

15. Fortaleciendo la apertura legislativa: experiencias y lecciones aprendidas en las Américas y el Caribe

Natalí Casanova*

1. Introducción

El avance de la apertura legislativa en las Américas y el Caribe se ha reflejado tanto en los planes de acción de parlamento abierto, como en los compromisos e iniciativas que los poderes legislativos implementan con la finalidad de aumentar la confianza ciudadana hacia sus instituciones. El desarrollo de este paradigma se ha nutrido a partir de los procesos de modernización del Estado que ya se habían conducido con anterioridad alrededor del mundo y el auge de las tendencias internacionales que colocan al ciudadano, no solo en el centro de las políticas públicas, sino como un socio que participa tanto en el diseño e implementación de las mismas.

Abogar por parlamentos abiertos en la actualidad significa también apostar por una democracia saludable que permita la continuidad del poder legislativo en un contexto de bajos niveles de confianza y crisis producto de la actual pandemia Covid-19.

Utilizando como referencia los planes de acción y los acuerdos presentados por parlamentos de la región ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), así como los compromisos que han sido expuestos por delegaciones parlamentarias en los encuentros anuales de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, se examinarán las acciones contenidas en estos compromisos considerando los temas que abordan para tener un panorama general que nos permita realizar un análisis de las experiencias y lecciones aprendidas por los poderes legislativos durante estos procesos.

2. Parlamento abierto: definiciones y conceptos clave

Para explicar qué es parlamento abierto y sus aspectos clave, resulta imprescindible realizar un breve recuento sobre los conceptos de innovación pública, gobierno electrónico y gobierno abierto, teniendo en cuenta la creación y avances de OGP.

Innovación pública

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (OCDE, 2017a: 2; y 2017b: 14) la innovación en el gobierno se enfoca, principalmente, en emplear nuevas formas o perspectivas que permitan impactar la vida de las personas generando valor público por me-

* Responsable senior del Programa de Parlamento Abierto en ParlAmericas.

dio de enfoques de diseño de políticas abiertas con el objetivo de suplir sus respectivas demandas y necesidades, así como mejorar la manera como se suministran los servicios públicos. Lo anterior implica una gobernanza colaborativa entre las y los ciudadanos, funcionarios públicos y sector privado para lograr dicho objetivo (Mariñez Navarro, 2017: 7).

Gobierno electrónico y gobierno abierto

En esa línea, gobierno abierto se vincula más a una nueva filosofía política que redefina la manera en cómo los gobiernos operan considerando la transparencia, la participación y colaboración (Ramírez-Alujas, 2010: 110 y 111; Calderón y Lorenzo, 2010: 51), así como el aprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) e internet. Gobierno electrónico, por su parte, hace referencia más concretamente a la aplicación de las TIC a la gestión y administración pública para aumentar la eficiencia, transparencia y participación ciudadana (Organización de Estados Americanos, s.f.).

Si bien ambos conceptos han ido evolucionando con el tiempo, lo cierto es que actualmente gobierno abierto es la definición más usada que encaja, además, con las nuevas tendencias de gestión pública enfocadas en la co-producción de políticas públicas. Esto, sumado a la creación de OGP, plataforma internacional lanzada en 2011 e impulsada por los gobiernos de Brasil, Estados Unidos, Indonesia, Filipinas, México, Noruega, Sudáfrica y Reino Unido, que terminó consagrando el uso de este término y su expansión en más de 70 países que actualmente conforman esta Alianza.

Alianza para el gobierno abierto

Con el objetivo de promover una gobernanza incluyente, que rinda cuentas y responda a las necesidades de los ciudadanos, OGP es conformada tanto por gobiernos como organizaciones de la sociedad civil que cocrean planes de acción bianuales con compromisos que abordan diferentes temas en línea con la Declaración de Gobierno Abierto que los países deben firmar para ser parte de OGP. Cada plan se adapta al contexto local permitiendo que los gobiernos y la ciudadanía definan las prioridades de este plan. Para ello se establece un mecanismo de diálogo permanente con la sociedad civil para garantizar su colaboración activa⁶⁰ durante todo el proceso, desde

60 OGP ha establecido estándares de participación y cocreación con las organizaciones de la sociedad civil que van desde requisitos básicos que todos los países parte de OGP deben cumplir, hasta medidas avanzadas para garantizar el involucramiento activo de la ciudadanía durante la elaboración, implementación y evaluación de los planes de acción. La cocreación está en el núcleo de todas las reformas e iniciativas de gobierno abierto: la relevancia de estos esfuerzos no solo radica en el resultado, sino también en el especial énfasis que se otorga al proceso que permite arribar a los compromisos que finalmente son incluidos en los planes de acción. Para más información, acceder a los estándares de participación y cocreación de OGP en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>

la cocreación, pasando por la contribución durante la implementación, hasta el proceso de monitoreo y evaluación de los planes. Este modelo permite que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía tengan un rol en la definición y supervisión de sus respectivos gobiernos (OGP, s.f.). En los últimos años no solo se ha incrementado el número de países que forman parte de la Alianza, sino que también se sumaron otros actores de trascendencia dentro del sistema político, incluyendo a gobiernos subnacionales, poderes judiciales y parlamentos nacionales.

