

14. El apoyo internacional como pieza clave para la implementación del parlamento abierto en América Latina

Francisco Herrero* y Keila González**

1. El enfoque del National Democratic Institute (NDI)

Como institución internacional enfocada en promover y fortalecer procesos e instituciones democráticas alrededor del mundo, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) considera el desarrollo democrático y eficaz de las instituciones del sector público como un componente fundamental de su misión. Es a través de una mejor y efectiva gobernanza, que los beneficios del desarrollo democrático tienen un impacto más directo en la vida de la ciudadanía y por el contrario, la incapacidad de las instituciones del sector público para funcionar de manera eficaz y democrática, socava el apoyo social y la sostenibilidad de los sistemas democráticos.

Desde su fundación, hace más de 30 años, el NDI ha tenido claro que el trabajo con cuerpos legislativos es primordial, y es por ello que durante las últimas décadas se ha enfocado en apoyar instituciones legislativas independientes, efectivas, transparentes e inclusivas. El NDI trabaja con legisladores y legisladoras, y personal legislativo en todas las regiones del mundo buscando desarrollar la capacidad de las instituciones representativas nacionales y subnacionales para comunicarse con la ciudadanía y responder a sus preocupaciones para dar forma a leyes y políticas que reflejen los intereses nacionales y constituyentes y para supervisar el trabajo del poder ejecutivo.

Este apoyo se ha materializado bajo el esquema de asistencia técnica personalizada, la cual confirma la forma de procesos de capacitación, asesoría, intercambio de experiencias y acercamiento de herramientas, metodologías y mejores prácticas útiles para los congresos y asambleas. El trabajo de NDI a lo largo de las décadas se ha centrado en aspectos claves del fortalecimiento parlamentario, tales como: 1) representación y vinculación con la ciudadanía, 2) control político, 3) análisis y desarrollo de política pública, 4) trabajo en comisiones y bancadas, 5) administración parlamentaria, 6) construcción de normas para legislaturas democráticas, 7) legislaturas incluyentes y 8) evaluando legislaturas y programas legislativos. Teniendo a la transparencia legislativa como un eje transversal y de cohesión entre todas estas líneas de trabajo.

* Director residente de la Oficina del National Democratic Institute en Colombia.

** Directora residente de la Oficina del National Democratic Institute en México.

Sin embargo, en un mundo que cambia rápidamente, las instituciones democráticas deben volverse más innovadoras para adaptarse a las nuevas tecnologías y las expectativas cambiantes de la ciudadanía. Esto implica que, si instituciones como los congresos desean actuar conforme a los cambios del siglo XXI, deben comprometerse a operar promoviendo el acceso a la información, rindiendo cuentas, habilitando la participación ciudadana y bajo principios de ética y probidad, incorporando el uso de las nuevas tecnologías a la labor legislativa.

Los programas de fortalecimiento parlamentario y buena gobernanza reconocen que el desarrollo de instituciones legislativas abiertas y receptivas debe incluir la colaboración con la sociedad civil y la innovación tecnológica e institucional para promover la apertura legislativa. Pero esta visión sobre la apertura legislativa, como elemento clave del fortalecimiento de los congresos, no es nueva y es un marco de referencia que ha ido evolucionando con los años.

2. Evolución del enfoque de parlamento abierto

Desde hace muchos años, las organizaciones de la sociedad civil preocupadas por la labor legislativa han planteado el tema de la transparencia y la rendición de cuentas como prácticas claves del trabajo desde el congreso. Es por esta razón que han estado permanentemente impulsando la aprobación de leyes de acceso a la información pública generada, administrada o en poder de instituciones obligadas por las mismas. En las últimas dos décadas, la gran mayoría de los países de América Latina han sacado adelante e implementado este tipo de legislación.

Los tres últimos países en hacerlo han sido Colombia y Paraguay en 2014 y Argentina en 2016, en estos tres casos este avance ha sido fundamental para posteriormente considerar la implementación de compromisos de apertura en el gobierno y el legislativo. Sin embargo, es dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) donde se plantea el tema de la apertura legislativa y su vinculación con el paradigma de Estado abierto. Fundada en 2011, OGP fue creada como una plataforma internacional para personas reformadoras comprometidas con impulsar una agenda que promoviera gobiernos más abiertos, responsables y receptivos con la ciudadanía.⁴⁷ Este espacio introduce un esquema de trabajo conjunto con la sociedad civil para cocrear planes de acción con compromisos que han venido fortaleciendo la apertura y transparencia gubernamental.

