



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.

Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico 2016

28-30 de junio de 2016

Coorganizado por la Unión Interparlamentaria y la

Cámara de Diputados de Chile

#eParliament



Resumen de la Conferencia

La Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico, celebrada en la Cámara de Diputados de Valparaíso (Chile), se caracterizó por la presentación del *Informe mundial sobre el parlamento electrónico 2016* y la discusión de sus principales hallazgos. Durante la conferencia, se adoptaron perspectivas técnicas y relativas a política para facilitar un foro en que los participantes pudieran intercambiar experiencias sobre la forma en que las TIC ayudan a mejorar la representación, la adopción de leyes y la supervisión, además de aumentar el grado de transparencia, accesibilidad, rendición de cuentas y eficacia de los parlamentos.

El evento atrajo a algo más de 200 participantes –parlamentarios, funcionarios parlamentarios y representantes de la sociedad civil y otras organizaciones– procedentes de más de 50 países, y consistió en tres días de sesiones plenarias y de debate, talleres prácticos y demostraciones de tecnología. El desglose de los participantes por género es del 27% de mujeres y el 73% de hombres.

El evento incluyó una “Desconferencia”, cuyas sesiones fueron propuestas y encabezadas por participantes de la conferencia, y un *Hackathon*, coordinado por miembros del personal del HackerLab de la Cámara de Diputados brasileña. El *Hackathon* fue un evento práctico en el que se trabajó con datos abiertos y se desarrollaron prototipos de aplicaciones que facilitan el uso de los datos por parte de los ciudadanos. Reunió a más de 40 personas procedentes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, Italia, Perú y el Reino Unido. Algunas personas estaban presentes en Valparaíso, mientras que otras colaboraban de forma remota.

El *Hackathon* tuvo una buena acogida entre los delegados; la presentación final de los proyectos desarrollados durante el *Hackathon* mostró el valor de formar equipos colaborativos entre los parlamentos y la sociedad civil. El evento se creó a partir de ideas aportadas por grupos de ciudadanos de todo el mundo; no se trataba de crear aplicaciones terminadas, sino de demostrar una prueba de concepto y explorar posibles usos de los datos. El equipo ganador del *Hackathon* pasará una semana en el Hackerlab de la Cámara de Diputados de Brasil, con el patrocinio del Congreso de Chile.

En este resumen se presentan los temas clave, las ideas y las consideraciones que surgieron durante los tres días de la conferencia, además de indicaciones sobre tendencias futuras. El sitio web de la conferencia (www.wepec2016.org) brinda acceso a todas las presentaciones realizadas, así como a archivos de video de todas las sesiones.

Planificación estratégica

Las herramientas digitales están transformando la forma en que los parlamentos trabajan, no solo en el nivel operativo diario, sino también en términos de nuevas maneras de pensar, prácticas innovadoras y una cultura más dinámica y sólida de apertura y transparencia. Nuevos modelos más transparentes de parlamentos comienzan a emerger gracias al apoyo de herramientas que facilitan la participación ciudadana. Existen indicios de una mayor experimentación en, por ejemplo, la creación conjunta de leyes.

El resultado es una mayor capacidad de los ciudadanos para supervisar la labor parlamentaria y un mejor acceso a los procesos parlamentarios en conjunto. Esto es importante porque las democracias sanas y el desarrollo sostenible requieren instituciones fuertes e inclusivas. No obstante, como un parlamentario francés destacó, puede que el parlamento haya digitalizado los procedimientos existentes, pero aún no ha creado procedimientos nuevos para la era digital. Es necesario que reflexionemos profundamente sobre el modo de lograrlo.

