



Unión Interparlamentaria  
Por la democracia. Para todos.

# Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico



© Unión Interparlamentaria, 2021

Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición de que se copien también las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones. Por favor informar a la Unión Interparlamentaria sobre el uso del contenido de la publicación.

ISBN 978-92-9142-807-6

**Diseño por** Philippe Boisson, Graphisme

**Impreso en Francia por** Imprimerie Courand et Associés

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>4</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Acerca de este informe</b>	<b>14</b>
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
<b>Lecciones de la pandemia</b>	<b>18</b>
Los desafíos planteados por la COVID-19	18
La respuesta de los parlamentos	19
Enseñanzas extraídas	23
Una demostración del valor de la cooperación interparlamentaria	32
Consecuencias para la planificación futura	32
<b>Hallazgos clave sobre el uso de la tecnología en los parlamentos en 2020</b>	<b>34</b>
Supervisión y administración de las TIC	34
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	35
Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa	37
Biblioteca y servicios de investigación	38
Parlamentos en línea	39
Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento	40
Cooperación interparlamentaria	41
<b>Evaluación detallada de las tecnologías y prácticas parlamentarias</b>	<b>42</b>
Supervisión y administración de las TIC	43
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	49
Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa	57
Biblioteca y servicios de investigación	62
Parlamentos en línea	64
Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento	71
Cooperación interparlamentaria	76
<b>Medir la madurez digital de los parlamentos</b>	<b>80</b>
<b>La naturaleza cambiante del parlamento electrónico</b>	<b>83</b>

<b>Apéndices</b>	<b>86</b>
<b>Apéndice A: Diseño de la investigación</b>	<b>86</b>
<b>Apéndice B: Parlamentos que participaron en la investigación</b>	<b>88</b>
<b>Apéndice C: La serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico</b>	<b>89</b>

# Prólogo

La publicación del Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico llega en un momento de gran perturbación por la COVID-19. La pandemia ha supuesto un desafío para las prácticas y los ideales democráticos que, una vez más, han demostrado su resiliencia. Los parlamentos, al igual que otras instituciones de gobernanza, han tenido que adaptarse a una situación en rápida evolución simplemente para mantener su funcionamiento. La presente edición del informe, además de documentar las experiencias compartidas por los parlamentos durante el año pasado, incluye las enseñanzas extraídas relativas a la modernización parlamentaria y la resiliencia.

Esta publicación continúa una serie de informes que comenzó en 2008 con el objeto de realizar un seguimiento de la forma en que los parlamentos utilizan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Los sucesivos informes han dejado patente que los parlamentos están aprovechando las posibilidades que ofrecen las TIC para dotar a sus métodos de trabajo de mayor eficacia, rendición de cuentas y transparencia. Aunque la COVID-19 no ha hecho más que acelerar este cambio hacia formas de trabajo digitales, lo más importante es que numerosos parlamentos se enfrentan a verdaderas dificultades para materializarlo. La tarea de la UIP es apoyarlos en el desarrollo de sus capacidades en materia de TIC como condición indispensable de los parlamentos modernos.

En anteriores informes, un mensaje contundente ha sido la importancia de la colaboración interparlamentaria. Por eso, nos complace ver que el Centro para la Innovación en el Parlamento de la UIP contribuye a ese proceso, especialmente al ofrecer apoyo a los parlamentos durante la crisis actual.

Hoy en día, los parlamentos se abren más a las ideas innovadoras. Son más propensos a trabajar a distancia, depender de tecnologías basadas en la nube y seguir estrategias de innovación. Sus departamentos técnicos tienen por misión cambiar para dar soporte a las nuevas prácticas de trabajo y para que la función de los parlamentarios de todos los lugares siga evolucionando de manera apasionante y estimulante.

A lo largo de esta serie, se ha puesto de relieve la importancia de las TIC para los parlamentos, donde, actualmente, se mantiene el imperativo de seguir aumentando la eficacia en el uso de herramientas digitales, tanto para mejorar la práctica parlamentaria como para ampliar la participación ciudadana. Con miras a crear la infraestructura, la capacidad y los conocimientos necesarios, y aprender de las experiencias del resto de parlamentos, se necesitan una visión, un liderazgo y una inversión constantes.



Martin Chungong  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria

# Agradecimientos

El Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP) de la UIP ha elaborado el presente informe, que ha sido redactado por el Dr. Andy Williamson con el apoyo y la asistencia considerables de Andy Richardson y Avinash Bikha. El CIP da las gracias a los anfitriones y los miembros de los centros del CIP que participaron en los grupos focales. Durante la pandemia, han trabajado de manera estrecha y colaborativa para compartir ideas y buenas prácticas. Agradecemos especialmente a Patricia Almeida y Rodolfo Vaz, de la Cámara de Diputados del Brasil, Hernán Figueroa y Fabiola Barahona, de la Cámara de Diputados de Chile, Owino Harrison, del Parlamento de Kenya, Megan Robins y Wendy Hart, del Parlamento de Nueva Zelanda, y Michael Mukuka, de la Asamblea Nacional de Zambia. Nos gustaría agradecer sus comentarios sobre la sección “Lecciones de la COVID-19” del informe a Augustina De Luca (Cámara de Diputados de la Argentina), Sihle Dube (Parlamento de Sudáfrica), el Dr. Fotis Fitsilis (Parlamento Helénico), Liva Raharrison (Asamblea Nacional de Madagascar), Rupert Hay-Campbell (Servicio Digital Parlamentario del Reino Unido), Carlo Marchetti (Senado de Italia), Ahto Saks (Riigikogu de Estonia) y Oleksii Sidorenko (Verkhovna Rada de Ucrania).

Como siempre, agradecemos el apoyo y la asistencia brindados por la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP) y por la Sección de Servicios Bibliotecarios y de Investigación para Parlamentos de la IFLA.

En particular, damos las gracias a los numerosos miembros del personal parlamentario que dedicaron parte de su tiempo a completar la encuesta para este informe. Nos han proporcionado información valiosa y percepciones únicas y detalladas sin las cuales no habría sido posible elaborar el presente informe. Asimismo, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a aquellos parlamentos, expertos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil que compartieron con nosotros sus ideas y ejemplos de buenas prácticas, además de a aquellos que han contribuido a las conferencias e informes mundiales anteriores sobre el parlamento electrónico.

*La sección “Lecciones de la pandemia” de este informe contiene fotografías facilitadas por los parlamentos correspondientes, que son los propietarios de los derechos de autor y que reconocemos como las fuentes de esas imágenes. Si alguien desea reutilizar las fotografías, deberá ponerse en contacto con la fuente que corresponda, no con la UIP.*

*Descargo de responsabilidad: las referencias que se hacen en el presente informe a diversas herramientas y plataformas informáticas empleadas por los parlamentos no implican ningún apoyo o recomendación por parte de la UIP.*



**INTER PARES**  
Parliaments in Partnership  
*EU Global Project to Strengthen the Capacity of Parliaments*



Esta publicación se ha elaborado con el apoyo financiero de la Unión Europea, en asociación con el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), como parte de INTER PARES | Parlamentos en Coalición, el proyecto mundial de la UE para el fortalecimiento de la capacidad de los parlamentos. La Unión Interparlamentaria es responsable exclusivamente de su contenido, que no refleja necesariamente las opiniones de la Unión Europea.

# Resumen ejecutivo

Este sexto informe mundial sobre el parlamento electrónico es la continuación de una serie que comenzó en 2008, en la que se documenta y se informa sobre la relación entre las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los parlamentos. El Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP) de la UIP publica el presente informe en un momento único, y no se puede ignorar el período de agitación e innovación forzada tan dinámico que ha provocado la pandemia de COVID-19. Este documento consta de dos partes. En la primera, se examina en profundidad el modo en que los parlamentos han respondido a la pandemia y se debaten las enseñanzas extraídas durante el proceso. La siguiente se centra en un análisis pormenorizado de las TIC empleadas en los parlamentos para la gobernanza, la gestión, los sistemas y la infraestructura, y una mayor transparencia y participación ciudadana, entre otros fines. Los hallazgos del informe se basan en una encuesta realizada a 116 parlamentos y las contribuciones de grupos focales en los que participaron 49 parlamentos.

Hay señales que indican que esta época, pese a las dificultades que presenta, está actuando como catalizador de prácticas digitales nuevas y transformadoras. Ahora, el reto es consolidar una nueva referencia y desarrollarse a partir de ella. Los parlamentos están cada vez más conectados digitalmente y supeditados a las TIC para mantener su funcionamiento esencial. Un año después de la primera ola de la pandemia, los parlamentos han comenzado a aplicar algunos de los conocimientos estratégicos adquiridos en este período de innovación forzada.

## La innovación forzada como respuesta a la pandemia

La conmoción repentina y disruptiva vinculada a esta pandemia ha supuesto un reto para los parlamentos, que han tenido que cambiar. Las TIC han ganado mucha visibilidad, y han pasado de ser una función auxiliar a la principal protagonista en las operaciones diarias de los parlamentos. El rápido aumento en el uso innovador de las nuevas tecnologías ha transformado su cultura y sus lugares de trabajo, además de conllevar beneficios adicionales como, por ejemplo, un menor número de impresiones y modalidades de trabajo más flexibles. Las tecnologías digitales que se han adoptado en la respuesta a la pandemia de COVID-19 han facilitado el trabajo a distancia y las sesiones remotas de los parlamentos. Además, la innovación se ha producido a una velocidad rara vez observada en el contexto parlamentario.

**Fotografía 1.** La cámara híbrida



© Cámara de Diputados de la Argentina

# Medidas audaces para modernizar los parlamentos

La pandemia ha brindado la oportunidad de adoptar medidas audaces para modernizar los parlamentos, y la innovación digital ha pasado por tres fases:

- **Innovación forzada**, dada la necesidad de los parlamentos de responder con celeridad, mediante la experimentación, el uso de recursos y una rápida adaptación.
- **Proceso iterativo de mejora** e innovación para desarrollar soluciones que funcionen.
- **Consolidación del nuevo enfoque**, con la adopción de procesos y herramientas que incorporen las nuevas formas de trabajar en el entramado diario de la vida parlamentaria.

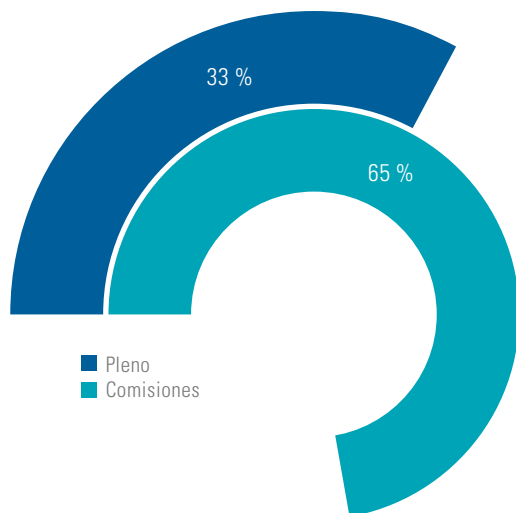
Un año más tarde, tras haber logrado años de progreso en cuestión de meses, muchos parlamentos tienen un aspecto diferente y funcionan de otra manera, con las herramientas digitales como artífices del cambio. La transformación puede llegar a ser un legado duradero si los parlamentos se preparan para seguir innovando con audacia.

## Hallazgos principales

La pandemia de COVID-19 ha cristalizado la importancia de las TIC. Ahora, los parlamentos suelen pensar más radicalmente, al ir más allá de las TIC para contemplar estrategias digitales más holísticas e integradas y aprovechar todo el potencial de un enfoque de trabajo principalmente digital en el parlamento. A continuación, se exponen algunos de los hallazgos principales de este informe:

1. A finales de 2020, el 65 por ciento de los parlamentos encuestados había celebrado reuniones virtuales o híbridas de las comisiones, y el **33 por ciento, una sesión virtual o híbrida del pleno**.

**Figura 1. Porcentaje de parlamentos que celebraron sesiones remotas en 2020 (n=116)**



2. **La forma de trabajar de los parlamentos ha cambiado:** las prácticas de trabajo a distancia, una mayor dependencia de las herramientas basadas en la nube y las soluciones digitales han situado a las TIC en el centro de las operaciones parlamentarias.
3. **La modernización parlamentaria se ha acelerado:** aunque los programas de modernización existen desde hace mucho tiempo, no ha sido hasta ahora que los parlamentos han ido adoptando con más rapidez soluciones que nunca se habían planteado usar, o que alguna vez habían barajado implantar únicamente a largo plazo.
4. **Los reglamentos han evolucionado para apoyar el trabajo a distancia**, lo que permite modalidades de trabajo más flexibles y el fortalecimiento de la resiliencia institucional.

5. **Los parlamentos están incrementando su confianza en los procesos y la tecnología**, mediante un aumento de la participación de los usuarios, soluciones centradas en ellos y mayor capacitación y soporte.
6. **Los parlamentos han aumentado su agilidad**, al encontrar soluciones iterativas, adoptar nuevas herramientas y prácticas, y pivotar rápidamente para abordar los problemas emergentes.
7. **Las consecuencias para la planificación, la infraestructura y el soporte son significativas:** ha aumentado la demanda de ancho de banda; ahora, los sistemas están basados en la nube (lo que plantea cuestiones de seguridad) y los usuarios son más propensos a trabajar con sus propios equipos.

## Recomendaciones

Los parlamentos deben seguir aprovechando esta oportunidad para modernizar sus operaciones esenciales, y examinar su planificación de la continuidad de las operaciones y sus planes estratégicos a la luz de las experiencias propias y ajenas. Según lo confirmado por esta investigación, los parlamentos deberán considerar diferentes maneras de basarse en las innovaciones llevadas a cabo y aprovechar sus ventajas:

1. **Modificar permanentemente sus reglamentos** o la legislación aplicable, de modo que los parlamentos puedan funcionar sin interrupciones y sin limitarse a un solo lugar físico.
2. **Preservar o ampliar la flexibilidad en la participación de los parlamentarios y la ciudadanía**, especialmente en las comisiones.
3. **Mantener y adaptar proactivamente el aumento de la eficacia.**
4. **Abordar las TIC con un enfoque más holístico a través de una estrategia digital en toda la institución** que se incorpore en la cultura y el entramado más amplios del parlamento.
5. **Revisar y actualizar los planes de continuidad de las operaciones** para capturar e integrar las enseñanzas extraídas el año anterior por medio de prácticas mejoradas de gestión del conocimiento.
6. **Desarrollar modalidades de trabajo flexibles para el personal y la participación remota para los parlamentarios**, y determinar la infraestructura de TIC necesaria para apoyarlos.
7. **Promover la colaboración interparlamentaria** para acelerar la innovación, ahorrar tiempo y dinero, compartir buenas prácticas y aumentar el apoyo mutuo entre parlamentos.

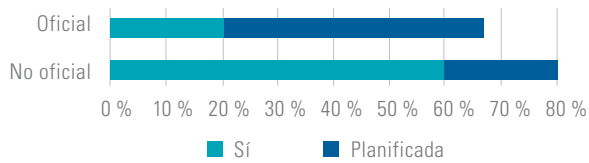
## El estado de la tecnología en los parlamentos en 2020

Las respuestas a la encuesta llevada a cabo para este informe indican el progreso que han logrado los parlamentos, lo cual establece una nueva referencia para fomentar la modernización y la innovación. Estos son los 10 hallazgos principales de la encuesta:

### Estrategia y planificación

1. **El porcentaje del presupuesto parlamentario que se destina a las TIC sigue aumentando.** Según declaran los encuestados, el número de parlamentos que gastan al menos el 9 por ciento del presupuesto en TIC se incrementó el año pasado. Únicamente el 16 por ciento afirmó haber gastado menos del 1 por ciento, en comparación con el 23 por ciento de 2012.
2. **La innovación se promueve y recibe ayudas** a través de métodos oficiales en el 20 por ciento de los parlamentos y de métodos no oficiales en el 59 por ciento. El 26 por ciento ha adoptado una estrategia oficial de innovación y, en el 35 por ciento de los parlamentos, al menos un miembro del personal desempeña una función de manera oficial.

**Figura 2. Estrategias oficiales y no oficiales de innovación (n=100)**



- Las innovaciones más importantes son los sistemas que transforman los procesos esenciales del parlamento**, ya que el 10 por ciento de los parlamentos declara emplear tecnologías basadas en la IA, mientras que el 6 por ciento señala que utiliza aplicaciones de redacción de leyes.
- En parte debido a la pandemia, **los parlamentos declaran haber acelerado el uso de aplicaciones basadas en la nube** y almacenamiento de datos en la nube, con un incremento del 86 por ciento desde 2018 en el caso del almacenamiento.

### Recursos

- Las TIC requieren un volumen importante de los recursos de los parlamentos, que emplean **a un integrante del personal de TIC por cada tres parlamentarios**.
- Los parlamentos se enfrentan a dificultades para contratar y retener a personal esencial de TIC**. En los parlamentos más pequeños, la disponibilidad de personal debidamente capacitado puede estar limitada, mientras que, en los más grandes, la demanda de personal calificado puede superar a la oferta.
- Los parlamentos han pasado de trabajar en un solo lugar a trabajar a distancia**. El 55 por ciento de los parlamentos declara que los parlamentarios pueden trabajar a distancia ahora, y el 69 por ciento señala lo mismo en relación con el personal, una realidad que en gran parte se debe a la pandemia. El cambio está variando el modo en que trabajan los parlamentos, sus parlamentarios y el personal. En los próximos años, este paso del entorno físico al digital afectará al uso del espacio de las oficinas parlamentarias y a la labor de las comisiones en particular.

### Participación ciudadana

- Los parlamentos están explorando vías innovadoras para que la ciudadanía participe**: el 63 por ciento de los parlamentos encuestados tiene implantados sistemas para llegar a los ciudadanos y conseguir que participen, y el mismo porcentaje trabaja con organizaciones de la sociedad civil.
- El 76 por ciento de los parlamentos y el 56 por ciento de sus parlamentarios usan medios sociales**. El 39 por ciento de los parlamentos encuestados usa la mensajería instantánea (que ha seguido aumentando rápidamente entre el personal y los parlamentarios) y el 30 por ciento cuenta con aplicaciones móviles que ofrecen acceso a información relacionada con el funcionamiento parlamentario.

### Colaboración y apoyo

- La mayoría de los parlamentos (el 62 por ciento) desea recibir apoyo adicional** de otros parlamentos, asociados para el desarrollo y organizaciones de la sociedad civil para desarrollar su uso de las TIC.

# Figuras

Figura 1.	Porcentaje de parlamentos que celebraron sesiones remotas en 2020 (n=116)	6
Figura 2.	Estrategias oficiales y no oficiales de innovación (n=100)	7
Figura 3.	Respuestas parlamentarias a la pandemia a fecha de junio de 2020 (datos de la UIP; n=64)	20
Figura 4.	Sesiones híbridas y totalmente virtuales (n=116)	20
Figura 5.	Plataformas de videoconferencia (n=52/74)	22
Figura 6.	Votación en las sesiones remotas del pleno (n=70)	22
Figura 7.	Planes para el trabajo a distancia tras la pandemia (n=82)	23
Figura 8.	Resumen de los beneficios resultantes de la respuesta a la pandemia, basados en las sesiones de los grupos focales de enero y febrero de 2021	24
Figura 9.	Relación de personal de TIC y parlamentarios (n=113)	34
Figura 10.	Porcentaje del presupuesto parlamentario asignado a las TIC (n=106)	34
Figura 11.	Prácticas innovadoras adoptadas en los parlamentos (n=100)	35
Figura 12.	Cómo abordan los parlamentos la falta de recursos que limita la adopción (n=88)	36
Figura 13.	Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=106)	37
Figura 14.	Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=107)	38
Figura 15.	Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=83)	38
Figura 16.	Responsabilidad del sitio web (n=111)	39
Figura 17.	Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=109)	39
Figura 18.	Uso parlamentario de las herramientas digitales para la comunicación con la ciudadanía (n=107)	40
Figura 19.	Cambio en el uso de las herramientas digitales entre los parlamentarios de 2018 a 2020 (n=109)	40
Figura 20.	Apoyo interparlamentario: la brecha entre la demanda y la oferta (n=80)	41
Figura 21.	Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=116)	42
Figura 22.	Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=116)	42
Figura 23.	Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=116)	42
Figura 24.	Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos nacionales (n=114)	42
Figura 25.	Papel estratégico de los miembros del personal superior de TIC (n=112)	43
Figura 26.	Porcentaje del presupuesto del parlamento destinado a las TIC (n=106)	44
Figura 27.	Prácticas innovadoras adoptadas en los parlamentos (n=100)	45
Figura 28.	Relación entre el personal de TIC y los parlamentarios (n=113)	45

Figura 29. Personal y contratistas especializados en TIC (n=113)	45
Figura 30. Las mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=110)	46
Figura 31. Las mejoras más importantes durante los dos últimos años, por nivel de ingresos (n=110)	47
Figura 32. Mejoras previstas frente a las mejoras introducidas (n=110)	48
Figura 33. Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=116)	50
Figura 34. Servicios y equipos proporcionados a los parlamentarios y los miembros del personal (n=115)	51
Figura 35. Uso de acuerdos de prestación de servicios (n=113)	51
Figura 36. Uso de programas informáticos comerciales, por tipo y nivel de ingresos (n=113)	52
Figura 37. Forma en que los parlamentos brindan soporte a los programas informáticos de código abierto (n=88)	53
Figura 38. Métodos de votación que se usan en la sala del pleno (n=112)	54
Figura 39. Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=106)	54
Figura 40. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=110)	55
Figura 41. Dispositivos habilitados para Internet en la cámara (n=112)	55
Figura 42. Prioridades de capacitación del personal de TIC (n=105)	56
Figura 43. Correlación entre el nivel de ingresos y el uso de los sistemas de gestión de información legislativa (n=112)	57
Figura 44. Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=84)	59
Figura 45. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=107)	59
Figura 46. Forma en que se puede acceder a los datos abiertos, cuando están disponibles (n=102)	60
Figura 47. Uso de la IA (n=97)	60
Figura 48. Políticas y prácticas en materia de archivos digitales (n=110)	61
Figura 49. Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=104)	62
Figura 50. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=83)	63
Figura 51. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)	63
Figura 52. Parlamento del Reino Unido: sitio web introducido en 1996	64
Figura 53. Parlamento del Reino Unido: sitio web a fecha de febrero de 2021	64
Figura 54. Responsabilidad sobre el establecimiento de los objetivos generales del sitio web (n=109)	65
Figura 55. Responsabilidad del sitio web (n=111)	65
Figura 56. Políticas para el sitio web (n=108)	66

Figura 57. Quién gestiona el sitio web (n=111)	66
Figura 58. Proceso al que se somete un proyecto de ley en el parlamento	67
Figura 59. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=108)	68
Figura 60. Cuándo se publican las agendas del plenario y de las comisiones (n=109)	69
Figura 61. Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=109)	69
Figura 62. Cuándo se ponen los documentos a disposición del público y los parlamentarios al mismo tiempo (n=108)	69
Figura 63. Optimización del contenido web para diferentes dispositivos (n=109)	69
Figura 64. Las mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=76)	70
Figura 65. Tendencia en el uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)	72
Figura 66. Herramientas digitales que utilizan los parlamentarios para comunicarse con la ciudadanía (n=109)	72
Figura 67. Cambio en el uso de las herramientas digitales entre los parlamentarios de 2018 a 2020 (n=109)	72
Figura 68. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=111)	73
Figura 69. Cambios en los métodos utilizados para comunicarse con la ciudadanía entre 2016 y 2018 (n=111)	73
Figura 70. ¿Qué desafíos enfrentan los parlamentos al comunicarse con la ciudadanía? (n=106)	75
Figura 71. Parlamentos que trabajan con organizaciones de la sociedad civil (n=103)	75
Figura 72. Parlamentos que proporcionan apoyo o están dispuestos a proporcionarlo (n=116)	77
Figura 73. Áreas en las que reciben apoyo o les gustaría recibirlo (n=80)	78
Figura 74. Brecha entre la demanda de apoyo y el apoyo proporcionado (n=80)	78
Figura 75. Conocimiento del Centro para la Innovación en el Parlamento (n=111)	78
Figura 76. Todas las puntuaciones de madurez digital	80
Figura 77. Intervalos de puntuaciones, por región	80
Figura 78. Puntuaciones promedio, por categoría, de todos los parlamentos y de los que ocupan los deciles superior e inferior	81
Figura 79. Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos	81
Figura 80. Madurez de las prácticas innovadoras	82

# Tablas

Tabla 1.	Modificaciones necesarias para introducir el trabajo a distancia (n=73)	19
Tabla 2.	Motivos para no celebrar sesiones remotas (n=73)	20
Tabla 3.	Acceso a documentos compartidos (n=113)	36
Tabla 4.	Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)	37
Tabla 5.	Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=112)	43
Tabla 6.	Fuentes de financiación del presupuesto para las TIC (n=116)	44
Tabla 7.	Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=116)	44
Tabla 8.	Personal interno frente a contratistas externos en la actualidad para las principales funciones de las TIC (n=114)	46
Tabla 9.	Las tres mejoras principales (n=110)	46
Tabla 10.	Las mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=107)	47
Tabla 11.	Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas (n=114)	48
Tabla 12.	Redes wifi dentro del parlamento (n=113)	50
Tabla 13.	Servicios de TIC proporcionados por los parlamentos (n=116)	50
Tabla 14.	Acceso a documentos compartidos (n=113)	51
Tabla 15.	Uso de sistemas comerciales y de código abierto (n=113)	52
Tabla 16.	Funciones, actividades o servicios parlamentarios en los que se utiliza un sistema informático (n=112)	53
Tabla 17.	Tecnologías que utilizan los parlamentarios dentro de la cámara del plenario (n=99)	55
Tabla 18.	Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal (n=109)	55
Tabla 19.	Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)	58
Tabla 20.	Sistemas de gestión de documentos del pleno y de las comisiones (n=78)	58
Tabla 21.	Forma en que los documentos se ponen a disposición, por nivel de ingresos nacionales (n=107)	60
Tabla 22.	Herramientas y redes electrónicas a disposición de las bibliotecas (n=104)	62
Tabla 23.	Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=100)	63
Tabla 24.	Documentos de investigación parlamentaria puestos a disposición del público (n=105)	63
Tabla 25.	Responsabilidad exclusiva de los objetivos del sitio web (n=109)	65
Tabla 26.	Información proporcionada en el sitio web parlamentario (n=110)	67
Tabla 27.	Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)	68

Tabla 28.	Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=108)	69
Tabla 29.	Herramientas y directrices para el sitio web (n=106)	70
Tabla 30.	Las mejoras más importantes que se prevé realizar en el sitio web durante los dos próximos años (n=82)	71
Tabla 31.	Obstáculos que enfrentan los parlamentarios al usar las herramientas digitales para llegar a la ciudadanía (n=105)	73
Tabla 32.	Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con la ciudadanía (n=100)	74
Tabla 33.	Los objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=110)	74
Tabla 34.	Membresía en redes interparlamentarias (n=116)	77
Tabla 35.	Intervalos de puntuaciones de madurez, por región	81
Tabla 36.	Número de preguntas en la encuesta a los parlamentos de 2020, por sección	86

# Acerca de este informe

Esta investigación se ha basado en una encuesta que se remitió a todos los parlamentos miembros de la UIP a finales del verano de 2020, así como en las aportaciones de los grupos focales, que reunieron a parlamentarios y participantes en los centros del CIP a principios de 2021, y una investigación de antecedentes del CIP sobre las respuestas parlamentarias a la pandemia. Como viene siendo habitual en las publicaciones de esta serie, el análisis de los datos de la encuesta es una parte fundamental del presente informe. Se recibieron respuestas de 116 cámaras parlamentarias de 91 países, y 49 parlamentos participaron en los grupos focales, que se reunieron en enero y febrero de 2021.

En el informe, además de abordarse la repercusión de la pandemia en los parlamentos, sus respuestas y las enseñanzas extraídas, se incluyen recomendaciones destinadas a que mejoren su resiliencia.

Los datos de referencia se presentan por medio de un análisis actualizado del estado de la tecnología parlamentaria. Tras una reseña de la encuesta parlamentaria, sus hallazgos detallados y su análisis pormenorizado se presentarán en secciones posteriores organizadas con arreglo a la estructura de la encuesta, de modo que les resulte familiar a los lectores habituales de la serie. Comienzan presentando los datos acerca de la supervisión y administración de las TIC y, a continuación, debaten la infraestructura, los servicios, las aplicaciones y la capacitación relacionada de los que se dispone actualmente, con una sección dedicada al análisis de los sistemas y los estándares que se utilizan para elaborar documentos legislativos y otra información conexa. A continuación, el informe pasa a abordar el uso de la tecnología digital por parte de la biblioteca y los servicios de investigación, los sitios web parlamentarios, la participación ciudadana y la comunicación con la población, y el trabajo con los aliados externos, haciendo especial hincapié en la apertura y la transparencia. En las secciones siguientes se analiza la cooperación interparlamentaria y se evalúa la madurez digital de los parlamentos.

En la última sección se resumen los hallazgos de los cinco informes anteriores de esta serie a fin de facilitar los antecedentes, el contexto histórico y un discurso del desarrollo de la tecnología parlamentaria con el paso del tiempo. En los apéndices se describen la muestra y los métodos que se han utilizado en el informe, se incluye una lista de parlamentos participantes y se facilita información sobre los antecedentes de la serie.

# Introducción

Presentamos el sexto informe mundial sobre el parlamento electrónico. En esta publicación, que continúa la serie comenzada en 2008, se describe y se esquematiza la relación entre los parlamentos y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Este informe de 2020 se publica en una época única de cambio dinámico y, a menudo, innovación forzada como consecuencia de la COVID-19. A lo largo del año, los parlamentos se han visto sorprendidos por el rápido inicio de la pandemia. Un año después de la primera ola, los parlamentos siguen adaptándose y desarrollando nuevas estrategias cuyos buenos resultados indican que la situación, pese a ser difícil, está actuando como catalizador de prácticas digitales nuevas y transformadoras. Ahora, se debe consolidar y desarrollar la nueva referencia establecida.

Esta tendencia hacia una mayor conexión digital en los parlamentos data de antes de la pandemia. Los parlamentos llevan años sacando a las TIC de un proceso entre bastidores para concederles un papel mucho más visible y protagonista de la actividad diaria, tanto en los plenos como en las comisiones. La optimización de los procesos está mejorando la eficacia y la transparencia, y está acercando la labor parlamentaria a la ciudadanía. Tal como indica el informe, el uso de medios sociales y la mensajería instantánea, las publicaciones más abiertas y la participación con aliados externos siguen aumentando. Es importante empezar a ver la tecnología digital como la solución holística en la que se ha convertido, que debe abordarse de forma estratégica, en contraposición con los modelos tradicionales de TIC, más movidos por aspectos de procesos concretos en lugar de por cambios transformadores. Actualmente, está surgiendo este tipo de visión en los programas de transformación digital de diversos parlamentos.

Cuando el informe mundial sobre el parlamento electrónico se lanzó por primera vez, representaba un intento pionero de identificar y describir los esfuerzos parlamentarios para utilizar las TIC más recientes disponibles por entonces de manera que fortalecieran la democracia y las instituciones. Entonces como ahora, la investigación llevada a cabo no tenía por único objeto comprender las transformaciones en curso, sino también crear conocimiento en los parlamentos acerca de ellos y promover el debate y la cooperación internacionales en relación con su uso. El informe de 2008 fue el primero en establecer una referencia y un relato acreditados sobre el uso parlamentario de las tecnologías y herramientas digitales. A partir de ahí, los parlamentos pudieron empezar a medir y evaluar su propio uso de las TIC en función de un conjunto internacional de datos, identificando sus puntos fuertes y sus posibilidades de mejora. Este último informe, al igual que sus predecesores, mide y realiza un seguimiento de la forma en que los parlamentos y los parlamentarios están adoptando las TIC de cara a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas hacia el público general. Tal como quedó patente en la quinta edición, de 2018, y aún más claro en el presente informe, el concepto del parlamento electrónico guarda relación tanto con la gobernanza y la estrategia como con la tecnología y las comunicaciones.

Un discurso presente en los informes anteriores tiene relación con la importancia de los procedimientos formales para los parlamentos, así como los entornos que generan cada vez más

información en los que se estaban convirtiendo. El informe de 2008 puso de relieve una brecha considerable entre el potencial de las TIC y los logros de los parlamentos en este sentido. No obstante, también concluyó que los parlamentos eran « muy consciente[s] de la importancia estratégica de las TIC ». La edición de 2018 proporcionó pruebas de que las diferencias entre el uso y la aspiración persistían, aunque finalmente estaban comenzando a estrecharse. Este informe de 2020 determina que las TIC siguen evolucionando tanto en los parlamentos como en las sociedades. Como en informes anteriores, destaca diversos retos y oportunidades relativos a su uso en los parlamentos, así como su potencial, aunque limitado por las restricciones de financiación y las carencias de conocimientos, de mejorar enormemente la apertura parlamentaria y la comunicación con la ciudadanía.

## El estado de la tecnología en los parlamentos en 2020

La pandemia ha demostrado ser una oportunidad única para acometer una modernización audaz de los procedimientos parlamentarios, basándose en cambios rápidos en la cultura institucional mediante la retención y el ajuste preciso de aquello que ha funcionado y a través de la adopción de una innovación continua. A finales de 2020, un tercio de los parlamentos encuestados había celebrado una sesión virtual o híbrida del pleno, y el 65 por ciento, reuniones remotas de las comisiones. Parece que la crisis ha dotado a los parlamentos de mayor agilidad, dado que reaccionan con naturalidad a nuevos problemas, al sortear las incertidumbres y las necesidades cambiantes a través de la innovación, departamentos de TIC más flexibles y adaptables, y un mayor énfasis en las necesidades de los usuarios. Durante la pandemia, la innovación digital en los parlamentos ha pasado por tres fases:

- **Innovación forzada**, dada la necesidad que han tenido los parlamentos de reaccionar con celeridad ante el cambio mediante la experimentación, el uso de recursos y la adaptación de las prácticas según iba siendo necesario.
- **Proceso iterativo de mejoras** e innovación para desarrollar soluciones que funcionen.
- **Consolidación de las nuevas formas de trabajar**, con la adopción de procesos y herramientas que las incorporen en el entramado diario de la vida parlamentaria.

El desarrollo podría llegar a ser un legado duradero. Tras haber logrado años de progreso en cuestión de meses, muchos parlamentos tienen ahora un aspecto diferente y funcionan de otra manera, con las herramientas digitales como artífices de la transformación:

1. **La forma de trabajar de los parlamentos ha cambiado:** las prácticas de trabajo a distancia, una mayor dependencia de las herramientas basadas en la nube y las soluciones digitales han situado a las TIC en el centro de las operaciones parlamentarias.

2. **La modernización parlamentaria se ha acelerado:** aunque los programas de modernización existen desde hace mucho tiempo, no ha sido hasta ahora que los parlamentos han ido adoptando con más rapidez soluciones que nunca se habían planteado usar, o que alguna vez habían barajado implantar únicamente a largo plazo.
3. **Los reglamentos han evolucionado para apoyar el trabajo a distancia,** lo que permite modalidades de trabajo más flexibles y el fortalecimiento de la resiliencia institucional.
4. **Los parlamentos están incrementando su confianza en los procesos y la tecnología,** mediante un aumento de la participación de los usuarios, soluciones centradas en ellos y mayor capacitación y soporte.
5. **Los parlamentos han aumentado su agilidad,** al encontrar soluciones iterativas, adoptar nuevas herramientas y prácticas, y pivotar rápidamente para abordar los problemas emergentes.
6. **Las consecuencias para la planificación, la infraestructura y el soporte son significativas:** ha aumentado la demanda de ancho de banda, los sistemas funcionan ahora en la nube y los usuarios prefieren sus propios equipos.

Se anima a los parlamentos a que miren hacia delante y examinen sus planes estratégicos, consideren las enseñanzas que pueden extraerse de las experiencias propias y ajenas, y se planteen fortalecer su resiliencia de cara al futuro. Cabe la posibilidad de servirse de la innovación que ha tenido lugar y aprovechar las verdaderas ventajas. A tal fin, en esta investigación se propone que los parlamentos tengan en consideración las siguientes medidas:

1. **Modificar permanentemente las disposiciones sobre gobernanza,** de modo que los parlamentos puedan funcionar sin interrupciones y sin limitarse a un solo lugar físico.
2. **Preservar o ampliar la flexibilidad en la participación de los parlamentarios y la ciudadanía,** especialmente en las comisiones.
3. **Mantener y adaptar proactivamente el reciente aumento de la eficacia.**
4. **Abordar las TIC con un enfoque más holístico a través de una estrategia digital en toda la institución** que se incorpore en la cultura y el entramado más amplios del parlamento.
5. **Revisar y actualizar los planes de continuidad de las operaciones** para capturar e integrar las enseñanzas extraídas el año anterior por medio de prácticas mejoradas de gestión del conocimiento.
6. **Desarrollar modalidades de trabajo flexibles para el personal y la participación remota para los parlamentarios,** y determinar la infraestructura de TIC necesaria para apoyarlos.

7. **Promover la colaboración interparlamentaria** para acelerar la innovación, ahorrar tiempo y dinero, compartir buenas prácticas y aumentar el apoyo mutuo entre parlamentos.

Aparte de la respuesta a la pandemia, en el texto principal del presente informe se valora el lugar que ocupa el concepto del parlamento electrónico a fecha de 2020. Se proporcionan percepciones únicas de las tendencias cambiantes en la tecnología parlamentaria y se explica el modo en que se ha planificado y gestionado. En el informe se ofrece una referencia útil en diversos aspectos que ilustra la importancia de las TIC a la hora de apoyar a los parlamentos y mejorar su apertura y transparencia. Aunque la pandemia de COVID-19 ha cristalizado la importancia de las TIC, situándolas en el centro de la labor parlamentaria, los hallazgos que aquí figuran tienen por objeto ayudar a los parlamentos a evaluar sus propias inversiones y planes en materia de TIC con más eficacia. Los hallazgos principales del informe son los siguientes:

### Estrategia y planificación

1. El **porcentaje del presupuesto parlamentario que se destina a las TIC sigue aumentando.** Un mayor número de parlamentos declara un gasto del 9 por ciento o más de su presupuesto en TIC, y solo un 16 por ciento de los parlamentos les dedica menos del 1 por ciento, en comparación con el 23 por ciento de 2012.
2. **La innovación se promueve y recibe ayudas** a través de métodos oficiales en el 20 por ciento de los parlamentos y de métodos no oficiales en el 59 por ciento. El 26 por ciento ha adoptado una estrategia oficial de innovación y, en el 35 por ciento de los parlamentos, al menos un miembro del personal desempeña una función de innovación oficialmente.
3. **Las innovaciones más importantes siguen siendo los sistemas que permiten la transformación de los procesos en las operaciones esenciales del parlamento,** ya que el 10 por ciento de los parlamentos declara emplear tecnologías basadas en la IA, mientras que el 6 por ciento señala que utiliza aplicaciones de redacción de leyes.
4. En parte debido a la pandemia, **los parlamentos declaran haber acelerado el uso de aplicaciones basadas en la nube y almacenamiento de datos en la nube,** con un incremento del 86 por ciento desde 2018 en el caso del almacenamiento.

### Recursos

5. Las TIC requieren un volumen importante de los recursos de los parlamentos y, en promedio, **los parlamentos emplean a un integrante del personal de TIC por cada tres parlamentarios.**
6. **Los parlamentos se enfrentan a dificultades para contratar y retener a personal esencial de TIC.** En los parlamentos más pequeños, la disponibilidad de personal debidamente capacitado puede estar limitada, mientras que, en los más grandes, la demanda de personal calificado puede superar a la oferta.

7. **Los parlamentos han pasado de trabajar en un solo lugar a trabajar a distancia.** El 55 por ciento de los parlamentos declara que los parlamentarios pueden trabajar a distancia, y el 69 por ciento señala lo mismo en relación con el personal, una realidad que en gran parte se debe a la pandemia. Este cambio está variando el modo en que trabajan los parlamentos, sus parlamentarios y el personal. En los próximos años, el paso del entorno físico al digital afectará al uso del espacio de las oficinas parlamentarias y a la labor de las comisiones en particular.

#### Participación ciudadana

8. **Los parlamentos están explorando vías innovadoras para que la ciudadanía participe,** ya que el 63 por ciento tiene implantados sistemas a tales efectos, y el mismo porcentaje trabaja con alguna organización de la sociedad civil.
9. **El 76 por ciento de los parlamentos y el 56 por ciento de sus parlamentarios usan medios sociales.** El 39 por ciento de los parlamentos encuestados usa la mensajería instantánea, que continúa su rápido crecimiento entre los parlamentarios y el personal en general, y el 30 por ciento cuenta con aplicaciones móviles que ofrecen acceso a información relacionada con el funcionamiento parlamentario.

#### Colaboración y apoyo

10. **La mayoría de los parlamentos (el 62 por ciento) desea recibir apoyo adicional** para desarrollar su uso de las TIC.

# Lecciones de la pandemia

El inicio de la pandemia de COVID-19, que se remonta a marzo de 2020, pilló por sorpresa a la mayoría de los países. A los gobiernos de todo el mundo les costaba entender qué estaba ocurriendo y comprender que era urgente adoptar medidas. La confusión sobre el virus, cómo se propagaba y qué hacer al respecto era general. Pronto resultó obvio para la mayoría de los observadores que se necesitaban medidas urgentes. Las reacciones variaron considerablemente, y unos países abordaron la situación mejor que otros. En cualquier caso, la tarea de todos los gobiernos fue responder con medidas adecuadas, como el distanciamiento social, confinamientos y el refuerzo de los servicios médicos. La actividad comercial, la cultura y la socialización como venían siendo habituales se paralizaron en todas partes. Contener la pandemia se convirtió prácticamente en el único objetivo de numerosas instituciones públicas.

Evidentemente, los parlamentos se encontraban entre estas instituciones. Se necesitaron medidas urgentes para garantizar un lugar de trabajo seguro para los parlamentarios y el personal, y para afrontar las ausencias del personal afectado. Rápidamente quedó patente que sería preciso trabajar desde casa de forma generalizada debido a las restricciones de viaje y los confinamientos. Los parlamentos tuvieron que aprobar leyes con carácter de urgencia para regular sus respuestas a la pandemia y exigir cuentas a los gobiernos por sus acciones durante esta época. No podían cerrar simplemente. Nadie sabía el tiempo que iba a durar la pandemia, la repercusión tan catastrófica que iba a tener o cuánto tiempo iban a ser necesarios los arreglos temporales. Quedó claro que se necesitaban nuevas prácticas para dar cabida al trabajo a distancia y, en el caso de las personas que no trabajaran a distancia, adaptar las cámaras y las salas de las comisiones para que pudieran utilizarse con seguridad. La respuesta presenciada es una prueba del profesionalismo y la dedicación del personal parlamentario de todo el mundo.

Aunque el año pasado fue complicado, la repercusión de la pandemia no solo tuvo efectos negativos. Los parlamentos aceleraron la innovación y la digitalización hasta un nivel sin precedentes, llegando a transformar su cultura y sus prácticas de trabajo en el proceso. En esta sección especial del informe se detalla ese proceso. Se describen los obstáculos a los que se enfrentaron los parlamentos, sus esfuerzos para sortearlos y las enseñanzas extraídas. A continuación, el informe recomienda medidas que los parlamentos deberían tener en cuenta en relación con la modernización de sus operaciones para consolidar su resiliencia. Aunque el tiempo determinará las consecuencias que la pandemia pueda tener a largo plazo en la calidad de su labor legislativa y supervisora, existen razones para el optimismo precavido. Un cambio duradero hacia las prácticas de trabajo híbridas y a distancia podría terminar siendo una ayuda para la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de la labor parlamentaria.

**Fotografía 2. Un contexto híbrido en la Cámara de los Comunes del Canadá**



© Cámara de los Comunes del Canadá

El texto que figura a continuación se basa en los datos de una sección especial de la *Encuesta Mundial sobre el Parlamento Electrónico* que aborda la respuesta de los parlamentos a la pandemia (n=116). Además, se fundamenta en los hallazgos de investigaciones y actividades de supervisión anteriores del Centro para la Innovación en el Parlamento y su red de parlamentos. Se recibieron valiosas contribuciones cualitativas de grupos focales en los que participaron 49 parlamentos. A continuación, se destacan igualmente microestudios de casos de parlamentos que participaron en la investigación, en los que se describen sus experiencias a la hora de responder a la pandemia.

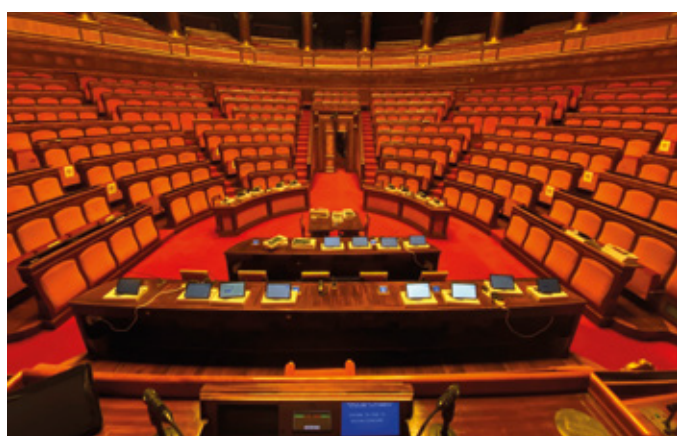
## Los desafíos planteados por la COVID-19

Cuando comenzó la pandemia en marzo de 2020, la capacidad operacional de los parlamentos de repente se puso en duda, con lo que los procesos democráticos de todo el mundo se vieron en apuros. Muchos parlamentos recurrieron a las tecnologías digitales y a nuevas formas de trabajar para poder seguir funcionando. Los parlamentos de la República Federativa del Brasil, del Reino de España y de la República de Chile fueron de los primeros en emplear herramientas digitales para las sesiones remotas. La respuesta inicial de otros parlamentos estuvo obstaculizada en un principio por los requisitos de distanciamiento social y la drástica reducción del personal disponible. En algunos parlamentos, más del 90 por ciento del personal de TIC trabajaba a distancia. Un requisito esencial para el trabajo a distancia es un acceso seguro al sistema empleado. Los parlamentos que ya habían invertido en acceso remoto y soluciones basadas en la nube antes de la pandemia partían con ventaja. El Parlamento de la República de Maldivas, pionero en celebrar sesiones plenarias en formato virtual, es un excelente ejemplo de inversión previa en planificación estratégica y TIC, lo cual facilitó su adaptación cuando las condiciones así lo exigieron. Un año después, está esclareciéndose toda la repercusión que ha tenido la pandemia en la forma de trabajar de los parlamentos.

Para muchos de ellos, la modernización de los procesos y los sistemas se ha acelerado considerablemente: se han producido años de innovación en solo unos meses. Esto no ha

estado exento de dificultades, ya que la presión por mantener el funcionamiento de los parlamentos ha sido inmensa, y los departamentos de TIC se han encontrado en primera línea. El personal se ha ausentado, los sistemas se han vuelto a configurar para permitir el trabajo a distancia, se han desarrollado nuevos sistemas a través de procesos iterativos y las prácticas habituales de contratación y gestión de proyectos han dejado su sitio en favor de métodos de trabajo más ágiles. La capacitación ha sido fundamental y los parlamentos han movilizado todos sus recursos para formar a los parlamentarios y el personal, apoyar su trabajo a distancia y gestionar todo un mundo de reuniones a través de Zoom y dispositivos propiedad de los usuarios.

### Fotografía 3. Implementación de herramientas digitales en la Cámara



© Senado de Italia

parlamentaria las herramientas, los procesos y los métodos de trabajo nuevos. La innovación que se detalla en este informe ha llevado a las TIC a nuevas cotas de protagonismo en numerosos parlamentos. Todos los parlamentos —el 40 por ciento que optó por continuar con las sesiones físicas y los que decidieron utilizar herramientas digitales para trabajar a distancia— pueden aprender de lo acontecido durante la pandemia y aplicar las experiencias compartidas en el presente informe para aprovechar de forma óptima su propia capacidad de TIC. Cabe señalar que, de los parlamentos que adoptaron prácticas de trabajo a distancia, el 76 por ciento espera que al menos algunas de esas prácticas sigan vigentes.

### Cambios en los reglamentos

Para un buen número de parlamentos, la introducción de nuevas prácticas de trabajo —ya sean formas alternativas de reunirse físicamente o nuevas maneras de trabajar a distancia— exige modificaciones en los reglamentos parlamentarios, en la legislación nacional o incluso en la constitución del país. Como se muestra en la tabla 1, para las reuniones remotas de las comisiones se necesitaron pocos cambios en este sentido, mientras que los plenos a distancia exigieron la mayoría de ellos. En el caso de los plenos, fue preciso actualizar el reglamento parlamentario en el 44 por ciento de los parlamentos; mientras que el 16 por ciento necesitó reformas legislativas o constitucionales. Para las reuniones remotas de las comisiones, se necesitaron enmiendas legislativas o constitucionales únicamente en el 8 por ciento de los parlamentos.

## La respuesta de los parlamentos

El cambio repentino al trabajo desde casa y al distanciamiento social provocó una disminución (y en algunos casos la suspensión) de las sesiones parlamentarias. En algunos parlamentos, a esta circunstancia le siguió un proceso rápido y dinámico de innovación forzada y las primeras sesiones virtuales e híbridas, con la adopción de tecnologías digitales como factor principal para la interacción remota.

Los parlamentos consideran un imperativo seguir funcionando pese a las limitaciones actuales. Por eso han recurrido a las tecnologías digitales para las nuevas formas de trabajar.

### Panorama

Muchos parlamentos tuvieron verdaderas dificultades en las primeras etapas de la pandemia, que suponía una situación nueva e inesperada. A menudo, no estaba claro cómo responder ni cuánto duraría la situación. No obstante, a finales de 2020, el 65 por ciento de los parlamentos encuestados había celebrado reuniones virtuales o híbridas de las comisiones, y el 33 por ciento, una sesión virtual o híbrida del pleno. Un gran número de parlamentos consiguieron superar la etapa de la innovación forzada con una rápida respuesta ante los acontecimientos. Conforme la situación se iba aclarando, mejoraron sus soluciones iniciales a través de procesos iterativos y comenzaron a aplicar sus experiencias. Posteriormente, empezaron a incorporar en la práctica

Tabla 1. Modificaciones necesarias para introducir el trabajo a distancia (n=73)

	Pleno	Comisión
Fue necesario modificar la constitución o la legislación	16 %	8 %
Se modificó el reglamento del parlamento	44 %	32 %
No fue necesario realizar ninguna modificación oficial	30 %	48 %

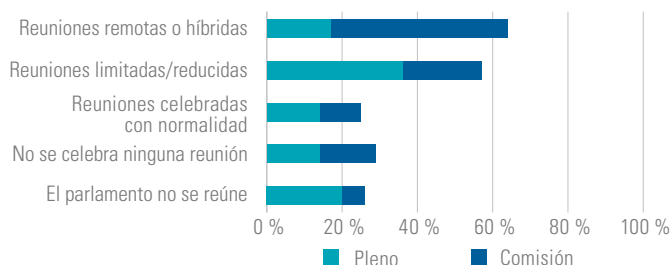
Desde el punto de vista de los reglamentos, la adaptación de los parlamentos a las nuevas formas de trabajar exigió un equilibrio entre mantener los protocolos en la medida de lo posible y crear otros nuevos según iban siendo necesarios. La gestión de los debates remotos del pleno supuso un verdadero desafío: se debían conformar listas de oradores, cuyas intervenciones podían interrumpirse inesperadamente, con lo que se necesitaba asistencia técnica. Las votaciones también fueron problemáticas para muchos parlamentos: las herramientas de videoconferencia disponibles quizá no ofrecían funciones suficientes, lo cual exigía la búsqueda de otras soluciones y la puesta en práctica de arreglos temporales. Una de las mayores preocupaciones constantes para los parlamentos es la verificabilidad y la seguridad de las votaciones del pleno en un espacio virtual.

### Sesiones parlamentarias

Según las respuestas de los parlamentos a la encuesta, en junio de 2020, el 14 por ciento de los parlamentos no se reunía, mientras que el 36 por ciento celebraba reuniones con

aforo limitado o reducido. Otro 14 por ciento, se reunía con normalidad. El 17 por ciento de los parlamentos celebraba reuniones virtuales o híbridas en el caso del pleno, y el 47 por ciento en el contexto de las comisiones.

**Figura 3. Respuestas parlamentarias a la pandemia a fecha de junio de 2020 (datos de la UIP; n=64)**



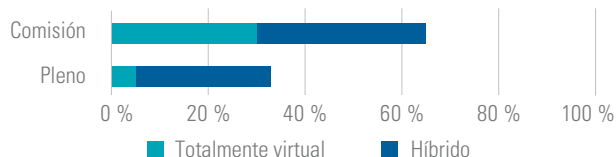
**Fotografía 4. Sesión híbrida del pleno en la Cámara de Diputados de la Argentina**



© Cámara de Diputados, Argentina

A finales de 2020, la proporción de parlamentos que celebraban plenos virtuales o híbridos se había incrementado hasta el 33 por ciento. En las sesiones híbridas —la modalidad más común—, algunos parlamentarios e integrantes del personal estaban presentes en la cámara mientras que otros (normalmente la mayoría) participaban por videoconferencia. El 5 por ciento de los parlamentos celebraba las sesiones en un formato totalmente virtual, aunque puede que con algunos integrantes del personal o el Presidente físicamente presentes.

**Figura 4. Sesiones híbridas y totalmente virtuales (n=116)**



Como se muestra en la figura 4, la mayoría de los parlamentos (el 65 por ciento) celebraba reuniones virtuales o híbridas de las comisiones y el 30 por ciento las celebraba de una forma totalmente virtual. Los parlamentos que no empleaban ninguna de las dos modalidades tenían distintos motivos: el 44 por ciento consideraba innecesaria la celebración del pleno en formato virtual, bien porque pretendía continuar con las sesiones físicas —aunque con distanciamiento social—, o bien porque el parlamento no se estaba reuniendo; otro 10 por ciento afirmó desconocer el motivo.