Parlamento abierto

Parlamento abierto —o también llamado apertura legislativa es un concepto viviente que se ha ido adaptando y seguirá evolucionando según los nuevos contextos y desafíos que surjan. Desde los ochenta, con el uso estratégico de las TIC e internet para mejorar procesos internos, pasando por la digitalización de la información, generación de base de datos, creación de páginas web, uso de foros de discusión y blogs, hasta la irrupción de redes sociales en la primera mitad de la década del 2000, los poderes legislativos han ido incorporando y adaptando herramientas y procesos enmarcados dentro de los avances en favor de su modernización y, con ello, establecieron canales para el acceso a la información y a la participación de la ciudadanía. Según Eva Campos Domínguez (Rubio, 2014: 35-36), estas transformaciones se pueden clasificar en tres etapas: parlamento electrónico, parlamento digital y parlamento abierto, la última de ellas centrada no solo en cambios a nivel técnico sino, más bien, a nivel político donde la ciudadanía contribuye y también participa en el proceso de toma de decisiones.

Organizaciones internacionales de la sociedad civil promotoras de la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria⁶¹ han apuntado en resaltar que la apertura legislativa se caracteriza por otorgar máxima publicidad y acceso a la información del parlamento, tanto la administrativa como la del proceso legislativo, provista en formatos sencillos, amigables y que permitan su reutilización, facilitando así la participación de la ciudadanía en los proyectos de ley y promoviendo legislación de gobierno abierto (Transparencia Mexicana, 2013).

A estos aportes se les suman los esfuerzos que legisladoras y legisladores de Latinoamérica estaban realizando en años similares y que se expre-

⁶¹ La Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria fue adoptada en 2012 por más de 140 organizaciones provenientes de más de 75 países y fue creada por una iniciativa colaborativa entre el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés), la Fundación Sunlight (Sunlight Foundation) y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL). El documento contiene 44 acciones que organizaciones de la sociedad civil buscan promover, organizadas en cuatro secciones: 1) promoción de una cultura de transparencia; 2) transparentar la información parlamentaria; 3) facilitar el acceso a la información parlamentaria y 4) permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

saron en la firma de la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.⁶² Esta Declaración dio a lugar a la formación del Legislative Openness Working Group cuya labor sería continuada por la Red de Transparencia Parlamentaria (OPeN),⁶³ y la instauración de una red parlamentaria regional que, desde 2015, forma parte de la estructura de gobernanza de ParlAmericas erigiéndose como la Red de Parlamento Abierto (RPA). En su primer encuentro anual en 2016, esta Red aprobó una hoja de ruta hacia la apertura legislativa, iniciativa co-creada entre las y los legisladores y representantes de sociedad civil en las Américas y el Caribe, donde se presentó la definición de parlamento abierto que actualmente es utilizada por los poderes legislativos del hemisferio: “nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria” (ParlAmericas, 2016: 27).

La importancia de parlamento abierto radica en su contribución a la labor y funciones de los poderes legislativos de manera que puedan servir y representar mejor a la ciudadanía, teniendo en cuenta sus necesidades, ideas y haciéndoles partícipes de sus decisiones por medio de la cocreación lo que, a su vez, está en línea con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030.

Pilares de la apertura legislativa y otros conceptos importantes

El concepto de parlamento abierto destaca cuatro pilares, a saber: (ParlAmericas, s.f.)

- Transparencia y acceso a la información pública: derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información de interés público a través de mecanismos para su divulgación confiable en conformidad con las solicitudes de dicha información.
- Rendición de cuentas: deber de toda funcionaria (o) público de explicar, justificar, fundamentar y comunicar las decisiones y acciones que toma sobre recursos públicos.

