



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.



Informe Parlamentario Mundial 2022

La participación pública en la labor del parlamento



Descargar el informe completo en www.ipu.org/GPR22

© Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2022

Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición de que sean también copiadas las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones. Se ruega informar a la Unión Interparlamentaria y al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre el uso del contenido de la publicación. Esta publicación es resultado de una colaboración entre la UIP y el PNUD. Los puntos de vista que aquí se expresan no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas, el PNUD ni la UIP.

Fotos de la portada:

Rwanda. Parlamentarios de Rwanda se dirigen a la ciudadanía en relación con cuestiones de planificación familiar durante trabajos comunitarios. © Jean-Marie Mboniyintwali

Bangladesh. Miembros de la comunidad participan en una visita de divulgación parlamentaria a Sirajgaon con el objeto de sensibilizar sobre los efectos perjudiciales del matrimonio infantil.

© Mosta Gausul Hoque

ISBN 978-92-9142-835-9

Traducción de Carmen Hurtado González y Jesús Morales Aragón

Diseño gráfico: Philippe Boisson

Índice

Prólogos	4
Definiciones	6
Resumen ejecutivo	7
Introducción: Trazando el futuro de la participación	10
Parte 1: Por qué es importante la participación	13
1. Sostener la democracia en un mundo en rápida transformación	13
1.1. Afrontar la desconfianza del público	14
1.2. Lograr una mayor relevancia del parlamento	14
1.3. Proteger el espacio cívico para el debate público	15
1.4. Velar por que se escuchen todas las voces	16
2. La participación pública es un beneficio mutuo	18
2.1. Acceso a más ideas e información	18
2.2. Generar consenso en asuntos normativos	20
Parte 2: El modo en que los parlamentos involucran	23
1. Información	23
2. Educación	26
3. Comunicación	29
4. Consulta	31
5. Participación	32
6. Tendencias clave en el modo en que se ejerce el involucramiento	34
6.1 Una mayor dependencia en las herramientas digitales	34
6.2 Escuchar y no solo informar	36
6.3 Visibilidad en medio del caos informativo	37
6.4 Aumentar la demanda pública para influir en el proceso de adopción de decisiones	37
Parte 3: Mejorar la participación	40
1. Reconocer los desafíos de la participación pública	40
2. La autenticidad marca la diferencia	40
3. Informar de los resultados genera confianza	42
4. Llegar a todas las comunidades	43
5. Utilizar la evaluación para aprender y mejorar	45
6. Una participación efectiva requiere tanto una inversión inicial como continua	45

Parte 4: Prioridades estratégicas para la participación	48
1. Reforzar el compromiso con la participación	48
1.1 Incorporar una cultura de participación	48
1.2 Definir el enfoque a la participación	50
1.3 Fijar los objetivos de la participación	53
1.4 Invertir en habilidades para ejercer una mejor participación	53
2. Ampliar las oportunidades de participación	54
2.1 Fomentar la participación de la comunidad	54
2.2 Utilizar una variedad de canales	55
2.3 Abrir el parlamento	56
3. Conectar con una diversidad de personas	57
3.1 Llevar el parlamento a las personas	57
3.2 Lograr que la participación sea inclusiva	59
3.3 Velar por que la participación incluya la perspectiva de género	60
4. Involucrar activamente a la comunidad	62
4.1 Participar en cuestiones que importan	62
4.2 Colaborar con la comunidad	64
5. Adoptar medidas para lograr resultados	65
5.1 Delinear un plan de acción	65
5.2 Evaluar para obtener resultados mejores	65
Parte 5: El foco futuro de la participación	67
1. Tomar en serio a los jóvenes	67
Objetivo clave: Incrementar la participación de los jóvenes mediante enfoques más audaces que los involucren	67
Iniciativa para los jóvenes: Colaborar con los jóvenes de cara a codiseñar unos estatutos que rijan su participación	69
2. No dejar atrás a nadie	71
Objetivo clave: Lograr que los parlamentos sean más inclusivos y accesibles a toda la comunidad	71
Iniciativa de inclusión: Crear un plan de acción para la inclusión	71
3. Transformación a través de la tecnología	73
Objetivo clave: Avivar la participación pública situando el foco en la interacción digital	73
Iniciativa digital: Elaborar una cartera de herramientas digitales para interactuar con la comunidad	75
4. El fomento de la innovación	76
Objetivo clave: Ser más innovadores en la participación pública	76
Iniciativa de innovación: Establecer un equipo de tareas para la innovación	77
5. El trabajo conjunto	78
Recomendaciones	79
Metodología y fuentes de datos	84
Agradecimientos	85
Parlamentos que participaron en la investigación para fundamentar este informe	86

Ejemplos de participación

Ejemplo de participación 1:	Campaña <i>Ik stem ook</i> (Yo También Voto) en los Países Bajos	17
Ejemplo de participación 2:	La mutilación genital femenina en Nueva Zelandia	19
Ejemplo de participación 3:	Política familiar en Polonia	19
Ejemplo de participación 4:	Justicia medioambiental en los Estados Unidos	20
Ejemplo de participación 5:	Reforma de la legislación laboral en Georgia	20
Ejemplo de participación 6:	Centro educativo parlamentario en Ucrania	28
Ejemplo de participación 7:	Interacción mediante transmisión en vivo en Finlandia	30
Ejemplo de participación 8:	Interacción radiofónica en Zambia	31
Ejemplo de participación 9:	Política medioambiental en Serbia	32
Ejemplo de participación 10:	Peticiones electrónicas en la República de Corea	33
Ejemplo de participación 11:	La Asamblea Ciudadana de Irlanda	34
Ejemplo de participación 12:	<i>Convention Citoyenne pour le Climat</i> (Convención de Ciudadanos por el Clima) en Francia	34
Ejemplo de participación 13:	Coalición Anticorrupción en Honduras	38
Ejemplo de participación 14:	Campaña No Demasiado Joven para Presentarse Candidato, en Nigeria	38
Ejemplo de participación 15:	Coalición de Jóvenes por el Clima del Reino Unido	39

Figuras

Figura 1.	El involucramiento a través de la información	24
Figura 2.	El uso de los medios sociales por el parlamento	26
Figura 3.	El involucramiento a través de la educación	28
Figura 4.	El involucramiento a través de la comunicación	30
Figura 5.	El involucramiento a través de consultas	31
Figura 6.	El involucramiento a través de la participación	32
Figura 7.	El modo en que los parlamentos involucran: estadísticos descriptivos	36
Figura 8.	La participación selectiva que ejercen los parlamentos	59
Figura 9.	Colaborar con asociados externos	64

Prólogos

Unión Interparlamentaria

El siglo XXI comenzó como una era de gran esperanza, incentivada por la conectividad, la creatividad y la cooperación. Dos décadas después, nos estamos enfrentando a desafíos mundiales que constituyen una amenaza para nuestra prosperidad y estabilidad futuras.

Este tercer *Informe Parlamentario Mundial*, publicado conjuntamente por la UIP y el PNUD, se centra en el mantenimiento de la resiliencia de nuestras democracias al tiempo que afrontamos las numerosas cuestiones que requieren nuestra atención. Anima a los parlamentos a involucrarse con las personas a las que representan y empoderarlas para que se conviertan en participantes activos en los procesos que contribuirán a conformar nuestro futuro.

En calidad de organización internacional de los parlamentos, la UIP se ha comprometido a reforzar la relación entre los electores y los representantes elegidos. En este informe se presenta una hoja de ruta que permite lograr este importante objetivo.

El involucramiento efectivo del público requiere que todos los parlamentarios y parlamentarias, las administraciones parlamentarias y la comunidad realicen un esfuerzo común. El informe contiene una serie de recomendaciones que brindan orientaciones prácticas acerca de las medidas que pueden adoptarse de cara a acercar aún más a las personas y sus parlamentos.

La finalidad última consiste en avivar y enriquecer los enfoques y los métodos de involucramiento del público que los parlamentos utilizan de manera que se generen más y mejores oportunidades de escuchar las voces de las comunidades de todo el mundo en los procesos de adopción de decisiones que repercuten en su vida. El éxito de este informe se medirá por las acciones que se lleven a cabo en los años venideros destinadas a lograr que los parlamentos sean más receptivos e inclusivos con todos los sectores de la comunidad.

Parlamentos y personas de todo el mundo han aportado su experiencia y conocimientos a la elaboración de este informe. Han mostrado con claridad que ya existe un grado de compromiso con el involucramiento del público. La UIP tiene la esperanza de que este compromiso se pueda llevar al siguiente nivel por medio del liderazgo, el pensamiento estratégico, las habilidades y el entusiasmo.

Parlamentos tanto grandes como pequeños podrán obtener un beneficio de la información y las recomendaciones que se presentan en este informe. Aquellos que tengan menores capacidades y recursos tendrán la oportunidad de volverse hacia la comunidad parlamentaria y los aliados internacionales para que les ayuden a lograr buenos resultados. No debe dejarse atrás a nadie.

Este informe se publica a la sombra de las crisis y los conflictos que han atezado al mundo. En estos momentos de ansiedad e incertidumbre, las personas esperan que sus parlamentos respondan con acciones que nos conduzcan a un futuro mejor. Involucrar a la comunidad en los procesos de adopción de decisiones mediante una participación efectiva del público puede contribuir a garantizar que los parlamentos respondan de maneras que satisfagan las aspiraciones y expectativas de los pueblos.

La UIP continuará más allá de este informe con su compromiso de lograr una mejor participación pública. A través de los programas que ofrecemos, la UIP apoyará los esfuerzos constantes por fortalecer el modo en que los parlamentos se involucran con sus comunidades. A todos aquellos de nosotros que creemos en la democracia nos incumbe participar de forma activa en el logro de su realización para todas las personas.



Martin Chungong
Secretario General
Unión Interparlamentaria

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Este tercer *Informe Parlamentario Mundial* emerge al tiempo que los países y las comunidades se centran en recuperarse de la pandemia de COVID-19 aspirando a una mejor reconstrucción, después de que esta causara el mayor retroceso en el desarrollo humano que se haya registrado jamás. La pandemia ha amalgamado diversas crisis mundiales tales como la degradación del medio ambiente y el cambio climático que amenazan al planeta, la intensificación de la pobreza y las desigualdades, y la inseguridad alimentaria. Nos vemos confrontados cada vez más con una cruda realidad: a menudo, las instituciones y los procesos de gobernanza existentes no son adecuados para abordar estos desafíos monumentales. Aún más, la crisis mundial de confianza en la gobernanza, agravada por las respuestas inadecuadas e injustas a la pandemia, reclama el reinicio de nuestros procesos e instituciones. Es necesario adecuarlos más certeramente a su propósito para poder exigir cuentas a aquellos encargados de adoptar decisiones. Es sencillamente imposible construir y mantener sociedades inclusivas, justas y pacíficas, fundadas sobre las bases del desarrollo sostenible –tal como se concibe en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16– sin reimaginar las instituciones de gobierno.

Numerosos grupos de la sociedad civil, mecanismos formales e informales de gobernanza subnacional y el sector privado llevan algún tiempo innovando en los ámbitos de la representación, la adopción de decisiones y la rendición de cuentas. Hay muchos parlamentos nacionales que deben ponerse al día. Con el fin de ayudar a esta transformación, en este oportuno informe se presentan argumentos a favor de instituciones más abiertas y representativas en las que la rendición de cuentas se entiende como un proceso continuo y no se ve limitado a un único acontecimiento electoral cada pocos años. Se muestra el modo en que las soluciones digitales, en particular, contienen el potencial de extender servicios estatales vitales a comunidades vulnerables y marginadas. Al mismo tiempo, esta tecnología permite empoderar a más personas para que se pronuncien ante la toma de decisiones vitales que repercuten en su vida y medios de subsistencia. Reclama innovación y alianzas para el intercambio de conocimientos, también en una escala Sur-Sur. Y subraya la necesidad de realizar ejercicios prospectivos que ayuden a los parlamentos a desempeñar su función en el objetivo de no dejar atrás a nadie en un mundo actual en proceso de cambio.

En el Plan Estratégico 2022-2023 del PNUD se destaca la importancia fundamental de propiciar una gobernanza inclusiva, efectiva y responsable a fin de lograr los ODS. En este informe se ofrecen valiosas percepciones nuevas que servirán de fundamento a la implementación del Plan. A través de una serie de recomendaciones claras, la UIP y el PNUD demuestran su compromiso continuo con la conformación en todo el mundo de parlamentos que se ajusten a los objetivos y sean capaces de resistir las pruebas inmensas que este siglo nos presenta.



Achim Steiner
Administrador
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Definiciones

A continuación, se presenta una lista de términos clave, junto con una explicación del modo en que se definen y utilizan en este informe:

- **Comunicación:** El proceso de intercambiar información, opiniones e ideas a través del diálogo y las interacciones entre las personas.
- **Comunidad:** Todas las personas que viven en el mismo lugar o que tienen las mismas características.
- **Consulta:** El proceso por el que se quiere conocer las opiniones, puntos de vista y sugerencias de la comunidad sobre un asunto o una actividad.
- **Democracia:** Un ideal, objetivo y modo de gobierno reconocido universalmente, basado en los valores comunes que comparten las personas de toda la comunidad mundial, independientemente de las diferencias económicas, sociales, políticas y culturales.
- **Democracia parlamentaria:** Sistema de gobierno en el que el pueblo elige a sus representantes y, a su vez, el órgano representativo elige al Ejecutivo que gobernará el Estado, además de exigir responsabilidades a dicho Ejecutivo.
- **Diversidad:** Inclusión, en actividades y procesos de adopción de decisiones, de personas que proceden de contextos diferentes en términos de origen étnico, religión, edad, sexo y orientación sexual.
- **Espacio cívico:** El entorno en el que la sociedad civil puede desempeñar una función en la vida social, económica y política de las sociedades.
- **Inclusión:** En un contexto de participación, el proceso por el cual se concede a todos los miembros de la sociedad las mismas oportunidades y recursos para participar en las actividades y las decisiones.
- **Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS):** Colección de 17 objetivos globales interrelacionados, diseñados como “plan maestro para conseguir un futuro sostenible para todos”. En septiembre de 2015, en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada por unanimidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas, los líderes mundiales acordaron los ODS, fijando 2030 como fecha límite para alcanzarlos.
- **Parlamentario/a:** Persona elegida por el pueblo para que les represente en un órgano legislativo nacional; también se utiliza indistintamente el término **miembro del parlamento**.
- **Parlamento:** Órgano de representantes elegidos que redactan leyes, debaten asuntos y exigen responsabilidades al Gobierno.
- **Participación:** Proceso por el cual las personas, de forma individual o en grupo, se involucran en una actividad o decisión.
- **Participación pública:** Los distintos modos en que la comunidad se involucra en una actividad, proceso o decisión, lo que incluye la información, la educación, la comunicación, la consulta y la participación.
- **Público:** Todos los miembros de una comunidad en general, independientemente de su condición ciudadana.
- **Sensibilidad al género:** Reconocimiento del modo en que el género moldea las actividades y las decisiones tomando en cuenta las necesidades, perspectivas y puntos de vista singulares de hombres, mujeres e individuos con una identidad de género no convencional, y respondiendo a dichas necesidades.
- **Sociedad civil:** Personas de la comunidad que no están asociadas con el Gobierno, así como los grupos y las organizaciones ajenas al Gobierno en los que las personas participan.

Resumen ejecutivo

En este tercer *Informe Parlamentario Mundial* se examina la participación pública en la labor del parlamento. En él se pone de manifiesto que los parlamentos desempeñan una función vital en el abordaje de los desafíos impuestos por el mundo actual, en rápida transformación, posibilitando que las personas entren en contacto con los procesos de elaboración de leyes, formulación de políticas y supervisión que repercuten en su vida presente y futura, y participen en ellos.