Tomando como inspiración la iniciativa de OGP, en 2012, durante la celebración del Día Internacional de la Democracia, un importante grupo de organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial, incluyendo a NDI, hicie-

⁴⁷ Actualmente OGP cuenta con 80 países miembros, e incorpora a gobiernos subnacionales y organizaciones de la sociedad civil. <https://www.opengovpartnership.org/>

ron un llamado a los parlamentos para establecer una mayor colaboración a favor de mejorar la apertura, la transparencia y la participación ciudadana en el proceso legislativo. Posteriormente, durante la realización en Roma del World e-Parliament Conference 2012, fue lanzada la Declaración de Apertura Parlamentaria,⁴⁸ instrumento de trabajo construido conjuntamente por organizaciones y congresistas que plantea recomendaciones concretas sobre medidas que deben implementar los parlamentos para avanzar en la apertura legislativa. En ese mismo año, en Santiago de Chile, los participantes del Seminario Internacional sobre Transparencia y Probidad en el Congreso Nacional y los Partidos Políticos suscribieron la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad, un referente para los parlamentos de la región en materia de apertura legislativa.⁴⁹

En sus primeros años OGP proporcionó un nuevo modelo de trabajo entre los gobiernos y la sociedad civil, pero no específicamente para los órganos legislativos. Conscientes del rol fundamental de las legislaturas en el andamiaje estatal, en 2013, durante la cumbre anual de OGP realizada en Londres, decidió crear formalmente el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa (LOWG por sus siglas en inglés), copresidido por el Congreso de Chile⁵⁰ y el NDI.

A partir de 2016, OGP renovó su modelo organizativo y LOWG dio paso a OPeN (The Open Parliament e-Network),⁵¹ una red de organizaciones regionales e internacionales que busca apoyar a gobiernos, legislaturas y sociedad civil para colaborar en el desarrollo e implementación de compromisos legislativos en materia de apertura legislativa.

3. El apoyo internacional: la experiencia de NDI

A pesar de que existen distintos contextos políticos en América Latina y el Caribe, sus legislaturas comparten puntos en común con respecto a la transparencia, los cuales facilitan compartir objetivos al tiempo que incorporan componentes específicos propios del país. Dependiendo del nivel de avance particular de cada uno, el NDI ha brindado apoyo técnico a congresos y organizaciones de la sociedad civil en materia de legislación sobre acceso a la información pública y en las cuatro etapas básicas de los

48 La Declaración contó con el apoyo de más de 90 organizaciones civiles de monitoreo parlamentario (PMO) de más de 60 países y en presencia de más de 400 parlamentarios y personal de los órganos legislativos. <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

49 Declaración de Santiago. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

50 Representado por el Grupo Bicameral de Transparencia, encabezado por el senador Hernán Larraín y el diputado Patricio Vallespín.

51 Sus socios principales son: Directorio Legislativo, la Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, el Instituto Nacional Demócrata, Oficina para Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OSCE), ParlAmericas y la Fundación Westminster para la Democracia. <https://www.openparliamentnetwork.org>.

procesos de mejora en apertura legislativa (creación, adopción, implementación y monitoreo y evaluación), entendiendo que los avances en cada una de estas fases evolucionan en cada entorno de acuerdo con procesos y procedimientos distintos.

Para responder a entornos diversos, el NDI ha avanzado en diversas líneas de trabajo y con estrategias específicas para cada una. A continuación, detallamos las líneas de trabajo, estrategias y experiencias específicas en diversos países que NDI ha asumido para apoyar los esfuerzos nacionales en materia de parlamento abierto.

A. Diagnósticos legislativos

Un paso clave para que los congresos puedan identificar cómo avanzar en la implementación del esquema de parlamento abierto es analizar y evaluar cómo están sus prácticas de acuerdo con lo que tengan establecido en la materia y/o de acuerdo con los estándares internacionales sobre las prácticas de parlamento abierto. El trabajo desde las organizaciones de la sociedad civil, y en particular desde las organizaciones de monitoreo parlamentario, ha sido clave para documentar y estudiar con mayor detalle la situación de los congresos de la región en la materia.

