

PROGRAMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fundación Nuevas Generaciones

en cooperación internacional con

Fundación Hanns Seidel¹

Herramientas para la participación ciudadana en los procesos legislativos²

Resumen ejecutivo

La participación ciudadana es uno de los pilares sobre los que se sustenta todo gobierno abierto. Su implementación es esencial para el pleno ejercicio de los valores democráticos y republicanos. En el presente trabajo se hace un análisis de las buenas prácticas de la participación ciudadana en el ámbito parlamentario a fin de enriquecer el debate durante el proceso de formación de las leyes.

I) Introducción

El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por la Constitución. Esto es lo que afirma nuestra carta magna en su (artículo 22), mandato que va en consonancia con la forma representativa, republicana y federal de gobierno adoptada por la República Argentina (artículo 1º). El juego entre ambos artículos, sumado a aquellos que regulan todo lo relativo al poder legislativo nacional (artículos 44 a 84), basta para entender que no hay demasiado espacio para el ejercicio de la democracia directa en nuestro país. Son los legisladores reunidos en congreso quienes desde sus bancas, y en ejercicio del poder delegado por el pueblo, dan las soluciones (o lo que entienden por soluciones) a los problemas que aquejan a ese mismo pueblo.

Las provincias que conforman la República Argentina también comparten esa premisa y, con las particularidades de cada caso, lo mismo ocurre en el ámbito municipal. Idéntica realidad, con sus matices, sucede en la mayoría de los países democráticos de Occidente. No obstante ello, y gracias al avance de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), y a la cada vez

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Trabajo publicado en el mes de enero de 2019.

mayor importancia que se le da a los modelos de gobierno abierto, se vislumbran resquicios entre los cuales el ciudadano puede, de a poco, tener cierta injerencia en el funcionamiento de la cosa pública y el diseño de las políticas de Estado. Dicha realidad es fruto del reclamo de la ciudadanía por tener un rol más activo en el funcionamiento del gobierno y encuentra una herramienta eficaz en el llamado parlamento participativo.

II) Democracia participativa

La participación ciudadana es, junto con la transparencia y la colaboración, uno de los tres pilares sobre los que se sustenta el llamado “gobierno abierto”. El concepto de participación ciudadana hace referencia a la generación de espacios comunes entre el Estado y la sociedad civil para favorecer la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos. De ese modo, persigue que la ciudadanía se interese e involucre en el debate instalado. Gracias a ello se establecen canales de acercamiento entre la ciudadanía y sus representantes; se fortalecen la democracia y el debate público; y se legitiman las decisiones adoptadas en relación a las políticas públicas sometidas a la opinión popular.

En los modelos embrionarios de la democracia (Roma y Grecia), la participación ciudadana se caracterizaba justamente en que solamente eran los ciudadanos quienes podían participar del debate y tomar las decisiones sobre el destino de las polis o la república. En ese entonces no todo habitante era un ciudadano y el derecho a participar activamente del gobierno era exclusivo de los *patres* romanos y de los *politai* helenos. Los comerciantes, los extranjeros, y mucho menos los esclavos (que eran considerados simplemente cosas), no tenían derecho a participar en las tomas de decisiones que afectaban al Estado. Además, vale aclarar que no todo ciudadano estaba habilitado para tomar parte en las deliberaciones. Dicha prerrogativa estaba reservada solamente a los varones cabeza de familia, por ejemplo el *paterfamilias* en Roma. Tal realidad, que de la moderna democracia tenía muy poco, hacía posible que quienes tenían derecho a participar, pudieran hacerlo sin necesidad de delegarlo en otros.

La realidad previamente descrita cambió con el advenimiento de la democracia moderna luego de las revoluciones norteamericana y francesa, y el pueblo, sin distinción de castas ni clases sociales, pasó a detentar el derecho de participar en los asuntos públicos. Pero tal derecho, al ser

universalizado, requirió que por cuestiones de practicidad, orden y posibilidad fáctica, fuese delegado en los representantes del pueblo reunidos en congresos y parlamentos. Durante doscientos años, salvo contadas excepciones, como por ejemplo los gobiernos cantonales suizos, la injerencia ciudadana en la toma de decisiones se limitó al derecho de sufragio para elegir a sus gobernantes y a los representantes que deliberaban por el pueblo en los órganos legislativos. Dicha situación comenzó a mostrar señales de necesitar un cambio con el advenimiento de las TICs, gracias a las cuales los ciudadanos interesados en manifestar sus pareceres en relación a determinadas cuestiones vinculadas al manejo de los asuntos públicos, pueden hacerlo con una proximidad, celeridad y orden que décadas atrás eran impensados.