Este informe examina minuciosamente por qué es importante involucrar al público y cómo logran los parlamentos de todo el mundo implicar a las comunidades a las que representan. Se delinean las tendencias y las prioridades estratégicas en materia de participación pública. Se reflexiona también acerca de los elementos focales clave que garantizan una participación futura mayor y mejor, en apoyo de los principios fundamentales de instituciones efectivas y adopción inclusiva de decisiones integrados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

La información, las conclusiones y las recomendaciones que se presentan en este informe configuran una hoja de ruta dirigida a reforzar la interacción de los parlamentos y los parlamentarios con el público, trabajando de forma colaborativa con la comunidad a fin de lograr parlamentos receptivos, inclusivos y participativos.

La participación pública conlleva numerosos beneficios

Existen muchos motivos por los que la participación pública conlleva un beneficio mutuo para los parlamentos, los parlamentarios y la comunidad. Ante todo, propicia las principales funciones del parlamento brindando acceso a la amplitud y profundidad de la información y las ideas necesarias para que los procesos de representación, elaboración de leyes, formulación de políticas públicas y supervisión satisfagan las aspiraciones y expectativas de la población.

Constituye el medio mediante el cual todas las personas pueden practicar el principio fundamental de la democracia: la participación en los asuntos públicos. La participación efectiva puede ayudar a evitar la desconexión entre los representantes electos y el público al que se deben. Puede mostrar a la comunidad que se le está escuchando y tomando en cuenta, en clara oposición a la negatividad y la desconfianza del público.

La participación permite promover y proteger el espacio cívico necesario para el debate público, acercar al parlamento las opiniones y los hechos que respaldan la adopción de decisiones, y abordar los obstáculos a la participación de manera que no se deje atrás a nadie. El parlamento puede entonces presentarse a sí mismo como un foro genuino para el debate, además de como una institución receptiva a las necesidades y puntos de vista de la población.

La participación pública contiene varias dimensiones: la información, la educación, la comunicación, la consulta y la participación propiamente dicha. Las experiencias obtenidas por parlamentos de todo el mundo muestran que la realización de acciones en cada uno de estos ámbitos ayuda a una construcción mejor y a reforzar la interacción con la comunidad. Los enfoques participativos de índole colaborativa,

creativa y abarcadora posibilitan que los parlamentos tengan la oportunidad de impulsar el interés y la participación del público en su labor.

El compromiso con la participación es esencial

Los líderes parlamentarios y el equipo directivo superior de la administración parlamentaria pueden activar una participación mayor y más amplia que involucre al público en todos los ámbitos parlamentarios. La elaboración de una estrategia de participación permite asegurar que los objetivos sean claros, y que los esfuerzos que se realicen y los recursos que se empleen estén orientados de la forma más apropiada para lograr el mayor impacto posible. La inversión en aptitudes contribuirá a fomentar prácticas de participación más profesionales.

Mediante una mezcla variada de participación, en la que se utilicen diversos canales y enfoques para comunicarse y consultar con la comunidad, se promueve una interacción más amplia con la labor del parlamento. Las experiencias inspiradoras y memorables de las personas que visitan el edificio del parlamento los motivan a seguir conectados con el parlamento.

Ser estratégico ayuda a obtener resultados

La elaboración de un plan de acción o implementación para la participación pública constituye una parte importante del proceso de cambio hacia un pensamiento más estratégico, ya que delinea los elementos específicos que deben alcanzarse con el fin de cumplir los objetivos que se han identificado y acordado. Puesto que los parlamentos están dedicando más recursos a actividades y proyectos de participación, el proceso de evaluación se ha convertido en una prioridad principal. Por medio de procesos sólidos de evaluación, los parlamentos pueden asegurarse de que sus inversiones se encuentran bien posicionadas y contribuyen a lograr los resultados deseados.

El diálogo genuino genera confianza

En medio de la sobrecarga informativa actual, los parlamentos deben hacer todo lo posible por ser visibles. Al ofrecer oportunidades genuinas de diálogo entre las personas y sus representantes electos, los parlamentos pueden contribuir a generar confianza y reforzar su relevancia. Debería hacerse hincapié no solo en informar, sino también en interactuar con la comunidad y escucharla.

En todo el mundo, las personas se están movilizando gracias a iniciativas y campañas de promoción. Los parlamentos pueden ayudar a garantizar que continúan siendo relevantes para la comunidad dándole a la población voz en el establecimiento de las agendas y proporcionando periódicamente una retroalimentación acerca de los resultados de sus aportaciones.

La colaboración y el diseño conjunto pueden abrir los parlamentos a nuevos modos innovadores de participación. Propiciar que los miembros de la comunidad influyan en los asuntos que se debaten, examinan e investigan en el parlamento otorga al público una voz directa en lo que hace el parlamento y demuestra la voluntad de este de involucrarse más participativamente con la comunidad.

La interacción inclusiva conlleva una participación más amplia

Sin un esfuerzo especial por llegar a las comunidades, es probable que las barreras estructurales reduzcan las oportunidades de interacción que tienen algunos grupos. Los parlamentos pueden abordar los impedimentos a la participación que afrontan las personas trabajando en colaboración con las desfavorecidas o infrarrepresentadas.

Llevar los parlamentos a las comunidades permite eliminar algunas de las barreras a la participación con las que se encuentra la población. Medir la interacción con el filtro de una lista de verificación de inclusividad permitirá asegurar la accesibilidad para todos. Otorgar prioridad a una interacción sensible al género propicia el avance hacia una participación igualitaria de hombres y mujeres.

Es necesario que los parlamentos se enfoquen en el futuro

En un mundo imbuido en una rápida transformación, es necesario que los parlamentos sean receptivos, adaptando y revitalizando sus procesos y prácticas para superar los desafíos tanto actuales como futuros. Acomodarse a los tiempos es la única manera en que los parlamentos pueden continuar siendo relevantes para las comunidades a las que representan.

Este informe es un claro llamamiento a los parlamentos para que se enfoquen en el futuro al ejercer la participación. Delinea algunas iniciativas clave sobre las que los parlamentos pueden reflexionar y actuar:

Tomar en serio a los jóvenes

Los jóvenes son una proporción en aumento de la población mundial. Si los parlamentos quieren continuar siendo relevantes para este grupo en expansión, es necesario que conecten e interactúen con ellos de forma significativa. Los parlamentos pueden avivar su interacción con los jóvenes trabajando con ellos en el diseño conjunto de unos estatutos que rijan su participación.

No dejar atrás a nadie

Los parlamentos tienen la responsabilidad específica de asegurar que los grupos infrarrepresentados, desfavorecidos o recién llegados a un país puedan participar en los procesos democráticos. Para elevar la inclusión a prioridad principal, los parlamentos pueden elaborar un plan de acción para la inclusión, trabajando en colaboración con los grupos que afrontan en la actualidad obstáculos a la participación.

Transformación a través de la tecnología

Los nuevos modos de comunicación, aprendizaje y trabajo están transformando la sociedad. Con el fin de mantener el ritmo de este rápido avance de transformación tecnológica, es necesario que los parlamentos otorguen prioridad a su propia transformación digital, especialmente en sus enfoques a la participación pública. Los parlamentos se beneficiarían, en todos los aspectos de la participación, de la elaboración de una cartera de herramientas digitales para impulsar la interacción con la comunidad.

El fomento de la innovación

La participación efectiva se basa en la apertura del parlamento al público y la bienvenida que se brinda a dicha participación. Además, esta apertura dirige la innovación al permitir nuevos modos de pensar, planificar y trabajar. Demuestra la voluntad de colaborar y cocrear junto con la sociedad civil. Una manera en que el parlamento puede provocar un cambio cultural transformador en la participación pública consiste en establecer un equipo de tareas de innovación. Al incorporar la innovación en sus propios procesos y liderar el debate público sobre el futuro, los parlamentos tienen la oportunidad de presentarse a sí mismos como instituciones innovadoras orientadas al futuro.

El trabajo conjunto

Los desafíos mundiales, las poblaciones transitorias y las tecnologías digitales que atraviesan las fronteras nacionales apuntan a un futuro en el que la comunidad internacional se encontrará cada vez más interconectada. Esto es una oportunidad que los parlamentos pueden aprovechar para cooperar y aprender mutuamente de las soluciones, los métodos y las experiencias de cada cual. El fomento de una comunidad de práctica entre los parlamentos incentiva los enfoques efectivos a la participación en todo el mundo.

Recomendaciones

En este informe se formulan cinco recomendaciones principales que ayudarán a los parlamentos a impulsar el interés y la participación de la comunidad en su labor:

1. **Estratégica: incorporar una cultura de participación en el parlamento** en aras de un esfuerzo unido y concertado orientado a lograr una participación mayor y más amplia del público.
2. **Inclusiva: convertir la inclusión en una prioridad** de manera que todos los miembros de la comunidad tengan acceso al parlamento.
3. **Participativa: alentar la participación de las personas en el establecimiento de la agenda** mediante oportunidades que permiten influir en las cuestiones asumidas por el parlamento.
4. **Innovadora: liderar mediante enfoques creativos y audaces** que involucran a la comunidad y la inspiran a interactuar con el parlamento tanto ahora como en el futuro.
5. **Receptiva: enfocarse en satisfacer las expectativas del público** escuchando las aportaciones de la comunidad y comprometiéndose con una mejora continua.

La participación pública en la labor del parlamento



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.



Informe Parlamentario Mundial 2022

Recomendaciones



Introducción: Trazando el futuro de la participación

Los desafíos globales del siglo XXI constituyen enormes responsabilidades para los representantes elegidos de todo el mundo, ya que deben responder de formas que satisfagan las necesidades y expectativas de sus diversas comunidades. Aun así, nuestras instituciones democráticas se enfrentan a una falta de confianza, ya que se les cuestiona su eficacia y capacidad de respuesta.

Las comunidades esperan que el parlamento aborde las cuestiones que repercuten en su vida y medios de subsistencia. Las personas quieren expresarse aportando sus puntos de vista y sugerencias.

Instituciones eficaces y un proceso inclusivo de adopción de decisiones son los principios fundamentales integrados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas. Esta agenda se centra en objetivos transformadores enfocados en las personas con el fin de crear sociedades justas e inclusivas, prestando una atención especial en no dejar atrás a nadie. Queda claro que los parlamentos nacionales desempeñan una función esencial en la promoción de procesos inclusivos de adopción de decisiones y en el aseguramiento de la rendición de cuentas de cara a implementar los compromisos contraídos

Este empuje global por encontrar soluciones equitativas a los desafíos de nuestro tiempo constituye una responsabilidad especial para los parlamentos. Ya se trate de la lucha contra el cambio climático o de mejorar el acceso a la atención médica, las personas esperan que los representantes que han elegido se involucren, escuchen y respondan de formas que satisfagan las aspiraciones de la comunidad. Es un requisito permanente para los parlamentos: rendir cuentas ante la población continuamente y no solo en época de elecciones.

Puesto que los parlamentos derivan su legitimidad del pueblo, el desencanto del público supone una amenaza a su autoridad. En calidad de instituciones representativas, los parlamentos están obligados a escuchar a la comunidad y satisfacer sus expectativas a la hora de redactar leyes, investigar asuntos de política pública o exigir cuentas al Gobierno.

Los parlamentos llevan decenios trabajando en maneras de involucrarse con las comunidades a las que representan. La participación pública puede adoptar muchas formas y se puede llevar a cabo tanto directamente con miembros individuales de la comunidad como a través de grupos organizados. Engloba los distintos procesos y actividades a través de los cuales el parlamento se conecta con la comunidad: para informar, educar, comunicar, consultar y participar.

Si se desvanece la confianza en las instituciones públicas, los parlamentos no podrán continuar ejerciendo sus funciones de forma habitual. Desafía a los parlamentos para que evalúen los avances que han realizado e intensifiquen sus esfuerzos de involucramiento. Revertir la tendencia del desencanto requiere una acción concertada hacia adelante.

Gran parte de este informe trata sobre los parlamentarios y parlamentarias, los miembros del personal parlamentario y

las personas que están interesadas en generar la capacidad de los parlamentos para mejorar su participación pública. En él se reconoce que los parlamentos del mundo son diversos, y que los enfoques a la participación, así como su capacidad para ejercerla, dependerán de distintos factores, como el tamaño del parlamento y los recursos disponibles. De cara a trazar futuras direcciones para la participación, el informe ofrece consejos que todos los parlamentos pueden utilizar para adaptarlos a sus circunstancias.

Un tema importante que se resalta a lo largo de todo el informe es el de la inclusividad de los parlamentos, tal como se concibió en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 16. La promesa central de la Agenda 2030 es la de “no dejar atrás a nadie”. Los términos que se utilizan en el presente informe reflejan este enfoque. Se habla de comunidad y de personas con intereses compartidos. En términos de participación, en el informe no se diferencia entre ciudadanos formales y residentes de un país, ya que hemos preferido centrarnos en la contribución que todas las personas pueden hacer como miembros de la comunidad.

En el informe se utilizan ampliamente los términos “involucrarse” y “participar”, reconociendo así que existen varias dimensiones y etapas participativas de las personas en los procesos y la labor del parlamento. Se considera que la participación pública es un camino bidireccional en el que se produce un diálogo genuino entre los electores y los elegidos.

En conjunto, este informe proporciona el impulso necesario para que se produzcan mejoras, puesto que aborda algunos temas importantes a la hora de fomentar una participación más eficaz. Motiva a aquellos que ya han dado pasos significativos y muestra sus buenas prácticas. Sirve de guía a los que están buscando formas de mejorar su participación. Y presenta argumentos clamorosos a favor de una mayor innovación como forma de conectar mejor a los parlamentos con las personas a las que representan.

Fomentar la participación pública

Para que la democracia pueda funcionar debidamente, las personas deben participar en ella. Existen muchas formas en que las personas pueden involucrarse activamente en la democracia: presentándose como candidatas/as a las elecciones o votando en ellas, exponiendo su punto de vista respecto a las leyes promulgadas por el parlamento o contribuyendo a la formulación de políticas públicas, por nombrar apenas unas pocas. Existen también muchos factores que pueden propiciar la participación: es más probable que las personas se involucren si comprenden cómo funciona la democracia, si conocen los temas que se están debatiendo, si se les ofrece la oportunidad de expresar su punto de vista y si confían en los procesos de adopción de decisiones. Con el fin de fomentar la participación, en este informe se reafirma y promueve el valor de un espacio cívico dinámico y libre de censura en el que los miembros de la comunidad puedan discutir, debatir y organizarse activamente a fin de garantizar que se les escucha y presta atención.

La finalidad fundamental del presente informe consiste en alentar a los parlamentos a fomentar la participación pública en los años venideros mediante acciones que permitirán aumentar la comprensión, ampliar el conocimiento, mejorar las oportunidades y crear confianza. En él se reconoce la utilidad de la participación pública a la hora de comprender lo que la comunidad espera, expandir las voces que se escuchan en el proceso de adopción de decisiones y acceder al conocimiento especializado que distintos sectores de la comunidad pueden aportar al parlamento. El informe se centra en algunos principios clave que enriquecen la participación con el fin de ofrecer una guía práctica para acciones futuras.

Es importante asegurar la participación

Mantener la confianza pública en la democracia parlamentaria requiere una interacción periódica y significativa entre aquellos que son gobernados y aquellos que gobiernan en su nombre.

La accidentada historia de la participación pública por parte de los parlamentos indica que, a menudo, se ha tratado de una elección... fruto de la conveniencia, el compromiso, las habilidades y los recursos. Este informe contiene el mensaje inequívoco de que involucrarse con la comunidad es una necesidad, no una opción; es un catalizador, no una distracción.

Versa también sobre el modo de ofrecer mejores oportunidades a los miembros de la comunidad, ya sea de forma individual o en grupos organizados, con el fin de fijar una agenda en la que se traten las cuestiones que el parlamento debate e investiga. Promueve que los parlamentos se abran a nuevos modos operativos, de manera que adopten una actitud activa a la hora de considerar los asuntos que más le importan a la comunidad, involucrarse en ellos y actuar en consecuencia.

Cabe destacar que en el informe se reconoce que la participación pública no es un fin en sí mismo. Más bien, facilita que la comunidad se involucre en la labor de lograr mejores resultados en todas las facetas de la actividad humana. Y ayuda a moldear una sociedad más justa con dignidad, paz y prosperidad para todos.