La planificación estratégica es fundamental a la hora de gestionar este complejo cambio; se necesitan comités directivos y estratégicos de alto nivel para garantizar el éxito. Las TIC se están convirtiendo en obligadas, hasta que finalmente dejen de ser un dominio independiente, lo cual requiere una integración aún mayor de la tecnología en la arquitectura de la institución y en la forma en que esta institución se imagina el futuro. Tal como el Parlamento español hizo notar, la tecnología irrumpe con rapidez, por lo que no basta con disponer de un plan estratégico: las instituciones deben tener procesos de planificación estratégica que se encuentren incorporados y sean sensibles y constantes a fin de poder adaptarse a un entorno en cambio permanente.

Participación pública y transparencia parlamentaria

Los parlamentos muestran cada vez más un compromiso político firme con la transparencia. La transparencia parlamentaria ayuda a que las personas sientan que pueden participar en su parlamento y de hecho lo hagan. Esta transparencia se apoya en los datos abiertos.

Allí donde no existe una cultura tradicional de transparencia, este cambio puede venir facilitado por la adopción de medidas jurídicas. No obstante, en última instancia, debe producirse un giro hacia una cultura en que la información parlamentaria sea “transparente por defecto”, en vez de contar con numerosas tomas de decisión sobre qué datos deberían publicarse. Ser más transparente significa trabajar con más canales, que haya más comunicación en las dos direcciones, encontrar formas de eliminar las barreras y lograr que los procesos sean humanos y accesibles.

El diálogo con la sociedad civil ayuda a que los parlamentos entiendan mejor qué datos se demandan y cómo se pueden facilitar con más eficacia. Aunque puede resultar difícil para los parlamentos entender a los grupos de jóvenes y piratas informáticos civiles, la interacción con este tipo de grupos puede dar lugar a una cooperación valiosa. No debería esperarse que los parlamentos y las organizaciones de monitoreo parlamentario (OMP) siempre estén de acuerdo, pero el diálogo permite que ambos bandos se entiendan mutuamente, se logren mejores resultados y la democracia salga fortalecida.

Existe un número creciente de ejemplos de alianzas exitosas entre el parlamento y las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito de la transparencia parlamentaria. Los parlamentos escogen con cuidado a aquellos con los que trabajan, ya que buscan áreas específicas de conocimientos y asociados de confianza. Los procesos de participación bien diseñados son flexibles y virtuales, de forma que se puedan oír todas las buenas ideas, procedan de donde procedan. Tal como Georgia resaltó, 16 de los 18 compromisos reflejados en el plan de acción parlamentaria, bajo el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), fueron motivados por la sociedad civil, y el plan de acción nacional de la OGP del Reino Unido también cuenta con una contribución igualmente grande por parte de la sociedad civil. Lograr este nivel de alianza requiere tiempo y esfuerzo, así como una confianza mutua.

Papel fundamental de la tecnología

Es un papel fundamental de la estrategia parlamentaria para las TIC centrarse en construir una arquitectura tecnológica eficaz y sólida, aunque no se debe subestimar el costo y la complejidad que conlleva adaptarse correctamente a las TIC. Tal como el Parlamento finlandés indicó, las instituciones utilizan cada vez menos papel y son capaces de funcionar de forma virtual. En algunos países, sistemas sofisticados de gestión de documentos están reemplazando a procesos más antiguos y menos integrados en áreas como la elaboración y el seguimiento de las leyes.

Estos avances aportan beneficios considerables a las instituciones que los utilizan, como el poder acceder a cualquier documento desde cualquier lugar y publicar información en tiempo casi real. Pero solo son posibles mediante una inversión significativa en sistemas caros y complejos. Los parlamentos de países más pequeños y de bajos ingresos se encuentran con dificultades a la hora de encontrar los recursos y el apoyo que necesitan para desarrollar y utilizar estos sistemas, lo que a su vez limita su capacidad para proporcionar acceso a los datos parlamentarios.

La seguridad dentro de la red parlamentaria y la protección de los datos son dos preocupaciones principales que se pueden complicar aún más con la llegada de los datos abiertos y las soluciones de almacenamiento en la nube.