Podemos afirmar, sin riesgo de caer en el error, que gracias al avance de la tecnología, los parlamentos pueden hoy devolverle a la ciudadanía, en mayor o menor grado según el caso, parte de la representatividad otrora delegada.

III) Nuevas herramientas de participación. Nociones básicas

La revolución informática, también llamada tercera revolución industrial, es un fenómeno novedoso iniciado en la segunda mitad del siglo XX. No obstante ello, y gracias a la reducción de costos en el poder de cómputo³, hacia la década de 1990 se inició un avance tecnológico tal, que en apenas dos décadas transformó a la humanidad en todos los ámbitos de la vida. Medicina, educación, defensa, física, astronomía, energía, construcción, alimentación, transporte, comunicaciones, comercio, ciencias políticas, etc. se vieron impactados positivamente gracias a los avances tecnológicos de los últimos 30 años. En la actualidad el acceso a dichas tecnologías es prácticamente universal y permite innumerables maneras de comunicación. Internet posiblemente es, entre los avances tecnológicos de las últimas décadas, el que más ha incidido en la vida diaria.

En cuanto al tema que en el presente trabajo nos atañe, la participación ciudadana en los procesos legislativos, las TICs han sumado novedosas herramientas que ya están en uso en muchos parlamentos nacionales y locales del mundo. No todas esas herramientas permiten el mismo grado

³ La ENIAC fue la primera computadora electrónica digital. Fue construida en 1946 a un costo de un millón de dólares y pesaba tres toneladas. Una computadora personal de la actualidad sobrepasa con creces las prestaciones de la ENIAC a un costo de mercado que ronda los cien dólares.

de participación ya que, mientras algunas sirven para brindar información, otras, en cambio, le otorgan un rol más activo al ciudadano en el debate y el diseño de las políticas públicas.

Entre las herramientas que en la actualidad se utilizan en los parlamentos que promueven la participación ciudadana, se debe mencionar en primer lugar a la página web oficial. Dicha página web será pues la plataforma a través de la cual el poder legislativo le dé publicidad de sus actividades⁴ y sobre la cual se apoyarán las demás herramientas de participación ciudadana. Lo dicho anteriormente presupone la existencia⁵ de dos tipos de herramientas: las informativas y las participativas, entre las cuales se pueden mencionar los siguientes:

- Digesto jurídico (informativa)
- Publicación de los miembros parlamentarios y sus datos de contacto (informativa y participativa)
- Publicidad de proyectos presentados (informativa)
- Publicidad de las agendas de reuniones de comisión, sesiones (informativa)
- Publicidad de resultados de votación y versiones taquigráficas, etc. (informativa)
- Reuniones y sesiones en vivo (informativa)
- Redes de transparencia (informativa)
- Reuniones informativas (participativa)
- Foros y consultas *on line* (participativa)
- Redacción colectiva de proyectos (participativa)
- Audiencias públicas (participativa)
- Talleres de formación ciudadana (participativa)

IV) Ejemplos en la región

⁴ El hecho de que los parlamentos le den publicidad a sus actos, tanto administrativos como propiamente legislativos, marca un punto de inflexión en el camino hacia la participación ciudadana. No es posible pensar el más mínimo grado de participación ciudadana si no existe la transparencia suficiente para garantizar el adecuado acceso a la información. Por ello, los parlamentos que cuentan con una página web en la cual se publican los proyectos de ley presentados, los temarios de las reuniones de comisión, los resultados de las sesiones, etc. tienen ya los cimientos esenciales para asegurar luego el derecho del ciudadano a participar en los debates.

⁵ Ambos tipos de herramientas pasan a coexistir una vez que, asegurados los mecanismos de transparencia, se da paso a la participación ciudadana propiamente dicha en la construcción legislativa.

Los parlamentos latinoamericanos han demostrado ser receptivos a la implementación de las herramientas de transparencia y de participación ciudadana. Dado el alcance del presente trabajo, nos limitaremos aquí a describir únicamente las iniciativas participativas más destacables que se han adoptado en nuestro subcontinente durante los últimos años.

Los ejemplos que a continuación se describen, han sido denominados “buenas prácticas de participación ciudadana” por la ONG ParlAmericas y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo⁶.