La incorporación de un enfoque estratégico

La participación pública no consiste únicamente en una serie de acciones e interacciones. Para que sea eficaz, requiere un enfoque coordinado, una estrategia bien definida y una cultura que se tome la participación en serio.

Se anima a los parlamentos a abordar el tema de la participación de forma estratégica, y no *ad hoc*. Los parlamentos, al integrar los objetivos, los roles, las responsabilidades, las audiencias, las metas y los resultados en su lenguaje y práctica, pueden centrarse mejor en el modo en que planifican su participación y cumplen con ella. Y, al articular con claridad las responsabilidades que conlleva la participación, los parlamentos pueden ayudar a aquellos que realizan aportaciones importantes a comprender mejor sus roles. Esto incluye a los parlamentarios y parlamentarias, los grupos partidistas parlamentarios y los miembros del personal parlamentario.

Resulta lógico que los representantes elegidos conformen el núcleo de cualquier parlamento, puesto que es la comunidad la que los escoge para representar sus intereses y adoptar

decisiones en su nombre. Los esfuerzos individuales de involucramiento que realizan los parlamentarios son fundamentales a la hora de garantizar que las personas tengan a su disposición canales mediante los que se les pueda informar y consultar sobre los asuntos que les interesan. Este informe contiene una serie de consejos para aquellos parlamentarios y parlamentarias que deseen conocer maneras de lograr una participación más efectiva.

Aun así, los parlamentarios y las administraciones parlamentarias comparten además la responsabilidad colectiva de ofrecer canales institucionales inclusivos y eficaces para una participación pública por encima y más allá de la política. Tales canales refuerzan la función central e imperecedera de los parlamentos en el proceso democrático.

Este informe contiene otro mensaje claro respecto a la cooperación y la colaboración como actividades que moldean la participación para que sea más significativa. El hecho de involucrar a la comunidad en la planificación, implementación y evaluación de los esfuerzos de involucramiento puede allanar el camino hacia una mayor y mejor participación pública en la democracia parlamentaria.

Aprender unos de otros

En el transcurso de varios decenios se ha elaborado un acervo considerable de prácticas relativas a la participación pública por parte de los parlamentos. En este informe se ilustran iniciativas e innovaciones de parlamentos de todo el mundo. A la hora de mejorar la participación, resulta muy motivador aprender de otros.

Es importante comprender por qué algunos parlamentos han podido mejorar su participación mucho más que otros. Los estudios monográficos que aparecen en este informe señalan una variedad de factores que contribuyen a lograr procesos mejores y niveles más profundos de participación.

Al mismo tiempo, es evidente que muchos parlamentos afrontan limitaciones en sus capacidades. El principio de "no dejar atrás a nadie" es válido igualmente en la relación entre parlamentos. Es en este punto que la comunidad parlamentaria internacional puede actuar como catalizador: los parlamentos con capacidades más limitadas deben poder acceder al asesoramiento y el apoyo que necesitan de cara a lograr una participación más efectiva.

Realización del futuro

El éxito futuro de la participación pública por parte de los parlamentos depende de la capacidad que tengan los representantes elegidos y las administraciones parlamentarias para responder a los desafíos y oportunidades actuales y adaptarse a ellos.

Vivimos en un mundo en cambio constante, sometidos a crisis sanitarias y ambientales, presiones sociales y económicas, conflictos y desplazamientos poblacionales. Aun así, vivimos también en una era de conectividad e innovación que no tiene precedentes en la historia mundial.

El presente informe se fundamenta en la práctica parlamentaria, con base en una amplia gama de entrevistas, grupos de discusión, encuestas y asesoramiento experto. Los

tres primeros capítulos versan sobre el estado actual de la situación, examinando por qué es importante la participación, cómo se involucran los parlamentos y qué tendencias emergentes son relevantes para la participación pública. Los capítulos cuarto y quinto analizan el futuro, a la vez que delinean prioridades estratégicas y puntos de convergencia para avanzar en los esfuerzos de involucramiento. El informe concluye con una serie de recomendaciones para los parlamentarios y las administraciones parlamentarias. El anexo, por otro lado, contiene estudios monográficos detallados que muestran situaciones nacionales y temas particulares, así como guías prácticas para respaldar los esfuerzos parlamentarios por fortalecer la participación.

En conjunto, en este informe se promueve un enfoque optimista de la participación. Considera los avances tecnológicos, la interacción y la creatividad como elementos propiciadores para que todos participen en la democracia parlamentaria con comprensión, conocimiento, oportunidad y confianza.

Una mayor y mejor participación permitirá que los parlamentos se beneficien de la variedad de puntos de vista y conocimientos disponibles en sus comunidades. Esto, a su vez, facilitará que los parlamentos logren resultados políticos y legislativos más fundamentados que satisfagan las aspiraciones de sus comunidades y aborden los desafíos de un mundo sumido en una rápida transformación.



“

Cada vez que los parlamentarios y parlamentarias se involucran con sus electorados en cuestiones que les conciernen e interesan, están mejorando la relación con sus votantes y disolviendo la desconfianza.

Benin. El Presidente de la Asamblea Nacional se reúne con miembros de la comunidad tras la crecida del río Mono. © Asamblea Nacional de Benin/Andric Lokossi

Parte 1: Por qué es importante la participación

Un punto de partida importante en este informe consiste en analizar por qué la participación pública es relevante para los parlamentos. La participación pública es un concepto amplio. Hace referencia a la variedad de formas en las que los miembros de la comunidad pueden involucrarse en los procesos de adopción de decisiones. Puede incluir a una multitud de personas, además de requerir mucho tiempo y ser costosa. No siempre es fácil cuantificar o rastrear las repercusiones que tiene.

En una democracia parlamentaria, las personas eligen a los representantes para que adopten decisiones en su nombre. Entonces, ¿por qué, una vez elegidos, deben estos representantes y los parlamentos en los que han sido elegidos invertir tiempo y recursos en involucrarse con la comunidad?

Según la proposición central de este informe, la participación pública es esencial para que los parlamentos conserven su relevancia en una sociedad moderna y para evitar que los representantes elegidos pierdan el contacto con el público al que representan. En el informe se argumenta que la participación pública no es una preferencia o una elección, sino que más bien es necesaria para una representación eficaz.

“El mandato de la representación debe entenderse como un contacto continuo entre el ciudadano y el representante”, afirmó Alberto De Belaúnde, miembro del Congreso del Perú.¹ De hecho, la participación pública representa un diálogo continuo entre las personas y su parlamento, un flujo continuo de información a través de varios canales.

Nunca antes han sido las conversaciones sobre la participación pública más relevantes e importantes de lo que lo son ahora. En la era moderna, las personas demandan con más claridad que se escuchen sus voces y se les preste atención. Ya no aceptan que se les reclame únicamente para votar una vez cada cuatro o cinco años. No quieren esperar a las siguientes elecciones parlamentarias para tener la oportunidad de decir lo que piensan y necesitan.²

La tecnología moderna ha amplificado esta tendencia. La velocidad y la accesibilidad de la interacción en la era digital han cambiado profundamente la naturaleza de la participación.³ Ya no es solo cuestión de que a los representantes elegidos se les confíe la tarea de adoptar decisiones durante un ciclo electoral de varios años; ahora se espera que se comuniquen, escuchen y se involucren de forma constante.

La participación pública es importante porque es mutuamente beneficiosa para las comunidades, los parlamentos en calidad de instituciones y los parlamentarios individuales. Favorece que los parlamentos redacten mejores leyes y

políticas aprovechando fuentes de información más amplias. Cultiva el conocimiento en las comunidades y mejora la calidad del proceso de adopción de decisiones. Posibilita, además, una supervisión más estrecha de la implementación de las políticas. Y, con todo ello, sostiene la democracia representativa en un mundo en rápida transformación.

Cada vez que los parlamentarios y parlamentarias se involucran con sus electorados en cuestiones que les conciernen e interesan, están mejorando la relación con sus votantes y disolviendo la desconfianza. “La participación pública te da legitimidad... Debe haber una necesidad en la comunidad a la que la legislación proporciona una solución”, afirmó la parlamentaria neozelandesa Louisa Wall, y añadió que la participación pública ofrece “una base sólida y fundamentos para el cambio”.

Pero evaluar la repercusión de la participación pública es complicado. Tan solo el 34% de los parlamentos encuestados para este informe disponían de indicadores de evaluación. Solveig Jónsdóttir, Director del Departamento de Información e Investigación del Parlamento Nacional de Islandia, caracterizó la evaluación del impacto como una práctica “mayormente anecdótica”, en lugar de sistémica. Puesto que se tarda tiempo en observar las repercusiones, suele ser difícil atribuir los resultados a una decisión o acción específica realizada por una asamblea legislativa. Las técnicas de evaluación que se suelen utilizar no captan aquello que, intuitivamente, consideramos como el alcance y la profundidad de las repercusiones resultantes de la participación pública y sus beneficios duraderos percibidos.

En este apartado del informe se establecen argumentos clave para responder a la pregunta de por qué es importante la participación. Se describen también algunos de los desafíos frecuentes que afrontan los parlamentos de todo el mundo en sus esfuerzos por involucrar al público.

1. Sostener la democracia en un mundo en rápida transformación

Existen varias formas en que la participación pública puede sostener a los parlamentos y la democracia en general. Al favorecer que se genere confianza, velar por que los parlamentos sean relevantes, mantener un espacio cívico para el discurso público y asegurar que se escuchen todas las voces de una comunidad, la participación pública refuerza los principios de eficacia, inclusión, rendición de cuentas y transparencia que apuntalan la gobernanza democrática.

¹ Las citas que no estén acompañadas con una nota al pie o fuente proceden de la investigación de antecedentes realizada para este *Informe Parlamentario Mundial*. Puede consultar información más detallada en el apartado “Metodología y fuentes de datos”, que se encuentra hacia el final de este informe.

² UIP, 2021a: 4.

³ Lobo-Pulo y otros, 2019: 6.

1.1. Afrontar la desconfianza del público

La confianza en el sistema político es una condición previa fundamental en la democracia representativa. La legitimidad y autoridad de las instituciones públicas derivan de la confianza que el público tenga en ellas. La cooperación de las personas con el Gobierno y el cumplimiento de las leyes también se basan en la confianza.

En 2019, únicamente el 45% de la ciudadanía confiaba en su Gobierno,⁴ según la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la cual señaló que el grado de desconfianza en los gobiernos nacionales variaba mucho entre países en función de factores culturales, económicos y sociales. Igualmente, las personas de distintos parlamentos que respondieron a la encuesta realizada para este *Informe Parlamentario Mundial* identificaron la “falta de confianza” como uno de los desafíos habituales a los que se enfrentan.

Se puede encontrar otra tendencia preocupante en un informe⁵ del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA), por el cual se identificó un descenso en la participación electoral promedio desde principios de 1990. Entre 1940 y 1980, la participación electoral promedio rondó en torno al 76-78%, descendiendo a un 70% en la década de 1990 y hasta el 66% en 2015. Asimismo, también se ha observado una menor participación en los votantes jóvenes, ya que apenas el 43% de los jóvenes de 25 años o menos votaron en elecciones nacionales en 2016.

Otros indicadores sugieren también que las vías tradicionales de participación no están resonando, especialmente con la generación más joven. Por ejemplo, apenas el 4,1% del conjunto de los jóvenes son miembros de un partido político; el 3,1% en el caso de las mujeres jóvenes.

Resulta significativo que las opiniones sobre el desempeño de los sistemas democráticos sean decididamente negativas en muchas naciones, según los resultados de una encuesta realizada en 2019 por el Pew Research Center.⁶ En los 27 países representados, una mediana del 51% de la población no estaba satisfecha con el modo en que la democracia funcionaba en su país, mientras que solo el 45% sí lo estaba.

Aunque la confianza se basa en la creencia de una persona y está influida igualmente por sus experiencias y percepciones, se puede asumir razonablemente que las personas tienen una tendencia mayor a confiar en instituciones que sean inclusivas, responsables, eficaces, abiertas y transparentes.⁷ Estas suposiciones respaldan el consenso global acerca de los requisitos necesarios para lograr instituciones efectivas en el mundo moderno, según se establece en las meta 16.6 (“Crear a todos los niveles instituciones eficaces y transparentes que rindan cuentas”) y 16.7 (“Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”) de los ODS.

En un sistema democrático, la confianza no depende exclusivamente de las percepciones que el público tiene del parlamento. Depende en gran medida de la popularidad del

Gobierno, puesto que el público no siempre diferencia entre el desempeño del Gobierno y el trabajo del Parlamento. A menudo, a los ojos más amplios del público, el Gobierno y el Parlamento son una y la misma cosa.

Es interesante destacar que el Parlamento de Nueva Zelanda llevó a cabo una investigación para medir la efectividad de su estrategia de participación pública para 2018-2021,⁸ por la cual descubrió que la participación pública: puede resultar en cambios medibles en la percepción del público. Aunque dicha investigación se realizó bajo el mandato de un gobierno sumamente popular, no obstante desvela algunos cambios interesantes en los puntos de vista y los modos de percibir entre 2019 y 2020:

- La reputación del parlamento mejoró de 53,9 a 61,2 puntos, en una escala de 10 a 100).
- La probabilidad de que los neozelandeses abogaran por su Parlamento era mayor (un incremento desde el 10% hasta el 15%).
- La probabilidad de que fueran críticos con su Parlamento descendió (desde el 22% hasta el 15%).
- El compromiso de votar aumentó en gran medida (desde el 18% hasta el 32%).
- La negativa a votar disminuyó (desde el 17% hasta el 8%).

Aunque la confianza que las personas tienen en el parlamento no depende únicamente de la propia institución, los parlamentos pueden combatir el desencanto y la desconexión creando un entorno más propicio para que la participación sea efectiva. Aun así, este fin no puede lograrse únicamente mediante la buena disposición de cada parlamentario. Requiere la existencia de prácticas y mecanismos seguros que estén bien establecidos y permitan ejercer la participación pública en el entorno institucional. La reticencia del público a involucrarse puede contrarrestarse demostrando la existencia de una voluntad institucional por mantener un diálogo constructivo con las comunidades, ofreciendo un espacio seguro para la interacción y acogiendo las opiniones de las personas a la vez que se muestra que se toman en cuenta. La promoción de la participación pública es un paso importante en la lucha contra el desencanto y en el esfuerzo por animar a las personas a expresar sus inquietudes y puntos de vista.

1.2. Lograr una mayor relevancia del parlamento

Los datos empíricos indican que la democracia representativa se enfrenta a una creciente indiferencia por parte del público, puesto que la participación electoral, la afiliación a los partidos y la confianza en los políticos se encuentra en decadencia. No obstante, no es la propia democracia la que está perdiendo relevancia, sino más bien las personas y las instituciones que la impulsan. Cada vez se percibe más a los partidos políticos y los políticos como servidores de sus propios intereses y no de los intereses públicos. A este respecto, el teórico político Simon Tormey hizo la siguiente observación:

4 OCDE, 2019.

5 Solijonov, 2016.

6 Wike, Silver y Castillo, 2019.

7 PNUD, 2021.

8 Parlamento de Nueva Zelanda, 2021.

En el imaginario contemporáneo, no existe ningún obstáculo real a la hegemonía de la “democracia”. Por el contrario, deberíamos interesarnos por la democracia representativa que existe en la actualidad, una democracia que gira en torno a los políticos, las elecciones y los parlamentos. Este es el tipo de democracia que está en crisis, aunque esta afirmación no debe tomarse como el equivalente a decir que existe alguna posibilidad de que la democracia representativa desaparezca en breve.⁹

Las personas han estado presenciando cada vez con más frecuencia debates políticos hostiles en las asambleas legislativas, y no reciben información del trabajo en cuestiones concretas que realizan los comités y otros órganos. En la comunidad general, esto se corresponde con una creciente polarización e información errónea, que se ve amplificada aún más por los medios sociales y otras herramientas participativas modernas. Estos canales se han convertido en una fuente principal de noticias y en una plataforma central del discurso político. Pero también se han utilizado para incitar un mayor partidismo, e incluso hostilidad... para detrimento de la urbanidad y el compromiso.¹⁰

La falta de involucramiento deriva de una sociedad desilusionada que necesita una reafirmación de la relevancia del parlamento. La falta de conexión con la democracia institucional es aún mayor entre los jóvenes, independientemente de las diferencias en el acceso, los intereses y las capacidades. Resulta significativo que esta falta de involucramiento con los parlamentos o con las estructuras y los procesos formales no se traduzca en una falta de participación pública en los asuntos sociales. Al contrario, cada vez es más frecuente que las personas se organicen, comuniquen e involucren mediante canales no tradicionales, utilizando la tecnología digital para respaldar protestas masivas e iniciativas comunitarias como #FridaysForFuture y #MeToo. Asimismo, al tiempo que personas de todo el mundo encuentran nuevos modos creativos de lograr que su voz se escuche, los parlamentos van dejando de ser relevantes.