### La Cámara de Diputados del Brasil

La Cámara de Diputados del Brasil actuó con rapidez para abordar los efectos de la pandemia. En mayo de 2020, introdujo un formato de pleno híbrido a través de Zoom, con 513 parlamentarios conectados directamente con sus plataformas de transmisión. La aplicación Infoleg, que ya existía en la Cámara, se implantó adaptada a las circunstancias para dar soporte a los parlamentarios que participaban virtualmente en cuestiones de asistencia, registro, listas de oradores, orientación de voto de los líderes, alertas y votación segura. Las mejoras que se realizaron posteriormente en la aplicación permitieron a los parlamentarios presentar proyectos de ley. A pesar de que la Cámara había previsto la inmensidad de los cambios necesarios, tuvo que implementarlos con casi el 95 por ciento de su personal trabajando desde casa. También tuvo que coordinar la colaboración de más de 150 integrantes del personal en distintas divisiones parlamentarias.

Sobre la base de esta experiencia, la Cámara puso énfasis en la agilidad de sus equipos de desarrollo para propiciar la modificación de los reglamentos y los procesos operacionales y la transformación de los protocolos de seguridad a fin de garantizar la protección de los sistemas móviles. Un resultado de la experiencia ha sido un mayor deseo de los parlamentarios de innovar y una menor preocupación por los riesgos.

Donde no se realizaron sesiones plenarias remotas, el 37 por ciento de los parlamentos mencionó impedimentos legales o constitucionales (aunque, como se apunta en otros lugares, varios países modificaron su legislación precisamente para permitir la práctica). Mientras que el 12 por ciento alegó motivos de seguridad para no permitir las sesiones remotas, resulta significativo que el 27 por ciento atribuyó la decisión a no disponer de la tecnología necesaria, y el 10 por ciento, a la escasez de recursos económicos. Muchos menos parlamentos se sintieron limitados a la hora de celebrar reuniones remotas de las comisiones en comparación con las sesiones remotas del pleno, aunque algunos (el 16 por ciento) mencionaron que la legislación no lo permitía y el 14 por ciento indicó una falta de tecnología. El motivo que alegó el 22 por ciento de los parlamentos fue simplemente que las reuniones remotas de las comisiones no eran necesarias.

**Tabla 2. Motivos para no celebrar sesiones remotas (n=73)**

Motivo	Pleno (%)	Comisión (%)
Se consideró que no era necesario	40 %	22 %
La legislación no lo permitía	37 %	16 %
Por motivos de seguridad	12 %	5 %
Por no disponer de la tecnología necesaria	27 %	14 %
Por motivos económicos	10 %	7 %
No se sabe	10 %	4 %

## Soporte para las sesiones remotas

Cuando un parlamento opera virtualmente, los procedimientos formales y los procesos prácticos difieren. Los parlamentarios necesitan tener una conexión a Internet lo suficientemente fiable y de alta velocidad, algo que puede escasear en las zonas remotas o rurales. La República de Angola y la República de Zambia utilizaron edificios públicos regionales, como las oficinas electorales, para admitir la presencia de parlamentarios que carecían de una conexión adecuada en su casa. Los parlamentarios de la Cámara de Diputados de la República Argentina utilizaron las instalaciones de las asambleas legislativas regionales. Los parlamentarios y el personal necesitaron capacitación para las sesiones remotas, ya que suponía una nueva forma de trabajar para muchos. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Canadá, se proporcionó orientación a los parlamentarios sobre la configuración y el espacio idóneos a tales efectos, y acerca de aspectos de iluminación y fondo, entre otros. El acceso a la documentación era un tema especialmente crítico, dada la necesidad de los parlamentos de entregarla con rapidez, de forma remota y en un formato principalmente digital.

El Parlamento de Nueva Zelanda describió las medidas que adoptó para facilitar las reuniones remotas:

- Estableció funciones y responsabilidades claras desde el principio.
- Se cercioró de que todas las personas participantes recibieran las comunicaciones oportunas.
- Garantizó que las reuniones fueran seguras y fiables; gestionó activamente las cuentas de videoconferencia; y se ocupó de los distintos protocolos para las reuniones públicas y privadas.
- Preservó el anonimato según fuera necesario.
- Transmitió en vivo las reuniones a varios destinos, entre ellos, la transmisión web interna y los canales externos de radio y televisión.
- Probó distintas situaciones hipotéticas, previó problemas y desarrolló respuestas antes de que se produjeran.
- Aplicó constantemente el proceso iterativo de aprendizaje con informes periódicos después de cada sesión remota.

Los parlamentos emplearon el impulso generado por la pandemia para mejorar más su infraestructura digital para las reuniones remotas. El Parlamento Helénico, por ejemplo, actualizó sus medidas de ciberseguridad e implantó un sistema de reconocimiento de voz para la producción de actas con rapidez. Un aspecto que se tuvo que determinar fue el modo en que debían gestionarse los documentos oficiales de las reuniones remotas. En el Reino Unido, las transcripciones parlamentarias o *Hansard* indican los parlamentarios que asisten a las reuniones de la Cámara de los Comunes a través de videoconferencia. La Cámara de Diputados del Brasil registra las actas con varias cámaras y una computadora específica conectada a su sistema de Zoom para el pleno. La conexión al sistema de transmisión de un parlamento resultó ser otro reto: en unos casos se sorteó con facilidad, mientras que en otros fue más complicado. Los procedimientos de las transmisiones se modificaron convenientemente, y los parlamentos asignaron personal para apoyar las sesiones virtuales. En el Knéset de Israel, el personal cuyo empleo se había suspendido temporalmente fue reasignado a esa función.

## Videoconferencia

Las comisiones habían utilizado herramientas de videoconferencia en el pasado para celebrar audiencias virtuales y recabar pruebas, pero la participación remota de todos (o casi todos) los parlamentarios era una experiencia nueva. El trabajo híbrido y a distancia eran totalmente nuevos para las sesiones plenarias, así que se tuvo que experimentar para dar con soluciones viables. Además, las plataformas de videoconferencia disponibles al comienzo de la pandemia tenían limitaciones, y ninguna se acercaba a ser una buena herramienta para la labor parlamentaria.

### La Saeima de la República de Letonia

El Parlamento de Letonia desarrolló un sistema para celebrar las sesiones plenarias en formato virtual que permitía a la institución y a cada uno de sus 100 parlamentarios operar a distancia en su totalidad. La empresa informática local a la que se le encargó su desarrollo encontró una solución única para integrar la gestión de documentos, las votaciones y las reuniones virtuales (usar la plataforma de código abierto Jitsi). Un reto específico en relación con la nueva aplicación era la seguridad y la verificación de los parlamentarios, algo que se resolvió con el uso de los documentos nacionales de identidad de Letonia.

Muchos parlamentos ya tenían en vigor licencias de sitio para acceder a la plataforma Microsoft Teams, como parte del paquete de Microsoft 365, pero pocos las empleaban. Los parlamentos, como todos los demás, recurrieron rápidamente a Zoom, un producto relativamente nuevo y desconocido que ganaba terreno por entonces. En ese momento, los productos de ese tipo empezaron a desarrollarse con celeridad para satisfacer la demanda en un entorno incierto. Desde el principio, Microsoft Teams tenía limitaciones que dificultaban su uso por parte de los parlamentos. Otros productos, como WebEx de Cisco, demostraron ser todavía menos populares entre los usuarios. Incluso Zoom había sido objeto de violaciones de la seguridad. El Parlamento de la República de Sudáfrica se convirtió en una de las primeras víctimas cuando un enlace privado de Zoom se compartió sin querer. El incidente demuestra que, pese a tener la infraestructura técnica adecuada, el punto más débil de cualquier herramienta de videoconferencia suele ser el mismo: que el usuario final comparta sin querer una contraseña o información sensible de la reunión. Entre otros impedimentos iniciales figuraban la incomodidad (o incertidumbre) con respecto al lugar donde se almacenaban los datos que recopilaban estas aplicaciones y el efecto que podría tener la ley de protección de datos de un país.

El 37 por ciento de los parlamentos que utilizan herramientas de videoconferencia para sus sesiones plenarias y el 45 por ciento de los que usan el mismo método para las reuniones de las comisiones eligen la plataforma Zoom. El producto WebEx de Cisco y Microsoft Teams prácticamente empatan como la siguiente más popular. Esas elecciones se explican en muchos casos por las licencias otorgadas anteriormente —así como por la experiencia, aunque sea limitada— en relación con los productos en cuestión. Jitsi, una plataforma de videoconferencia de código abierto adaptada a los usuarios, se utilizó para las sesiones plenarias en el 2 por ciento de los parlamentos, y para las reuniones de las comisiones en

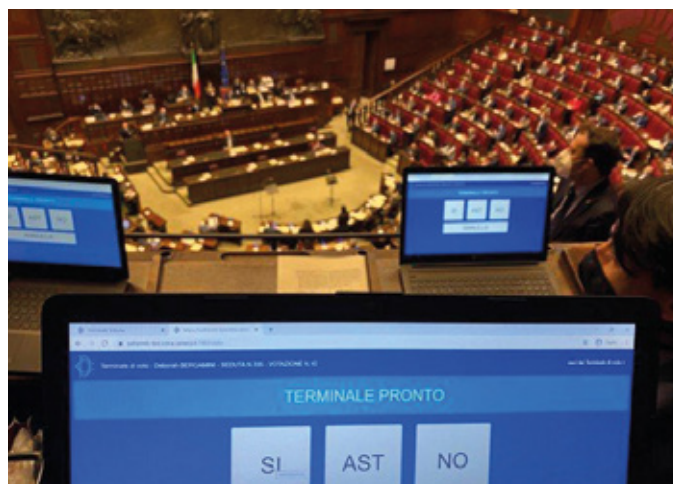
el 7 por ciento. Varios parlamentos han empleado diversas herramientas de videoconferencia para la labor de las comisiones. El uso de Kudo, que parece ser un producto especializado para la interpretación de varios idiomas, está mucho menos generalizado dada su funcionalidad exclusiva.<sup>1</sup>

**Fotografía 5. La Asamblea Nacional de Angola reunida a través de Zoom**



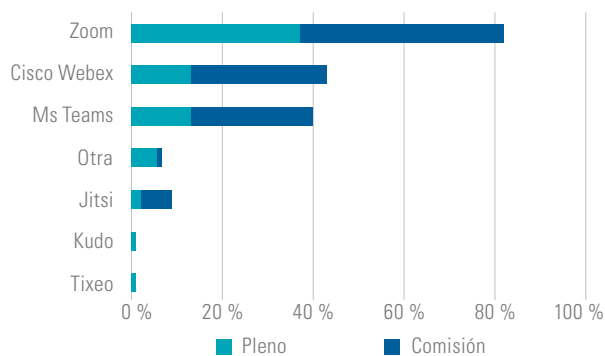
© Asamblea Nacional de Angola

**Fotografía 6. Nueva aplicación de votación en un pleno con distanciamiento social**



© Cámara de Diputados de Italia

**Figura 5. Plataformas de videoconferencia (n=52/74)**



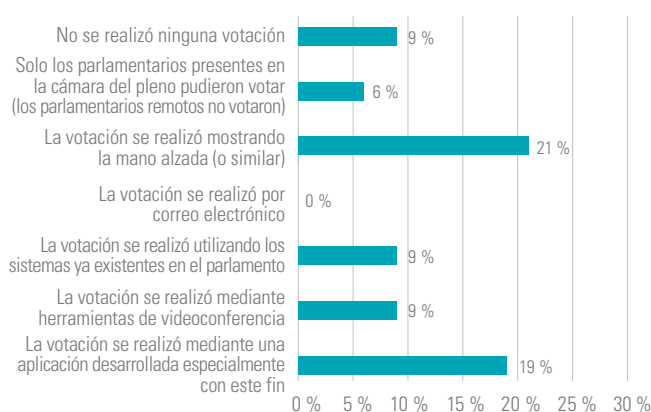
### Métodos y herramientas de votación

La votación quizás haya sido el proceso más difícil de poner en funcionamiento remotamente. Los parlamentos de España, el Brasil y el Reino Unido desarrollaron una función de votación como parte de las aplicaciones internas proporcionadas a sus parlamentarios. Los parlamentos de la Argentina, Chile, Letonia y Zambia se sumaron pronto a los anteriores con sus propias aplicaciones para votar. La República del Paraguay y Angola votan actualmente por aclamación a través de videoconferencia. La verificación de los votantes se ha abordado de diversas formas que abarcan desde la identificación por biometría o la autenticación de doble factor hasta el uso de documentos nacionales de identidad electrónicos. Las sesiones físicas que aún celebraban otros parlamentos, aunque con distanciamiento social, también exigían soluciones tecnológicas. Ambas cámaras del Parlamento italiano desarrollaron soluciones flexibles de votación para las épocas en las que el acceso físico estuviera restringido. En el Senado, se desarrolló una aplicación móvil para votar a través de la tableta. En la Cámara de Diputados, la solución fue similar, con computadoras portátiles dentro y fuera del hemiciclo. Estas soluciones se conectaban a sus sistemas de votación existentes.

<sup>1</sup> Varias organizaciones multilaterales, entre ellas la UIP, la Asamblea Parlamentaria de la OTAN y el Consejo de Europa, han estado utilizando Kudo para la interpretación simultánea a más de dos idiomas.

Ninguno de los parlamentos encuestados utilizaba el correo electrónico como herramienta de votación (aunque el Parlamento Europeo, que no forma parte de este conjunto de datos, utilizó este método al principio de la pandemia). El método más indicado (el 21 por ciento) fue una simple votación a mano alzada o por aclamación. El 6 por ciento de los parlamentos encuestados permitía la votación únicamente a los presentes; el 9 por ciento seguía utilizando los sistemas de votación existentes (aunque, al menos en un caso, no estaba disponible para los parlamentarios que no estuvieran presentes en su casa a través de un escritorio virtual) y otro 9 por ciento utilizaba la función de votación que ofrecía la herramienta de videoconferencia elegida. El 19 por ciento utilizaba aplicaciones especiales desarrolladas a tal fin, diseñadas en algunos parlamentos como un medio para solucionar problemas en el contexto de las sesiones remotas.

**Figura 6. Votación en las sesiones remotas del pleno (n=70)**

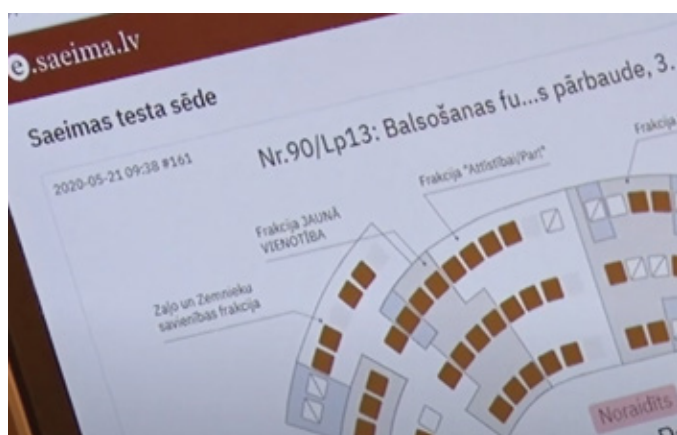


### Soporte para el personal que trabaja a distancia

Tanto en el caso del personal como en el de los parlamentarios, los parlamentos tuvieron que sortear limitaciones en sus infraestructuras de TIC existentes que, por lo general, no estaban diseñadas para trabajar a distancia a tal magnitud. El personal de TIC, además de prestar soporte a los sistemas, tuvo que trabajar a distancia. Esta situación supuso un incremento en la demanda de conexión a Internet, lo que añadía presión a la capacidad y la fiabilidad de los sistemas,

y generaba confusión cuando los parlamentarios utilizaban sus propios equipos desde casa. A su vez, esta circunstancia creó problemas de acceso y seguridad, como los que se encontraron al integrar las reuniones remotas y las tecnologías de transmisión.

### Fotografía 7. La aplicación virtual del Parlamento de Letonia, eSaeima



La necesidad de capacitación aumentó considerablemente conforme los parlamentos cambiaban a las operaciones remotas. Además, era probable que el personal de TIC trabajara a distancia igualmente, con las mismas posibilidades que la población general de ausentarse. Dar soporte a los usuarios remotos y garantizar una comunicación adecuada y oportuna fueron grandes retos, como también lo fue la adaptación a las nuevas formas de trabajar. La curva de aprendizaje fue muy pronunciada en el caso de muchos parlamentos, obligados a incorporar sistemas nuevos, desconocidos y sin probar, con muy poco preaviso, integrarlos en los sistemas existentes y ponerlos en marcha con rapidez.

Para los departamentos de TIC, una de las mayores dificultades fue administrar la carga de trabajo del personal con las nuevas herramientas y responsabilidades en un contexto de trabajo a distancia y mayores niveles de absentismo. En algunos casos, se le permitió al personal llevarse el equipo a casa o se le facilitó equipo adicional para su uso remoto. Algunos parlamentos proporcionaron pantallas más grandes para el uso en casa, planes de datos para atender requisitos adicionales relativos a la conexión a Internet o subsidios financieros para que el personal comprara equipos y mobiliario de oficina para sus domicilios en algunos casos.

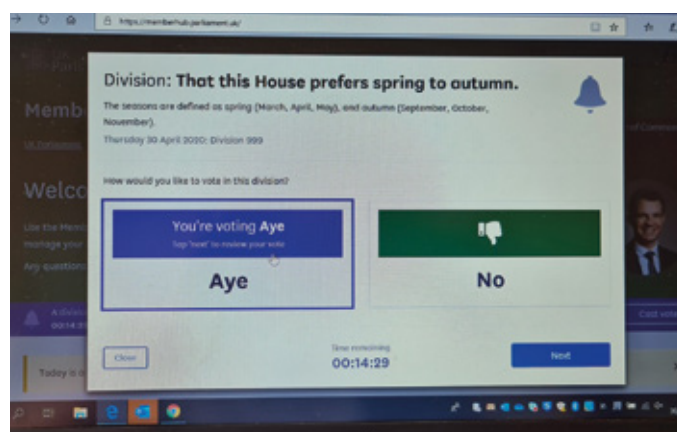
### La permanencia de los cambios

En este período de innovación, los parlamentos encuestados han introducido cambios radicales en los procesos y los procedimientos, y la mitad de ellos pretende mantener — al menos parcialmente— esas modificaciones de cara al futuro. Muchos participantes de los grupos focales —algunos procedentes de parlamentos que han vuelto a las sesiones puramente físicas—, al responder sobre los procedimientos de las sesiones plenarias y las reuniones de las comisiones, describieron el modo en que había cambiado el uso de las TIC entre bastidores como consecuencia de la pandemia, algo que no sorprende, dada la cantidad de trabajo realizado durante el año pasado. Como lo expresó la Saeima de Letonia:

El volumen y la intensidad del trabajo del Parlamento de Letonia aumentaron, pero la infraestructura no estaba preparada para la nueva realidad.

De los parlamentos que adoptaron métodos remotos de algún tipo durante la pandemia, las respuestas de casi una cuarta parte (el 24 por ciento) sugieren que puede que no los conserven, ya que volverán al trabajo presencial lo antes posible. En el caso de los parlamentarios, eso no siempre significa abandonar las nuevas tecnologías o las modalidades de trabajo a distancia. En Irlanda, donde la Cámara tenía la obligación de reunirse en persona, aunque con distanciamiento social, el pleno se celebró en un centro de conferencias de grandes dimensiones, mientras que la cámara se utilizó para las reuniones de las comisiones. Sin embargo, para permitir un funcionamiento de este tipo con distanciamiento social de por medio también se necesitaban las nuevas tecnologías. Pese a que lo deseable es volver a la Cámara, es probable que algunas de las innovaciones digitales puestas en marcha sienten las bases de los planes de desarrollo futuros.

### Fotografía 8. Prueba de la aplicación de votación remota en la Cámara de los Comunes del Reino Unido



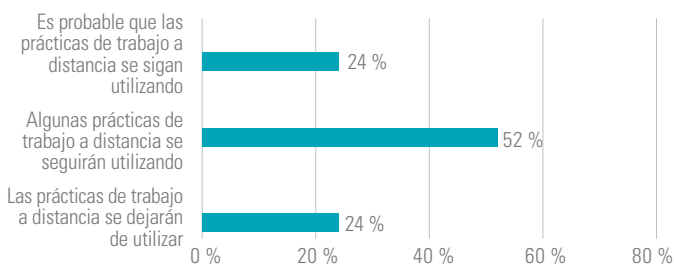
La mayoría de los parlamentos pretende seguir utilizando parte o la totalidad de sus prácticas de trabajo a distancia tras la pandemia, y el 24 por ciento tiene intención de mantener todas las herramientas y los procedimientos en vigor. Otro 52 por ciento de los parlamentos tiene pensado seguir utilizando algunas de las innovaciones, aunque un tercio de ellos prevé destinarlas únicamente a determinados tipos de reuniones, esto es, seguir usándolas en las reuniones de las comisiones y abandonarlas en su mayoría para las sesiones plenarias.

El 24 por ciento de los parlamentos que han adoptado prácticas de trabajo a distancia para las sesiones plenarias pretenden o esperan seguir utilizándolas.

© Saeima de Letonia

© Parlamento del Reino Unido

**Figura 7. Planes para el trabajo a distancia tras la pandemia (n=82)**



## Enseñanzas extraídas

A pesar de los numerosos desafíos, los parlamentos aprecian los beneficios que han aportado a sus capacidades operacionales los cambios realizados durante la crisis. La pandemia ha consolidado la función fundamental de las TIC en la labor de los parlamentos al poner de relieve las numerosas ventajas que acarrear las modalidades de trabajo flexibles. Para los parlamentarios, separarse de un solo lugar físico ha resultado ser ventajoso, y varios parlamentos afirman tener la sensación de haber incrementado la eficacia, sobre todo de las comisiones.

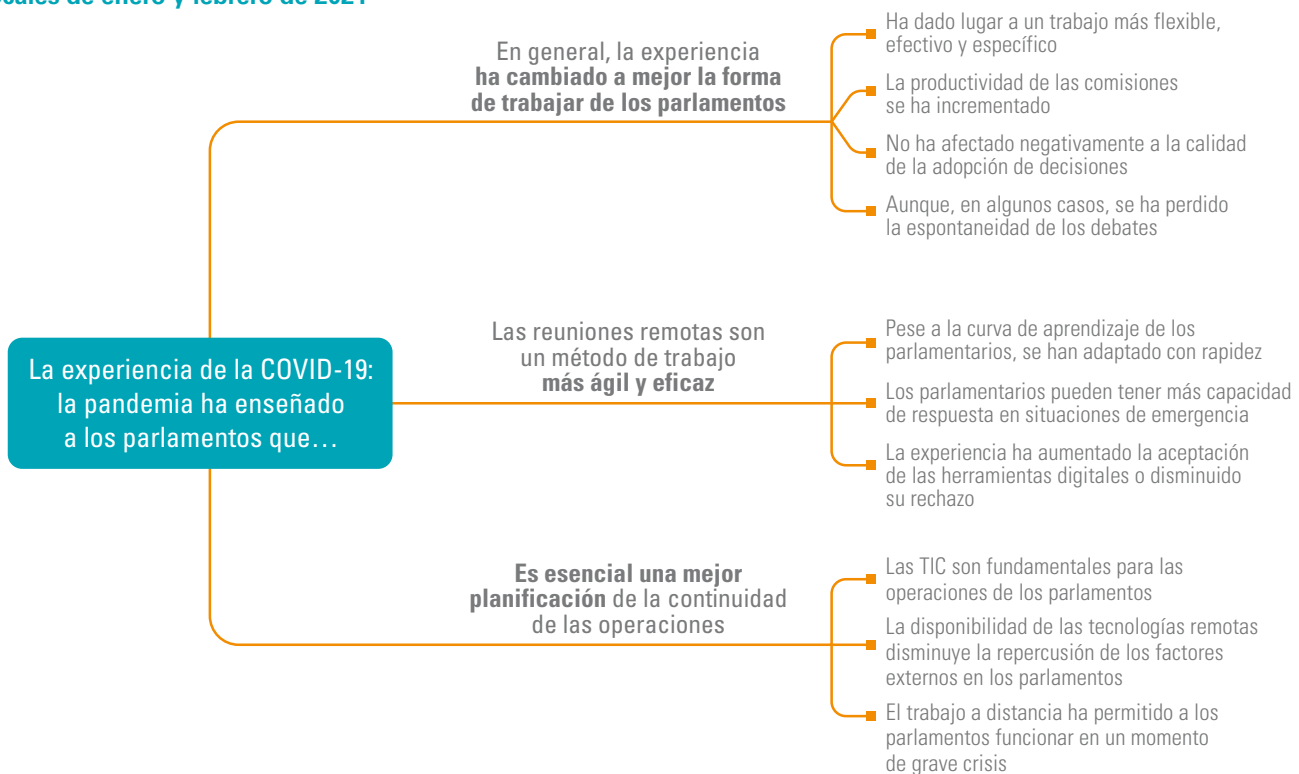
Una serie de parlamentos —y particularmente aquellos cuyas sesiones plenarias suelen ser más dinámicas e interactivas— declara una pérdida de espontaneidad y la sensación de que la calidad del debate se ha visto resentida. No obstante, también

hay respuestas que sugieren lo contrario, ya que algunos prefieren la imposición de un debate más estructurado. Los parlamentos indicaron igualmente que, pese a la pronunciada curva de aprendizaje, los parlamentarios han asimilado las nuevas formas de trabajo con celeridad y eficacia. El Sejm polaco, por ejemplo, observó que:

Se ha demostrado que las dificultades existentes en la comunicación a través de los medios electrónicos son evidentes y fáciles de solventar. En dos meses, hicimos progresos en el uso de soluciones modernas que anteriormente habíamos planificado al menos durante años. La función de las aplicaciones informáticas ha ganado protagonismo. La participación y el deseo de los parlamentarios con respecto al uso de tecnologías digitales han aumentado considerablemente. Parece que los aspectos significativos del sistema que permite trabajar a distancia se mantendrán en vigor incluso después de que termine la pandemia. Sin embargo, lamentamos haber pagado un precio tan alto por todo ello.

En la figura 8, se destacan los principales beneficios que los parlamentos atribuyen a la experiencia adquirida a partir de la respuesta a la pandemia. A continuación, se examinan con un análisis en profundidad de los temas que han surgido a partir de la investigación y las enseñanzas extraídas acerca de la resiliencia parlamentaria, que han de aplicarse para promover sus programas de transformación digital y modernización:

**Figura 8. Resumen de los beneficios resultantes de la respuesta a la pandemia, basados en las sesiones de los grupos focales de enero y febrero de 2021**



- **La forma de trabajar de los parlamentos ha cambiado:** aunque no todos los parlamentos hayan adoptado prácticas de trabajo a distancia o pretendan continuar con plenos y comisiones en formato híbrido, las enseñanzas extraídas

indican que esta circunstancia seguirá afectando a los parlamentos en el futuro, lo que situará a las TIC en el centro de las operaciones parlamentarias.

- **La modernización parlamentaria se ha acelerado:** la innovación forzada ha llevado a los parlamentos a adoptar soluciones que nunca se habían planteado usar, o que habían barajado implantar únicamente a largo plazo.
- **Los reglamentos han evolucionado para apoyar el trabajo a distancia:** las normas que rigen los parlamentos nunca previeron una situación como la de la pandemia, y eso ralentizó su respuesta en muchos casos. La modificación de los reglamentos para favorecer las modalidades de trabajo flexibles —de ser preciso para avanzar— sigue consolidando la resiliencia parlamentaria.
- **Los parlamentos están incrementando su confianza en los procesos y la tecnología,** mediante un aumento de la participación de los usuarios, soluciones centradas en ellos (y no una solución única) y mayor capacitación y soporte.
- **Los parlamentos han aumentado su agilidad** como consecuencia de la pandemia: las soluciones han evolucionado por medio de un proceso iterativo, se han adoptado nuevas herramientas y se han modificado las prácticas de trabajo para que los parlamentos puedan cambiar con rapidez y abordar los problemas emergentes. La agilidad en el trabajo también consolida la resiliencia.
- **Las consecuencias para la planificación, la infraestructura y el soporte son significativas:** la demanda de ancho de banda es mayor; los sistemas suelen estar basados en la nube (lo que plantea cuestiones de seguridad) y los usuarios son más propensos a trabajar con sus propios equipos. Estos cambios, junto con el aumento del trabajo a distancia, plantean dificultades relativas a la contratación y el soporte de los departamentos de TIC.

Las enseñanzas que se describen más detalladamente a continuación van seguidas de recomendaciones sobre el modo de aplicarlas.

### La forma de trabajar de los parlamentos ha cambiado

La adopción acelerada de formas de trabajo remotas y flexibles ha cambiado la cultura en muchos parlamentos. La innovación que se puso en marcha con rapidez en 2020 probablemente se instale en un proceso más gestionado y alineado con las estrategias, ya que los parlamentos que participaron en los grupos focales han coincidido en gran medida en que al menos algunos de los cambios seguirán tras la pandemia.

La pandemia ha modificado los procesos de planificación e implementación.

La infraestructura de TIC subyacente ha cambiado incluso en el caso de los parlamentos que no pretenden continuar con las sesiones virtuales o híbridas, al igual que ha sucedido con la opinión sobre las buenas prácticas en cuestiones tecnológicas en un contexto parlamentario. La Cámara de los Comunes del Reino Unido, por ejemplo, pretende volver por completo a las sesiones físicas, aunque también tiene pensado mantener algunos de los cambios recientes en materia de procedimientos y administración, como la presentación de proyectos de ley por vía electrónica. El Parlamento del pequeño Estado del Pacífico de la República de Vanuatu, pese a haberse librado en gran medida de la pandemia, prevé que las enseñanzas extraídas de este

acontecimiento probablemente moldeen su pensamiento y planificación en el futuro, y la votación electrónica ya se ha puesto sobre la mesa para su examen.

### Las TIC son más importantes y tienen más visibilidad

El personal de TIC ha experimentado una transformación drástica de su trabajo, en la que ha pasado de tener una función « auxiliar » a un protagonismo central en la actividad parlamentaria. Aunque eso puede parecer evidente para los parlamentos que han adoptado el trabajo a distancia, incluso para los que siguen reuniéndose físicamente, el requisito de distanciamiento social ha convertido a las TIC en fundamentales. El Parlamento de Irlanda es un buen ejemplo de ello. Continuó con las sesiones físicas, tanto para el pleno como para las comisiones, aunque ampliando el espacio físico disponible, al tiempo que proporcionaba sistemas para el trabajo a distancia y para los parlamentarios que votaran desde fuera de la cámara (estando en las instalaciones parlamentarias). La considerable escala de innovación que pusieron en marcha numerosos parlamentos —en la República de Madagascar, Zambia, Nueva Caledonia, Chile, Paraguay, la República de Estonia y la República de Letonia— aceleró el proceso a cuestión de meses en lugar de años, como probablemente habría sucedido en otras circunstancias. Algunos parlamentos declaran que ahora pueden sacar adelante proyectos digitales que se resistían antes de la pandemia.

#### El Congreso de la República del Perú

Antes de la pandemia, el Congreso del Perú no estaba preparado para el trabajo a distancia. Sus sistemas funcionaban únicamente a través de su red local. Eso se corrigió con la instalación de nuevas conexiones de redes privadas virtuales y la modificación de los sistemas esenciales para trasladarlos a un entorno basado en la web. Posteriormente, se desarrollaron e implementaron con rapidez nuevas soluciones tecnológicas y políticas de seguridad a fin de permitir el trabajo a distancia. A partir de entonces, estos y otros cambios permitieron a los parlamentarios llevar a cabo toda su actividad parlamentaria a distancia: asistir a las sesiones plenarias, seguir los debates, intervenir en las discusiones y votar.

### Los beneficios de la transformación digital se hacen patentes

Los parlamentos de algunos países, como la República de Colombia y la República de Mauricio, notaron reducciones significativas en sus gastos de impresión tras adoptar la difusión de documentos en formato digital. Incluso parlamentos más grandes, como los de Sudáfrica y Chile, por ejemplo, han notado una disminución considerable en los volúmenes de impresión. Los parlamentarios de la República Oriental de Uruguay y del Reino de Noruega, que en un principio se mostraban escépticos con respecto a la participación virtual, se adaptaron rápidamente al nuevo modelo que pronto se ganó su confianza, al igual que sus colegas de Letonia, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

### Fotografía 9. Primer debate híbrido en la Cámara de los Comunes del Reino Unido



© Parlamento del Reino Unido

### Oportunidades para la participación ciudadana

El trabajo a distancia también está resultando ser beneficioso para la participación ciudadana. Se gestionó rápidamente un riesgo inicial: que los sistemas de videoconferencia instalados de forma apresurada no interactuaran bien con las plataformas de transmisión existentes. En el Reino Unido, la adopción de un pleno totalmente virtual en la Cámara de los Lores en un principio se produjo solo con audio, pero sin video, un problema que se solucionó al implantar un sistema híbrido en junio de 2020. Como se describe a continuación, era una mera cuestión de capacidad:

[El parlamento] no podía compilar la infraestructura [virtual] para apoyar a ambas Cámaras con una infraestructura de transmisión con la suficiente rapidez. Se optó por comenzar los procedimientos virtuales con funciones limitadas mientras se trabajaba en una solución totalmente integrada en el sistema de transmisión.

La Cámara de Diputados del Brasil no tuvo ese tipo de problemas. Las herramientas seleccionadas funcionaban bien juntas y se integraron con rapidez, aunque se tuvo que desarrollar un nuevo enfoque para coordinar las reuniones con las plataformas de transmisión, un proyecto de gran envergadura. Como aspecto positivo, los parlamentos declararon que las reuniones improvisadas de las comisiones que se celebraron de forma remota eran más abiertas y accesibles al público. Las organizaciones de la sociedad civil de Noruega consideran la introducción de los testimonios remotos (como había adoptado antes incluso Nueva Zelanda) un avance favorable. En Nueva Zelanda, los testimonios remotos que manifestó el Comité de Respuesta a Epidemias han aumentado notablemente el sentimiento positivo hacia el parlamento y el trabajo que realiza.

### Una mayor comprensión y aceptación del trabajo a distancia

Los parlamentos han observado un cambio cultural: los parlamentarios que antes eran reticentes a las sesiones remotas, después de haberlas experimentado, tienden a reconocer sus ventajas. La experiencia con las nuevas herramientas digitales ha demostrado a los parlamentos que pueden funcionar incluso cuando los parlamentarios están lejos. Aunque es más problemático en el caso de los plenos, los parlamentos ven las herramientas digitales como

instrumentos que permiten a los parlamentarios dedicar más tiempo a sus electorados y beneficiarse de una muestra más amplia de testimonio público.

El entorno de trabajo del personal también se ha transformado drásticamente entre bastidores. Los parlamentos declaran que en torno al 80 por ciento del personal que trabajaba in situ cuando golpeó la pandemia pasó de repente a trabajar a distancia posteriormente. Los parlamentos que ya invertían en tecnologías basadas en la nube partían con ventaja, mientras que otros tuvieron que actuar con más celeridad. Aunque el Parlamento de Nueva Zelanda había paralizado el paso a los sistemas basados en la nube por razones logísticas, recuperó rápidamente la idea cuando llegó la COVID-19, lo cual repercutió en las prácticas de trabajo, así como en los nuevos centros de datos que se estaban planificando en esos momentos. Los parlamentos han demostrado resiliencia y flexibilidad de otras maneras igualmente.

### Fotografía 10. La aplicación Infoleg que empleaba la Cámara de Diputados del Brasil se actualizó para permitir a los parlamentarios votar directamente a través de ella



© Câmara de Diputados, Brasil

El Parlamento de Irlanda utilizaba Microsoft Office 365 por entonces, aunque no sus funciones de colaboración o trabajo a distancia, que incorporó rápidamente cuando comenzó la crisis. Ahora, reconoce el trabajo a distancia como una realidad crónica y pretende preparar a los parlamentarios para que dispongan de un acceso remoto, seguro y fiable a los sistemas y datos esenciales. El Parlamento de Nueva Zelanda, al igual que otros, recibió un mayor número de peticiones procedentes de personal de todos los departamentos para trabajar desde casa con regularidad, a tiempo parcial o a tiempo completo, cuando, antes de la pandemia, en torno al 25 por ciento del personal lo tenía permitido por convenio. En estos momentos,

está explorando la manera de ampliar sus políticas de trabajo flexible. En el Reino Unido, el Servicio Digital Parlamentario ve en este cambio la oportunidad de flexibilizar más la contratación igualmente, ya que ha dejado de ser necesario emplear únicamente a personas con sede permanente en Westminster. Una observación del Parlamento de Sudáfrica es que el aumento de las modalidades de trabajo flexibles exigirá un enfoque de gestión más holístico y « laxo », en sintonía con el bienestar del personal que trabaja a distancia.

### La Asamblea Nacional de Madagascar

La pandemia aceleró considerablemente el programa de modernización de TI de la Asamblea Nacional. Se desarrollaron nuevas herramientas de videoconferencia y trabajo virtual para los parlamentarios, que se iban implementando con rapidez en función de las necesidades. Pese a que continuaron algunas de sus reuniones presenciales (celebradas temporalmente en un espacio mucho más amplio para permitir el distanciamiento social), se fomentó el uso de herramientas de reunión virtual, que además recibió apoyo en la medida de lo posible.

### La modernización parlamentaria se ha acelerado

Los cambios que los parlamentos se apresuraron a adoptar como respuesta a la crisis no se revocarán necesariamente una vez que esta termine. Los participantes de los grupos focales observaron un cambio hacia un pensamiento principalmente digital en los parlamentos, así como la aceptación activa de los beneficios de las nuevas herramientas digitales en el caso de los parlamentarios. Se produjeron sorprendentes reducciones de costos y mejoras en los flujos de trabajo de distintos ámbitos como, por ejemplo, la impresión de documentos. Puede que también esté cambiando la mentalidad sobre el espacio de las oficinas, que supone unos elevados gastos generales para todas las organizaciones.

### La Asamblea Nacional de Zambia

La Asamblea Nacional de Zambia calcula que se seguirá utilizando el 90 por ciento de sus medidas de trabajo a distancia. Celebra reuniones virtuales a través de Zoom, brinda acceso remoto a los sistemas parlamentarios y permite la votación a distancia.

### La adopción de las herramientas digitales se ha acelerado

La cultura de trabajo de los parlamentos ahora se muestra más receptiva con la tecnología digital, más flexible y más abierta al trabajo a distancia.

En general, los parlamentos que participaron en esta investigación adoptaron las nuevas herramientas digitales con una rapidez asombrosa. Muchos afrontaron la pandemia como una oportunidad para poner en marcha iniciativas audaces que modernizaran los procedimientos, al aprovechar la nueva cultura para acoger la innovación, basada en métodos útiles y en modelos replanteados. Los parlamentos pasaron por tres fases de innovación digital durante la pandemia:

- **Innovación forzada**, dada la necesidad de los parlamentos de responder con celeridad, mediante la experimentación, el uso de recursos y una rápida adaptación.
- **Proceso iterativo de mejora** e innovación para desarrollar soluciones que funcionen.
- **Consolidación del nuevo enfoque**, con la adopción de procesos y herramientas que incorporen las nuevas formas de trabajar en el entramado diario de la vida parlamentaria.

Un año más tarde, tras haber logrado años de progreso en cuestión de meses, muchos parlamentos tienen un aspecto diferente. El Parlamento de Letonia, en lugar de precipitarse por ser el primero, examinó varias opciones antes de crear su cámara virtual; ahora emplea una aplicación que cuenta con calendarios, documentación y un espacio en línea para reuniones y votaciones. Su planteamiento fue ágil e iterativo. En primer lugar, se implementó un « producto mínimo viable » que seguidamente se mejoró a través de nuevas versiones. La *Saeima* espera regresar a los plenos físicos y que los parlamentarios trabajen juntos en la cámara, aunque los beneficios de la participación remota han quedado claramente patentes a estas alturas, por lo que la aplicación se seguirá utilizando en el futuro.

### Las prioridades estratégicas han cambiado

Como ha aumentado el conocimiento de las nuevas herramientas colaborativas basadas en la nube, cabe esperar que el trabajo a distancia continúe donde resulte beneficioso. Aunque antes su uso estaba mal visto o era mínimo, ahora se considera práctico, e incluso beneficioso, y eso tiene consecuencias significativas para el modo en que los parlamentos planifican el desarrollo de sus TIC de cara a un futuro a medio y largo plazo. Aquello que únicamente se imaginaba hace doce meses, podría reconsiderarse ahora.

Será imperativo que los parlamentos examinen sus planes estratégicos en materia de TIC a la luz de las nuevas formas de trabajar, para ver cómo pueden apoyarlas mejor los nuevos sistemas.

En lo que respecta a las funciones parlamentarias, el trabajo digital y a distancia tiene sus ventajas y sus inconvenientes. La idea no ha sido bien recibida como un sustituto de los plenos presenciales, donde la presencia física se ha valorado tradicionalmente. Para algunos parlamentos, más notablemente en el Reino Unido, aunque también en la República de Finlandia y en otros lugares, ha habido la sensación de que los plenos virtuales tienen limitaciones a los fines del debate exhaustivo y la rendición de cuentas del gobierno. Los parlamentos fueron más positivos acerca de las herramientas remotas para los plenos, al reconocer que los parlamentarios de regiones más distantes pueden usarlas para participar mientras visitan a sus electorados, y que los parlamentarios que estén enfermos o se encuentren de licencia pueden utilizarlas para votar. En resumidas cuentas, las nuevas herramientas virtuales, pese a que no se consideran un reemplazo para los plenos físicos, se ven como un complemento valioso. Muchos creen que los avances realizados en la documentación digital y la votación electrónica son mejoras potenciales para el funcionamiento del pleno.

### La Cámara de los Comunes del Canadá

La Cámara de los Comunes del Canadá ha implementado una aplicación para votar de forma electrónica desde un dispositivo móvil de confianza, que se habilitó a través de una moción especial en la Cámara. La aplicación utiliza el reconocimiento facial para verificar la identidad del parlamentario que vota. Está integrada en los sistemas legislativos existentes a los fines de emitir y registrar los votos y de importar los resultados de la votación electrónica. Está respaldada por la aplicación de mensajería segura WickR para notificar a los parlamentarios que se está produciendo la votación en la Cámara. Los canales de transmisión especiales envían los votos conforme se van emitiendo a un « Panel de procedimientos virtuales » ubicado en las oficinas de los jefes de grupos parlamentarios, que facilita información en vivo sobre los resultados de la votación, lo que permite identificar a los participantes que están conectados remotamente, indicar el voto de cada parlamentario y si la votación es remota, y registrar errores de reconocimiento facial y demás información de ese tipo. La Cámara también debe desarrollar un mecanismo fiable de verificación a posteriori de extremo a extremo para garantizar la integridad y la seguridad de los datos del sistema.

### Los parlamentos se benefician de la innovación

Existe un amplio consenso en que las herramientas remotas han sido beneficiosas para la labor de las comisiones: los parlamentarios pueden participar estando fuera y se pueden recopilar testimonios más exhaustivos de un mayor número de personas y organizaciones. En general, las herramientas confieren más flexibilidad a las comisiones.

Cabría desear que, al regresar a los plenos físicos, no se perdieran las nuevas capacidades de trabajo a distancia y de participación de los parlamentarios durante las visitas a los electorados, ya que estas características se valoran cada vez más.

La respuesta a la pandemia ha acelerado en algunos casos la apertura parlamentaria. El Parlamento del Reino de Marruecos había celebrado anteriormente reuniones de las comisiones a puerta cerrada, aunque publicando los resultados. Con el inicio de la pandemia y las medidas de distanciamiento social, el Parlamento introdujo herramientas de videoconferencia, que dieron lugar a la transmisión en vivo de las reuniones de las comisiones. Ahora, dichas reuniones y los plenos grabados se publican en el canal de YouTube del Parlamento, que tiene más de 16 000 suscriptores.

### Fotografía 11. Dirección del pleno virtual y de la transmisión en vivo



© Senado del Brasil

### Cuestiones relativas a los reglamentos parlamentarios

La pandemia llegó sin apenas avisar y se quedó más tiempo de lo esperado. Al principio, los parlamentos buscaron urgentemente formas de mantenerse en funcionamiento sin la presencia física de los parlamentarios y del personal. Dos tercios de los parlamentos encuestados adquirieron herramientas remotas para las reuniones de las comisiones, mientras que solo un tercio lo hizo para las sesiones plenarias. Esas estadísticas atestiguan la complejidad mucho mayor de celebrar un pleno virtual o híbrido. La diferencia proviene de la naturaleza venerable de sus reglamentos, de una época en la que difícilmente podía concebirse que los parlamentos no se reunieran físicamente.

Muy pocos parlamentos ni siquiera se habían planteado el uso de la videoconferencia antes de la pandemia. Algunos la habían utilizado en las comisiones para recibir testimonios de la sociedad. Uno, el Congreso de los Diputados de España, tenía en vigor una aplicación de votación remota (desde 2012), que por entonces se puso a disposición de todos los parlamentarios. Su uso había estado limitado anteriormente a miembros del parlamento demasiado enfermos para asistir físicamente o de licencia de maternidad.

### La Cámara de Diputados de Chile

La Cámara también adoptó un sistema híbrido para las votaciones y las sesiones remotas (aunque con la obligación jurídica de aprobar legislación especial y reformar la constitución antes). Desarrolló nuevos sistemas de presentación digital y gestión de documentos, que permitían la firma digital y concedían privilegios de « principalmente digital » a sus parlamentarios. La Cámara tuvo que invertir recursos significativos durante la implementación para mejorar las cualificaciones de los parlamentarios y proporcionar apoyo adicional en relación con el uso de los nuevos sistemas. La puesta en marcha tuvo lugar con agilidad y bastante rapidez. Comenzó con un « producto mínimo viable » para ir añadiendo funciones conforme se iban necesitando y se iba disponiendo de los recursos necesarios. Se tuvieron que analizar los modos de funcionamiento del pleno y de las comisiones para evitar o minimizar las redundancias y las ineficiencias. Además, fue preciso crear nuevas funciones en el equipo de TIC a fin de asignar supervisores a las sesiones virtuales.

### Los reglamentos han ralentizado la introducción de los plenos virtuales

La modificación de los reglamentos resultó fácil en el caso de algunos parlamentos. El Parlamento del Reino Unido reformó su reglamento para permitir la participación remota y la votación electrónica mediante una aplicación. En otros casos, se necesitaron modificaciones legislativas y, en algunos, reformas en la constitución. El factor constitucional ha sido un gran inhibidor de la innovación en varios parlamentos. El Parlamento de Chile fue capaz de realizar una modificación temporal con relativa rapidez, que permitía la reunión y el funcionamiento remotos en ambas cámaras. Los de Irlanda y la Comunidad de Australia, por otro lado, se bloquearon con las interpretaciones, lo cual obligó a los parlamentarios a reunirse en persona, o al menos en el mismo lugar. Ambos países exigen referendos para reformar sus constituciones, algo difícilmente factible en medio de una pandemia. En Irlanda, se desarrolló una aplicación para la votación remota, aunque únicamente para usarla dentro de las instalaciones del Parlamento.

Los parlamentos de Noruega y Estonia tuvieron una relativa lentitud en la modificación de las leyes para permitir el trabajo a distancia, aunque el segundo ya ha desarrollado una plataforma para celebrar sesiones remotas que está plenamente integrada en los sistemas de información existentes. Otros, entre ellos los parlamentos de la República de Ghana, Finlandia y la República Federal de Alemania, no han realizado las reformas necesarias para celebrar plenos remotos.

### Las comisiones están menos reguladas y son más flexibles

La mayoría de los parlamentos tuvo más facilidades para instaurar un funcionamiento remoto en las comisiones, en comparación con los plenos. Las comisiones, aunque a veces están obstaculizadas por cuestiones legales o reglamentarias, generalmente tienden a ser más pequeñas, menos formales y, por consiguiente, más sencillas de organizar de forma remota. El Parlamento de Nueva Zelanda se sumó rápidamente a la tecnología digital y, pese a no adoptar los plenos virtuales, creó ciertas facultades plenarias, a principios de la crisis, que delegó a un Comité de Respuesta a Epidemias, asignado para exigir cuentas al Gobierno. Afortunadamente, los confinamientos por la pandemia fueron relativamente cortos en Nueva Zelanda, y el Parlamento los levantó a mediados de año con motivo de las elecciones generales.

### Fotografía 12. El Parlamento de Nueva Zelanda recaba pruebas a través de Zoom en el Comité de Respuesta a Epidemias en formato virtual



© Cámara de Representantes de Nueva Zelanda

En este sentido, existe un claro conflicto entre las posibilidades que ofrece la tecnología para propiciar un cambio dinámico y drástico en los parlamentos y los reglamentos de larga tradición y necesariamente conservadores que rigen las sesiones parlamentarias. Los reglamentos, para bien o para mal, pueden ser un impedimento para la innovación.

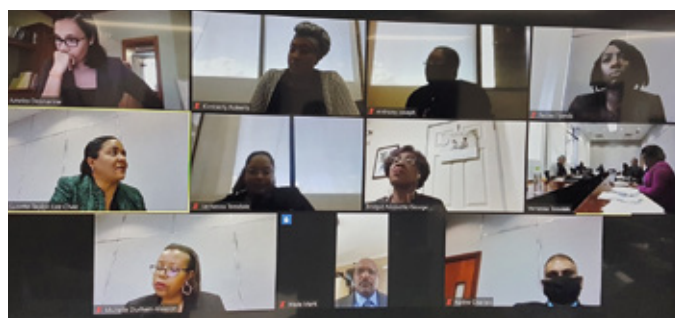
### Los parlamentos han sorteado los problemas de confianza

El cambio repentino al trabajo a distancia y herramientas desconocidas, al llegar como lo hizo en medio de una perturbación de tal magnitud, dificultó especialmente el funcionamiento eficaz de los parlamentos y el apaciguamiento del temor entre los parlamentarios y el personal con respecto a las nuevas herramientas que se estaban introduciendo. Se han mencionado casos de resistencia y desconfianza: los parlamentarios no estaban familiarizados con el trabajo a distancia ni con la videoconferencia, no los entendían y no siempre confiaban en su fiabilidad o seguridad.

### La confianza llegó a través de una aplicación eficaz

La desconfianza inicial fue efímera en la mayoría de los casos. A medida que los parlamentos iban ajustando sus soluciones e intensificando la capacitación y el soporte, los parlamentarios se fueron adaptando a las circunstancias rápidamente. Los grupos focales expresaron claramente la importancia de trabajar estrechamente con los usuarios, compartir su experiencia y rechazar un enfoque único. El personal tuvo que involucrarse en esta época tan difícil para llegar a un consenso sobre las herramientas y los métodos nuevos.

### Fotografía 13. Reunión de una comisión a través de Zoom en el Parlamento de Trinidad y Tobago



© Parlamento de Trinidad y Tobago

### El personal técnico ha colaborado estrechamente con los parlamentarios

El Parlamento de Sudáfrica describe el modo en que su departamento de TIC colaboró estrechamente con los parlamentarios de maneras que nunca había necesitado antes, para brindarles soporte, entender sus necesidades y desarrollar soluciones que se ganaran su confianza. El Parlamento de Nueva Zelanda celebró reuniones diarias para mejorar las soluciones mediante un proceso iterativo. En la República Dominicana, en cambio, las elecciones celebradas a mediados de 2020 provocaron la sustitución del 70 por ciento de los parlamentarios, con lo que efectivamente se volvió a iniciar el proceso y se perdió la mayor parte de la confianza y seguridad que se había ganado antes de las elecciones. De este modo, las demoras en la adopción de prácticas remotas fueron inevitables.

## Unos procesos de planificación acertados facilitaron y agilizaron el cambio

La Cámara de Diputados del Brasil atribuye el éxito de su propio proceso de adaptación a varios factores:

- Se habían adoptado decisiones estratégicas fundamentales antes de la pandemia:
  - Se había desarrollado una aplicación para que los ciudadanos siguieran la labor legislativa de la Cámara, de modo que la información parlamentaria necesaria ya estaba preparada.
  - Dos años antes de la pandemia, se habían introducido metodologías ágiles para el desarrollo de sistemas, que los parlamentarios ya conocían.
  - Ya había comenzado el desarrollo de un proceso legislativo digital de extremo a extremo. Esa labor, aunque no llegó a finalizarse, ayudó a determinar qué podía reutilizarse y qué debía elaborarse de nuevo.
- Se creó un amplio grupo de trabajo conformado por integrantes de todo el parlamento para gestionar el proceso.

Sin embargo, estos factores estratégicos y operacionales no eran suficientes por sí mismos. La Cámara pronto advirtió que, para tener éxito, iba a ser fundamental aumentar la confianza de los parlamentarios en el nuevo enfoque. A tal fin, se tranquilizó a los parlamentarios sobre los aspectos siguientes:

- La plataforma de videoconferencia iba a ser completamente independiente de la aplicación Infoleg y sus sistemas internos.
- Infoleg se había desarrollado en su totalidad en la Cámara y los ciudadanos llevaban usándola más de cuatro años.
- Los parlamentarios tendrían que registrar sus teléfonos inteligentes en la aplicación e iniciar sesión para obtener la nueva funcionalidad.
- Se necesitaría una autenticación de doble factor desde el principio, con un tercer factor (datos biométricos) que se añadiría como opción al cabo de tres meses.
- La aplicación se estaba mejorando para que las sesiones virtuales se parecieran todo lo posible a las tradicionales y ofrecieran distintas formas de comunicación, como deseaban los parlamentarios, además de votación por vía electrónica.
- Todas las sesiones eran abiertas, de modo que los parlamentarios que quisieran impugnar los votos registrados a su nombre pudieran hacerlo de inmediato. Es interesante apuntar que, tras nueve meses de uso de esta solución digital, cuando tuvieron que celebrarse elecciones internas por votación secreta, la confianza en la aplicación era suficiente para que los parlamentarios la aceptaran, en una versión modificada, para un proceso tan sensible.
- El personal de la Cámara proporcionaría capacitación y soporte sustanciales a los parlamentarios, que abarcaba entre otras cuestiones:
  - un manual de uso de las nuevas funciones que se iban a implementar a través de la aplicación, en el que se presentaban las nuevas funciones iterativamente para facilitar la comprensión; y
  - un nuevo servicio de asistencia exclusivo para los parlamentarios.

- En aras de la coherencia, el modo híbrido, que usaba la misma aplicación Infoleg, también se emplearía para las reuniones de las comisiones.