Programa e-Democracia – Brasil⁷

Este programa fue lanzado en 2011 luego de tres años de preparación. El propósito de e-Democracia es agregar valor al proceso legislativo gracias a los aportes de los ciudadanos. Para lograr dicho cometido se creó una página web para que los interesados participen en el diseño de la legislación. Los mecanismos a través de los cuales se puede llevar a cabo dicha participación, son los siguientes:

- Chats virtuales que facilitan la discusión y el aporte de ideas en las audiencias públicas.
- Foros para la discusión y el aporte de ideas sobre los proyectos de ley en trámite.
- Herramienta “Wikilegis” a través de la cual los ciudadanos pueden comentar o proponer redacciones alternativas a los proyectos de ley.

En virtud del programa e-Democracia se han tratado más de 3400 temas en los foros y chats virtuales; se llevaron a cabo más de 340 audiencias públicas con la participación *on line* de ciudadanos; y se aportaron miles de ideas a través de *Wikilegis* para la redacción de los proyectos del Código Procesal Civil, el Marco Civil de Internet y el Estatuto de la Juventud.

Programa Senador Virtual – Chile⁸

⁶ Buenas prácticas de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de Las Américas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y ParlAmericas - 2017. <http://parlamericas.org/uploads/documents/Buenas%20pr%C3%A1cticas%20en%20las%20Am%C3%A9ricas.pdf>

⁷ Para mayor información acerca del programa “e-Democracia”, acceder a: <https://edemocracia.camara.leg.br/>

⁸ Para mayor información acerca del programa “Senador Virtual”, acceder a: <http://www.senadorvirtual.cl/>

El Senado chileno implementó este programa en 2003 para acercar a la ciudadanía al trabajo legislativo. A través de esta plataforma *on line*, los ciudadanos pueden participar del proceso de formación de leyes como si fueran legisladores y votar determinadas preguntas referidas a los proyectos de ley en discusión. Si bien las votaciones que se realizan a través de esta herramienta no son vinculantes, sus resultados son remitidos a las comisiones en las que los proyectos tienen giro para que los senadores conozcan la opinión popular sobre los temas sometidos a debate.

La plataforma Senador Virtual tiene en la actualidad más de 129000 usuarios registrados.

Programa Aplicación Mi Senado – Colombia⁹

El presente programa, presentado en 2016, consiste en la creación de un aplicativo que puede ser utilizado desde los equipos de telefonía móvil para que los ciudadanos se interioricen acerca de la actividad del Senado. Se trata de una mixta ya que cumple tanto funciones informativas como participativas. Gracias a dicho aplicativo los ciudadanos pueden participar en tiempo real de las sesiones plenarias y realizar las siguientes actividades:

- Comunicarse con los senadores
- Conocer quienes están presentes y quiénes no
- Revisar las agendas y los proyectos de ley legislativos
- Votar y ver los resultados en tiempo real (carácter no vinculante)
- Ver el resultado de su voto reflejado en la sesión plenaria del Senado en tiempo real
- Seguir las sesiones en vivo vía *streaming*

En la actualidad, la aplicación Mi Senado tiene más de 55000 usuarios.

Programa Departamento de Participación Ciudadana – Costa Rica¹⁰

⁹ Para mayor información acerca del programa “Aplicación Mi Senado”, acceder a: <https://play.google.com/store/apps/details?id=gov.senado.app&hl=es> 419

¹⁰ Para mayor información acerca del programa “Departamento de Participación Ciudadana”, acceder a: <https://www.facebook.com/participacioncr>

Se trata de un programa implementado en 2014 y está destinado a fortalecer la participación ciudadana mediante procesos de gestión y propuestas; formación cívica – legislativa; y comunicación política. A través de “Participación Ciudadana” se llevan a cabo acciones para:

- Promover la participación social en la Asamblea Legislativa a fin de facilitar la comunicación con los representantes y la interacción en los procesos legislativos.
- Crear canales de información sobre la actividad parlamentaria.
- Promover actividades formativas y educativas acerca del funcionamiento de la Asamblea Legislativa y su agenda.
- Prestar asesoría técnica a los ciudadanos que quieran presentar proyectos de políticas públicas e iniciativas populares.

Las acciones arriba mencionadas son llevadas a cabo a través de actividades tanto presenciales como *on line*. Entre ellas se pueden mencionar foros, ferias, congresos, talleres, mesas de diálogo y de trabajo, etc.

Durante el primer año de vida del programa, la Asamblea Legislativa recibió 193 proyectos de ley presentados por ciudadanos, de los cuales, 107 fueron sometidos al estudio de los diputados.

Programa Parlamento Joven – Costa Rica¹¹

El objeto de ambas iniciativas es crear un espacio para los jóvenes dentro del parlamento para que se integren al debate de aquellas políticas públicas que los afectan. Asimismo, permite que los jóvenes universitarios interactúen con los miembros de la Asamblea Legislativa.

