



# LA PRÓXIMA FRONTERA **DE LA PARTICIPACIÓN:**

Legislación abierta  
y colaborativa



**Asuntos  
del Sur**

**INNOVACIÓN  
PÚBLICA 360**



## EQUIPO DE TRABAJO:

### **Autores/as publicación:**

Matias **Bianchi**  
Ana **Doria**  
Beatriz **Irrarazaval**  
Francisca **Keller**  
Cristian **León**  
Ana **Montañez**

### **Director:**

Matías F. **Bianchi**

### **Equipo Innovación Pública 360:**

Cristian **León** - Coordinador  
Tatiana **Cárdenas** - Coordinadora metodológica  
Lisandro **Blas** - Analista Sr. de participación  
Ana **Montañez** - Analista de datos  
Micaela **Escalona** - Analista jr. de proyecto

### **Editor:**

Ignacio F. **Lara**

### **Comunicación:**

Aniela **Stojanowski**  
Luciana **Viera**

### **Diseño:**

Juliana **Tobón Gaviria**

Este es un documento producido por la organización Asuntos del Sur, en el marco del proyecto Innovación Pública 360 y la consultoría de fortalecimiento de la plataforma Congreso Virtual, del Congreso Nacional de Chile.

*“Se permite la copia parcial o total, en papel o en formato digital, de los contenidos de este documento siempre y cuando se respete la autoría de los textos y se cite la presente obra, que los reúne. Se permite la generación de obras derivadas siempre que no se haga con fines comerciales. Tampoco se puede utilizar la obra original con fines comerciales”.*

MARZO 2021



# ÍNDICE

---

<b>INTRODUCCIÓN: HACIA UN GIRO PARTICIPATIVO</b>	<b>2</b>
<b>LA LEGISLACIÓN ABIERTA Y COLABORATIVA</b>	<b>4</b>
<b>LA LEGISLACIÓN ABIERTA EN LA PRÁCTICA</b>	<b>6</b>
<b>EXPERIENCIAS GLOBALES, APRENDIZAJES LOCALES</b>	<b>10</b>
¿QUIÉN PROPONE: CIUDADANÍA O GOBIERNOS/PARLAMENTOS?	11
BUENAS PRÁCTICAS	23
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>25</b>

## RESUMEN

**A** sistimos a una crisis con respecto al sistema democrático de tipo liberal. **De acuerdo a las encuestas de opinión pública de Latinobarómetro, menos del 25% de la población en América Latina se siente satisfecha con el funcionamiento de la democracia** y solo una población minoritaria, confía en sus instituciones base: los partidos políticos, las entidades legislativas y los institutos electorales. Se requieren nuevos mecanismos que devuelvan la confianza y fortalezcan la participación más allá de la representación.

En ese marco, surgen nuevos modelos como el de legislación abierta y colaborativa (*crowdlaw*). Este busca generar una participación activa en el proceso legislativo a partir del uso de diferentes mecanismos por los cuales la ciudadanía pueda aportar con ideas, apreciaciones e incluso promover sus propias normas. Constituye, además, una alternativa a la forma tradicional de legislación, donde quienes toman decisiones suelen ser profesionales y especialistas. No obstante, más canales de participación, no producen automáticamente, leyes más sabias y justas. Estos procesos requieren ser adecuadamente diseñados y pensados para incentivar aportes, promover la inclusión y canalizar las ideas.

El presente documento aborda buenas prácticas a partir del análisis de casos de plataformas de legislación y parlamento abierto a nivel global, incluyendo los casos de Argentina, Brasil, Taiwán, Croacia y Finlandia. Este tipo de experiencias nos demuestran la necesidad de plantear estas plataformas en articulación con comunidades tecnológicas, tener en cuenta las necesidades específicas para que sean inclusivas, accesibles y de fácil navegación. Finalmente, mejores resultados han dado aquellas experiencias de participación híbrida, entre lo digital y lo presencial.

En resumen, la democracia representativa está cambiando y repensándose desde las mismas instituciones. La participación ya no se restringe el voto en las urnas, pero se amplía a otras instancias de la toma de decisiones o en la cocreación de iniciativas. Las iniciativas de legislación, en esa línea, pueden verse fortalecidas a través de procesos de cocreación, el uso de tecnologías y el aprovechamiento de la inteligencia colectiva.

## PALABRAS CLAVE:

- ◆ Gobierno abierto,
- ◆ Democracia,
- ◆ Deliberación,
- ◆ Participación ciudadana,
- ◆ Innovación pública.

# INTRODUCCIÓN: HACIA UN GIRO PARTICIPATIVO

**C**asi todo lo participativo puede ser considerado democrático pero, definitivamente, no todo lo democrático es necesariamente, participativo. La democracia de tipo liberal, que es la que mayoritariamente se instituyó en los países de América Latina, afianza su base de legitimidad en los mecanismos de representación *-elegimos nuestras autoridades para que nos representen y tomen decisiones por nosotros/as-*. No obstante, la participación a través de estos mecanismos es ocasional, pues se ejerce cada cuatro o cinco años.

En los últimos dos décadas, hemos asistido a una suerte de crisis con respecto a este tipo de democracia.

De acuerdo a las encuestas de opinión pública, menos del 25% de la población en América Latina se siente satisfecha con el funcionamiento de la democracia y solo una población minoritaria, confía en sus instituciones base: los partidos políticos, las entidades legislativas y los institutos electorales (*Latinobarómetro, 2018*).

En relación a esta situación, parece acontecer una búsqueda por generar democracias más deliberativas y participativas a nivel global. De acuerdo a un estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (*OCDE, 2020*), las experiencias de democracia deliberativa se incrementaron notoriamente en los últimos años desde una diversidad de formas y formatos. Como bien refiere la publicación, esta denominada *“ola deliberativa”* responde a varios factores económicos, sociales y políticos; entre ellos, la insatisfacción con la actual situación de las democracias ya señalada y la sensación de que la voz de la ciudadanía no es escuchada (*OCDE, 2020*).



La literatura señala una serie de beneficios de la incorporación de mecanismos de participación ciudadana, tanto en legitimidad de las instituciones como en la eficiencia de las mismas, debido a que permiten incorporar información y diversidad de puntos de vista en las políticas públicas y decisiones.

Tal como señala *Noveck*, aquella tiene el potencial **“de fortalecer la legitimidad democrática, reforzar la cohesión social, aumentar la responsabilidad gubernamental y mejorar la calidad de la legislación”** (BID 2018).

Estas iniciativas pueden ser impulsadas por una gran variedad de actores, desde los mismos gobiernos ejecutivos u organismos legislativos, hasta organizaciones sociales, empresas, universidades y ciudadanía no organizada. A su vez, no se requiere pensar la participación como un acontecimiento excepcional sino, más bien, como una situación de normalización que puede ocurrir en todo momento, a través de los mecanismos y canales provistos para ello.