62 Para acceder a más información sobre la Declaración de Santiago, revisar el siguiente enlace: <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Declaracion%20de%20Santiago.pdf>

63 La Red de Transparencia Parlamentaria (OPeN, por sus siglas en inglés) es un consorcio de organizaciones internacionales que abogan y promueven la apertura legislativa en el mundo. Actualmente se encuentra compuesta por la Fundación Directorio Legislativo, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, Instituto Nacional Demócrata, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, ParlAmericas y la Fundación Westminster por la Democracia. Estas organizaciones se coordinan estrechamente con la Unidad de Apoyo de OGP para, además, contribuir con el avance del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 de la Agenda 2030. Para más información, acceder al siguiente enlace: <https://www.openparliamentnetwork.org/what-we-do>.

- Participación ciudadana: involucramiento activo de los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas.
- Ética y probidad: las más elevadas normas de integridad que las personas deben cumplir mientras se desempeñan como servidores públicos.

Dentro de cada uno de estos pilares también existen otros conceptos relacionados y aspectos clave imprescindibles para abordarlos. En el pilar de transparencia y acceso a la información destacan las leyes, políticas y mecanismos en línea con la transparencia pasiva, activa y proactiva⁶⁴ sobre la información administrativa, proceso legislativo y datos sobre las y los miembros del parlamento; los datos abiertos que brinde información estandarizada, reusable y gratuita; la gestión de documentos y archivos públicos; la comunicación de la labor parlamentaria y mecanismos que aborden la desinformación; oficinas u órganos que garanticen el cumplimiento de las leyes o políticas de acceso a la información al interior del parlamento, entre otros.

En cuanto a la rendición de cuentas, destacan tanto mecanismos que contribuyan con la labor de control político del parlamento, como transparencia presupuestaria, herramientas y oficinas de apoyo durante el debate y aprobación de la ley general de presupuesto y la rendición de cuentas que el poder legislativo realiza ante la ciudadanía sobre su propia gestión administrativa y política, incluyendo además la apertura de su presupuesto, informes de oficinas a nivel institucional, de órganos decisorios (como comisiones y presidencia), así como de cada legislador y legisladora.

Sobre participación ciudadana, es importante incluir leyes, políticas y programas que comuniquen las oportunidades de involucramiento ciudadano y su funcionamiento, así como que establezcan nuevos espacios de colaboración entre el parlamento y la ciudadanía, consultas y audiencias públicas tanto presenciales como en línea, oficinas o tiempos destinados a la labor en las circunscripciones de cada legisladora y legislador, programas de educación y herramientas para el aprendizaje sobre la labor parlamentaria, proyectos e iniciativas que procuren el involucramiento activo de las y los jóvenes en el proceso legislativo (como parlamentos juveniles) y legislación y mecanismos de protección del denunciante ante información compartida por la ciudadanía ante el parlamento.

64 De acuerdo con lo recogido en la hoja de ruta hacia la apertura legislativa, la transparencia pasiva está más enfocada en las respuestas a las solicitudes de información, mientras que la transparencia activa relacionada con la publicación de información en línea con la ley o disposiciones de carácter nacional a través de las páginas web. Por su parte, la transparencia proactiva se centra en las actividades e iniciativas que promuevan el uso y reutilización de los datos públicos compartidos.

Finalmente, sobre ética y probidad resulta fundamental destacar los códigos de ética para los parlamentarios y funcionarios del parlamento, regulaciones sobre conflictos de intereses y declaraciones de patrimonio, leyes relacionadas con la gestión de intereses o *lobby*, registro de lobistas y de reuniones celebradas por las y los legisladores y funcionarios, comisiones de ética y oficinas técnicas que apoyen en los casos dentro de estas comisiones, entre otros.

3. Experiencias de los poderes legislativos y lecciones aprendidas

De la misma forma como los países que son parte de OGP avanzan en planes de acción, los poderes legislativos en el mundo han elaborado e implementado planes, compromisos e iniciativas atendiendo a los principios de gobierno y parlamento abierto. Particularmente en América y el Caribe, los parlamentos han ido consolidando experiencias desde 2014 lo que se ve reflejado en el aumento del porcentaje promedio del Índice de Transparencia Legislativa para la región pasando de 44.49 por ciento en 2014 a 58.93 por ciento en 2018 (Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa: 2014 y 2018). }

Planes de acción y sus fases

Dada las diferentes naturalezas, estructura y funcionamiento de los gobiernos con respecto de los parlamentos, ha resultado importante adaptar los lineamientos y formas de trabajo de manera que los parlamentos puedan implementarlos. Por ello, ParlAmericas y OPeN han intentado realizar esto por medio de reuniones de cocreación donde tanto los legisladores, funcionarios de parlamentos y representantes de sociedad civil han contribuido con una guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto,⁶⁵ documento aún en progreso y en línea con la política de participación parlamentaria de OGP aprobada en 2017.⁶⁶