El Parlamento Joven comenzó a funcionar en 2016. Al igual que la Asamblea Legislativa, está conformado por 57 miembros titulares que son elegidos mediante el voto de los alumnos de las escuelas secundarias. Para su funcionamiento simula el modelo de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

¹¹ Para mayor información acerca del programa “Parlamento Joven”, acceder a: <http://www.asamblea.go.cr/ca/SitePages/Participe%20y%20consulte.aspx>

Programa Casas de la Asamblea Nacional - Ecuador¹²

Al igual que con los programas precedentemente descritos, Casas de la Asamblea Nacional se vale de las nuevas tecnologías para que la ciudadanía participe de la discusión de las políticas públicas, como por ejemplo mediante videoconferencias, y la apertura de las reuniones de comisión cuando se tratan iniciativas de interés para los ciudadanos. Pero además de lo antedicho, y aquí reside la nota distintiva del programa, se abrieron veinticinco Casas de la Asamblea Nacional (una en cada capital de provincia y otras cuatro en el exterior del país).

Gracias a este programa, desde el momento de su implementación en 2012, se produjo un acercamiento entre la ciudadanía y el poder legislativo; se mejoró el proceso informativo durante el proceso de creación de las leyes; y se logró la participación popular y de las ONG durante el debate parlamentario. En base a todo ello se generó un alto grado de socialización de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional.

Programa Foros Legislativos Virtuales – Perú¹³

Los Foros Legislativos Virtuales están incorporados al sitio web del Congreso peruano y se crearon para facilitarles a los ciudadanos la posibilidad de hacer llegar sus opiniones sobre los proyectos de ley bajo tratamiento en las comisiones. En dichos foros se propicia la participación ciudadana durante el análisis y la discusión de las iniciativas legislativas; se promueve el debate ordenado y sistemático para que los aportes sean incorporados por los legisladores; y se recaba y compila la opinión de los expertos en las materias sobre las que versan los proyectos.

Desde la implementación del presente programa se han realizado 1233 consultas virtuales y se han recibido 7200 opiniones ciudadanas sobre proyectos de ley en trámite.

Programa de Talleres Participativos - Perú¹⁴

¹² Para mayor información acerca del programa “Casas de la Asamblea Nacional”, acceder a: www.asambleanacional.gob.ec

¹³ Para mayor información acerca del programa “Foros Legislativos Virtuales”, acceder a: <http://www.congreso.gob.pe/participacion/foros/>

¹⁴ Para mayor información acerca del programa “Talleres Participativos”, acceder a: <http://www.congreso.gob.pe/participacion/talleres/>

Este programa es muy similar al de las Casas de la Asamblea Nacional de Costa Rica. Al igual que aquel, propone la participación ciudadana en temas legislativos tanto de manera on line como presencial. A través de los Talleres Participativos se promueve el acercamiento de los ciudadanos para ser capacitados en temas vinculados al trabajo parlamentario. La nota distintiva del presente programa es que se les da injerencia también a los sectores privado, académico y a las organizaciones de la sociedad civil.

El programa de Talleres Participativos contribuye además a la formación cívica de todos los peruanos y promueve sus derechos y deberes políticos como así también su participación en el debate legislativo.

Programa Parlamento Joven - Perú¹⁵

La presente iniciativa surgió como respuesta ante la falta de interés de los jóvenes por participar de la vida política del país y para dar a conocer las actividades que realiza el Congreso peruano durante los procesos que demanda la aprobación de una ley. Gracias a ello, el segmento joven de la ciudadanía puede tomar conciencia acerca de sus derechos y deberes y se fortalecen la democracia, el Estado y sus instituciones.

La capacitación de los jóvenes que se inscriben en el programa se dicta de manera *on line* a través de la página web del Congreso de Perú. Una vez finalizada la capacitación se lleva a cabo una evaluación que habilita a quienes la aprueban a formar parte de la sesión plenaria del Parlamento Joven. Durante dicha sesión, los jóvenes eligen a sus autoridades y definen los temas a tratar, replicando los mismos mecanismos que utilizan los congresistas durante los debates legislativos.

Desde su implementación en 2013, a través del programa se capacitaron cerca de 3000 jóvenes de las veinticinco regiones de Perú.