Este breve documento recoge las experiencias de participación directa a partir de una de las principales formas de la democracia: la acción legislativa. En ese sentido, aborda la denominada **“legislación abierta y colaborativa”** (conocida como *crowdlaw*, en inglés), desde su especificidad conceptual y tomando en cuenta varios casos a nivel global, para extraer de ellos algunos elementos comunes que permitan analizarlo como un fenómeno de democracia deliberativa y participativa. La información vertida en este documento partió de la base de una consultoría realizada para el *Banco Interamericano de Desarrollo (BID)* y el *Congreso de Chile*, con el objetivo de fortalecer la plataforma de participación **“Congreso Virtual”**.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Congreso Virtual es una plataforma, basada en la anterior plataforma *“Senador Virtual”*, que permite promover participación ciudadana directa en los procesos legislativos.



# 1 LA LEGISLACIÓN ABIERTA Y COLABORATIVA

**M**odelos de innovación pública, como el gobierno abierto, incorporan la participación y cocreación como dos de sus principales pilares. El gobierno abierto busca incluir, en el proceso de gestión pública, lo siguiente: la planificación; el presupuesto; la ejecución; y el seguimiento y evaluación, como diferentes formas de participación e inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones. A su vez, promueve dinámicas de cocreación y canalización de la inteligencia colectiva para la elaboración de iniciativas y proyectos. La idea, que subyace de fondo a estos pilares, es que las instituciones públicas funcionan mejor cuando estimulan el compromiso ciudadano a través de las nuevas tecnologías y que el resultado de ello es una democracia capaz de producir leyes y políticas más legítimas, efectivas y de mayor calidad.

## ¿QUÉ ES EL GOBIERNO ABIERTO?

Una nueva forma de gestión pública que debe impregnar todos los aspectos públicos:

***“El gobierno abierto refiere a un cambio de paradigma de gestión pública que atraviesa a las instituciones de todos los poderes del Estado, en tanto que el mismo sostiene que la relación con la ciudadanía debe ser el centro del accionar de la toma de decisiones del quehacer público.”***

*Naser, Fideleff y Tognoli (2020)*

En el marco de estos nuevos modelos es que surge la legislación abierta y colaborativa (*crowdlaw*). **Esta puede ser entendida como la participación activa y de cocreación en el proceso legislativo a partir del uso de diferentes mecanismos por los cuales la ciudadanía pueda aportar con ideas, apreciaciones e incluso promover sus propias normas.** Constituye, además, una alternativa a la forma tradicional de legislación, donde quienes toman decisiones suelen ser profesionales y especialistas. Forma que, a su vez, se encuentra erosionada en una gran cantidad de países<sup>2</sup> donde la ciudadanía se siente invisibilizada u olvidada por el sistema democrático y las decisiones que se toman (*OECD, 2018b; Hansard Society, 2019*). Sumado a esto, en distintos países, han existido políticas claras de limitar la agencia y participación de la sociedad civil, lo cual ha llevado a que diferentes organizaciones denuncien que el espacio cívico estaba siendo “cerrado” (*Civicus, 2018*).

<sup>2</sup> Para mayor información sobre los límites y desafíos de la forma tradicional de legislar, ver:

[https://www.oecd-ilibrary.org//sites/339306da-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&\\_csp\\_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oeed&itemContentType=book#figure-d1e1209](https://www.oecd-ilibrary.org//sites/339306da-en/1/3/1/index.html?itemId=/content/publication/339306da-en&_csp_=07698b7c924c319dbb92a6500bf563da&itemIGO=oeed&itemContentType=book#figure-d1e1209)



## Se plantea, entonces, un claro interrogante: ¿cómo fortalecer y reimaginar esta relación entre gobiernos, instituciones y sociedad civil?

Las nuevas tecnologías y las redes sociales tienen el potencial de expandir la participación ciudadana a nuevos espacios y redefinir los roles que ésta puede desempeñar. La legislación abierta muestra, justamente, cómo las nuevas tecnologías también pueden utilizarse para mejorar y fortalecer las instituciones públicas al permitir que múltiples voces puedan participar en cada etapa de las leyes y el ciclo de formulación.

### ¿QUÉ ES LA LEGISLACIÓN ABIERTA Y QUÉ VALOR AÑADE A LA PARTICIPACIÓN?

El concepto de legislación abierta es amplio, ya que puede implicar cualquier proceso legislativo, ejecutivo o de toma de decisiones públicas que ofrece una oportunidad significativa para que la ciudadanía participe en una o múltiples etapas del proceso de toma de decisiones, incluyendo procesos de identificación de problemáticas, identificación de soluciones, elaboración de propuestas, ratificación, implementación o evaluación, entre otros posibles. **Su objetivo final implica desmonopolizar la toma de decisiones e incorporar el talento disperso en la sociedad, canalizándolo a través de respuestas institucionales.** La legislación abierta abre espacios de participación en todo el proceso de toma de decisiones permitiendo, por un lado, un valioso ejercicio para que la ciudadanía pueda coproducir la normativa y las políticas quedando la participación política al alcance de un mayor número de ciudadanos/as y, por el otro, aprovechando las ventajas que resultan de la participación en línea. Asimismo, internet permite el involucramiento de una mayor cantidad de personas, sin importar su ubicación geográfica ni el tiempo del que dispongan para participar en un proyecto.

Cuando se menciona la colaboración de la ciudadanía es en pos de lograr una comprensión más empírica sobre los efectos que generan las normas que nos rigen. En efecto, las iniciativas que se han desarrollado en esta lógica muestran que la ciudadanía puede desempeñar un rol más sustantivo y volverse cocreadora del proceso legislativo, mejorando la calidad y la efectividad de los gobiernos.

### LA LEGISLACIÓN ABIERTA Y LA INTELIGENCIA COLECTIVA

**La inteligencia colectiva** implica el reconocimiento y el enriquecimiento mutuo de las personas debido a la inteligencia repartida en todas partes, proveniente de las ideas, conocimiento y datos que se encuentran en la sociedad.

**La legislación abierta** se basa en un modelo distributivo, que utiliza la inteligencia colectiva de las comunidades para la resolución de problemas, a través de una convocatoria abierta.



## 2 LA LEGISLACIÓN ABIERTA EN LA PRÁCTICA

**M**ás participación no produce, automáticamente, leyes más sabias y justas. Estos procesos requieren ser adecuadamente diseñados y pensados para incentivar aportes, promover la inclusión y canalizar las ideas buscando no generar sobrerrepresentación de determinados grupos de interés que puedan dar lugar a una influencia indebida ligada a motivaciones particulares. Para evitar estos riesgos, la alternativa es la experimentación y evaluación sistemática en pos de informar y guiar cómo las legislaturas pueden trabajar con el público en la recolección, análisis y uso de la información para actualizar los procesos de legislación al siglo XXI (Noveck, 2018).