## Los parlamentos han aumentado su agilidad

El modelo de gestión en materia de desarrollo e implementación de TIC en el parlamento y su correspondiente dotación de personal, ya fuera oficial o no oficial, ha sido tradicionalmente « de arriba abajo ». La pandemia cambió esa circunstancia en muchos parlamentos, al no haber tiempo para ceñirse a las prácticas tradicionales. Para mantener el funcionamiento de los parlamentos, el cambio tenía que producirse con rapidez. Por lo tanto, varios parlamentos adoptaron prácticas « ágiles » que permitían una respuesta y una puesta en marcha más veloces. El Parlamento de Sudáfrica tardó únicamente cinco días en poner en marcha su sistema híbrido para el pleno, sin haberlo considerado nunca antes.

## Las soluciones iterativas son más rápidas

Los parlamentos, en última instancia, pueden realizar avances más rápidos con el uso de procesos iterativos —en lugar de todo de repente— destinados a la contratación o el desarrollo oficiales. Al no haber una solución perfecta, el intento de dar con una puede impedir el avance. En Chile, la Cámara de Diputados, en lugar de buscar la perfección, creó un « producto mínimo viable », que iría incorporando funciones o corrigiendo fallos a través del perfeccionamiento con nuevas versiones posteriores conforme las soluciones aparecían en un entorno en vivo. La Cámara describe un proceso cíclico de cuatro pasos:

- Estabilizar
- Conceptualizar
- Escuchar a los usuarios
- Crear mediante un proceso iterativo

## Los parlamentos descubrieron formas de trabajar más flexibles

Las plataformas en la nube de software como servicio (SaaS), disponibles mediante suscripción renovable, ofrecen la ventaja de no ir unidas a herramientas específicas o de no tener que comprometer presupuestos a largo plazo. Los productos que se presenten más adelante se podrán evaluar entonces rápidamente y, de ser mejores, se podrán adoptar. En el Paraguay, la Cámara de Diputados experimentó inicialmente con la plataforma WebEx de Cisco, pese a encontrarse con la resistencia de los parlamentarios. Al cambiar a Zoom, una herramienta que usaba el Senado, la Cámara encontró « un punto de inflexión y un gran salto » a la hora de ganar confianza y seguridad. Entre los comentarios de la Cámara referentes a la experiencia figuraba el siguiente:

Estábamos en un mundo imperfecto, con importantes brechas de conocimientos: para encontrar la herramienta adecuada era preciso experimentar, aprender con rapidez de las experiencias y las valoraciones de los usuarios, hablar con otros parlamentos y estar preparados para cambiar de herramientas.

### La repercusión de la agilidad en las prácticas de trabajo tradicionales

En el Reino Unido, el Parlamento pasó de sistemas estándar a aplicaciones internas más adaptadas que permitían la documentación, el debate y las votaciones en ambas cámaras. Los sistemas ya preparados de los que se disponía no estaban diseñados para las reuniones híbridas. Un efecto colateral del cambio ha sido el incremento en la demanda de capacidad de pruebas en el departamento de TIC.

#### El Parlamento de Sudáfrica

El Parlamento de Sudáfrica llevó a cabo muchos cambios rápidos para seguir funcionando durante la pandemia. El personal tuvo que responder con celeridad a las circunstancias cambiantes, por eso la agilidad se tornó crucial en todas las áreas de actividad. Al establecer procesos remotos para los parlamentarios y el personal, estos pudieron seguir accediendo a los sistemas, las plataformas virtuales, la infraestructura de transmisión y las nuevas tecnologías híbridas, lo que contribuyó a acelerar la adopción de las tecnologías digitales. Además, adoptó un enfoque probado, basado en la imprevisibilidad y la repercusión a largo plazo de la pandemia, para trabajar en tiempos volátiles, inciertos y complejos.

Otro efecto colateral de este enfoque más dinámico, ágil y adaptado es que los departamentos de TIC ahora pueden colaborar más estrechamente con los usuarios finales, tanto con el personal como con los miembros. El Parlamento de Nueva Zelanda describe soluciones « más centradas en el usuario y menos corporatizadas » y una relación más fluida y profunda con los parlamentarios, una mejora que también indicó el Parlamento de Sudáfrica. La capacitación y el soporte han dado lugar a una mayor interacción entre los parlamentarios y el personal, cuya naturaleza ha cambiado, de forma cualitativa, con el cambio al trabajo a distancia. Eso, a su vez, ha exigido una mayor flexibilidad y capacidad de respuesta a los departamentos de TIC.

#### Las nuevas formas de trabajo pueden ser incompatibles con los procesos tradicionales de gestión de proyectos

El Parlamento de Nueva Zelanda puso de relieve un aspecto negativo de este rápido cambio de metodología. Aunque las formas ágiles de trabajar están aportando beneficios al trabajo diario, las funciones de presentación de informes básicamente no han variado ni en los parlamentos ni en sus departamentos de TIC. Siguen siendo « de arriba abajo », con una estructura similar a la de un enfoque en cascada. Esto puede producir conflictos entre los esfuerzos por mejorar la agilidad y los procesos establecidos, incluido el de los presupuestos de TIC, que aún se basan en la planificación de proyectos y las metodologías en cascada. También puede dificultar la presentación de informes al personal. Obviamente, la experiencia no es exclusiva de Nueva Zelanda. Allí y en otros lugares, los procesos de gestión, presentación de informes y presupuestación necesitarán un restablecimiento o un reajuste si quieren lograrse los beneficios derivados de una mejora de la agilidad.

Esta búsqueda de mayor agilidad parece una reacción natural a la crisis, y varios parlamentos la han acogido con satisfacción. Han visto en la flexibilidad y la capacidad de respuesta las mejores maneras de hacer frente a un entorno volátil y complejo con necesidades muy cambiantes. Sin embargo, para ser claros, satisfacer una necesidad de agilidad de ese tipo no augura un cambio de rumbo total en la forma de trabajar de los parlamentos. A medida que la pandemia retroceda, es probable que los parlamentos vayan recuperando procesos de TIC más conocidos, que estén planificados y se gestionen estratégicamente. No obstante, lo harán con la experiencia y el conocimiento de prácticas de trabajo más ágiles que, si se mantienen, pueden dar lugar a que la innovación prosiga en el futuro.

#### Consecuencias significativas para la planificación, la infraestructura y el soporte

Hasta la fecha, el uso de las TIC para mantener las operaciones de los parlamentos parece —al menos desde fuera— haberse centrado en soluciones de videoconferencia, intercambio de documentos y votación, entre otras, destinadas al usuario final. Sin embargo, ese tipo de soluciones tienen en común que requieren que la compatibilidad con el servidor de procesamiento de datos (*back-end*), la capacidad de red y el ancho de banda sean sólidos y fiables. Además, como todos los demás, el personal de TIC que debía mantener los sistemas en funcionamiento tenía que trabajar en gran parte fuera de las instalaciones. Eso significa que también necesitaban acceso remoto para proporcionar soporte y capacitación al usuario final, y acudir a distintas partes de la red de TIC. Y eso, a su vez, tiene consecuencias significativas para la infraestructura digital de un parlamento.

#### La Asamblea Nacional de la República del Ecuador

Con sus parlamentarios confinados en sus casas, a menudo con equipos básicos únicamente, el principal reto de la Asamblea fue la continuidad de su labor legislativa y supervisora. A fin de abordar este desafío, la Asamblea aprobó un marco general para regular las sesiones virtuales y el teletrabajo. La dirección de TIC coordinó y priorizó la introducción de herramientas para las reuniones virtuales, el acceso remoto a los sistemas de administración y la gestión de documentos basada en la nube (con firma electrónica). Esto permitió a los parlamentarios acceder a los plenos y las reuniones de las comisiones de carácter remoto por medio de escritorios virtuales.

Se estableció un equipo específico de soporte técnico y administrativo para capacitar y dar soporte a los parlamentarios y secretarios en relación con la participación interactiva. El uso de las herramientas está generalizado hoy en día, y puede que siga así tras la pandemia para las sesiones virtuales en función de las solicitudes. La Asamblea ha demostrado el modo en que se pueden realizar grandes cambios en la gestión digital de los procesos parlamentarios sin tener una alfabetización digital óptima o una infraestructura ya implantada.

#### El aumento de la demanda de redes

La demanda de redes ha aumentado en proporción a la naturaleza crítica de estas herramientas, lo que ha obligado

a los parlamentos a considerar la adquisición de capacidad adicional y el incremento de redundancia en sus redes.

Los requisitos de ancho de banda han aumentado drásticamente con la incorporación de herramientas de colaboración remota, almacenamiento en la nube y muchas más videoconferencias. La necesidad de conexiones de red fiables y rápidas se extiende ahora más allá de las instalaciones parlamentarias, donde el personal de TIC puede gestionarla, hasta los hogares del personal y los parlamentarios que trabajan a distancia.

Es fundamental que todos los parlamentarios dispongan de un acceso equitativo y fiable a las sesiones parlamentarias, independientemente del lugar donde se encuentren, y que los parlamentarios que trabajan a distancia no se vean desfavorecidos.

### La administración de equipos de TIC más diversos

Los parlamentarios y el personal necesitan equipos modernos, trabajen donde trabajen. Algunos parlamentos proporcionan equipos para el uso remoto fuera del parlamento, pero los departamentos de TIC tienen que administrar cada vez más equipos informáticos propiedad de los usuarios, esto es, el modelo « traiga su propio dispositivo » (BYOD). Aunque pueda tener sentido desde el punto de vista de los usuarios y los presupuestos, genera dificultades en el seno de los departamentos de TIC, que deben configurar los equipos, prestar soporte en relación con distintas plataformas informáticas y configuraciones, y administrar la seguridad de la red parlamentaria y los sistemas conectados a ella.

Una consecuencia negativa de la pandemia desde la perspectiva de las TIC ha sido la demanda mundial de equipos unida a la interrupción de los envíos y los canales de distribución, algo que a veces ha provocado retrasos en la adquisición de equipos informáticos.

### Un mayor uso de la nube tiene consecuencias para la seguridad y la gestión

De forma más general, el almacenamiento basado en la nube, las aplicaciones que funcionan a través de Internet y los escritorios virtuales aumentan la necesidad de una mejor seguridad de la red. Los parlamentos deben proteger sus propias redes y los equipos de sus usuarios. A nivel de sistemas, los parlamentos deben conocer el lugar donde se almacenan los datos de sus aplicaciones, el modo en que se transmiten, la protección de la que gozan y las consecuencias jurídicas que podrían sufrir en las jurisdicciones de acogida.

## Una demostración del valor de la cooperación interparlamentaria

La pandemia ha creado una serie de circunstancias sin precedentes, y cada parlamento tuvo que abrirse camino por terrenos nuevos y desconocidos. Aun así, también ha provocado un fuerte sentimiento de conexión y un deseo de colaborar y compartir ideas, información e incluso

aplicaciones. El Centro para la Innovación en el Parlamento de la UIP opera centros regionales y temáticos basados en la red como mecanismos para esa colaboración. Los centros han expandido sus comunicaciones informales, así como sus reuniones formales y los seminarios web durante el año pasado. El Centro de datos abiertos (que alberga la Cámara de Diputados del Brasil) se ha convertido en un centro de coordinación para el intercambio de preguntas y soluciones técnicas entre parlamentos, a través de un grupo de WhatsApp que brinda soporte a bastante más de 40 parlamentos. Los centros regionales de África Meridional y de países hispanohablantes tienen grupos similares de mensajería instantánea. Además del CIP, el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (CEIDP) ha establecido un canal de Slack que permite a los parlamentos europeos compartir ideas y formular preguntas.

## Consecuencias para la planificación futura

Esta sección especial del informe brinda una panorámica única de los parlamentos. Muestra su respuesta, a lo largo de todo el año, a una crisis en rápida evolución y su adaptación a las incertidumbres y los desconocimientos sobre el futuro. Ambas fueron posible gracias a la innovación forzada y a un aprendizaje veloz. Numerosos parlamentos de todo el mundo, en respuesta a la misma conmoción disruptiva, aprovecharon la tecnología digital para que los parlamentarios y el personal pudieran trabajar a distancia. Los plenos y las comisiones se pueden reunir ahora virtualmente y compartir documentación principalmente digital.

### Fotografía 14. Los parlamentarios del Parlamento de Noruega continuaron reuniéndose de manera presencial con pantallas y medidas de distanciamiento social en vigor



© Stortinget

### El aspecto futuro de los parlamentos

El legado que dejará la pandemia en los parlamentos es difícil de cuantificar. Esta investigación sugiere que tanto los parlamentarios como el personal se verán favorecidos por las nuevas formas de trabajar y las numerosas innovaciones que han aparecido durante la crisis, y que bien podrían durar y remodelar el modo en que operan los parlamentos.

Un aumento del trabajo virtual se traduce en un mayor número de cuestiones de seguridad, una demanda más

elevada de ancho de banda para las redes y un incremento de la resiliencia respecto de las aplicaciones remotas basadas en la nube, entre otros aspectos. Sin embargo, uno de los principales beneficios es una mayor flexibilidad para que los parlamentarios visiten a los electorados y para que el personal trabaje desde casa. Otras ventajas son la entrega digital de documentos, el seguimiento digital de las modificaciones y la votación y participación remotas. Los parlamentos ya no están confinados en un mismo único lugar.

La repercusión de la aceleración de la digitalización en los costos ha sido imprevista: una reducción en los gastos de impresión y de viajes. En general, las oportunidades que están por llegar solo se pueden entrever, como se intenta expresar en este informe. No todas las innovaciones que aquí se describen perdurarán más allá de la pandemia, pero muchas sí: las mejoras en los procesos y las modalidades de trabajo flexibles especialmente. Puede que algunos vean las reuniones virtuales como una mala versión de la realidad, pero dadas sus ventajas —la capacidad de seguir funcionando de una manera más flexible e inclusiva, con reuniones de las comisiones abiertas al público—, el parlamento virtual puede haber llegado para quedarse.

Los departamentos de TIC tienen la intención de tener un protagonismo más crucial que nunca en las operaciones parlamentarias. Ellos también buscarán formas ágiles y flexibles de desempeñar sus funciones. Este replanteamiento estratégico del papel de las TIC, para las comisiones en particular, tiene como último propósito dotar a los parlamentos de más capacidad de respuesta y resiliencia.

## Recomendaciones

De cara al futuro, se anima a los parlamentos a que examinen sus planes estratégicos y su planificación de la continuidad de las operaciones a la luz de las experiencias propias y ajenas, y que determinen qué prioridades han de cambiarse o sustituirse. Según lo demostrado por esta investigación, los parlamentos deberán considerar diferentes maneras de basarse en las innovaciones llevadas a cabo y aprovechar sus ventajas:

**Modificar permanentemente sus reglamentos** o la legislación aplicable (si no se ha hecho todavía), de modo que, en caso de otra pandemia, los parlamentos puedan funcionar sin interrupciones y sin limitarse a un solo lugar físico.

**Mantener y adaptar proactivamente el reciente aumento de eficiencia:** puede que los planes estratégicos en vigor de modernización y TIC establecidos a principios de 2020 tengan que sustituirse ahora o se hayan vuelto redundantes. A medida que la pandemia vaya retrocediendo, será importante registrar las enseñanzas extraídas al tiempo que se replantea el valor relativo de los viajes frente a la interacción remota.

**Abordar las TIC con un enfoque más holístico a través de una estrategia digital en toda la institución:** la pandemia ha revelado la importancia crítica de las herramientas y las infraestructuras digitales para el funcionamiento efectivo de los parlamentos modernos. Los parlamentos deberían plantearse un enfoque más holístico en toda la institución con respecto a la tecnología digital, que incorpore plenamente su planificación en la cultura y el entramado más amplios

del parlamento. En ese proceso, deberán tratar a las TIC no como un subconjunto de las necesidades operacionales de un parlamento, sino como parte de una estrategia cuyo propósito sea conseguir una institución « principalmente digital ». Una gran parte de ese proceso será determinar las áreas a las que destinar las inversiones en TIC de manera coherente con la importancia esencial de las herramientas digitales que se implementen.

**Revisar y actualizar los planes de continuidad de las operaciones** para tener en cuenta el riesgo de pandemias o situaciones similares en el futuro. La revisión deberá examinar las enseñanzas extraídas y los reglamentos modificados este año pasado, y dar con maneras de responder con más rapidez y con menos interrupciones a ese tipo de acontecimientos en el futuro. También sería beneficioso que los parlamentos consideraran la incorporación de procesos de gestión del conocimiento para capturar y aprovechar mejor las lecciones aprendidas en la institución y compartirlas con otros parlamentos.

**Determinar el modo en que los parlamentos pueden preservar o ampliar la flexibilidad en la participación, especialmente en las comisiones, tanto de los parlamentarios como de la ciudadanía:** se han extraído muchas enseñanzas de la pandemia y, a medida que los parlamentos vayan adoptando una nueva normalidad, deberán evaluarlas y tener en cuenta las ventajas del trabajo a distancia.

**Desarrollar modalidades de trabajo flexibles para el personal y la participación remota para los parlamentarios:** esto podría incluir un examen de la infraestructura de TIC y de la suficiencia de ancho de banda, así como de las políticas en materia de dispositivos propiedad de los usuarios.

**Aprovechar la colaboración interparlamentaria para acelerar la innovación:** la colaboración destinada a solucionar problemas complejos puede ahorrar tiempo y dinero, y aumentar rápidamente la innovación. Esa colaboración y el apoyo mutuo entre los parlamentos aumentaron durante la pandemia, lo que contribuyó a obtener soluciones con más celeridad asumiendo menos riesgos.

# Hallazgos clave sobre el uso de la tecnología en los parlamentos en 2020

En esta sección se presenta un resumen de la encuesta de los parlamentos de 2020. Está pensada como una « lectura rápida » en la que encontrar las tendencias y los hallazgos clave. El análisis detallado y las discusiones pormenorizadas de los hallazgos que se resumen aquí se incluyen en el cuerpo del informe, que animamos a los lectores a consultar para obtener más información sobre temas, cuestiones o tecnologías específicos.

Un total de 116 cámaras parlamentarias completaron la encuesta. De ellas, el 43 por ciento es unicameral y el 57 por ciento bicameral (las cámaras bajas acaparan un 32 por ciento del total y, las cámaras altas, el 25 por ciento). La muestra refleja a grandes rasgos al parlamento típico, pero con una ligera subrepresentación de los parlamentos más pequeños (menos de 50 parlamentarios) y una sobrerrepresentación de los parlamentos medianos y grandes (200 o más parlamentarios). Más de un tercio (el 39 por ciento) de los parlamentos que respondieron es europeo, el 22 por ciento, africano y el 12 por ciento, latinoamericano.

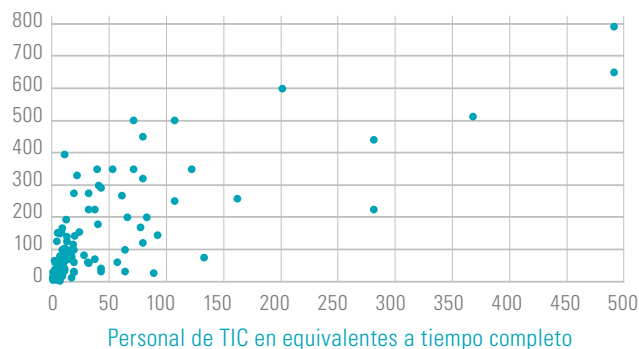
## Supervisión y administración de las TIC

Como ya se puso de manifiesto en los informes de 2016 y 2018, las barreras estratégicas indicadas en 2020 a un uso más efectivo de las TIC en los parlamentos apuntan a la financiación insuficiente y la falta de capacidad del personal. La financiación continúa siendo motivo de preocupación en todos los parlamentos, independientemente del tamaño del presupuesto, que se enfrentan a desafíos estratégicos y sistémicos persistentes en relación con la implementación y la utilización de las TIC. En 2018, la mayoría de los parlamentos indicaba un deseo de mejorar en numerosos aspectos, desde la divulgación de información y la gestión de documentos hasta la publicación de datos abiertos y la comunicación con los jóvenes. Dos años más tarde, unos cuantos solamente han declarado avances al respecto. Resulta más alentador, en cambio, que los parlamentos afirmen haber experimentado mayor progreso del esperado en la transmisión de información internamente y en la interacción con los ciudadanos.

El promedio del número de miembros del personal de TIC, en equivalentes a tiempo completo, ya estén empleados directamente por el parlamento, los haya empleado el gobierno y asignado al parlamento o estén contratados como contratistas externos, es de 62, con una relación típica de 31 miembros de personal de TIC por cada 95 parlamentarios (aproximadamente, 1:3). El 68 por ciento de los parlamentos que respondieron tiene menos de 50 miembros del personal de TIC. En lo que respecta a la contratación y la retención de personal clave, los parlamentos se enfrentan a retos de larga data. En el caso de los parlamentos más pequeños, el mercado para el personal debidamente capacitado puede estar limitado, y en el caso de los más grandes, la demanda puede ser mayor que la oferta. Pese a la preferencia manifestada por el personal interno, el 65 por ciento de los parlamentos declara que utiliza

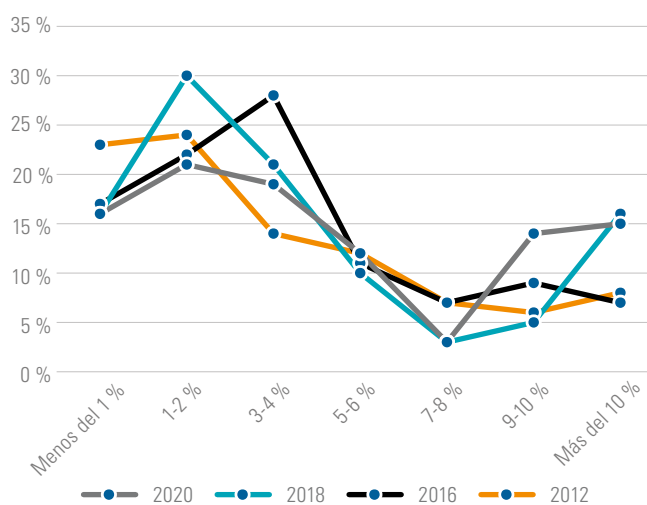
contratistas externos, y el 18 por ciento, que emplea a personal facilitado por (o transferido de) el gobierno central.

**Figura 9. Relación entre personal de TIC y parlamentarios (n=113)**



El 82 por ciento de los parlamentos define su propio presupuesto de TIC, aunque solo el 65 por ciento lo financia completamente por sus medios: el 25 por ciento recibe financiación para las TIC del gobierno y el 21 por ciento, de organismos donantes. Se ha producido un aumento constante en el porcentaje de gasto del presupuesto general en TIC. Menos parlamentos han declarado un gasto del 4 por ciento o inferior, y cada vez más gastan un 9 por ciento como mínimo. En 2020, solo el 16 por ciento indica un gasto inferior al 1 por ciento relacionado con las TIC, lo que supone una disminución con respecto al 23 por ciento registrado en 2012. El control presupuestario es un aspecto fundamental de la planificación estratégica del parlamento, que permite una mayor autonomía y certidumbre, y, por consiguiente, una mejor planificación a largo plazo.

**Figura 10. Porcentaje del presupuesto parlamentario asignado a las TIC (n=106)**



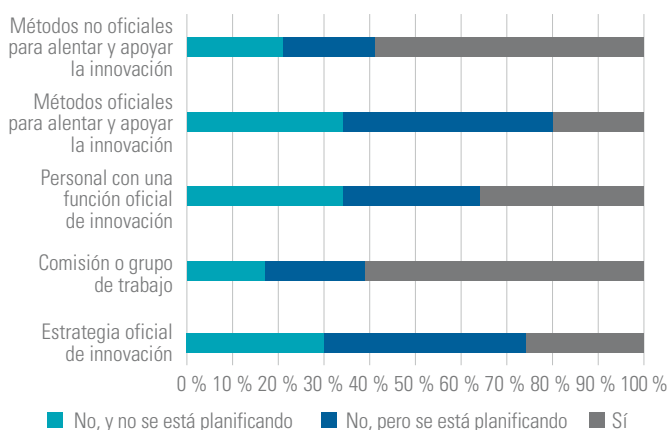
Incluso cuando los porcentajes son pequeños, el presupuesto destinado a las TIC es significativo. En el informe de este año, al igual que en ediciones anteriores, se indica una clara relación entre la buena planificación y el uso eficaz de los recursos. Pese a las mejoras observadas en la planificación estratégica en

comparación con años anteriores, el progreso sigue siendo lento, y un tercio de los parlamentos que respondieron aún carece de una declaración de la visión y el 30 por ciento no dispone de ningún plan estratégico en materia de TIC. Lo más preocupante es que el 5 por ciento ni siquiera se plantea el uso de este tipo de herramientas. Este problema ha acaparado más atención debido a la pandemia de COVID-19. En particular, se ha demostrado la importancia de los principios de buena planificación, estrategias actualizadas y sólidos canales de comunicación entre el personal parlamentario superior, los parlamentarios y el personal de TIC, cada uno de los cuales ha contribuido en gran medida a facilitar una respuesta rápida y eficaz a la crisis.

Aunque los acontecimientos excepcionales, como es el caso de una pandemia, pueden interrumpir la planificación oficial, parece que a los parlamentos con una planificación de las TIC bien consolidada les ha ido mejor. Una buena planificación a menudo se traduce en una concienciación y una capacidad de respuesta mayores ante un entorno cambiante y, por lo tanto, en una mejor resiliencia. La impresionante innovación forzada que ha tenido lugar durante los últimos doce meses presenta una oportunidad para que los parlamentos « restablezcan » su enfoque en materia de TIC y adopten una estrategia digital más holística. Eso conlleva un despliegue tecnológico como elemento transformador del parlamento moderno y principalmente digital; la adopción de un cambio cultural y operacional con miras a lograr una mayor apertura y modalidades de trabajo a distancia más flexibles; y un cambio del planteamiento estratégico tradicional a una realidad en la que las TIC sirvan de apoyo para atender las necesidades de la actividad parlamentaria.

En consecuencia, este será el primer informe de la serie que incluya discusiones pormenorizadas sobre las prácticas innovadoras que se han adoptado en los parlamentos. El informe de 2018 puso de relieve la innovación, no como una herramienta radical, sino como un proceso iterativo, motivado por presiones de carácter interno o externo, un proceso que exigía un cambio cultural para conseguir la aceptación de las nuevas ideas y convertir a la innovación en una parte más importante de la cultura parlamentaria. La encuesta de este año indica que la impresionante cifra del 59 por ciento de los parlamentos encuestados ha adoptado métodos no oficiales, y el 20 por ciento, procesos oficiales, para alentar y apoyar la innovación. Algo más de un cuarto de los parlamentos (el 26 por ciento) ha puesto en práctica una estrategia oficial de innovación, y más de un tercio (el 35 por ciento) ha destinado al menos a un miembro del personal a una función oficial de innovación.

**Figura 11. Prácticas innovadoras adoptadas en los parlamentos (n=100)**



Las mejoras más relevantes observadas durante los dos últimos años, como también se determinó en las anteriores encuestas, se produjeron en los aspectos de la publicación (externa) y la transmisión (interna) de documentos e información. Casi la mitad de los parlamentos menciona la importancia de las soluciones virtuales o híbridas introducidas durante la pandemia, y casi dos tercios (el 64 por ciento) considera que esas soluciones seguirán siendo relevantes durante los dos próximos años. Sin embargo, la tendencia está sesgada hacia los parlamentos de países de ingresos altos. Los parlamentos de países de ingresos altos y medianos altos (el 50 por ciento y el 53 por ciento, respectivamente) tienen muchas más probabilidades de apreciar la importancia de las soluciones nuevas que los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos (el 29 por ciento y el 17 por ciento, respectivamente).

Los parlamentos de países de ingresos bajos mencionan cuestiones esenciales del sistema, por ejemplo, la gestión de documentos, como el área de mejora más importante entre 2018 y 2020. Los parlamentos de países de todos los niveles de ingresos han experimentado aumentos significativos en la cantidad de información facilitada en sus sitios web y en su capacidad para transmitir documentos internamente. Esto indica que muchos de los parlamentos que afrontan retos en materia de recursos están poniéndose al día en estos aspectos. La relevancia de las mejoras en la publicación de los informes de las sesiones plenarias la percibe un porcentaje menor de parlamentos de países de ingresos altos, posiblemente porque, con sistemas ya implantados, las mejoras son progresivas.

Los ámbitos en los que se tienen previstas mejoras en los dos próximos años son los de medios sociales, captura de audio y video de los procedimientos y sistemas para subir información y documentos a los sitios web. Se percibe la probabilidad de que el uso de tecnologías emergentes, como la infraestructura como servicio (IaaS) y el software como servicio (SaaS), crezca significativamente durante los dos próximos años. Relativamente pocos parlamentos (el 10 por ciento) han adoptado la inteligencia artificial (IA), pero esta es la característica a la que más a menudo (el 45 por ciento de los parlamentos) se asocian probabilidades de desarrollo o implantación durante los dos próximos años. El uso cada vez mayor de infraestructuras remotas y sistemas y almacenamiento basados en la nube, junto con el aumento de la IA, plantean cuestiones importantes que los parlamentos tendrán que abordar con respecto a la seguridad, gobernanza y protección de datos.

## Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación

En las tres ediciones anteriores de este informe, de 2012, 2016 y 2018, se pusieron de manifiesto los retos de la falta de recursos humanos y financieros. En el informe de este año se examinan el costo y la complejidad cada vez mayores de la infraestructura de TIC, además de la continua tendencia ascendente en la asignación de recursos a las TIC, como porcentaje del presupuesto parlamentario. Aunque las restricciones presupuestarias y de personal persisten, la pandemia ha exacerbado la complejidad de las TIC en muchos

parlamentos, dada la necesidad repentina e imprevista de que los parlamentarios y el personal trabajen a distancia.

Muchos declaran que la velocidad y la capacidad del acceso a Internet, algo generalizado actualmente en los parlamentos, son más que suficientes en la actualidad. Aun así, la demanda fruto de los sistemas conectados a Internet y del trabajo a distancia indudablemente ejercerá presión para seguir ampliando la capacidad de la red. Los parlamentos disponen de conexión por cable e inalámbrica, con las que proporcionan conectividad a Internet en el trabajo a los parlamentarios y el personal (en el 95 por ciento y el 90 por ciento de los parlamentos, respectivamente), así como acceso a los visitantes del público en general (en el 83 por ciento). El porcentaje de parlamentos que ofrecen acceso remoto al personal y a los parlamentarios ha aumentado sustancialmente desde 2018, del 41 por ciento al 55 por ciento en los parlamentarios y del 52 por ciento al 69 por ciento en el personal. Dentro de la cámara, el 87 por ciento de los parlamentos proporciona a sus parlamentarios tabletas, el 77 por ciento, teléfonos inteligentes y el 21 por ciento, dispositivos de escritorio instalados. Aunque el 88 por ciento brinda actualmente acceso a Internet a los parlamentarios mientras están en la cámara, solo el 31 por ciento les permite transmitir las deliberaciones en directo.

Todos los parlamentos prestan servicios de gestión de redes, y un 97 por ciento de gestión de datos. Solo el 67 por ciento ofrece servicios relativos a la planificación y gestión de proyectos. El nivel de los servicios prestados fue aproximadamente el mismo en 2018 y 2020, y los parlamentos de países de ingresos altos proporcionan una variedad de servicios de TIC ligeramente mayor. En este sentido, el tamaño de la institución es fundamental, naturalmente, y los parlamentos más grandes ofrecen una mayor diversidad en comparación con los más pequeños.

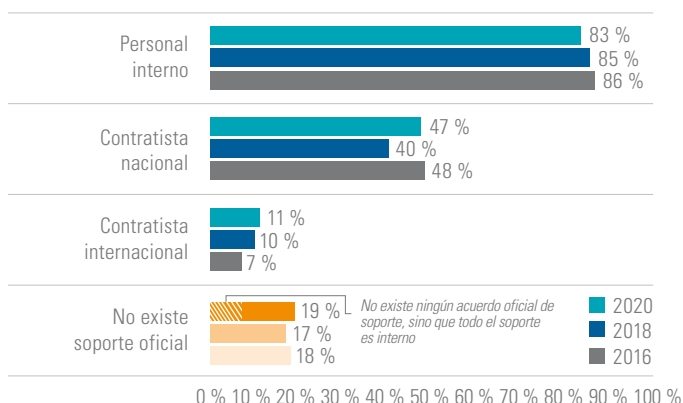
En lo que respecta al almacenamiento de documentos, en 2020, se observa la continuación de un cambio percibido en 2016 del almacenamiento local al almacenamiento interno compartido y, cada vez más, al almacenamiento en la nube. El almacenamiento compartido en la red interna se emplea actualmente en el 80 por ciento de los parlamentos, mientras que el almacenamiento en la nube se usa en el 39 por ciento (lo que supone un incremento del 86 por ciento desde 2018). La mayoría de los parlamentos utiliza varios métodos para compartir documentos, mientras que solo el 3 por ciento recurre únicamente al almacenamiento compartido en la red interna y el 4 por ciento al almacenamiento en la nube como único método. El uso de sistemas de gestión de archivos y documentos electrónicos, más formales y empresariales, ha seguido aumentando, del 47 por ciento en 2016 al 51 por ciento en 2018, y al 58 por ciento actualmente. Pese a la tendencia ascendente, existen obstáculos al almacenamiento en la nube, desde el punto de vista de la suficiencia de infraestructura y soporte, además de otras cuestiones como, por ejemplo, de seguridad, soberanía de los datos y jurisdicción física de los servidores de datos.

**Tabla 3. Acceso a documentos compartidos (n=113)**

	2020	2018	2016
Una unidad de disco compartida situada en la red interna	80 %	77 %	75 %
Una unidad de disco compartida almacenada en la nube	39 %	21 %	12 %
A través de una Intranet basada en la web	69 %	60 %	52 %
Sistema de gestión de archivos y documentos electrónicos	58 %	51 %	47 %
(La mayoría de los) archivos se almacenan en las terminales informáticas locales y se comparten mediante correo electrónico o memorias USB	-	14 %	16 %
Mediante el sitio web del Parlamento	73 %	-	-
Mediante una aplicación móvil del Parlamento	28 %	-	-

Los servicios y los programas informáticos comerciales siguen dominando la infraestructura de TIC de los parlamentos, ya que el 94 por ciento los usa para los servidores y el 94 por ciento, para las computadoras de escritorio y portátiles. El 78 por ciento de los parlamentos que respondieron utiliza algún tipo de programa informático de código abierto, que sigue siendo la forma de sistema operativo para servidores cuyo uso es más predominante (el 55 por ciento). Los parlamentos de países de ingresos bajos son los menos propensos a utilizar programas informáticos de código abierto, y únicamente el 50 por ciento lo hace. Los parlamentos que emplean programas informáticos de ese tipo tienen más probabilidades de prestar servicios internos de soporte técnico a tal fin, aunque el 19 por ciento no cuenta con ningún acuerdo oficial de soporte en vigor.

**Figura 12. Cómo abordan los parlamentos su falta de recursos que limita la adopción (n=88)**

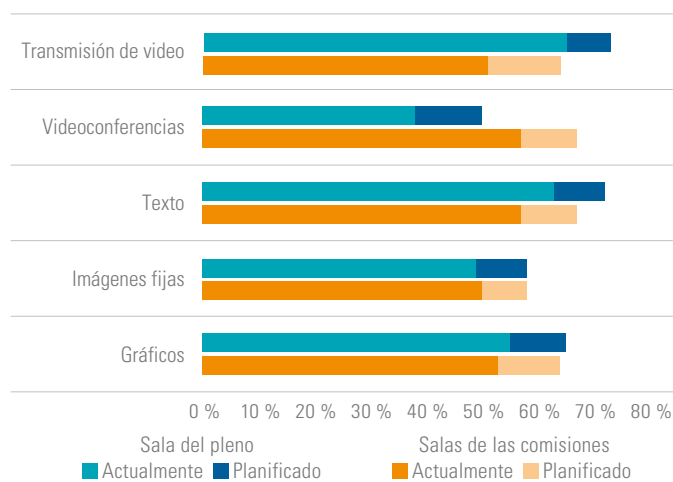


Actualmente, la producción de las actas oficiales es digital en gran parte, ya que el 65 por ciento de los parlamentos las transcriben en formato digital. El uso de los programas informáticos de reconocimiento de voz para producir las actas en formato digital ha aumentado desde el 8 por ciento en 2010 hasta el 25 por ciento diez años más tarde. Por otro lado, se han producido muy pocos cambios en el empleo de las TIC para permitir la elaboración de proyectos de ley, la elaboración y el seguimiento de enmiendas o las funciones plenarias del

parlamento en general. Según el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, el 70 por ciento de los parlamentos que respondieron en esa fecha contaba con una aplicación para la producción de actas de las sesiones plenarias. La cifra se sitúa en el 69 por ciento (sin contar las mejoras de funcionalidad) en 2020.

El uso de sistemas remotos para las votaciones plenarias ha aumentado del 1 por ciento en 2018 al 6 por ciento en 2020, aunque la mayoría de las comisiones continúa votando manualmente. Se ha producido un incremento perceptible en el uso de herramientas de transmisión de video en las salas del plenario, que ha pasado del 54 por ciento en 2018 al 65 por ciento en 2020, así como un aumento drástico del 72 por ciento en el empleo de las videoconferencias, algo que ha mejorado igualmente la profundidad y la amplitud de los testimonios en las comisiones.

**Figura 13. Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=106)**



El 63 por ciento de los parlamentos cuenta actualmente con sistemas a fin de seguir ampliando su comunicación con el público. No obstante, la capacitación destinada a la participación ciudadana sigue siendo una prioridad menor, al ser importante únicamente para el 3 por ciento de los parlamentos. Internamente, el 72 por ciento de los parlamentos que respondieron ha proporcionado algún tipo de capacitación o curso de iniciación en materia de TIC a los parlamentarios, y el 86 por ciento lo ha hecho en el caso del personal.

## Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa

En el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico* se describió el uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios como « una historia de recursos inadecuados que limitan su adopción interna », pero también como un « florecimiento » en cuanto a la publicación abierta de estos documentos. No obstante, desde entonces, el progreso parece haberse limitado debido a las constantes restricciones a la financiación y los recursos calificados. Se siguen adoptando complejos sistemas de gestión de documentos

legislativos, aunque también se está ampliando la brecha entre los parlamentos en mejores circunstancias y los que están en peores condiciones. Ese tipo de diferencias económicas explica en gran medida la adopción limitada de esa clase de sistemas. Pese a que uno de cada diez parlamentos utiliza programas informáticos comercialmente disponibles para la gestión de documentos legislativos, el 88 por ciento declara haber adoptado soluciones sumamente adaptadas o creadas a medida. Los sistemas empleados por el 75 por ciento de los parlamentos están destinados a manejar las enmiendas realizadas por el plenario, mientras que el 74 por ciento afirma que sus sistemas servirían para manejar las enmiendas realizadas por las comisiones. Un número menor de parlamentos (el 47 por ciento) cuenta con sistemas que muestran los cambios incorporados en los proyectos de ley a raíz de las enmiendas, y el 46 por ciento declara que los sistemas son capaces de intercambiar datos con sistemas situados fuera del parlamento.

**Tabla 4. Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)**

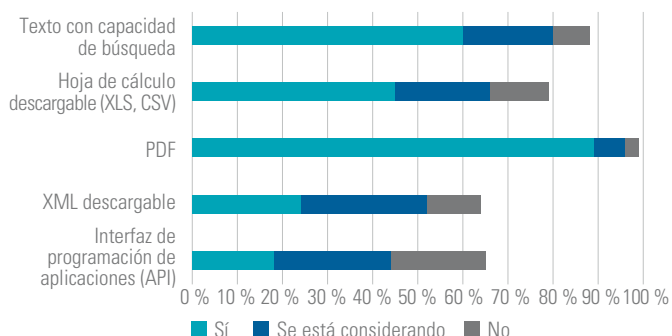
	2020	2018	2016
Tiene capacidad de flujo de trabajo	75 %	70 %	75 %
Intercambia datos con sistemas situados fuera del Parlamento	46 %	51 %	49 %
Maneja todas las versiones posibles de un proyecto de ley	72 %	82 %	79 %
Maneja las enmiendas realizadas por las comisiones	74 %	72 %	83 %
Maneja las enmiendas realizadas por el plenario	75 %	79 %	83 %
Muestra los cambios incorporados en un proyecto de ley a raíz de una enmienda	47 %	60 %	40 %
Incluye todas las acciones realizadas por el Parlamento en un proyecto de ley	72 %	77 %	83 %

Estas cifras concuerdan en gran medida con las reflejadas en los dos informes anteriores, e indican un estado de madurez bastante asentado. Sin embargo, no captan los detalles de los cambios de funcionalidad o las características avanzadas adicionales conforme se van actualizando los sistemas. Algunos parlamentos —aunque la cifra es menor que en ediciones anteriores— indican una resistencia constante por parte de los usuarios y un apoyo administrativo limitado como obstáculos a la adopción de nuevos sistemas de gestión de documentos legislativos.

El crecimiento de la publicación abierta, que se identificó por primera vez en el informe de 2016, continúa —aunque muestra nuevamente grandes diferencias en función del nivel de ingresos del país— en todos los ámbitos excepto el del uso del PDF. El 65 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos declara que publica texto con capacidad de búsqueda, en comparación con solo el 17 por ciento de los parlamentos de países de ingresos bajos. Únicamente el 7 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos proporciona una interfaz de programación de aplicaciones (API), en comparación con el 25 por ciento de los parlamentos

de países de ingresos altos. Internamente, el 73 por ciento mantiene alguna forma de archivo digital para preservar la documentación parlamentaria, y el 45 por ciento cuenta con una política formal para gestionar ese tipo de archivos. Solo el 39 por ciento de los parlamentos tiene tanto una política como prácticas a tales efectos, esto es, un porcentaje ligeramente superior a los de informes anteriores.

**Figura 14. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=107)**



La IA suscitó un interés considerable desde el principio entre los parlamentos que asistieron a la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2018, celebrada en Ginebra. A fecha de hoy, uno de cada diez parlamentos utiliza tecnologías basadas en la IA, aunque la mitad indica que no tiene planificado hacerlo. El 6 por ciento ha utilizado algún tipo de funcionalidad de IA para elaborar proyectos de ley, y aproximadamente un tercio está considerando esa posibilidad. La inteligencia artificial parece ser un área emergente que, sin duda, tendrá seguimiento en futuros informes, aunque, aparte de los datos sobre su adopción, el uso de la IA en el parlamento plantea cuestiones importantes relativas a la gobernanza (¿quién puede verificar que los algoritmos son legítimos y no están sesgados?) y la seguridad (¿cómo se van a proteger los algoritmos, especialmente si los sistemas se utilizan para elaborar leyes o brindar soporte en relación con el reglamento parlamentario?).

En el presente informe se indica una adopción continua, aunque sin cambios drásticos, del uso de herramientas digitales para gestionar el flujo de trabajo y los procesos parlamentarios. Se ha producido un aumento constante en la transmisión de datos abiertos, aunque con incesantes trabas a su uso. Del mismo modo, el empleo de archivos parlamentarios en formato digital ha superado a la adopción de políticas para gestionarlos. Ese tipo de disparidades reflejan con demasiada frecuencia una desconexión entre la planificación y la práctica. Por otro lado, la aparición de los sistemas basados en IA indica que los parlamentos están más en sintonía con las tendencias generales y dispuestos a examinar las tecnologías emergentes con prudencia.

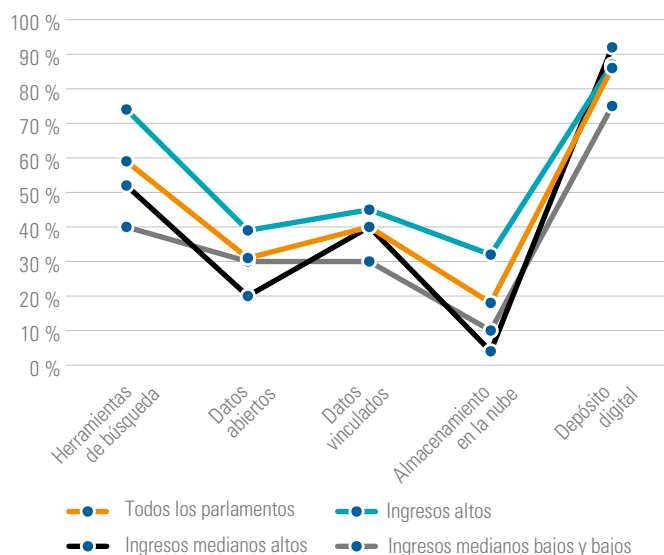
## Biblioteca y servicios de investigación

El informe de este año refleja un uso constante y consistente de las herramientas digitales por parte de las bibliotecas y los departamentos de investigación de los parlamentos, así como descensos inexplicables en algunas cifras indicadas, probablemente debido a variaciones en la muestra. Sin

embargo, los datos sí indican la importancia crítica de las TIC y el modo en que las herramientas digitales apoyan ahora a las bibliotecas parlamentarias en todo el mundo. Casi tres cuartos de los parlamentos encuestados tienen catálogos en línea a disposición de los usuarios, el 49 por ciento dispone de alguna forma de capacidad de gestión de los recursos electrónicos y el 60 por ciento de las bibliotecas parlamentarias cuenta con un archivo o depósito digital.

Las herramientas digitales son vitales para las comunicaciones, tanto interna como externamente. En 2020, las bibliotecas del 55 por ciento de los parlamentos proporcionan acceso a los parlamentarios o el personal a recursos que se encuentran en Internet, y el 69 por ciento ofrece acceso a sus propios recursos a través de una red parlamentaria. Los parlamentarios disponen de un sitio web específico de la biblioteca (o sitio secundario) en el 44 por ciento de los parlamentos, y las bibliotecas pueden recibir peticiones electrónicas por parte de los parlamentarios de información, recursos y material de investigación en el 58 por ciento de los parlamentos (y otro 29 por ciento está considerando esa característica). Más de la mitad de los parlamentos (el 57 por ciento) no ofrece a los parlamentarios el uso de servicios de alerta por vías electrónicas, mientras que el 38 por ciento sí proporciona ese tipo de servicios y el 31 por ciento no lo hace actualmente, pero está considerando la posibilidad.

**Figura 15. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=83)**



Las bibliotecas del 31 por ciento de los parlamentos proporcionan datos abiertos, y el 40 por ciento ofrece datos vinculados para permitir un mayor análisis. El uso del almacenamiento en la nube por parte de la biblioteca (el 19 por ciento) se ha incrementado en consonancia con la cifra observada en los parlamentos en general.

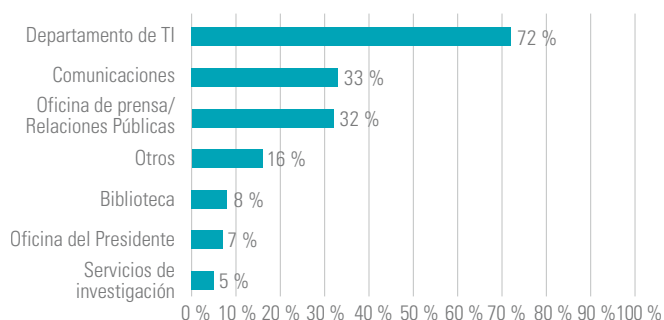
El 92 por ciento de las bibliotecas proporciona soporte de TIC por medio de los departamentos de TIC del parlamento (el único soporte en el 36 por ciento de las bibliotecas). Un cuarto de las bibliotecas (el 25 por ciento) proporciona algún nivel de soporte de TIC interno en las áreas de biblioteca y servicios de investigación, mientras que el 28 por ciento utiliza a contratistas externos para dar soporte y mantener sus sistemas.

La apertura y transparencia parlamentarias han sido prioridades importantes que han aumentado significativamente durante los últimos diez años, en comparación con anteriores informes. En 2020, se publican investigaciones internas en el 67 por ciento de los parlamentos, lo que refleja un cambio del soporte interno a las funciones de las bibliotecas parlamentarias de cara al público. El correo electrónico ya es una herramienta generalizada para las comunicaciones externas, dado que el 96 por ciento de las bibliotecas lo utiliza en 2020; por otro lado, el 38 por ciento elabora boletines informativos por correo electrónico que pone a disposición de personas y organizaciones externas mediante suscripción. En los últimos informes se han apreciado pocos cambios en el uso de los medios sociales por parte de la biblioteca (el 24 por ciento en 2020, el 26 por ciento en 2016 y el 27 por ciento en 2018), mientras que la mensajería instantánea (como WhatsApp, Viber o Telegram) se ha convertido en el segundo medio de comunicación más empleado. En este sentido, el 8 por ciento de las bibliotecas utilizaba ese tipo de aplicaciones en 2016, una cifra que se incrementó hasta el 13 por ciento en 2018 y hasta el 26 por ciento en 2020.

## Parlamentos en línea

Los sitios web siguen ocupando un lugar esencial en la arquitectura de información, educación, divulgación y participación parlamentarias; son medios para facilitar información parlamentaria significativa y oportuna, por un lado, y puntos de contacto para favorecer la participación ciudadana, por otro. Todos los parlamentos están presentes hoy en día en la web, algo que pone de manifiesto la importancia de este medio. Los sitios web parlamentarios llevan funcionando algún tiempo, y han ido evolucionando en función de las necesidades cambiantes de los parlamentos y las partes interesadas, y de las mejoras experimentadas por las tecnologías subyacentes. En 2020, como reflejo de su importancia, el 62 por ciento de los parlamentos asigna algún nivel de responsabilidad de estos sitios web a sus secretarios generales. Los sitios web parlamentarios cada vez están más institucionalizados, y normalmente un oficial principal de sistemas de información (o equivalente) define la estrategia del sitio web, a menudo en cooperación con el director de comunicaciones. La responsabilidad de las operaciones diarias del sitio web recae en varios departamentos diferentes, con el departamento de TI en primer lugar, seguido de comunicaciones y la oficina de prensa o el departamento de Relaciones Públicas.

**Figura 16. Responsabilidad del sitio web (n=111)**



Se ha producido una notable tendencia ascendente en los parlamentos con políticas en vigor relativas a la administración de sitios web. En 2020, se declara que el contenido web era específico para móviles en el 63 por ciento de los parlamentos,

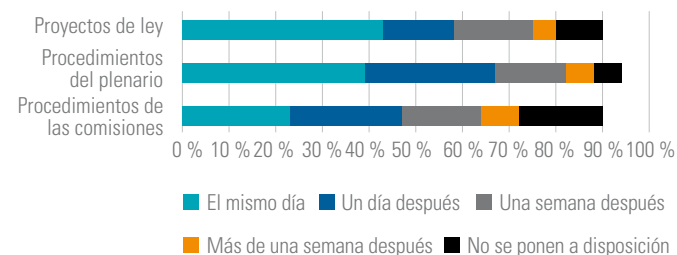
y que está totalmente optimizado para los dispositivos móviles en el 73 por ciento de ellos.

La producción de contenidos tiende a delegarse en los departamentos que crean los contenidos, en lugar de gestionarse de forma centralizada. Los parlamentos coinciden en el fondo de ese contenido: para el 98 por ciento, su objeto en 2020 es informar y educar al público acerca de la historia, el papel, las funciones y la composición del parlamento. En el 79 por ciento, los sitios web incluyen explicaciones del proceso legislativo y del funcionamiento de los parlamentos. En el 50 por ciento, explican los procesos presupuestario y de financiación de la institución, y, en el 95 por ciento, publican un calendario del trabajo diario en el parlamento. Alrededor de tres cuartos (el 76 por ciento) proporcionan grabaciones de audio o video de las sesiones plenarias y el 44 por ciento hace lo mismo con las reuniones de las comisiones.

La mayoría de la información, los documentos y los datos parlamentarios tiende a publicarse en el sentido tradicional, esto es, para su lectura, en vez de como datos abiertos que se puedan reutilizar. La publicación de las decisiones, los discursos, los debates y los registros de votaciones del pleno, así como la actividad de los parlamentarios en el mismo, ha aumentado significativamente en 2020 con respecto a lo reflejado en informes anteriores. El 22 por ciento de los parlamentos que respondieron publica datos sobre las decisiones y las votaciones del pleno, bien como datos abiertos o bien como hojas de cálculo en formato descargable. Por otro lado, la publicación de los datos de las comisiones ha disminuido en 2020.

El 91 por ciento de los parlamentos proporciona la agenda del plenario en línea con antelación a las sesiones y el 26 por ciento hace lo mismo al menos una semana antes. Los proyectos de ley y los procedimientos del plenario se publican en línea el mismo día de la actuación en el 58 por ciento y el 67 por ciento de los parlamentos, respectivamente, y esta última cifra ha permanecido constante desde 2016, cuando se situó en el 68 por ciento. Solo el 6 por ciento no los publica. Sin embargo, en el caso de las reuniones de las comisiones, solo el 47 por ciento de los parlamentos publica los procedimientos dentro del plazo de un día después de la actuación, y el 18 por ciento no los publica en absoluto (aunque esta última cifra ha ido disminuyendo). Para hacer más accesible la información publicada, el 98 por ciento de los parlamentos ofrece un sistema de búsqueda y el 31 por ciento, un servicio de alerta en línea.

**Figura 17. Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=109)**



Para mejorar la accesibilidad de todos los usuarios, el 83 por ciento de los parlamentos lleva a cabo un análisis de las necesidades de los usuarios en 2020, lo que supone un leve aumento. El 57 por ciento realiza pruebas de usuarios y aplica métodos de usabilidad. En esto se incluye el uso por parte de

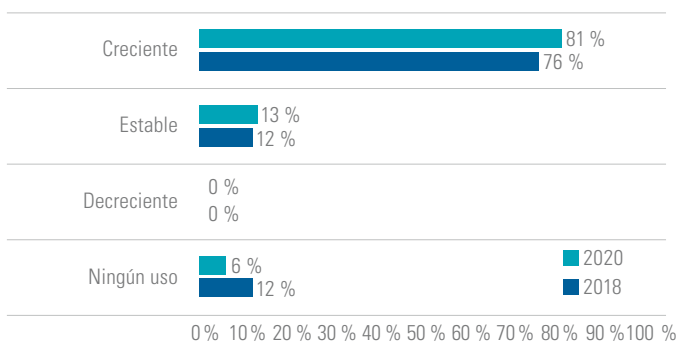
los parlamentos de estándares del sector público en el plano nacional, estándares W3C (o similar) o las directrices para sitios web de la UIP (a las que hace referencia la mitad de los parlamentos).

