

ISSA LUNA PLA Y KHEMVIRO PUENTE MARTÍNEZ, *Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México, 2021, 118 pp.

ADELA BEATRIZ SANTOS DOMÍNGUEZ
Universidad Nacional Autónoma de México
adela.santos12@gmail.com

Durante la última década, el término de gobierno abierto ha inundado las discusiones en torno a una nueva gestión pública confinada al acercamiento con la ciudadanía. Esta práctica ha sido impulsada por la crisis de desconfianza y legitimidad que atraviesan las instituciones públicas, sobre todo en países con problemas de corrupción estructural y bajos niveles de gobernanza y gobernabilidad, como una estrategia para tender puentes entre el gobierno y sus gobernados.

En el nivel legislativo, las acciones encaminadas a generar una mayor interacción con la ciudadanía, que promueven espacios de participación y generan un mayor compromiso con la transparencia y el uso de las tecnologías para acercar la actividad parlamentaria a los representados, han sido denominadas Parlamento abierto.

En este libro, escrito por los académicos Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez, en el marco del Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto en el Senado de la República Congresos Estatales 2018, que fue publicado en septiembre de 2021 por la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, los autores nos presentan de manera amena y comprensible el modelo de Parlamento abierto (PA), y analizan para cada una de sus cuatro dimensiones (transparencia; participación ciudadana; uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales; e integridad y responsabilidad parlamentarias) las acciones en 12 congresos y parlamentos, siete latinoamericanos y cinco más en el resto del mundo.

Cabe hacer mención que la metodología de investigación seleccionada establece parámetros de asociación y disociación entre las unidades de análisis. Es decir, la muestra seleccionada ofrece un amplio margen de elementos para relacionar similitudes y diferencias para establecer un rango de reflexión en torno al propio entendimiento, así como de la aplicabilidad en cada caso, del modelo de PA. Los autores son muy claros en que su pretensión no es la de establecer una métrica o medición de los niveles de PA, pues su objetivo es mostrar la variedad de propuestas implementadas en los países seleccionados de acuerdo con sus propios diseños institucionales.

Este trabajo resulta de singular interés porque integra también las particularidades en las que se insertan las prácticas de PA, incluyendo no sólo la realidad institucional y política o su diseño normativo, sino que toma en cuenta los sistemas culturales, la idiosincrasia y hasta el propio entendimiento y comportamiento de los legisladores, facilitando con ello un contexto más amplio para la comprensión del éxito o fracaso en la implementación de estas iniciativas.

Esta obra nos ofrece la oportunidad de realizar una revisión de las prácticas internacionales con un razonamiento crítico que nos permita establecer relaciones o disociaciones con la realidad mexicana, y profundizar los parámetros de análisis desde una muestra amplia y variada de experiencias. Este aspecto podría ser la aportación más relevante del texto, pues además de acercarnos al modelo de PA de manera muy general y sin posicionar o demeritar los esfuerzos de un país u otro (estableciendo con ello marcos de comparación inalcanzables para el desarrollo de ideas y propuestas “tropicalizables”), nos permite ampliar nuestro propio aparato crítico para la construcción de nuevas ideas y soslayar los retos particulares de la sociedad en la que nos desenvolvemos.

La sencilla estructura del libro permite al lector adentrarse en la discusión prácticamente sin necesidad de tener conocimientos previos sobre el tema. El libro se divide en cuatro apartados: 1) “Desconfianza en las instituciones democráticas. ¿Crisis de representación?”; 2) “De la transparencia legis-

lativa al Parlamento abierto. Precisiones conceptuales”; 3) “Buenas prácticas de transparencia legislativa y Parlamento abierto en América Latina”; 4) “Algunas buenas prácticas de transparencia legislativa y Parlamento abierto en el resto del mundo”, y un quinto apartado en el que nos ofrecen una serie de reflexiones a modo de resumen, que puntualiza los aspectos más relevantes de la investigación.