### ¿CUÁLES SON LOS PASOS PARA IMPLEMENTAR LEGISLACIÓN ABIERTA?

#### 1 CENTRARSE EN LOS INCENTIVOS:

Pensar en por qué debería participar un miembro del público. Construir este razonamiento es fundamental para animar la participación de manera clara y explícita.

#### 3 RESPETAR LA PRIVACIDAD Y AUTENTIFICAR A LOS USUARIOS CUANDO SEA NECESARIO:

Aunque técnicamente es posible certificar la residencia o la identidad, se debe decidir si estos requisitos son necesarios y cuándo aplicarlos.

#### 2 EXPLICAR CLARAMENTE CÓMO PARTICIPAR:

Entendiendo que el proceso legislativo es complejo, con muchas propuestas que nunca llegan a convertirse en ley. Una propuesta de participación pública exitosa deberá explicar el proceso y lo que se pide a quienes participen. La literatura sobre el *crowdsourcing* indica que cuando al “participante medio” se le “pide que realice una labor técnica con instrucciones específicas y una clasificación detallada de la tarea, sus resultados son iguales o mejores que los de un experto” (Helen K. Liu, 2017).

#### 4 PROVEER RETROALIMENTACIÓN:

Los funcionarios públicos deberán fomentar el contacto con los y las representantes políticos, la ciudadanía y establecer una comunicación regular sobre los resultados. Aunque el público solo esté invitado a participar en la realización de propuestas, es necesario prever un mecanismo para compartir los resultados.

## 5

### DIVERSIFICAR A LOS/AS PARTICIPANTES Y LAS OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN:

Los proyectos que se construyen por esta vía son aquellos diseñados en función de encontrar la información específica y necesaria para el escenario sobre el cual se va a trabajar. Este es uno de los puntos centrales, porque las instituciones deberán identificar quiénes son los más afectados o más interesados en el borrador de una política o ley, y deberán intentar llegar hasta estos grupos como un paso crítico para integrar en el proceso participativo a las poblaciones relevantes y a los grupos con poca (o sin) representación. Sin embargo, no se trata solo de incluir determinados grupos de interés relativos a cada tema sino también ciudadanía independiente que se sienta interpelada a resolver problemas.

## 6

### COMPROBAR QUÉ FUNCIONA Y REPETIRLO:

La legislación abierta es un fenómeno nuevo, por lo que, para acelerar su adopción, se necesita más investigación, siendo imprescindible que quienes investigan y las personas encargadas de implementar estas iniciativas colaboren para diseñar los experimentos. La investigación puede establecer experimentos para observar cómo funcionan las plataformas, quién participa y cómo.

A pesar de ejemplos alentadores, la legislación abierta no está bien institucionalizada en la práctica parlamentaria. Los/as parlamentarios/as y quienes forman parte del público que no están familiarizados con el proceso siguen siendo bastante escépticos. Incluso cuando las instituciones ofrecen una oportunidad para participar, el público no está siempre informado ni dispuesto a hacerlo, sospechando que la participación no será relevante o no se incorporará en el resultado final. Los temores no carecen de fundamento, dado que muchos proyectos online de democracia participativa *-ya sean legislativos o ejecutivos-*, han fracasado al no alcanzar el resultado deseado por las instituciones o los individuos. Por ejemplo: en 2009 el equipo de transición del presidente electo *Barack Obama* pidió al pueblo americano propuestas políticas para los primeros cien días en el cargo del nuevo presidente. Aunque se recibieron más de 70.000 ideas en *The People's Briefing Book* y fueron votadas por más de medio millón de personas, ninguna de ellas se incorporó a las políticas aplicadas.

La necesidad de mejorar los procesos legislativos se condice con un panorama generalizado en toda la región de Latinoamérica, en donde la pérdida de confianza en los respectivos parlamentos ha ido decreciendo de forma sostenida en la última década.

Según *Latinobarómetro*, desde el 2008 al 2018 el promedio de la región respecto a la confianza ciudadana en los congresos disminuyó de un **34%** a un **21%** (2020).

Estos números obligan a repensar un camino para recuperar su legitimidad y transformarla en una institución que la ciudadanía se sienta representada.

La participación ciudadana debe ser entendida no solamente como una posibilidad de mejorar la percepción de los/as parlamentarios/as, sino como una instancia democrática y para ello, se hace necesario que los congresos tomen un nuevo rol de intermediación y escucha activa de la opinión ciudadana en las respectivas temáticas por las que legislan.

### 3 EXPERIENCIAS GLOBALES, APRENDIZAJES LOCALES

**R**eferirse a ejemplos de legislación abierta continúa siendo innovador y novedoso, más allá de que desde hace varios años se han dado diversas experiencias.

Los ejemplos de legislación abierta varían, desde *Senador Virtual de Chile en 2003 (hoy Congreso Virtual)*, *e-democracia de Brasil en 2009* o aplicaciones móviles como *Mi Senado en Colombia*. Otras experiencias, altamente citadas a nivel global, son los procesos de *participación ciudadana en la elaboración de la constitución en Islandia y en Sudáfrica*.

Las plataformas han sido impulsadas desde los mismos gobiernos Ejecutivos y/o Legislativos, desde organizaciones sociales, colectivos, Instituciones, sector privado, universidades y ciudadanía no organizada. **El objetivo final, en todos los casos, es el mismo: hacer partícipe a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y replantearse las formas de la democracia actual.**



Según el sitio *GovLab*, tienen catalogadas alrededor de 105 experiencias de legislación abierta en todo el mundo. Estas son registradas en 3 niveles: nacional, regional o local e incluye todo tipo de experiencia que fomente la participación ciudadana, sea desde los poderes ejecutivos, legislativos o instituciones públicas. Este repositorio agrupa las experiencias mundiales, muchas ya inactivas, otras que han sido procesos puntuales y otras en acción.

Para el presente documento, hemos seleccionamos 7 casos de cocreación de Leyes a nivel Nacional y Supranacional que incluye a países europeos, sudamericanos y asiáticos. Para la selección de estos casos se siguieron tres criterios:

- ◆ son plataformas que se encuentran activas en la actualidad;
- ◆ se buscó representatividad eligiendo casos de Europa, América Latina y Asia;
- ◆ son experiencias de niveles nacionales y supranacionales.

Tabla 1. Casos analizados - descripciones  
Fuente: elaboración propia

## WIKI LEGIS

Brasil (2009)

<https://edemocracia.camara.leg.br>



Impulsada por la *Cámara de Diputados de Brasil*, desde el *Laboratorio Hacker de la Cámara*. Uno de los programas de *e-democracia* es el de *WikiLegis*, que es el espacio de redacción colaborativa de leyes, donde la ciudadanía puede aportar ideas y debatir con los o las diputadas sobre determinadas leyes o con otros ciudadanos y ciudadanas, y dar apoyo a las ideas que más le representen. De esta manera pueden sugerir una nueva redacción del proyecto.