La encuesta de 2020 indica un aumento significativo en el número de parlamentos que declaran los proyectos de participación cívica como un área de mejora importante, hasta el 21 por ciento, es decir, un incremento con respecto a solo el 6 por ciento de 2018. Las mejoras en los datos abiertos siguen siendo importantes para el 20 por ciento de los parlamentos, aunque la relevancia asignada a las mejoras en los medios sociales ha disminuido constantemente desde 2016, quizá debido a su incorporación previa. De cara al futuro, las mejoras previstas para los sitios web parlamentarios durante los próximos dos años corresponden en su mayor parte a las tres mismas áreas que en años anteriores: diseño/usabilidad, contenido y técnicas.

## Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento

Se ha mantenido el crecimiento que se había observado anteriormente en el uso de herramientas digitales para la comunicación con la ciudadanía, ya que un 81 por ciento de los parlamentos ha indicado incrementos en ese sentido en 2020. El 76 por ciento de los parlamentos señala que todos los parlamentarios, o la mayoría, usan el correo electrónico, el 43 por ciento, declara tener un sitio web y el 56 por ciento emplear los medios sociales para comunicarse con la ciudadanía. El uso de la mensajería instantánea a tal fin por parte de los parlamentarios ha seguido aumentando, y ha pasado del 14 por ciento en 2016 al 39 por ciento en 2020. El empleo de la mensajería instantánea por parte de los propios parlamentos también se ha incrementado, ya que el 34 por ciento de las instituciones que respondieron indica que la usa. El 76 por ciento de los parlamentos emplea los medios sociales pese a las continuas barreras al uso eficaz de ese canal, que consisten con más notoriedad en la falta de conocimientos y capacitación de los parlamentarios y en el exceso de información. El 35 por ciento de los parlamentos que respondieron indica dificultades relativas a la confianza y la seguridad.

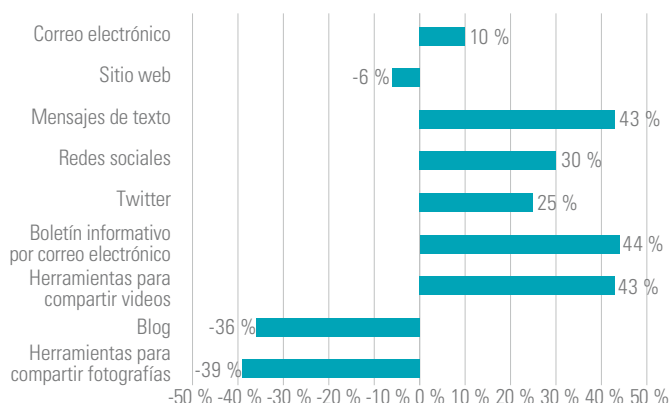
**Figura 18. Uso parlamentario de las herramientas digitales para la comunicación con la ciudadanía (n=107)**



En este informe se indica un aumento estable del uso de la comunicación digital por parte de las comisiones: el 82 por ciento de los parlamentos declara que la emplea en 2020, lo que representa un incremento con respecto al 75 por ciento de 2018 y al 67 por ciento de 2016. El 45 por ciento señala que las comisiones usan los medios sociales. Aunque el empleo de los medios sociales y las aplicaciones para teléfonos inteligentes ha aumentado (hasta el 30 por ciento en el último caso), la asimilación de herramientas más interactivas y deliberativas ha sido lenta, ya que el 23 por ciento de los parlamentos indica el uso de sistemas de peticiones electrónicas.

Los dos objetivos principales que se señalan en relación con el uso de ese tipo de herramientas son informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta, y lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político, según declaran el 70 por ciento y el 69 por ciento de los parlamentos, respectivamente. Entre los objetivos peor calificados figuran explicar mejor las actividades del parlamento y su funcionamiento (importante para el 64 por ciento). El 50 por ciento indica que usa herramientas digitales para comunicarse con la población joven.

**Figura 19. Cambio en el uso de las herramientas digitales entre los parlamentarios de 2018 a 2020 (n=109)**



Un hilo conductor de la serie ha sido la labor realizada por los parlamentos y sus oficinas de gestión de proyectos para que los datos sean comprensibles y útiles para los ciudadanos. En 2018, el 53 por ciento de los parlamentos que respondieron trabajaba de forma directa o apoyaba informalmente la labor de sus oficinas de gestión de proyectos, en comparación con el 63 por ciento de 2020, lo que refleja en gran medida un aumento de las relaciones informales. En general, entre las enseñanzas más importantes extraídas a partir del uso parlamentario de las herramientas digitales para interactuar con los ciudadanos figuran la necesidad de una planificación y dotación de recursos adecuadas, la importancia de usar un lenguaje apropiado para el público y una gestión proactiva de las conversaciones en línea, para evitar una dominación o subversión indebidas.

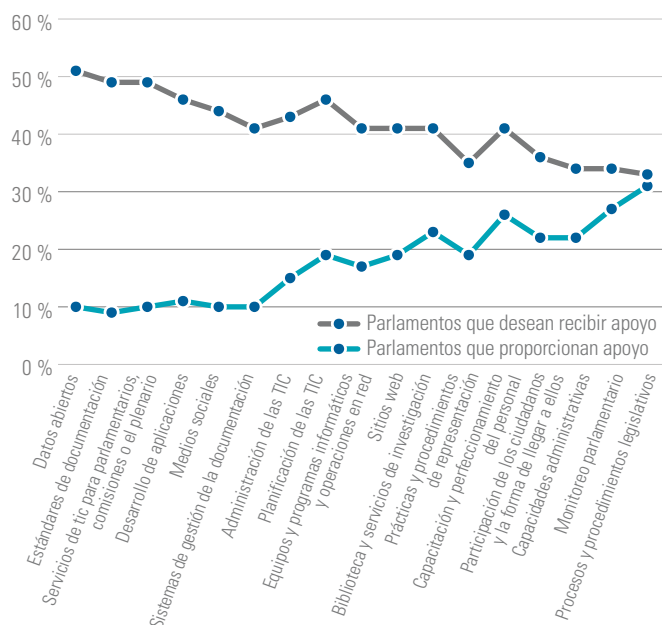
## Cooperación interparlamentaria

Los informes anteriores de esta serie señalaron un aumento del apoyo interparlamentario a las tecnologías emergentes como, por ejemplo, los datos abiertos, los medios sociales y la web. Por otro lado, los datos de 2020 sugieren un regreso al apoyo de funciones parlamentarias y de TIC más tradicionales, esto es, procedimientos legislativos, supervisión y capacitación del personal. En combinación con otros hallazgos de este informe, este cambio apunta a una mayor aceptación y uso de estas nuevas tecnologías como algo habitual en los parlamentos. Aunque está justificado tener una cierta cautela. Pese a la drástica aceleración de la colaboración interparlamentaria en algunos ámbitos, el inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020 la ha interrumpido en otras facetas, lo que ha alterado radicalmente las prioridades estratégicas.

En general, la colaboración se ha mantenido fuerte, dado que los parlamentos han trabajado para crear alianzas mundiales, regionales y temáticas a fin de compartir ideas y buenas prácticas: el 79 por ciento ha indicado pertenecer al menos a una red de ese tipo. Los parlamentos que respondieron consideran que el nuevo Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP) de la UIP fue un catalizador positivo para la colaboración interparlamentaria durante la pandemia (como se aborda con más detalle en la sección especial sobre las lecciones de la pandemia de COVID-19).

Los desafíos señalados en los informes anteriores perduran, ya que la demanda de apoyo al uso de las nuevas aplicaciones digitales continúa superando a la oferta de ayuda disponible. Por este motivo, el CIP, además del apoyo de las organizaciones asociadas —la UIP, INTER PARES, el NDI, el PDNU y los demás organismos mencionados en este informe— se tornan especialmente cruciales para seguir creando capacidad y reforzando redes.

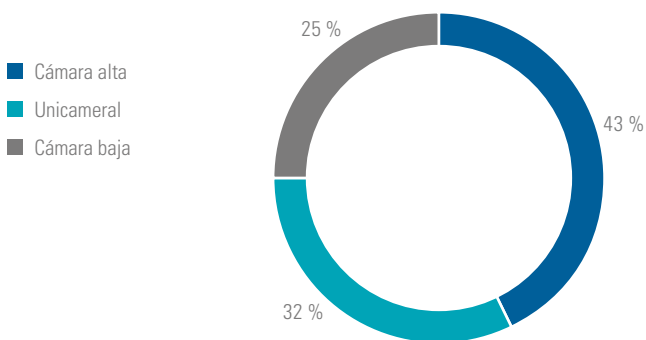
**Figura 20. Apoyo interparlamentario: la brecha entre la demanda y la oferta (n=80)**



# Evaluación detallada de las tecnologías y prácticas parlamentarias

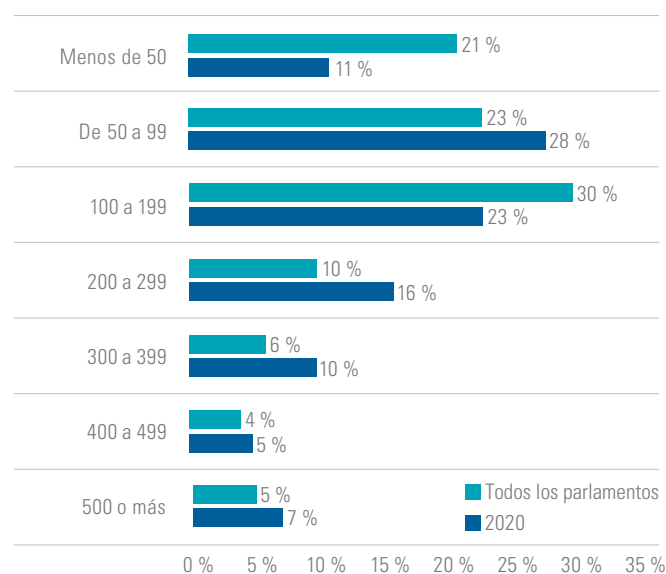
En esta sección se presentan los hallazgos detallados de la encuesta a los parlamentos, resumidos anteriormente, que completaron una gran variedad de parlamentos de todo el mundo. Tal como se muestra en la figura 21, el 43 por ciento de los 116 parlamentos que respondieron es unicameral (una única cámara), en comparación con el 60 por ciento de los parlamentos de todo el mundo.<sup>2</sup> El resto de las respuestas procede de parlamentos bicamerales, de las cuales el 32 por ciento proviene de cámaras bajas y el 25 por ciento de cámaras altas. Cuando los parlamentos bicamerales facilitaban respuestas conjuntas procedentes de ambas cámaras (p. ej., porque comparten la gestión y los servicios), se separaban en dos entradas, una por cada cámara.

**Figura 21. Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=116)**



La muestra toma en cuenta el tamaño de cada cámara y refleja a grandes rasgos al parlamento típico. Sin embargo, hay una ligera subrepresentación de los parlamentos más pequeños (menos de 50 parlamentarios) y una sobrerrepresentación de los parlamentos medianos y grandes (200 o más parlamentarios), tal como se muestra en la figura 22.

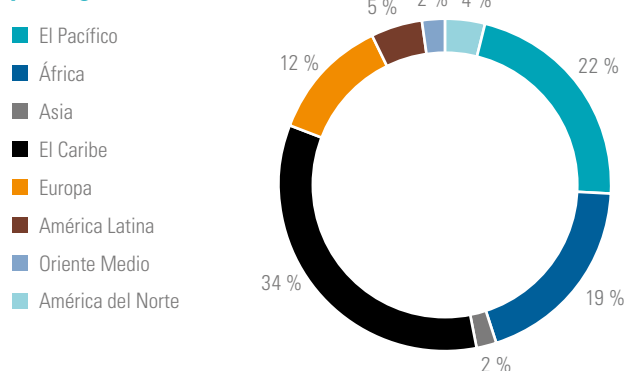
**Figura 22. Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=116)**



<sup>2</sup> Véase [data.ipu.org/fr](http://data.ipu.org/fr).

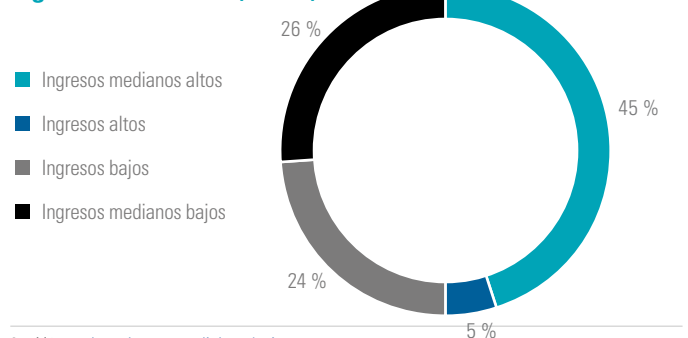
En lo que respecta a la región geográfica, tal como se muestra en la figura 23, más de un tercio de los parlamentos que respondieron es europeo (el 39 por ciento), el 22 por ciento, africano (un aumento del 3 por ciento en comparación con 2018) y el 12 por ciento, de América Latina. La representación del Caribe sigue siendo baja y se sitúa en el 2 por ciento, algo menos que el 3 por ciento registrado en 2016 y 2018. Los parlamentos que respondieron de la región del Pacífico representan el 4 por ciento, lo que supone un descenso con respecto al 6 por ciento en 2018, aunque sigue siendo un porcentaje mayor que el registrado en 2016 (el 2 por ciento).

**Figura 23. Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=116)**



Los parlamentos que participaron abarcan todo el espectro de niveles de ingresos nacionales definidos por el Banco Mundial.<sup>3</sup> Tal como se muestra en la figura 24, el 45 por ciento de los parlamentos que respondieron pertenece a países de ingresos altos (lo que supone un incremento con respecto al 44 por ciento de la última encuesta y el 42 por ciento registrado en 2016). Esa cifra contrasta con solo el 32 por ciento según la clasificación del Banco Mundial. Pese a que la representación de los países de ingresos medianos (el 50 por ciento de los parlamentos que respondieron) era cercana al promedio del Banco Mundial, los países de ingresos bajos se encontraban significativamente subrepresentados (el 5 por ciento, en comparación con el 11 por ciento en la muestra de 2018). No hay una explicación evidente para esta circunstancia aparte de las limitaciones que ha provocado la pandemia en esos parlamentos. Por tanto, los hallazgos de la encuesta podrían estar ligeramente sesgados hacia los parlamentos de países de ingresos altos.

**Figura 24. Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos nacionales (n=114)**



<sup>3</sup> Véase: [datos.bancomundial.org/pais](http://datos.bancomundial.org/pais).

## Supervisión y administración de las TIC

Actualmente, las TIC se consideran algo habitual en los parlamentos. Desde su inicio en 2008, esta serie ha realizado un seguimiento de la forma en que la tecnología ha ido cobrando una importancia cada vez más fundamental para las operaciones de los parlamentos. En esta sexta edición del informe, existen pruebas contundentes de que las TIC están cada vez más integradas en las funciones esenciales de un parlamento, entre ellas las de gestión del flujo de trabajo legislativo y participación ciudadana, lo que indica que los parlamentos no podrían funcionar tal como lo hacen hoy en día sin las herramientas digitales. Como se aborda en otra sección de este informe, la pandemia de COVID-19 parece haber consolidado este papel fundamental. Algunos de los aspectos importantes que considerar son las fuentes de financiación del presupuesto para las TIC y la asignación de responsabilidades en la definición y la ejecución de la visión y la estrategia sobre las TIC de un parlamento.

Con respecto a los objetivos estratégicos, tal como se muestra en la tabla 5, el 85 por ciento de los parlamentos encuestados en 2020 involucra a su personal superior de TIC, ya sea el oficial principal de sistemas de información o el director de TIC, en la definición de los objetivos del parlamento, en comparación con el 84 por ciento en 2016 y 2018. El 56 por ciento de los parlamentos involucra a otro personal directivo superior de TIC. La consideración tradicional de los objetivos de TIC como un aspecto técnico, que requieren autorizaciones por parte del personal directivo superior, ha sido persistente, como se refleja en los informes de 2016 y 2018, e incluso con más notoriedad en el de 2020, donde la cifra de parlamentos que exigen la aprobación de su Secretario General de los objetivos en materia de TIC ha ascendido hasta el 83 por ciento (en comparación con el 75 por ciento en 2018). Un cuarto de los parlamentos encuestados involucra a un grupo o comisión especial, que a veces incluye a un comité de administración parlamentaria, en el establecimiento y la aprobación de esos objetivos. Pese a que solo el 6 por ciento de los parlamentos hace participe a su Presidente en la definición de los objetivos, se exige su aprobación en el 35 por ciento de los parlamentos, y el Presidente tiene una función de supervisión y monitoreo en un cuarto de los parlamentos.

**Tabla 5. Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=112)**

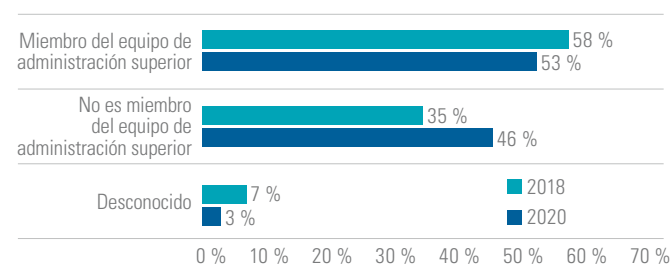
	Desarrolla los objetivos y planes	Aprueba los objetivos	Participa en la supervisión
Presidente del Parlamento o Cámara	6 %	35 %	25 %
Comisión parlamentaria	3 %	19 %	23 %
Parlamentarios	3 %	10 %	21 %
Secretario General	18 %	83 %	51 %
Oficial principal de sistemas de información o director de TIC	85 %	39 %	48 %

Personal directivo superior de TIC	56 %	17 %	29 %
Grupo o comisión especial	24 %	23 %	29 %
Expertos internos en TIC	50 %	4 %	21 %
Personal de investigación o biblioteca	17 %	3 %	15 %
Contratistas (externos)	23 %	3 %	12 %
Público en general	3 %	0 %	12 %
Otros	1 %	1 %	0 %

Sigue siendo poco habitual que el público participe en este proceso. El 3 por ciento de los parlamentos declara alguna función del público en el desarrollo de sus estrategias de TIC (un incremento con respecto al 1 por ciento en 2016 y al 2 por ciento en 2018). El mayor incremento se ha producido en el porcentaje de parlamentos que confirman la participación del público en la estrategia de TIC (el 12 por ciento), lo que supone un incremento del 100 por ciento desde 2018.

En esta serie, ha sido una constante que la importancia de los miembros del personal superior de TIC no siempre se ve reflejada en su rango en la estructura de dirección del parlamento. Como se muestra en la figura 25, el personal superior de TIC forma parte del equipo directivo superior en el 53 por ciento de los parlamentos, lo cual supone un descenso con respecto al 58 por ciento en 2018.

**Figura 25. Papel estratégico de los miembros del personal superior de TIC (n=112)**



En el caso de los parlamentos bicamerales, la tendencia es hacia una sola unidad de TIC. Esto se da en el 45 por ciento de los parlamentos; el 26 por ciento de los parlamentos bicamerales tiene funciones de TIC independientes para cada cámara, que colaboran en cierta medida en proyectos y tareas. Solo el 29 por ciento de las cámaras mantiene operaciones de TIC por separado.

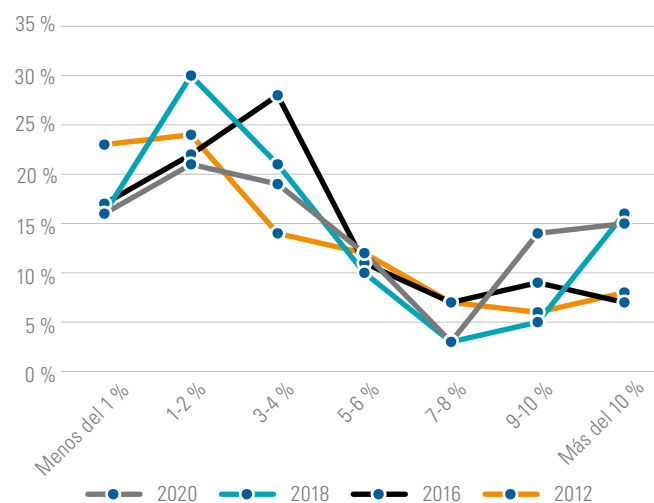
La mayor parte del gasto relativo a las TIC (en el 82 por ciento de los parlamentos) está financiado con el presupuesto del propio parlamento (en comparación con el 84 por ciento de 2018). Sin embargo, solo el 65 por ciento de los parlamentos financia sus presupuestos de TIC completamente por sus medios; el 25 por ciento también recibe al menos parte de financiación para las TIC del gobierno, y el 21 por ciento recibe financiación de organismos donantes.

**Tabla 6. Fuentes de financiación del presupuesto para las TIC (n=116)**

	2020	2018
Solo el Parlamento	65 %	68 %
Solo el Gobierno	12 %	11 %
El Parlamento y el Gobierno	3 %	2 %
El Parlamento y organismos donantes	8 %	12 %
El Gobierno y organismos donantes	6 %	1 %
El Parlamento, el Gobierno y organismos donantes	6 %	4 %

Los datos muestran un constante aumento en el número de parlamentos que dedican el 9 por ciento o más de su presupuesto general a las TIC, ya que el 29 por ciento de los parlamentos que respondieron así lo indica en 2020 (frente al 20 por ciento en 2018 y el 14 por ciento en 2012). Por otro lado, la cifra de parlamentos que dedican un gasto inferior al 1 por ciento ha disminuido hasta el 16 por ciento (en comparación con el 23 por ciento en 2012), y en aquellos cuyo gasto asciende a un 4 por ciento o menos, hasta el 56 por ciento (en comparación con el 67 por ciento en 2018 y 2016).

**Figura 26. Porcentaje del presupuesto del parlamento destinado a las TIC (n=106)**



El control sobre el presupuesto es un aspecto fundamental del proceso de planificación estratégica de los parlamentos, ya que les confiere mayor autonomía y certidumbre, lo cual, a su vez, ayuda en la planificación a largo plazo. Esto podría terminar presentando dificultades tras la pandemia, conforme vayan apareciendo nuevas formas de trabajar. Incluso cuando los porcentajes son pequeños, el presupuesto destinado a las TIC es significativo, y en anteriores informes ha quedado clara la relación entre el uso eficaz y la buena planificación. Es importante garantizar una supervisión transparente y decidida de las TIC. La determinación de las personas involucradas y el formato que adoptarán los órganos decisorios afectarán a la forma de planificación, implementación y seguimiento de las TIC.

En términos del proceso de planificación estratégica para las TIC, el 59 por ciento de los parlamentos indica tener una visión en vigor de su dirección estratégica global, lo que supone una disminución frente al 63 por ciento en 2018 y

frente al 73 por ciento en 2016 (véase la tabla 7). El porcentaje de parlamentos que declara disponer de un plan estratégico en vigor ha disminuido ligeramente, desde el 75 por ciento en 2018 hasta el 70 por ciento en 2020. Sin embargo, estos descensos probablemente se deban a la cohorte cambiante de participantes en el estudio en lugar de a cualquier disminución real en la planificación formal. Esto quizá venga determinado por el hecho de que el 54 por ciento de los parlamentos indica tener tanto una visión como un plan estratégico (un leve incremento), mientras que muchos menos (el 9 por ciento) cuentan con una estrategia, aunque sin visión asociada (un descenso en comparación con el 15 por ciento en 2018 y con el 14 por ciento en 2016). En cuanto a la ejecución de los proyectos de TIC identificados en sus planes estratégicos, casi la mitad (el 48 por ciento) de los parlamentos utiliza un proceso o metodología oficial de gestión de proyectos (en comparación con el 42 por ciento en 2018).

**Tabla 7. Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=116)**

	2020	2018	2016
Tiene una declaración de la visión	59 %	63 %	73 %
Tiene una declaración de la visión y un plan estratégico	54 %	52 %	56 %
Tiene una declaración de la visión y pretende crear un plan estratégico	4 %	9 %	13 %
Tiene un plan estratégico sin una declaración de la visión	9 %	15 %	14 %
Tiene una declaración de la visión, un plan estratégico y un procedimiento para actualizarlos	40 %	44 %	40 %

En general, el 59 por ciento de los parlamentos dispone de un proceso para actualizar periódicamente sus planes estratégicos, lo que supone un aumento significativo con respecto al 46 por ciento que declaraba esto en 2016, aunque ligeramente inferior al 62 por ciento que lo indicaba en 2018. Sigue siendo objeto de preocupación que más de un tercio de los parlamentos que respondieron (el 36 por ciento) no disponga de una declaración de la visión sobre las TIC y que el 10 por ciento no esté considerando la idea, que el 30 por ciento no cuente con un plan estratégico y que el 5 por ciento no tenga previsto introducir uno.

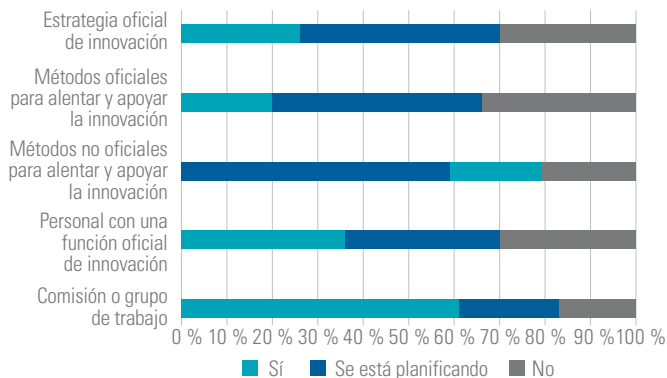
Sin embargo, estas preocupaciones deben matizarse. Incluso cuando no hay métodos oficiales en vigor, los datos indican que unas buenas prácticas de gestión de proyectos se consideran importantes. Asimismo, la pandemia de COVID-19, que se trata en otra sección del presente informe, ha puesto de relieve la importancia de las TIC para los parlamentos: el análisis de las respuestas recabadas en ese apartado sugiere claramente que los principios de buena planificación, unos planes estratégicos actualizados y sólidos canales de comunicación entre el personal parlamentario superior, los parlamentarios y el personal de TIC fueron fundamentales para facilitar una respuesta rápida y eficaz a la crisis. Además, los parlamentos han reaccionado a la pandemia con la adopción de métodos de trabajo más ágiles e iterativos. Esos cambios, aunque no minimizan la importancia de una buena planificación y gestión de proyectos, han modificado la forma en que las organizaciones diseñan, planifican y administran

sus inversiones en TIC. Sobre todo, unas prácticas sólidas de planificación y gestión aumentan la resiliencia —la capacidad de recuperarse rápidamente de los retrocesos—, algo que ha sido el distintivo de las respuestas eficaces a la pandemia.

### Gestionar la innovación en los parlamentos

El Centro para la Innovación en el Parlamento de la UIP, en respuesta al interés cada vez mayor que ha suscitado la innovación en distintos parlamentos, ha identificado y compartido buenas prácticas en este ámbito a través del uso de centros y del blog *Innovation Tracker*. En 2020, se añadió una pregunta nueva a la encuesta con el objeto de definir una referencia para esa innovación en curso. Según los hallazgos, el 59 por ciento de los parlamentos ha instaurado algún tipo de método informal para alentar y apoyar la innovación internamente. Uno de cada cinco parlamentos (el 20 por ciento) cuenta con procesos oficiales a tal fin y el 26 por ciento ha adoptado una estrategia oficial de innovación. Estos hallazgos promueven y respaldan las pruebas anecdóticas recabadas por el CIP desde el informe 2018, que incluía una sección especial sobre las prácticas innovadoras. Resulta alentador ver que el 61 por ciento de los parlamentos dispone de alguna clase de grupo o comisión de trabajo encargado de supervisar las prácticas innovadoras, y que más de un tercio (el 35 por ciento) cuenta con al menos un miembro del personal con una función oficial relacionada con la innovación.

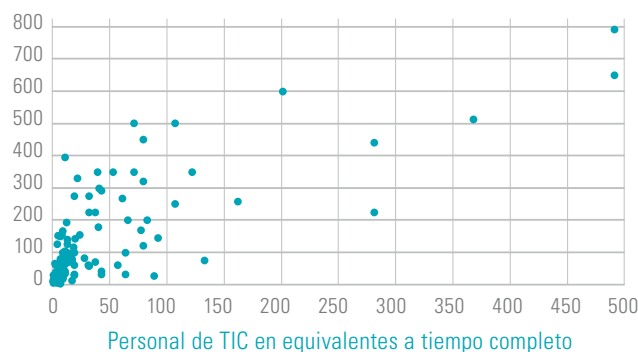
**Figura 27. Prácticas innovadoras adoptadas en los parlamentos (n=100)**



### Apoyar el acceso a las TIC y su uso dentro del parlamento

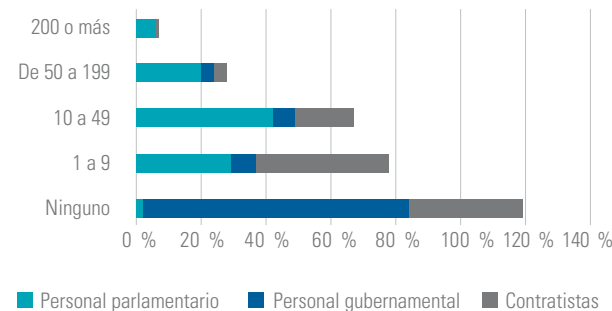
El promedio del número de miembros del personal de TIC, en equivalentes a tiempo completo, ya estén empleados directamente por el parlamento, los haya empleado el gobierno y asignado al parlamento o estén contratados como contratistas externos, es de 62. El 68 por ciento de los parlamentos tiene menos de 50 miembros del personal en equivalentes a tiempo completo destinados a funciones de TIC. La relación de personal de TIC y parlamentarios promedia alrededor de 31 trabajadores de TIC por cada 95 parlamentarios, o aproximadamente 1:3. Cinco parlamentos emplean a más de 200 personas para sus funciones de TIC (Alemania, Brasil, Canadá, el Reino Unido y los Estados Unidos de América). En el extremo opuesto del espectro, hay parlamentos que dedican únicamente a una persona en equivalentes a tiempo completo a dar apoyo a las actividades de TIC, aunque normalmente con el respaldo de contratistas o personal aportado por el gobierno.

**Figura 28. Relación de personal de TIC y parlamentarios (n=113)**



Los parlamentos se enfrentan a dificultades para contratar y retener a personal esencial. En el caso de los parlamentos más pequeños, el mercado para el personal debidamente capacitado puede ser reducido. En los más grandes, particularmente en aquellos que se encuentran en economías más desarrolladas, la demanda de la capacitación necesaria es mayor que la oferta, con lo que los parlamentos quedan excluidos del mercado por los precios. Esto significa que los contratistas externos a menudo tienen que desempeñar las funciones de TIC de los parlamentos. En este sentido, el 65 por ciento declara emplearlos. En el 18 por ciento de los parlamentos, los ministerios o los órganos del gobierno central facilitan (o transfieren) al personal de TIC.

**Figura 29. Personal y contratistas especializados en TIC (n=113)**



Tal como se muestra en la tabla 8, aparte de sus propios recursos, los parlamentos dependen mucho de los contratistas. En los últimos informes, ha quedado patente que la opción ideal o preferida sigue siendo una mayor disponibilidad del personal interno.

Según la encuesta, la única función de TIC que tiene más probabilidades de llevarse a cabo a través de personal contratado es el desarrollo de programas informáticos. Ese es el caso en el 65 por ciento de los parlamentos en 2020 (en comparación con el 63 por ciento en 2018), y solo el 60 por ciento cuenta con personal propio a tales efectos (el 61 por ciento en 2018). La diferencia fue mucho menor en 2016, cuando el 79 por ciento empleaba a contratistas frente al 53 por ciento que utilizaba a personal interno. El papel fundamental de la gestión de proyectos se ve reflejado en el alto porcentaje de parlamentos (el 93 por ciento) que destina personal interno a ese propósito, en el que solo el 20 por ciento utiliza a contratistas externos. Las cifras de 2018 fueron bastante similares (el 87 por ciento y el 16 por ciento,

respectivamente). La misma preferencia por el personal interno se repite en el análisis comercial, ya que el 86 por ciento de los parlamentos usa a personal interno y solo el 23 por ciento emplea a contratistas. Esto indica una gran preferencia por el uso de contratistas para desempeñar esas funciones. El uso de recursos externos destinados a funciones esenciales para la actividad parlamentaria en realidad conlleva un alto riesgo de pérdida de conocimientos institucionales. El nivel de confort con la subcontratación del desarrollo de programas informáticos y los servicios web —unas funciones más operacionales— ha aumentado claramente.

Hay pocas diferencias en el uso de personal interno frente a recursos externos entre los parlamentos de países de ingresos altos y los parlamentos de países de ingresos medianos bajos o bajos. En todo caso, los parlamentos de países de ingresos altos tienen más probabilidades de utilizar a contratistas externos que los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos.

**Tabla 8. Personal interno frente a contratistas externos en la actualidad para las principales funciones de las TIC (n=114)**

	En la actualidad		Preferido	
	Interno	Externo	Interno	Externo
Gestión de proyectos de TI	93 %	20 %	54 %	4 %
Gestión de requisitos y análisis comercial	86 %	23 %	55 %	9 %
Pruebas	78 %	32 %	50 %	15 %
Desarrollo de programas informáticos	60 %	65 %	39 %	33 %
Gestión de la infraestructura de TI	87 %	30 %	49 %	15 %
Servicios web	80 %	41 %	43 %	24 %
Gestión de las herramientas de medios sociales	88 %	11 %	46 %	8 %
Gestión de repositorios de datos abiertos	78 %	14 %	53 %	8 %

### Forma en que las TIC mejoran los parlamentos

En los informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores se ha identificado un mayor abanico de herramientas, servicios y plataformas de TIC empleado por los parlamentos. Las tres mejoras principales identificadas entre 2012 y 2018 tuvieron relación con la publicación y divulgación de información y documentación en beneficio de los parlamentarios, el personal y, de forma más significativa, el público en general. Se produjo un aumento evidente entre 2012 y 2016 de la importancia asignada a la publicación y el acceso abierto, lo cual refleja un mayor énfasis en la publicación oportuna de información y documentación parlamentaria, y la llegada del acceso abierto y los métodos de publicación para conseguirlo. Tal como se muestra en la tabla 9, las tres mejoras más importantes permanecen sin cambios desde 2016 (aunque el orden de las dos primeras se ha invertido en 2020); todas están relacionadas

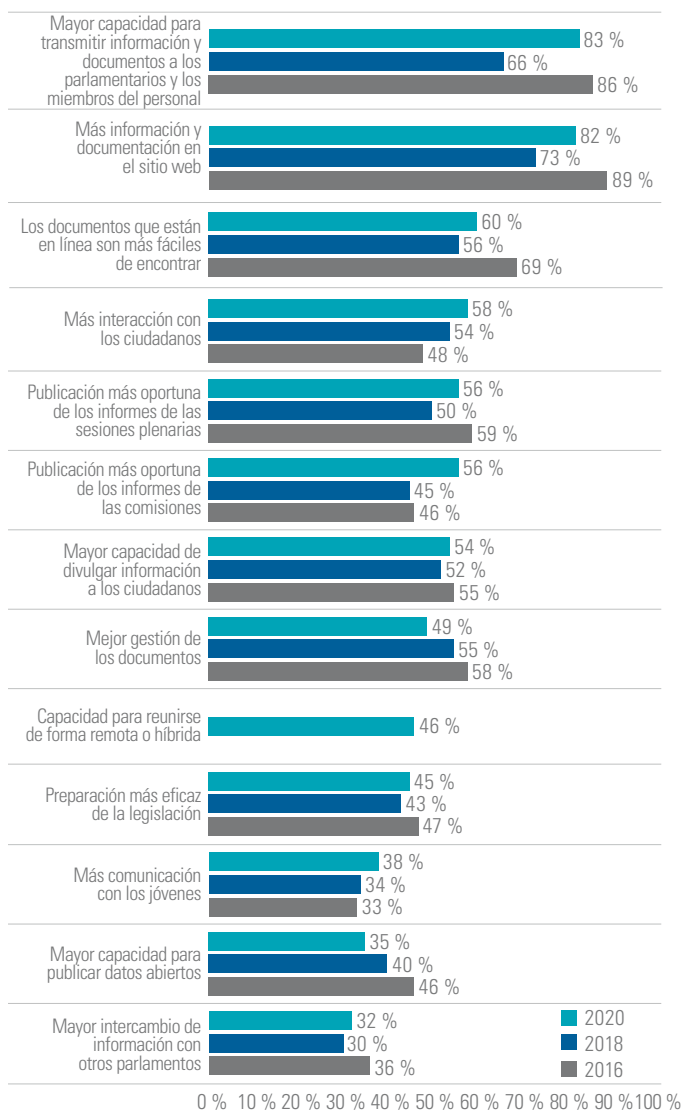
con la publicación oportuna y eficaz de la información, ya sea en el parlamento o públicamente.

**Tabla 9. Las tres mejoras principales (n=110)**

	2020	2018	2016
1	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>73%</b>	Más información y documentación en el sitio web <b>73%</b>	Más información y documentación en el sitio web <b>89%</b>
2	Más información y documentación en el sitio web <b>66%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>66%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>86%</b>
3	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>56%</b>	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>56%</b>	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>69%</b>

Como se muestra en el gráfico que figura a continuación, las prioridades señaladas durante los últimos dos años se corresponden con las indicadas en 2016. Debido a la pandemia, en la encuesta de 2020 se añadió una pregunta sobre la capacidad de celebrar sesiones virtuales o híbridas. De los parlamentos encuestados, el 46 por ciento considera que una capacidad de ese tipo es un logro importante. Aunque esta pregunta no se había formulado nunca, cuesta imaginar que antes se declarara una cifra mayor que un porcentaje bajo de un solo dígito, incluso hace tan poco, como en 2018. El alto porcentaje señalado en 2020 indica un deseo significativo de adoptar métodos de trabajo innovadores (aunque sea por necesidad).

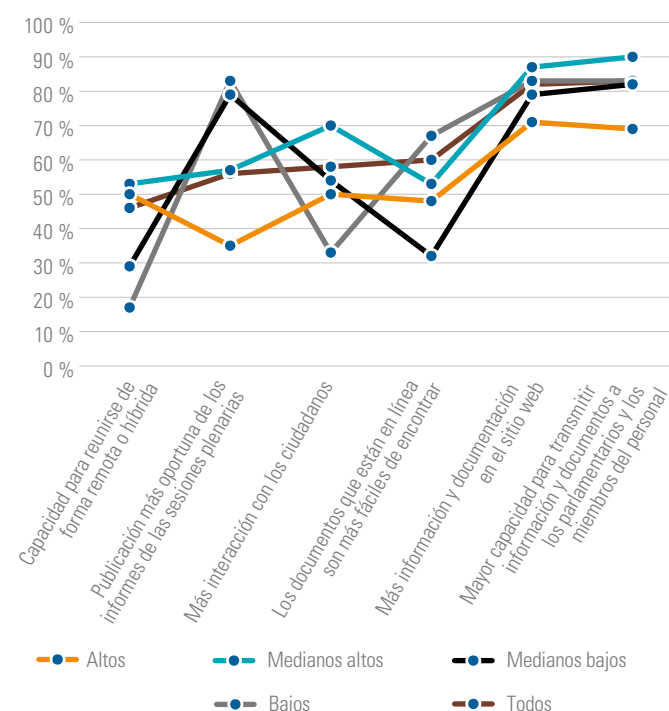
**Figura 30. Las mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=110)**



Al igual que se observó en 2018, hay variaciones destacadas según el nivel de ingresos nacionales en las percepciones de las mejoras consideradas importantes. Tal como se muestra en la figura 31, los parlamentos situados en países de ingresos bajos se inclinan más claramente a citar mejoras en los sistemas esenciales, como la gestión de los documentos. Los parlamentos de países de todos los niveles de ingresos reconocen la importancia de publicar más información en sus sitios web y aumentar su capacidad para transmitir documentos internamente. Esto indica que muchos de los parlamentos que afrontan retos en materia de recursos están poniéndose al día en estos aspectos. Desde 2018, los parlamentos de países de ingresos altos han tenido menos probabilidades de percibir la importancia de las mejoras en la publicación de los informes de las sesiones plenarias, posiblemente porque los sistemas ya están implantados y las mejoras recientes han sido progresivas, tal como indican los datos en otras secciones del presente informe.

La importancia percibida de las sesiones virtuales o híbridas es mayor en los parlamentos de países de ingresos altos y medianos altos (el 50 por ciento y el 53 por ciento, respectivamente) y menos significativa en los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos (el 29 por ciento y el 17 por ciento, respectivamente). Aunque es difícil extraer cualquier conclusión firme a partir de estos datos, se puede deducir que el costo, la financiación disponible o el acceso a las competencias necesarias son los retos que afrontan estos parlamentos. Es posible igualmente que los obstáculos sean de carácter político o cultural.

**Figura 31. Las mejoras más importantes durante los dos últimos años, por nivel de ingresos (n=110)<sup>4</sup>**



También se pidió a los parlamentos que identificaran las mejoras más importantes previstas para los dos próximos años. Tal como se muestra en la tabla 10, las prioridades indicadas han cambiado poco desde 2018. Como excepción, el 63 por ciento de los parlamentos (lo que supone un aumento respecto del 51 por ciento en 2018) considera que la mejora más importante prevista para los próximos dos años es una preparación más eficaz de la legislación. Otra es la publicación más oportuna de los informes de las sesiones plenarias, indicada por el 42 por ciento de los parlamentos (un aumento con respecto al 34 por ciento). La capacidad para reunirse en sesiones virtuales o híbridas se considera la tercera mejora más importante prevista, y así lo declara el 64 por ciento de los parlamentos.

4 Se han suprimido algunas categorías de este gráfico para facilitar su lectura.

**Tabla 10. Las mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=107)**

	2020	2018
Mayor capacidad para publicar datos abiertos	69 %	70 %
Mejor gestión de los documentos	64 %	61 %
Capacidad parlamentaria para reunirse de forma remota o híbrida mediante el uso de herramientas digitales	64 %	-
Preparación más eficaz de la legislación	63 %	51 %
Mayor intercambio de información con otros parlamentos	57 %	56 %
Mayor capacidad de divulgar información a los ciudadanos	55 %	61 %
Más comunicación con los jóvenes	55 %	54 %
Más interacción con los ciudadanos	53 %	60 %
Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar	50 %	56 %
Publicación más oportuna de los informes de las sesiones plenarias	42 %	34 %
Más información y documentación en el sitio web	41 %	43 %
Publicación más oportuna de los informes de las comisiones	39 %	43 %
Mayor capacidad para transmitir información y documentos a los parlamentarios y los miembros del personal	37 %	43 %

En la figura 32, se comparan las mejoras más importantes previstas en 2018, que están en marcha, con las que en 2020 se consideran los logros más relevantes de los dos últimos años. En general, salvo algunos valores atípicos (donde las expectativas superan a la realidad o viceversa), las mejoras previstas se aproximan razonablemente a las mejoras introducidas. Donde más difieren las prioridades y los resultados es en las actualizaciones de los sistemas esenciales.

**Figura 32. Mejoras previstas frente a las mejoras introducidas (n=110)<sup>5</sup>**



Si se examinan las mejoras más relevantes previstas por los parlamentos, que están en marcha, las tres principales en 2016 y 2018 tienen relación con los medios sociales (el 67 por ciento en 2018), la captura de audio o video de los procedimientos (el 65 por ciento) y los sistemas para subir información y documentos a los sitios web (el 64 por ciento). Tal como se muestra en la tabla 11, esos aspectos siguen siendo los tres principales en 2020. A la encuesta de 2020 se añadieron dos categorías nuevas: infraestructura como servicio (IaaS) y software como servicio (SaaS), servicios de computación en la nube que los parlamentos usan cada vez más. Durante los dos últimos años, la IaaS se introdujo en el 21 por ciento de los parlamentos, y otro 39 por ciento esperaba hacerlo en los dos próximos años. Lo mismo ocurre en el caso del SaaS: desde 2018, se ha introducido en el 25 por ciento de los parlamentos, y ahora el 38 por ciento prevé estar usándolo en 2022. El uso cada vez mayor de los sistemas basados en la nube plantea cuestiones fundamentales para los parlamentos acerca de la propiedad de los datos (incluidas las jurisdicciones donde se almacenan los datos y las repercusiones jurídicas conexas) y la privacidad, así como los aspectos evidentes en torno a la fiabilidad, seguridad e integridad de los datos.

La inteligencia artificial (IA) ha sido una cuestión de actualidad tanto para los parlamentos en concreto como para el mundo en general. La Cámara de Diputados del Brasil ha estado trabajando en un proyecto de IA para la redacción de leyes, aspectos de participación ciudadana y la búsqueda de información para los

<sup>5</sup> Se han suprimido algunas categorías de este gráfico para facilitar su lectura.

visitantes de los sitios web. Los parlamentos de Austria, Estonia y los Estados Unidos también han desarrollado aplicaciones relacionadas con la IA. El uso de capacidades basadas en la IA en los sistemas parlamentarios es limitado en 2020. Hasta ahora, solo el 10 por ciento de los parlamentos han adoptado tecnologías de IA (el 6 por ciento en sistemas relativos a la redacción de leyes). La IA es la característica prevista de forma generalizada para los dos próximos años (el 45 por ciento de los parlamentos así lo consideran), lo que apoya la aseveración de que está cobrando mayor relevancia entre los parlamentos. Aunque podría tener una amplia variedad de aplicaciones, el uso de la IA no es totalmente neutral. La adopción de sistemas de aprendizaje automático plantea cuestiones que los parlamentos deben considerar, en particular con respecto a la transparencia y la gobernanza de los algoritmos.

**Tabla 11. Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas (n=114)**

	Introducidas durante los dos últimos años	Que se introducirán en los dos próximos años
Captura de audio y video de los procedimientos	68 %	10 %
Medios sociales, como Facebook y Twitter	64 %	8 %
Sistemas para subir información y documentos a los sitios web	58 %	24 %
Transmisión web	54 %	19 %
Transmisión por televisión de las sesiones plenarias	48 %	14 %
Programas informáticos de código abierto	46 %	26 %
Dispositivos de comunicación móvil	46 %	25 %
Aplicaciones de comunicación móvil para los parlamentarios	45 %	32 %
Depósito de documentos	42 %	34 %
Sistemas para asegurar la conservación de documentos en formato digital	40 %	39 %
Sistemas para crear y editar documentos	39 %	32 %
Sistemas para gestionar los correos electrónicos enviados por los ciudadanos	35 %	29 %
Estándares abiertos, como XML	33 %	39 %
Software como servicio (SaaS)	25 %	38 %
Aplicaciones de comunicación móvil para los ciudadanos	24 %	35 %
Programas informáticos de dictado (de voz a texto)	23 %	39 %
Infraestructura como servicio (IaaS)	21 %	39 %
Funcionalidades de inteligencia artificial (IA)	10 %	45 %
Aplicaciones desarrolladas conjuntamente con los ciudadanos	8 %	38 %

## Resumen

Las barreras estratégicas a un uso más efectivo de las TIC en los parlamentos se han descrito debidamente en informes anteriores. Entre ellas, figuran la financiación insuficiente y la falta de capacidad del personal. En 2020, la financiación continúa siendo motivo de preocupación en los parlamentos, independientemente del nivel de ingresos, que se enfrentan a desafíos estratégicos y sistémicos persistentes en relación con la implementación y la utilización de las TIC. En 2018, la mayoría de los parlamentos tenían previstas mejoras en numerosos aspectos, desde la divulgación de información y la gestión de documentos hasta la publicación de datos abiertos y la comunicación con los jóvenes. Dos años más tarde, unos cuantos solamente han declarado avances al respecto. Resulta más alentador, en cambio, que los parlamentos afirmen haber experimentado mayor progreso del esperado en la transmisión de información internamente y en la interacción con los ciudadanos.

En lo que respecta a la contratación y la retención de personal clave, los parlamentos se enfrentan a retos de larga data. Pese a una preferencia demostrable por el personal interno, el 65 por ciento de los parlamentos declara que utiliza a contratistas externos, y el 18 por ciento, que emplea a personal facilitado o transferido desde el gobierno central. El promedio del número de miembros del personal, en equivalentes a tiempo completo, dedicado a las TIC es de 62, con lo que la relación de miembros de personal de TIC y parlamentarios se sitúa aproximadamente en 1:3.

El 82 por ciento de los parlamentos define su propio presupuesto de TIC, aunque solo el 65 por ciento lo financia completamente por sus medios: el 25 por ciento recibe financiación para las TIC del gobierno y el 21 por ciento, de organismos donantes. Se ha producido un aumento constante en el porcentaje de gasto del presupuesto general en TIC. Menos parlamentos han declarado un gasto del 4 por ciento o inferior, y cada vez más gastan un 9 por ciento como mínimo. En 2020, solo el 16 por ciento indica un gasto inferior al 1 por ciento relacionado con las TIC, lo que supone una disminución en comparación con el 23 por ciento registrado en 2012.

Pese a las mejoras observadas en la planificación estratégica en comparación con años anteriores, el progreso sigue siendo lento, y un tercio de los parlamentos que respondieron aún carece de una declaración de la visión y el 30 por ciento no dispone de ningún plan estratégico en materia de TIC. Lo más preocupante es que el 5 por ciento ni siquiera se plantea el uso de este tipo de herramientas. Este problema ha acaparado más atención debido a la pandemia de COVID-19. En particular, se ha demostrado la importancia de los principios de buena planificación, estrategias actualizadas y sólidos canales de comunicación entre el personal parlamentario superior, los parlamentarios y el personal de TIC, como factores importantes a la hora de desarrollar la resiliencia. Aunque los acontecimientos excepcionales, como es el caso de una pandemia, pueden interrumpir la planificación oficial, las organizaciones con procesos consolidados tienden a ser más conscientes de su situación, capaces de responder al cambio y resilientes.

Este primer examen de las prácticas innovadoras en los parlamentos indica que la impresionante cifra del 59 por ciento de los parlamentos encuestados ha adoptado métodos

no oficiales, y el 20 por ciento, procesos oficiales, para alentar y apoyar la innovación. Algo más de un cuarto de los parlamentos (el 26 por ciento) ha puesto en práctica una estrategia oficial de innovación, y más de un tercio (el 35 por ciento) ha destinado al menos a un miembro del personal a una función oficial de innovación.

Las mejoras más relevantes observadas durante los dos últimos años, como también se determinó en las anteriores encuestas, se han producido en los aspectos de la publicación (externa) y la transmisión (interna) de documentos e información. Casi la mitad de los parlamentos menciona la importancia de las soluciones virtuales o híbridas introducidas durante la pandemia, y casi dos tercios (el 64 por ciento) consideran que esas soluciones seguirán siendo relevantes durante los dos próximos años. Sin embargo, la tendencia está sesgada hacia los parlamentos de países de ingresos altos. Los parlamentos de países de ingresos altos y medianos altos (el 50 por ciento y el 53 por ciento, respectivamente) tienen muchas más probabilidades de apreciar la importancia de las soluciones nuevas que los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos (el 29 por ciento y el 17 por ciento, respectivamente).

Los parlamentos de países de ingresos bajos tienden claramente a mencionar cuestiones esenciales del sistema, por ejemplo, la gestión de documentos, como el área de mejora más importante. Los parlamentos de países de todos los niveles de ingresos experimentan aumentos significativos en la cantidad de información facilitada en sus sitios web y en su capacidad para transmitir documentos internamente. Esto indica que muchos de los parlamentos que afrontan retos en materia de recursos están poniéndose al día en estos aspectos.

Los ámbitos en los que se tienen previstas mejoras en los dos próximos años son los de medios sociales, captura de audio y video de los procedimientos y sistemas para subir información y documentos a los sitios web. Se percibe que el uso de tecnologías emergentes, como la infraestructura como servicio (IaaS) y el software como servicio (SaaS), crecerá significativamente durante los dos próximos años. Relativamente pocos parlamentos (el 10 por ciento) han adoptado la inteligencia artificial (IA), pero esta es la característica a la que más a menudo (el 45 por ciento de los parlamentos) se asocian probabilidades de desarrollo o implantación durante los dos próximos años. El uso cada vez mayor de infraestructuras remotas y sistemas y almacenamiento basados en la nube, junto con el aumento de la IA, plantean cuestiones importantes que los parlamentos tendrán que abordar con respecto a la seguridad, gobernanza y protección de datos.

## Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación

En la sección anterior se han examinado las estrategias de utilización de las TIC en los parlamentos, las fuentes de financiación y las tendencias tecnológicas en general. En esta sección se estudian a fondo aspectos más detallados de la forma en que los parlamentos proporcionan y gestionan sus capacidades de TIC y los sistemas, la infraestructura y los servicios necesarios para apoyar su uso en la institución como,

por ejemplo, la asistencia a los usuarios y la planificación y gestión de proyectos.

El 8 por ciento de los parlamentos que respondieron a la encuesta indica la falta de un suministro fiable de energía eléctrica, un aspecto fundamental para el uso eficaz y fiable de las TIC. Esta cifra es ligeramente superior a la de 2018 (el 6 por ciento), aunque la tendencia a largo plazo es descendente: el 14 por ciento de los parlamentos declaró este problema en 2010, lo que representa un descenso con respecto al 12 por ciento de 2012 y al 10 por ciento de 2016.

### Variedad de servicios de redes y conectividad

Todos los parlamentos que respondieron para el informe de 2018 declaraban tener conexión a Internet. En 2020, el 95 por ciento considera que la fiabilidad de su conexión a Internet es al menos adecuada (el 40 por ciento la califica de más que adecuada), y el 90 por ciento considera que su velocidad es adecuada (el 37 por ciento indica una velocidad más que adecuada). Por el contrario, eso significa que solo el 5 por ciento considera que la fiabilidad no es adecuada para sus fines y que el 10 por ciento la califica de demasiado lenta, aunque siempre existe la voluntad de « ponerse al día » en cuestiones de velocidad, fiabilidad y ancho de banda. Sea como fuere, la dependencia cada vez mayor que tienen los sistemas parlamentarios de Internet, como se ha indicado en anteriores informes, así como de las funcionalidades virtuales (por ejemplo, el almacenamiento en la nube y las videoconferencias), plantea cuestiones acerca de la idoneidad de los servicios de Internet, en particular, para los parlamentarios y el personal que trabaja a distancia.