Asimismo, emergen más ejemplos del cambio tecnológico en cuanto a la presentación de la información en distintas plataformas y el despliegue sin interrupciones de la funcionalidad en diferentes dispositivos. La Cámara de Representantes de los Estados Unidos y el Parlamento del Reino Unido exploran la forma de crear un conjunto de componentes digitales extraídos de una agrupación común de datos y documentos pero facilitados mediante una interfaz programable (API), en vez de desarrollar aplicaciones que trabajen directamente con los datos. El enfoque basado en la API conlleva una flexibilidad mucho mayor y significa que, potencialmente, cualquier *app* o sitio web interno o de un tercero puede reutilizar los datos parlamentarios con mucha más facilidad.

Datos abiertos y estándares de documentos

Los parlamentos generan una gran cantidad de documentos a lo largo de sus actividades, por lo que puede ser difícil conectarlos entre sí y realizar un seguimiento de lo que está ocurriendo. En primer lugar, es necesario que los parlamentos adapten correctamente sus procesos y sistemas internos. Los datos deben ser de buena calidad y válidos para uso interno. Una forma de lograrlo consiste en migrar la documentación parlamentaria de los formatos patentados al XML u otros estándares abiertos. Así, se posibilita que haya una transición desde publicar exclusivamente documentos PDF a publicar formatos de documentos más abiertos y accesibles, a la vez que se evita el tener que presuponer qué formato prefiere el usuario final.

Abrir los datos parlamentarios significa que se pueden vincular a fuentes de datos externas para añadir valor, profundidad y riqueza. Los sistemas abiertos y basados en XML aportan ventajas técnicas en cuanto a la eficiencia en el procesamiento de las consultas; los avances futuros en este área incluyen el migrar a mejores interfaces, adoptar estándares abiertos para compartir los datos y utilizar herramientas de almacenamiento de datos más nuevas que puedan gestionar los datos complejos vinculados.

Medios sociales

Los medios sociales son una herramienta poderosa para publicar información, pero son algo más que eso: las herramientas sociales generan participación y animan a los parlamentos a ser más sensibles. Esto, a su vez, permite que las instituciones entiendan mejor las necesidades de información de las personas y sus opiniones sobre cuestiones de política. Los medios sociales crean confianza al mostrar la proximidad del acceso a las instituciones.

Pero los medios sociales también crean sus propios retos en términos de escuchar lo que se está diciendo más allá del ruido, gestionar el volumen de tráfico y cumplir las expectativas del público en cuanto a la capacidad de respuesta. Es fundamental que las instituciones respondan a su debido tiempo o, de lo contrario, las personas sentirán que se les deja de lado.

Tiene más sentido adoptar las herramientas sociales que el público ya está usando que intentar crear herramientas nuevas. Se puede atraer el tráfico de las herramientas sociales corrientes hacia aplicaciones específicas que se adapten mejor a cuestiones como la recopilación de aportaciones y la deliberación. Por ejemplo, el *U-Report* de Unicef recoge, comunica y agrega datos con el fin de analizar y entender las opiniones del público en una diversidad de asuntos.

Obviamente, no existe una sola herramienta que sea válida para todo el mundo. Mientras que Facebook cuenta con un público considerable en muchos países, en otros WhatsApp se ha

convertido en la herramienta de comunicación preferida. Este es el caso en Chile e Indonesia o Benin, pero sin embargo casi no se usa en Islandia.

Los parlamentarios se ven inevitablemente atraídos a utilizar las herramientas que sus electorados emplean; es necesario que las entiendan y aprendan cómo manejarlas con eficacia. Mientras tanto, los parlamentos deben reconocer el tipo de contenido o participación que funciona en cada espacio y en qué condiciones. Los parlamentos deberían reflexionar sobre qué, cuándo y por qué comparten, escuchan o involucran; es necesario que reconozcan cómo esto se alinea con sus estrategias generales de participación y comunicación.