Dentro de la misma, se destaca que un plan de acción⁶⁷ 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

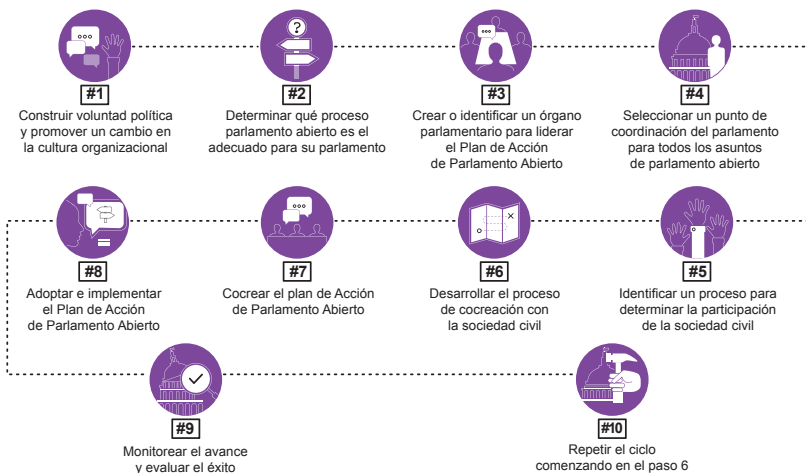
65 Para más información, acceder al resumen ejecutivo de la guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto en el siguiente enlace: http://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf

66 De acuerdo con esta política, los parlamentos pueden contribuir en los procesos de la OGP de sus respectivos países o bien presentando compromisos al plan de acción que su país remitirá a OGP o crear un plan de acción de parlamento abierto de forma independiente que, luego sería incluido como anexo o capítulo del plan de acción del gobierno. Para más información, revisar la política de participación parlamentaria (2017) en el siguiente enlace: <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2017/09/LegislativeEngagementPolicy2017.pdf>

67 Cabe destacar que los parlamentos también pueden avanzar en la apertura legislativa por medio de otras iniciativas que no necesariamente involucren la creación de planes de acción.

con la sociedad civil” (ParlAmericas 2019: 3). Al igual que los planes desarrollados por los gobiernos, la cocreación es parte del núcleo de los mismos por medio del cual se identifican sus prioridades entre los legisladores, funcionarios del parlamento y representantes de la sociedad civil y ciudadanía en general lo que, luego, conlleva a la redacción de compromisos que serán incluidos en el plan de acción. En este proceso se pueden destacar las siguientes fases:

Gráfico 1: Principales pasos para desarrollar un plan de acción de parlamento abierto



Fuente: informe, reunión de cocreación: guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto. ParlAmericas (2018).

Desde el lanzamiento del primer plan de acción de parlamento abierto en el mundo realizado en 2014 por Chile hasta la actualidad, existen más de 10 países que han presentado estos planes, de los cuales cinco son de Latinoamérica que, aparte de Chile, incluyen los poderes legislativos de Costa Rica, Colombia, Guatemala y Paraguay. Asimismo, los parlamentos de Argentina y Ecuador están en el proceso de desarrollar su plan de acción. Por otro lado, existen también países en la región que han incluido compromisos de parlamento abierto en sus planes en el marco de OGP, como Brasil y Panamá, y otros parlamentos que también han presentado compromisos durante los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas,⁶⁸ como Canadá, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago, República Dominicana y Venezuela.

68 Los compromisos presentados durante los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas son realizados por las delegaciones parlamentarias que, antes de su participación en el encuentro, remiten a ParlAmericas su intención presentar compromisos e información del mismo. Posteriormente, ParlAmericas se comunica con los poderes legislativos para actualizar los datos de estas iniciativas y, por su parte, las delegaciones parlamentarias se comprometen a implementarlos y exponer sus avances en el siguiente encuentro anual.

Sistematización de compromisos según temas abordados

Antes de presentar las lecciones que han aprendido los poderes legislativos, es importante conocer el panorama general de los compromisos dentro de los planes de acción de parlamento abierto y los temas que abordan. Para ello utilizaremos la información provista en la Herramienta de Compromisos de Parlamento Abierto de ParlAmericas.⁶⁹

Como se muestra en la tabla 1, el total de compromisos asciende a 97, de los cuales más de la mitad corresponden al pilar de transparencia y participación ciudadana que representa 56.3 por ciento, seguido de la categoría de planificación estratégica (16.5 por ciento) y de los pilares de rendición de cuentas y ética y probidad (10.7 por ciento cada uno).