En el primer apartado; *I. Desconfianza en las instituciones democráticas. ¿Crisis de representación?*, se pone en contexto la necesidad de introducir el modelo de PA justificado en un entorno de desconfianza institucional, con una notable crisis de representación; situación de la que se deriva el interés de incentivar la participación de los votantes en la política. Los autores particularizan el caso de México en la región Latinoamericana, realzando los principales indicadores que comprueban la necesidad de introducir este modelo en la región, superando la idea de la transparencia, y, sobre todo, dando lugar a que las acciones del Congreso tengan efecto sobre el interés de los ciudadanos, pues señalan que la idea de comunicación y/o transparencia en la actividad legislativa, aunque se consideran esfuerzos importantes (sobre todo en poner accesible la rendición de cuentas y una mayor visibilización de este órgano), no ha sido suficiente para una efectiva representación política.

En un segundo apartado, *II. De la transparencia legislativa al Parlamento abierto. Precisiones conceptuales*, tal como se indica en el título, se desarrollan las precisiones conceptuales del modelo de PA. De forma detallada los autores nos adentran en cada uno de los cuatro pilares o dimensiones en los que se fundamentan las acciones que promueve el PA: 1) transparencia; 2) participación ciudadana; 3) uso de nuevas tecnologías y plataformas digitales, y 4) integridad y responsabilidad parlamentarias. Comprender los elementos de cada una de estas dimensiones nos prepara para los siguientes apartados en el que se analizan las 12 experiencias seleccionadas para mostrarnos las prácticas asociadas con una o más dimensiones del modelo.

Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú fueron los países de América Latina seleccionados para esta obra, y se les examina uno por uno en el tercer capítulo. A lo largo de estas páginas, los autores no sólo nos hablan de las iniciativas que han llevado a cabo estos países, sino que nos guían hasta los propios portales y, sin necesidad de buscar en la red, nos ofrecen una serie de capturas de pantalla en cada caso, para que podamos visualizar la plataforma, la forma en que está organizada la información e incluso nos detallan la forma de acceder, los requisitos en caso de que los haya, así como los formatos en que manejan sus datos abiertos especificando aquellos que son de descarga.

Entre los hallazgos que dilucidan en estas líneas, podemos observar que a pesar de que existe un gran avance en el diseño de herramientas (hay incluso países como Brasil y Chile que han integrado al menos cuatro estrategias), la mayoría se ha concentrado en dos dimensiones: el uso de nuevas tecnologías y el desarrollo de *software*, incluso de *apps* móviles, y la participación ciudadana a través de medios tanto electrónicos como espacios físicos, como en el caso de Ecuador, en América Latina. Es decir, aunque existe un alto nivel de cumplimiento de los criterios internacionales, en ningún país, incluyendo a los cinco casos del resto del mundo, hay un caso que haya integrado estrategias para las cuatro dimensiones del modelo.

Las plataformas que ponen a discusión los temas legislativos que se trabajan lo han hecho en dos modalidades. Una vinculante, mediante la cual se pueden votar iniciativas; y la otra como un foro de opinión para comprender qué tanto interés tiene un tema en la ciudadanía, así como conocer sus puntos de vista o, incluso, solicitar recomendaciones que no necesariamente se integran debido a que carece de carácter vinculante. Estos diversos niveles de apertura o involucramiento nos pueden referir a diferentes situaciones, como el propio interés que observan en sus votantes, así como la cultura de cada país y los efectos que buscan los parlamentarios.

Todos los países han aumentado sus comunicaciones en medios tradicionales, pero también han comprendido la necesidad de crear contenido para redes sociales. Hay países, como Paraguay, que han facilitado aún más la comunicación en redes de uso cotidiano, como Twitter y WhatsApp, e incluso han generado un catálogo de archivos de descarga para *smartphone*, para que no haya pretextos respecto a las dificultades en el acceso a los datos abiertos.

Chile por otra parte, es el único país latinoamericano en el libro que ha implementado estrategias de integridad y responsabilidad parlamentaria en sus marcos normativos, lo que ha promovido un cuerpo de auditoría y rendición de cuentas sobre las asignaciones parlamentarias. Este aspecto también se visualizó de manera unitaria en el Reino Unido. Por ende, podemos percibir que estos países asumen una mayor preocupación por generar mayor credibilidad y confianza con el hecho de transparentar los gastos y sus actividades.

Con el objetivo de conocer las prácticas de parlamento abierto y transparencia legislativa más allá de la región latinoamericana, los autores seleccionaron a *Canadá, Italia, Nueva Zelanda, Reino Unido y Mongolia* para ilustrar los avances en la aplicación del modelo en otras partes del mundo. Manteniendo la misma metodología en el análisis, los autores dedican a estos casos los párrafos del capítulo IV) *Algunas buenas prácticas de transparencia legislativa y Parlamento abierto en el resto del mundo*.