Programa Cursos Virtuales de Ciudadanía y Política – Perú¹⁶

¹⁵ Para mayor información acerca de los programas “Parlamento Joven” y “Parlamento Escolar”, acceder a <http://www.congreso.gob.pe/participacion/parlamentojoven/> y <http://www.congreso.gob.pe/participacion/parlamentoescolar/>

La génesis de este programa es la misma que la que impulsó a crear Parlamento Joven en Perú: el desconocimiento popular de la manera en que se forman las leyes y el total desinterés por la política. Gracias a los Cursos Virtuales dictados a través de la página web del Congreso, la ciudadanía es formada sobre los aspectos básicos de la democracia y la importancia del poder legislativo.

Antes de la proliferación de las TICs, los cursos se hacían a distancia en soporte papel. Desde 2001 los cursos comenzaron a dictarse de manera sistematizada vía web. A partir de 2011 se incorporó la figura del tutor permanente y la implementación de una plataforma de *e-learning*.

Desde sus inicios, casi 24000 fueron capacitadas a través de los Cursos Virtuales de Ciudadanía y Política.

V) Aportes para la implementación de iniciativas de parlamento participativo

Como se puede apreciar en base a los ejemplos analizados, son muchas las herramientas que se pueden adoptar para facilitar y estimular la participación ciudadana en los procesos legislativos. Cada medida que se desee impulsar dependerá de varios factores que los parlamentos deberán analizar al momento de tomar la decisión de implementarla.

Tales medidas, como se puede apreciar, son perfectamente aplicables en los tres niveles de gobierno. Por lo tanto, su implementación puede formalizarse tanto en el Congreso Nacional y las legislaturas provinciales como en los concejos deliberantes de los municipios.

En algunos casos se podrá optar por mejorar las condiciones existentes, como por ejemplo televisar en vivo desde la página *web* legislativa el desarrollo no sólo de las sesiones sino también de las reuniones de comisión, e incluso de las de asesores. En otros, en cambio, habrá que desarrollar nuevas herramientas basadas en las TICs a fin de universalizar su alcance a la mayor cantidad de destinatarios posible.

Otro aspecto que debe ser tenido en cuenta, es el del alcance de dichos programas. Algunos serán sumamente básicos y orientados a hacerle saber a la ciudadanía aspectos vinculados al funcionamiento del parlamento. Otros impactarán directamente en el proceso legislativo. Respecto

¹⁶ Para mayor información acerca del programa “Cursos Virtuales de Ciudadanía y Política”, acceder a <http://www.congreso.gob.pe/participacion/cursos/calendario/>

de esto último, se tendrá que sopesar si todos los temas a debatir podrán ser abiertos al aporte popular o solamente aquellos que establezca el parlamento. Podrán incluso apuntar a determinados sectores de la sociedad como los jóvenes, los expertos en las materias bajo debate, etc.

Otro aspecto que deberá ser definido es el grado de obligatoriedad de los aportes y opiniones expresadas por los ciudadanos, por lo que habrá de establecerse si ello será o no vinculante. Lo mismo puede decirse acerca de la manera de intervenir sobre los temas sometidos a su conocimiento, ya que se podrá proponer que los ciudadanos expresen simples opiniones o, escalando en el grado de participación, propiciar la co-creación legislativa tal como lo permiten las plataformas tipo *wiki*.

En el caso de que se adopten modelos deliberativos, el parlamento deberá fijar las reglas de participación de manera tal que se asegure la participación respetuosa e inclusiva de todos los interesados. En igual sentido deberá ponerse especial celo para que los foros, blog y grupos de chat virtuales en los que se lleven a cabo estos procedimientos no sean utilizados para la difamación ni el escarnio público de los participantes.

VI) Conclusión

La implementación de herramientas y buenas prácticas de participación ciudadana en los procesos legislativos son esenciales para el amplio ejercicio de la democracia ya que, como se expresó al comienzo del presente trabajo, son un pilar sobre el que se sustenta todo gobierno abierto. Además es importante tener cuenta que la participación ciudadana requiere de una ciudadanía informada, motivo por el cual se debe garantizar el libre, gratuito e irrestricto acceso a la información pública parlamentaria. Omitir esto último podría generar el efecto contrario al deseado y convertir a las herramientas de participación en meras pantallas destinadas a que la ciudadanía sienta que está formando parte de algo que en realidad no es nada más que una apariencia.

Por último, vale remarcar que los parlamentos participativos se circunscriben dentro de lo establecido por el Objetivo para el Desarrollo sostenible 16 (paz, justicia e instituciones sólidas). Ello es así puesto que se trata de una herramienta esencial para “*Promover sociedades pacíficas e*

inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles¹⁷”

¹⁷ Fuente: Organización de las Naciones Unidas <http://onu.org.pe/ods-16/>