Tabla 1: Compromisos de parlamento abierto en las Américas y el Caribe

Pais	Compromisos	Planes de acción / encuentros anuales de la RPA	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Ética y probidad	Planificación estratégica
Argentina	4	4to. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021	-	-	-	-	1
		4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	1	-	1
		3er. Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2017-2019	1	-	-	-	-
Brasil	2	4to. Plan de Acción Nacional 2018-2020	1	-	-	-	-
		3er. Plan de Acción Nacional 2016-2018	-	-	-	-	1
Canadá	1	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	-	1
Chile	13	4to. Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020	-	2	1	-	-
		Plan de acción por un parlamento abierto 2017-2018	2	-	3	-	1
		Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2016-2018	-	-	1	-	-
		Plan de acción por un parlamento abierto 2014-2016	1	-	-	1	1

⁶⁹ Esta herramienta fue establecida para poder visualizar, comparar, descargar y realizar seguimiento al avance que llevan a cabo los parlamentos en el cumplimiento de sus compromisos en favor de la apertura legislativa utilizando un modelo de semáforo que indica el nivel de progreso. La información es obtenida a partir de los informes de evaluación elaborados por el Mecanismo de Revisión Independiente de OGP y los datos proporcionados por los parlamentos miembro de ParlAmericas. La última actualización fue realizada en julio de 2020. En el siguiente enlace se puede encontrar más información al respecto: [http://parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx/?/](http://parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx?/)

EL CONGRESO MEXICANO Y EL PARLAMENTO ABIERTO



País	Compromisos	Planes de acción / encuentros anuales de la RPA	Transparencia y acceso a la información	Rendición de cuentas	Participación ciudadana	Ética y probidad	Planificación estratégica
Colombia	31	4to. Plan de Acción por un Congreso Abierto y transparente 2019-2020	2	1	1	1	-
		3er. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2018-2019	1	1	1	2	-
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	1	-	-	-
		2do. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2017-2018	4	1	2	2	-
		1er. Plan de Acción por un Congreso Abierto y Transparente 2016-2017	4	2	2	2	1
Costa Rica	9	Plan de Acción de la Alianza por un gobierno abierto 2017-2019	-	-	-	-	1
		2do. Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2017	1	1	1	-	2
		1er. Plan de Acción para la Apertura Legislativa 2015-2016	1	-	1	-	1
Ecuador	2	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	-	1
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	-	-	-	1
Guatemala	5	Primer Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2017	2	1	1	-	1
Panamá	3	2º Plan de Acción Nacional 2015-2017	1	-	2	-	-
Paraguay	10	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	-	1	-
		4to. Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020	2	-	1	1	-
		1er. Plan de acción por un parlamento abierto 2016-2018	1	-	3	1	-
República Dominicana	2	3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	-	-	1	-	1
Santa Lucía	1	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	-	-	1	-	-
Surinam	9	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	1	-	2	-	-
		3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	2	-	2	-	2
Trinidad y Tobago	3	4to. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2019	1	1	1	-	-
Venezuela	2	3er. Encuentro de la RPA de ParlAmericas 2018	1	-	1	-	-
Totales	97		29	11	29	11	17

Fuente: Herramienta de compromisos de parlamento abierto de ParlAmericas, planes de acción de parlamento abierto e informes de reuniones de los encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas. Elaboración propia.

Dentro de la categoría de transparencia y acceso a la información destacan iniciativas vinculadas a la publicación de información, incluyendo portales y conjuntos de datos abiertos como es el caso de Argentina (Portal de Datos Abiertos de la Cámara de Diputados y publicación de datos del Senado en datos abiertos) y Paraguay (conjunto de datos abiertos); herramientas tecnológicas como las aplicaciones móviles desarrolladas por Ecuador (Asamblea Nacional), Colombia (MiSenado) y Surinam (De Nationale Assemblée); la actualización de páginas web y el establecimiento de mecanismos para un mayor acceso de datos tanto de las comisiones y audiencias públicas como de las y los legisladores a nivel individual y funcionarios como se aprecia en Costa Rica (protocolo de acceso a la información), Guatemala (actualización de hojas de vida de las y los diputados y asesores), Paraguay (transmisión en tiempo real del desarrollo de audiencias públicas) y Trinidad y Tobago (información de comisiones con acceso al público).

En el pilar de rendición de cuentas resalta un especial interés en compromisos relacionados con dotar al parlamento con capacidades durante el debate de presupuesto nacional como ha ocurrido en Chile y Colombia (implementación de una oficina de asistencia técnica presupuestaria del Congreso), así como garantizar acceso del público a las sesiones de las comisiones que examinan esta materia como es el caso de Panamá y Paraguay (reuniones abiertas al público y transmitida en vivo en la Comisión de Presupuesto). También existen compromisos enfocados a la rendición de cuentas tanto a nivel institucional como a nivel de los parlamentarios como en Paraguay (plataforma Congreso2030py para el seguimiento legislativo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible).