## LEYES ABIERTAS

Argentina (2019)

<https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar>



Promovida por la *Cámara de Diputados de Argentina*, desde la *Secretaría de Modernización de la Cámara*, surge en el *Plan de Modernización y Gobierno Abierto*. *El Portal de Leyes Abiertas* es una plataforma de elaboración colaborativa de normas, donde las y los diputadas/os abren a debate sus iniciativas para incorporar los puntos de vista de la ciudadanía.

## PARLEMENT ET CITOYENS.

Francia (2013)

<https://www.parlement-et-citoyens.fr>



Es impulsada por la organización no gubernamental, *Parlement & Citoyens*, una asociación no partidista que funciona como intermediaria entre parlamentarios/as y ciudadanía. **Es la plataforma de participación y debate que reúne a ambas partes para discutir propuestas y redactar proyectos de ley colaborativos.**

## KANSALAISALOITE

Finlandia

<https://www.kansalaisaloite.fi/fi>



Primero fue <http://www.avoinministerio.fi> (2012) de *Avoim Ministeriö (Ministerio Abierto)*, una organización no gubernamental. Luego pasó a ser del *Ministerio de Justicia del Gobierno finlandés* <https://www.kansalaisaloite.fi/fi>. La plataforma permite a la ciudadanía impulsar, apoyar y seguir iniciativas ciudadanas. Por iniciativa de ésta última se puede proponer una nueva ley, una enmienda a una ley existente, o derogación de leyes existentes, que luego el Parlamento considerará una vez cumplidos los requisitos.

## E-SAVJETIVANJA

Croacia (2015)

<https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard>



Fomentada por la *Oficina de Legislación*, del *Gobierno Nacional de Croacia*. *e-savjetivanja (e-consulting en inglés)* es el portal de consultas públicas y opinión ciudadana que permite a todas las sociedades ver las consultas públicas abiertas, así como participar activamente en ellas. Se publican: el proceso de promulgación de leyes, otros reglamentos y actos. Hay proyectos subidos de todos los Ministerios e instituciones públicas dependientes del gobierno nacional.

## CITIZEN INITIATIVE

Unión Europea (2011)

[https://europa.eu/citizens-initiative/home\\_es](https://europa.eu/citizens-initiative/home_es)



Es la plataforma de la *Unión Europea* que permite a los ciudadanos y ciudadanas europeas participar en la configuración de la UE, solicitando a la Comisión Europea que proponga nuevas leyes.

## VTAIWAN

Taiwan (2015)

<https://vtaiwan.tw>



*vTaiwan* está financiado por el gobierno pero se fundó con el acuerdo de que será una plataforma independiente de éste, administrada en colaboración entre la sociedad civil y el sector público.

**Es la plataforma de participación ciudadana de la isla de Taiwán que surge como resultado del denominado Movimiento de los Girasoles en 2015. La intención final de vTaiwan es la de generar consensos entre grandes grupos, yendo aún más allá de la construcción de una ley de manera colaborativa.**

## ¿QUIÉN PROPONE: CIUDADANÍA O GOBIERNOS/PARLAMENTOS?

**P**ara comenzar con el análisis participativo, resulta clave hacer 2 grandes diferencias conceptuales y metodológicas referidas a uno de los temas más importantes de estas plataformas. **Por un lado, están las que promueven la participación de la ciudadanía desde abajo hacia arriba, es decir, la ciudadanía es quien propone las iniciativas y los parlamentos y gobiernos las toman y las hacen propias.** Estos son los casos de *vTaiwan*, *Finlandia* y *la Unión Europea*. **Y por otro, aquellas donde son los y las parlamentarias u organismos públicos que comparten sus proyectos para que sea la ciudadanía quien comente y aporte sus visiones y conocimientos,** como lo son los casos de *Brasil*, *Argentina*, *Croacia* y *Francia*.

### PARTICIPACIÓN “DESDE ABAJO” (BOTTOM UP)

Comparten la base de que la ciudadanía puede proponer iniciativas y apoyar propuestas de vecinos y vecinas y, como resultado final, los gobiernos y/u organismos las toman como propias y la hacen ley. Como aquí es la ciudadanía quien propone las etapas de participación, se trata de plataformas más largas y complejas si las comparamos con aquellas donde son los y las representantes del Legislativo quienes impulsan.

Estas experiencias tienen sus propias particularidades en cuanto al proceso de participación. Lo interesante de examinar son los pasos que implica el proceso y si es fácil hacerlo fomentando una ciudadanía activa o si es excluyente.

Las tres plataformas requieren de un registro previo. *Finlandia* y *la Unión Europea* exigen una verificación de datos de la persona usuaria, mientras que en *Taiwán* sólo limitan la participación inicial para asegurarse la confianza de este. Si bien en los tres casos el proceso de participación no resulta complejo, el de *la Unión Europea* es algo engorroso y responde a las lógicas de funcionamiento de un ente de tal envergadura. Sin embargo, termina siendo un proceso largo y formal, y puede terminar siendo selectivo y excluyente para quienes quieran presentar una iniciativa ciudadana.

De estas tres experiencias, destacamos dos particularidades referidas a la participación en proceso de *vTaiwan*. Por un lado, ya desde la base la creación del tema se hace con participación e inteligencia colectiva: es a partir de la etapa 1 que se diseña en conjunto, por lo que no parten desde una propuesta ya cerrada. Además, cada tema y/o problema que se trate, se realiza de manera específica, como único y no en forma generalizada. Es decir, el proceso es inherentemente adaptativo y, por ejemplo, en algunos casos no se requiere de las 4 etapas para llegar a un proyecto de ley o política. Desde *vTaiwan* indican que no existe una política establecida para decidir cuándo un problema pasa de una etapa a la siguiente, sino que es la comunidad misma la que decide cuándo se llega a consensos y se finaliza el proceso.

Por último, una coincidencia que tienen los procesos es que, en alguna de sus instancias, posibilitan la participación presencial, ya sea en la junta de apoyos (*Finlandia* y *la UE*) o en debates y reuniones (*vTaiwan*). De todas las plataformas analizadas, la asiática es la única que combina, en instancias decisivas, una participación presencial

## PARTICIPACIÓN: “DESDE ARRIBA” (TOP DOWN)

En las plataformas con participación desde arriba, los y las parlamentarias abren el debate a la ciudadanía e invitan a comentar y construir colaborativamente los Proyectos de Ley a presentar en las respectivas Cámaras (*Ese es el caso de las plataformas de Brasil, Argentina, Francia*). También los organismos del gobierno, desde el Ejecutivo, pueden proponer proyectos de ley desde la plataforma (*Ej. Croacia*).

Lo destacado para observar en estas plataformas, además de sus etapas, es cómo está presentado el portal para promover la participación y cómo se genera el vínculo entre los y las representantes/agentes de gobierno y la ciudadanía.

Primero, analizaremos los casos de Brasil y Argentina, ya que ambas plataformas comparten los mecanismos de participación y quienes los impulsan, es decir, estas dependen y son promovidas por la Cámara de Diputados nacional. El objetivo de las dos plataformas es el mismo y las etapas y funcionalidades son similares.