A nivel regional existen contribuciones importantes como el Índice de Transparencia Legislativa,⁵² estudio que presenta información comparativa de 13 congresos de América Latina y que permite identificar avances o rezagos en materia de apertura parlamentaria. Este índice, elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL),⁵³ ha sido fundamental como guía para la identificación de áreas específicas sobre las cuales se debe actuar para mejorar en la materia, así como una importante hoja de ruta para los congresos que han avanzado en la cocreación de planes de acción de parlamento abierto.⁵⁴

Reconociendo esto, el NDI ha asumido dos estrategias respecto a promover la construcción de diagnósticos legislativos. Una primera estrategia ha

52 <https://www.transparencialegitativa.org/publicacion/indice-latinoamericano-de-transparencia-legislativa-2018/>

53 La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), fundada en 2010, es un mecanismo de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, que promueven activamente la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas en los Congresos de la región, elevando los estándares de transparencia en los poderes legislativos al fortalecer de forma activa las buenas prácticas ya existentes y promover nuevas iniciativas en este sentido. <https://www.transparencialegitativa.org/>

54 Un plan de acción de parlamento abierto es un mecanismo a través del cual una legislatura se compromete a promover la apertura y fortalecer su función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil. Un proceso de cocreación permite a los parlamentos y a la sociedad civil identificar prioridades para implementar, monitorear y evaluar el progreso hacia estos compromisos. http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf

sido fortalecer los conocimientos, habilidades y destrezas de organizaciones nacionales para el desarrollo de este tipo de ejercicios, principalmente a través del intercambio de experiencias entre organizaciones de la región y facilitando la implementación de algunos de sus programas (Argentina, Honduras, Paraguay y Perú). En los últimos años, NDI ha colaborado con redes latinoamericanas para apoyar el fortalecimiento de organizaciones como Congreso Visible y el Instituto de Ciencia Política (Colombia), Reflexión Democrática (Perú), Semillas para la Democracia (Paraguay), Directorio Legislativo (Argentina) y Congreso Primero (Honduras). En este último caso, el apoyo otorgado a Semillas para la Democracia no solo permitió que esta organización se haya sumado a la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, sino que propuso que implementara el primer Índice de Transparencia Legislativa en el Congreso del Paraguay.

La segunda estrategia ha sido desarrollar directamente procesos de diagnóstico con congresos nacionales, en diferentes modalidades y enfoques. Por ejemplo, en México, NDI elaboró y aplicó con comisiones legislativas, a fin de ofrecer asesoría personalizada, una herramienta diagnóstica sobre prácticas de transparencia utilizando como referencia las recomendaciones de la Declaración de Transparencia Parlamentaria, mientras que en Honduras se llevó a cabo un proceso de levantamiento de información con funcionarias del congreso así como con diputadas y diputados, adaptando y aplicando los indicadores del Índice de Transparencia Legislativa.

B. Sensibilización y grupos de trabajo sobre parlamento abierto

Una de las primeras acciones desarrolladas por NDI fue la identificación y convocatoria de congresistas con interés en iniciativas de transparencia, de modo que pudieran conformar grupos informales multipartidistas promotores de esta agenda para que posteriormente pudieran institucionalizarse o contribuir para la construcción de voluntad política en sus respectivos cuerpos legislativos. La consolidación y fortalecimiento de las capacidades de estos grupos requirió, del permanente intercambio, consolidación y ampliación de conocimientos sobre el tema, del reconocimiento de incentivos que generen una mayor voluntad política, el intercambio de buenas prácticas y la facilitación para incorporarse en diversas redes de apertura legislativa. En este sentido los casos de Ecuador y Paraguay son particularmente interesantes ya que en ambos se crearon grupos de legisladores promotores de la agenda de apertura que con el tiempo se convirtieron en el Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto y la Comisión Parlamentaria de Parlamento Abierto respectivamente.

