estas se deben abordar constantemente como resultado de un compromiso político e institucional y debe comenzar a articularse con actores del ecosistema de innovación pública de los países. La tecnología bien encaminada jugará a favor de la labor fiscalizadora y legislativa de los parlamentos, esto a su vez tendrá la posibilidad de generar mayor confianza ciudadana y legitimidad.

Como bien se dijo, el rol de los distintos poderes del Estado, para el funcionamiento de los sistemas democráticos es fundamental. Los parlamentos encarnan la institución que representa a los ciudadanos y las ciudadanas, compuesto por personas de diferentes ideologías políticas, elegidas democráticamente para defender los intereses de la nación, debatir y controlar las decisiones de la rama ejecutiva, así como analizar y proponer leyes que regulen aspectos de un país.

Para la pospandemia, los parlamentarios y las parlamentarias deberán jugar un rol protagónico de cara a las medidas de recuperación social y económica que generarán los gobiernos. Las discusiones en torno a los presupuestos generales, las reformas a los sistemas de recaudación de impuestos para contrarrestar los posibles déficits que dejará el 2020, las reformas a los sistemas de salud, la protección a los derechos fundamentales que se han visto amenazados con los estados de emergencia son algunos de los aspectos que estarán en la agenda pública.

La crisis generada por la Covid-19 se debe convertir en una oportunidad para que los parlamentos se movilicen hacia verdaderos cambios que impacten el día a día de la labor legislativa. El modelo de parlamento abierto ya no es una opción o el resultado de la incidencia y trabajo de organizaciones de la sociedad civil. Este modelo, atravesado por el uso estratégico de herramien-

tas tecnológicas, es uno de los caminos para la recuperación del andamiaje democrático que también sufrió consecuencias durante la pandemia. Del éxito y de la correcta implementación de las iniciativas de parlamento abierto dependerá la democracia de esta nueva década pospandemia.

6. Referencias

- Ayala, C. (2020). *Retos de la pandemia del COVID-10 para el Estado de Derecho, la democracia y los Derechos Humanos*. Max Plank Institute. <https://www.icj.org/es/40836-2/> [consultado: 26-07-2020]
- Barón, M. y Ferri, C. (2020). *Latin American Congresses Could Become Irrelevant – Unless they adapt*. 19 de agosto. <https://www.americasquarterly.org/article/latin-american-congresses-could-become-irrelevant-unless-they-adapt/> [consultado: 19-08-2020]
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*. <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> [consultado: 26-07-2020]
- Directorio Legislativo y ParlAmericas. (2020). *Covid-19: El desafío de adaptar y fortalecer el rol de los Congresos*. https://www.parlamericas.org/uploads/documents/COVID19_Adaptar_el_rol_de_los_Congresos_ESP.pdf [consultado: 26-07-2020]
- Fuentes, C. (2011). “Montesquieu: Theory of the Social Distribution of Power”, en *Revista de Ciencia Política*. 31(1), pp. 47-61. https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2011000100003&script=sci_arttext&tlng=en [consultado: 19-07-2020]
- Kimad, L. (2019). *LegisTech podría ser el nuevo GovTech*. https://apolitical.co/es/solution_article/legistech-podria-ser-el-nuevo-govtech.
- Negretto, G. (1995). “¿Qué es el decisionismo?: Reflexiones en torno a la doctrina política de Carl Schmitt”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 40(161), pp. 49-74. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcpys/article/view/49743>
- Novoa, A. (2020). *El estado de emergencia y los Derechos Humanos*. <https://razonpublica.com/estado-emergencia-los-derechos-humanos/>
- ParlAmericas. (s/f). *¿Qué es Parlamento Abierto?* <https://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf> [consultado: 25-07-2020]
- Sandoval, L. (2014). “Ideas para pensar el parlamento en tiempos de crisis”, en *Res Publica: revista de historia de las ideas políticas*, 17(2), pp. 543-558. https://www.saavedrafajardo.org/Archivos/_17211.pdf [consultado: 02-08-2020]

- Serna, M.y Ramírez, O. (2016). *La innovación pública como proceso: una aproximación conceptual a partir de diferentes experiencias en el ámbito de gestión de recursos humanos en el sector público. VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas*. en: http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/2016-266.pdf [consultado: 16-07-2020]
- Ortiz, I. (2018). *GovTech: Cuando emprendedores y gobiernos se unen para mejorar la vida a los ciudadanos*. <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/govtech-cuando-emprendedores-y-gobiernos-se-unen-para-mejorar-la-vida-a-los-ciudadanos/> [consultado: 17-07-2020]
- Ramidoff, M., Gonçalves, F. y Menzel, G. (2019). “Uso de big data na formulação legislativa”, en *Relações Internacionais no Mundo Atual*. 1, p384. 10.21902/Revrima.v1i25.3881. <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/3881/371372215>.
- Rubio, R. y Vela, R. (2019). *Open parliaments around the world. Open parliaments’ tools in comparative perspective*. <https://rafarubio.es/download/open-parliaments-around-the-world/>
- Unión Interparlamentaria. (2018). *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. <https://www.ipu.org/file/5921/download> [consultado: 15-07-2020]
- Zapata, E., Stirling, R., Pasquarelli, W., y Shearer, E. (2020). *The GovTech Index 2020 Unlocking the Potential of GovTech Ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: CAF. Oxford Insights. <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>