En la categoría de participación ciudadana se aprecian la implementación de mecanismos que facilitan el involucramiento de los ciudadanos como sucede en Argentina (Portal de Leyes Abiertas), Chile (Congreso Virtual y reglamento de participación ciudadana) y Trinidad y Tobago (encuestas en línea para aportes ciudadanos). Asimismo, otro grupo de compromisos están centrados en concientizar y brindar recursos para el aprendizaje del proceso legislativo a la ciudadanía como es el caso de Costa Rica (manual de orientación con lenguaje sencillo sobre el proceso legislativo), Guatemala (materiales interactivos sobre el funcionamiento del parlamento) y Surinam (juegos de mesa educacionales para jóvenes).

En ética y probidad destacan esfuerzos dedicados a fortalecer una cultura de ética al interior del parlamento, así como marcos normativos que regulen la gestión de intereses, como sucede en Chile (Unidad de apoyo interno para las declaraciones patrimoniales y de intereses, y reglamentos sobre el *lobby* en cada cámara) y Paraguay (proyecto de ley para establecer código de ética para las y los senadores).

Finalmente, pero no menos importante, dentro de planificación estratégica podemos encontrar compromisos vinculados a la formación e intercambio entre pares para el desarrollo capacidades necesarias para el avance de la agenda en favor de la apertura legislativa como es el caso de Brasil (repositorio de parlamento abierto con guías, capacitaciones y herramientas), Costa Rica (talleres para los funcionarios del parlamento), Guatemala (programa de capacitación permanente sobre principios y prácticas de gobierno y congreso abierto) y Paraguay (participación en foros nacionales e internacionales). De igual manera resaltan iniciativas que fortalecen la estructura institucional y contribuyen con la implementación de parlamento abierto como ha sucedido en Argentina (Plan de Acción de Congreso Abierto), Costa Rica (Política Institucional de Parlamento Abierto), Ecuador (creación del grupo parlamentario de parlamento abierto) y Surinam (establecimiento de una comisión para el fortalecimiento institucional).

Lecciones aprendidas

Tras todos estos esfuerzos de los parlamentos en la región, han quedado diferentes aprendizajes a tomar en cuenta tanto para futuros planes como para otros poderes legislativos que deseen iniciar este tipo de iniciativas.

Teniendo en consideración la primera fase para el desarrollo de planes de acción, la construcción de voluntad política, uno de los principales factores de éxito ha sido la posibilidad de que los legisladores hayan podido participar tanto en diálogos interparlamentarios a nivel internacional (encuentros anuales de la RPA de ParlAmericas, Cumbres Globales de OGP, reuniones de la Unión Interparlamentaria, entre otros) o actividades de gobierno abierto a nivel nacional, donde han tenido acceso a otras experiencias del hemisferio y de instituciones dentro de sus países a fin de conocer más esta agenda. Fue fundamental la creación de redes informales multipartidarias sobre el tema como pasó en Argentina y Chile, y el acompañamiento constante de organizaciones con prestigio y apartidistas como sucedió en Colombia, Ecuador, Guatemala y Paraguay, así como el involucramiento de legisladores con altos cargos y reconocimiento entre sus pares al interior de sus parlamentos, especialmente los casos de Colombia, Costa Rica, Guatemala y Ecuador donde miembros de vicepresidencias y/o presidencias han estado liderando los procesos de parlamento abierto.

La voluntad política es imprescindible y resulta fundamental que sea sostenida durante todo el proceso, desde la elaboración hasta la publicación y entrega del plan de acción, incluyendo su implementación y avances, así como para garantizar la sostenibilidad de estas iniciativas durante la transición de liderazgos políticos dentro de los ciclos electorales. Para ello, países como Chile, Ecuador y Paraguay establecieron un espacio perma-

nente para garantizar una visión compartida por todo el espectro político del parlamento sobre el tema. En el caso de Chile, el Grupo Bicameral de Transparencia, que tiene representación multipartidaria y de ambas cámaras del Congreso Nacional, fue el órgano que ha liderado todos los procesos necesarios para sus tres planes de acción. De la misma forma, en Paraguay se estableció una comisión bicameral de parlamento abierto. Hitos importantes en la experiencia de Paraguay fueron la aprobación de una ley de acceso a la información obtenida en 2014 y el hecho de fungir como anfitrión de la primera reunión de la RPA de ParlAmericas en 2016. Finalmente, para el caso de Ecuador, que si bien aún está en el proceso de aprobación de su plan de acción, ha sido clave la creación del grupo de parlamento abierto el cual congrega a representantes de todas las fuerzas políticas de la Asamblea Nacional para el desarrollo de su plan. Teniendo presente estas experiencias, Costa Rica estableció en su Política Institucional de Parlamento Abierto⁷⁰ la creación de la Comisión Institucional de Parlamento Abierto integrada por las y los diputados de diferentes fracciones políticas, y funcionarios del parlamento, la cual también estaría compuesta por organizaciones de la sociedad civil.