Las redes wifi están alcanzando la omnipresencia en los parlamentos. En 2020, solo el 3 por ciento carece de redes wifi para los parlamentarios (como en 2018) y el 5 por ciento no dispone de ellas para el personal (en comparación con el 8 por ciento en 2018). El 83 por ciento de los parlamentos proporciona actualmente acceso wifi al público, lo que supone un incremento significativo con respecto al 65 por ciento que así lo indicaba en 2018. Estas cifras sugieren que el wifi está próximo al punto de saturación. Los parlamentos que no ofrecen acceso wifi en la actualidad prevén proporcionarlo tanto a los parlamentarios como al personal, y el 13 por ciento ni ofrece ni tiene previsto ofrecer acceso al público.

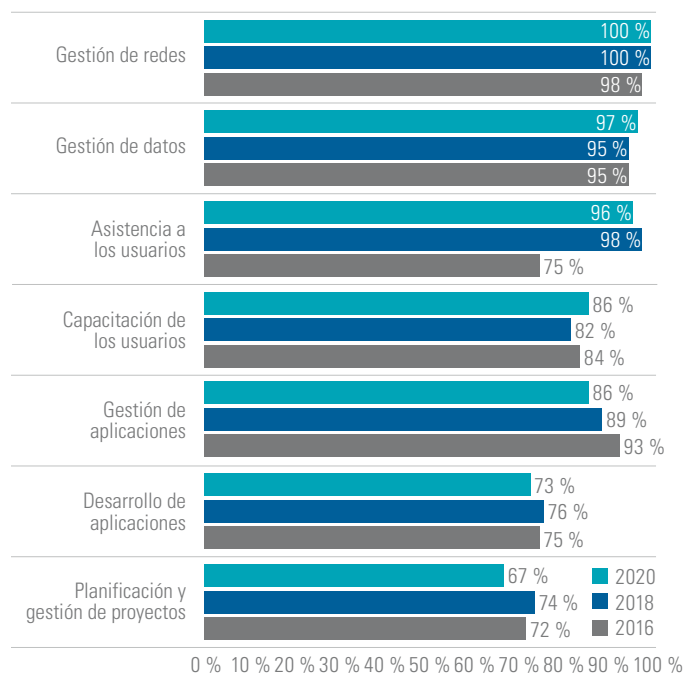
**Tabla 12. Redes wifi dentro del parlamento (n=113)**

	Parlamentarios	Personal	Público
Sí	97 %	95 %	83 %
No	3 %	5 %	17 %

Los parlamentos, al igual que todas las grandes organizaciones, deben proporcionar una serie de servicios relacionados con las TIC. En 2020, tal como se muestra en la figura 33 que aparece a continuación, todos los parlamentos que respondieron disponen de aplicaciones de TIC para la gestión de redes, y el 97 por ciento, para la gestión de datos (en comparación con el 95 por ciento en 2018 y 2016). Por razones que no están claras, la cifra relativa a la planificación y gestión de proyectos descendió desde el 74 por ciento en 2018 hasta el 67 por ciento en 2020. Salvo esta única excepción, el nivel de servicios prestados concuerda en líneas generales entre 2018 y 2020. La gestión de proyectos y el desarrollo de aplicaciones fueron los dos

servicios con menos probabilidades de ofrecerse internamente, aunque también eran los que contaban con más probabilidades de proporcionarse sobre la base de proyectos.

**Figura 33. Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=116)**



Tanto en 2018 como en 2020, los parlamentos de países de ingresos altos solo eran ligeramente más propensos a proporcionar una mayor variedad de servicios que los parlamentos de países de ingresos bajos, aunque la omnipresencia de las TIC podría explicar el motivo de una diferencia tan leve. Un factor más importante en la escala de los requisitos de TIC es el tamaño de un parlamento. El 77 por ciento de los parlamentos con 400 o más parlamentarios proporciona los siete servicios que se muestran en la figura 33. La cifra desciende hasta el 49 por ciento en los parlamentos con menos de 100 parlamentarios y hasta el 47 por ciento para las instituciones con un número de parlamentarios de entre 100 y 399. El 86 por ciento de los parlamentos encuestados proporciona cinco o más servicios de TIC, en comparación con el 96 por ciento de los parlamentos con más de 400 parlamentarios.

**Tabla 13. Servicios de TIC proporcionados por los parlamentos (n=116)<sup>6</sup>**

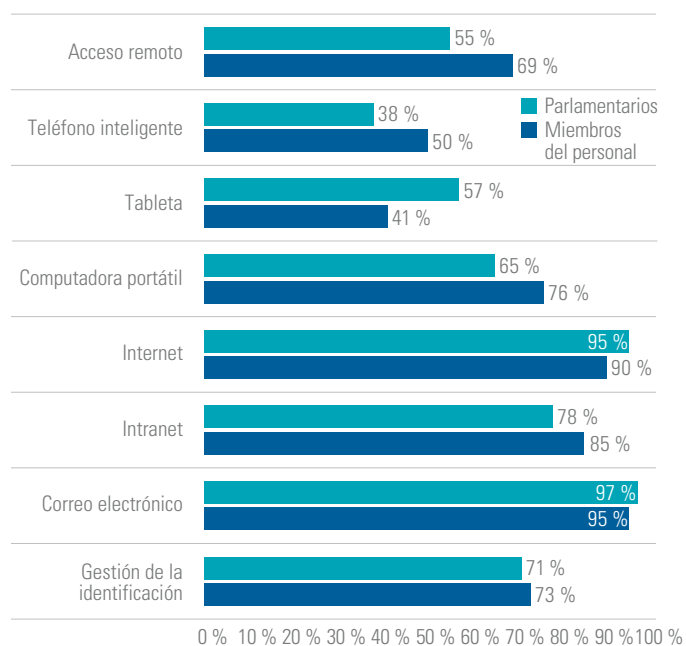
	Menos de 100 parlamentarios	Entre 100 y 399 parlamentarios	Más de 400 parlamentarios
Cinco o más servicios	82 %	84 %	96 %
Siete servicios	49 %	47 %	77 %

En 2020, el 95 por ciento de los parlamentos que respondieron proporciona acceso a Internet a sus parlamentarios y el 90 por ciento hace lo propio con el personal, lo que supone

<sup>6</sup> Estos siete servicios son: planificación y gestión de proyectos, desarrollo de aplicaciones, gestión de aplicaciones, capacitación de los usuarios, asistencia a los usuarios, gestión de datos y gestión de redes.

un ligero descenso con respecto a 2018, aunque la cifra es significativamente superior a la de 2012, lo cual era previsible. Como cabía esperar, dada la situación actual, el acceso remoto para el personal y los parlamentarios ha aumentado sustancialmente desde 2018, del 41 por ciento al 55 por ciento en los parlamentarios y del 52 por ciento al 69 por ciento en el personal. En lo que respecta a los equipos informáticos, el porcentaje de parlamentos que proporcionan computadoras portátiles, tabletas o teléfonos inteligentes a los parlamentarios y los miembros del personal concuerda en gran medida con los hallazgos de la encuesta anterior, aunque es ligeramente superior que en 2018 en relación con los servicios de gestión de la identificación. El aumento del trabajo a distancia durante la pandemia ha dado lugar a un incremento en el uso por parte de los parlamentarios y los miembros del personal de sus propios dispositivos, con las debidas consecuencias en las adquisiciones, el soporte y la seguridad.

**Figura 34. Servicios y equipos proporcionados a los parlamentarios y los miembros del personal (n=115)**



### Programas informáticos empresariales y almacenamiento de documentos

Ya en 2016, gran parte de los parlamentos abordaba el almacenamiento de documentos como capacidad interna: tres cuartos tenían una unidad de almacenamiento compartida en la red interna, y solo el 12 por ciento empleaba tecnologías basadas en la nube. En 2018, la cifra del almacenamiento en la nube aumentó hasta el 21 por ciento. En 2020, los parlamentos que respondieron declaran un incremento en el almacenamiento compartido en la red interna (del 77 por ciento al 80 por ciento), aunque también se ha producido un salto en el almacenamiento en la nube, hasta el 39 por ciento. En lo referente a los métodos para compartir documentos, solo el 3 por ciento de los parlamentos recurre únicamente al almacenamiento compartido en la red interna, y el 4 por ciento comparte los documentos exclusivamente a través del almacenamiento en la nube. Del resto de parlamentos que respondieron, el 49 por ciento señala que cuenta con cuatro o más métodos para compartir documentos y, el 73 por ciento, tres o más. El 13 por ciento de los parlamentos declara que no dispone de ninguna

funcionalidad para compartir los documentos electrónicamente (sino que, en vez de eso, recurre a las transferencias manuales o puntuales de documentos).

El uso de sistemas de gestión de archivos y documentos electrónicos, más formales y empresariales, ha aumentado, del 47 por ciento en 2016 al 51 por ciento en 2018, y al 58 por ciento en 2020. Siguen existiendo obstáculos al almacenamiento en la nube, desde el punto de vista de la infraestructura y el soporte, además de preocupaciones sobre cuestiones de seguridad y soberanía de los datos, y las repercusiones jurídicas relacionadas con las jurisdicciones donde se almacenan los datos. Pese a que solo el 23 por ciento de los parlamentos brinda acceso a documentos compartidos mediante aplicaciones móviles, el 73 por ciento de ellos lo hace por medio de sus sitios web parlamentarios.

**Tabla 14. Acceso a documentos compartidos (n=113)**

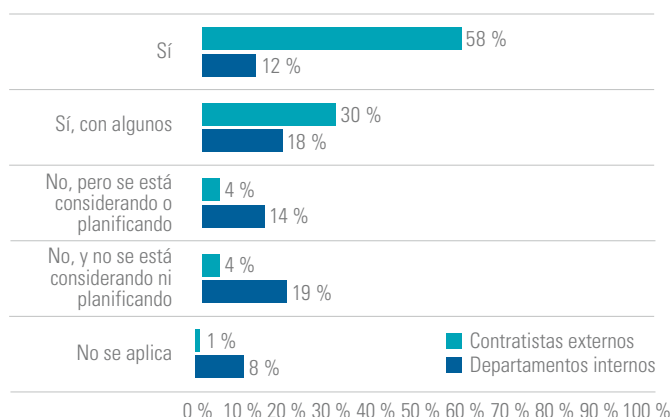
	2020	2018	2016
Una unidad de disco compartida situada en la red interna	80 %	77 %	75 %
Una unidad de disco compartida almacenada en la nube	39 %	21 %	12 %
A través de una Intranet basada en la web	69 %	60 %	52 %
Sistema de gestión de archivos y documentos electrónicos	58 %	51 %	47 %
(La mayoría de los) archivos se almacenan en las terminales informáticas locales y se comparten mediante correo electrónico o memorias USB	-	14 %	16 %
Mediante el sitio web del parlamento	73 %	-	-
Mediante una aplicación móvil del parlamento	28 %	-	-

### Acuerdos de prestación de servicios y soporte

El uso de acuerdos de prestación de servicios con proveedores de servicios, tanto externos como —cada vez más— internos, se considera una buena práctica institucional. A través de un acuerdo de prestación de servicios, se acuerdan y se hacen explícitas las expectativas de soporte de TIC, con indicadores del desempeño mensurables.

Casi nueve de cada diez parlamentos (el 88 por ciento) mantiene al menos algunos acuerdos de prestación de servicios en vigor con proveedores externos en 2020, y el 59 por ciento tiene este tipo de acuerdo con todos sus proveedores principales. Estas cifras se corresponden con las indicadas en los informes de 2016 y 2018, y señalan que el uso de acuerdos de prestación de servicios está ganando aceptación en los parlamentos. En 2020, el 21 por ciento de los parlamentos los utiliza internamente, entre departamentos (igual que en 2018, y un incremento con respecto al 13 por ciento en 2016). El 35 por ciento ha indicado al menos algún acuerdo de prestación de servicios interno en 2018 y 2020. Uno de cada diez parlamentos no está planificando usar acuerdos de prestación de servicios de carácter interno (lo cual podría tener sentido en los parlamentos pequeños), mientras que, en el caso de los acuerdos de prestación de servicios con contratistas externos, solo el 2 por ciento no tiene planes al respecto.

**Figura 35. Uso de acuerdos de prestación de servicios (n=113)**



### Programas informáticos comerciales frente a programas informáticos de código abierto

Los servicios y los programas informáticos comerciales siguen dominando la infraestructura de TIC de los parlamentos. En 2020, tal como se muestra en la tabla 15, el 94 por ciento de los parlamentos utiliza programas informáticos comerciales para los servidores y el 94 por ciento para las computadoras de escritorio y portátiles. Tal como se ha observado en anteriores informes, el mayor avance en relación con los programas informáticos de código abierto es su uso como sistema operativo para servidores, y el 55 por ciento de los parlamentos indica que lo utiliza de esa manera. El 33 por ciento señala que emplea programas informáticos de código abierto en configuraciones de servidor virtual. En total, el 78 por ciento utiliza programas informáticos de código abierto de una forma u otra (solo dos parlamentos los emplean exclusivamente en lugar de programas informáticos comerciales). El porcentaje fue similar en 2016 (el 75 por ciento) y en 2018 (el 80 por ciento).

En cambio, los programas informáticos comerciales dominan en los sistemas operativos para computadoras de escritorio y portátiles, ya que el 94 por ciento de los parlamentos los utiliza a tal efecto (en comparación con el 12 por ciento que emplea los de código abierto a tal fin). El patrón es similar en el caso de otras aplicaciones, como las de difusión, herramientas de oficina, herramientas de colaboración y videoconferencia.

**Tabla 15. Uso de sistemas comerciales y de código abierto (n=113)**

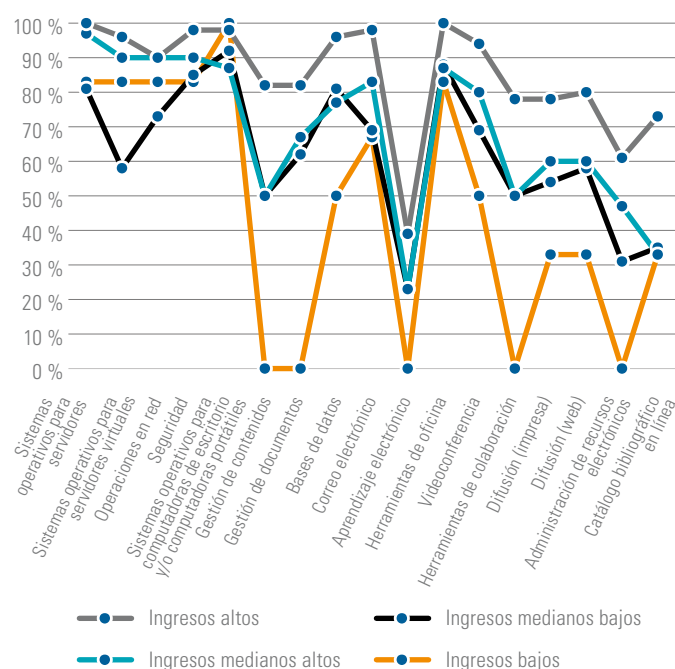
	Programas informáticos comerciales	Programas informáticos de código abierto
Sistemas operativos para servidores	94 %	55 %
Sistemas operativos para servidores virtuales	85 %	33 %
Operaciones en red	86 %	26 %
Seguridad	92 %	22 %
Sistemas operativos para computadoras de escritorio y/o computadoras portátiles	94 %	12 %
Gestión de contenidos	62 %	33 %
Gestión de documentos	69 %	22 %

Bases de datos	85 %	40 %
Correo electrónico	86 %	16 %
Aprendizaje electrónico	29 %	16 %
Herramientas de oficina	93 %	12 %
Videoconferencia	82 %	22 %
Herramientas de colaboración	60 %	14 %
Difusión (impresa)	65 %	4 %
Difusión (web)	67 %	26 %
Administración de recursos electrónicos	47 %	14 %
Catálogo bibliográfico en línea	51 %	24 %

Hay una variación limitada según el nivel de ingresos nacionales en el uso de programas informáticos de código abierto. Los parlamentos de países de ingresos medianos bajos tienen más probabilidades de utilizarlos (el 83 por ciento), seguidos de los parlamentos de países de ingresos altos o medianos altos (el 78 por ciento). Esas cifras contrastan con el 50 por ciento de los parlamentos de países de ingresos bajos.

Todos los parlamentos de países de ingresos altos utilizan programas informáticos comerciales para los sistemas operativos de sus servidores internos. La cifra es del 81 por ciento en países de ingresos medianos bajos y del 83 por ciento en países de ingresos bajos. Aunque el 63 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos emplea programas informáticos comerciales para sus servidores virtuales, ninguno hace lo propio en los países de ingresos bajos. La variación por ingresos es más pronunciada en el caso de los programas informáticos comerciales, tal como se muestra en la figura 36. Las diferencias entre los países de ingresos altos y bajos son considerables en los casos de los programas informáticos para gestión de contenidos, gestión de documentos, bases de datos, sistemas de correo electrónico, aprendizaje electrónico, herramientas de colaboración y difusión.

**Figura 36. Uso de programas informáticos comerciales, por tipo y nivel de ingresos (n=113)**

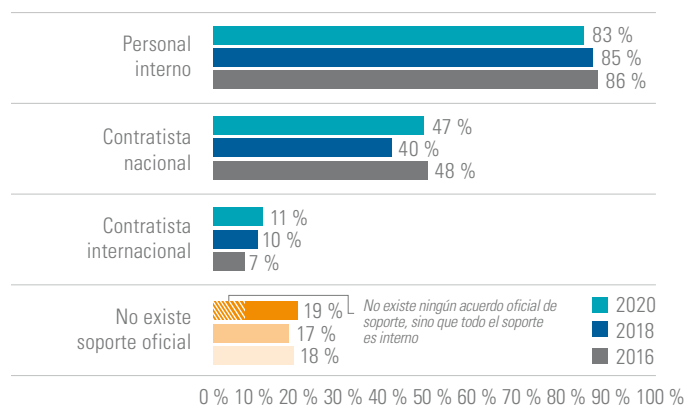


Tal como se observó en anteriores informes, los programas informáticos de código abierto pueden ser atractivos para parlamentos con financiación limitada, especialmente en el ámbito de la gestión de documentos y el flujo de trabajo parlamentario. El costo de la compra o la obtención de licencias de programas informáticos y de los equipos informáticos para ejecutarlos, ya sea de forma local o en la nube, no es la única consideración. Los parlamentos, como todos los usuarios finales de herramientas digitales, deben tener en cuenta los costos de soporte y mantenimiento y la disponibilidad de la capacitación necesaria. Tal como se mencionó en el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*:

Uno de los desafíos que se pueden encontrar con los servicios y aplicaciones de código abierto es el supuesto incorrecto de que no implican ningún costo. Puede que, de hecho, parte del paquete no tenga costo, pero aun así los parlamentos deben proporcionar asistencia a estos productos, al igual que en el caso de los programas informáticos comerciales.

Cuando se utilizan programas informáticos de código abierto, estos reciben soporte a través del personal interno en el 83 por ciento de los parlamentos. El 47 por ciento emplea a contratistas externos nacionales y el 11 por ciento (lo que supone un incremento con respecto al 7 por ciento en 2016), a contratistas internacionales. Algo menos de uno de cada cinco parlamentos no tiene ningún acuerdo oficial de soporte en vigor para sus sistemas de código abierto, aproximadamente la misma proporción que en 2016 y 2018. La cifra es únicamente del 11 por ciento cuando se excluyen a los parlamentos que brindan soporte a todos sus programas informáticos de código abierto a través de personal interno.

**Figura 37. Forma en que los parlamentos brindan soporte a los programas informáticos de código abierto (n=88)**



### Forma en que las TIC apoyan las funciones parlamentarias

En la encuesta de 2020, se examina la tendencia constante, aunque lenta, hacia la digitalización de los parlamentos. Pese a que los cambios señalados son limitados, el parlamento realiza ahora más actividad digital. Las tendencias observadas en 2020 muestran una cierta desviación en relación con los informes anteriores, y la mayoría de las variaciones provienen de la muestra cambiante de cada informe. Los únicos incrementos notables que se indican son en los ámbitos de la digitalización de los archivos parlamentarios (logrado por el 79 por ciento, en comparación con el 71 por ciento en 2018 y el 68 por ciento en 2016), y los sistemas de comunicación con

el público (el 63 por ciento en 2020 y 2018, frente al 56 por ciento en 2016 y el 36 por ciento en 2008, cuando se publicó el primer informe).

En el caso de algunas funciones, como la elaboración de legislación, la elaboración y el seguimiento de enmiendas y las funciones del pleno, no sorprende del todo observar un cambio tan limitado en el uso de las TIC. En el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, indica que el 70 por ciento de los parlamentos que respondieron contaba con aplicaciones para elaborar las actas de las sesiones plenarias. Tanto en 2020 como en 2018, el 69 por ciento tenía sistemas para producir las actas de las sesiones plenarias. Estas cifras no reflejan la complejidad ni la funcionalidad cambiante de las soluciones que puedan haberse adoptado a lo largo del tiempo, como el uso de la transcripción automática y la incorporación de elementos de IA para mejorar la calidad de las transcripciones.

En respuesta a una nueva pregunta que se incorporó en la encuesta de 2018 sobre las votaciones en las comisiones, el 30 por ciento de los parlamentos que respondieron declaró tener sistemas en vigor para gestionar ese proceso. En 2020, por motivos que no están claros, la cifra disminuye hasta el 21 por ciento únicamente.

**Tabla 16. Funciones, actividades o servicios parlamentarios en los que se utiliza un sistema informático (n=112)**

	2020	2018	2016	2008 <sup>7</sup>
<b>Funciones del pleno</b>				
Elaboración de enmiendas	46 %	46 %	45 %	-
Estado y seguimiento de enmiendas	55 %	55 %	55 %	64 %
Análisis presupuestarios a petición del Gobierno	29 %	32 %	22 %	-
Elaboración de proyectos de ley	50 %	44 %	42 %	-
Estado y seguimiento de proyectos de ley	63 %	65 %	64 %	-
Base de datos de leyes aprobadas por el Parlamento	75 %	69 %	74 %	-
Actas de las sesiones plenarias	69 %	84 %	79 %	70 %
Otros documentos de escrutinio	26 %	34 %	31 %	11 %
Calendarios y cronogramas de las sesiones plenarias	73 %	75 %	78 %	59 %
Debates y discursos de las sesiones plenarias	73 %	75 %	78 %	70 %
Votaciones del plenario	66 %	69 %	67 %	65 %
Preguntas al Gobierno	46 %	58 %	50 %	52 %
<b>Funciones de las comisiones</b>				
Calendarios y cronogramas de las comisiones	68 %	70 %	70 %	-
Informes de las comisiones	68 %	71 %	72 %	64 %
Votaciones de los comités	21 %	30 %	-	-

<sup>7</sup> Los datos de 2008 se basaron en una redacción ligeramente diferente.

Sitios web de las comisiones	54 %	55 %	52 %	-
Actas de las sesiones de las comisiones	60 %	67 %	68 %	63 %
<b>Funciones administrativas y de soporte</b>				
Archivo digital de documentos parlamentarios	79 %	71 %	68 %	-
Divulgación de información financiera	36 %	36 %	38 %	-
Sistema de administración financiera	81 %	78 %	76 %	-
Sistema de Recursos Humanos	80 %	78 %	77 %	70 %
Administración y mantenimiento de los sitios web de los parlamentarios	24 %	19 %	21 %	34 %
Administración y mantenimiento del sitio web del Parlamento	90 %	90 %	91 %	84 %
Administración de recursos bibliográficos	65 %	71 %	59 %	-
Catálogo bibliográfico en línea	65 %	65 %	57 %	-
Sistemas de comunicación con los electores	63 %	63 %	56 %	36 %

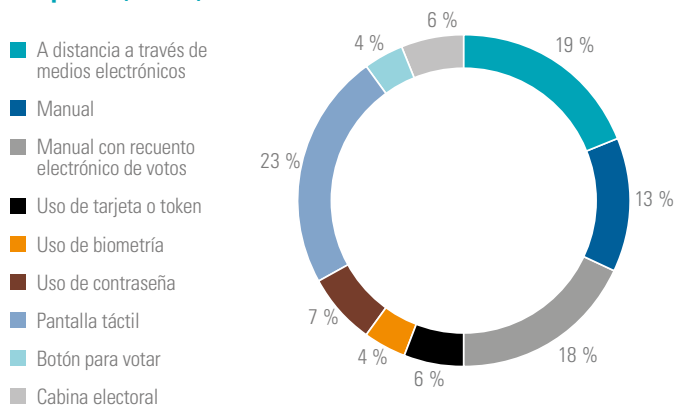
Tras haber abordado la amplia extensión del soporte tecnológico dedicado a diversas funciones parlamentarias y administrativas, en la siguiente sección se examina con más detalle la forma en que las TIC se utilizan para apoyar el ámbito operacional de los parlamentos. Este apartado comienza con un análisis de la función que desempeñan las TIC a la hora de apoyar la labor de los parlamentos en el pleno y en las comisiones.

### Sistemas para las salas del pleno y de las comisiones

El número de parlamentos que utilizan métodos manuales de votación en la cámara plenaria o el hemiciclo ha disminuido hasta el 58 por ciento en comparación con el 78 por ciento en 2018, lo cual refleja precisamente la cifra de parlamentos que trataban de alejarse en 2018 de los sistemas manuales de votación. De los parlamentos que siguen votando manualmente, el 13 por ciento hace un recuento electrónico de los votos y el 43 por ciento, además de eso, utiliza algún método de votación electrónica. El 33 por ciento tiene un sistema de votación manual únicamente.

El uso de botones para votar individuales y asignados continúa siendo el método de votación más popular en la cámara (empleado por el 23 por ciento de los parlamentos); por otro lado, el 18 por ciento utiliza tarjeta o token y el 6 por ciento datos biométricos para la identificación (en comparación con el 13 por ciento en 2018 y el 8 por ciento en 2016). El aumento más significativo se ha producido en el número de parlamentos que emplean métodos de votación a distancia en el pleno, desde el 1 por ciento en 2018 hasta el 6 por ciento en 2020, lo que refleja la rápida adopción de las soluciones virtuales durante la pandemia.

**Figura 38. Métodos de votación que se usan en la sala del pleno (n=112)**

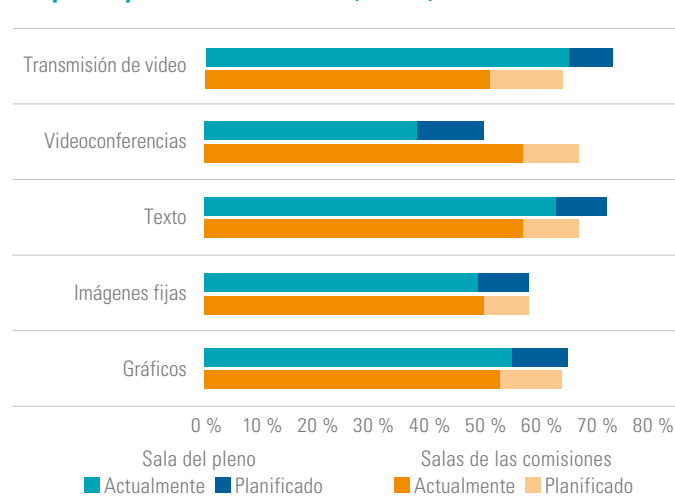


Al contrario que en las salas del pleno, las comisiones han tendido a conservar las prácticas de votación manual. El 69 por ciento de los parlamentos declara utilizar métodos de votación manual en las comisiones, y el 58 por ciento, procedimientos completamente manuales para la votación y el recuento. Solo el 12 por ciento de los parlamentos emplea métodos totalmente electrónicos para votar en las comisiones, y el sistema de identificación más popular es mediante tarjeta o *token* (el 7 por ciento). Ningún parlamento señala que tiene sistemas en vigor para la votación a distancia en las comisiones, aunque algunos los han adoptado desde el contexto de la pandemia.

El 74 por ciento de los parlamentos utiliza actualmente grabación automática de video en sus salas del pleno para capturar y transmitir los procedimientos. Otro 7 por ciento espera implementar este tipo de sistemas en el futuro. En 2018, el 80 por ciento de los parlamentos transmitía en directo (o en semidirecto) sus sesiones plenarias. La cifra asciende hasta el 86 por ciento en 2020.

Los procedimientos orales tradicionales del parlamento se están complementando, aunque no reemplazando, con herramientas de audio o video tanto en el pleno como en las comisiones. Desde 2018, se ha producido un incremento perceptible en el uso de herramientas de transmisión de video en las salas del plenario, que ha pasado del 54 por ciento en 2018 al 65 por ciento en 2020. El aumento de las videoconferencias en las salas del plenario ha sido drástico, del 22 por ciento de los parlamentos en 2018 al 38 por ciento en 2020. En el caso de las comisiones, el incremento ha sido todavía más radical, desde el 38 por ciento en 2018 hasta el 57 por ciento en el año del presente informe. Con el auge de estas tecnologías, el uso de los medios de presentación más tradicionales, como el texto y los gráficos, se está estabilizando. Más allá de la encuesta, se han producido experiencias anecdóticas durante la pandemia, como comisiones parlamentarias que han celebrado audiencias mediante video y han recogido testimonios de una profundidad y amplitud poco habituales. Un efecto colateral inesperado ha sido que los parlamentos y sus comisiones se han convertido en más accesibles para el público en general.

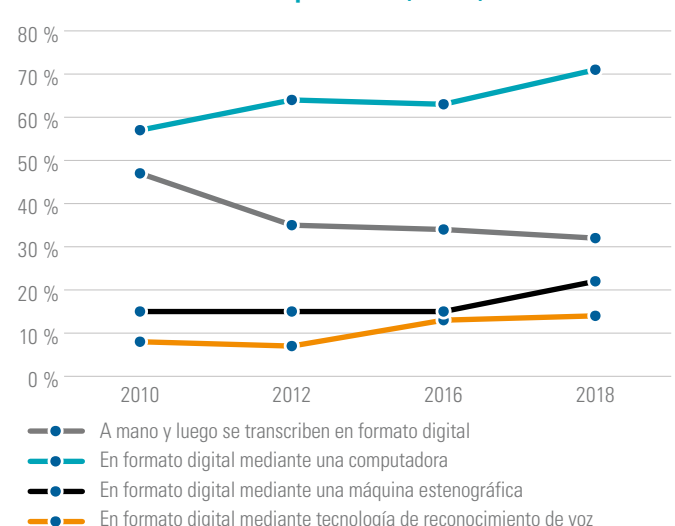
**Figura 39. Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=106)**



Ya es algo habitual que los parlamentos transmitan los procedimientos en directo o grabados/editados. El 74 por ciento de los parlamentos indica que graba automáticamente sus plenos, y el 86 por ciento los transmite en directo. Solo el 4 por ciento ni transmite en directo sus sesiones plenarias ni tiene previsto hacerlo.

Los parlamentos utilizan diversos métodos digitales para registrar los documentos oficiales, que siguen teniendo una importancia fundamental. El método más popular es la captura directa de texto mediante un sistema informático, que utiliza el 65 por ciento de los parlamentos (un aumento en comparación con el 57 por ciento en 2010). La toma de notas manual se mantiene en numerosos parlamentos, pero para su posterior transcripción en formato digital. Las máquinas estenográficas también siguen usándose mucho, tal como se muestra en la figura 40. El uso de los programas informáticos de reconocimiento de voz para producir las actas en formato digital ha aumentado desde el 8 por ciento en 2010 hasta el 13 por ciento en 2016, el 14 por ciento en 2018 y el 25 por ciento en 2020. Una innovación en la preparación del documento oficial es el uso de algoritmos basados en IA para mejorar la calidad de las transcripciones automáticas.

**Figura 40. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=110)**



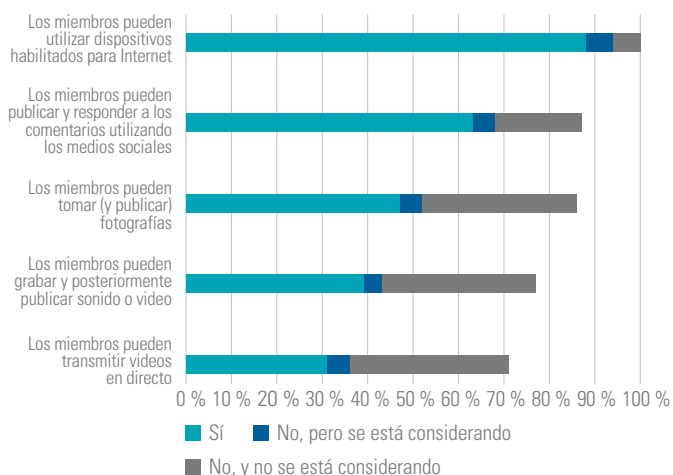
En la propia cámara, los parlamentarios disponen cada vez más de acceso a diversas tecnologías personales que les permiten realizar su trabajo. Uno de cada cinco parlamentos cuenta con computadoras de escritorio integradas o dispositivos similares en la cámara del plenario, y prácticamente nueve de cada diez permiten a los parlamentarios utilizar tabletas.

**Tabla 17. Tecnologías que utilizan los parlamentarios dentro de la cámara del plenario (n=99)**

Computadora de escritorio	21 por ciento
Computadoras portátiles	73 por ciento
Teléfonos inteligentes	77 por ciento
Tabletas	87 por ciento

Aunque un parlamento no permite a los parlamentarios llevar dispositivos electrónicos a la cámara, esto representa a una minoría, ya que el 88 por ciento deja actualmente que los parlamentarios usen sus dispositivos habilitados para Internet en la cámara. En la figura 41, donde se indica la forma en que se usan los dispositivos en la cámara, se señala que el 63 por ciento permite a los parlamentarios utilizar los medios sociales, el 47 por ciento les deja tomar fotografías, y solo el 31 por ciento les permite transmitir en directo a través de los medios sociales. Algunos parlamentos dan permiso para usar dispositivos en la cámara, aunque no mientras se tiene la palabra.

**Figura 41. Dispositivos habilitados para Internet en la cámara (n=112)**



### Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal

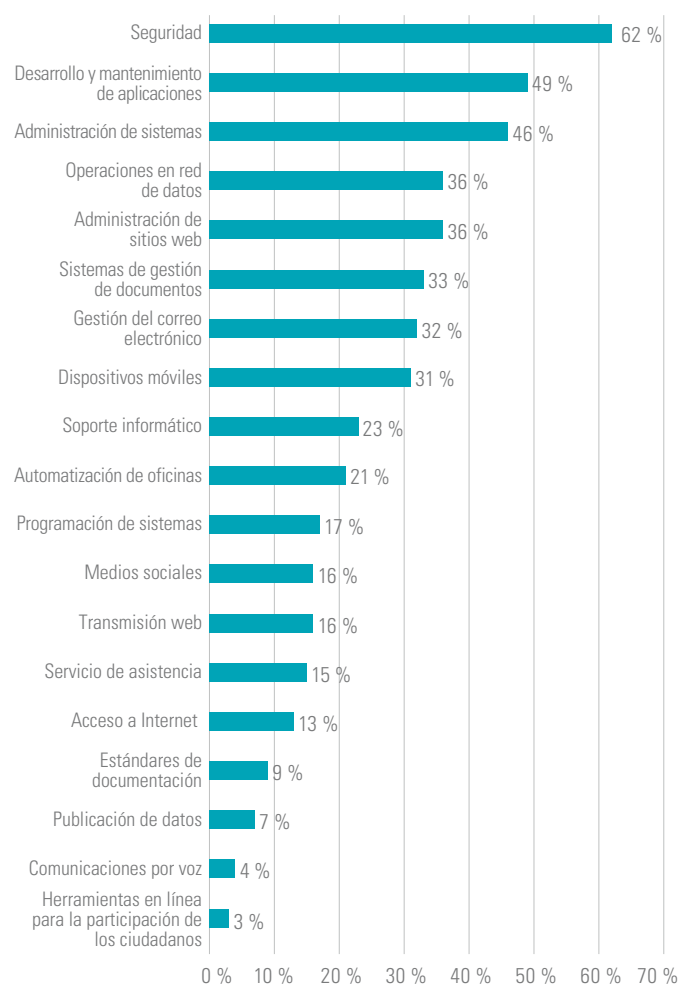
La entrada relativamente reciente y el rápido crecimiento de las nuevas herramientas digitales en los parlamentos otorgan una importancia cada vez mayor a la competencia técnica básica de los parlamentarios y los miembros del personal, de modo que puedan sentirse cómodos y con confianza con las herramientas digitales en sus trabajos. El 72 por ciento de los parlamentos que respondieron proporciona capacitación o cursos de iniciación en materia de TIC a los parlamentarios, y el 86 por ciento lo hace en el caso de los miembros del personal. El 4 por ciento de los parlamentos proporciona capacitación únicamente a los parlamentarios (y el 17 por ciento solo a los miembros del personal), mientras que el 10 por ciento no

ofrece capacitación directa en absoluto, ni a los parlamentarios ni a los miembros del personal (en comparación con el 11 por ciento de 2018). En la tabla 18 se muestran algunas de las discrepancias en la capacitación ofrecida por los parlamentos de países de ingresos altos en comparación con los parlamentos de países de ingresos bajos. El 72 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos proporciona capacitación a los parlamentarios, mientras que únicamente el 33 por ciento de los parlamentos de países de ingresos bajos lo hace, unas instituciones que también tienen más probabilidades de capacitar solo a los miembros del personal (el 33 por ciento, frente al 14 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos).

**Tabla 18. Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal (n=109)**

	Parlamentarios	Personal	Ninguna capacitación ofrecida	Solo a los parlamentarios	Solo al personal	Parlamentarios y personal
Todos	76 %	86 %	10 %	4 %	14 %	73 %
Ingresos altos	71 %	86 %	7 %	7 %	21 %	64 %
Ingresos medianos altos	75 %	92 %	8 %	0 %	17 %	75 %
Ingresos medianos bajos	33 %	67 %	33 %	0 %	33 %	33 %
Ingresos bajos	72 %	86 %	10 %	4 %	17 %	69 %

Las prioridades de capacitación que los parlamentos consideran más importantes son básicamente las mismas que en informes anteriores. Tal como se muestra en la figura 42, las principales prioridades son la seguridad (el 62 por ciento), el desarrollo y mantenimiento de aplicaciones (el 49 por ciento, esto es, un descenso en comparación con el 56 por ciento en 2018) y la administración de sistemas (el 46 por ciento). Se han producido aumentos en la capacitación relativa a los sistemas de correo electrónico (del 24 por ciento al 33 por ciento) y a la transmisión web de video y audio (del 7 por ciento al 16 por ciento). Los datos de las encuestas para el presente informe y ediciones anteriores sugieren que, en general, los requisitos de capacitación del personal de TIC se mantienen estables y constantes, aunque con el incremento esperado en las tecnologías más novedosas y emergentes conforme los parlamentos las van adoptando. Es posible que el aumento de la capacitación en transmisión web haya sido consecuencia de un mayor uso de las herramientas virtuales durante la pandemia, un aspecto que se deberá someter a seguimiento en los futuros informes.

**Figura 42. Prioridades de capacitación del personal de TIC (n=105)**

## Resumen

En las tres ediciones anteriores de este informe, de 2012, 2016 y 2018, se pusieron de manifiesto los retos de la falta de recursos humanos y financieros. En el informe de este año se examinan el costo y la complejidad cada vez mayores de la infraestructura de TIC, además de la continua tendencia ascendente en la asignación de recursos a las TIC, como porcentaje del presupuesto parlamentario. Aunque las restricciones presupuestarias y de personal persisten, la pandemia ha exacerbado la complejidad de las TIC en muchos parlamentos, dada la necesidad repentina e imprevista de que los parlamentarios y el personal trabajen a distancia.

La velocidad y la capacidad de la conexión a Internet satisfacen o superan las necesidades actuales de la mayoría de los parlamentos. Sin embargo, la demanda fruto de los sistemas conectados a Internet y del trabajo a distancia indudablemente ejercerá presión para seguir ampliando la capacidad de la red. Los parlamentos disponen de conexión por cable e inalámbrica, con las que proporcionan conectividad a Internet en el trabajo a los parlamentarios y el personal (en el 95 por ciento y el 90 por ciento de los parlamentos, respectivamente), así como acceso a los visitantes del público en general (en el 83 por ciento). El porcentaje de parlamentos que ofrecen acceso remoto al personal y a los parlamentarios ha aumentado sustancialmente desde 2018, del 41 por ciento al 55 por ciento en los parlamentarios y del 52 por ciento al 69 por ciento en el personal.

Dentro de la cámara, el 87 por ciento de los parlamentos proporciona a sus parlamentarios tabletas, el 77 por ciento, teléfonos inteligentes y el 21 por ciento, dispositivos de escritorio instalados. Aunque el 88 por ciento brinda actualmente acceso a Internet a los parlamentarios mientras están en la cámara, solo el 31 por ciento les permite transmitir las deliberaciones en directo.

Todos los parlamentos prestan servicios de gestión de redes, y un 97 por ciento de gestión de datos. Solo el 67 por ciento ofrece servicios relativos a la planificación y gestión de proyectos en 2020. El nivel de los servicios prestados fue aproximadamente el mismo en 2018 y 2020, y los parlamentos de países de ingresos altos proporcionan una variedad de servicios de TIC ligeramente mayor. En este sentido, el tamaño de la institución es fundamental, naturalmente, y los parlamentos más grandes ofrecen una mayor diversidad en comparación con los más pequeños.

En lo que respecta al almacenamiento de documentos, en 2020, se observa la continuación de un cambio percibido en 2016 del almacenamiento local al almacenamiento interno compartido y, luego, cada vez más, al almacenamiento en la nube. El almacenamiento compartido en la red interna se emplea actualmente en el 80 por ciento de los parlamentos, mientras que el almacenamiento en la nube se usa en el 39 por ciento (lo que supone un incremento del 86 por ciento desde 2018). La mayoría de los parlamentos usa varios métodos para compartir documentos, mientras que solo el 3 por ciento recurre únicamente al almacenamiento compartido en la red interna y el 4 por ciento al almacenamiento en la nube como único método. El uso de sistemas de gestión de archivos y documentos electrónicos, más formales y empresariales, ha seguido aumentando, del 47 por ciento en 2016 al 51 por ciento en 2018, y al 58 por ciento actualmente. Pese a la tendencia ascendente, existen obstáculos al almacenamiento en la nube, desde el punto de vista de la suficiencia de infraestructura y soporte, además de cuestiones de seguridad y soberanía de los datos.

Los servicios y los programas informáticos comerciales siguen dominando la infraestructura de TIC dentro de los parlamentos, ya que el 94 por ciento los usa para los servidores y el 94 por ciento para las computadoras de escritorio y portátiles. El 78 por ciento de los parlamentos que respondieron utiliza algún tipo de programa informático de código abierto, que sigue siendo la forma de sistema operativo para servidores cuyo uso es más predominante (el 55 por ciento). Los parlamentos de países de ingresos bajos son los menos propensos a utilizar programas informáticos de código abierto.

Actualmente, la producción de las actas oficiales es digital en gran parte, ya que el 65 por ciento de los parlamentos las transcriben en formato digital. El uso de los programas informáticos de reconocimiento de voz para producir las actas en formato digital ha aumentado desde el 8 por ciento en 2010 hasta el 25 por ciento diez años más tarde. Por otro lado, se han producido muy pocos cambios en el empleo de las TIC para permitir la elaboración de proyectos de ley, la elaboración y el seguimiento de enmiendas o las funciones plenarias del parlamento en general. Según el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, el 70 por ciento de los parlamentos que respondieron contaba en esa fecha con una aplicación para la producción de actas de las sesiones plenarias. La cifra se sitúa en el 69 por ciento (sin contar las mejoras de funcionalidad) en 2020.

El uso de sistemas remotos para las votaciones plenarias ha aumentado del 1 por ciento en 2018 al 6 por ciento en 2020, aunque la mayoría de las comisiones continúan votando manualmente. Se ha producido un incremento perceptible en el uso de herramientas de transmisión de video en las salas del plenario, que ha pasado del 54 por ciento en 2018 al 65 por ciento en 2020, así como un aumento drástico del 72 por ciento en el empleo de las videoconferencias, algo que ha mejorado igualmente la profundidad y la amplitud de los testimonios recabados en las comisiones. El 63 por ciento de los parlamentos cuenta con sistemas actualmente a fin de seguir ampliando su comunicación con el público. No obstante, la capacitación destinada a la participación ciudadana sigue siendo una prioridad menor, al ser importante únicamente para el 3 por ciento de los parlamentos. Internamente, el 72 por ciento de los parlamentos que respondieron ha proporcionado algún tipo de capacitación o curso de iniciación en materia de TIC a los parlamentarios, y el 86 por ciento lo ha hecho en el caso del personal.

## Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa

Las tecnologías digitales posibilitan que los parlamentos creen sistemas que modernizan y sostienen sus funciones legislativa, representativa y de supervisión. Los sistemas para gestionar la documentación parlamentaria están diseñados para que los parlamentos sean más eficientes, para mejorar la calidad de la información y para ofrecer mejores maneras de gestionar la amplitud y complejidad crecientes de los datos. Abarcan desde sistemas que proporcionan copias digitales de los documentos parlamentarios oficiales hasta el proceso complejo de gestionar el paso de la legislación y el intercambio entre el parlamento y el gobierno. Los sistemas más avanzados que se usan actualmente brindan la posibilidad de añadir enmiendas y realizar su seguimiento, lo que permite a los parlamentarios, el personal y el público seguir todo el ciclo legislativo conforme un proyecto de ley avanza por las comisiones y el pleno desde que se elabora hasta que se aprueba como ley.

Los sistemas de gestión de documentos se encuentran en el mismo centro del parlamento moderno. Aunque su principal objeto es apoyar y transformar los procesos internos, también son el punto de partida para conseguir unos parlamentos más abiertos, dotados de mayor transparencia y rendición de cuentas. Estos sistemas se aplican al ciclo de vida completo de los distintos procesos parlamentarios y posibilitan la publicación de información relacionada, a menudo mediante el uso de estándares abiertos. Los parlamentos que carecen de este tipo de sistemas pueden verse en dificultades para gestionar y presentar la información con eficacia, así como para realizar el seguimiento de la legislación y darle sentido.

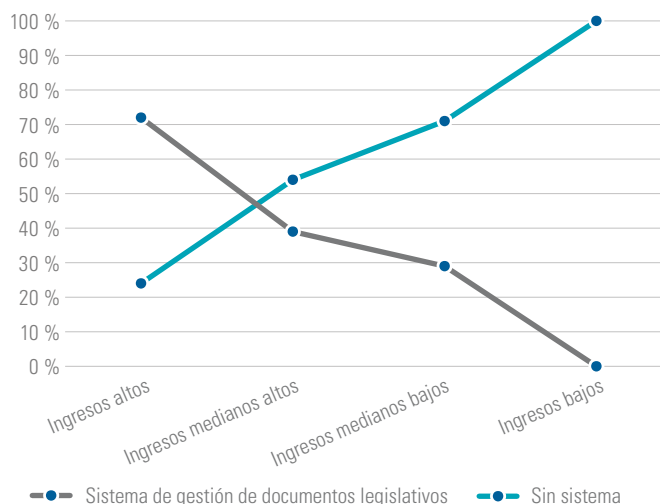
### Sistemas de gestión de documentos

El 49 por ciento de los parlamentos que respondieron dispone de sistemas para administrar los textos legislativos en formato digital según avanzan por las deliberaciones, lo que supone un descenso en comparación con el 55 por

ciento en 2018, aunque se mantiene igual que en 2016. Otro 51 por ciento está considerando o planificando este tipo de sistemas, un incremento en comparación con el 37 por ciento en 2018, lo que indica un avance lento, aunque constante, en la digitalización de la gestión de los proyectos de ley.

Tal como se ha observado en anteriores informes que se remontan hasta 2010, los parlamentos de países de ingresos bajos tienden a tener muchas menos probabilidades de contar con estos sistemas, aunque también una mayor probabilidad de estar considerándolos o planificándolos. En 2020, el 72 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos dispone de sistemas de gestión de documentos, en comparación con únicamente el 29 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos.

**Figura 43. Correlación entre el nivel de ingresos y el uso de los sistemas de gestión de información legislativa (n=112)**



Uno de cada diez parlamentos utiliza soluciones de programas informáticos comerciales para sus sistemas de gestión de documentos legislativos, como IBM Domino/Notes, M-Files y Microsoft SharePoint, mientras que el 88 por ciento cuenta con soluciones sumamente adaptadas o creadas a medida. Además, hay varios casos en los que el parlamento y los departamentos gubernamentales comparten los sistemas.

Se les preguntó a los parlamentos con sistemas de gestión de documentos legislativos que indicaran su funcionalidad. Al igual que en anteriores informes, el 5 por ciento declara que únicamente tienen capacidad de flujo de trabajo, y no la capacidad de gestionar directamente las enmiendas realizadas por el plenario o las comisiones. Los sistemas del 75 por ciento de los parlamentos tienen alguna capacidad de flujo de trabajo, y los del 72 por ciento pueden manejar todas las versiones de un proyecto de ley. Tres cuartos de los parlamentos pueden manejar las enmiendas realizadas por el plenario y las comisiones (el 75 por ciento y el 74 por ciento, respectivamente), y solo el 47 por ciento cuenta con sistemas capaces de mostrar los cambios incorporados en un proyecto de ley a raíz de una enmienda (una cifra significativamente inferior al 60 por ciento indicado en 2018, aunque superior al 40 por ciento señalado en 2016). Los

sistemas de gestión de documentos legislativos del 47 por ciento de los parlamentos pueden intercambiar datos con sistemas situados fuera del parlamento.

**Tabla 19. Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)**

	2020	2018	2016
Tiene capacidad de flujo de trabajo	75 %	70 %	75 %
Intercambia datos con sistemas situados fuera del Parlamento	46 %	51 %	49 %
Maneja todas las versiones posibles de un proyecto de ley	72 %	82 %	79 %
Maneja las enmiendas realizadas por las comisiones	74 %	72 %	83 %
Maneja las enmiendas realizadas por el plenario	75 %	79 %	83 %
Muestra los cambios incorporados en un proyecto de ley a raíz de una enmienda	47 %	60 %	40 %
Incluye todas las acciones realizadas por el Parlamento en un proyecto de ley	72 %	77 %	83 %

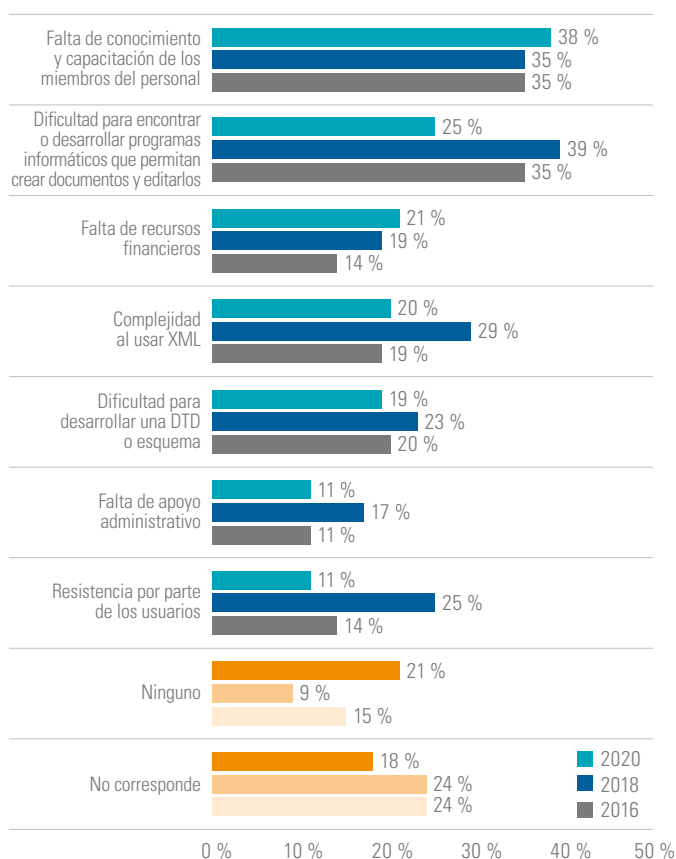
Aparte de la gestión de documentos legislativos, se les proporcionó a los parlamentos una lista de funciones parlamentarias habituales y se les pidió que identificaran los sistemas que tenían en vigor para llevarlas a cabo. El 73 por ciento indica sistemas para gestionar las votaciones plenarias, y el 28 por ciento declaró utilizar sistemas que usan XML. Muchos menos parlamentos disponen de sistemas que usan XML para los informes de las comisiones (el 8 por ciento, en comparación con el 51 por ciento con sistemas que no usan XML). En el caso de las actas oficiales de las sesiones plenarias, el 19 por ciento, tiene sistemas que usan XML y el 54 por ciento sistemas que no usan XML. El XML es útil como una manera simple y directa de publicar datos abiertos, lo cual no quiere decir que los sistemas que no usan XML impidan o limiten la publicación abierta, sino que los pasos intermedios entre la fuente y la publicación pueden ser más complicados.

**Tabla 20. Sistemas de gestión de documentos del pleno y de las comisiones (n=78)**

	Sistema que usa XML	Sistema que no usa XML	Se está considerando	No
Actas de las sesiones de las comisiones	8 %	51 %	22 %	15 %
Informes de las comisiones	14 %	54 %	24 %	5 %
Acta literal de las audiencias de las comisiones	8 %	58 %	18 %	12 %
Actas de las sesiones plenarias	19 %	54 %	18 %	6 %
Discursos y debates del plenario	21 %	56 %	18 %	5 %
Votaciones plenarias	28 %	45 %	14 %	9 %

El XML se puso de relieve en informes anteriores como una herramienta importante para mejorar la apertura parlamentaria. Pese a que no es el único modo de publicar datos, el XML ofrece una forma estandarizada y de fácil comprensión de describir y compartir datos de lectura mecánica. Al igual que en 2016 y 2018, los parlamentos indican desafíos a la adopción del XML y, aunque se ha producido una cierta mejora, la situación es similar en líneas generales. Menos parlamentos (el 25 por ciento) señalan dificultades para encontrar o desarrollar programas informáticos para la producción o edición en 2020. Esa cifra ha disminuido en comparación con el 39 por ciento en 2018. Para casi la misma proporción (el 38 por ciento) sigue siendo un desafío la falta de conocimiento y capacitación de los miembros del personal (un aumento en comparación con el 35 por ciento en 2016 y 2018). La resistencia por parte de los usuarios al XML, tras un pronunciado aumento en 2018 (hasta el 25 por ciento), vuelve a descender hasta el 11 por ciento en 2020, un valor inferior al de 2016. Es significativo que el 21 por ciento de los parlamentos no haya indicado desafíos relativos a la adopción del XML, pese a que solo el 9 por ciento lo hiciera en 2018.