Un ejemplo rotundo de enfoques alternativos a la participación pública es Change.org, el cual se describe a sí mismo como “la plataforma mundial del cambio.” A fecha de julio de 2021, contaba con más de 458 millones de usuarios en todo el mundo.¹¹ Millones de personas utilizan cada día esta plataforma en línea para iniciar, firmar y apoyar peticiones que exigen un cambio en asuntos que conciernen a sus vidas y comunidades. Ilustra la significativa tendencia según la cual cada vez más personas en todo el mundo se congregan en torno a nuevas plataformas y utilizan maneras creativas de influir en los procesos de adopción de decisiones, sin involucrarse directamente con los parlamentos y los representantes elegidos.

La pregunta clave que debemos formular es si esta energía popular puede ser aprovechada y encauzada con el fin de revitalizar los parlamentos y la democracia representativa. Si los parlamentos se perciben como meras instituciones protocolarias, que se encuentran atrapadas en intereses personales o constituyen foros de hostilidades partidistas

inútiles, las conversaciones importantes podrían desplazarse a otro lugar, al espacio digital o incluso a las calles. En respuesta, los parlamentos que deseen mantener e incrementar su relevancia deben realizar un esfuerzo adicional por ofrecer nuevas herramientas efectivas de participación.

Uno de los motivos que subyacen a la falta general de involucramiento es la percepción de que los parlamentos no logran responder de forma significativa y oportuna a las diversas cuestiones de interés público. Según un estudio reciente llevado a cabo por Dalia Research, Alliance of Democracies y Rasmussen Global, más de la mitad de la ciudadanía que vive en democracias piensa que su voz “casi nunca” o “nunca” es importante en la política.¹²

Tener un público informado que percibe el parlamento como un lugar en el que se celebran debates significativos sobre asuntos de interés público favorece la democracia representativa. Los parlamentos pueden generar confianza y reforzar su relevancia entre las comunidades a las que representan demostrando que siguen estrechamente las tendencias y evoluciones sociales, supervisando el modo en que se implementan las políticas, y respondiendo oportunamente a las inquietudes que el público tiene acerca de las consecuencias de las decisiones que adopta el parlamento.

1.3. Proteger el espacio cívico para el debate público

Una participación pública significativa requiere que haya un espacio cívico en el que tenga lugar el debate público. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) define “espacio cívico” como “el entorno en el que la sociedad civil puede desempeñar una función en la vida social, económica y política de las sociedades”.¹³ En otras palabras, es el entorno en el que las personas y los grupos pueden entablar diálogo unos con otros y con las autoridades acerca de asuntos que repercuten en su vida. Independientemente de la cuestión concreta objeto de diálogo (la calidad de los servicios básicos, la capacidad de respuesta de las instituciones o el respeto por las libertades fundamentales), dicho diálogo debe tener lugar en condiciones de libertad y seguridad plena, y sin el impedimento del temor a la opresión o el castigo. Es responsabilidad directa de un estado democrático garantizar la protección y el respeto de los derechos fundamentales de las personas: tener libertad para expresar su punto de vista, crear asociaciones y reunirse pacíficamente.

Cada vez se percibe más preocupación por que el espacio cívico se esté restringiendo en todo el mundo. ACNUDH ha hecho sonar una alarma parecida al afirmar:

Las leyes represoras se están expandiendo, acompañadas de mayores restricciones en las libertades de expresión, participación, reunión y asociación. Las nuevas tecnologías han facilitado el crecimiento de las redes de la sociedad civil, pero también han otorgado a los gobiernos excusas para controlar los movimientos de la sociedad civil y las libertades mediáticas, a menudo con pretextos de seguridad.¹⁴

9 Tormey, 2014.

10 Tucker y otros, 2018: 49.

11 Change.org, 2021.

12 Dalia Research, Alliance of Democracies y Rasmussen Global, 2018: 1.

13 ACNUDH, 2021.

14 ACNUDH, 2021.

Por lo tanto, los parlamentos desempeñan una función decisiva en la labor de proporcionar y proteger el espacio cívico.

La pandemia de COVID-19 ha exacerbado esta situación aún más, observándose nuevas tendencias inquietantes en muchos países del mundo. Cuando los encuentros físicos se volvieron inseguros, muchas actividades cívicas, políticas y públicas de otra índole se trasladaron al espacio digital. La OCDE alerta de que el espacio cívico colapsará si “los actores tienen rienda suelta para aprovecharse adversamente de las tecnologías digitales de manera que se restrinjan las actividades de la sociedad civil”,¹⁵ al tiempo que las Naciones Unidas previenen que “lo que estaba justificado en una situación de emergencia puede quedar normalizado cuando la crisis haya pasado”.¹⁶ Medidas que pueden estar justificadas en ciertos momentos para salvaguardar la seguridad o la salud públicas pueden, y lo hacen, restringir el espacio en el que se oyen las voces del público, salvo que se encuentren vigentes marcos jurídicos sólidos a favor de la transparencia y la supervisión, que se hagan cumplir para proteger los valores democráticos.

A pesar de estas inquietudes, es importante reconocer que la era digital está posibilitando la apertura de nuevos espacios en línea en los que las personas pueden ejercer sus libertades de asociación, reunión pacífica y expresión. La tecnología está conectando espacios cívicos a escala mundial, respaldando movimientos sociales masivos y creando un discurso público más dinámico e inclusivo marcado por un mayor activismo e implicación.¹⁷

En las *Guidelines for civil participation in political decision making*¹⁸ (Directrices para la participación civil en la adopción de decisiones políticas) del Consejo de Europa se identifican los siguientes principios y condiciones básicas necesarias para mantener y ampliar el espacio cívico:

- Respeto por los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho
- Compromiso político, marco jurídico y procedimientos claros
- Un entorno propicio
- Espacios de diálogo compartidos

Los parlamentos, en su calidad de instituciones democráticas que representan al pueblo, desempeñan una función importante en la conformación del espacio cívico para el futuro. Ostentan la importante responsabilidad de asegurar que sus mandatos de legislar y supervisar al Ejecutivo se aplican con efectividad en la protección y ampliación del espacio cívico. Puesto que una participación pública significativa es buena para la democracia representativa y la disponibilidad de un espacio cívico es una condición previa para una implicación efectiva, le corresponde a los parlamentos apoyar normas y procesos sólidos que propicien el crecimiento del espacio cívico.

15 OCDE, 2020: 9.

16 Naciones Unidas, 2020: 16.

17 OCDE, 2020: 18.

18 Consejo de Europa, 2017.

1.4. Velar por que se escuchen todas las voces

Los parlamentos son la institución representativa clave en un sistema democrático. Como tal, ostentan la responsabilidad de velar por que los procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones que afectan a las personas sean participativos e inclusivos. Este objetivo reconocido universalmente se encuentra reflejado en la meta 16.7 de los ODS. Los procesos participativos e inclusivos permiten que los parlamentos extraigan pruebas y conocimiento de una base más amplia, lo que contribuye a decisiones políticas más fundamentadas y, por lo tanto, a resultados mejores.

Proporcionar al público las herramientas para que se involucre anima a más personas a pronunciarse, además de promover una participación amplia. Aun así, sin un esfuerzo especial por crear unas reglas de juego equitativas, únicamente algunos individuos o grupos podrán disponer de los recursos y la comprensión necesarios para defender sus intereses o articular sus inquietudes.

Es más, las desigualdades sistémicas conllevan la probabilidad de que se escuche menos a ciertos grupos e individuos. La discriminación estructural, las desigualdades en el acceso y las oportunidades, y las distancias físicas erigen barreras a la implicación de ciertos grupos. Existen numerosos factores que moldean las oportunidades de implicación, desde la edad, el sexo, la orientación sexual, la ubicación, la habilidad física y la condición jurídica, hasta la condición socioeconómica, la alfabetización, la educación y la identidad étnica, racial, religiosa y de género.

Los parlamentos no solo deben representar a los grupos aventajados, sino a todo el conjunto de la sociedad. Por lo tanto, deben esforzarse por escuchar todas las voces, no solo aquellas que les llegan fácilmente. Una participación pública orientada ayuda a los parlamentos a valorar la diversidad y establecer un marco para formular políticas de forma inclusiva y justa.

A menudo, las consideraciones políticas constituyen un obstáculo inherente a la hora de involucrarse con ciertas comunidades, sobre todo, los grupos minoritarios, marginados y vulnerables. Su inclusión en los procesos políticos puede depender, en diverso grado, de los valores y la cultura locales. Con frecuencia, la mayoría de una comunidad reacciona con resentimiento ante la inclusión de grupos marginados. Esto supone una carga adicional en la espalda de los políticos, que a menudo les exige mostrar coraje y liderazgo para conformar, en vez de seguir, una opinión. Abordar las posibles reticencias de los grupos dominantes es uno de los muchos desafíos que los políticos pueden y deben afrontar al promover una participación inclusiva.¹⁹

Las autoridades que representan el *statu quo* en cualquier momento determinado pueden preferir no escuchar a ciertos grupos. Las personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales y con orientación sexual, identidad y expresión de género y características sexuales diversas (LGBTIQ+), con discapacidades y pertenecientes a minorías étnicas o religiosas, comunidades indígenas y otros grupos desfavorecidos son especialmente vulnerables en este contexto. El parlamentario peruano Alberto de Belaúnde comentó lo siguiente:

19 Hedström y Smith, 2013: 5.



Sin un esfuerzo especial por llegar a todas las comunidades, es probable que las barreras estructurales impidan que se escuchen algunas voces.



Brasil. Sesión extraordinaria del Senado Federal para honrar a pueblos indígenas durante la semana en la que se celebra el Día del Aborigen Americano (19 de abril). © Senado Federal

El hecho de promover una agenda de derechos para un grupo marginado (la comunidad LGBTIQ+) ha generado en mí una sensibilidad particular respecto al modo de abordar las agendas (de grupos minoritarios) porque has estado en sus zapatos mientras oías decir a los congresistas y las autoridades: “eh, no, esas cuestiones no son importantes”, “no existe ningún problema”, “está todo bien”. He sentido que una agenda de derechos no se considera valioso.

Incluir a grupos marginados en los procesos políticos exige coraje y voluntad política. Trabajar en una alianza sistémica con la sociedad civil puede servir de respaldo a los esfuerzos que los parlamentos realizan para superar las desigualdades estructurales, puesto que los activistas y líderes son, a menudo, grandes defensores de los derechos humanos, la justicia, el medio ambiente, los programas sociales, los derechos de la mujer y de las minorías y la inclusión.

A fin de abordar esto, los parlamentos de todo el mundo han aplicado enfoques participativos orientados. Por ejemplo, el Parlamento del Reino Unido, en su estrategia de participación pública, se centra en los grupos en los que se ha identificado una falta de implicación, incluidos las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidades, los trabajadores no calificados, los desempleados de larga duración y las minorías étnicas. Estos grupos conforman el público destinatario de sus eventos y actividades. Otro enfoque orientado consiste en la campaña de votación realizada en los Países Bajos, descrita a continuación.

Ejemplo de participación 1: Campaña *Ik stem ook* (Yo También Voto) en los Países Bajos

En 2021, el Parlamento de los Países Bajos formó una alianza con ProDemos, una organización que promueve la democracia y el estado de derecho en el país, para realizar una campaña conocida como *Ik stem ook* (Yo También Voto). La finalidad consistía en informar a 100.000 nuevos ciudadanos holandeses que se habían nacionalizado en 2020-2021 sobre el proceso de votación y realización de campañas electorales y sobre cómo podían participar. En el sitio web de la campaña se indica que muchos de los nuevos ciudadanos eran refugiados que habían huido de la guerra y la inseguridad en el Oriente Medio y África. La campaña se dirigió en gran parte a estos grupos, siendo traducidos los materiales al árabe, tigríña (hablado en Eritrea) y otros idiomas locales. Samuel Tekeste, un refugiado que dirigió la campaña, comentó lo siguiente:

Calculamos que la participación electoral de los ciudadanos holandeses que fueron refugiados se sitúa entre el 20% y el 30%. Muchos de ellos proceden de países en los que no existía ni la oportunidad de votar ni el derecho a hacerlo. Es algo totalmente nuevo para ellos.

Los beneficios de las políticas inclusivas van mucho más allá de la calidad de decisiones específicas. Los parlamentos, al realizar esfuerzos concertados por escuchar todas las voces, pueden contribuir a promover la igualdad de oportunidades para todos, lo que, con el tiempo, establece las bases de la prosperidad y coherencia social. En última instancia, una participación inclusiva ayuda a sostener la democracia representativa, puesto que permite garantizar que esta última se mantenga a la altura de lo prometido.

2. La participación pública es un beneficio mutuo

Un principio fundamental de este informe consiste en que la participación pública conlleva beneficios mutuos para las comunidades, los parlamentos y los parlamentarios individuales. A través de esta implicación, los parlamentos y los parlamentarios obtienen información útil que puede ayudarles a mejorar las leyes o políticas propuestas e identificar nuevos ámbitos de intervención, mientras que las comunidades reciben la oportunidad de contribuir a los procesos de adopción de decisiones e influir en ellos.

Dentro de cada comunidad existen numerosos intereses, perspectivas diversas y opiniones en conflicto. Conocer todos los distintos puntos de vista posibilita que los parlamentos apliquen enfoques matizados y desarrollen iniciativas integradoras basadas en una perspectiva más amplia.

Además, una participación más amplia puede atraer la atención del parlamento hacia cuestiones que, de otra manera, no aparecerían en la agenda parlamentaria y, por tanto, podrían pasarse por alto. Proporciona a las comunidades los medios para promover sus intereses, expresar sus inquietudes e influir en las decisiones políticas que repercuten en sus vidas. Las consultas públicas –realizadas adecuadamente y de buena fe– pueden ayudar a la ciudadanía a apropiarse de las decisiones y favorecer que se sientan incluidos en el proceso en calidad de cocreadores. Esto, a su vez, puede resultar en una comprensión más profunda y una aceptación más amplia de las decisiones.

En muchas asambleas legislativas en las que la interacción sistémica con los grupos de la sociedad civil es la norma, este enfoque ha propiciado que logran un cambio positivo importante. La participación de organizaciones de la sociedad civil (OSC) ha permitido promover y resolver innumerables cuestiones en todo el mundo. En Perú, por ejemplo, se aprobó legislación en materia de derechos laborales gracias al trabajo del *Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán*, una OSC local. Por otro lado, en Kenya, se asignó más financiación para salud y saneamiento como resultado de la participación de la sociedad civil. Patrick Chemwolo del Jamii Empowering Centre, una OSC situada en el condado de Elgeyo-Marakwet, comentó lo siguiente:

Se han tomado en cuenta las aportaciones que realizamos, y algunos de los proyectos de ley que defendimos en calidad de OSC han sido aprobados. Se ha adjudicado más financiación en los ámbitos que hemos estado propugnando, como la salud y el saneamiento.

Gracias a la participación pública, los parlamentos y los parlamentarios pueden también mantener informada a la comunidad sobre la labor que realizan. Esto contribuye a un mayor reconocimiento de lo que el parlamento y los representantes elegidos están haciendo por y para la comunidad, lo que propicia la confianza del público en los procesos parlamentarios y refuerza su relevancia.