# WIKILEGIS

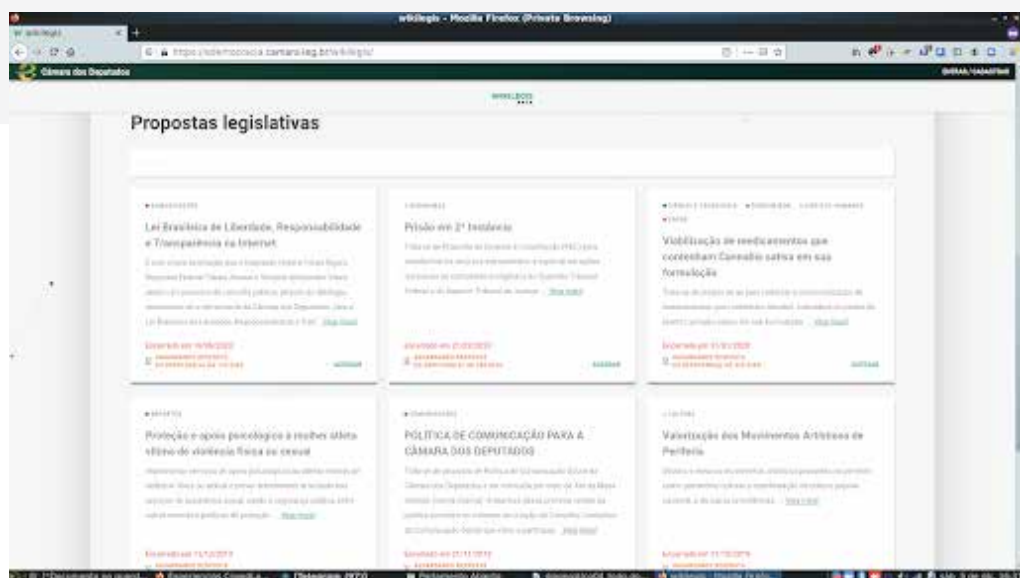
(Brasil)

Es un sitio amigable y fácil de navegar y comprender desde el inicio del home, donde explican de qué trata y cómo participar, alentando a una ágil participación.

HOME:



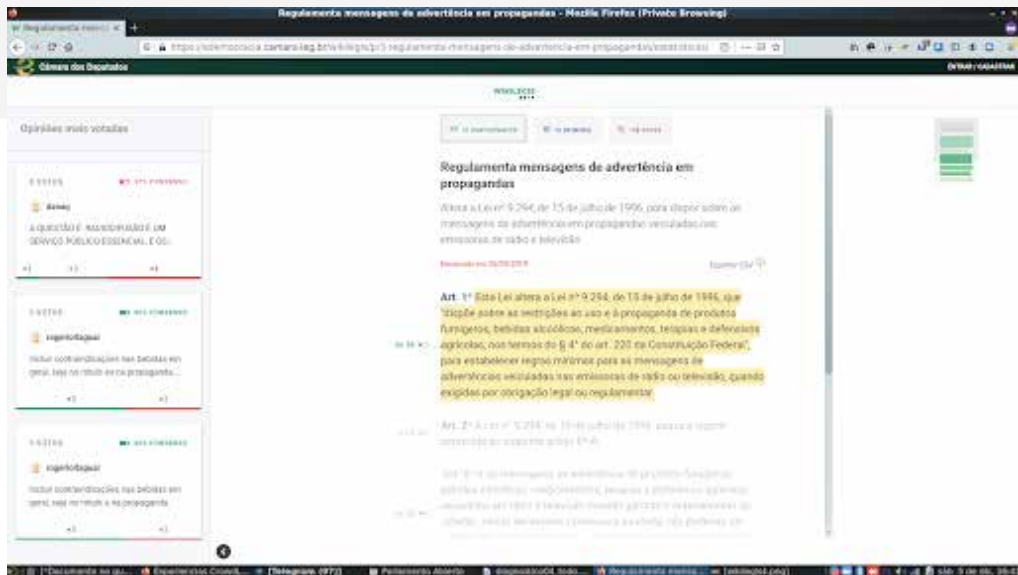
## PROPUESTAS LEGISLATIVAS / TODAS



## PROPUESTAS LEGISLATIVAS / INDIVIDUAL



## COMENTARIOS



# LEYES ABIERTAS

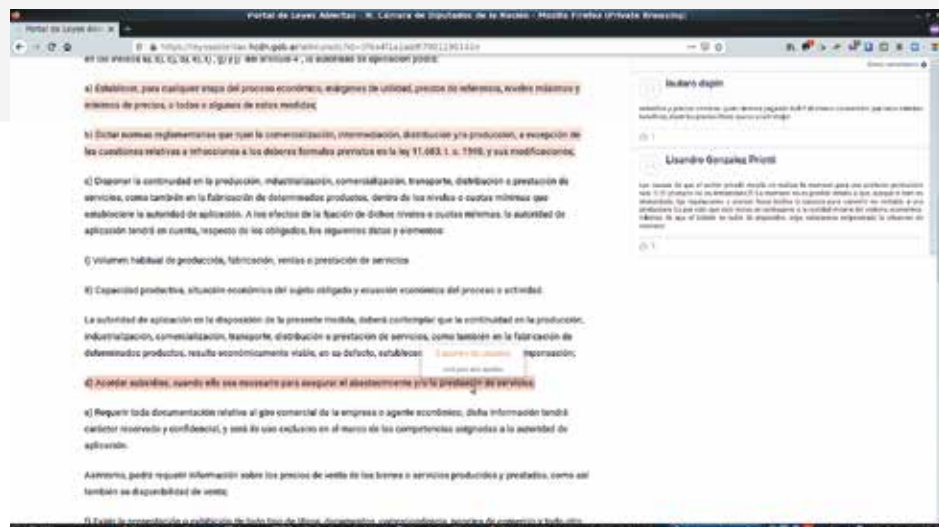
(Argentina)

Requiere un registro previo para iniciar el proceso de participación ciudadana. La creación del usuario es sencilla y, luego, se puede ampliar el perfil de cada uno/a con la información que se quiera compartir. La participación también es de rápidos pasos y la duración del proceso abierto al debate - *si bien es lo que decida el /la legisladora* - se recomienda que sea alrededor de los 15 días.