**Figura 44. Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=84)**



Estos resultados señalan que la complejidad técnica y la falta de conocimientos del personal continúan siendo el mayor obstáculo al uso de sistemas abiertos en los parlamentos, aunque haya disminuido la resistencia al XML. En general, parece que el XML va en camino a convertirse en un elemento habitual de muchos sistemas parlamentarios.

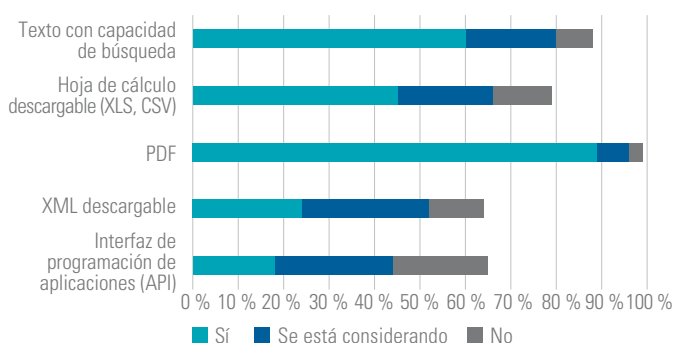
## Poner la documentación parlamentaria a disposición del público

### Sobre los distintos formatos de documento

- PDF** Es un formato patentado que permite predefinir (y bloquear) el contenido del documento. Está diseñado para ser leído por las personas, pero a las computadoras les resulta difícil, o en algunos casos imposible, leerlo.
- XLS o CSV** Formato de hoja de cálculo de Microsoft Excel (XLS) o formato abierto de hoja de cálculo que utiliza valores separados por comas (CSV, *Comma Separated Values*).
- XML** El Lenguaje Extensible de Marcas (XML, *Extensible Mark-up Language*) es una manera de definir normas para codificar documentos en un formato que está destinado tanto a la lectura humana (por ejemplo, en un navegador web) como a la lectura mecánica (esto es, otros programas informáticos y aplicaciones pueden usarlo). El objetivo del XML es que la información se pueda reutilizar y que el proceso de describirla sea sencillo y no necesite ningún conocimiento previo (es autónoma).
- API** Una Interfaz de Programación de Aplicaciones (API, *Application Program Interface*) es un conjunto de protocolos, rutinas de programas informáticos y herramientas que posibilitan que las aplicaciones basadas en programas informáticos accedan, interroguen y extraigan datos de una fuente viva de datos. Esto significa que se pueden construir herramientas para acceder a fuentes de datos únicos garantizando que siempre se obtenga la versión más actualizada.

Las primeras ediciones de la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico se centraban en sistemas internos para la preparación y el flujo de trabajo de la documentación parlamentaria. Aunque ese aspecto sigue siendo importante, ahora se presta mayor atención a los sistemas que producen datos para su uso fuera del parlamento, ya sea por parte de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, instituciones académicas y de investigación o el público en general. En el informe de 2016, se incorporó una segunda encuesta acerca de la labor de las organizaciones de monitoreo parlamentario y de su función a la hora de extraer información significativa a partir de los datos parlamentarios y compartirla.

**Figura 45. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=107)**



En 2016, el 80 por ciento de los parlamentos publicaba documentos en formato PDF, y otro 10 por ciento estaba considerando esa posibilidad, por lo que el PDF se convirtió en el formato de publicación más popular. No obstante, el PDF no es el mejor formato para el intercambio abierto, ya que no admite la lectura mecánica, al haberse diseñado para las personas en lugar de para las computadoras. Cuando el contenido se publica como una imagen, crea problemas para la reutilización. Los distintos formatos tienen ventajas e inconvenientes en función del modo y el momento en que se utilizan. El PDF no es un buen vehículo para los datos, y está más indicado para los informes basados en texto en los que deba conservarse el formato.

Entre los formatos más abiertos figuran el de valores separados por comas (CSV), en el caso de las hojas de cálculo, las descargas en tiempo real y, para las organizaciones más técnicas, las interfaces de programación de aplicaciones (API). En 2016, el 39 por ciento de los parlamentos que respondieron publicaba hojas de cálculo, aunque muchos menos proporcionaban interfaces XML o de Notación de Objetos de JavaScript (JSON, *JavaScript Object Notation*) (el 12 por ciento y el 7 por ciento, respectivamente). En 2018, el 88 por ciento de los parlamentos publicaba en una API de datos en tiempo real, y el 38 por ciento admitía ese formato. Otros estaban planificando o considerando una API de XML o una API basada en JSON (el 32 por ciento y el 30 por ciento, respectivamente).

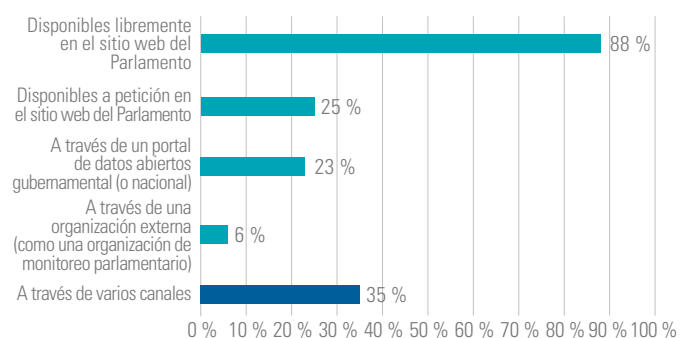
En 2020, el uso de documentos en PDF sigue siendo alto (el 89 por ciento), y este formato es el más utilizado para las publicaciones. El 45 por ciento usa hojas de cálculo y el 27 por ciento el XML. En general, el 18 por ciento de los parlamentos ofrece datos abiertos a través de una API, una opción que está considerando otro 26 por ciento. No obstante, cabe destacar que uno de cada cinco no está contemplando esa posibilidad.

Tal como se muestra en la tabla 21, las diferencias observadas en informes anteriores se han ampliado, lo que refleja la persistencia de los obstáculos a una publicación abierta entre los parlamentos de países de ingresos bajos. El 65 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos ofrece texto con capacidad de búsqueda al público, en comparación con solo el 17 por ciento de los parlamentos de países de ingresos bajos. Únicamente el 7 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos bajos o bajos proporciona una API, en comparación con el 25 por ciento en países de ingresos altos. El 37 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos facilita datos descargables en formato XML en 2020, mientras que solo el 13 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos altos, y ninguno de los parlamentos de ingresos bajos, hace lo propio. Estas diferencias se reducen ligeramente en lo que respecta a las publicaciones en formato de hoja de cálculo, aunque siguen estando enormemente sesgadas en contra de los parlamentos de países de ingresos bajos. Solo el formato PDF se emplea de manera uniforme en todos los niveles de ingresos.

**Tabla 21. Forma en que los documentos se ponen a disposición, por nivel de ingresos nacionales (n=107)**

	Ingresos altos	Ingresos medianos altos	Ingresos medianos bajos	Ingresos bajos
Texto con capacidad de búsqueda	65 %	57 %	43 %	17 %
Hoja de cálculo descargable	46 %	47 %	29 %	33 %
PDF	88 %	77 %	79 %	67 %
XML descargable	37 %	13 %	11 %	0 %
Interfaz de programación de aplicaciones (API)	25 %	13 %	7 %	0 %

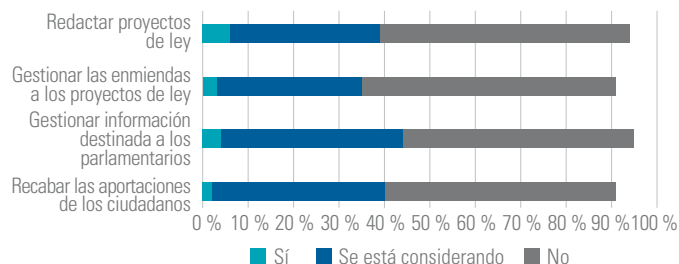
Tal como se muestra en la figura 46, el 88 por ciento de los parlamentos encuestados difunde públicamente al menos parte de los datos abiertos en sus sitios web, en comparación con el 69 por ciento en 2018. Un cuarto de los parlamentos (el 25 por ciento) facilita parte o la totalidad de sus datos a petición. Para acceder a una API, una buena práctica es exigir el uso de una « llave » digital. Aunque puede « encerrar » los datos, proporciona un medio más fiable para gestionar la interacción con los colaboradores externos en materia de datos, a fin de garantizar la correcta comunicación de cualquier cambio en el calendario, proceso o esquema de publicación. Alrededor de un cuarto de los parlamentos comparte sus datos a través de un portal gubernamental o nacional, y el 6 por ciento lo hace a través de una organización externa (un descenso en comparación con el 10 por ciento en 2018). En general, más de un tercio de los parlamentos que respondieron (el 35 por ciento) cuenta con más de un canal para acceder a los datos abiertos.

**Figura 46. Forma en que se puede acceder a los datos abiertos, cuando están disponibles (n=102)**

### Inteligencia artificial

La inteligencia artificial, o IA, hace referencia al uso de procesos digitales para simular « inteligencia », solucionar problemas y aprender a partir de la experiencia (aprendizaje automático). Las últimas definiciones de IA incluyen la capacidad de simular el pensamiento humano, aunque su uso en el contexto parlamentario con esta acepción es menos ambicioso. Sin embargo, sí ofrece una oportunidad para crear sistemas capaces de aprender de lo que ha ocurrido con el objeto de mejorar los procesos parlamentarios. El 10 por ciento de los parlamentos utiliza la IA en 2020, de modo que se sitúa como una tecnología emergente. Tal como se muestra en la figura 47,

solo el 6 por ciento de los parlamentos emplea algún nivel de funcionalidad de IA para redactar proyectos de ley, e incluso un menor número lo hace para otras actividades parlamentarias. No obstante, las posibilidades de rápido crecimiento en su uso son evidentes a tenor de los altos porcentajes de parlamentos que contemplan esa opción con fines de redacción (en torno a un tercio), para gestionar la información destinada a los parlamentarios (dos de cada cinco) y para permitir la participación ciudadana (también dos de cada cinco).

**Figura 47. Uso de la IA (n=97)**

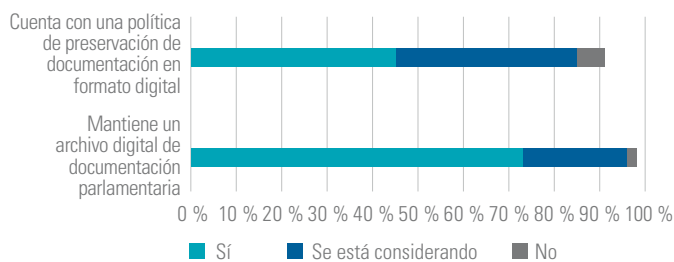
Algunos ejemplos donde se está utilizando actualmente la IA son:

- La Cámara de Diputados del Brasil y la Cámara de Representantes de los Estados Unidos de América, para mejorar la redacción de leyes.
- La Cámara de Diputados del Brasil, para publicar contenido temático dirigido a los ciudadanos en su sitio web (sobre derechos humanos, por ejemplo), además de mediante un chatbot basado en IA, en desarrollo, para ayudar a los ciudadanos a encontrar información.
- El Parlamento de la República de Austria, para gestionar y perfeccionar la información que reciben los parlamentarios procedente de investigaciones y publicaciones externas.
- El Parlamento de Estonia, para mejorar la calidad y la precisión al transcribir los documentos oficiales (proyecto piloto).
- La Dieta del Japón, para mejorar las grabaciones de video de las sesiones plenarias y mejorar la capacidad de búsqueda por parte de los usuarios finales.

### Archivo y conservación

El 73 por ciento de los parlamentos mantiene alguna forma de archivo digital de la documentación parlamentaria en 2020, y el 45 por ciento cuenta con una política formal para preservar la documentación en formato digital (en comparación con un tercio en 2018). De los parlamentos restantes, el 24 por ciento está considerando crear archivos digitales y solo el 2 por ciento no lo contempla. Alrededor de tres cuartos de los parlamentos dispone de archivos digitales y casi la mitad cuenta con políticas de preservación de la documentación en formato digital. Sin embargo, muchos menos tienen implantados los dos aspectos (el 39 por ciento).

**Figura 48. Políticas y prácticas en materia de archivos digitales (n=110)**



## Resumen

En el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico* se describió el uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios como « una historia de recursos inadecuados que limitan su adopción interna », pero también como un « florecimiento » en cuanto a la publicación abierta de estos documentos. No obstante, desde entonces, el progreso parece haberse limitado debido a las constantes restricciones a la financiación y los recursos calificados. Se siguen adoptando complejos sistemas de gestión de documentos legislativos, aunque también se está ampliando la brecha entre los parlamentos en mejores circunstancias y los que están en peores condiciones. Ese tipo de diferencias económicas explica en gran medida la adopción limitada de esa clase de sistemas. Pese a que uno de cada diez parlamentos utiliza programas informáticos comercialmente disponibles para la gestión de documentos legislativos, el 88 por ciento declara haber adoptado soluciones sumamente adaptadas o creadas a medida. Los sistemas empleados por el 75 por ciento de los parlamentos están destinados a manejar las enmiendas realizadas por el plenario, mientras que el 74 por ciento tiene sistemas para manejar las enmiendas realizadas por las comisiones. Un número menor de parlamentos (el 47 por ciento) cuenta con sistemas que muestran los cambios incorporados en los proyectos de ley a raíz de las enmiendas, y el 46 por ciento declara que los sistemas son capaces de intercambiar datos con sistemas situados fuera del parlamento.

Estas cifras concuerdan en gran medida con las reflejadas en los dos informes anteriores, e indican un estado de madurez bastante asentado. Sin embargo, no captan los detalles de los cambios de funcionalidad o las características avanzadas adicionales conforme se van actualizando los sistemas. Algunos parlamentos —aunque la cifra es menor que en ediciones anteriores— indican una resistencia constante por parte de los usuarios y un apoyo administrativo limitado como obstáculos a la adopción de nuevos sistemas de gestión de documentos legislativos.

El crecimiento de la publicación abierta, que se identificó por primera vez en el informe de 2016, continúa —aunque muestra nuevamente grandes diferencias en función del nivel de ingresos del país— en todos los ámbitos excepto el del uso del PDF. El 65 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos declara que publica texto con capacidad de búsqueda, en comparación con solo el 17 por ciento de los parlamentos de países de ingresos bajos. Únicamente el 7 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos proporciona una interfaz de programación de aplicaciones (API), en comparación con el 25 por ciento de los parlamentos de países de ingresos altos. Internamente, el 73 por ciento

mantiene alguna forma de archivo digital para preservar la documentación parlamentaria, y el 45 por ciento cuenta con una política formal para gestionar ese tipo de archivos.

La IA ha suscitado un interés considerable desde el principio entre los parlamentos que asistieron a la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2018, celebrada en Ginebra. Además, en la Conferencia Mundial virtual sobre el Parlamento Electrónico de 2021, se manifestó un aumento significativo de este interés. Hasta hoy, uno de cada diez parlamentos utiliza tecnologías basadas en la IA, aunque la mitad indica que no tiene planificado hacerlo. El 6 por ciento ha utilizado algún tipo de funcionalidad de IA para elaborar proyectos de ley, y aproximadamente un tercio está considerando esa posibilidad. La inteligencia artificial parece ser un área emergente que, sin duda, tendrá seguimiento en futuros informes, aunque, aparte de los datos sobre su adopción, el uso de la IA en el parlamento plantea cuestiones importantes relativas a la gobernanza (¿quién puede verificar que los algoritmos son legítimos y no están sesgados?) y la seguridad (¿cómo se van a proteger los algoritmos, especialmente si los sistemas se utilizan para elaborar leyes o brindar soporte en relación con el reglamento parlamentario?).

En el presente informe se indica una adopción continua, aunque sin cambios drásticos, del uso de herramientas digitales para gestionar el flujo de trabajo y los procesos parlamentarios. Se ha producido un aumento constante en la transmisión de datos abiertos, aunque con incesantes trabas a su uso. Del mismo modo, el empleo de archivos parlamentarios en formato digital ha superado a la adopción de políticas para gestionarlos. Ese tipo de disparidades reflejan con demasiada frecuencia una desconexión entre la planificación y la práctica. Por otro lado, la aparición de los sistemas basados en IA indica que los parlamentos están más en sintonía con las tendencias generales y dispuestos a examinar las tecnologías emergentes con prudencia.

## Biblioteca y servicios de investigación

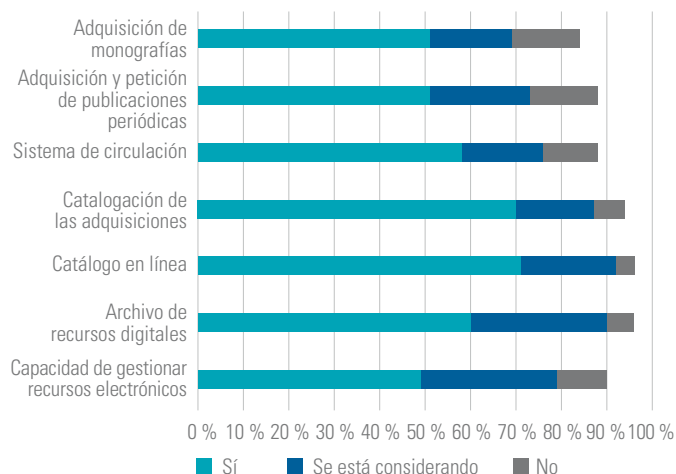
El acceso a información e investigación actualizadas y fiables es crítico para el funcionamiento de las asambleas legislativas. Las bibliotecas parlamentarias apoyan a los parlamentarios y al personal al facilitar información, conocimientos y análisis relativos al contexto político, económico y social de la legislación y a consultas de las comisiones. Según la encuesta, el 97 por ciento de los parlamentos que respondieron cuenta con una biblioteca en 2020. Dos parlamentos, ambos de Europa, declaran que no tienen: uno de ellos es un parlamento unicameral y el otro una cámara alta (cuya cámara baja sí cuenta con una). Entre los parlamentos bicamerales, el 37 por ciento tiene bibliotecas propias para cada cámara y el 63 por ciento dispone de una única biblioteca para ambas cámaras.

### Sistemas de gestión de la biblioteca

Casi tres cuartos (el 71 por ciento) de las bibliotecas parlamentarias encuestadas ofrecen actualmente un catálogo en línea a sus usuarios, aproximadamente la misma cifra que en 2018 (el 73 por ciento), aunque mayor que la de 2016 (el 65 por ciento). Algo menos de la mitad (el 49 por ciento) declara contar con algún tipo de capacidad de gestión de

recursos electrónicos, y el 30 por ciento está planificando o considerando implementar este recurso. Esto supone un descenso considerable desde 2018 (el 42 por ciento), cuando el 51 por ciento disponía de tal capacidad. El 60 por ciento de las bibliotecas parlamentarias tiene sistemas de archivo de recursos digitales (aproximadamente la misma cifra que en 2018), y otro 30 por ciento está planificando o considerando tener uno.

**Figura 49. Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=104)**



Según se indica en 2020, en el 55 por ciento de las bibliotecas, los parlamentarios y los miembros del personal tienen acceso a recursos que se encuentran en Internet y, en el 69 por ciento, disponen de acceso a los propios recursos de la biblioteca a través de una intranet parlamentaria. El 23 por ciento está planificando o considerando este tipo de medida. Los parlamentarios disponen de un sitio web específico de la biblioteca (o sitio secundario) en el 44 por ciento de los parlamentos y, en el 58 por ciento, los parlamentarios pueden presentar peticiones electrónicas a sus bibliotecas de información, recursos y material de investigación (y otro 29 por ciento está considerando esa capacidad). Solo el 38 por ciento de las bibliotecas ofrece a los parlamentarios el uso de servicios de alerta por vías electrónicas, mientras que más de la mitad (el 57 por ciento) no lo hace. La mayoría de las bibliotecas (el 56 por ciento) está suscrita a bases de datos y publicaciones en línea, lo que supone un descenso desde 2018 (el 66 por ciento). Resulta curioso que el 13 por ciento no tiene previsto ofrecer acceso a publicaciones o bases de datos a los parlamentarios, lo cual representa un aumento significativo desde 2018, cuando el 7 por ciento no contemplaba esta posibilidad.

**Tabla 22. Herramientas y redes electrónicas a disposición de las bibliotecas (n=104)**

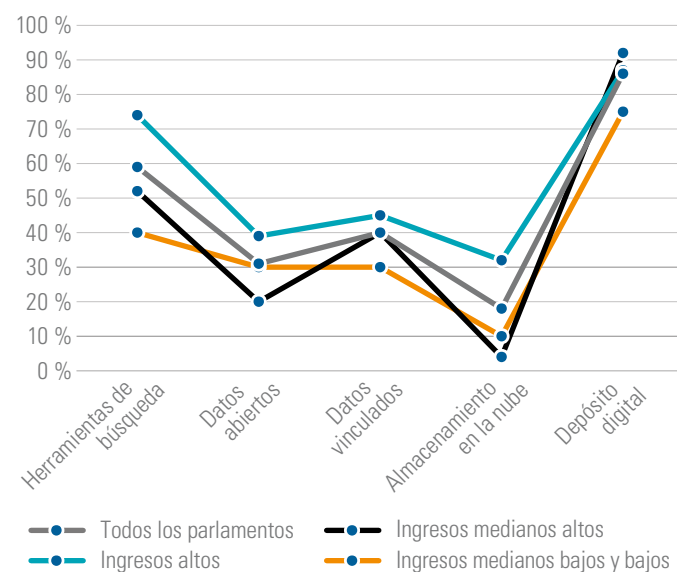
	Sí	Se está planificando	No
Conectada a una intranet	69 %	23 %	5 %
Proporciona acceso a recursos que se encuentran en Internet	55 %	27 %	14 %
Tiene su propio sitio web que está disponible a los parlamentarios y comisiones	44 %	28 %	21 %
Utiliza servicios de alerta por vías electrónicas	38 %	31 %	26 %

Recibe pedidos y consultas de los parlamentarios de forma electrónica	58 %	29 %	10 %
Adquiere suscripciones a bases de datos y publicaciones en línea	56 %	27 %	13 %

Tres cuartos de las bibliotecas (el 75 por ciento) cuentan con un depósito digital para preservar los documentos parlamentarios y brindar acceso a ellos. El 61 por ciento ofrece herramientas de búsqueda que facilitan la investigación por parte de los usuarios y permiten las búsquedas federadas en varios recursos. Las bibliotecas parlamentarias también están comenzando a utilizar más fuentes de datos abiertos y a conectarlas para permitir el análisis. El porcentaje de bibliotecas que usan el almacenamiento en la nube ha aumentado hasta el 19 por ciento en 2020, un dato ligeramente menor que en los parlamentos en general (el 21 por ciento).

Las bibliotecas de tres cuartos de los parlamentos de países de ingresos altos (el 74 por ciento) tienen herramientas digitales de búsqueda en 2020, en comparación con el 59 por ciento de los parlamentos de todos los niveles de ingresos y con solo el 40 por ciento de los parlamentos de países de ingresos medianos bajos y bajos. El 31 por ciento de las bibliotecas ofrece datos abiertos, con una discrepancia ligeramente menor en este caso entre los parlamentos de países de ingresos altos y los parlamentos de países de ingresos bajos (el 39 por ciento y el 30 por ciento, respectivamente). El 40 por ciento facilita datos vinculados, para permitir un mayor análisis de los conjuntos de datos, y el 86 por ciento dispone de un depósito digital de documentos parlamentarios, otra categoría con menos diferencia entre los parlamentos de países de ingresos altos y los parlamentos de países de ingresos bajos (el 87 por ciento y el 75 por ciento, respectivamente).

**Figura 50. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=83)**



**Soporte de TIC**

El soporte de TIC para las bibliotecas parlamentarias principalmente se proporciona por medio del departamento de TIC del parlamento (en el 92 por ciento de las bibliotecas,

y como el único recurso en el 25 por ciento). Un cuarto de bibliotecas (el 25 por ciento) cuenta con algún tipo de capacidad propia de soporte interno. En el 25 por ciento, el personal desempeña alguna función de soporte técnico, aunque la cifra es únicamente del 10 por ciento en el caso de los servicios de investigación. El 39 por ciento de las bibliotecas utiliza a contratistas externos para prestar servicios de soporte y mantener sus sistemas.

**Tabla 23. Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=100)**

	Biblioteca	Servicios de investigación
Bibliotecarios	25 %	10 %
Personal técnico de la biblioteca	25 %	9 %
Personal de TIC del Parlamento	92 %	62 %
Personal de TIC gubernamental	7 %	6 %
Contratistas externos	39 %	18 %

### Servir al público

Tal como se describe en informes anteriores, la apertura y la transparencia parlamentarias han ido cobrando cada vez mayor importancia durante los últimos diez años. Entre las bibliotecas y los servicios de investigación que ofrecen investigación adaptada, el 67 por ciento pone a disposición pública al menos algunos de los resultados. Solo el 9 por ciento ni lo hace ni tiene previsto hacerlo. El modo de publicar los resultados de las investigaciones varía entre países. El Knéset del Estado de Israel publica informes de todas las investigaciones internas, aunque las haya encargado un solo parlamentario. La Cámara de los Comunes del Reino Unido publica únicamente los hallazgos de las investigaciones llevadas a cabo para las comisiones o solicitadas por varios parlamentarios.

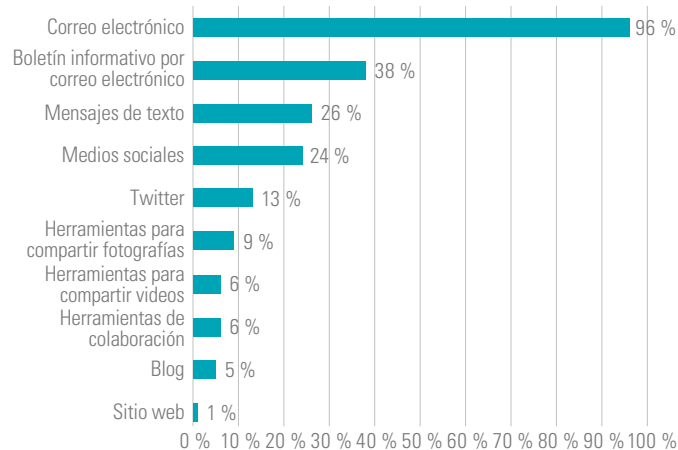
**Tabla 24. Documentos de investigación parlamentaria puestos a disposición del público (n=105)**

Sí	67 %
Se está planificando	25 %
No	9 %

Tal como indican estos datos, las bibliotecas y los servicios de investigación parlamentarios ya no se limitan a dar soporte a los parlamentarios. Su función está orientada cada vez más al público. El 6 por ciento declara usar herramientas de colaboración en línea para trabajar con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil. Aunque el porcentaje es pequeño por ahora, refleja el uso creciente de las plataformas de colaboración, como Slack y Yammer, y una colaboración más abierta y dirigida hacia el exterior entre la actividad parlamentaria y la sociedad en general. Los parlamentos de la República Islámica de Afganistán, la Confederación Suiza, Nueva Zelanda y la República de Eslovenia utilizan todas herramientas para la colaboración externa. El correo electrónico se ha convertido actualmente en una herramienta omnipresente, ya que el 96 por ciento de las bibliotecas lo

utiliza para las comunicaciones externas y el 38 por ciento produce boletines informativos por correo electrónico para suscriptores externos. El uso de los medios sociales también se está estabilizando en este contexto, y el 24 por ciento de las bibliotecas señala que los utiliza en 2020, en comparación con el 26 por ciento en 2016 y el 27 por ciento en 2018. El uso de la mensajería instantánea (WhatsApp, Viber o Telegram) está aumentando intensamente, y ha pasado del 8 por ciento en 2016 al 13 por ciento en 2018 y al 26 por ciento en 2020. La mensajería instantánea es actualmente el segundo método preferido de comunicación interactiva, por detrás del correo electrónico. El uso del blog parece estar retrocediendo, ya que ha descendido desde el 10 por ciento en 2018 hasta el 5 por ciento en 2020.

**Figura 51. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)**



### Resumen

El informe de este año refleja un uso constante y uniforme de las herramientas digitales por parte de las bibliotecas y los departamentos de investigación de los parlamentos, así como descensos inexplicables en algunas cifras indicadas, probablemente debido a variaciones en la muestra. Sin embargo, los datos sí indican la importancia crítica de las TIC y el modo en que las herramientas digitales apoyan ahora a las bibliotecas parlamentarias en todo el mundo. Casi tres cuartos de los parlamentos encuestados tienen catálogos en línea a disposición de los usuarios en 2020, el 49 por ciento dispone de alguna forma de capacidad de gestión de los recursos electrónicos y el 60 por ciento cuenta con sistemas de archivo digital.

Las herramientas digitales son vitales para las comunicaciones, tanto interna como externamente. En 2020, las bibliotecas del 55 por ciento de los parlamentos proporcionan acceso a los parlamentarios o al personal a recursos que se encuentran en Internet, y el 69 por ciento a los propios recursos de la biblioteca. Los parlamentarios disponen de un sitio web específico de la biblioteca (o sitio secundario) en el 44 por ciento de los parlamentos, y las bibliotecas pueden recibir peticiones electrónicas por parte de los parlamentarios de información, recursos y material de investigación en el 58 por ciento de los parlamentos, mientras que el 38 por ciento proporciona servicios de alerta por vías electrónicas.

Las bibliotecas del 31 por ciento de los parlamentos proporcionan datos abiertos, y el 40 por ciento ofrece datos vinculados para permitir un mayor análisis. El uso del almacenamiento en la nube por parte de la biblioteca (el 19 por ciento) se ha incrementado en consonancia con la cifra observada en los parlamentos en general.

El 92 por ciento de las bibliotecas proporciona soporte de TIC por medio de los departamentos de TIC del parlamento (el único soporte en el 36 por ciento de las bibliotecas). Un cuarto de las bibliotecas (el 25 por ciento) proporciona algún nivel de soporte de TIC interno en las áreas de biblioteca y servicios de investigación, mientras que el 28 por ciento utiliza a contratistas externos para prestar servicios de soporte y mantener sus sistemas.

Se publican investigaciones internas en el 67 por ciento de los parlamentos, lo que refleja un cambio del soporte interno a las funciones de las bibliotecas parlamentarias de cara al público. El correo electrónico ya es una herramienta generalizada para las comunicaciones externas, ya que el 96 por ciento de las bibliotecas lo utiliza en 2020; por otro lado, el 38 por ciento elabora boletines informativos por correo electrónico que ponen a disposición de personas y organizaciones externas mediante suscripción. El uso de los medios sociales por parte de las bibliotecas parece estar estabilizándose (el 24 por ciento en 2020, en comparación con el 26 por ciento en 2016 y el 27 por ciento en 2018), mientras que la mensajería instantánea ha aumentado en 2020 hasta el 26 por ciento, con lo que se ha convertido en el segundo método de comunicación más empleado.

## Parlamentos en línea

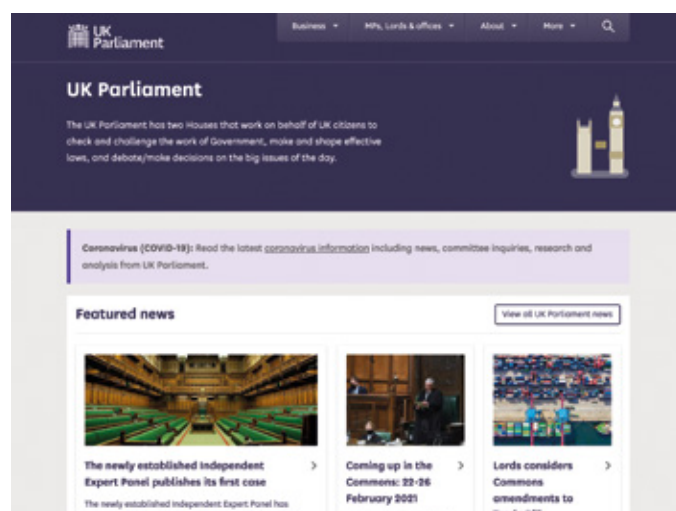
Ya en 2008, en el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, el 90 por ciento de los parlamentos declaraba tener algún tipo de presencia web dirigida al público. Esta cifra aumentó hasta el 100 por ciento en 2016 y 2018, aunque ha vuelto a descender hasta el 98 por ciento en 2020. La diferencia puede atribuirse a un parlamento africano, cuyo contenido web estaba alojado en el sitio web gubernamental a la espera de ejecutar los planes de desarrollo del suyo propio. Tal como se ha indicado a lo largo de esta serie de informes, los sitios web parlamentarios llevan muchos años siendo una herramienta omnipresente que ya estaba bien consolidada antes del comienzo de la serie. No obstante, esa presencia no ha sido ni pasiva ni estática. Los sitios que vemos en la actualidad difieren enormemente de los que se usaban hace diez y, sobre todo, veinte años. El Parlamento del Reino Unido fue uno de los primeros parlamentos en lanzar un sitio web, en 1996. En las figuras 52 y 53 se compara el sitio original con su página de inicio actual.

**Figura 52. Parlamento del Reino Unido: sitio web introducido en 1996**



© Wayback Machine, de Internet Archive

**Figura 53. Parlamento del Reino Unido: sitio web a fecha de febrero de 2021**



© Parlamento del Reino Unido

En esta sección del informe se examina el modo en que los parlamentos planifican y gestionan sus sitios web, los tipos de contenidos que ofrecen y sus estructuras internas para crear y gestionar los contenidos. Se abordan las labores realizadas para que sus sitios web sean fáciles de usar y accesibles y para garantizar el acceso oportuno del público a la información.

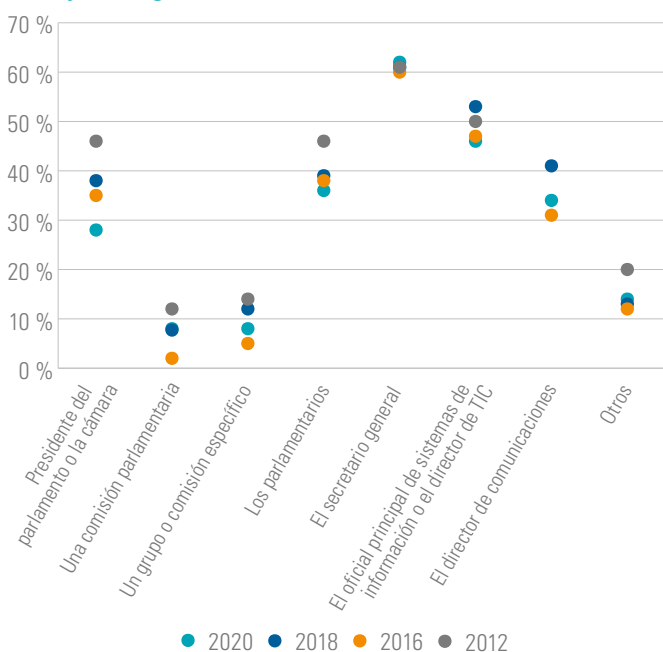
### Planificación y gestión de sitios web

La importancia que los parlamentos asignan a sus sitios web viene determinada por el nivel de responsabilidad en materia de gestión con respecto a los objetivos estratégicos del sitio. En 2020, esa responsabilidad recae, al menos en parte, en el Secretario General en el 62 por ciento de los parlamentos, un porcentaje que ha permanecido constante en los hallazgos de los últimos cuatro informes. La participación política en las estrategias de los sitios web parece estar disminuyendo: el Presidente se ha ido involucrando cada vez menos desde 2008, cuando la presidencia participaba en el 46 por ciento de los parlamentos, en comparación con el mínimo del 28 por ciento registrado en 2020. Del mismo modo, el porcentaje de parlamentos con parlamentarios implicados en ese tipo de decisiones ha descendido desde el 14 por ciento en 2008

hasta el 8 por ciento en 2020. Tal como se explicó en el informe de 2018, esto indica una aceptación cada vez mayor en los parlamentos de los sitios web como « algo habitual », además de una mejor comprensión, o quizás una menor percepción, de los riesgos que conlleva el contenido dirigido al público.

El oficial principal de sistemas de información o el director de TIC o equivalente, así como el director de comunicaciones, han desempeñado constantemente funciones esenciales en la definición de la dirección estratégica de los sitios web parlamentarios. Algunos parlamentos asignan ese tipo de funciones a consejos parlamentarios existentes o a departamentos de supervisión de la rama ejecutiva, lo cual, en la práctica, podría poner la dirección estratégica real en manos de los responsables de los sitios web, sobre todo en los parlamentos grandes.

**Figura 54. Responsabilidad sobre el establecimiento de los objetivos generales del sitio web (n=109)**



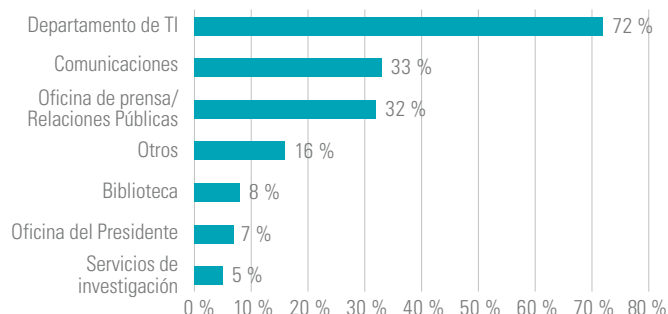
Una sola persona o comisión es la única responsable de los objetivos del sitio web en el 67 por ciento de los parlamentos en 2020; el Presidente suele desempeñar esa función en el 14 por ciento (pese a tener un menor peso en general) y el Secretario General lo hace en el 6 por ciento de los parlamentos. La responsabilidad exclusiva se asigna a una comisión especial o un grupo específico en el 10 por ciento, y al director de comunicaciones en el 4 por ciento de los parlamentos. El oficial principal de sistemas de información es el único responsable solo en el 1 por ciento de los parlamentos encuestados.

**Tabla 25. Responsabilidad exclusiva de los objetivos del sitio web (n=109)**

El Presidente únicamente	14 %
Una comisión o grupo específico	10 %
El Secretario General únicamente	6 %
El director de comunicaciones únicamente	4 %
El oficial principal de sistemas de información únicamente	1 %

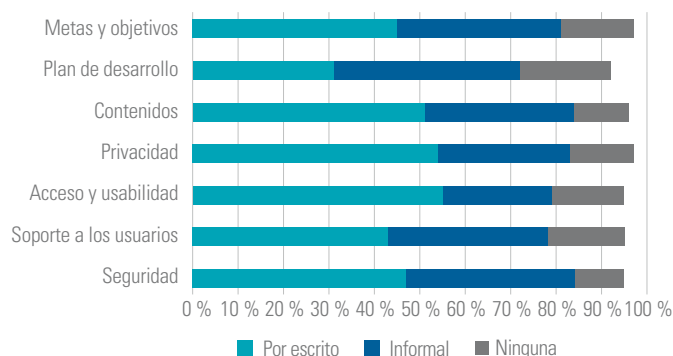
La responsabilidad del funcionamiento diario del sitio web corresponde a distintos departamentos. Naturalmente, los departamentos de TI se involucran en la mayoría de los parlamentos (el 72 por ciento en 2020), aunque menos que en 2018 (el 76 por ciento). Los departamentos de comunicaciones son los siguientes que más intervienen (en el 33 por ciento, en comparación con el 38 por ciento en 2018 y el 32 por ciento en 2016), seguidos de la oficina de prensa o el departamento de Relaciones Públicas (el 32 por ciento). El 58 por ciento de los parlamentos asigna la responsabilidad exclusiva a un departamento: el de TI en el 74 por ciento y el de comunicaciones en el 19 por ciento. Cuando los parlamentos indican « otros », normalmente un consejo o una comisión integrada por personal de varios departamentos se encargan de la gestión de los sitios web.

**Figura 55. Responsabilidad del sitio web (n=111)**



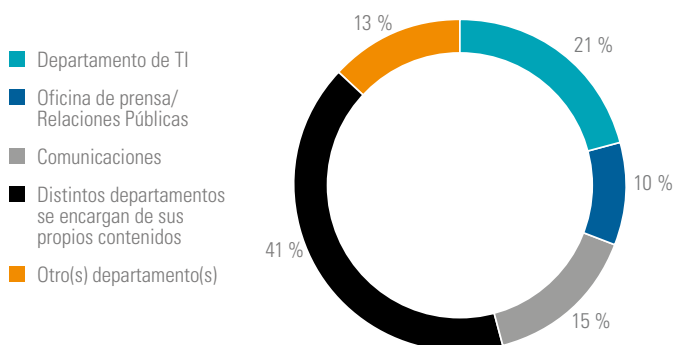
En la encuesta de 2020, el 93 por ciento de los parlamentos declara tener algún tipo de política de gestión de sitios web, lo que supone un aumento en comparación con el 90 por ciento en 2018. La cifra alentadora del 72 por ciento cuenta con una política formal (por escrito) en al menos un aspecto, y los más mencionados son acceso y usabilidad (el 55 por ciento), privacidad (el 54 por ciento) y contenidos (el 51 por ciento). En todas las áreas salvo una, hay más parlamentos con políticas formales que informales (no escritas). La excepción es el plan de desarrollo de los sitios web, un aspecto en el que el 41 por ciento cuenta con una política informal y solo el 31 por ciento con una formal. Este también es el ámbito en el que los parlamentos tienen menos probabilidades de disponer de una política (el 20 por ciento). El 11 por ciento de los parlamentos no parece tener una política en materia de seguridad del sitio web, una cuestión que, en algunos casos, podría abordarse mediante otras políticas o estar a cargo de un servicio de alojamiento externo. La inexistencia de una política de seguridad del sitio web sería motivo de preocupación.

**Figura 56. Políticas para el sitio web (n=108)**



La responsabilidad de desarrollar y gestionar el contenido del sitio web se extiende por distintas áreas. En 2020, el 41 por ciento de los parlamentos dejan en manos de los departamentos individuales la gestión de sus propios contenidos. Cuando la responsabilidad del contenido está centralizada, tiende a recaer en el departamento de TI (en el 21 por ciento de los parlamentos, en comparación con el 17 por ciento en 2018) o el departamento de comunicaciones (el 15 por ciento, un descenso en comparación con el 20 por ciento en 2018). En el 10 por ciento de los parlamentos, la responsabilidad corresponde a la oficina de prensa o al departamento de Relaciones Públicas. El 13 por ciento de los parlamentos indica otros departamentos, que con mayor frecuencia son la oficina del Secretario General o la Secretaría del parlamento.

Figura 57. Quién gestiona el sitio web (n=111)

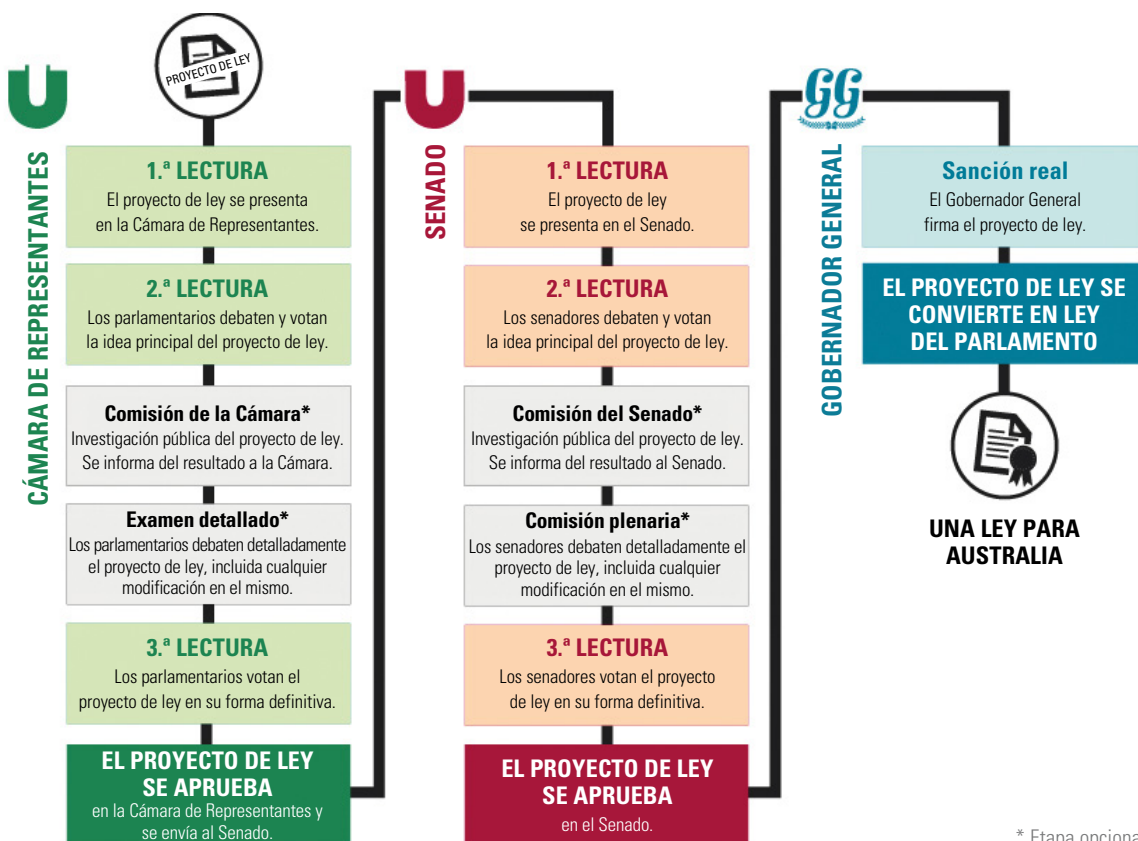


**Contenido del sitio web**

Los sitios web parlamentarios son repositorios de abundante información, historia y los datos más recientes sobre la labor que realizan los parlamentos. Para el público, son puntos de contacto con información fiable acerca del sistema democrático y sus representantes, y acerca de cómo comunicarse con ellos y saber qué hacen. Solo un sitio web parlamentario no ofrece detalles sobre los parlamentarios en 2020. Para el 98 por ciento de los parlamentos que respondieron, el objeto del contenido es informar y educar al público sobre la historia, el papel, las funciones y la composición del parlamento. El 79 por ciento de los sitios web explica el proceso legislativo y los métodos de funcionamiento del parlamento. Bastantes menos (el 55 por ciento) presentan la información con gráficos o diagramas. Tal como se muestra en la figura 58, el Parlamento Federal de Australia es un buen ejemplo de una institución que emplea una representación gráfica clara del proceso legislativo, una buena manera de desmitificar los procesos parlamentarios a menudo complejos, tanto a la juventud en concreto como al resto de la población en general. El 86 por ciento cuenta con algún tipo de glosario en el que se explican la jerga o los términos parlamentarios, otro factor importante para educar y atraer al público.

La mayoría de los sitios web parlamentarios (el 84 por ciento) facilita información de contacto relativa a los contenidos y el funcionamiento del sitio web, aunque solo el 67 por ciento expresa con claridad la responsabilidad de los contenidos y de las políticas y prácticas del sitio web.

Figura 58. Proceso al que se somete un proyecto de ley en el parlamento



**Remisión del Senado**

El Senado puede remitir el texto del proyecto de ley a una comisión del Senado para que lo investigue (esto puede ocurrir mientras el proyecto de ley está en la Cámara).

\* Etapa opcional

**Tabla 26. Información proporcionada en el sitio web parlamentario (n=110)**

Lista de miembros del Parlamento	99 %
Historia y papel del Parlamento	98 %
Funciones, composición y actividades	98 %
Comisiones y comités parlamentarios, y otros órganos que no pertenecen al Pleno	98 %
Líderes parlamentarios	95 %
Texto completo del Reglamento u otros documentos normativos similares	88 %
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el Parlamento	88 %
Explicación de términos, procedimientos y trabajo diario del Parlamento	86 %
Visita al Parlamento	84 %
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el funcionamiento del sitio web	84 %
Administración del Parlamento	83 %
Explicación del proceso legislativo	79 %
Sobre este sitio web (quién es el titular, quién lo gestiona, quién actualiza las políticas, etc.)	67 %
Gráfico o diagrama que muestra la forma en que se realiza el trabajo diario del Parlamento	55 %
Explicación del proceso presupuestario y de los procesos de financiación pública	51 %

La mitad de los sitios web ofrece una explicación del proceso presupuestario y de los procesos de financiación del parlamento, el 79 por ciento proporciona el texto de la legislación propuesta y el 78 por ciento, el texto de la legislación promulgada (cuando no se facilita, a menudo se puede acceder a ese tipo de información a través de un sitio web gubernamental). El 95 por ciento de los sitios web ofrece el calendario del trabajo diario parlamentario, y el 92 por ciento facilita información sobre las actividades de las comisiones. El 76 por ciento de los sitios web proporciona una grabación de audio o video de las sesiones plenarias, pero solo el 44 por ciento la suministra en el caso de las reuniones de las comisiones (en comparación con el 39 por ciento en 2018).

**Tabla 27. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)**

Calendario del trabajo diario en el Parlamento	95 %
Actividades de las comisiones, comités y otros órganos que no pertenecen al Pleno	92 %
Texto y estado de la legislación propuesta	79 %
Texto de toda la legislación promulgada	78 %
Audio o video de las sesiones plenarias	76 %
Preguntas parlamentarias y actuaciones gubernamentales	69 %
Audio o video de las sesiones de las comisiones	44 %

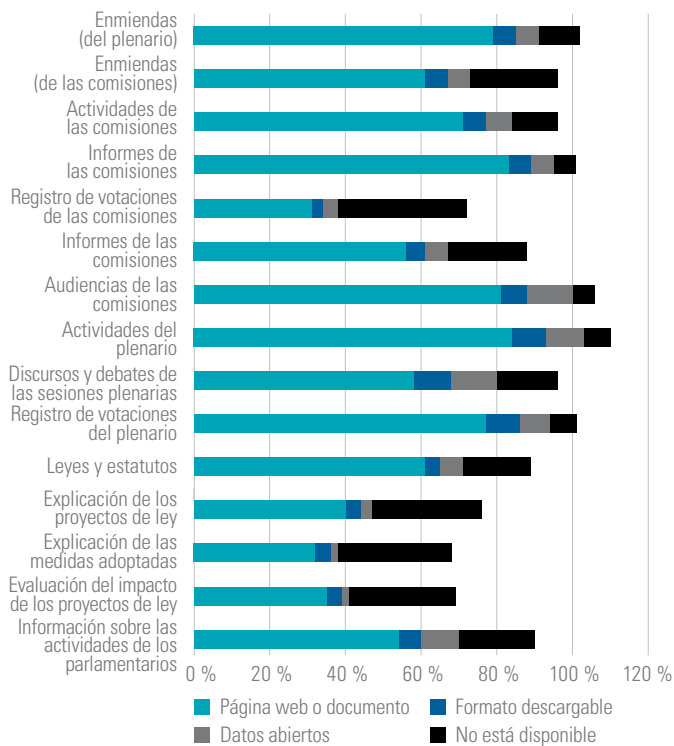
### Formatos de las publicaciones en línea

La mayor parte de la información, los documentos y los datos parlamentarios se « publican » en el sentido tradicional: para su lectura y no con fines de reutilización. Tal como se ilustra en la figura 59, la mayoría de los parlamentos publica la información directamente en la página web o en un formato de archivo descargable, como el PDF. Aunque no es lo ideal, es mejor que no publicarla. En 2020, continúan las disparidades en el tipo de contenido publicado. El 34 por ciento no publica las votaciones

de las comisiones, el 30 por ciento no publica ninguna evaluación del impacto de sus proyectos de ley (aunque puede que estuvieran disponibles en otro lugar) y casi un cuarto (el 23 por ciento) no publica enmiendas de las comisiones a la legislación. Un aspecto más alentador es que el 6 por ciento facilita ese tipo de información en un formato de datos abiertos y el 7 por ciento, como archivos editables. El 12 por ciento de los parlamentos utiliza un formato de datos abiertos para la información sobre las actividades y las votaciones del plenario, y un 10 por ciento más proporciona descargas en un formato editable; por otro lado, el 10 por ciento facilita los discursos de las sesiones plenarias como datos abiertos. En general, la mayoría de los parlamentos publica la información del pleno en algún formato, aunque un menor número publica la información sobre las comisiones o acerca del impacto y las implicaciones presupuestarias de la legislación.

Muchos parlamentos proporcionan más datos abiertos, en particular sobre las actividades, los discursos y debates, y las votaciones del plenario, y la actividad de los parlamentarios (con aumentos del 180 por ciento al 230 por ciento con respecto a los hallazgos de los informes anteriores). Al mismo tiempo, el número de sitios web que no facilitan información sobre la actividad parlamentaria está disminuyendo. Por regla general, toda publicación es un acierto, aunque la publicación abierta y para la lectura mecánica es mejor, ya que permite a las organizaciones de monitoreo parlamentario, los académicos, los medios de comunicación y otras partes interesadas escudriñar, analizar y entender qué ocurre con mayor detalle. Cuando no quepa la posibilidad de usar un formato de datos abiertos, se deberán explorar otros formatos modificables, como las hojas de cálculo, como mejor alternativa a los simples PDF o al contenido de la página web. La ventaja de un formato de archivo modificable no radica en la posibilidad de cambiar los datos, sino en que permite su reutilización, correlación y análisis. Los datos abiertos y las descargas modificables eliminan la necesidad de copiar la información manualmente o de tener que reintroducir datos, y reducen el riesgo de errores.