El Senado de Argentina subrayó que es importante establecer metas y objetivos claros, comprender el panorama actual (incluidos las habilidades, conocimientos y expectativas de los miembros) y, después, definir estrategias específicas para los distintos medios que se dirijan a los públicos con los que el parlamento (o cada miembro) desee conectarse y entablar una comunicación. Este enfoque más estratégico permite que los parlamentos desarrollen sistemas para medir el grado de éxito que tienen.

Las desventajas de los medios sociales ya han sido bien documentadas y los parlamentarios informaron de los retos que conlleva el alto volumen de interacciones en los medios sociales, además de los comentarios negativos que se suelen dirigir a los representantes elegidos. La sobrecarga de información es una preocupación constante, y muchos parlamentarios reconocen que las nuevas herramientas sociales requieren un compromiso considerable en términos de tiempo y recursos. A menudo, aquellos parlamentarios que quieren comprometerse de forma genuina encuentran dificultades a la hora de gestionar las expectativas de los ciudadanos. Otros constatan que la inversión merece la pena debido a las oportunidades que generan el contacto directo con los electorados y la comunicación de mensajes clave que en muchas ocasiones encuentran eco en los medios de comunicación de masas.

Retos y tendencias emergentes

A pesar de que lo digital es un gran facilitador tremendamente positivo de transformación en los parlamentos, la velocidad y la escala del cambio que conlleva se ve acompañado de retos para los parlamentos. Es difícil planificar el futuro cuando existe muy poca visibilidad sobre el estado de la tecnología dentro de cinco años. Se necesita un proceso constante de planificación estratégica para ayudar a los parlamentos a que se adapten a las nuevas evoluciones en tecnología y sociedad.

El reto es especialmente grande en aquellos parlamentos que carecen de la financiación y los recursos para adquirir y aprovechar las nuevas y complejas plataformas. Emergen grandes brechas entre los parlamentos que utilizan XML y los que no, divididos entre ricos y menos ricos, y existe una necesidad clara de trabajar juntos, compartir conceptos y crear bloques, programas informáticos y soluciones. Esto pone de relieve la importancia fundamental de transferir los conocimientos con eficacia y lograr una cooperación interparlamentaria.

El reto subyacente sigue siendo el de ayudar a las personas a comprender el papel y la labor del parlamento, utilizando cualquier canal que sea el más adecuado en cada contexto particular. Los métodos de comunicación que no se producen en línea aún son importantes, especialmente en países en los que la base tecnológica es pequeña, y complementan a las herramientas digitales en todo el mundo.

En la conferencia se destacaron diversas tendencias futuras, aunque no de menor importancia en términos de aumentar la transparencia de los parlamentos y la comunicación directa con los ciudadanos. En el futuro, existe la expectativa de que los datos parlamentarios se puedan vincular a otros conjuntos de datos abiertos a fin de crear textos y visualizaciones más sólidas que guarden una mayor relación con las personas comunes y sus vidas cotidianas. La reunión de datos procedentes del parlamento con los extraídos de otras fuentes requiere nuevas tecnologías y dará lugar a un uso mucho mayor de la web semántica y los almacenes de datos “orientados a documentos”, así como a la reconsideración de la forma en que los datos se presentan a través de las API.

A medida que lo digital se integra en el parlamento, dejará de ser un dominio independiente y pasará a ser sencillamente una parte más del ecosistema parlamentario. En el *Hackathon* se mostró la forma en que la herramienta brasileña Wikilegis permite que las personas comenten y propongan modificaciones durante la elaboración de las leyes, de manera que esta labor se convierta en un proceso dinámico bidireccional. La “cocreación” y “coevaluación” de las leyes constituye una posible dirección futura que algunos parlamentarios ya están promoviendo, aun cuando la decisión final en materia de legislación siga recayendo sobre los representantes elegidos, en calidad de guardianes del interés común. Estos debates tienen lugar en países de todo el mundo, en los que los parlamentos reflexionan sobre la forma de adaptar los procedimientos existentes y crear otros nuevos para el siglo veintiuno.