2.1. Acceso a más ideas e información

Los parlamentos tienen la tarea de legislar y supervisar las acciones del Ejecutivo. Pero están más limitados que el Ejecutivo en cuanto a los recursos y la información de que disponen. El acceso a una diversidad de información y recursos fortalece la independencia del parlamento. Entre estas fuentes de información se incluyen:

- el Ejecutivo;
- instituciones estatales independientes, como las oficinas de auditoría del Estado o los organismos nacionales de derechos humanos;
- servicios independientes de investigación parlamentaria, como el centro de investigación del parlamento o la oficina de presupuestos; y
- el público más amplio, incluidas las OSC, el mundo académico, los electores y el sector privado.

Aunque la información proporcionada por el Ejecutivo es esencial, no puede ser la única fuente de datos y evidencias de la que disponga el parlamento y en la que se pueda basar. Independientemente de la calidad de la información suministrada por el Ejecutivo, es necesario que el parlamento escuche perspectivas complementarias, incluidas las aportadas directamente por las personas afectadas por las leyes o las políticas que se están examinando. Es este cuerpo de información el que permite adoptar decisiones más sólidas y mejor fundamentadas, además de una supervisión más detallada y pericial del Ejecutivo.

Por lo general, los parlamentos tienen la capacidad de acceder a información de gran calidad proporcionada por instituciones estatales independientes, como las oficinas de auditoría del Estado o los organismos nacionales de derechos humanos. Son fuentes alternativas y valiosas de material profesional riguroso. Muchos parlamentos tienen también acceso a análisis elaborados por sus propios servicios de investigación apolíticos. Aunque se valora a estos organismos por la información que proporcionan a los parlamentarios y la institución, la participación pública permite garantizar que los parlamentos accedan a una variedad aún mayor de conocimientos e información.

Los parlamentos de todo el mundo son conscientes de los beneficios que la participación pública conlleva. Cáit Hayes, Jefa de Protocolo y Participación Pública en el Parlamento de Irlanda, explica: “Si se está debatiendo cierta ley y has interactuado previamente con una ONG o un grupo de la sociedad civil, tienes un conocimiento mayor del aspecto que tendrá esta ley al final”. Kate Addo, Directora de Asuntos Públicos en el Parlamento de Ghana, realizó un comentario similar: “Cuanto mayor sea el número de personas a las que has involucrado, más diversas serán las opiniones que obtengas y mayor será la probabilidad de contar con leyes que representen mejor los puntos de vista del pueblo”.

Lo mismo se puede aplicar al involucramiento con el mundo académico. Los académicos e investigadores pueden ofrecer conocimiento, experiencia y pruebas que ayuden al parlamento a diseñar mejores políticas y supervisar al Ejecutivo con eficacia. El establecimiento de vínculos más estrechos con ellos favorece que el parlamento entre en contacto con conocimientos especializados de distintos campos de investigación, lo que es especialmente valioso en las instituciones con recursos limitados.²⁰

Las OSC también contribuyen a la elaboración de leyes y la supervisión parlamentaria manteniendo a los parlamentos al tanto de aspectos importantes de su labor. Keren Horowitz, del Centro Ruth y Emanuel Rackman de Promoción de la Condición de la Mujer, en Israel, comentó lo siguiente:

Trabajamos constantemente con parlamentarios que quieren promover una legislación coherente con nuestra agenda (igualdad de la mujer en el derecho de familia y fomento de la representación de las mujeres) y detener las leyes que, a nuestro entender, perjudicarán a mujeres y niños/as. Nos reunimos con parlamentarios con el fin de presentarles nuestros puntos de vista, redactar documentos de posición, asistir a las audiencias públicas de los comités y elaborar proyectos de ley para ellos. En algunos casos, ofrecemos realizar audiencias de comité sobre uno de los importantes temas que promovemos.

Como se ha indicado antes, la participación pública no solo contribuye a formular políticas mejor fundamentadas, sino que también ayuda a los parlamentos a conocer más en profundidad cuestiones que, de otro modo, podrían pasar desapercibidas. Esta participación proactiva posibilita que las comunidades atraigan la atención a asuntos que, de lo contrario, no figurarían en la agenda parlamentaria. Benjamin Opoku Aryeh, de la Red Parlamentaria Africana en Ghana, afirmó que los “legisladores ostentan el poder y nosotros [OSC] necesitamos que dicho poder se utilice para realizar cambios a nuestro favor”.

Existen varios mecanismos y herramientas a disposición en los parlamentos para que el público proponga nuevas ideas normativas. En diversos países se aplican enfoques tanto institucionales como individuales. Las peticiones, por ejemplo, ofrecen la oportunidad de iniciar debates en el parlamento sobre cuestiones normativas específicas. Muchos grupos cívicos eligen dirigirse directamente a los parlamentarios para pedirles que defiendan ciertas propuestas legislativas.

El siguiente ejemplo procedente de Nueva Zelandia muestra el modo en que se pudo postular un proyecto de ley tras haberse involucrado parlamentarios y organizaciones locales que trabajan en el ámbito de los delitos por mutilación genital femenina (MGF).

Ejemplo de participación 2: La mutilación genital femenina en Nueva Zelandia

En 2020, el Parlamento de Nueva Zelandia aprobó la Ley por la que se Modifica la Ley de Delitos (Tipificación de la Mutilación Genital Femenina). Aunque la práctica ritual de la mutilación es ilegal en Nueva Zelandia desde 1996, se actualizó la ley para modificar la tipificación de la MGF a fin de que incluyera una variedad mayor de prácticas perjudiciales y estuviera en consonancia con las normas de la Organización Mundial de la Salud. La idea de este proyecto de ley surgió de la implicación entre los parlamentarios y las organizaciones locales que se dedican a este ámbito. Nikki Denholm, Directora del Programa Educativo sobre la MGF en Nueva Zelandia, explicó que estas organizaciones “comenzaron haciendo ruido unos 12 años antes”. La parlamentaria Louisa Wall, co-Presidenta del Grupo Neozelandés de Mujeres Parlamentarias del Commonwealth, también atribuyó a las comunidades locales la idea y los recursos necesarios para el proyecto de ley en el que su grupo trabajaba:

Estoy convencida de que la única forma en que pudo ocurrir se debió a que la comunidad vino a nosotras. Tenían una inquietud encabezada por la comunidad etíope. Y los miembros de esa comunidad vinieron al parlamento para presentarla ante nuestro grupo de mujeres interpartidista. Nuestra labor consistió en determinar la mejor forma de proceder a partir de ahí. Al final, redactamos un proyecto de ley. Se mantuvieron involucrados a lo largo de todo el proceso, el cual resultó en un proyecto de ley que superó todas las etapas hasta su aprobación. Me siento bastante orgullosa de ello.

Otro ejemplo procedente de Polonia pone de relieve el modo en que la necesidad de un cambio normativo se hizo patente a causa de más de cien peticiones.

Ejemplo de participación 3: Política familiar en Polonia

En 2019, el Senado de Polonia debatió una enmienda en la ley que regula la custodia parental tras el divorcio (conforme a la ley existente, la madre ostentaba la custodia exclusiva). Gabriela Morawska-Stanecka, Vicepresidenta del Senado, comentó lo siguiente:

Pedimos la opinión de muchos expertos. El Senado recibió cerca de 80 peticiones sobre derechos de custodia parental presentadas por organizaciones de hombres y padres que nos pedían la elaboración de un proyecto de ley muy estricto. Por otro lado, las organizaciones que representan a las madres enviaron unas cien peticiones con demandas bastante diferentes. Debatimos esta cuestión durante más de seis meses, no porque pensamos que la legislación vigente era mala y llegamos repentinamente a la conclusión de que los hombres debían tener la custodia de sus hijos tras el divorcio, sino porque consideramos que estas peticiones eran una muestra clara de que nuestra legislación no era la ideal, ya que muchas personas querían modificarla.

20 UIP, 2021a: 3.

La participación pública puede aportar también ideas nuevas a los proyectos de ley que el parlamento ya ha situado en su agenda, tal como se muestra en el siguiente ejemplo.

Ejemplo de participación 4: Justicia medioambiental en los Estados Unidos

En los Estados Unidos, el Comité de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes adoptó la medida sin precedentes de reclutar a POPVOX, una plataforma no partidista, para ampliar el abanico de puntos de vista pertenecientes a partes interesadas que podrían incluirse en la Ley de Justicia Medioambiental para Todos. Entre noviembre de 2019 y enero de 2020, más de 350 individuos y organizaciones compartieron sus comentarios acerca del proyecto de ley a través de una plataforma en línea, en comparación con la media docena de personas que se suele invitar a la audiencia de un comité. Este enfoque se utilizó también para abordar las desigualdades que surgen cuando las aportaciones recibidas por el Congreso se ven distorsionadas por grupos de presión poderosos, redes personales de personal y presidencias de comités, la proximidad geográfica y las desventajas que afrontan los grupos minoritarios. En este caso, el comité escuchó una variedad de voces más amplia y representativa. Tal como explicó un miembro del comité, como resultado de este proceso surgieron cuestiones que, de otro modo, no se habrían identificado: "Se formularon recomendaciones que probablemente no habríamos planteado por nosotros mismos, ciertamente no desde las perspectivas que se ofrecieron".

Los ejemplos anteriores muestran claramente que la participación pública permite ampliar las fuentes de información a disposición del parlamento y promueve nuevas ideas para su incorporación en la agenda parlamentaria. Esto beneficia al parlamento, sus miembros y el público en general, y da lugar a resultados de mejor calidad. Las personas que se involucran con los parlamentos animan a los representantes elegidos a adoptar medidas acerca de sus inquietudes. Y, mediante estas actuaciones de respuesta, los parlamentos cumplen su deber principal: servir a los intereses públicos.

2.2. Generar consenso en asuntos normativos

La participación pública en la labor parlamentaria cobra una importancia aún mayor cuando las políticas y las leyes examinadas son controvertidas o cuando afectan a grandes segmentos de la sociedad. Cuanto más conflictivas son las opiniones, mayor importancia adquiere la participación pública.

A menudo, los parlamentos necesitan resolver asuntos que son objeto de debates difíciles. Cuando existen puntos de vista diferentes que se defienden con pasión entre distintos grupos de la comunidad, es habitual que surjan tensiones. La participación pública debe formar parte integral de los procesos parlamentarios en general, pero se vuelve crucial a la hora de adoptar decisiones en situaciones muy enfrentadas, lo cual ofrece la oportunidad de transformar los desafíos en logros abriendo la puerta a todos los que puedan contribuir o se vean afectados por las cuestiones a debate.

Solucionar cuestiones complejas mediante una participación pública significativa no solo consiste en pronunciarse con amabilidad en las reuniones. Conlleva una escucha activa de lo que los distintos grupos quieren decir, debatir y examinar variados puntos de vista, y utilizar toda la evidencia disponible para lograr una decisión razonada.

Lo primero y más importante es el hecho de que la participación pública debe comenzar lo antes posible en cualquier proceso parlamentario. No informar acerca de políticas o leyes controvertidas, o hacerlo tarde, puede generar una mayor resistencia a lo largo del tiempo. La participación pública puede requerir una cantidad de trabajo significativa, pero no debe considerarse nunca como energía malgastada. Al contrario, es a través del compromiso con la consulta que se genera legitimidad en torno a las decisiones difíciles que las asambleas legislativas deben tomar.

El siguiente ejemplo de participación, de Georgia, concerniente a la elaboración de políticas relativas a los derechos laborales y el acoso sexual, ilustra los beneficios de la participación pública en la labor parlamentaria cuando las cuestiones que se están considerando se caracterizan por las tensiones y las opiniones conflictivas entre distintos grupos de la comunidad.

Ejemplo de participación 5: Reforma de la legislación laboral en Georgia

Las reformas económicas liberales de 2005-2006 eliminaron de la legislación laboral de Georgia la mayoría de las protecciones a los trabajadores. Estas enmiendas, combinadas con otras reformas fiscales y administrativas, tenían por objeto impulsar la economía atrayendo inversiones extranjeras y creando puestos de trabajo. No obstante, la relajación de las normativas y los controles conllevó un mayor número de lesiones y muertes en el lugar de trabajo. Durante años, la legislación no disponía de protecciones adecuadas para los trabajadores, tampoco contra el acoso sexual o la discriminación en el lugar de trabajo. Los sindicatos y las organizaciones de derechos humanos incrementaron paulatinamente la expresión de sus inquietudes y las protestas organizadas.

Aunque sectores de la comunidad pedían reformas, los intentos de introducir nuevos reglamentos se encontraron con la resistencia de los empresarios. Puesto que la economía nacional era bastante frágil, el Gobierno otorgó prioridad a los intereses de las empresas privadas, asociaciones empresariales e inversores potenciales: era necesario crear salvaguardias y garantías para los empleados, pero también evitar colocar una carga indebida en los empleadores.

Ante el aumento de las tensiones, el Parlamento de Georgia tuvo que actuar. Las organizaciones de derechos humanos y los sindicatos hicieron un llamamiento al parlamento para que garantizaran los derechos laborales, mientras que las asociaciones empresariales y los empresarios continuaban oponiéndose a cualquier regulación, alegando que aumentaría el desempleo. Los medios de comunicación se hicieron eco de las mismas opiniones conflictivas.

En abril de 2017, seis trabajadores murieron en una mina debido a la ausencia de una normativa que regulara la

“

Una participación pública inclusiva requiere que los parlamentos entren en contacto con las diversas comunidades que habitan en cada país.



Alemania. El Presidente del *Bundestag*, el Dr. Wolfgang Schäuble, inaugura la Jornada de Ideas y Perspectivas de 2019 en el edificio del Reichstag. © *Bundestag*, Alemania



Rwanda. Miembros del Grupo Consultivo sobre Salud de la UIP acompañan a parlamentarios de Rwanda durante su visita a una clínica de campaña para preguntar por el estado de salud y el acceso a los servicios de la población adolescente. © Lucien Gatete

seguridad en el trabajo. A pesar de la indignación pública tras este trágico incidente, el Gobierno respaldó apenas enmiendas muy modestas a la normativa de seguridad ocupacional, lo que alimentó el descontento.

Al mismo tiempo, los grupos activistas de mujeres exigían la introducción de políticas en contra del acoso sexual y la discriminación en el lugar de trabajo. Presentaron una petición ante el Parlamento por la que solicitaban la introducción de una normativa relativa al acoso sexual, que se convirtió en otro elemento de controversia entre los distintos grupos de la comunidad.

En este momento, el Parlamento tomó las riendas de una exhaustiva reforma del Código Laboral y estableció un proceso inclusivo con la participación de todos los implicados.

El parlamentario de Georgia Dimitri Tskitishvili, que dirigió el proceso, comentó lo siguiente en una entrevista:

La llave consistió en que el Parlamento lograra abrir plenamente el proceso a todas las partes interesadas. Decidimos que el enfoque tradicional, como la organización en exclusiva de audiencias de comité, no sería suficiente en este caso. Debíamos iniciar un proceso de consulta lo más amplio posible. Invitamos a todos a un grupo de trabajo: excluir a cualquier parte interesada hubiera resultado en más críticas en este proceso ya de por sí complejo.

Se invitó a todas las partes interesadas –incluidos sindicatos, organizaciones de derechos humanos, asociaciones empresariales, el defensor del pueblo y representantes gubernamentales– a participar en una serie de diálogos normativos.

La primera reunión, que duró dos días, terminó con el retroceso de las asociaciones empresariales, acompañado de una campaña mediática a gran escala organizada en contra del proyecto de ley. Pero las reuniones continuaron, celebrándose 60 horas de debates en el marco del grupo de trabajo. El Parlamento también organizó audiencias públicas en distintas ciudades, se reunió con empresas y activistas locales, presentó el proyecto de ley y escuchó los puntos de vista de las partes interesadas.

En el proceso de consulta se detectaron posibles acuerdos y concesiones que las partes podrían establecer a fin de encontrar el equilibrio adecuado entre los intereses de los empleados y los empleadores. El objetivo era proteger a los empleados frente a trabajos perjudiciales, discriminación o trato desigual, y velar por su seguridad en el lugar de trabajo, a la vez que se evitaba colocar una carga indebida sobre los empleadores.