HOME:



## PROPUESTAS LEGISLATIVA



## COMENTARIOS



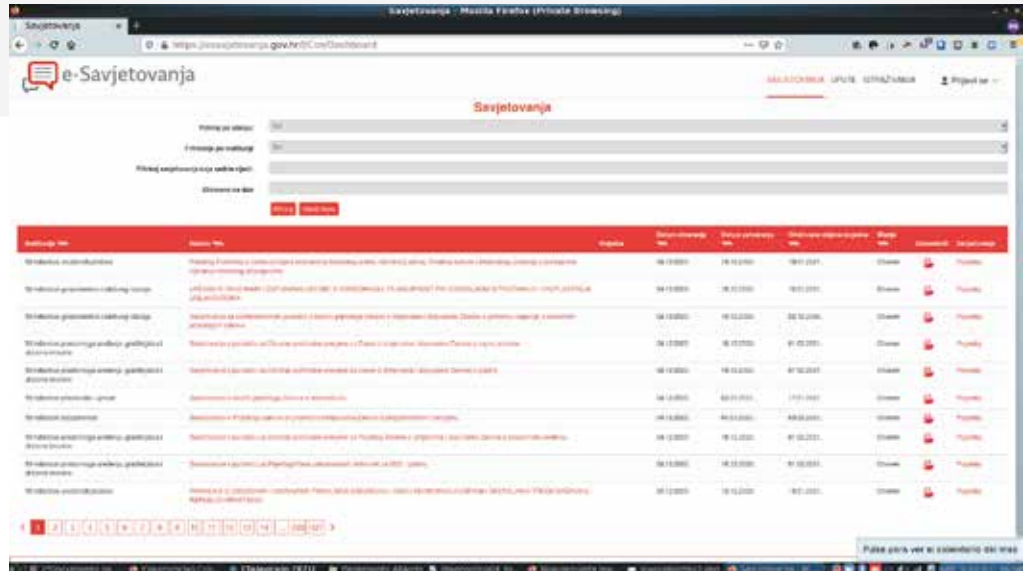
## E-SAVJETIVANJA (Croacia)

Funciona de manera similar a las plataformas de *Brasil* y *Argentina* al momento de promover la participación de la ciudadanía. Los organismos estatales abren a consultas públicas diferentes temas, dependiendo el Ministerio o la institución pública que lo inicie, y la ciudadanía puede comentar y apoyar por sí o por no los aportes. Es un proceso totalmente virtual y el diseño, en general, no parece ser de un sitio de participación ciudadana y consultas públicas sino, más bien, un portal web con noticias, información y, además, una sección de participación. Es decir, no invita a participar ni comentar.

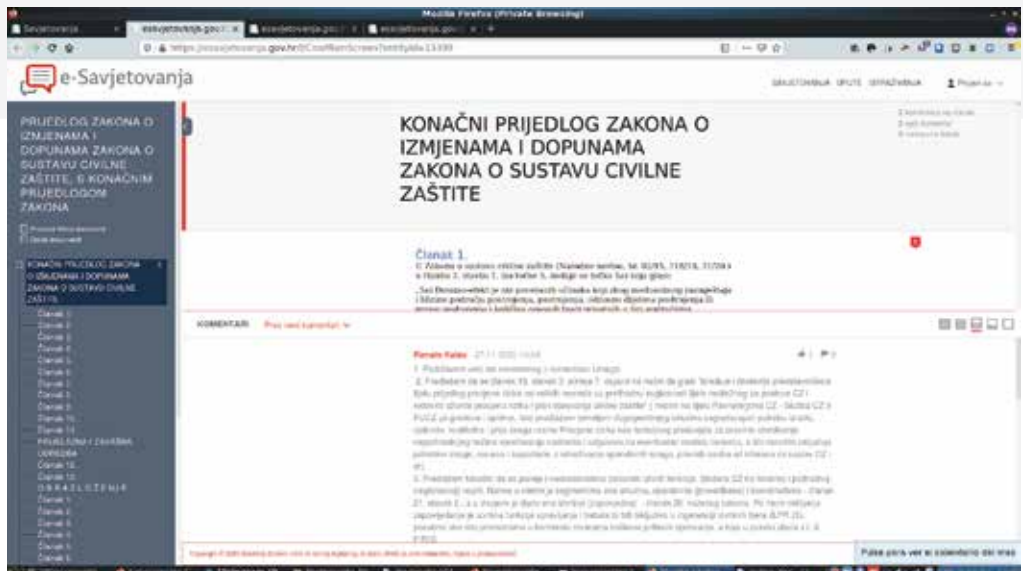
HOME:



## PROPUESTAS



## PROPUESTAS Y COMENTARIOS



# PARLEMENT ET CITOYENS

(Francia)

A diferencia de las anteriores, sugiere una serie de etapas estipuladas y definidas. El proceso de participación es de 6 pasos, luego de registrarse y sin necesidad de verificación. La plataforma recomienda cumplir las 6 etapas; sin embargo, cada impulsor de propuestas, configura y diseña la etapa a su manera y no todas son obligatorias y excluyentes. De esta manera, tiene una gran capacidad de adaptabilidad según la intención de involucramiento ciudadano que pretenda el parlamentario.

*Parlement et Citoyens* tiene uno de los mejores diseños en la presentación de la propuesta. Con imágenes, video y texto resumen, resulta atractivo y se puede ver al parlamentario o parlamentaria que impulsa los proyectos, cada una de las fechas de las etapas, así como la cantidad de contribuciones, votos y participantes. Este diseño incita a que los y las representantes legislativos expliquen los proyectos en lenguaje simple y comprensible para toda la sociedad.

Otro punto destacado de esta plataforma es la promoción a la generación de comunidad que fomenta entre los usuarios y usuarias de la plataforma, donde hay un espacio de encuentro en el que aparecen todas las personas inscritas en las plataformas, con la cantidad de contribuciones y votos detallados.

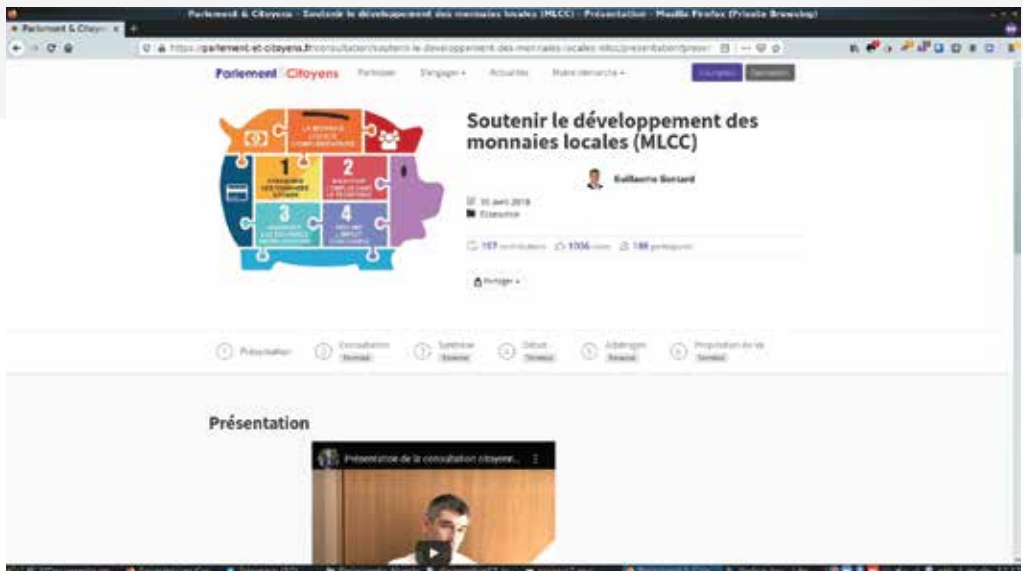
HOME:



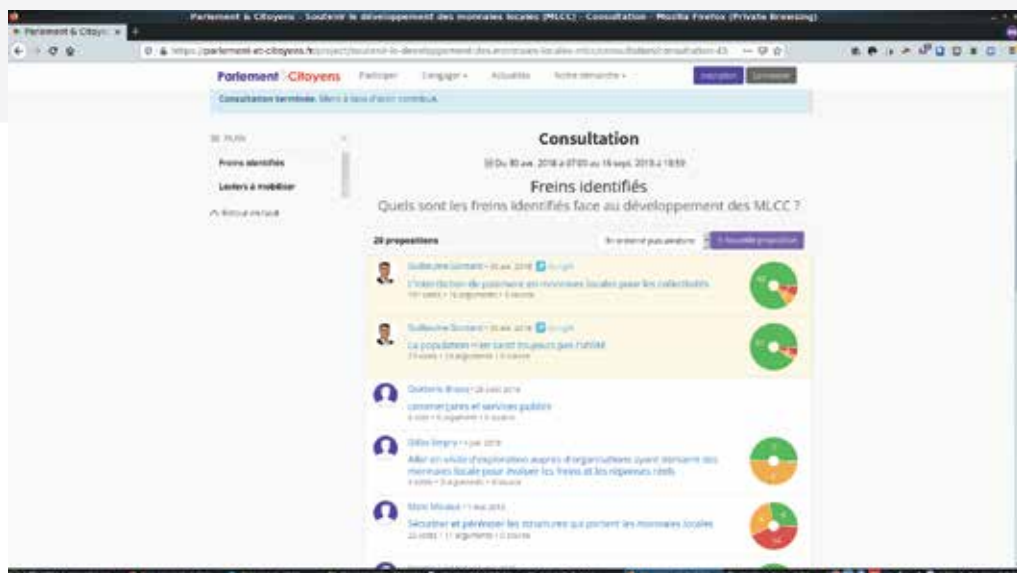
## PROPUESTAS



## PROPUESTA INDIVIDUAL



## COMENTARIOS



**El proceso participativo de estas 4 plataformas es totalmente virtual y no se contempla en ningún momento una instancia presencial.** A su vez, se transparenta la participación de la ciudadanía haciendo visible los comentarios, cantidad de participantes y apoyos o desacuerdos. Sin embargo, únicamente la plataforma de *Francia* visibiliza qué es lo que ha respondido o hecho el o la legisladora con los comentarios y aportes aunque esta instancia tampoco es obligatoria, sino que depende de cada representante cumplir con esta etapa o saltarla. Lo mismo se observa en el caso de la plataforma de *Croacia*, que también tiene una opción de respuesta, donde se publica un informe (*para descargarlo en línea*).

**Ninguna de las 7 experiencias analizadas está obligada a convertir en ley una iniciativa ciudadana ni a incorporar en sus proyectos las sugerencias de cambios o aportes.** Es decir, ninguna es vinculante al 100%. Sin embargo, cada una está regulada por diferentes normas que le dan legalidad a las plataformas, aunque debemos adelantar que la legalidad no es sinónimo ni equivalente de la legitimidad.

*A modo de síntesis, estas 7 plataformas fueron seleccionadas porque reúnen, cada una por separado y en su conjunto, los aspectos más importantes al momento de analizar un espacio virtual de construcción de ley colaborativa.*



Tabla 2. Análisis general de los casos

Fuente: elaboración propia

PLATAFORMA PAÍS AÑO	IMPULSA	TIPO DE PARTICIPACIÓN	ASPECTOS TÉCNICOS	NORMATIVA
<b>WIKI LEGIS</b> Brasil (2009) <a href="https://edemocracia.camara.leg.br">https://edemocracia.camara.leg.br</a>	Cámara de Diputados.  Laboratorio Hacker.	Top Down.  Totalmente virtual.	Desarrollada por: Laboratorio Hacker de la Cámara de Diputados.  Código Abierto.	Resolución de creación de programa.  No regula el funcionamiento.
<b>LEYES ABIERTAS</b> Argentina (2019) <a href="https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar">https://leyesabiertas.hcdn.gob.ar</a>	Cámara de Diputados.  Secretaría de Modernización.	Top Down.  Totalmente virtual.	Desarrollada por: DemocraciaOS, de la Fundación Democracia en Red.  Código Abierto.	Resolución de creación de programa.  No regula el funcionamiento.
<b>PARLEMENT ET CITOYENS</b> Francia (2013) <a href="https://www.parlement-et-citoyens.fr">https://www.parlement-et-citoyens.fr</a>	ONG Parlement & Citoyens.	Top Down.  Totalmente virtual.	Parlement & Citoyens, trabajan con los desarrolladores Cap Collectif - API GraphQL.  No publican el código.	No hay.
<b>E-SAVJETOVANJA</b> Croacia (2015) <a href="https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard">https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/Dashboard</a>	Oficina de Legislación, del Gobierno Nacional.	Top Down.  Totalmente virtual.	Desarrollado por: la Oficina de Legislación del Gobierno.  No publican el código.	Incluida en la Ley de Derecho de Acceso a la Información.
<b>KANSALAISALOITE</b> Finlandia (2012) <a href="https://www.kansalaisaloite.fi/fi">https://www.kansalaisaloite.fi/fi</a>	Primero por Avoim Ministeriö. Luego pasó a ser del Ministerio de Justicia.	Bottom Up.  En su totalidad virtual, posibilita alguna instancia presencial (apoyos).	Desarrollado por: el Ministerio de Justicia basado en el código de la empresa de tecnología y datos finlandesa Solita Oy.	Bajo la Ley del Ministerio de Justicia.
<b>VTAIWAN</b> Taiwan (2015) <a href="https://www.vtaiwan.tw">https://www.vtaiwan.tw</a>	Financiada por el gobierno, pero bajo acuerdo de ser una plataforma independiente al gobierno combinada por el sector público y gubernamental.	Bottom Up.  Participación híbrida.	Desarrollado por: la Comunidad GOV (la creadora).  Código Abierto.	Declaran Oficial de Participación por Organismos.
<b>CITIZEN INITIATIVE UE</b> UE (2011) <a href="https://europa.eu/citizens-initiative/home_es">https://europa.eu/citizens-initiative/home_es</a>	Parlamento Europeo.	Bottom Up.  En su totalidad virtual, posibilita alguna instancia presencial (apoyos).	Desarrollado por: Unión Europea.  Tiene App.  Código Abierto.	Reglamento del Parlamento, actualizado en 2019.