Al igual que en América Latina, se puede encontrar un amplio interés por estrechar vínculos con la población por medio de redes sociales y otros medios de más fácil acceso. Sin embargo, en los casos de Canadá, Nueva Zelanda y del Reino Unido podemos observar un mayor involucramiento de los votantes en la toma de decisiones con la ayuda de plataformas que concentran las peticiones e iniciativas ciudadanas, así como propuestas y opiniones. Con esto, los parlamentarios no sólo respaldan el principio de legitimidad, sino que promueven el interés de las personas y las animan a participar de manera formal en el trabajo legislativo.

Al respecto, resulta relevante observar que existen países en América Latina que se encuentran desarrollando y diseñando plataformas, *software* y otras herramientas para involucrar a los votantes por medio de la tecnología, no obstante, como detallan las imágenes de los portales que nos muestran los autores en el libro, estas pueden parecer complejas a primera vista. Por otra parte, en países como Italia, Nueva Zelanda y Reino Unido han comenzado a interesarse en educar a los votantes por medio de tutoriales o guías, no sólo para facilitar la comprensión de las herramientas disponibles, sino para hacer de fácil comprensión el funcionamiento del parlamento, así como los procesos y actividades legislativas. Este aspecto no sólo promueve la participación ciudadana y la transparencia, también cumple la función educativa de un parlamento.

En este mismo sentido, es muy significativo y destacable observar que en los casos de Ecuador y Mongolia el uso de la tecnología pasa a un segundo nivel; por ello, se busca el acercamiento legislativo mediante espacios físicos a través de los cuales se genera un acercamiento con la ciudadanía. Sin juzgar el uso o desarrollo de tecnologías en estos países, podríamos asociar esta práctica con la propia cultura tanto en la generación de confianza como en el interés que tengan las personas en la actividad parlamentaria. En estos casos podríamos aplicar la famosa frase de Francis Bacon: “Si la montaña no viene a Mahoma, Mahoma irá a la montaña”, para lograr la implementación del modelo de PA.

Sin duda, en esta obra podemos encontrar una diversidad de líneas para continuar un análisis más profundo. No obstante, debemos decir que el texto ha cumplido el objetivo prometido y nos ha llevado desde la explicación hasta la comprensión de los motivos que llevaron al diseño del modelo abierto, así como a la explicación tácita de los elementos que constituyen cada una de sus dimensiones. Nos ha expuesto casos prácticos y nos ha llevado hasta los portales para comprender *in situ* el contexto en cada estudio de caso.

Issa Luna y Khemvirg Puente nos llevan a cuestionarnos e interesarnos más por el tema, generando un razonamiento individual y crítico para cada caso. Resulta indiscutible concluir que no es posible integrar todas estas iniciativas en un país, ni siquiera la idea de “tropicalizarlas” e implementarlas, precisamente porque cada una de ellas nace en las necesidades particulares de un sistema político, social y cultural y no sería funcional. Empero, vale pena analizar cada caso y comprender las razones y motivos que los han llevado a diseñar cada iniciativa para buscar, en el caso de México, aquellas razones que puedan derivar en una herramienta u otra.

+++++++

Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa constituye un esfuerzo intelectual y académico por dotar de contenido práctico la discusión en torno a las prácticas y problemas parlamentarios, así como a la propia gestión institucional en un contexto de desconfianza y falta de credibilidad histórica, sobre todo para naciones como la nuestra. Para quien desee profundizar y conocer la discusión sobre los diversos enfoques y fundamentos en una revisión internacional sobre el PA y la transparencia legislativa, el texto de Issa Luna y Khemvirg Puente será de enorme utilidad en orientar y ubicar a quienes desean aprender del tema. Para aquellos que además se interesen por aspectos más prácticos e instrumentales, el texto proporciona herramientas y ejemplos que permiten comenzar la creación de una matriz propia de razonamiento crítico. En todos los casos, la obra se constituirá como un referente para los estudiosos del gobierno abierto, así como de aquellos que buscan bibliografía internacional para sus análisis. Este texto confirma a sus autores como referencias obligadas para entender el modelo de PA y transparencia legislativa, tanto por su experiencia como especialidad en el tema, a través de las diversas obras de su autoría.