Tras dos años de trabajo y una enorme cantidad de horas empleadas en reuniones con las partes interesadas, se instauraron nuevas políticas. El Parlamento aprobó las enmiendas legislativas principales, introduciendo normas de seguridad laboral y ocupacional, así como

de protección frente a la discriminación, normativas sobre licencias parentales y protección frente al trato desigual en el trabajo, y salvaguardias especiales para los menores, las mujeres y otros grupos.

A pesar de que todos tuvieron que renunciar a algo, el resultado global tuvo una buena acogida y fue respetado. Tanto las asociaciones empresariales como los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales (ONG), el defensor del pueblo y las organizaciones de desarrollo internacional constataron que las nuevas leyes suponían un gran paso hacia adelante.

En una carta dirigida al Parlamento, la Asociación Empresarial de Georgia declaró lo siguiente: "A pesar de las diferencias pendientes en algunos temas importantes, consideramos que el proceso ha fijado un estándar óptimo en cuanto a la participación pública en el proceso de elaboración de leyes, lo cual acogemos con agrado y valoramos".

Este ejemplo muestra que un proceso de redacción legislativa abierto, inclusivo y participativo puede ayudar a abordar las diferencias de opinión y rebajar crecientes tensiones acerca de políticas controvertidas, y que los resultados deseados pueden lograrse mediante el ejercicio efectivo de la participación pública. Incluso cuando dichos procesos requieren una inversión considerable en términos de tiempo y recursos, es solo a través de la participación pública que las políticas con posiciones muy enfrentadas pueden gozar de plena legitimidad y respeto cuando llega el momento de su implementación.

Parte 2: El modo en que los parlamentos involucran

Este informe se fundamenta en diversos estudios ya existentes de cara a definir la participación pública a partir de cinco funciones clave:

- Información: mantener al público informado de los quehaceres parlamentarios
- Educación: incrementar el conocimiento acerca de los parlamentos y su labor
- Comunicación: establecer canales de interacción
- Consulta: aprovechar el conocimiento colectivo para fundamentar la labor parlamentaria
- Participación: involucrar activamente al público en el proceso parlamentario

Estas cinco funciones de la participación pública conforman un único proceso continuo. La información facilita que el público conozca el trabajo que realiza el parlamento y su evolución. La educación posibilita que las personas entiendan lo que los parlamentos hacen y cómo funcionan. La comunicación mantiene a las comunidades en contacto con los parlamentos y con los representantes que han elegido. La consulta permite que los parlamentos escuchen las voces del público. La participación propiamente dicha propicia que la comunidad se involucre directamente en el funcionamiento del parlamento.

Estas funciones forman parte de la práctica establecida en parlamentos de todo el mundo. Constituye el alcance y la escala de los enfoques y las prácticas participativas que varían entre los distintos parlamentos. Analizar y evaluar la naturaleza y las repercusiones de las actuales actividades de participación puede ayudar a determinar qué avances son necesarios para mejorar el modo en que los parlamentos interactúan con las comunidades a las que representan.

En este capítulo se analiza el modo en que los parlamentos se están involucrando con el público en la actualidad. Comienza con un repaso exhaustivo de las cinco funciones de la participación pública, acompañado de ejemplos procedentes de una diversidad de parlamentos. En él se examinan los motivos por los que los parlamentos se involucran con el público y se revisan las herramientas que utilizan en este proceso. Este análisis se fundamenta en una encuesta a escala mundial en la que participaron 69 parlamentos, además de en 136 entrevistas con parlamentarios/as, miembros del personal parlamentario y otros individuos involucrados en la participación pública.



Cuando los parlamentos proporcionan información de forma proactiva, periódica y a través de distintos canales de comunicación, fomentan que la comunidad se involucre más y mejor.



Bélgica. Maggie De Block, Ministra de Asuntos Sociales y Sanidad Pública, se dirige a la prensa durante un debate sobre el fraude denunciado en el matadero y las plantas de procesamiento de Veviba. © Parlamento Federal de Bélgica / Inge Verhelst

1. Información

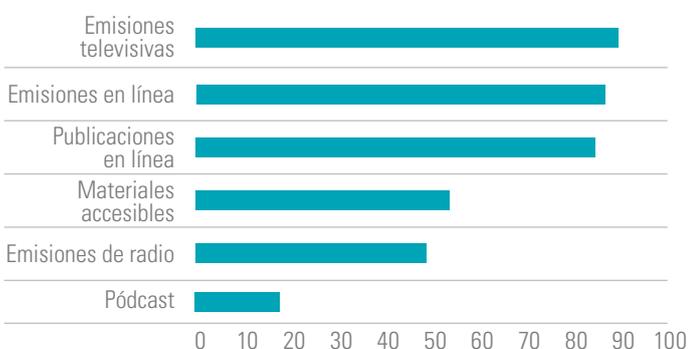
Los parlamentos son instituciones políticas representativas, por lo que son los principales interesados –y, de hecho, es su deber– en dar a conocer al público sus actividades e informar sobre su labor a todos los grupos de la sociedad. Divulgar información es crucial para que la comunidad entienda la democracia parlamentaria, así como para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.

Cuando los miembros de la comunidad tienen acceso a información acerca del quehacer del parlamento, de las cuestiones sometidas a debate y de las distintas maneras en las que pueden involucrarse en la labor del parlamento y contribuir a ella, entonces son capaces de realizar elecciones fundamentadas sobre el modo en el que desean involucrarse. Pueden elegir ponerse en contacto directo con los parlamentarios, presentar una solicitud ante un comité parlamentario, asistir a una audiencia o sencillamente ver, escuchar o leer los debates parlamentarios.

Cuando los parlamentos proporcionan información de forma proactiva, periódica y a través de distintos canales de comunicación, fomentan que la comunidad se involucre más y mejor. La información que proporcionan puede ser amplia y englobar todos los aspectos principales del quehacer parlamentario, como, entre otros, la agenda parlamentaria, la redacción de leyes, las actividades de supervisión, los debates, el proceso de elaboración de presupuestos y el trabajo de los comités. La clave para que el proceso de compartir información sea efectivo consiste en asegurarse de que dicha información sea precisa, relevante, fiable, oportuna, exhaustiva y fácilmente accesible para todos los grupos que conforman la sociedad.

Las herramientas que se utilizan para divulgar la información también pueden emplearse para educar, comunicar, consultar y propiciar la participación. En los casos de prácticas óptimas, estas herramientas van más allá de compartir información y sostener la interacción bidireccional entre los parlamentos y sus comunidades, creando oportunidades para una participación más profunda y significativa.

Figura 1. El involucramiento a través de la información



En la mayoría de los países, los medios de comunicación tradicionales –especialmente, los medios de radiodifusión– aún son el canal principal de comunicación. De los parlamentos encuestados para este informe, el 90% utilizó las retransmisiones televisivas para informar a la comunidad acerca del quehacer parlamentario.

Televisión

Según el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*,²¹ el 52% de los parlamentos que utilizan canales televisivos para transmitir información parlamentaria cuentan con sus propios canales, el 48% utiliza tiempo que adquiere en canales externos y el 46% dispone de televisión web. Algunos parlamentos emplean más de uno de estos métodos de retransmisión.

A pesar del incremento a escala mundial de las plataformas informativas digitales, la televisión continúa siendo, de lejos, la fuente principal de información en muchos países. Aun así, tal como se explica en las actas de la Conferencia de 2006 sobre la Retransmisión de Asuntos Parlamentarios mediante Canales Televisivos Especiales y Sistemas Públicos de Radiodifusión, el acceso puede ser muy diferente entre los países de ingresos bajos y los de ingresos altos:

Las retransmisiones televisivas son costosas y tres cuartos (76%) de los canales parlamentarios están financiados con fondos públicos. No es, por lo tanto, ninguna sorpresa que la mayoría de los canales televisivos parlamentarios correspondan a países ubicados en el Norte, aunque los parlamentos de Brasil, Chile, Indonesia, la República de Corea y Trinidad y Tabago también tienen sus propios canales de televisión.²²

Incluso en algunos países puede haber una brecha urbano-rural cuando se trata del acceso a la televisión. Los parlamentos deben tener esto en cuenta a la hora de decidir cuáles son las mejores herramientas para compartir información. Al tomar la palabra en la Conferencia mencionada, Joe Phaweni, que en aquel momento era el Jefe del Departamento de Gestión de Políticas en el Parlamento de Sudáfrica, comentó lo siguiente:

La mayor parte de los sudafricanos vive en zonas rurales. Son pobres y no tienen trabajo. La electricidad y sus ventajas constituyen avances nuevos para muchos de ellos. Tener una televisión es un lujo que la mayoría de las personas de zonas rurales no se pueden permitir.²³

El Parlamento de Ghana, por ejemplo, ha abordado esta brecha de acceso iniciando una alianza público-privada con una cadena de televisión y estableciendo centros de recursos en distintas partes del país, donde las personas pueden ver en un ordenador o una televisión transmisiones en vivo de las sesiones plenarias y las audiencias de comités.

Radio

La encuesta del *Informe Parlamentario Mundial* indica que el 49% de los parlamentos que respondieron utilizan transmisiones radiofónicas, y el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico* revela que el uso de la radio ha descendido lenta pero constantemente a lo largo de los diez últimos años. La radio prevalece especialmente en África y América Latina. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha comentado lo siguiente:

²¹ UIP, 2020.

²² UIP, UER y ASGP, 2007: 29.

²³ UIP, UER y ASGP, 2007: 8.

La radio es posiblemente el medio más importante para dicha forma de comunicación en los países en desarrollo. Es una fuente portátil de información que permite acceder a la información en tiempo real. Además, es muy accesible a nivel económico y se calcula que más del 75% de los hogares en los países en desarrollo tienen acceso a una radio. La radio local tiene el potencial de actuar como agente de desarrollo y apoyo para la promoción de una buena gobernanza.²⁴

La radio puede ser un recurso importante en las campañas de participación parlamentaria, especialmente en países o regiones que carecen de un acceso inmediato a otras fuentes mediáticas. En Sudáfrica, por ejemplo, dos canales radiofónicos transmiten en vivo los plenos, las reuniones de los comités y los anuncios de la Presidencia. Contar con dos canales separados permite que se puedan transmitir simultáneamente dos reuniones de comités que se celebran en paralelo. Shirley Montsho, Directora de Producción y Publicación en los Servicios de Comunicación Parlamentaria, explicó lo siguiente:

Hemos instaurado algo que nos está funcionando muy bien en estos momentos. Hemos visto que, a través de las emisoras de radio, también las comunitarias, estamos en el corazón de cada comunidad en todo el país.

Sitios web

Los sitios web parlamentarios constituyen un medio valioso a la hora de informar a las personas y comunicarse con ellas, ya que permiten transmitir al público las actividades parlamentarias, además de promover y facilitar los procesos de consulta y participación. Según el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*, "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."²⁵

Actualmente, la retransmisión en vivo o pregrabada de los procedimientos parlamentarios a través de internet es común y corriente en muchos países: el 87% de los que respondieron a la encuesta para el *Informe Parlamentario Mundial* indicaron que tanto las reuniones plenarias y de los comités como los materiales de audio o videográficos se encontraban a disposición en línea, y el 78% utiliza la transmisión web en vivo. La mitad de los parlamentos aprovecha las herramientas digitales específicamente para llegar a los jóvenes, y otro 30% está planeando hacerlo.

El Parlamento de Marruecos, por ejemplo, ha comenzado a emitir en vivo los plenos y gran parte de la labor de los comités. Estas emisiones se encuentran vinculadas a un canal parlamentario en YouTube o a páginas de Facebook, a través de los cuales tanto el parlamento como los parlamentarios pretenden involucrarse con la comunidad. Aziz El Mouhib, Director de Sistemas de Comunicación e Información en el Parlamento de Marruecos, explicó que los esfuerzos por

ampliar la audiencia del parlamento e informar al público sobre su labor están destinados a mejorar el conocimiento del público e interactuar con él:

Hoy en día, las personas están comenzando a entender la importancia de la labor parlamentaria... Les informamos no solo sobre las sesiones plenarias adicionales, sino también sobre las preguntas que los parlamentarios plantean al Gobierno y sobre los comités que están trabajando.

Medios sociales

El uso de los medios sociales para conectarse con la comunidad ha aumentado considerablemente en los últimos años. Según el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*,²⁶ el número de parlamentos que utiliza los medios sociales para informar al público y comunicarse con él aumentó en un 31% en tan solo cuatro años (del 58% en 2016 al 76% en 2020). En el mismo informe se revela que el 56% de los parlamentarios utilizan los medios sociales y el 39% de los parlamentos emplean mensajería instantánea (el medio de comunicación que crece con más rapidez tanto para los parlamentarios como para los parlamentos desde 2018), mientras que el 30% de los parlamentos disponen de aplicaciones de comunicación móvil para informar al público acerca de su labor y, en algunos casos, involucrarse directamente con ellos.

Uno de los beneficios claros de los medios sociales deriva de su facilidad de uso y de que casi cualquiera puede abrir una cuenta y conectarse, especialmente ahora que la tecnología de los teléfonos inteligentes se ha extendido mucho más. Deena Alreefy, Especialista Superior en Desarrollo de Relaciones Parlamentarias en el Consejo de la *Shura* en Bahrein, explicó:

Los medios sociales nos ayudan en nuestra calidad de parlamento a llegar a una diversidad mayor de personas, ya se trate de la generación más joven o de la de edad más avanzada. Todo el mundo tiene un teléfono. Todos tienen una cuenta en un medio social en algún modo, tamaño o forma. Algunos son más activos en Twitter. Otros son más activos en Facebook, Instagram o incluso Snapchat.

Pero, aun así, no se puede presuponer que el acceso es equitativo. En distintas partes del mundo, factores tales como la edad, el sexo, la condición socioeconómica o la alfabetización digital pueden limitar, y de hecho lo hacen, la facilidad con la que las personas acceden a los medios sociales.

Mientras tanto, las desventajas de los medios sociales son cada vez más claras, incluido el papel que juegan en la divulgación del discurso de odio, el abuso y la desinformación. Aunque estos desafíos se escapan a la responsabilidad parlamentaria, los parlamentos desempeñan una función crucial en el fomento de las discusiones sobre el mejor modo de abordarlos. Aquí se incluyen las alianzas con la sociedad civil, el sector privado y otras organizaciones de cara a promover un uso responsable y, cuando corresponda, adoptar medidas legislativas.

²⁴ UNESCO, 2018.

²⁵ UIP, 2020: 36.

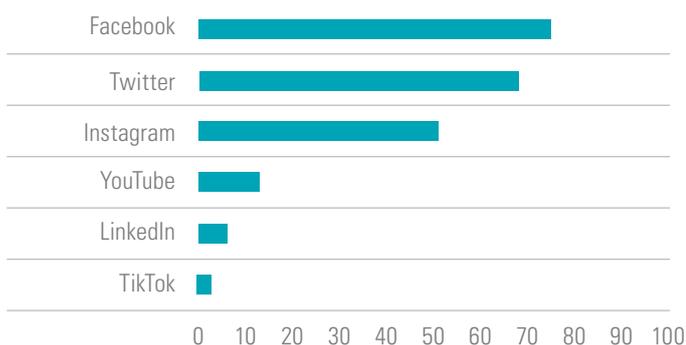
²⁶ UIP, 2020.

El uso eficaz de los medios sociales y la capacidad de lograr que el mensaje llegue al público adecuado requiere habilidad y práctica, además de conocimiento acerca del modo en que los canales de medios sociales varían en función de las características demográficas y se integran en las estrategias parlamentarias más amplias de comunicación y participación. En la Guía de redes sociales para parlamentos y parlamentarios²⁷ de la UIP se establecen varios modelos que los parlamentos pueden adoptar para gestionar su presencia en los medios sociales.

Tal como la parlamentaria canadiense Julie Dzerowicz explicó, mantenerse al día de las cambiantes tendencias y comportamientos en los medios sociales es un proceso complejo:

Tengo la sensación de que todo el mundo se encontraba en Facebook hace un par de años. Hoy, en cambio, están dejando de hacerlo y trasladándose a Instagram. Pero tengo la impresión de que yo también estoy cambiando al tiempo que lo hace el mundo de los medios sociales. Y se trata realmente de un intento desesperado de mi parte por establecer un contacto genuino con mis electores. Estoy intentando averiguar dónde están.