## **b** BUENAS PRÁCTICAS

**P**ara asegurar el compromiso y la fiabilidad de la implementación de las plataformas de legislación abierta, es preferible que el ente promotor sea el Parlamento o un organismo de gobierno, ya que serán éstos quienes aseguren la funcionalidad de las plataformas y el contenido de las mismas.

Sin embargo, la experiencia *vTaiwán*, que funciona bajo el acuerdo entre la comunidad que la diseñó y el gobierno taiwanés, se implementa de tal modo que permite compromiso del lado del gobierno, a la vez que cuenta con el soporte de la sociedad civil. Esta combinación parece ser ideal; no obstante, requiere del diálogo constante entre ambas partes.

Respecto a la participación, todas estas plataformas deben ser lo más inclusivas, accesibles y de fácil navegación y uso posibles. Es decir, facilitar la entrada y evitar la mayor cantidad de complejidades en los diferentes momentos de participación. Como el caso de *Leyes Abiertas*, que el registro es simple y los pasos a seguir y su explicación para participar son sencillos.

Que la plataforma promueva una participación bottom up o top down depende del objetivo de quien impulse el programa. Si nos referimos a una participación de base, colectiva y horizontal, el mecanismo de participación recomendado es el de bottom up, con una ciudadanía totalmente activa e impulsora de iniciativas y propuestas. De todas las experiencias analizadas, se concluye que, si bien este tipo de participación asegura el protagonismo de la ciudadanía, el proceso debe ser lo más abierto posible y sin tantas restricciones ni limitaciones al momento de proponer, así como también las etapas de participación deben ser bien claras y concisas. De esta manera, se está alentando a que la ciudadanía acerque sus propuestas. Es decir, todo lo opuesto al proceso que requieren desde el Parlamento Europeo.

En caso que la participación sea desde los Parlamentos, invitando a la ciudadanía a comentar y apoyar sus proyectos, para estas plataformas lo recomendable es combinar los dos tipos de participación y acción: el clic de apoyos, de acuerdo y desacuerdo -*que es el principal cautivador de personas*- y el poder comentar, proponer, para finalmente poder intervenir en las leyes.

A su vez, la visualización de los comentarios y la transparencia en cuanto a estadísticas de participación también son aconsejables, como lo hacen en *WikiLegis* o en *Croacia*. Este tipo de información, a su vez, debe completarse con la información a los y las participantes sobre el fin del proceso y cómo se resolvió el Proyecto o la Ley: si los aportes ciudadanos fueron tenidos en cuenta, si la ley pasó a la instancia de sesión, si se votó o aprobó, por nombrar sólo algunos.

Otro punto a considerar es en qué instancia legislativa se encuentra la propuesta a comentar y cuán vinculante son los aportes ciudadanos (*ver en marco normativo*). En *Argentina*, por ejemplo, es en el momento del “*anteproyecto de ley*”, para que la ciudadanía pueda, desde el inicio, aportar a la definición de la ley, ofreciendo de esta forma mayor incidencia de la comunidad.

Por último, para analizar la variable de la participación, es necesario destacar las instancias de participación híbrida. Como la experiencia de *vTaiwan*, que combina la presencialidad y la virtualidad durante todo el proceso: desde el inicio hasta la resolución de la propuesta. Esto sucede, sobre todo, en las dos etapas de más incidencia ciudadana. En el primer momento, de discusión y definición del tema, que se realiza a través de debates online y presenciales y se define por inteligencia artificial. Y luego, en la tercera etapa de reflexión, que se concreta en reuniones presenciales pero son transmitidas por streaming y con un pad abierto en el que todas las personas pueden opinar y preguntar. Este tipo de participación, como demuestra *vTaiwan*, permite un alto grado de alcance ciudadano y mayor representatividad.

Directamente relacionado con el incentivo a la participación ciudadana está el diseño y presentación visual de las plataformas. Su éxito se resume en: una interfaz sencilla, acompañadas de imágenes y contenido multimedia, más una explicación clara y accesible. *Parlement et Citoyens* es la plataforma que reúne las mejores recomendaciones a la hora diseñar una *plataforma de CrowdLaw*, la amigabilidad de la web humaniza y hace más atractivo el lenguaje parlamentario y acerca la lejanía que impone un Congreso.

Sumado a esto, como plataformas públicas, éstas siempre deben ser de código abierto y estar disponibles en los repositorios para toda la comunidad en modo de permitir su mejora y compartir conocimientos y experiencias, siguiendo el espíritu de software libre y código abierto.

Una norma, ya sea resolución, reglamento o el sistema normativo que se utilice, es fundamental para asegurar la legalidad, continuidad y legitimidad tanto del proceso participativo como de la plataforma tecnológica en sí. Pero, por sobre todo, para que se garantice la participación de los y las responsables de gobierno y parlamentarios. Es en la norma donde se debe asegurar la incidencia real de los comentarios y apoyos de la ciudadanía en la propuesta de ley o iniciativas ciudadanas.

**En resumen, este tipo de experiencias nos demuestra que la democracia representativa está cambiando y repensándose desde las mismas instituciones; y que la participación activa de la ciudadanía ya no queda en las urnas sino en la construcción de aportes e iniciativas.**

**El trabajo debe ir hacia los procesos de cocreación de leyes a partir de la innovación tecnológica, bajo el mecanismo de inteligencia colectiva, para incorporar a ciudadanos y ciudadanas en los procesos de redacción de leyes para que sean legítimos, abiertos e inclusivos.**

# BIBLIOGRAFÍA

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO** (2018), *CrowdLaw: cómo diseñar una iniciativa de participación pública para la creación de leyes*.

<https://blogs.iadb.org/conocimiento-abierto/es/como-disenar-iniciativa-crowdlaw/> 

**CIVICUS** (2018), *People Power Under Attack: A Global Analysis of Threats to Fundamental Freedoms*.

<https://www.civicus.org/documents/PeoplePowerUnderAttack.Report.27November.pdf> 

**LATINOBARÓMETRO** (2018).

<https://www.latinobarometro.org/lat.jsp> 

**LIU, HELEN** (2017), *Crowdsourcing Government from Multiple Disciplines, Theory to Practice*.

**NASER, ALEJANDRO, FIDELEFF, VERONA & TOGNOLI, JOAQUIN** (2020), *Gestión de planes de acción locales de gobierno abierto, Documentos de Proyectos(LC/TS.2020/78)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**NOVECK, BETH** (2018), *Congress Is Broken. CrowdLaw Could Help Fix It*. Revista Forbes.

<https://www.forbes.com/sites/bethsimonenoveck/2018/01/23/congress-is-broken-crowdlaw-could-help> 

**OCDE** (2017), *Recommendation of the Council on Open Government*.

<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438> 

**OCDE** (2019), *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions : Catching the Deliberative Wave*.

<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/2> 



**Asuntos  
del Sur**

**INNOVACIÓN  
PÚBLICA 360°**