Otro factor muy importante también ha sido el acompañamiento y apuesta por los temas de parlamento abierto por parte de funcionarios clave: la experiencia que ejemplifica esto es Brasil y sus intentos, desde hace varios años, por innovar y modernizar la labor parlamentaria. En 2013 se estableció el Laboratorio Hacker dentro de la Cámara de los Diputados tras un *hackathon* sobre transparencia parlamentaria, donde los diputados pudieron experimentar en primera mano los beneficios de contar con un espacio donde confluyan desarrolladoras (es) y legisladores (as) para la creación de mejores y más dinámicas formas de presentar la información legislativa. Detrás de esta iniciativa ha estado un grupo de funcionarios que han empujado los temas de innovación que están ligados, a su vez, con iniciativas de parlamento abierto. Involucrar a las y los funcionarios desde el inicio de los procesos de parlamento abierto es esencial para garantizar la efectiva implementación y sostenibilidad de las iniciativas que se desprendan de los planes de acción. De hecho, ha sido esencial hacer partícipe de estas iniciativas a funcionarios de carrera y de alto rango de los parlamentos como ha sido el caso de Chile (prosecretario de la Cámara de Diputadas y Diputados) y Paraguay (directora general de Fortalecimiento Legislativo y Cooperación Externa de la Cámara de Senadores de Para-

70 En aras de garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos emprendidos en favor de la apertura legislativa tras los ciclos electorales y cambios políticos al interior del parlamento, ParlAmericas y la Fundación Directorio Legislativo realizaron una reunión en Costa Rica a inicios de 2019 para contribuir con el desarrollo de la Política Institucional de Parlamento Abierto. Más información, acceder al siguiente enlace: <http://parlAmericas.org/es/open-parliament/our-work-opn/2019.aspx>

guay). Confirmando lo anterior, una diputada compartió en una reunión de ParlAmericas (ParlAmericas 2017: 5) que:

Había una resistencia no solo de las y los diputados, sino también de desde la cultura organizacional (del parlamento). Las y los jefes (de departamentos administrativos de la asamblea) no querían involucrarse en el tema. Nosotros no íbamos a lograr mucho si queríamos hacerlo institucional y sostenible. Entonces, dentro del primer plan de acción lo que hicimos fue invertir en la capacitación y en el convencimiento (de los temas de parlamento abierto) con ellos.

Por otro lado, las organizaciones de la sociedad civil locales han jugado un papel muy relevante durante todas las fases de los planes de acción, especialmente en la cocreación, su labor previa en temas vinculados a la transparencia y lucha contra la corrupción ha redundado en conocimientos profundos y técnicos sobre los temas relacionados con la apertura legislativa. Este aporte y contribución en la agenda ha permitido el desarrollo de compromisos con el potencial de generar valor público. Durante esta fase es importante seguir con los lineamientos de OGP respecto a la cocreación de manera tal que se pueda establecer una atmósfera de confianza entre los representantes de estas organizaciones y del parlamento, así como una metodología y reglas claras al inicio sobre la participación de estos actores y la inclusión de sus aportes en este proceso. Asimismo, no debemos olvidar sus capacidades de incidencia para difundir, colocar o mantener en la agenda pública diferentes asuntos. Para ello, una estrategia que contribuyó con lo anterior, así como su participación continua en el proceso, fue la conformación de alianzas que funjan como la contraparte de las y los representantes del parlamento. Por ejemplo, en Costa Rica y Guatemala se establecieron la Alianza para la Asamblea Abierta (AAA) y la Alianza para un Congreso Abierto Guatemala (ACAG), respectivamente, para empujar la agenda y generar espacios que aboguen por la apertura legislativa. En el caso de Costa Rica, la AAA realizó un seminario internacional que culminó con un acuerdo de todas las fracciones para avanzar la agenda de parlamento abierto. En el caso de Guatemala, la ACAG tras una audiencia con presidencia y reuniones de trabajo, inició sesiones de cocreación para la elaboración del plan.