Las diferentes cumbres y encuentros internacionales de legisladores y representantes de la sociedad civil son espacios clave de intercambio, por lo que los programas desarrollados por el NDI incluyen componentes

que facilita la presencia y participación activa de congresistas, miembros de *staff* legislativo y representantes de la sociedad civil provenientes de diferentes países de la región entre ellos (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay y Perú).

La participación en conferencias regionales como las organizadas por OGP (Argentina, Canadá, Chile y México,), ParlAmericas (Ecuador, Paraguay y Uruguay), LOWG (Chile), OpEN y la House Democracy Partnership⁵⁵ (Estados Unidos) permitieron generar confianza, voluntad, relaciones, debate, elaboración de estrategias y conocimiento colectivo que posibilitaron consolidar iniciativas de transparencia legislativa a nivel regional y nacional, usar planes de acción de parlamento abierto para involucrar a los congresos y asambleas de manera más activa en los esfuerzos nacionales de gobierno abierto, generar apoyo multipartidista para los principios de apertura legislativa, adoptar legislación sobre temas como cabildeo, acceso a la información, promover la rendición de cuentas permanente y la probidad, fomentar y fortalecer la participación ciudadana para generar una legislación más inclusiva, intercambiar metodologías para cocrear planes de acción de parlamento abierto con representantes de la sociedad civil para garantizar que los parlamentos sean transparentes y respondan a sus ciudadanos, utilizar la tecnología como eje transversal de la apertura, inclusión del enfoque de género, desinformación y afectación de la gestión legislativa, etc.

Uno de los factores clave de este tipo de asistencia corresponde a desarrollar relaciones colaborativas y de amistad cívica entre pares, lo cual ha demostrado ser eficiente a la hora de fortalecer relaciones permanentes de apoyo y solidaridad interinstitucionales. Con el propósito de avanzar más profundamente en este objetivo, además de facilitar la asistencia a sesiones relevantes en la agenda de estas cumbres, se organizaron reuniones bilaterales y/o específicas según temas de interés para intercambiar buenas prácticas y coordinar futuros esfuerzos para aumentar la transparencia legislativa.

C. Producción de literatura y capacitación

Uno de los elementos más importante en la promoción de la agenda de transparencia y apertura legislativa ha sido preparar material de apoyo y de comunicación, así como literatura que permita socializar los principios básicos, conocimientos teórico prácticos y rutas de acción dirigidos a organizaciones de monitoreo legislativo, equipos técnicos legislativos, congresistas y ciudadanía en general. Como ejemplos de estos materiales podemos encontrar infografías, videos, hojas de ruta y guías como las realizadas por nuestro socio Directorio Legislativo (Argentina) denominada *Guía para ser un Legislador Transparente*.⁵⁶

55 <https://hdp.house.gov/>

56 <https://directoriolegislativo.org/blog/2019/09/24/10-claves-para-ser-un-legislador-transparente-2/>

Buena parte del éxito en los procesos desarrollados está sustentado en el diseño e implementación de espacios de formación y capacitación sobre la materia, tanto de forma presencial como virtual. Por ejemplo, a nivel regional, y con la contribución de varias organizaciones miembros de la RLTL y el Laboratorio Hacker de la Cámara⁵⁷ de Diputados de Brasil se desarrolló el curso virtual de parlamento abierto que ha sido aprovechado por participantes de diferentes países de la región como Argentina, Ecuador y Colombia, y que ha sido adaptado, en algunos casos, a sus necesidades particulares aportando con esto a la sensibilización y los procesos de formación al interior de las instituciones.

En México, aprovechando la plataforma regional de NDI Red Innovación,⁵⁸ se desarrolló un curso virtual sobre parlamento abierto dirigido a congresistas y personal legislativo tanto del Congreso Federal como de congresos locales. Este trabajo, desarrollado en alianza con el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, tomó insumos del curso inicial, pero fue adaptado y enriquecido considerando la realidad nacional de México. Este mismo tipo de cursos se está desarrollando actualmente en Paraguay, organizado conjuntamente con la Academia Legislativa del Congreso Nacional.