Figura 2. El uso de los medios sociales por el parlamento



Se pueden utilizar distintas plataformas de medios sociales para llegar a grupos diferentes dentro de una sociedad. Por ejemplo, en la fecha de publicación de este informe, es probable encontrar a los jóvenes de muchos países en TikTok o Instagram, que son plataformas mucho más recientes que Facebook y YouTube.

Para los parlamentos y los parlamentarios es importante utilizar la plataforma adecuada para conectarse con el público destinatario previsto a fin de ampliar al máximo las oportunidades de involucrarse de forma significativa. Al mismo tiempo, no se trata simplemente de lanzarse sin mirar. Tanto los parlamentarios como los parlamentos deben considerar detenidamente si una determinada plataforma es adecuada para sus propias necesidades y objetivos, si sirve al tipo de implicación que desean lograr, y si el uso de dicha plataforma permitirá mantener el prestigio y la reputación del parlamento.

También debe tomarse en cuenta la capacidad de satisfacer las exigencias de cada plataforma. La velocidad de los medios sociales y la mensajería instantánea puede generar expectativas poco realistas en el público en lo que se refiere al modo en que los parlamentos y los parlamentarios responden. Este punto fue resaltado por Carlette Charles, Oficial Ejecutiva Parlamentaria en el Parlamento de Guyana:

Recibimos un montón de mensajes en nuestra página de Facebook... La gente nos pide información sobre el parlamento o la forma de ponerse en contacto con ciertos parlamentarios. Ya sabes, cuestiones de todo tipo, un montón de mensajes al día... Así que, en cuanto un mensaje entra, va directamente a mi teléfono y yo recibo una notificación. Lo leo y, si puedo, lo respondo al instante.

Responder oportunamente a los mensajes del público es importante, ya que genera confianza. Pero también es esencial fijar unas expectativas claras. Moderar el contenido puede ser una tarea exigente y es un aspecto sobre el que tanto los parlamentos como los parlamentarios deben pensar detenidamente a la hora de decidir si se decantan por una determinada plataforma para involucrarse con las personas a través de ella. El Parlamento de Noruega, por ejemplo, utiliza un moderador a tiempo completo para cubrir sus canales de medios sociales.

En resumen, aunque los medios sociales pueden facilitar el contacto con la comunidad de formas novedosas, estas plataformas también dan lugar a todo un conjunto nuevo de desafíos que los parlamentos quizás no hayan afrontado anteriormente. Los parlamentos pueden ayudar a reducir los riesgos y ampliar los beneficios de los medios sociales compartiendo periódicamente sus experiencias y mejores prácticas.

2. Educación

La democracia representativa se beneficia de una ciudadanía informada que entiende el modo en que funciona el sistema político y participa de forma activa en sus procesos, ya sea votando en las elecciones o implicándose en partidos políticos y movimientos sociales. En el contexto parlamentario, la educación se centra en incrementar el conocimiento del público sobre la función del parlamento y en propiciar que la comunidad entienda algunos de los principios involucrados, incluidos conceptos tales como la separación de poderes. A fin de incrementar al máximo la participación pública, las personas no solo deben saber dónde y cuándo se celebran los procesos parlamentarios, sino también qué poderes ostenta el parlamento, qué tipos de decisiones adopta y cómo se puede influir en el proceso parlamentario de adopción de decisiones.

Lograr que el público tenga conocimiento del modo en que funciona la democracia es una tarea llena de desafíos que requiere un aprendizaje permanente, sistemático y concertado... un proceso que comienza en el sistema educativo. Los parlamentos no son instituciones educativas, pero tienen la responsabilidad especial de brindar apoyo a esta labor. De hecho, son los primeros interesados en ello, ya que es más probable que un público educado que aprende civismo a una edad temprana valore al parlamento y se involucre con él en el contexto de una interacción más empoderada y fundamentada con la gobernanza en general.

En la investigación de antecedentes para este informe, tanto los parlamentarios como los miembros del personal parlamentario se lamentaron con frecuencia de la falta de conocimiento de la labor parlamentaria por parte del público. Salim Rebahi, Director del Departamento de Comunicación e

27 UIP, 2021d.

Información en el Consejo de la Nación de Argelia, expresó su preocupación acerca de las repercusiones que esta falta de conocimiento produce en la imagen pública del parlamento:

La gente pregunta: “¿Qué hacéis realmente los parlamentarios?”. Porque no saben lo que hacen, no ven lo que los parlamentarios hacen y tampoco tienen la oportunidad de verlo.

En el *Informe Parlamentario Mundial 2012*,²⁸ el primero de la serie, se muestra el modo en que a menudo se espera que los parlamentarios aborden cuestiones que exceden sus mandatos. Esta situación apenas ha cambiado desde entonces. En una entrevista celebrada en 2020, Imen Ben Mohamed, una exparlamentaria tunecina que representa la diáspora italiana, reflexionó acerca de la “falta real de conocimiento, entre algunos miembros del público, de las diferencias entre la función de los parlamentarios y la de las municipalidades”. Describió la enorme confusión que existe entre estas dos funciones:



La democracia representativa se beneficia de una ciudadanía informada que entiende el modo en que funciona el sistema político.



Letonia. El Día de Europa en el *Saeima*. © *Saeima*, Letonia

Los parlamentarios terminan estando permanentemente en el teléfono abordando problemas como la falta de luz en la carretera o casos similares, a pesar de que esta es la función del alcalde. Reciben peticiones que no guardan relación con sus funciones propias.

Programas educativos parlamentarios

En la investigación comparada realizada por el Parlamento de Austria acerca del modo en que los parlamentos educan en cuestiones de democracia²⁹ se muestra que muchos parlamentos ya ofrecen un amplio espectro de programas educativos y divulgativos. En la encuesta para el *Informe Parlamentario Mundial* se reveló que más del 70% de los parlamentos que respondieron disponían de servicios de educación y divulgación, y que los parlamentos apoyan una amplia variedad de actividades, entre las que se encuentran visitas guiadas a las instalaciones del parlamento, parlamentos de jóvenes, eventos, programas de visitas y becas.



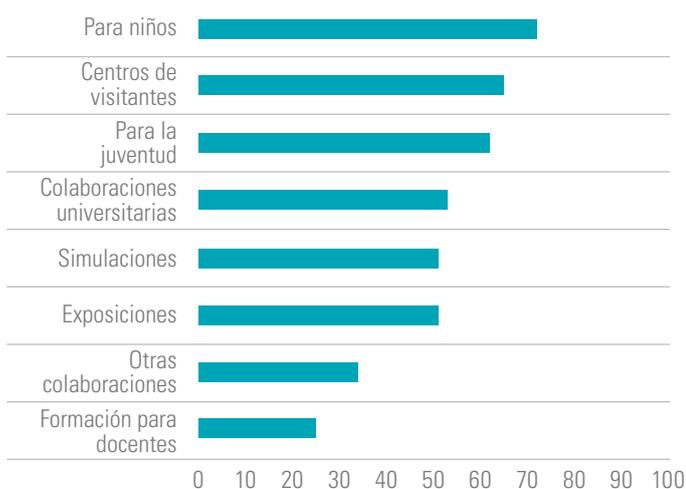
Fiji. Integrantes de la comunidad durante el programa “Autobús del Parlamento” en la aldea Nabukaluka. © Parlamento de Fiji

28 UIP y PNUD, 2012.

29 Parlamento de Austria, 2020.

Los parlamentos utilizan una amplia variedad de herramientas para educar al público, siendo los más frecuentes los programas educativos para niños en edad escolar (ofrecidos por el 72% de los parlamentos que respondieron). Parlamentos de todo el mundo comparten juegos, visitas, sesiones de capacitación y muchos otros ejemplos de actividades destinadas a enseñar a los niños qué es el parlamento. Más de la mitad de los parlamentos que respondieron mencionaron también programas para jóvenes y estudiantes universitarios, incluidas pasantías.

Figura 3. El involucramiento a través de la educación



A continuación, se indican algunos ejemplos interesantes de programas educativos parlamentarios:

- Dinamarca cuenta con un programa de tres semanas para las escuelas secundarias de todo el país en el que simulan elecciones reales. Los estudiantes pueden participar en los debates e investigar las posturas de los distintos partidos. El programa culmina con la celebración de unas elecciones, cuyos resultados se retransmiten en la televisión nacional. Soren Vaever, Jefe de Comunicación en el Parlamento de Dinamarca, explicó al respecto de este programa:

Tenemos esta filosofía que nos gustaría enseñar o hablar de ella, para involucrar al público. Y queremos comenzar con los niños en edad escolar... Queremos enseñarles a que sean conscientes de su propia opinión y del modo en que [el parlamento] funciona.

- El *Bundestag* alemán lleva a cabo un programa educativo público llamado "Para los alemanes: un viaje por la historia parlamentaria desde el *Reichstag* hasta el *Bundestag*". Todos los veranos, más de 150.000 personas se congregan en Friedrich-Elbert-Platz, en el centro de Berlín, para ver una película y un espectáculo de luces (en varios idiomas) que se proyecta en la fachada de los edificios parlamentarios desde la ribera del río. La película, de 30 minutos, desentraña el Parlamento alemán explicando la historia de la estructura y la institución. Es una forma innovadora y entretenida de educar al público sobre su parlamento.
- En marzo de 2020, el Parlamento de Trinidad y Tabago se unió a la ONG Instituto Caribeño para la Mujer en el Liderazgo (CIWiL) y a ParlAmericas para albergar la Conferencia de Mujeres Jóvenes en el Liderazgo de Trinidad y Tabago (YWiLTT). Las jóvenes interesadas en

la política y el desarrollo de la comunidad participaron en un taller sobre liderazgo y en un debate acerca de elaboración de presupuestos desde una perspectiva de género, centrándose en tres ministerios gubernamentales específicos. Las participantes adquirieron conocimientos valiosos y capacitación en liderazgo, cuestiones de género, elaboración de presupuestos y celebración de debates.

Aunque los parlamentos tengan la responsabilidad de fomentar una comunidad educada, y estén interesados en hacerlo, la educación no es su foco principal. En general, los parlamentos solo pueden ofrecer un número limitado de programas educativos. Algunos parlamentos se han aliado con instituciones educativas, universidades y colegios con el fin de promover un conocimiento más amplio de la asamblea legislativa y sus funciones, mientras que otros ofrecen programas independientes diseñados para grupos diferentes, así como programas integrados en el plan de estudios escolar y de enseñanza superior. Un ejemplo de lo anterior, según se describe a continuación, son los programas educativos que realiza el Parlamento de Ucrania (Verkhovna Rada).

Ejemplo de participación 6: Centro educativo parlamentario en Ucrania

El Centro Educativo de la Verkhovna Rada lleva a cabo diversas actividades para estudiantes y niños en edad escolar, incluidas reuniones con los parlamentarios, debates, juegos que simulan el proceso legislativo y lecciones tanto presenciales como en línea. Más de 18.000 niños (11.000 de forma presencial y 7.000 en línea) han participado en las actividades del centro de 2019.

La Verkhovna Rada ha diseñado también un programa educativo parlamentario exhaustivo, en colaboración con el Proyecto de Reforma Parlamentaria de la UE y el PNUD, destinado a mejorar el conocimiento que las personas tienen del parlamento y sus funciones, así como de las herramientas de participación ciudadana. Ha elaborado lecciones que se incorporarán al plan de estudios oficial de colegios y centros de enseñanza superior con el apoyo del Ministerio de Educación y Ciencia.

Evaluación de las repercusiones

Existen muchos otros ejemplos de esfuerzos parlamentarios por educar al público acerca de la función que ejerce la asamblea legislativa. Aun así, es difícil obtener pruebas y resultados medibles de la repercusión lograda por este tipo de programas. Un ejemplo procede del Reino Unido, donde, en un informe sobre participación pública realizado por la Biblioteca de la Cámara de los Comunes se descubrió que el conocimiento del parlamento por parte del público había aumentado desde el 34% en 2004 (año en que comenzó una iniciativa estratégica y sostenida de participación pública) hasta el 43% en 2017.³⁰

La educación pública puede requerir tiempo y recursos, pero existen muchos beneficios derivados de fomentar y apoyar un mayor conocimiento público acerca del modo en que funcionan el parlamento y el sistema democrático. Los ejemplos descritos anteriormente muestran que los parlamentos pueden desempeñar una función constructiva a la hora de

³⁰ Parlamento del Reino Unido, 2017: 9.



Lograr que el público tenga conocimiento del modo en que funciona la democracia es un proceso que comienza en el sistema educativo.



República Checa. En el certamen benéfico Heart Given with Love. © Cámara de Diputados de la República Checa



Reino Unido. Taller de educación en línea. © Parlamento del Reino Unido



Nueva Zelanda. Visita de la escuela de secundaria Kirkwood Intermediate School al Parlamento de Nueva Zelanda. © Parlamento de Nueva Zelanda

generar el conocimiento y la comprensión del público, ya sea por sí mismos o en colaboración con otras instituciones tanto estatales como no estatales. Puesto que muchos parlamentos invierten en programas educativos, hay un rango suficiente para seguir evaluando la efectividad de dichos programas y detectar las oportunidades de mejora, incluido el aprendizaje de mejores prácticas de otros parlamentos.

3. Comunicación

Todos los parlamentos encuestados utilizan herramientas de comunicación para facilitar el diálogo con el público. Los parlamentos ofrecen una diversidad de métodos destinados a que los miembros de la comunidad se involucren con los parlamentarios, los comités y los oficiales.



Los parlamentos pueden desempeñar una función constructiva a la hora de generar el conocimiento y la comprensión del público.

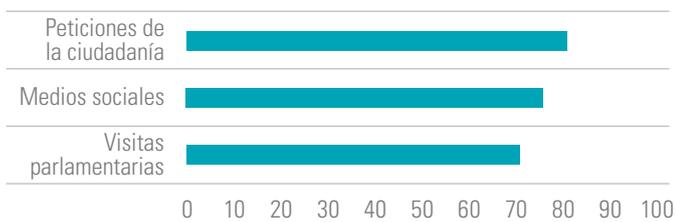


Malta. Visita de cortesía de estudiantes adolescentes al Sr. Ang'lu Farrugia, Presidente del Parlamento de Malta. © Parlamento de Malta



Líbano. El Presidente Nabih Berry recibe a estudiantes universitarios en la Asamblea Nacional del Líbano. © Parlamento del Líbano/Hassan Ibrahim

Figura 4. El involucramiento a través de la comunicación



La transmisión por internet permite que los parlamentos vayan más allá del modelo tradicional de retransmisión pasiva e introduce una interacción bidireccional y participativa con la institución y sus miembros. La transmisión en vivo, los medios sociales, los sitios web e incluso la radio son más que meras fuentes de información: ofrecen también un espacio que posibilita la interacción.

Muchos parlamentarios y parlamentos compartieron animadamente información sobre los distintos canales que utilizan para interactuar con los miembros de la comunidad. A continuación, se describen dos ejemplos

Ejemplo de participación 7: Interacción mediante transmisión en vivo en Finlandia

En mayo de 2018, el Parlamento de Finlandia comenzó a realizar sesiones en Facebook, después de que Paula Risikko, Presidenta en aquel momento, sintiera la necesidad de una mayor interacción con el público para que este entendiera las elecciones de sus representantes. Se celebraron cuatro sesiones de 30 minutos en Facebook Live tituladas "Pregunta a la Presidenta", durante las que la Presidenta respondió preguntas relativas al Parlamento planteadas por miembros de la comunidad.

Se le brindó al público la oportunidad de enviar sus preguntas con antelación a través de Facebook y obtener una respuesta durante la sesión en vivo. Se permitieron las opiniones y críticas explícitas. Dados los riesgos inherentes a las redes sociales, se aplicaron las pautas de moderación vigentes en Facebook (p. ej., estaban prohibidos el discurso de odio, las amenazas y el abuso, al igual que los enlaces a medios de comunicación y a políticas en los comentarios). Un máximo de 4.500 ciudadanos participaron en las primeras cuatro sesiones en vivo, lo que demuestra el interés público en emplear este tipo de herramienta participativa.