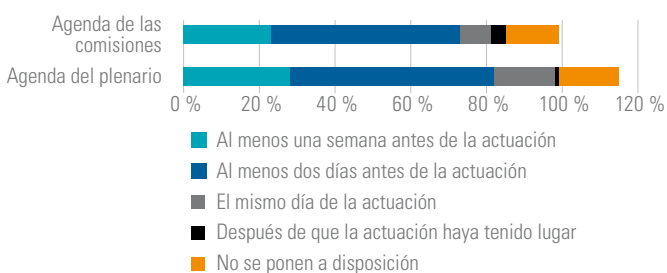
**Figura 59. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=108)**



**Acceso oportuno a la información**

Dado que, actualmente, el ciclo de las noticias se ha reducido a segundos, es fundamental mantener informado al público de forma clara, oportuna y eficiente. El acceso público a información precisa y pertinente ayuda a los parlamentos a trasladar su labor al público en general y a los ciudadanos en particular y, finalmente, a generar confianza. El anuncio público con antelación de la actividad parlamentaria contribuye a atraer a grupos o personas con interés en un tema concreto. En 2020, el 91 por ciento de los parlamentos que respondieron publica su agenda del plenario en línea con antelación a las sesiones y el 26 por ciento hace lo mismo al menos una semana antes. El 67 por ciento publica las agendas de las comisiones en línea al menos dos días antes. Si embargo, un persistente 13 por ciento no publica las agendas de las comisiones, una cifra que ha permanecido constante en los tres últimos informes.

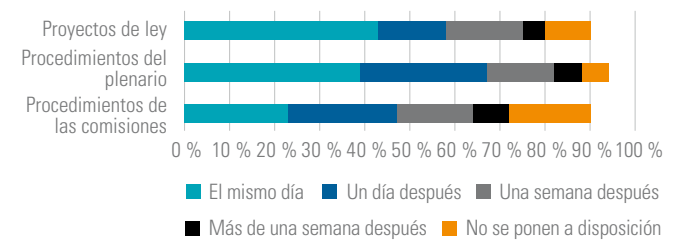
**Figura 60. Cuándo se publican las agendas del plenario y de las comisiones (n=109)**



En 2020, los proyectos de ley se publican como muy tarde un día después de su presentación en el 58 por ciento de los parlamentos, y el mismo día en el 43 por ciento. Los procedimientos del plenario se publican como muy tarde un día

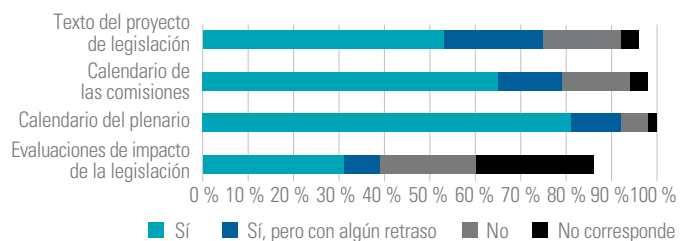
después de la sesión en el 67 por ciento de los parlamentos (el 68 por ciento en 2016). La cifra de los que no los publican se mantiene en 6 por ciento. Nuevamente, en este aspecto, las comisiones quedan rezagadas con respecto a los plenarios en la publicación en el sitio web: solo en el 47 por ciento de los parlamentos, las comisiones publican sus procedimientos como muy tarde un día después, lo que supone un ligero incremento desde 2018 (el 43 por ciento) y un aumento mucho mayor con respecto a 2016 (el 35 por ciento). El porcentaje de parlamentos que no publica los procedimientos de las comisiones en línea es del 18 por ciento, en comparación con el 23 por ciento de 2018 y un tercio en 2016.

**Figura 61. Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=109)**



El 39 por ciento de los parlamentos publica información sobre el impacto de la legislación al mismo tiempo que se pone a disposición de los parlamentarios o poco tiempo después; el 26 por ciento respondió « no corresponde » a esta pregunta. Cuatro de cada cinco parlamentos (el 81 por ciento, un aumento en comparación con el 74 por ciento en 2018) publican sus calendarios del plenario interna y externamente al mismo tiempo; solo el 65 por ciento lo hace con respecto a los calendarios de las comisiones. Los datos de 2020 y 2018 indican mejoras moderadas en comparación con años anteriores en lo que respecta a los plazos y la publicación de los calendarios parlamentarios.

**Figura 62. Cuándo se ponen los documentos a disposición del público y los parlamentarios al mismo tiempo (n=108)**



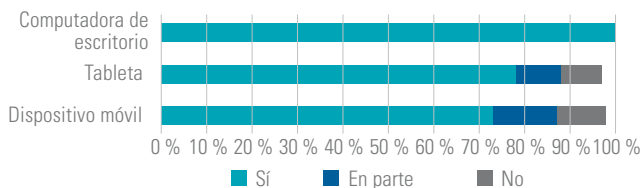
Para garantizar que los visitantes de los sitios web puedan encontrar la información publicada, el 98 por ciento de los sitios web ofrece un sistema de búsqueda en 2020. El 78 por ciento (un aumento en comparación con el 73 por ciento en 2018) proporciona archivos de audio o video y transmisión web en vivo. Las notificaciones automáticas (tipo *push*) que no necesitan la intervención del usuario, en contraposición a las búsquedas activas, son una buena manera de mantener informadas a las partes interesadas acerca de publicaciones y recursos nuevos. El 31 por ciento de los parlamentos ofrece un servicio de alerta en línea, lo que supone una disminución desde 2018 (el 38 por ciento).

**Tabla 28. Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=108)**

Un sistema de búsqueda	98 %
Archivo de audio o video y transmisión web en vivo	78 %
Servicios de alerta para la documentación	31 %
Servicios diseñados para su uso en dispositivos móviles	63 %

En sintonía con el uso creciente de las tecnologías móviles por parte de la sociedad en general, el 63 por ciento de los parlamentos declara ofrecer contenido web diseñado específicamente para dispositivos móviles en 2020, un incremento en comparación con el 54 por ciento en 2018. Todos los sitios web parlamentarios están optimizados para computadoras (de escritorio o portátiles), y un número significativo proporciona algún nivel de optimización del sitio web para garantizar la usabilidad del contenido en diferentes plataformas y dispositivos. El contenido web está totalmente optimizado para los dispositivos móviles en el 73 por ciento de los parlamentos, y para las tabletas en el 78 por ciento.

**Figura 63. Optimización del contenido web para diferentes dispositivos (n=109)**



### Accesibilidad y facilidad de uso

El hecho de facilitar un contenido web accesible para todos los usuarios es algo cada vez más importante para las instituciones democráticas, entre ellas los parlamentos. Los sitios web deben exhibir buenos principios de diseño centrado en el usuario, aunque también tener en cuenta las distintas necesidades de los usuarios. Un ejemplo es el contenido de « fácil lectura » dirigido a los usuarios con dificultades para leer, con el que se garantiza que todo el contenido gráfico tenga texto alternativo para lectores de pantalla y que el diseño de la página sea coherente.

Existen diversas buenas prácticas y estándares en materia de facilidad de uso de un sitio web. Tanto en el informe de 2012 como en el de 2016, se señalaron aumentos en la adopción de técnicas de facilidad de uso, pero no se produjo ningún incremento similar en la aplicación de los estándares de accesibilidad. En 2016, un mayor número de parlamentos indicó mejoras en el diseño y la implementación de los sitios web sobre la base de métodos de accesibilidad y facilidad de uso (tanto formales como informales). Ese mismo año, más parlamentos no basaron el diseño y el contenido en estándares de por sí, sino en las necesidades de los usuarios (el 81 por ciento en 2016 frente al 72 por ciento en 2012) o en las « pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad » (el 59 por ciento en 2016 frente al 44 por ciento en 2012). La aplicación del método de las « necesidades de los usuarios » aumentó levemente en 2018, hasta el 82 por ciento, y nuevamente en 2020, hasta el 83 por ciento. La cifra de « pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad » se mantiene en el 57 por ciento en 2020. El 21 por ciento de los parlamentos aplica estándares del sector público

o el gobierno nacional, estándares W3C o similares, o las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP; un 20 por ciento no aplica ningún estándar formal en relación con el desarrollo del sitio web.

**Tabla 29. Herramientas y directrices para el sitio web (n=106)**

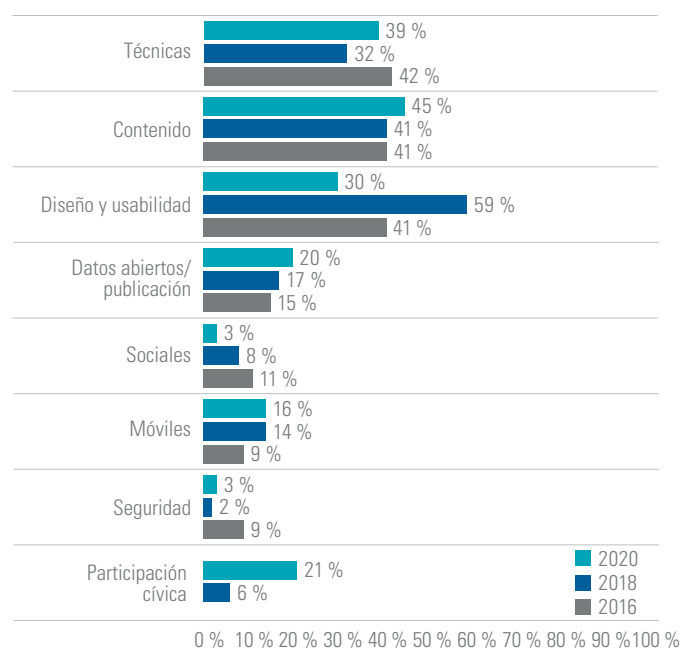
El contenido y el diseño parten de las necesidades de los distintos grupos de usuarios	83 %
Se utilizan pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad	57 %
Estándares del sector público o el gobierno nacional	59 %
W3C u otros estándares aplicables	61 %
<i>Directrices para sitios web parlamentarios</i> de la UIP	52 %
Evaluación periódica	61 %

Los parlamentos abordan las necesidades de los usuarios con discapacidad o necesidades especiales de maneras muy distintas. Muchos siguen estándares formales relativos a la presentación del contenido web, o cumplen requisitos legales en materia de accesibilidad para la publicación de contenido. Varios parlamentos han hecho sus sitios web compatibles con programas informáticos de lectura de pantalla; otros publican todo el material en un formato de « fácil lectura » o proporcionan interpretación en lengua de señas. Algunos parlamentos han llevado a cabo pruebas específicas de facilidad de acceso en sus sitios web.

En las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP, mencionadas por algo más de la mitad de los parlamentos (el 52 por ciento), se recomiendan enfoques sobre el empleo de varios idiomas en el sitio web parlamentario cuando hay más de un idioma oficial en el país. Este aspecto es importante a efectos de la inclusión democrática, aunque añade un nivel de complejidad al sitio web. Todos los parlamentos con dos idiomas oficiales publican todo el contenido de sus sitios web en ambos idiomas, aunque solo el 29 por ciento de los parlamentos con tres idiomas oficiales hace lo mismo. La cifra de parlamentos con más de tres idiomas es únicamente del 14 por ciento.

### Las mejoras más importantes

En cada una de las tres últimas encuestas, las mejoras en los servicios web que se consideraron más importantes durante los dos años anteriores estaban relacionadas con las mismas tres áreas: contenido, arquitectura técnica y diseño y usabilidad, lo cual puede ser un reflejo del carácter técnico de la encuesta. Quizá sorprende más el descenso en la importancia atribuida a las mejoras de usabilidad y el impresionante aumento de la relevancia asignada a los proyectos de participación cívica, hasta el 21 por ciento en comparación con solo el 6 por ciento en 2018. Los parlamentos siguen reconociendo la importancia de las mejoras en el uso de datos abiertos (bien puntuada por el 20 por ciento); por otro lado, las mejoras en los medios sociales ya no impresionan como solían hacer, ya que su clasificación lleva descendiendo incesantemente desde 2016. Para ser claros, puede que en realidad se estén produciendo cambios beneficiosos en esos aspectos, pero lo que aquí se mide es su importancia relativa según la percepción de los parlamentarios.

**Figura 64. Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=76)**

Los parlamentos también han clasificado la importancia de las mejoras que se prevén realizar en los sitios web durante los dos próximos años. Las tres principales son básicamente las mismas: diseño y usabilidad, contenido y plataformas técnicas. Estas van seguidas de cerca por los datos abiertos y características adaptadas a los dispositivos móviles para aplicaciones y sitios web. En 2018, un destacado número de parlamentos que respondieron indicaba que la mejora más importante que pretendía realizar era un mayor uso del video, ya fuera como transmisiones en vivo o como archivos de grabaciones. En 2020, hay respuestas similares, aunque giran más en torno a mejorar el contenido en general. El 15 por ciento de los parlamentos señala mejoras en sus funcionalidades de datos abiertos y publicación (un aumento en comparación con el 13 por ciento en 2018), y el 12 por ciento indica la participación cívica, lo que supone un importante incremento desde 2018 (el 7 por ciento). Solo el 1 por ciento declara que la mejora más importante tiene relación con el aspecto de la seguridad, aunque algunos parlamentos pueden haber considerado que ese tipo de mejora se engloba en la categoría de mejoras « técnicas ».

**Tabla 30. Las mejoras más importantes que se prevé realizar en el sitio web durante los dos próximos años (n=82)**

Técnicas	55 %
Diseño y usabilidad	37 %
Contenido	18 %
Móviles	17 %
Datos abiertos/publicación	15 %
Participación cívica	12 %
Sociales	1 %
Seguridad	1 %

## Resumen

Pese a la gran atención puesta en los medios sociales, especialmente con el objeto de aumentar la participación ciudadana, los sitios web siguen ocupando un lugar esencial en la arquitectura de información, educación, divulgación y participación parlamentarias; son medios para facilitar información parlamentaria significativa y oportuna, por un lado, y puntos de contacto para favorecer la participación ciudadana, por otro. Todos los parlamentos están presentes hoy en día en la web y, por lo tanto, tienen gran interés en Internet. Los sitios web parlamentarios llevan funcionando algún tiempo, y han ido evolucionando en función de las necesidades cambiantes de los parlamentos y las partes interesadas, y de las mejoras experimentadas por las tecnologías subyacentes. En 2020, el 62 por ciento de los parlamentos asigna algún nivel de responsabilidad de los sitios web, como reflejo de su importancia, al Secretario General del parlamento. Los sitios web parlamentarios cada vez están más institucionalizados, y normalmente un oficial principal de sistemas de información (o equivalente) define la estrategia del sitio web, a menudo en conjunto con el director de comunicaciones. La responsabilidad de las operaciones diarias del sitio web recae en varios departamentos diferentes, con el departamento de TI en primer lugar, seguido de comunicaciones y la oficina de prensa o el departamento de Relaciones Públicas.

La producción de contenidos tiende a delegarse en los departamentos que crean los contenidos, en lugar de gestionarse de forma centralizada. Los parlamentos coinciden en el fondo de ese contenido: para el 98 por ciento, su objeto en 2020 es informar y educar al público acerca de la historia, el papel, las funciones y la composición del parlamento. En el 79 por ciento, los sitios web incluyen explicaciones del proceso legislativo y del funcionamiento de los parlamentos. En el 50 por ciento, explican los procesos presupuestario y de financiación de la institución, y, en el 95 por ciento, publican un calendario del trabajo diario en el parlamento. Tres cuartos (el 76 por ciento) proporcionan grabaciones de audio o video de las sesiones plenarias y el 44 por ciento hace lo mismo con las reuniones de las comisiones. Se ha producido una notable tendencia ascendente en la adopción de políticas relativas a la administración de sitios web. En 2020, el 63 por ciento de los sitios web tiene contenido específico para móviles, y el contenido del 73 por ciento está totalmente optimizado para los dispositivos móviles.

La mayor parte de la información, los documentos y los datos parlamentarios tiende a publicarse en el sentido tradicional, esto es, para su lectura, en vez de como datos abiertos que se puedan reutilizar. La publicación de las decisiones, los discursos, los debates y los registros de votaciones del pleno, así como la actividad de los parlamentarios en el mismo, ha aumentado significativamente en 2020 con respecto a lo reflejado en informes anteriores. El 22 por ciento de los parlamentos que respondieron publica datos sobre las decisiones y las votaciones del pleno, bien como datos abiertos o bien como hojas de cálculo en formato descargable.

El 91 por ciento de los parlamentos proporciona la agenda del plenario en línea con antelación a las sesiones y el 26 por ciento hace lo mismo al menos una semana antes. Los proyectos de ley y los procedimientos del plenario se publican en línea el mismo día de la actuación en el 58 por ciento y el 67 por

ciento de los parlamentos, respectivamente, y esta última cifra ha permanecido constante desde 2016, cuando se situó en el 68 por ciento. Solo el 6 por ciento no los publica. En el caso de las reuniones de las comisiones, solo el 47 por ciento de los parlamentos publica los procedimientos dentro del plazo de un día después de la actuación, y el 18 por ciento no los publica en absoluto (aunque esta última cifra ha ido disminuyendo). Para hacer más accesible la información publicada, el 98 por ciento de los parlamentos ofrece un sistema de búsqueda y el 31 por ciento, un servicio de alerta en línea.

Para mejorar la accesibilidad de todos los usuarios, el 83 por ciento de los parlamentos lleva a cabo un análisis de las necesidades de los usuarios en 2020, lo que supone un leve aumento. El 57 por ciento realiza pruebas de usuarios y aplica métodos de usabilidad.

La encuesta de 2020 indica un aumento significativo, hasta el 21 por ciento, en el número de parlamentos que consideran a los proyectos de participación cívica como un área de mejora importante, un incremento con respecto a solo el 6 por ciento de 2018. Las mejoras en los datos abiertos siguen siendo importantes para el 20 por ciento de los parlamentos, aunque la relevancia asignada a las mejoras en los medios sociales ha disminuido constantemente desde 2016, quizá debido a su incorporación previa. De cara al futuro, las mejoras que los parlamentos identifican en 2020 como mejoras que se prevén realizar en sus sitios web durante los próximos dos años corresponden en su mayor parte a las tres mismas áreas que en años anteriores: diseño/usabilidad, contenido y técnicas.

## Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento

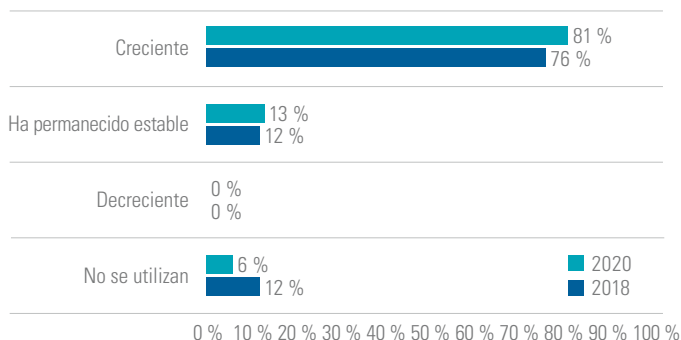
En la sección anterior, se examinaron los aspectos de la arquitectura y la facilidad de uso de los sitios web parlamentarios, así como la forma (y la frecuencia) en que la información se publica y se comparte con la ciudadanía. En esta sección, la atención se desvía hacia la comprensión del modo en que los parlamentos y sus parlamentarios utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con la ciudadanía, hacerla partícipe e interactuar con ella.

En los informes de 2016 y 2018, quedó reflejado el aumento de los medios sociales y, más recientemente, de la mensajería instantánea. En ambas ediciones, se indicó un descenso en los medios tradicionales de transmisión, sobre todo de la radio, y un incremento paralelo en el uso de las transmisiones de video y audio basadas en la web. En 2018, algo más de la mitad de los parlamentos (el 55 por ciento) contaba con su propio canal de transmisión televisiva y el 62 por ciento ofrecía un servicio para compartir videos a través de Internet, un aumento significativo con respecto al 43 por ciento que lo hacía en 2016.

Este crecimiento en el uso de herramientas basadas en la web para comunicarse con la ciudadanía ha continuado en 2020, y el uso de las herramientas digitales está bien afianzado actualmente en la mayoría de los parlamentos. En 2018, a la pregunta acerca de los cambios experimentados en el uso de herramientas digitales de comunicación, el 76 por ciento indicaba aumentos y ninguno señalaba descensos. Los hallazgos de 2020 son aún más drásticos: el 81 por ciento

señala incrementos, sin ningún caso de descenso, en el uso de los métodos digitales para comunicarse con la ciudadanía. También cabe destacar que el porcentaje de parlamentos que no emplean herramientas digitales para la comunicación se ha reducido a la mitad, del 12 por ciento en 2018 al 6 por ciento en 2020.

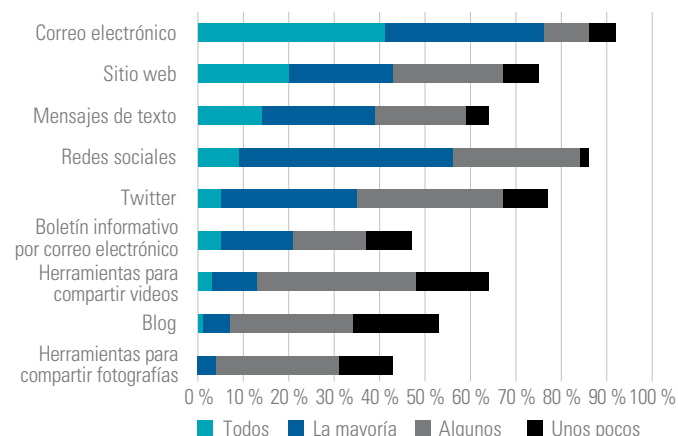
**Figura 65. Tendencia en el uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)**



### Comunicación por parte de los parlamentarios

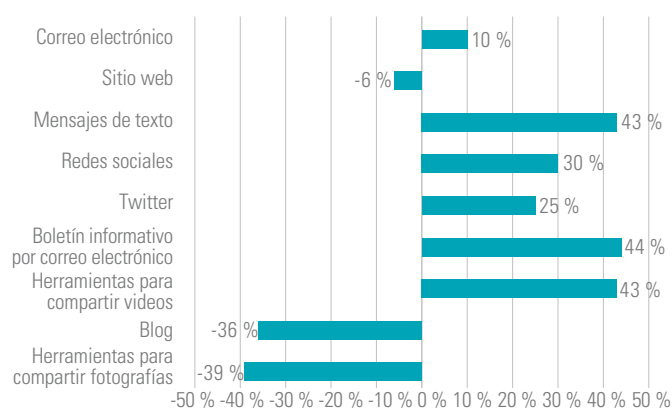
La comunicación vital entre los parlamentarios y los ciudadanos tiene lugar cada vez más en línea. Aunque quizá no sea una sorpresa para los lectores de esta serie, el correo electrónico sigue siendo el método digital que más utilizan los parlamentarios para comunicarse con el público. Todos los parlamentarios, o la mayoría, del 76 por ciento de los parlamentos utilizan el correo electrónico en 2020; el 6 por ciento señala que ningún parlamentario lo hace, aunque esto puede tener relación con las direcciones parlamentarias oficiales de correo electrónico, un aspecto que aún no está claro. Todos los parlamentarios, o la mayoría, utilizan un sitio web o los medios sociales para comunicarse (en el 43 por ciento y el 56 por ciento de los parlamentos, respectivamente), y ningún parlamentario emplea los medios sociales únicamente en el 2 por ciento de los parlamentos. Todos los parlamentarios utilizan la mensajería instantánea, como WhatsApp, Viber, Telegram o Signal, en el 14 por ciento de los parlamentos. Por el contrario, el uso de herramientas web que antes eran populares, como los blogs y las herramientas para compartir fotografías, está empezando a disminuir.

**Figura 66. Herramientas digitales que utilizan los parlamentarios para comunicarse con la ciudadanía (n=109)**



En el informe de 2018, se reflejó un importante aumento del uso de las aplicaciones de mensajería instantánea por parte de los parlamentarios. Los parlamentos que indicaban su uso por parte de todos los parlamentarios, o la mayoría, se incrementó desde el 14 por ciento en 2016 hasta el 27 por ciento en 2018. Ese rápido crecimiento ha continuado en 2020 y ha llegado hasta el 39 por ciento. Tal como se muestra en la figura 67, se han producido aumentos de una magnitud similar en el uso por parte de los parlamentarios de los boletines informativos por correo electrónico y de las herramientas para compartir videos, y se ha mantenido el crecimiento en las redes sociales a través de plataformas como Facebook y Twitter.

**Figura 67. Cambio en el uso de las herramientas digitales entre los parlamentarios de 2018 a 2020 (n=109)**



Tal como se ha señalado en anteriores informes, saber la cantidad de parlamentarios que utilizan determinadas herramientas digitales, y con qué grado de habilidad, puede resultar un desafío. El porcentaje de parlamentos que no tienen seguridad sobre el uso que hacen los parlamentarios del correo electrónico es del 6 por ciento, aunque la cifra es mucho mayor en el caso de la mensajería instantánea (el 24 por ciento) y los boletines informativos por correo electrónico (el 31 por ciento).

Siguen existiendo muchos obstáculos que impiden a los parlamentarios hacer mayor uso de Internet para interactuar con la ciudadanía, principalmente debido a la falta de conocimientos y capacitación, y al exceso de información. Según la mitad de los parlamentos, los parlamentarios se ven en la necesidad de recibir más capacitación en herramientas digitales, y el 38 por ciento se siente sobrepasado por el volumen de las comunicaciones en línea. Ha habido mucho debate público acerca del aspecto negativo de los medios sociales en general, y sobre la conducta abusiva en plataformas como Twitter en particular. En 2020, más de un tercio de los parlamentos (el 35 por ciento) encuentra dificultades relacionadas con la confianza y la seguridad. Otros retos que se identifican ampliamente con respecto a la participación están relacionados con la capacidad de los ciudadanos para utilizar las herramientas digitales (el 37 por ciento) y con las barreras sociales para acceder a Internet (el 33 por ciento).

**Tabla 31. Obstáculos que enfrentan los parlamentarios al usar las herramientas digitales para llegar a la ciudadanía (n=105)**

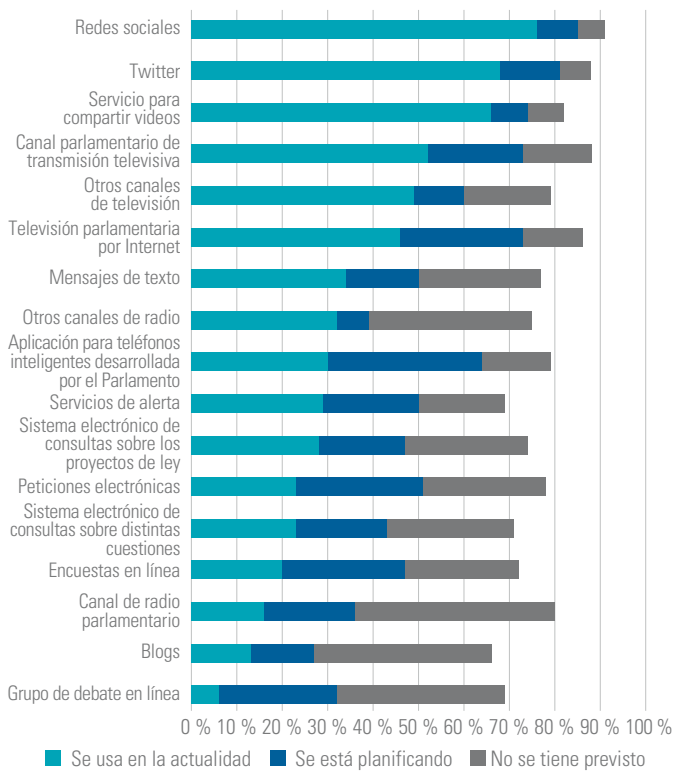
Falta de conocimientos y capacitación de los parlamentarios para utilizar las herramientas	50 %
Sentirse sobrepasados por la cantidad de información	38 %
Falta de conocimientos y capacitación de los ciudadanos para utilizar las herramientas	37 %
Falta de seguridad y confianza en la tecnología	35 %
Falta de acceso a Internet por parte de los ciudadanos	33 %
Falta de confianza en la autenticidad de las comunicaciones que se reciben	27 %
Intentar conceder la misma prioridad a la comunicación en línea y a la realizada por otras vías	24 %
La comunicación recibida no es representativa	13 %
Falta de acceso a Internet por parte de los parlamentarios	10 %

### Forma en que los parlamentos se comunican con la ciudadanía

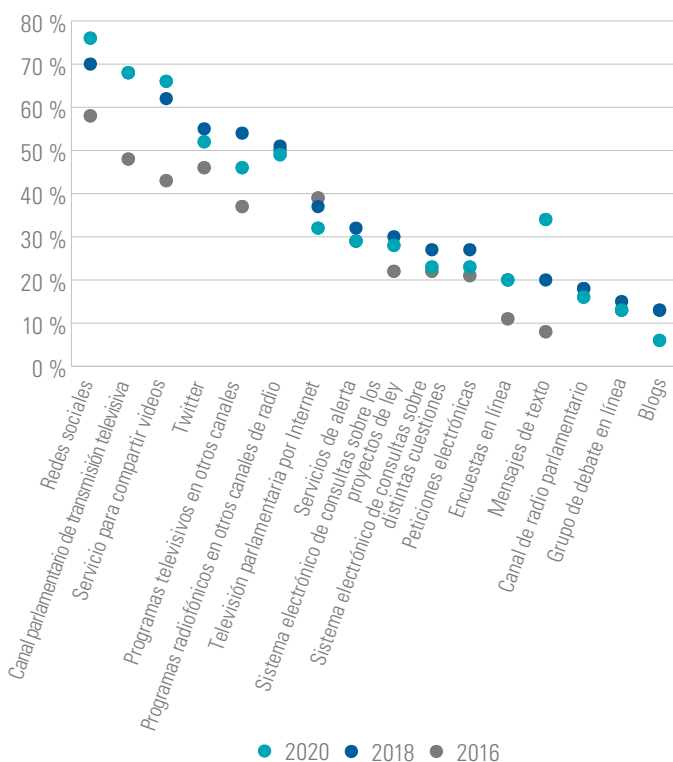
En 2016, las redes sociales superaron a las transmisiones (de radio y televisión) como el canal de comunicación más empleado entre los parlamentos y la ciudadanía. Esa tendencia continúa: el 76 por ciento de los parlamentos declara usar ese canal en 2020 (un aumento en comparación con el 70 por ciento en 2018). El uso de Twitter permanece constante en el 68 por ciento, mientras que la cifra del servicio para compartir video a través de Internet ha aumentado ligeramente, del 62 por ciento al 66 por ciento. El uso de la mensajería instantánea, como reflejo del patrón observado en las comunicaciones por parte de los parlamentarios, sigue creciendo entre los parlamentos; se ha incrementado hasta el 34 por ciento en 2020, y otro 16 por ciento lo está planificando o considerando (un aumento en comparación con el 20 por ciento y otro 20 por ciento, respectivamente, en 2018).

El uso de servicios en línea populares como los medios sociales, esto es Facebook o Twitter, y servicios para compartir videos, como YouTube, ha disminuido en 2020, al igual que lo ha hecho el porcentaje de parlamentos que están planificando o considerando utilizarlos. Esto sugiere que el uso de ese tipo de herramientas puede estar alcanzando un punto de saturación, con lo que los futuros aumentos se estabilizarán. El uso de herramientas más interactivas y deliberativas sigue siendo limitado, aunque más parlamentos las están considerando; los sistemas de peticiones electrónicas, por ejemplo, se usan únicamente en el 23 por ciento de los parlamentos, aunque el 28 por ciento baraja la posibilidad de emplearlos. Cabe destacar que el 30 por ciento declara utilizar aplicaciones adaptadas para teléfonos inteligentes a fin de comunicarse con la ciudadanía, y otro 34 por ciento está planificando o considerando hacer lo mismo.

**Figura 68. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=111)**



**Figura 69. Cambios en los métodos utilizados para comunicarse con la ciudadanía entre 2016 y 2018 (n=111)**



Tal como se muestra en las figuras 68 y 69, entre los métodos de comunicación menos preferidos en los últimos años figuran el canal de radio parlamentario (aunque sigue siendo importante, su uso ha ido descendiendo a lo largo de la serie), los blogs (solo

el 13 por ciento los usa en 2020 y el 39 por ciento no pretende hacerlo) y los grupos de debate en línea (empleados por el 6 por ciento únicamente).

### Comunicación por parte de las comisiones

Como se ha mencionado anteriormente, las comisiones han tenido menor tendencia que los plenarios a publicar activamente información sobre su trabajo. No obstante, se están convirtiendo en usuarios significativos de las herramientas en línea para las comunicaciones externas, que les permiten atraer a un público más amplio a los procesos de las comisiones y divulgar su labor con más eficacia.

El presente informe indica un aumento constante del uso de un sitio web por parte de las comisiones para comunicarse con la ciudadanía, hasta el 82 por ciento en 2020 (desde el 75 por ciento en 2018 y el 67 por ciento en 2016). Se ha producido un incremento similar en el uso que hacen las comisiones de los medios sociales: del 35 por ciento en 2018 al 45 por ciento en 2020. En casi la mitad (el 48 por ciento) de los parlamentos, las comisiones emplean el correo electrónico para responder a cuestiones planteadas por el público y, en el 78 por ciento, utilizan un sitio web para publicar sus conclusiones. Las comisiones interactúan o colaboran directamente con el público a través de un sitio web en un tercio de los parlamentos, y usan los medios sociales a tal efecto en el 19 por ciento y el correo electrónico en el 37 por ciento.

**Tabla 32. Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con la ciudadanía (n=100)**

	Correo electrónico	Sitio web	Medios sociales
Comunicar información sobre su trabajo, alcance y procesos	42 %	82 %	45 %
Comunicar la opinión de la comisión sobre distintas cuestiones	26 %	59 %	35 %
Solicitar información, comentarios y opiniones del público	39 %	54 %	26 %
Participación y colaboración directas entre las comisiones y el público	37 %	33 %	19 %
Responder a la información y los comentarios recibidos	48 %	27 %	15 %
Publicar las conclusiones o resultados de las comisiones	13 %	78 %	31 %

### Prioridades en materia de comunicación

En esta sección del informe se examinan los propósitos y las prioridades que persiguen los parlamentos a la hora de comunicarse con la ciudadanía. En este informe y en ediciones anteriores, se han identificado temas claros recurrentes en ese tipo de comunicaciones, como reflejo de aquello que los parlamentos consideran importante. Sus propósitos en gran medida son:

- **explicar** las actividades del parlamento y su forma de realizarlas;
- **informar** a la ciudadanía acerca de su actividad parlamentaria actual; y

- **lograr la participación** de la ciudadanía en la labor del parlamento.

En 2020, informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta, y lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político se identifican como los dos objetivos principales por parte del 70 por ciento y el 69 por ciento de los parlamentos, respectivamente. Educar y explicar a la ciudadanía el funcionamiento y las actividades del parlamento es un aspecto que el 64 por ciento de los parlamentos considera importante. Estas cifras son coherentes con las indicadas en informes anteriores, tal como se muestra en la tabla 33.

A estos tres objetivos principales le sigue con bastante distancia el de incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones, una cuestión que identifica el 27 por ciento de los parlamentos. En la encuesta de 2020, se incluyeron dos nuevos objetivos: mejorar el alcance y la calidad de las aportaciones realizadas por expertos al proceso de adopción de decisiones (identificado por el 12 por ciento) y llegar a las minorías (el 11 por ciento). Esta última cifra es notablemente más baja que la de lograr que los jóvenes participen (el 24 por ciento).

Los esfuerzos por conseguir que la juventud participe, aunque no siempre se mencione como una prioridad, han dado muestras de mejora. La mitad de los parlamentos señala que usan herramientas digitales para comunicarse con la población joven en 2020, un incremento en comparación con el 42 por ciento en 2018 y el 41 por ciento en 2016. El 19 por ciento ni utiliza herramientas digitales para este propósito ni tiene previsto hacerlo, en la misma línea de los hallazgos de 2018.

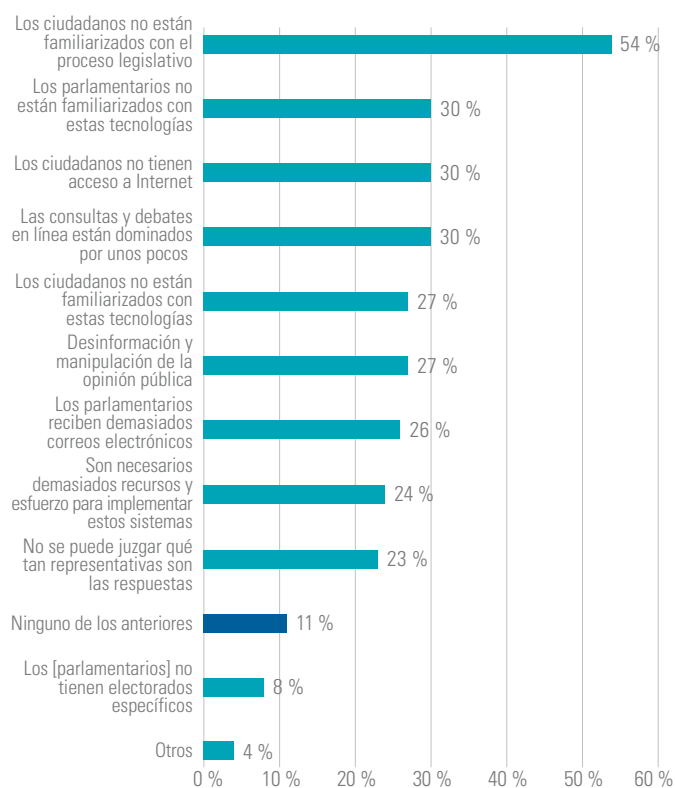
**Tabla 33. Objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=110)**

	2020	2018	2016
Informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta	70 %	68 %	74 %
Lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político	69 %	61 %	62 %
Explicar las actividades del Parlamento	64 %	68 %	64 %
Incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones	27 %	29 %	26 %
Aumentar la legitimidad del proceso legislativo	26 %	21 %	24 %
Lograr que los jóvenes participen	24 %	22 %	14 %
Mejorar las políticas y legislación	15 %	15 %	13 %
Facilitar el intercambio de opiniones	14 %	12 %	12 %
Explicar la legislación propuesta	13 %	18 %	13 %
Mejorar el alcance y la calidad de las aportaciones realizadas por expertos al proceso de adopción de decisiones	12 %	-	-
Llegar a las minorías	11 %	-	-

Anteriormente, se han abordado los obstáculos que enfrentan los parlamentarios a la hora de comunicarse con eficacia a través de métodos digitales. La mayor dificultad ha sido que los ciudadanos no están familiarizados con el proceso legislativo y las actividades parlamentarias, algo que menciona el 54 por ciento de los parlamentos en 2020. Aunque la cifra

es menor que en 2018, que ascendió al 69 por ciento, este obstáculo sigue estando muy alejado del resto. No obstante, existen razones para el optimismo cauteloso: el porcentaje de parlamentos que declaran no afrontar barreras a la comunicación a través de métodos digitales ha aumentado del 8 por ciento en 2018 al 11 por ciento en 2020. Los procesos para lograr una mayor participación en línea pueden ser problemáticos para los parlamentos, ya que existe el riesgo de que un grupo reducido y no representativo termine dominando ese tipo de foros. Otra preocupación (para el 27 por ciento en 2020) es la idea de la desinformación, que ha proliferado desde hace tiempo a través de los medios sociales y se ha convertido en una realidad consolidada.

**Figura 70. ¿Qué desafíos enfrentan los parlamentos al comunicarse con la ciudadanía? (n=106)**



Pese a la comunicación cada vez mayor entre los parlamentos, sus parlamentarios y los ciudadanos, y la creciente importancia que están cobrando la participación cívica y la transparencia, menos de la mitad de los parlamentos (el 43 por ciento) cuenta en 2020 con políticas oficiales relativas a la conservación de las comunicaciones recibidas de la ciudadanía. Aun así, esa cifra es bastante mayor que la de 2018 (el 36 por ciento), quizá debido al número significativo de parlamentos que, por entonces, pretendían poner en marcha una política de ese tipo. En cualquier caso, el 25 por ciento de los parlamentos aún no dispone de una política de esa clase, ni tiene previsto desarrollar una.

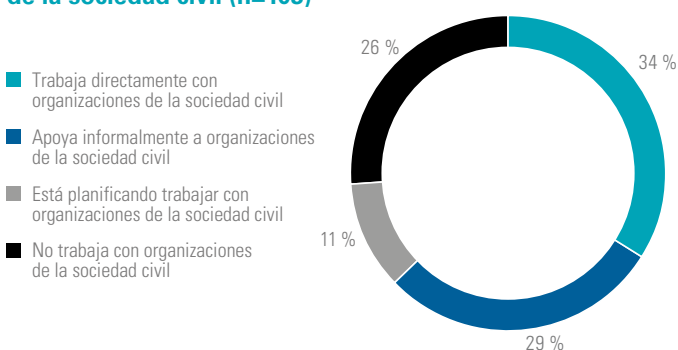
### Colaboración con la sociedad civil

Tal como se ha puesto de relieve en informes recientes, las colaboraciones ofrecen una manera eficaz a los parlamentos de llegar a un público más amplio y más diverso. Las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de monitoreo parlamentario han sido intermediarios especialmente importantes en esa labor. Muchas organizaciones de monitoreo parlamentario utilizan

datos abiertos disponibles públicamente, obtenidos de los parlamentos y de otros lugares, para recopilar, analizar y destacar fundamentalmente los avances que tienen lugar en los parlamentos. Los parlamentos y las organizaciones de monitoreo parlamentario colaboran cada vez más para que los datos sean comprensibles y útiles para los ciudadanos. Esto beneficia a todas las partes, al mejorar la transparencia y la apertura como un factor esencial para fomentar la confianza y la rendición de cuentas, y al permitir a los parlamentos llegar a nuevos públicos a través de intermediarios fiables.

En 2018, el 53 por ciento de los parlamentos trabajaba formal o informalmente para apoyar la labor de las organizaciones de monitoreo parlamentario. En 2020, la cifra se ha elevado hasta el 63 por ciento, debido en gran parte al mayor apoyo informal (prestado por el 29 por ciento, lo que supone un aumento en comparación con el 17 por ciento en 2018). Tal como se muestra en la figura 71, el 11 por ciento está planificando o considerando la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en 2020, mientras que el 26 por ciento no lo tiene previsto, una disminución en el último caso en comparación con el 30 por ciento en 2018.

**Figura 71. Parlamentos que trabajan con organizaciones de la sociedad civil (n=103)**



### Evaluación de los métodos digitales de comunicación

Solo el 16 por ciento de los parlamentos declara haber realizado algún tipo de evaluación formal de sus métodos digitales de comunicación en 2020. Del 84 por ciento restante, dos tercios indican que podrían considerar una evaluación de ese tipo.

En general, la experiencia de la participación por medios digitales ha sido fuente de numerosas enseñanzas útiles. La participación ciudadana se está recibiendo con agrado en el sentido de que puede fortalecer los vínculos entre el parlamento y la ciudadanía, y ofrecer una mayor concienciación y comprensión del modo en que los parlamentos trabajan para mitigar los obstáculos a la participación. Sin embargo, una mayor participación tiene un costo; los parlamentos tendrán que pagarlo para que la participación sea efectiva:

Los parlamentos deberán desarrollar un plan para lograr el éxito: si la ciudadanía adopta nuevas herramientas digitales a gran velocidad, debe abordarse el incremento en la demanda con la debida disponibilidad y dotación de personal.

Más allá del alcance de Internet, el acceso a Internet ha sido un aspecto especialmente problemático para llegar a la sociedad, especialmente a grandes comunidades rurales y poblaciones dispersas.

Los parlamentos que respondieron mencionan los beneficios de dirigirse a segmentos específicos de la población, en concreto a la juventud. La participación se favorece si se mantiene un contenido simple y se usa un lenguaje claro, sin jerga parlamentaria que pueda resultar poco familiar. Los parlamentos indican buenos resultados en lo que respecta a la participación a través de los medios sociales y el contenido transmitido en vivo, ya sea mediante los medios sociales o sus propios recursos web. El aspecto negativo es que, en los medios sociales, las minorías pueden arruinar, dominar e incluso secuestrar fácilmente los debates sobre temas polémicos o populares. Esto crea más « ruido » y digresión que aportes de utilidad. En las respuestas de los parlamentos se reconoce la necesidad de gestionar estas conversaciones proactivamente y moderar el debate cuando sea necesario.

Es importante no considerar las comunicaciones y los contenidos digitales por separado, cada uno de forma aislada, sino verlos como un conjunto que incluye los recursos tanto en línea como fuera de Internet. Varios parlamentos que respondieron indican buenos resultados al organizar eventos combinados, tanto en línea como presenciales, y al integrar campañas en línea en actos celebrados en el parlamento.

### Resumen

Se ha mantenido el crecimiento que se había observado anteriormente en el uso de herramientas digitales para la comunicación con la ciudadanía, ya que un 81 por ciento de los parlamentos indica incrementos en 2020. El 76 por ciento señala que todos los parlamentarios, o la mayoría, usan el correo electrónico para comunicarse con la ciudadanía, el 43 por ciento, sitios web y el 56 por ciento, los medios sociales. El uso de la mensajería instantánea a tal fin por parte de los parlamentarios también ha seguido aumentando, y ha pasado del 14 por ciento en 2016 al 39 por ciento en 2020. El empleo de la mensajería instantánea por parte de los propios parlamentos también se ha incrementado, ya que el 34 por ciento indica que la usa. Pese a los obstáculos descritos al uso eficaz de los medios sociales —la falta de conocimientos y capacitación, y el exceso de información, entre otros—, el 76 por ciento de los parlamentos sigue utilizando ese canal, y el 35 por ciento indica dificultades relativas a la confianza y la seguridad.

Aunque el empleo de los medios sociales y las aplicaciones para teléfonos inteligentes ha aumentado (hasta el 30 por ciento en el último caso), la asimilación de herramientas más interactivas y deliberativas ha sido lenta, ya que el 23 por ciento de los parlamentos indica el uso de sistemas de peticiones electrónicas.

En este informe se señala un aumento estable del uso de la comunicación digital por parte de las comisiones: el 82 por ciento de los parlamentos declara que la emplea en 2020, lo que representa un incremento con respecto al 75 por ciento de 2018 y al 67 por ciento de 2016. El 45 por ciento señala que las comisiones usan los medios sociales.

Los dos objetivos principales que se señalan en relación con el uso de ese tipo de herramientas son informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta (el 70 por ciento), y lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político (el 69 por ciento). Entre

los objetivos peor calificados figuran explicar mejor las actividades del parlamento y su funcionamiento (importante para el 64 por ciento) y el uso de herramientas digitales para comunicarse con la población joven (el 50 por ciento).

Un hilo conductor de la serie ha sido la labor que realizan los parlamentos y sus organizaciones de monitoreo parlamentario para que los datos sean comprensibles y útiles para los ciudadanos. En 2018, el 53 por ciento de los parlamentos que respondieron trabajaba de forma directa o apoyaba informalmente la labor de sus oficinas de gestión de proyectos, en comparación con el 63 por ciento de 2020, lo que refleja en gran medida un aumento de la colaboración. En general, entre las enseñanzas más importantes extraídas a partir del uso de las herramientas digitales para interactuar con los ciudadanos figuran la necesidad de una planificación y dotación de recursos adecuadas, la importancia de usar un lenguaje apropiado para el público y una gestión proactiva de las conversaciones en línea, para evitar una dominación o subversión indebidas.

## Cooperación interparlamentaria

Los beneficios de unas relaciones sólidas entre los parlamentos han quedado documentados a lo largo de esta serie. No obstante, a tenor de la actual lucha de los parlamentos y las naciones contra la pandemia, la colaboración, el establecimiento de redes y el apoyo mutuo son más vitales que nunca. Las respuestas específicas a la pandemia se abordan en una sección especial de este informe sobre las lecciones de la pandemia de COVID-19. En esta sección se examina el modo en que los parlamentos cooperan en redes y se benefician del apoyo mutuo a través de una interacción más sistematizada.

### Redes

Un avance importante en el desarrollo de redes ha sido el nuevo Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP), establecido por la UIP y varios parlamentos miembros con el objeto de promover el apoyo mutuo y el intercambio de ideas. En el ámbito de la apertura y la transparencia, parlamentos de todo el mundo siguen colaborando con la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*),<sup>8</sup> con redes parlamentarias regionales (en Europa, Australasia y América Latina) y en grupos de parlamentos temáticamente afines (como la Asociación Parlamentaria del *Commonwealth* o los parlamentos de lengua portuguesa). Las bibliotecas parlamentarias tienen una fuerte representación a través de su pertenencia a la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, *International Federation of Library Associations and Institutions*), así como a las asociaciones regionales de bibliotecas parlamentarias.

Los parlamentos colaboran con la UIP, el PNUD y diversas ONG, como INTER PARES y el *National Democratic Institute* (NDI), y reciben apoyo de estas organizaciones. Todos los parlamentos que respondieron, salvo uno, son miembros de

la UIP, y el 79 por ciento pertenece al menos a otra red más; esto supone un importante incremento desde 2018 (el 68 por ciento), y forma parte de un aumento continuado desde 2008. El 46 por ciento es miembro de más de una red.

**Tabla 34. Membresía en redes interparlamentarias (n=116)**

Asociación Parlamentaria de la Commonwealth (CPA)	38%
Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD)	47%
Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA)	52%
Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)	15%
Otras	35%

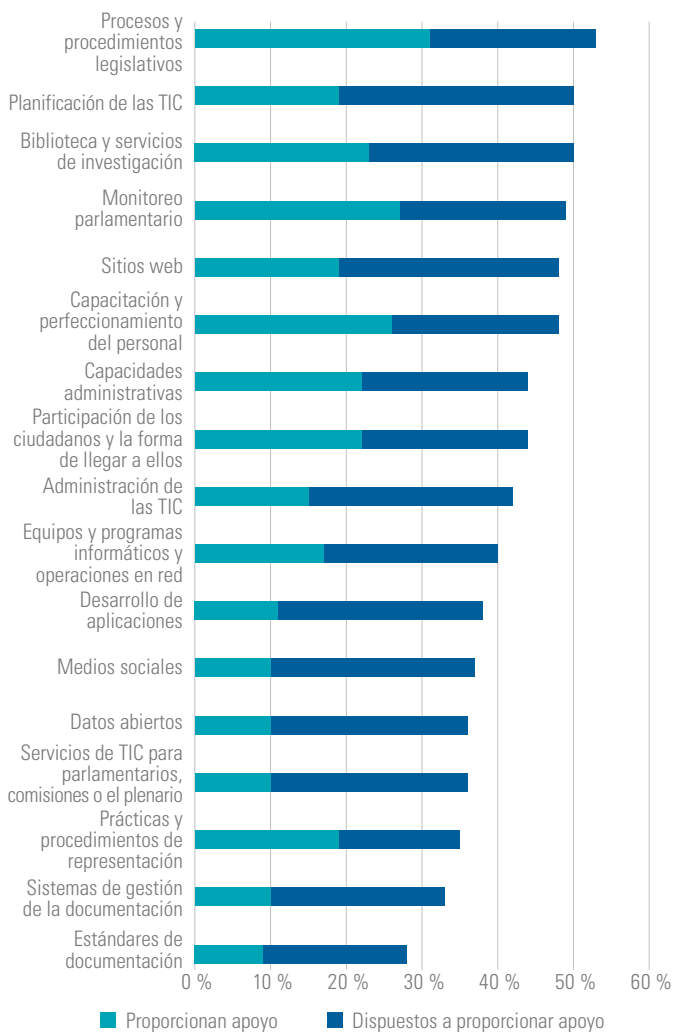
La pandemia de COVID-19 ha propiciado una mayor colaboración e intercambio de ideas, información y aplicaciones entre los parlamentos, tal como demuestra el canal de Slack que gestionan el ECPRD y los centros regionales y temáticos basados en la red del CIP, que han sido fundamentales para consolidar la colaboración. Los centros han celebrado reuniones y seminarios web, además de organizar varios grupos de chat activos para el personal parlamentario. En la sección sobre las lecciones de la COVID-19, se encuentra más información sobre esas actividades de colaboración.

### Apoyo proporcionado

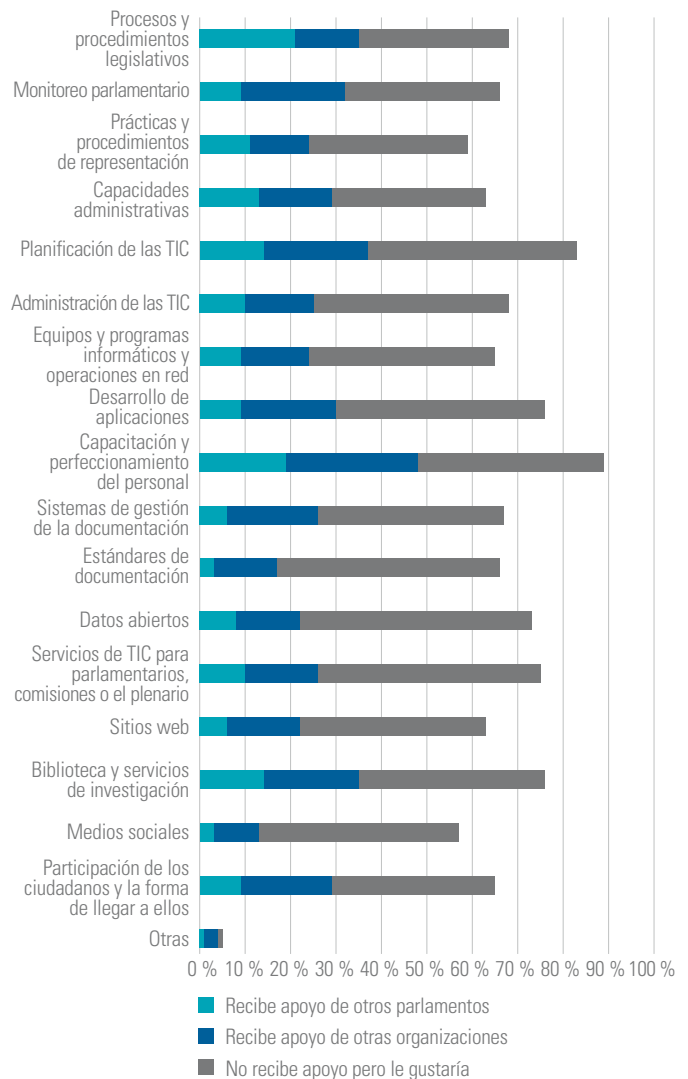
El mayor porcentaje de apoyo proporcionado por los parlamentos en 2020 tiene relación con los procesos y procedimientos legislativos, con un 31 por ciento. El segundo mayor es el de monitoreo parlamentario (el 27 por ciento). El 19 por ciento ofrece apoyo a la planificación de las TIC, y otro 31 por ciento indica su voluntad de proporcionarlo. Solo el 10 por ciento presta apoyo en el uso de los medios sociales o los datos abiertos, aunque muchos más están dispuestos a hacerlo en el futuro. El 22 por ciento brinda apoyo a otros parlamentos en el aspecto de la participación de los ciudadanos y la forma de llegar a ellos.