D. Facilitación de relaciones colaborativas entre congresos y sociedad civil

Mejorar la transparencia y la apertura legislativa para hacer que la información sea accesible, consolidar mecanismos para la participación ciudadana en los procesos legislativos y desarrollar herramientas que permitan un monitoreo y supervisión efectivo de los asuntos legislativos, mejorar la rendición de cuentas y promover el comportamiento ético y probado de legisladores, legisladoras y funcionarios, requiere de la participación activa de la sociedad civil.

La experiencia de NDI trabajando con grupos cívicos y legisladores en toda la región ha demostrado que mejorar la relación entre los legisladores y las organizaciones de monitoreo parlamentario no es solo un principio central de OGP y de la Declaración sobre Apertura Legislativa, sino que puede ser un catalizador para la aprobación y la implementación efectiva de la legislación y planes de acción con compromisos para la reforma y mejora de los legislativos. En Guatemala, por ejemplo, NDI y Counterpart International (CPI) facilitaron un acercamiento entre organizaciones civiles y autoridades del Congreso de la República, encuentro que llevó a realizar

⁵⁷ <http://labhackercd.leg.br/>

⁵⁸ Red Innovación es una plataforma que permite el intercambio de experiencias políticas y sociales en América Latina y el Caribe, y donde se facilitan espacios de comunicación y diálogo entre organizaciones de sociedad civil, líderes políticos, sociales y expertos de Latinoamérica. <https://www.redinnovacion.org/>

una reunión de trabajo entre organizaciones y la Junta Directiva del Congreso para discutir la creación de un plan de acción de parlamento abierto. Esta primera reunión dio pie a la adhesión del Congreso de Guatemala a la iniciativa de parlamento abierto y a la designación de un equipo de trabajo para el proceso de cocreación.

El NDI también ha fortalecido los espacios de diálogo e intercambio entre organizaciones y congresos en países como Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú en el marco del Programa Regional de Transparencia y Apertura Legislativa desarrollado por el Instituto.

E. Apoyo a procesos de cocreación de planes de acción

La apertura legislativa inicia desde la construcción del plan de acción, generando nuevas formas de interacción y espacios propicios para implementar el principio de colaboración entre la ciudadanía, grupos de interés, congresistas y funcionarios del congreso. Facilitar este proceso ha sido uno de los objetivos del trabajo de NDI en la región. En este sentido, podríamos resaltar los casos de Colombia, Guatemala y Paraguay, en los cuales hemos contribuido para que se aprobaran siete planes de acción. En Argentina se ha avanzado en el desarrollo de compromisos de apertura y existe la voluntad política necesaria para avanzar en el futuro próximo con el cumplimiento de dichos acuerdos, mientras que en Ecuador se han dado los primeros pasos para la cocreación de su primer plan de acción.

Si bien es cierto que el contenido de los planes de acción del parlamento abierto puede variar, en general todos identifican las debilidades en las prácticas actuales de transparencia legislativa para ser abordadas y mejoradas durante el período de vigencia del plan, habitualmente de uno o dos años.

En Colombia, con el acompañamiento permanente de NDI, en 2016 el congreso cocreó y aprobó el primer plan de acción de parlamento abierto y posteriormente, a pesar de la dificultad que significa la renovación anual de las mesas directivas de ambas cámaras, éste ha podido dar continuidad al esfuerzo de apertura con la aprobación tres planes adicionales: “De la mano con los ciudadanos” en 2017, “Un Congreso de Puertas Abiertas” en 2018 y finalmente en 2019 “Información para Todos” (aún vigente).

Como uno de los pilares de parlamento abierto, la rendición de cuentas se convierte en uno de los elementos esenciales a ser abordados por los parlamentos, por lo que con el apoyo de NDI el Congreso aprobó la Resolución 002 de 2017 según la cual los congresistas deben rendir un informe de rendición de cuentas dentro de los 10 días hábiles siguientes a la terminación del segundo período de cada legislatura. Esta resolución especifica el contenido que debe ser incluido en la rendición y se habilita un programa especial televisivo de 10 minutos por congresista para cumplir con esta obligación. En 2019,

por primera vez, la ciudadanía pudo consultar en los portales de la Cámara de Representantes y Senado de la República los informes de rendición de cuentas de los congresistas de forma estandarizada.