Estas organizaciones de la sociedad civil son un aliado clave en el desarrollo de planes de acción, no obstante, es importante también poder expandir el universo organizaciones que participan en estos procesos para tener más representatividad, como ha sido el caso en Chile, Ecuador y Paraguay que han realizado reuniones fuera de la capital.

Finalmente, y no menos relevante, tenemos que resaltar el rol de las organizaciones internacionales con oficinas locales en los países como NDI, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Counterpart Internatio-

nal, como otras organizaciones que contribuyen a nivel local como ParLAméricas, que no solo gozan de prestigio que contribuye con la confianza en el proceso sino que, además, cuentan con recursos necesarios para apoyar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en estas iniciativas, realizar reuniones interparlamentarias incluyendo la experticia de funcionarios y políticos de otros países y brindar apoyo técnico importante a estas iniciativas.

4. Reflexiones finales

El parlamento abierto vino para quedarse y avanzar con esta agenda significa también garantizar la continuidad de los poderes legislativos en un contexto de alta desconfianza y debilidades del sistema democrático que se han podido observar a raíz de la actual pandemia que enfrentamos. De hecho, su importancia justamente radica en enfrentar estos desafíos a fin de contar con mejores leyes y políticas públicas que, además, sean inclusivas y reduzcan las inequidades por medio del involucramiento activo de la sociedad en el proceso de toma de decisiones del parlamento.

En esa línea, los procesos de modernización y la apuesta por la apertura legislativa van de la mano, y los parlamentos que invierten en estos procesos terminan también facilitando una conexión más directa y dinámica con la ciudadanía y una mejora cualitativa de sus gestiones internas. No es de sorprendernos que parlamentos que habían apostado por estos aspectos sean, a su vez, los legislativos que han logrado transitar con más facilidad hacia sesiones virtuales necesarias en estos momentos de crisis como es el caso de Brasil, Chile, Ecuador y Paraguay.

Tanto los compromisos como iniciativas de parlamento abierto han sido desarrollados gracias a un juego de actores, recursos, capacidades instaladas y espacios de intercambio que han permitido posicionar a la región como líder en el avance de la apertura legislativa. Aquí tanto el liderazgo de las y los legisladores, el acompañamiento e involucramiento de las y los funcionarios y de la sociedad civil, así como la contribución técnica y de recursos de las organizaciones internacionales han sido vitales dentro de estos procesos.

Aún queda mucho por hacer, sin embargo, la actual apuesta por este movimiento y el compromiso político e internacional traducido en recursos y priorización de este tema ha conducido a establecer espacios para que la apertura legislativa vaya institucionalizándose y transforme el sistema democrático.

5. Referencias

- Calderón, C. y Sebastián, L. (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Algón Editores.
- Mariñez, F. (2017, enero-julio). “Innovación pública en América Latina: conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos”, en *Revista de Gestión Pública*. VI (1), pp. 5-18.
- OCDE. (2017a). *Embracing Innovation in Government, Global Trends*. OCDE Publishing. <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/embracing-innovation-in-government.pdf>
- OCDE. (2017b). *Fostering Innovation in the Public Sector*. OCDE Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/fostering-innovation-in-the-public-sector_9789264270879-en#page3
- OEA. (s.f.). *Organización de los Estados Americanos*. <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BABlicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno/tabid/811/Default.aspx>
- OGP. (s.f.). *Alianza para el Gobierno Abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/about/approach/>
- ParlAmericas. (s.f.). *Parlamento abierto*. <http://parlamericas.org/es/open-parliament/about-opn.aspx>
- ParlAmericas. (2019). *Guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto* (resumen ejecutivo). http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- ParlAmericas. (2018). *Reunión de cocreación: Guía para desarrollar planes de acción de parlamento abierto* (informe). http://parlamericas.org/uploads/documents/OPN2018_Chile_Cocreation_SPA.pdf
- ParlAmericas. (2017). *El rol del parlamento en la Alianza para el Gobierno Abierto* (informe). http://parlamericas.org/uploads/documents/Informe_OGP_Argentina_SPA.pdf
- ParlAmericas. (2016). *Hoja de ruta hacia la transparencia legislativa*. <http://parlamericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>
- Ramírez-Alujas, Á. (2010 julio-diciembre). “Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea”, en *Revista Buen Gobierno*. 9, pp. 93-133.
- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2014). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*.

- Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2018). *Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa*.
- Rubio, R. (Ed.). (2014). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados. http://www.congreso.es/estudios_doc/parlamentos_abiertos.pdf
- Transparencia Mexicana. (2013). *Parlamento abierto: una nueva relación con la ciudadanía*. <https://www.tm.org.mx/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>