<sup>8</sup> La OGP no es una red parlamentaria por sí misma, sino que promueve la participación de los parlamentos de los Estados miembros.

**Figura 72. Parlamentos que proporcionan apoyo o están dispuestos a proporcionarlo (n=116)**



**Figura 73. Áreas en las que reciben apoyo o les gustaría recibirlo (n=80)**



### Demanda de apoyo

El 69 por ciento de los parlamentos declara recibir apoyo externo en 2020, un aumento considerable en comparación con el 47 por ciento en 2018. De esos, el apoyo recibido por el 44 por ciento proviene de otros parlamentos y el del 54 por ciento procede de organizaciones externas al parlamento (entre ellas, la UIP y el PNUD, por ejemplo). El 68 por ciento de los parlamentos identifica los ámbitos de actividad en los que necesitan apoyo, aunque no lo reciben actualmente, pese a desearlo.

Los mayores porcentajes de apoyo recibido en 2020 tienen relación con los aspectos de capacitación y perfeccionamiento del personal (recibido por el 48 por ciento), procesos y procedimientos legislativos (el 35 por ciento), monitoreo parlamentario (el 31 por ciento) y desarrollo de aplicaciones (el 30 por ciento). En todas las áreas, salvo en la de procesos y procedimientos legislativos, los parlamentos que respondieron reciben más apoyo de organizaciones externas al parlamento que de otros parlamentos.

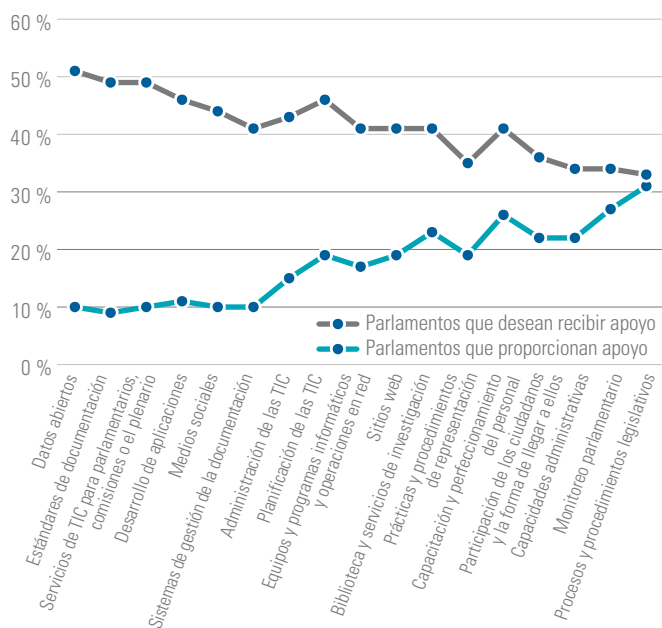
Dada la magnitud de la colaboración y el apoyo que se brinda, ya que en torno al 44 por ciento de los parlamentos que respondieron no solo proporciona, sino que también recibe apoyo interparlamentario, quizá sorprenda que el 22 por ciento únicamente cuenta con algún tipo de comisión que supervise esa actividad. Otro 26 por ciento de los parlamentos está considerando la idea, aunque, por ahora, tres cuartos no cuentan con ningún mecanismo para supervisar el apoyo parlamentario.

### Diferencias en relación con el apoyo

La encuesta revela importantes áreas de demanda de apoyo no satisfecha entre los parlamentos. Según los informes de 2016 y 2018, la demanda insatisfecha de apoyo fue mayor en aspectos más innovadores y emergentes de las TIC, esto es, datos abiertos, participación de los ciudadanos y medios sociales. El patrón ha cambiado ligeramente en 2020. La demanda de apoyo sigue siendo mayor en relación con los datos abiertos (deseado por el 51 por ciento), seguido de prácticas parlamentarias o de TIC más tradicionales, como los estándares de documentación, los servicios de TIC, la planificación de las TIC y el desarrollo de aplicaciones. No

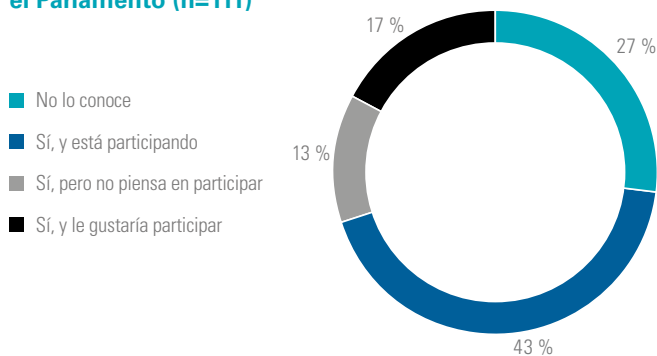
obstante, la demanda de apoyo es alta en todos los ámbitos examinados. Hasta ahora, un reto continuo ha sido que el nivel de apoyo disponible de los parlamentos afines es bastante inferior a la cantidad que se necesita. Tal como se muestra en la figura 74, existe una relación inversa entre las áreas donde hay demanda de apoyo y aquellas en las que está disponible.

**Figura 74. Brecha entre la demanda de apoyo y el apoyo proporcionado (n=80)**



En la figura 74, queda patente que los parlamentos dispuestos a apoyar a los demás suelen necesitar ayuda para hacerlo, y se pone de relieve la importante función que han desempeñado las organizaciones no parlamentarias a la hora de apoyar a los parlamentos. Además, se destaca la misión del Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP) de la UIP de promover el apoyo, la colaboración, la innovación y las buenas prácticas entre parlamentos. El 83 por ciento de los parlamentos que respondieron en 2020 conoce al CIP, que se puso en marcha hace poco, a finales de 2018; el 27 por ciento participa actualmente en al menos un centro o proyecto del CIP, y un 43 por ciento más indica tener interés en hacerlo.

**Figura 75. Conocimiento del Centro para la Innovación en el Parlamento (n=111)**



**Resumen**

Los informes anteriores de esta serie han señalado un aumento del apoyo interparlamentario a las tecnologías emergentes como, por ejemplo, los datos abiertos, los medios sociales y la web. Por otro lado, los datos de 2020 sugieren un regreso al apoyo de funciones parlamentarias y de TIC más tradicionales, esto es, procedimientos legislativos, supervisión y capacitación del personal. En combinación con otros hallazgos, este cambio apunta a una mayor aceptación y uso de estas nuevas tecnologías como algo habitual en los parlamentos. Aunque está justificado tener una cierta cautela en este caso. Pese a la drástica aceleración de la colaboración interparlamentaria en algunos ámbitos, el inicio de la pandemia de COVID-19 en 2020 la ha interrumpido en otras facetas, lo que ha alterado radicalmente las prioridades estratégicas.

En general, la colaboración se ha mantenido fuerte, dado que los parlamentos han trabajado para crear alianzas mundiales, regionales y temáticas a fin de compartir ideas y buenas prácticas: el 79 por ciento ha indicado pertenecer al menos a una red de ese tipo. Los parlamentos que respondieron consideran que el Centro para la Innovación en el Parlamento (CIP) de la UIP fue un catalizador positivo para la colaboración interparlamentaria durante la pandemia (como se aborda con más detalle en la sección especial sobre las lecciones de la pandemia de COVID-19).

Los desafíos señalados en los informes anteriores perduran, ya que la demanda de apoyo al uso de las nuevas aplicaciones digitales continúa superando a la oferta de ayuda disponible de parlamentos afines. Esto pone de relieve una vez más la importancia continua del apoyo por parte de las organizaciones no parlamentarias a la hora de crear capacidad y fortalecer las redes.

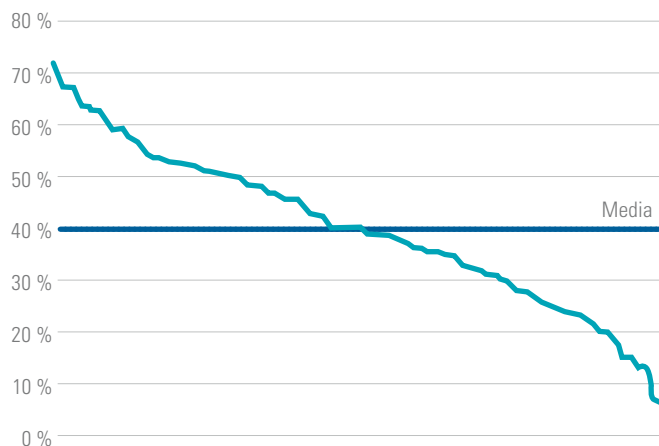
# Medir la madurez digital de los parlamentos

La progresión de la madurez digital de los parlamentos que se documenta en esta serie no solo viene determinada por la cantidad o la variedad de herramientas nuevas. El aspecto más importante es que la aplicación de la tecnología digital para apoyar a los parlamentos y sus partes interesadas, así como los métodos desarrollados para planificarla y gestionarla son cada vez más efectivos. Los detalles que desvela la encuesta de 2020 ofrecen información sobre determinadas áreas específicas de las TIC según se utilizan en los parlamentos participantes. Este capítulo es un esfuerzo por contextualizarlos y encuadrarlos como una imagen detallada de la madurez digital. Se basa en un análisis y una clasificación de un subconjunto específico de respuestas a la encuesta (n=116).

Sin embargo, ni la gobernanza parlamentaria se parece al fútbol, ni este capítulo es ninguna clasificación. Como han advertido en repetidas ocasiones los parlamentos individuales y los informes anteriores, cualquier medición basada en una autoevaluación no verificada —y a veces en datos incompletos— debe tratarse únicamente como una indicación general. No obstante, resulta valioso como una imagen global de la madurez relativa de los parlamentos, y de las fortalezas y debilidades de los programas digitales individuales, para reflexionar a medida que los parlamentos planifican el desarrollo futuro en este ámbito.

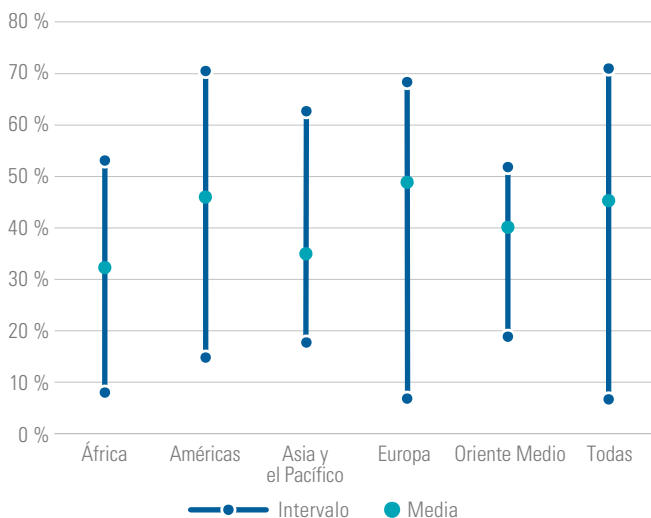
Los hallazgos revelan un continuo hacia la madurez digital, es decir, que no hay un punto fijo que represente una completa « madurez digital » para ningún parlamento. Sin embargo, los índices que se muestran a continuación sí refuerzan un hallazgo particularmente constante de informes anteriores, que se repite en el texto principal del presente informe: la madurez digital depende ampliamente de los ingresos nacionales, más avanzada en los países de ingresos altos (aunque no siempre los más altos), y normalmente más retrasada en los países de ingresos bajos. En lo que respecta a la clasificación de ingresos nacionales del Banco Mundial, el parlamento con la mayor puntuación (con un 71 por ciento) no se encuentra en el segmento de los ingresos altos, sino en el nivel de ingresos medianos altos, al igual que otros tres parlamentos situados entre los 10 primeros, mientras que todos los demás permanecen en la categoría de ingresos altos. Cinco de los 10 primeros son europeos, tres son latinoamericanos y uno se encuentra en la región del Pacífico. El parlamento clasificado en la décima posición tiene una puntuación de 62 por ciento, en comparación con el 19 por ciento del parlamento situado en el décimo lugar por la parte inferior de la clasificación, y solo el 7 por ciento del último clasificado. No obstante, solo cuatro de los parlamentos peor clasificados se encuentran en países de ingresos bajos, lo que recuerda el carácter subjetivo de gran parte de los datos facilitados. La calidad de los datos también pesa sobre la clasificación de cada parlamento, en particular de la parte más baja. Si se excluyen los parlamentos que proporcionan datos incompletos, la mayoría de los parlamentos con peor clasificación se encuentran en África, aunque hay parlamentos de Europa, América Latina y la región del Pacífico que también se engloban en esa categoría.

Figura 76. Todas las puntuaciones de madurez digital



Resulta útil analizar las puntuaciones por región. Por motivos relacionados con el tamaño de la muestra, las puntuaciones de Asia y el Pacífico se han combinado, al igual que las de los parlamentos participantes del Caribe, América Latina y América del Norte. La puntuación media de todos los parlamentos fue del 40 por ciento, lo que supone un descenso en comparación con el 43 por ciento en 2018 y 2016.

Figura 77. Intervalos de puntuaciones, por región



Estos datos indican la tendencia de los parlamentos de África y Oriente Medio a clasificarse en la mitad inferior, junto con un parlamento pequeño de Europa. Los parlamentos de las Américas tienen la puntuación más alta, seguidos de los de Europa y Asia y el Pacífico. Tal como se pone de relieve en la tabla 35, los parlamentos africanos se sitúan una vez más en la parte más baja de la clasificación, ya que los deciles inferior y superior de los parlamentos de esta región tienen la clasificación más baja en relación con los deciles correspondientes de otras regiones. Los parlamentos europeos acaparan la puntuación media más alta y el decil superior con el mayor porcentaje, mientras que la mayor puntuación individual corresponde a un país americano. La distancia entre los valores máximos y mínimos también indica grandes disparidades en las regiones. El intervalo abarcado por los parlamentos de la región de Asia y el Pacífico, por ejemplo,

se extiende desde los parlamentos dotados de recursos situados en países de ingresos altos hasta parlamentos situados en países en desarrollo, de ingresos bajos, lo que refleja los grados sumamente dispares de la madurez digital.

**Tabla 35. Intervalos de puntuaciones de madurez, por región**

	Mínimo	Máximo	Media	Decil inferior	Decil superior
África	8 %	54 %	32 %	28 %	37 %
Américas	15 %	71 %	46 %	50 %	46 %
Asia y el Pacífico	18 %	63 %	35 %	31 %	38 %
Europa	7 %	68 %	49 %	35 %	55 %
Oriente Medio	19 %	52 %	40 %	-	-
Todas	7 %	71 %	45 %	19 %	62 %

Si se evalúan las puntuaciones promedio por temas, la infraestructura y los sistemas de TIC centrales han alcanzado un nivel de madurez relativa y se proporcionan relativamente bien en la mayoría de los parlamentos. No obstante, muchos parlamentos también indican diferencias en procesos, sistemas y recursos que exigen atención. Tal como figura en anteriores informes, el área más débil sigue siendo la supervisión y participación internas con respecto a la puesta en marcha de un plan estratégico de TIC, pese al progreso señalado en este informe y al aumento general de la madurez digital. Sin embargo, este aspecto ha sufrido cambios constantes, especialmente debido a la pandemia, así que aún es demasiado pronto para extraer conclusiones definitivas a partir de los datos. En 2020, se incorporó una nueva categoría de madurez digital —innovación—, en la que los datos indican variaciones significativas entre los parlamentos que ocupan las posiciones superiores e inferiores en la clasificación, como se aborda con más detalle a continuación. Al igual que en años anteriores, el análisis del desempeño en función del tamaño de la cámara ha revelado pocos hallazgos; algunos de los parlamentos grandes tienen una puntuación alta y algunos parlamentos pequeños ocupan un lugar bastante alto en la clasificación. El nivel de ingresos nacionales sigue siendo un sólido indicador de madurez digital.

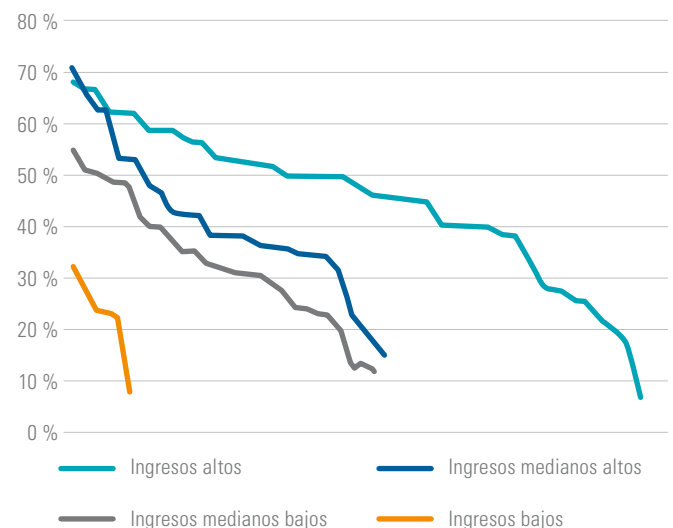
**Figura 78. Puntuaciones promedio, por categoría, de todos los parlamentos y de los que ocupan los deciles superior e inferior**



En este informe se vuelve a demostrar que, según aumenta la complejidad y emergen nuevas herramientas, plataformas y métodos, los parlamentos de países de ingresos bajos tienen uniformemente menos probabilidades de implementarlos, o capacidades para hacerlo. La madurez digital de los parlamentos de países de ingresos bajos ha tenido una tendencia generalmente ascendente durante las últimas tres encuestas, y un menor número de ellos tienen las puntuaciones más bajas. En algunos casos, esto puede ser consecuencia de los esfuerzos significativos realizados para mejorar, aunque es difícil extraer conclusiones firmes debido a la rotación de los parlamentos participantes.

Tal como se ha señalado con anterioridad, los países de ingresos medianos bajos representan el grueso de los parlamentos con una menor madurez digital, lo que plantea cuestiones en torno al nivel de apoyo del que disfrutan. Una anomalía llamativa de los informes recientes es el descenso en la madurez de los parlamentos de países de ingresos altos. Esto parece tener dos motivos: el primero es la presentación de datos incompletos en la encuesta para esta categoría de encuestados; y el segundo es que algunos parlamentos europeos no cuantificaron varias respuestas sobre las comunicaciones externas, en particular en la parte de los parlamentarios, lo cual indica una falta de datos formales sobre ese asunto. Esto sugiere que la madurez digital global de estos parlamentos es mayor que la que indican las cifras.

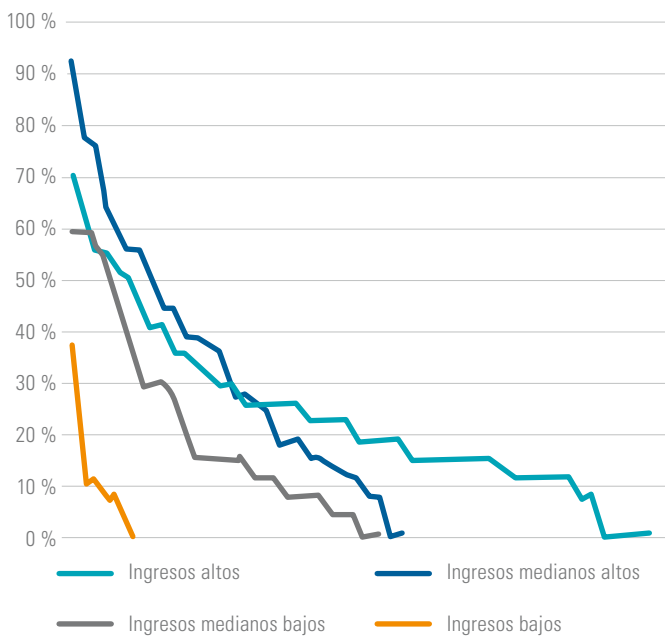
**Figura 79. Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos**



Los datos recopilados para estos informes no permiten elaborar comparaciones válidas sobre la madurez digital de un año al otro. No obstante, en la encuesta de este año, si se excluyen los valores atípicos, se indica un avance continuo de la madurez digital en los parlamentos en general. También se reflejan los desafíos y las disparidades persistentes que se han visto en anteriores informes, sobre todo en función del nivel de ingresos nacionales. Los datos de 2020 indican un incremento en la madurez de la planificación estratégica y la supervisión parlamentaria interna de las TIC, lo que indica una mejor integración de las tecnologías en esas funciones, una tendencia que cabe esperar que continúe o que pueda acelerarse tras la pandemia.

La medición de 2020 de la madurez en el ámbito de la innovación,<sup>9</sup> diagramada en la figura 80, indica una estrecha correlación de los ingresos nacionales con la innovación activa, tal como se ha observado en otras áreas. Aunque eso no es del todo cierto: los parlamentos más innovadores no están situados en el nivel de ingresos altos, sino en el segmento de los ingresos medianos altos. Por otro lado, un mayor porcentaje de los parlamentos de países de ingresos altos considera la posibilidad de mantener las prácticas innovadoras. Resulta alentador que los parlamentos de países de ingresos altos, medianos altos y medianos bajos hayan tenido un mejor desempeño en materia de innovación, con menores diferencias entre las categorías de ingresos, que en otros aspectos encuestados. Por el contrario, un motivo de preocupación es el retraso en el ámbito de la innovación entre los parlamentos de países de ingresos bajos, que indica una falta de recursos suficientes para generar pensamiento innovador y aprovechar las ideas nuevas, como sí se ha observado en los parlamentos mejor dotados de recursos. El riesgo de que estos países queden más rezagados se ha exacerbado durante la pandemia debido al aumento radical de la innovación y la aceleración de la digitalización que han tenido lugar en los países más ricos.

**Figura 80. Madurez de las prácticas innovadoras**



<sup>9</sup> La innovación se midió mediante el análisis de los datos de la encuesta sobre prácticas oficiales y no oficiales en materia de innovación, las respuestas a la sección sobre la pandemia de COVID-19 y el uso de sistemas basados en IA.

# La naturaleza cambiante del parlamento electrónico

Esta serie, que comenzó con el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico en 2008 y continuó con la publicación de ediciones posteriores cada dos años, ha realizado el seguimiento de la evolución del uso de las TIC en el parlamento y la sociedad. La última sección de esta sexta edición, la de 2020, cartografía y contextualiza los cambios observados a lo largo de la serie.

La serie también documenta los retos y las oportunidades que afrontan los parlamentos relativos al uso de las TIC. La imagen que esboza ofrece grandes posibilidades, aunque limitadas por la escasez de financiación, la falta de conocimientos y la reticencia a los nuevos métodos. Un discurso presente en todos los informes describe a los parlamentos como lugares con procedimientos formales y entornos que generan mucha información. Otro tema recurrente desde 2008 ha sido las discrepancias significativas observadas entre los parlamentos en función del nivel de ingresos nacionales.

## Definir el parlamento electrónico

La definición de *parlamento electrónico* debe evolucionar conforme lo hace el concepto de parlamento electrónico. Esto se revisó en el informe de 2018. La definición actual es más amplia que la que se concibió originalmente, y no solo abarca la tecnología, sino también la gobernanza, la transformación y la eficiencia:

Un *parlamento electrónico* sitúa las tecnologías, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía.

## Una brecha considerable

En el primer informe de 2008 se puso de manifiesto la importancia de las TIC como herramienta para ayudar a acercar los parlamentos a la ciudadanía, aunque en esa primera etapa había poco que demostrara avances, más allá de la publicación de estadísticas y de intentos muy limitados de interactividad. El primer informe concluía que muchos parlamentos carecían de una visión sistemática de las TIC y que « había una brecha considerable entre lo que las TIC posibilitan y lo que los parlamentos han logrado realmente ». En resumen, el informe de 2008 reflejaba la primera etapa de una ola tecnológica que demostraría ser tanto disruptiva como transformadora durante la década siguiente.

## La importancia de la estrategia

En el informe mundial de 2010 sobre el parlamento electrónico se indicaba que los parlamentos electrónicos se construyen sobre los siguientes pilares estratégicos: « participación activa, visión clara, planificación estratégica, gestión de base amplia y recursos suficientes ». No obstante, el informe identificaba las debilidades de cada una de estas áreas. El 40 por ciento de los parlamentos, por ejemplo,

carecía de un proceso de planificación estratégica, y solo el 43 por ciento había adoptado una declaración de la visión. En el informe se subrayaba la importancia de los estándares para los sistemas de gestión de documentos digitales que se estaban utilizando, aunque se señalaba un avance limitado en la adopción de ese tipo de sistemas desde 2008. Menos de la mitad de los parlamentos contaba con esos sistemas y solo un cuarto empleaba el XML para la documentación parlamentaria de cualquier tipo.

En 2012, pese a que perduraban muchos de los retos mencionados previamente, se habían conseguido avances limitados, aunque importantes. Los dirigentes políticos se comprometían más con el establecimiento de metas y objetivos en materia de TIC. Las aplicaciones y los dispositivos móviles comenzaban a ser adoptados con más rapidez de la prevista. Y el uso del XML se había incrementado para gestionar los proyectos de ley. Más parlamentos disponían de sistemas para gestionar los documentos del pleno y de los comités, y más colaboraban y compartían información, o tenían la voluntad de hacerlo, en relación con las mejoras tecnológicas. Se estaban consiguiendo avances considerables hacia el establecimiento de un estándar XML parlamentario y legislativo internacional, un hito fundamental en la madurez digital de un parlamento, que facilitaba la publicación y el intercambio de datos entre sistemas internos. Sin embargo, no se pretende aceptar estos ejemplos sin sentido crítico. Está por verse si los parlamentos terminarán adoptando el estándar que se está desarrollando y si su complejidad y costo serán una barrera para algunos parlamentos.

Tal como se puso de relieve en el informe de 2012, los parlamentos de países con los ingresos más bajos estaban sorteando los retos y comenzaban a superar la brecha tecnológica. Aun así, los indicadores clave seguían mostrando una correlación estrecha con el nivel de ingresos nacionales, particularmente, en el uso del XML, la cercanía con los ciudadanos, la adopción de la tecnología y los conocimientos sobre el parlamento.

## Aumentar la presencia de los parlamentos en línea

Entre las formas más importantes en que las TIC habían mejorado la labor de los parlamentos, según la encuesta de 2012, figuraban la capacidad para publicar más información y documentos en línea, una mayor capacidad para difundir información y documentos, y una entrega más oportuna de la información y los documentos a los parlamentarios. Estas mejoras estaban aportando una mayor apertura y transparencia ante la ciudadanía tanto para los parlamentarios como para los parlamentos. Los servicios de TIC básicos, como el soporte informático personal, la administración de sistemas, la publicación web y las operaciones en red, también estaban mejorando.

A fecha de 2012, el gran reto de comunicación para la mayoría de los parlamentos no era la falta de acceso a la

tecnología, sino más bien la falta de conocimientos sobre el parlamento por parte de la ciudadanía. Más de la mitad de los parlamentos consideraba que la comprensión limitada del proceso legislativo por parte de la ciudadanía era un obstáculo principal. Un número considerablemente menor citaba la falta de experiencia con la tecnología entre los parlamentarios. La mayoría de los parlamentos identificaba el acceso a recursos financieros y de personal como retos especialmente difíciles. Se señalaban restricciones económicas en parlamentos de países con todos los niveles de ingresos, e incluso en los países con los ingresos más altos se indicaba la falta de personal de TIC como el reto mayor.

Tal como se indica en el informe de 2012, transformar el poder legislativo en instituciones modernas capaces de usar la tecnología con eficacia requiere un compromiso firme con la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad. Casi todos los parlamentos disponían de acceso a Internet y la mayoría tenía acceso inalámbrico. Se estaba promoviendo una cultura basada en la transparencia y las aptitudes interpersonales de los dirigentes políticos y los parlamentarios, coherente con la misión del parlamento en calidad de representación del pueblo y con los valores de una ciudadanía que vive en la era de la información. Como se comentaba en dicho informe:

Promover un diálogo genuino con la ciudadanía, y no solamente una comunicación unidireccional, va de la mano con una mayor transparencia.

### **El parlamento digital es una realidad**

En 2016, se ponía de manifiesto la continuación de los profundos cambios en el entorno operativo y en el panorama cultural de los parlamentos. Los parlamentos digitales se habían convertido en entidades con vida propia que participaban con las partes interesadas de formas que eran inimaginables cuando comenzó la serie. Los parlamentos eran más abiertos y estaban dirigidos al exterior, los sistemas internos eran más sólidos y los procesos, aunque aún se cuestionaban, estaban mejorando. Los parlamentos digitales eran un reflejo del mundo que los rodeaba, y las redes sociales permitían un contacto más sencillo y frecuente entre la ciudadanía y los parlamentarios. Las tecnologías basadas en la web estaban ampliando la disponibilidad de la documentación, de diversas formas de contenido y de los datos abiertos. Pese a ello, también quedaba de manifiesto un patrón más problemático: en áreas emergentes de las TIC, como es el caso de los datos abiertos, muchos parlamentos seguían enfrentándose a obstáculos relativos a limitaciones de presupuesto, falta de acceso a buenas prácticas y ausencia de apoyo por parte de la comunidad donante internacional, un problema especialmente exacerbado en los países de ingresos bajos.

Los parlamentos se enfrentaban a retos en aspectos que iban más allá de la tecnología de por sí. Muchos de ellos eran estratégicos y exigían un abordaje sistemático, lo que requería un compromiso tanto político como institucional. Muy pocos parlamentos contaban con procesos de planificación estratégica de extremo a extremo y, cuando disponían de ellos, muy pocos valoraban a su personal superior de TIC o confiaban en su liderazgo o visión. Las funciones digitales a menudo se consideraban un aspecto técnico, por lo que mejor

se dejaba en manos del personal técnico o de administración de las TIC. Además, los parlamentos también eran más conscientes de que, para que las TIC fueran transformadoras, los parlamentarios debían ejercer el liderazgo a fin de lograr una mayor apertura y participación ciudadana.

El informe de 2016 examinó los aliados externos del parlamento por primera vez, y concluyó que las organizaciones de monitoreo parlamentario eran colaboradores activos y efectivos. Los intermediarios podían ayudar más a los parlamentos mediante la publicación y la difusión más extensas de sus datos.

### **Hacia una mayor apertura**

La Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2018, celebrada en Ginebra, sirvió de plataforma de lanzamiento del quinto informe mundial sobre el parlamento electrónico. El informe de ese año mostraba un cambio desde un planteamiento meramente tecnológico, tal como se reflejaba en informes anteriores y en los propios parlamentos, hacia una visión más amplia, que incorporaba la gobernanza, la estrategia y la comunicación a este panorama, y que sentaba las bases de la nueva definición de *parlamento electrónico*. El informe indicaba que la apertura y la colaboración continuaban entre los parlamentos, aunque aumentaban con la sociedad civil y el público en general, ya que los parlamentos publicaban y transmitían información más activamente y con medios más accesibles y reutilizables. Internamente, los parlamentos trabajaban con más efectividad, eficiencia y rendición de cuentas.

En 2018, los esfuerzos de los parlamentos por acercarse a la ciudadanía, y al mundo, eran significativos. Cada vez más, adoptaban la forma de procesos bidireccionales que proporcionaban a la ciudadanía mayores oportunidades de participación. La apertura y la rendición de cuentas pública continuaban mejorando. Aumentaba el número de parlamentos que utilizaban datos abiertos y el de aquellos que recurrían a las plataformas de comunicaciones más utilizadas por los ciudadanos. La planificación estratégica era lo habitual, aunque no siempre se guiaba por la visión general de lo que se puede lograr con las TIC, o venía seguida de procesos de monitoreo, medición y revisión del progreso en la consecución de los logros al respecto. Entre los retos que persistían figuraban las brechas entre los parlamentos de países de ingresos altos y los parlamentos de países de ingresos bajos, las dificultades en cuanto a la financiación, dotación de personal y adaptación cultural disponibles, las faltas de conocimiento y capacidades entre los miembros del personal y los parlamentarios, y una ausencia de confianza general en la tecnología.

Los parlamentos requerían apoyo en todo el espectro de las aplicaciones digitales, desde los sistemas de planificación y procesamiento de datos hasta los datos abiertos y la participación ciudadana. El Centro para la Innovación en el Parlamento de la UIP, que también se lanzó en la conferencia celebrada en 2018 en Ginebra, era parte de la respuesta a esa demanda. En 2018, las conclusiones clave fueron que los sistemas digitales se encuentran hoy en día integrados con firmeza en las prácticas de gobernanza y tecnológicas en la mayoría de los parlamentos. El incremento en la adopción del XML se ha estabilizado, aunque el uso de los medios

sociales continuaba y la mensajería instantánea había aumentado de manera considerable desde 2016. Del mismo modo, la transmisión digital y de video han desbancado a la transmisión tradicional. La falta de conocimiento sobre el parlamento se ha considerado el obstáculo más importante a una mayor participación ciudadana. Un tercio de los parlamentos colaboraba con organizaciones de monitoreo parlamentario para abordar ese tipo de barreras.

Entre los obstáculos a una utilización mayor de las TIC, tanto para los miembros del personal como para los parlamentarios, figuraban la falta de conocimientos y de capacitación, y una preocupación creciente sobre la seguridad. Se necesitaba más apoyo interparlamentario en esos ámbitos. Los parlamentarios confiaban cada vez más en las tecnologías móviles para su labor. Entre los encuestados, las utilizaban todos los parlamentarios menores de 30 años, así como el 96 por ciento de los mayores de 60 años. Esto podía contribuir a que los parlamentarios se consideraran a sí mismos comunicadores muy competentes y se sintieran cómodos con la publicación digital, aunque no tantos se sintieran seguros en ámbitos más interactivos.

### **El aumento de la innovación**

Tal como se concluyó en el informe de 2018, los nuevos modos de trabajo requerían cambios en la cultura además de en la tecnología, así como el compromiso de todas las partes dentro y fuera del parlamento. La innovación no es inevitable, responde a un impulso. En el caso de los parlamentos, los factores que la impulsan son la presión pública a favor de la apertura y la transparencia, y el compromiso político dentro de la institución. El exceso de gestión reprime la innovación: muchos de los parlamentos que han innovado con éxito han aprendido a « relajarse ». La innovación tiene lugar a través de la colaboración. Trabajar con organizaciones de monitoreo parlamentario, el mundo académico y otros aliados atrae pensamiento innovador y soluciones nuevas. En vista de los eventos mundiales acaecidos desde 2018, estos hallazgos parecen ser tanto oportunos como clarividentes.

# Apéndices

## Apéndice A: Diseño de la investigación

Esta investigación se basó en una encuesta y en varios grupos focales. Como en años anteriores, en la sección principal del informe se examina el modo en que los parlamentos respondieron a las preguntas de la encuesta por todos los temas relacionados con las TIC que se abarcaron. La sección especial sobre la capacidad de respuesta a la pandemia de COVID-19 y las enseñanzas extraídas a partir de esto se elaboró mediante la recopilación de las respuestas a un conjunto adicional de preguntas de la encuesta, junto con las aportaciones de los grupos focales y la información recabada por el CIP durante la pandemia.

### Encuesta a los parlamentos

En el informe de este año, se presenta un conjunto de datos actualizado y se comparan datos y tendencias observados en los cinco informes anteriores. Cabe informar al lector que las preguntas de la encuesta han cambiado con el paso del tiempo, y que los parlamentos que participan y los métodos empleados para la obtención de datos han variado. Además, las encuestas para los tres primeros informes se llevaron a cabo con intervalos de dos años, aunque a esto le siguió un periodo de cuatro años, entre el tercer informe, de 2012, y el cuarto, publicado en 2016. Desde entonces, los informes han vuelto a su ciclo bienal. Asimismo, en el caso de todos los informes, salvo el último, las encuestas se realizaron el año anterior (esto es, en 2017 para el informe de 2018). En 2020, debido a la pandemia, la encuesta no se pudo llevar a cabo hasta finales del cuarto trimestre del mismo año (2020).

Las preguntas de la encuesta para este último informe provienen en gran medida de las encuestas empleadas para los informes de 2016 y 2018, y solo presentan modificaciones menores para mejorar la redacción o explorar hallazgos emergentes que surgieron en la anterior encuesta. Se incorporaron preguntas adicionales (u opciones en las preguntas existentes) en relación con la participación ciudadana y las prácticas internas de innovación. Dada la rápida maduración y la creciente incorporación de las TIC, así como los patrones cambiantes de uso desde que comenzó la serie, se aconseja tener precaución al comparar los datos de la encuesta entre esta versión y las anteriores. Cuando se realizan estas comparaciones, pretenden ser una manera indicativa de resaltar tendencias significativas, en lugar de una comparación analítica rigurosa.

En lo que se refiere a la estructura, la encuesta consta de ocho secciones habituales con un total de 98 preguntas, a las que se suma una sección adicional sobre la capacidad de respuesta ante la pandemia de COVID-19, que contiene 10 preguntas. Hay campos de escritura libre y preguntas de respuesta múltiple, además de varias preguntas principales con preguntas secundarias relacionadas. En las preguntas procedentes de la encuesta de 2018, el texto se ha mantenido en la medida de lo posible, pero en algunos

casos se ha revisado en aras de la claridad o la simplificación. Algunas preguntas se han actualizado y otras se han modificado para reflejar tecnologías nuevas o emergentes, o para eliminar información redundante. Las preguntas nuevas tienden a reflejar el uso emergente o creciente de herramientas o tecnologías desde la última encuesta.

**Tabla 36. Número de preguntas en la encuesta a los parlamentos de 2020, por sección**

Sobre el parlamento	5
Supervisión y administración	14
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	20
Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa	10
Biblioteca y servicios de investigación	9
Sitios web parlamentarios	19
Comunicación entre la ciudadanía y el Parlamento	14
Cooperación interparlamentaria	7
<b>Total de las secciones habituales de la encuesta</b>	<b>98</b>
Respuesta del Parlamento a la pandemia del coronavirus	10
<b>Total de preguntas de la encuesta</b>	<b>108</b>

### Divulgación de la encuesta y muestra

La encuesta a los parlamentos se realizó entre septiembre y diciembre de 2020, y se distribuyó a todos los parlamentos miembros de la UIP (aunque uno de los que respondieron no era miembro de la UIP). Se excluyó a los parlamentos subnacionales, regionales y transnacionales. Se obtuvo una respuesta separada de cada cámara parlamentaria. La encuesta estaba destinada principalmente a su cumplimentación en línea, aunque también se podía obtener como documento descargable en formato de Microsoft Word o, previa solicitud, por correo electrónico. Todos los formatos estaban disponibles en español, francés e inglés. Los formularios que se cumplimentaban a mano se enviaban al equipo del proyecto y se introducían en la herramienta en línea. Se promovió directamente la participación en la encuesta entre los parlamentos mediante los canales habituales de la UIP y también se contactó con el personal superior de TIC en los parlamentos para fomentar la cumplimentación. Se realizó un seguimiento posterior con los parlamentos para que el tamaño de la muestra fuera lo mayor posible.

Las respuestas de la encuesta provinieron de **116 cámaras parlamentarias de 91 países**.<sup>10</sup> Puesto que la población (parlamentos) es pequeña, la muestra se considera representativa, aunque no estadísticamente significativa. Esto quiere decir que los resultados hablan solo por los parlamentos que respondieron y no se pueden extrapolar a todos los parlamentos. Por ejemplo, si a partir de la encuesta se concluye que el 100% de los parlamentos que respondieron

<sup>10</sup> Se recibió una respuesta más tras haberse procesado los datos. Dicha respuesta no se incluyó en el análisis, aunque sí se incorporó al conjunto de datos abiertos publicado.

tiene conexión a Internet, eso no quiere decir que todos los parlamentos la tengan, ni tampoco se puede inferir ninguna importancia o propósito a partir de dicha conexión. Cuando se representan datos cualitativos, estos se han sometido a un proceso de análisis temático en el que los datos se analizan para detectar patrones (temas) emergentes y, posteriormente, se organizan de forma que den sentido al tema.

Aunque en este informe se realizan comparaciones con conjuntos de datos de encuestas anteriores, los parlamentos que participan en cada encuesta difieren. Desde 2016, 128 parlamentos han cumplimentado las encuestas, pero solo el 42% ha completado las tres (2016, 2018 y 2020). Otro 23% ha cumplimentado dos encuestas, y el 34% solo ha completado una.

### Grupos focales

La segunda etapa de la investigación principal para este informe consistió en una serie de grupos focales organizados por el CIP en colaboración con los centros del CIP. Estos grupos focales se diseñaron para explorar el modo en que los parlamentos respondieron a la pandemia de COVID-19, la forma en la que utilizaron las TIC al hacerlo y las enseñanzas que extrajeron. Los participantes de los grupos focales, en su mayoría personal superior de TIC o de comunicaciones, se seleccionaron en función de su pertenencia a los centros siguientes:

- Centro de África Oriental
- Centro de países hispanohablantes
- Centro de datos abiertos
- Centro del Pacífico
- Centro de África Meridional

Se conformaron cuatro grupos focales semiestructurados. El primero consistió en una reunión combinada de los centros de África Oriental y África Meridional, celebrada por el Parlamento de Zambia. En los demás casos, cada uno de los centros organizadores, que fueron la Cámara de Diputados del Brasil, la Cámara de Diputados de Chile y el Parlamento de Nueva Zelanda, organizó sus reuniones conjuntamente con el CIP. Los grupos focales se reunieron durante la última semana de enero y la primera semana de febrero de 2021.

En el caso de los tres grupos regionales, se les pidió a los participantes que consideraran y respondieran cuatro preguntas de antemano y que, seguidamente, compartieran sus respuestas cumplimentando una encuesta en línea. Las preguntas fueron las siguientes:

1. ¿Cuáles han sido los mayores desafíos que ha enfrentado su Parlamento durante la pandemia?
2. ¿Cómo se ha respondido en estas condiciones extraordinarias?
3. ¿Cuánto de lo que se ha implementado se ha adoptado o se podría adaptar al trabajo parlamentario/legislativo futuro?
4. ¿Cuál ha sido el aprendizaje que podría afectar a la planificación futura de su Parlamento?

En el caso del grupo focal celebrado por el Centro de datos abiertos, se les pidió a los participantes que ilustraran sus respuestas con estudios de casos de sus propios parlamentos. Esto se hizo por medio de una herramienta de colaboración en línea (Miro), y las respuestas se compartieron entre todos los participantes antes de reunir al grupo focal. Todos los grupos focales se reunieron virtualmente, a través de Zoom. El Centro de países hispanohablantes celebró su primer grupo focal en español. Todos los demás fueron en inglés, y el CIP los facilitó todos. Las grabaciones de audio/video y las transcripciones, las notas de los facilitadores y las encuestas previas a las reuniones fueron objeto de un análisis temático inductivo.

En total, **49 cámaras parlamentarias estuvieron representadas en los grupos focales**,<sup>11</sup> y los participantes eran principalmente miembros del personal superior de TIC de cada cámara. En el apéndice B se proporciona una lista completa de los participantes.

<sup>11</sup> En esta cifra se incluyen parlamentos bicamerales con un solo departamento de TIC (como los de Sudáfrica y el Reino Unido), representantes de departamentos separados de TIC para las cámaras alta y baja (como en Italia y el Brasil), cámaras unicamerales, tres organismos parlamentarios transnacionales (el Parlamento Europeo, el Foro Parlamentario de la SADC y el Parlamento Panafricano) y un parlamento subnacional (Nueva Caledonia).

## Apéndice B: Parlamentos que participaron en la investigación

	Encuesta a los parlamentos			Grupos focales		
	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta
<b>AMÉRICAS</b>						
Argentina		●				●
Brasil		●	●		●	●
Canadá		●			●	
Chile		●			●	
Colombia					●	
Costa Rica	●			●		
Estados Unidos de América		●				
Guyana	●					
México		●	●		●	
Nicaragua	●					
Paraguay		●				
Perú				●		
República Dominicana				●		
Surinam	●					
Trinidad y Tobago		●	●		●	●
Uruguay		●	●		●	
<b>ÁFRICA SUBSAHARIANA</b>						
Angola	●					
Botswana	●					
Burundi			●			
Yibuti	●					
Esuatini		●	●			
Ghana	●			●		
Kenia		●	●		●	●
Lesotho		●	●		●	●
Madagascar				●		
Malawi	●					
Mauricio	●			●		
Mozambique	●					
Namibia		●	●			
República Centroafricana	●					
Santo Tomé y Príncipe	●					
Senegal	●					
Sudáfrica		●	●		●	●
Zambia	●			●		

	Encuesta a los parlamentos			Grupos focales		
	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta
Zimbabwe		●	●		●	●
<b>ASIA</b>						
Afganistán		●	●			
Armenia	●					
Azerbaiyán	●					
Bangladesh	●					
Bután			●			
China	●					
India		●				
Japón		●	●			
Malasia		●	●			
Maldivas	●					
Mongolia	●					
Myanmar		●	●			
Nepal		●	●			
Pakistán		●	●			
Sri Lanka	●					
Tailandia		●	●			
<b>EL PACÍFICO</b>						
Australia		●	●			
Fiyi	●					
Nueva Zelanda	●				●	
Vanuatu	●				●	
<b>EUROPA</b>						
Albania	●					
Alemania		●				
Andorra	●					
Austria		●	●		●	●
Bélgica		●				
Chipre	●					
Croacia	●					
Dinamarca	●					
Eslovenia		●	●			
España		●	●		●	●
Estonia	●				●	
Finlandia	●				●	
Francia		●				
Grecia	●					
Hungría	●				●	

	Encuesta a los parlamentos			Grupos focales		
	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta	Unicameral	Cámara baja	Cámara alta
Irlanda					●	●
Islandia	●					
Israel	●			●		
Italia			●	●		●
Letonia	●			●		
Lituania	●					
Luxemburgo	●					
Malta	●					
Montenegro	●					
Noruega	●			●		
Países Bajos		●				
Polonia		●				
Portugal	●					
Reino Unido		●	●	●	●	
República Checa		●	●			
Rumania		●				
San Marino	●					
Suecia	●					
Suiza		●	●	●	●	
Ucrania	●			●		
<b>ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA</b>						
Bahrein			●			
Egipto	●					
Irán	●					
Iraq	●					
Jordania		●	●			
Marruecos		●				
Catar	●					
<b>OTROS PARTICIPANTES</b>						
Parlamento Europeo				●		
Parlamento Panafricano				●		
Foro Parlamentario de la SADC				●		
Nueva Caledonia				●		

## Apéndice C: La serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico

La serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, publicada en 2008, 2010, 2012, 2016, 2018 y 2020, ayuda a la comunidad parlamentaria a utilizar las herramientas digitales en consonancia con las buenas prácticas; los informes ponen de relieve las tendencias emergentes, así como los ámbitos de mejora y de planteamiento estratégico. La serie resulta de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil que desean entablar relaciones de trabajo con los parlamentos y quieren comprender mejor la actividad de los parlamentos de todo el mundo en materia de participación ciudadana. Este informe puede leerse como un documento independiente o como continuación de la serie que comenzó en 2008. Mantiene la estructura del informe de 2016 y contiene menos información técnica de referencia que los tres informes anteriores. Esto responde a un propósito: al profundizar en un tema que cada vez es más complejo, se tuvo la percepción de que el informe se vería beneficiado al acortar y simplificar el diseño. Desde 2016, cada informe ha incluido una sección especial adicional, sobre las organizaciones de monitoreo parlamentario en 2016, y sobre el uso de las TIC por parte de los parlamentarios en 2018. La sección especial de este informe aborda las experiencias y las enseñanzas extraídas por los parlamentos a partir de la pandemia de COVID-19, y comparte ejemplos de buenas prácticas parlamentarias a la hora de responder a la pandemia. El informe de 2008 se basó en una encuesta llevada a cabo en 2007. Una segunda encuesta, realizada en 2009, dio lugar al segundo informe de la serie, publicado en 2010. Este segundo informe reprodujo la edición de 2008, de manera que la comunidad parlamentaria pudiera cartografiar los avances en el uso de las TIC y su incremento. También permitió que los parlamentos identificaran las tendencias emergentes en un sector que ha cambiado con rapidez y cuya importancia ha aumentado en los últimos años. A medida que la serie se ha ido consolidando, ha ido generando datos y análisis que han ayudado a los parlamentos a tomar conciencia de las dificultades y las complejidades que entraña la nueva tecnología en un contexto parlamentario, y ha ofrecido sugerencias para superar los obstáculos relativos al uso eficaz de las TIC. El material y el enfoque para estos informes proceden de presentaciones y debates que tuvieron lugar en las conferencias mundiales sobre el parlamento electrónico de 2007, en Ginebra, y de 2009, en Bruselas.

En el tercer informe de la serie, en 2012, se mantuvo este procedimiento y se revisó la encuesta para obtener datos más actualizados y destacar las tendencias emergentes. Fue entonces cuando los parlamentos comenzaron a vislumbrar las oportunidades que ofrecían los nuevos medios sociales, los datos abiertos, el código abierto y los sistemas no patentados que estaban surgiendo en aquel momento. Esa tercera edición también se fundamentó en la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico celebrada en 2010 (Midrand, Sudáfrica) y en otros foros y reuniones que abordaban cuestiones relativas al parlamento digital, como por ejemplo los proyectos de asistencia técnica desarrollados en África y en el Caribe y diversas conferencias (entre otras, la conferencia de bibliotecas e investigación que tuvo lugar

en Chile en 2011). Un aspecto clave del informe de 2012 consistió en identificar tecnologías nuevas y emergentes, y determinar las formas en que los parlamentos podían aprovecharlas para su propio uso y el del público general.

Transcurrieron cuatro años entre el tercer informe y el cuarto de la serie. Como parte del diseño de este nuevo informe, la UIP consideró las tendencias emergentes clave y decidió que era una oportunidad para variar el formato; el texto principal del informe parlamentario se redujo, aunque se mantuvieron los datos clave para permitir la supervisión continua de las tendencias reflejadas en los informes anteriores. Se agregaron nuevas preguntas para representar el rápido incremento de las herramientas sociales. Los medios sociales, que se mencionaron en un solo comentario al margen en 2008, habían adelantado a las tecnologías tradicionales de transmisión en 2016, convirtiéndose así en medios de comunicación destacados para los parlamentos. En 2016, se añadió una segunda encuesta con la intención de abordar un tema diferente en cada nuevo informe. La encuesta de 2016, que versó sobre las organizaciones de monitoreo parlamentario, se llevó a cabo con el apoyo del *National Democratic Institute*. Resultó ser una adición oportuna e importante a la serie, gracias a la cual los parlamentos, las organizaciones de monitoreo parlamentario y otras partes interesadas obtuvieron una idea clara de la profundidad, la solidez y la naturaleza de las relaciones entre los parlamentos y la ciudadanía. El informe salió a la luz durante la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2016 que se celebró en Valparaíso (Chile), donde también se estrenó el primer *hackathon* interparlamentario.

El concepto de parlamento electrónico ha evolucionado desde que se acuñara la expresión para el informe de 2008. En el informe de 2018, se revisó la definición para que fuera más amplia que la que se concibió originalmente, y no solo abarcara la tecnología, sino también la gobernanza, la transformación y la eficiencia. Incorpora una comprensión flexible de las personas, los procesos, la arquitectura, los datos y la buena gobernanza, y un sentido estratégico del modo en que las herramientas y los servicios digitales pueden mejorar la apertura, la accesibilidad y la rendición de cuentas de la labor en el parlamento:

*Un parlamento electrónico* sitúa las tecnologías, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía.

El informe de 2018 brindaba una imagen positiva de las mejoras de los parlamentos a raíz de las tecnologías que habían adoptado. Indicaba que la apertura y la colaboración continuaban entre los parlamentos, aunque aumentaban en la sociedad civil y el público en general, ya que los parlamentos publicaban y transmitían información más activamente y con medios más accesibles y reutilizables. Internamente, los parlamentos trabajaban con más efectividad y eficiencia, y su labor se sometía a un registro y un seguimiento más precisos.

La tendencia hacia la apertura parlamentaria continuó en 2018. Aumentaba el número de parlamentos que utilizaban

datos abiertos y el de aquellos que recurrían a las plataformas de comunicaciones más utilizadas por los ciudadanos. En lo que respecta a la planificación y la administración de las TIC, las tendencias observadas en los informes anteriores persistieron ese año. La planificación estratégica era lo habitual, aunque no siempre se guiaba por la visión general de lo que se podía lograr con las TIC, o venía seguida de procesos de monitoreo, medición y revisión del progreso. Las brechas entre los parlamentos de países de ingresos altos y los de países de ingresos bajos, así como las dificultades en cuanto a la financiación, dotación de personal y adaptación cultural disponibles, fueron retos persistentes y constantes, al igual que las faltas de conocimiento y capacidades por parte del personal y los parlamentarios, y su falta de confianza en la tecnología.

Tal como dejaron claro en 2016, los parlamentos aún requerían apoyo en todo el espectro de las aplicaciones digitales, desde los sistemas de planificación y procesamiento de datos hasta los datos abiertos y la participación ciudadana. El nuevo Centro para la Innovación en el Parlamento de la UIP formaba parte de la respuesta a esa demanda.

Los parlamentarios, encuestados directamente por primera vez en 2018, revelaron su dependencia cada vez mayor de las tecnologías móviles como algo habitual de su labor, y se consideraban comunicadores competentes que se sentían cómodos con la publicación digital. Sin embargo, pese a la adopción de los medios sociales, el modelo de transmisión de las comunicaciones seguía prevaleciendo. Otra primicia en 2018 fue un examen de la innovación parlamentaria. Históricamente, los parlamentos se han considerado reacios a correr riesgos y reticentes a adoptar prácticas innovadoras. La presión pública y el compromiso político para mejorar la apertura y la transparencia estaban ayudando a cambiar esas percepciones, aunque la centralización a menudo obstaculizaba el avance. Tras los eventos drásticos de 2020, y la rápida innovación forzada que tuvo lugar en numerosos parlamentos, no cabe duda de que la conclusión del informe de 2018 era clarividente:




Los nuevos modos de trabajo requieren cambios en la cultura además de en la tecnología, así como el compromiso de todas las partes dentro y fuera del parlamento.





Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50  
 +41 22 919 41 60  
 [postbox@ipu.org](mailto:postbox@ipu.org)

Chemin du Pommier 5  
Case postale 330  
CH - 1218 Le Grand-Saconnex  
Ginebra  
[www.ipu.org](http://www.ipu.org)