Otro de los elementos clave de estos planes de acción han sido los compromisos correspondientes al uso de las tecnologías de la información y la comunicación para mejorar el acceso de la ciudadanía a la información legislativa. Un ejemplo de esto fue el diseño e implementación de la aplicación móvil “Mi Senado” cuyo código fue abierto para habilitar el uso del mismo por parte de cualquier otro órgano legislativo que así lo requiriera. Esta herramienta tecnológica proporcionó un nuevo canal para recibir comentarios y sugerencias, incluso a través de sistemas de mensajería y una función que permitió a la ciudadanía emitir votos simbólicos en favor o en contra de algunos proyectos de Ley.

Ese mismo año, en Paraguay fue aprobado su primer plan de acción de parlamento abierto, con una vigencia de dos años, en los cuales se produjeron importantes avances en el congreso. En 2018 se continuó con este esfuerzo y ya como parte de la cultura institucional se cumplió con los requisitos para la aprobación y puesta en marcha del segundo plan de acción. En esta oportunidad los compromisos fueron alineados con los pilares de parlamento abierto,⁵⁹ e incluyeron algunas acciones como las siguientes: apertura de información sobre el trabajo de las comisiones, código de ética del senado, paridad democrática, identificar y facilitar nuevos paquetes de información pública en formato de datos abiertos, etc. En estos momentos el congreso se encuentra en la fase inicial de preparación para dar inicio a la cocreación de su tercer plan.

F. Implementación de buenas prácticas de parlamento abierto

El nivel de avance en materia de parlamento abierto en la región es diverso. Mientras que en algunos países los congresos han optado por identificar e incluir compromisos legislativos en los planes de acción de gobierno abierto, otros han decidido crear de manera independiente sus propios planes de acción. Asimismo, encontramos congresos que, si bien no tienen un plan de acción de parlamento abierto, si han implementado de alguna forma buenas prácticas y metodologías que contribuyen a la consolidación del modelo de parlamento abierto.

En México, NDI capacitó y asesoró al personal legislativo de la Comisión de Justicia del Senado de la República para implementar la metodología de audiencias públicas (public hearings) como forma de abrir a la ciudadanía la discusión sobre iniciativas clave. Aplicando esta metodología, la Comisión de Justicia discutió públicamente sobre iniciativas en materia del código

59 <https://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>

nacional de procedimientos penales, la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, reformas en materia de justicia militar, la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias, entre otras.

En el marco de nuestro programa regional, en Argentina, después de enfrentar las críticas públicas del grupo cívico Directorio Legislativo (DL) y otros grupos cívicos sobre cuestiones de ética, el congreso eliminó la práctica impopular de las y los legisladores que intercambiaban los vales de viaje oficiales que no habían utilizado por dinero. También, en colaboración con DL, la Cámara de Diputados no solo mejoró las características del sitio web para permitir a los ciudadanos buscar, clasificar y analizar más fácilmente los registros de votación del congreso, sino que en julio de 2018 lanzó el Open Data Portal, un sitio web que alberga diferentes conjuntos de datos de información legislativa producidos y publicados en formatos de datos abiertos para facilitar su uso por otros. El sitio web está disponible para uso público, y todos los conjuntos de datos se pueden descargar o ver y analizar en línea.

Como fue mencionado anteriormente, los intercambios internacionales entre congresistas son detonantes para la promoción de importantes cambios y prácticas legislativas entre aquellos que conocen nuevas experiencias. Este es el caso de Ecuador, cuya Asamblea Nacional, producto de un intercambio con el congreso de Chile, creó la Unidad de Seguimiento y Evaluación de la Ley, que permitirá complementar el proceso de formación de las leyes, velando por el cumplimiento de las mismas y brindando amplia información a la ciudadanía a través de las herramientas tecnológicas disponibles. El primer ejercicio realizado correspondió a la evaluación de la Ley para el Fomento Productivo.

4. Parlamento abierto en un nuevo contexto

La pandemia Covid-19 ha creado desafíos únicos para las y los legisladores de todo el mundo, disposiciones de emergencia en el procedimiento parlamentario, técnicas innovadoras para conectarse con la ciudadanía y acciones legislativas sobre paquetes de ayuda urgente para las comunidades necesitadas.

Es crítico que las y los legisladores continúen haciendo esfuerzos para conectarse con la ciudadanía bajo el contexto Covid-19, especialmente a través de medios accesibles donde sea posible que legisladoras y legisladores sigan conscientes de las necesidades de los constituyentes y la comunidad, y ellos, a su vez, tengan medios para expresar sus preocupaciones y prioridades.

Los parlamentos y las legislaturas de todo el mundo han lidiado con el cambio a las operaciones virtuales desde el comienzo de la pandemia de Covid-19 y América Latina no escapa de esta situación. Es por esto que en

el marco de los programas que NDI desarrolla para promover la transparencia y la apertura legislativa en la región, se han facilitado intercambios bilaterales entre varios congresos, por ejemplo, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras y México. Adicionalmente, el NDI, el Centro de Innovación de la Unión Interparlamentaria (UIP) en el parlamento y el congreso chileno organizaron un seminario virtual para el personal legislativo de nueve países para permitir que estos aprendan unos de otros mientras continúan adaptándose digitalmente. En el mismo, representantes de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Chile, República Dominicana, Ecuador, México y Paraguay compartieron las formas en que sus legislaturas estaban actualizando los sistemas de votación electrónica, las sesiones plenarias virtuales, las firmas electrónicas y más.

5. Lecciones aprendidas para el fortalecimiento del modelo de parlamento abierto

El trabajo desarrollado en los últimos años, apoyando esfuerzos regionales y nacionales para la implementación del enfoque de parlamento abierto, ha permitido a NDI identificar estrategias y acciones claves para contribuir con la consolidación de los esfuerzos nacionales:

- La necesaria capacitación sobre el tema. A pesar del avance en las discusiones nacionales y regionales, seguimos encontrando a congresistas y personal legislativo que visualiza el enfoque de parlamento abierto como la realización de eventos públicos y no como un paradigma transformador de las estructuras, normas, prácticas y cultura del cuerpo legislativo. Habitualmente el personal legislativo presenta una alta renovación por lo cual se hace necesario mantener espacios de formación y sensibilización permanente que permitan dar continuidad a los avances logrados.
- La sensibilización sobre lo central del enfoque. Hemos visto que en algunos congresos se ha vuelto moda utilizar el término parlamento abierto, lo que hace que se entienda como “un tema nuevo a incorporar”, visión equivocada sobre lo que se busca promover. Se hace necesario entonces dar continuidad a las acciones de sensibilización para que quienes integran los congresos asuman el enfoque de parlamento abierto como un fundamento indispensable para el trabajo legislativo de calidad y no solo como elemento adicional del discurso político.
- Reforzar la idea de la cocreación. Avanzar en el desarrollo de planes de acción o lineamientos internos en materia de parlamento abierto con la participación solo de unos cuantos académicos o de una o dos organizaciones —o peor aún, sin ninguna participación ciudadana o discusión pública al respecto— solo refuerza la ya desgastada

percepción de la ciudadanía de que los congresos deciden sin consultarles o pedir su opinión. Es por ello que resulta clave promover y reforzar el principio de cocreación entre legislativo, la sociedad civil, la academia, el sector privado y otros grupos de interés para la definición y seguimiento de las acciones en materia de parlamento abierto.

- Dotar de herramientas y metodologías prácticas. Muchos congresos han establecido cambios internos para adaptar sus estructuras, normas y prácticas al modelo de parlamento abierto. Sin embargo, encontramos que no siempre queda claro el cómo, con qué tipo de metodologías o herramientas pueden —tanto congresistas como personal legislativo— empezar a implementar dichos cambios. Por ello es clave el apoyo, capacitación y acompañamiento a quienes integran el cuerpo legislativo para estos procesos, apoyo que puede venir del sector académico, de las organizaciones civiles o incluso de organismos internacionales.

6. Referencias

- Directorio Legislativo. (2019). *Guía del Legislador Transparente*.
- Instituto Nacional Demócrata, Sunlight Foundation y Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. (2012). *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*.
- ParlAmericas. (2016). *Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa*.
- ParlAmericas. (2019). *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto*.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*.
- Seminario Providad y transparencia. (2012). *Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos*. Chile. <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>