Ejemplo de participación 8: Interacción radiofónica en Zambia

El Parlamento de Zambia utiliza la radio como una herramienta eficaz de comunicación entre el parlamento y la comunidad. En 2009, introdujo varios programas de preguntas y respuestas en el programa del canal radiofónico parlamentario. El objetivo consistía en involucrar con más eficacia a los miembros de la comunidad y fomentar la transparencia parlamentaria. El programa incluye dos sesiones interactivas, transmitidas diariamente de martes a viernes todas las semanas, durante las cuales los oyentes pueden enviar preguntas o comentarios mediante mensajes de texto.

La primera sesión es la *Información actualizada de los asuntos parlamentarios*, en la que se invita a dos expertos en cuestiones parlamentarias a responder preguntas acerca de temas normativos pertinentes a la agenda parlamentaria de ese día. A menudo, estas preguntas obtienen una respuesta inmediata. Pero en el caso de que sea necesario consultar o investigar, la respuesta se retransmite al día siguiente.

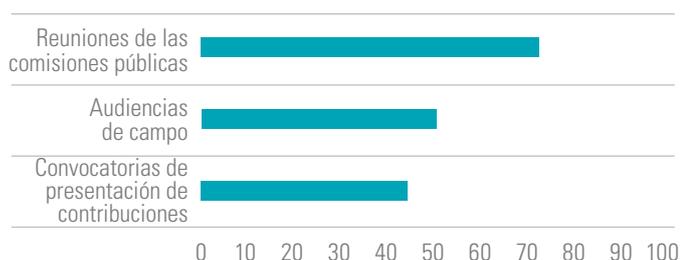
La otra sesión se titula *Conoce a tu parlamentario/a*. En esta sesión se invita a parlamentarios/as para que respondan a las preguntas de los oyentes.

Durante ambas sesiones, los oyentes también pueden ganar premios respondiendo preguntas formuladas por los expertos. Los presentadores del programa radiofónico reciben un promedio de 45 a 50 mensajes de texto por programa. En el futuro, esperan poder incluir preguntas procedentes de las plataformas de medios sociales.

4. Consulta

Los parlamentos consultan al público de diversas formas con el fin de generar la evidencia que respalde la labor parlamentaria en materia de legislación, supervisión y elaboración de presupuestos. La forma más amplia y establecida de consulta son las audiencias de los comités, que se celebran en las instalaciones del parlamento y permiten que los parlamentarios se reúnan con los testigos y les pregunten. De los parlamentos que respondieron a la encuesta, el 72% afirmó que utilizaban las audiencias de comités para realizar consultas legislativas, y el 65% dijo que las destinaba a funciones de supervisión. Aun así, tal como muestra la figura a continuación, los parlamentos también están probando nuevas formas de consulta.

Figura 5. El involucramiento a través de consultas



La mitad de los parlamentos que respondieron afirmaron que habían organizado **audiencias sobre el terreno**. Esta práctica, que implica que los comités parlamentarios salgan de las instalaciones del parlamento y visiten a las comunidades locales para escuchar sus inquietudes, ha constituido desde hace tiempo una forma relativamente sencilla de facilitar la participación pública a la vez que los parlamentarios amplían su comprensión de las cuestiones que se tratan. Según se indicó en el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*,³¹ el comienzo de la pandemia de COVID-19 en 2020 aceleró el movimiento hacia audiencias de comités a distancia e híbridas, las cuales propician que los individuos y grupos situados en lugares remotos se involucren en las consultas y envíen sus puntos de vista a los parlamentarios.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico temático. Sacar a las comisiones del parlamento para que escuchen e interactúen

Cerca del 44% de los parlamentos encuestados afirmó que utilizaba los sondeos, las encuestas o las peticiones de aportaciones para consultar con el público. Por ejemplo, el Parlamento de México se ha aliado con una organización local para proporcionar a los parlamentarios conclusiones obtenidas en encuestas de opinión acerca de temas diversos que el parlamento está considerando. El Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) proporciona información analítica y apoyo técnico a la Cámara de Diputados de México obtenida a partir de encuestas y estudios de la opinión pública. Entre los temas tratados se incluyen la política social, el desarrollo regional y el federalismo, el medio ambiente y otras prioridades legislativas. La información que se recopila en las encuestas se utiliza para apoyar el trabajo de los legisladores y mantenerlos informados.

En la actualidad, muchos parlamentos utilizan las herramientas digitales para involucrar al público en el proceso legislativo. En el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*³² se señala que el 28% de los parlamentos ofrecen actualmente algún tipo de herramienta de consulta en línea relacionada con los proyectos de ley, y otro 19% tiene previsto hacerlo. Aunque el alcance de estas herramientas es muy variable, tienen el potencial de facilitar que los miembros de la comunidad contribuyan directamente al proceso legislativo. Estas nuevas herramientas colaborativas ayudan también a superar los obstáculos a los que se enfrenta el público a la hora de involucrarse con el parlamento, especialmente respecto a la distancia y el tiempo.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico temático. La colaboración en el proceso legislativo

31 UIP, 2020.

32 *Ibid.*

Consulta con la sociedad civil

Los grupos de la sociedad civil son participantes habituales en las consultas públicas. Los grupos organizados aportan a los debates conocimiento especializado adicional y puntos de vista procedentes de la comunidad, además del potencial de amplificar las voces de los grupos más vulnerables de la sociedad.

Más información en el anexo:

Guía práctica: Interacción con la sociedad civil

Los parlamentos se involucran con las OSC en calidad de colaboradores clave a la hora de formular políticas inclusivas y más fundamentadas. Estas consultas pueden adoptar una variedad de formas, incluida la asignación a OSC de funciones asesoras formales. En el siguiente ejemplo procedente de Serbia, las OSC se encuentran integradas en el Comité de Protección Medioambiental del Parlamento.

Ejemplo de participación 9: Política medioambiental en Serbia

En virtud del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, de la CEPE, de junio de 1988 (el Convenio de Aarhus),³³ la Asamblea Nacional de Serbia ha incluido una disposición en su Reglamento por la que se permite que los representantes de la ciudadanía y las asociaciones ciudadanas asistan a las reuniones del Comité de Protección Medioambiental y participen en ellas cuando se estén tratando cuestiones medioambientales. Milica Bašić, Secretaria del Comité, explicó lo siguiente:

En base a esta disposición, el Comité estableció en 2013 una Cátedra Verde permanente como mecanismo para incluir al público en el procedimiento de adopción de decisiones en este ámbito. En virtud de este mecanismo, se invita a representantes de organizaciones no gubernamentales pertenecientes a la Red de Cátedras Verdes a cada reunión del Comité, incluidas las reuniones que se celebran fuera de las instalaciones de la Asamblea Nacional, dependiendo del tema que se vaya a debatir en una reunión determinada.

A menudo, representantes de la Cátedra Verde inician las audiencias públicas del Comité, así como las sesiones que se celebran fuera de la Asamblea Nacional, las cuales resultan útiles para que los miembros del Comité conozcan el estado medioambiental sobre el terreno, especialmente en aquellas regiones de la República de Serbia que son más vulnerables en materia medioambiental.

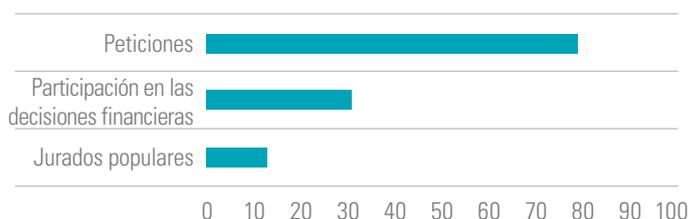
5. Participación

Los parlamentos ofrecen a la comunidad diversos modos de participación activa en el establecimiento de la agenda parlamentaria, la formulación de propuestas legislativas y la implicación en el proceso de adopción de decisiones.

Peticiones

Las peticiones son la herramienta más extendida de participación pública, puesto que el 79% de los parlamentos que respondieron a la encuesta para el *Informe Parlamentario Mundial* afirmaron que contaban con un proceso de presentación.

Figura 6. El involucramiento a través de la participación



Las peticiones son una de las formas más antiguas de participación pública, fechándose su inicio en el momento de aparición de los propios parlamentos. Las primeras peticiones documentadas datan del antiguo Egipto. En esencia, consisten en demandas de acción realizadas por escrito por un individuo o grupo.

En teoría, las peticiones son un ejemplo poco habitual de una conexión directa entre los miembros de la comunidad y el proceso de adopción de decisiones. Al proporcionar un vínculo directo con los encargados de adoptar decisiones y fomentar los debates sobre propuestas realizadas por la comunidad, pueden estimular el diálogo no partidista y reforzar la legitimidad y el apoyo democrático. En la práctica, esta conexión no tiene lugar de forma directa (p. ej., a través de parlamentarios que las apoyan). Este acceso indirecto puede provocar la percepción de una "distancia" entre el pueblo y sus parlamentos.

En todo el mundo, los sistemas de petición han sido objeto de numerosas innovaciones durante las dos últimas décadas, tanto presencialmente como en línea. Como medio principal de participación directa en la política, las peticiones se siguen utilizando y definiendo de muchas formas diferentes. En la *Práctica de la Cámara de Representantes* del Parlamento de Australia se comenta lo siguiente:

El proceso de petición produce el importante efecto de mantener informados a los parlamentarios y al Gobierno, tanto formal como públicamente, de los puntos de vista que algunos sectores de la comunidad mantienen acerca de los asuntos públicos. Incluso si no se adopta ninguna medida de forma inmediata al respecto de una petición, puede ayudar a crear un clima de opinión que influya o dé lugar a una actuación.³⁴

33 CEPE, 1998.

34 Parlamento de Australia, 2018.

Existen distintos métodos para presentar peticiones. En los países con un ingreso nacional bruto más alto, hay más probabilidades de que las peticiones se presenten a través de aplicaciones de teléfonos inteligentes.

Más de la mitad de los países encuestados para este informe cuentan con comités encargados de las peticiones (una práctica más habitual en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales). Los comités de peticiones pueden ayudar a los parlamentos a abordar el número creciente de presentaciones simplificando el proceso de respuesta y remitiendo la cuestión a los comités parlamentarios pertinentes.

La efectividad de las peticiones depende en gran medida del modo en que se gestionan y abordan. En una investigación encargada por el Comité de Peticiones del Parlamento Europeo se indica que un criterio importante a la hora de evaluar la efectividad de un sistema de peticiones es "el derecho de cada peticionario a obtener una respuesta formal después de que su petición haya sido sometida a consideración por el Parlamento".³⁵ Este derecho no siempre se encuentra garantizado en la ley o en la práctica, señala la investigación.

Las restricciones y los umbrales numéricos que se aplican a las peticiones pueden influir en el abanico de temas que se abordan. Los grandes umbrales cuantitativos resultan en peticiones "populistas" que obtienen preponderancia a costa de otras inquietudes importantes que se restringen a un nicho. Esto puede conllevar que el parlamento les otorgue prioridad en su labor a costa de otros asuntos con un perfil inferior. No obstante, algunos parlamentos no aplican a las peticiones ningún umbral. Un ejemplo de esto es el Parlamento de Australia, que trabaja con la siguiente premisa:

*Algunas cuestiones no son tan conocidas o pueden ser significativas solo para un grupo relativamente pequeño de individuos. Pero estos factores no deben impedir que dichas cuestiones se aborden directamente en la Cámara.*³⁶

Los parlamentos pueden actuar de forma proactiva tanto a la hora de informar a la comunidad como en el momento de responder a las peticiones. Pueden ayudar a explicar el proceso de petición de manera que la comunidad conozca y comprenda la oportunidad que representa para realizar una aportación pública directa al parlamento. También pueden suministrar información actualizada sobre la evolución de las peticiones ya en curso, de manera que las personas sepan cómo se ha abordado la petición después de haber sido presentada.

El proceso de medir la repercusión de las peticiones no es sencillo. Los datos cuantitativos pueden constatar el grado de respuesta de la comunidad. Puede considerarse que las peticiones que logran generar diálogo o supervisión en el parlamento han logrado una repercusión, lo que ayuda a promover la percepción de ser un "parlamento que escucha". Los parlamentos que cuentan con un sistema de peticiones accesible y receptivo pueden fomentar un uso mayor del sistema de peticiones y generar un clima de confianza, eficacia y legitimidad. El sistema adoptado en la República

de Corea, según se detalla a continuación, es un ejemplo del modo en que se puede potenciar la participación directa de la comunidad con el parlamento a través de las peticiones.

Ejemplo de participación 10: Peticiones electrónicas en la República de Corea

Las peticiones dirigidas a la Asamblea Nacional de Corea se incorporaron en la práctica parlamentaria a consecuencia de la Ley de Peticiones de 1961 y la modificación de la Ley de la Asamblea Nacional en 1988. El 10 de enero de 2020, la Asamblea Nacional publicó un sitio web para peticiones en formato electrónico llamado *Sinmungo*. La Asamblea Nacional publica en un plazo de siete días aquellas peticiones que logran más de cien firmas en treinta días. Las peticiones que logran más de 100.000 firmas en treinta días son remitidas por la Asamblea Nacional a un comité.

El Centro de Apoyo a las Peticiones de la Asamblea Nacional se encarga de las peticiones electrónicas. A fecha del 22 de enero de 2021, se ha remitido a los comités pertinentes un total de 18 peticiones presentadas a través de la plataforma de peticiones electrónicas (tras lograr 100.000 firmas en treinta días).

Las peticiones adoptadas por la Asamblea Nacional se remiten igualmente al Gobierno, junto con un "informe de opinión". Aunque no hay ningún plazo para este proceso, se espera que el Gobierno informe a la Asamblea Nacional de las medidas de seguimiento adoptadas para abordar cada petición.

Asambleas ciudadanas

Los nuevos e innovadores métodos participativos también están obteniendo atención como forma de involucrar directamente a los miembros de la comunidad en los procesos de adopción de decisiones. En algunos países se utilizan las asambleas ciudadanas, los convenios y los jurados para generar consenso acerca de políticas y reformas, ofreciendo a los miembros de la comunidad la oportunidad de involucrarse en reflexiones serias y fundamentadas sobre asuntos clave, además de elaborar propuestas que aborden las cuestiones bajo consideración.

Dichas asambleas y jurados son procesos basados en el diálogo que implican a un grupo de miembros de la comunidad escogidos de forma que sean demográficamente representativos. Pueden supervisar las pruebas, llamar a testigos y debatir temas con el fin de formular recomendaciones que, posteriormente, podrán remitirse nuevamente a órganos oficiales tales como una comisión parlamentaria. El objetivo consiste en "acortar la brecha entre la ciudadanía y sus representantes";³⁷ mejorar el conocimiento que tiene el público e involucrar directamente a los miembros de la comunidad en el proceso de adopción de decisiones.

El 13% de los parlamentos que respondieron a la encuesta para el *Informe Parlamentario Mundial* indicaron que usaban estos tipos de procesos participativos como herramientas novedosas de participación pública.

³⁵ Tibúrcio, 2015: 21.

³⁶ Parlamento de Australia, 2019.

³⁷ Fournier y otros, 2011.

Ejemplo de participación 11: La Asamblea Ciudadana de Irlanda

La Convención Constitucional de Irlanda (2012-2014) congregó a 66 ciudadanos escogidos al azar y a 33 miembros del *Dáil* y el Senado irlandés y la Asamblea del Irlanda del Norte con el propósito de deliberar y elaborar recomendaciones constitucionales. Tras el éxito de este ejercicio, el Gobierno de Irlanda estableció en 2016 una Asamblea Ciudadana, durante la que 99 ciudadanos (escogidos en función de cuotas regionales) se reunieron para deliberar y ofrecer recomendaciones en temas específicos tales como el cambio climático, el aborto y los parlamentos de mandato fijo. Durante las doce semanas del proceso, los participantes recibieron conocimientos especializados, consideraron 1.600 solicitudes enviadas por el público, deliberaron y elaboraron recomendaciones que se presentaron ante una comisión parlamentaria y, posteriormente, fueron sometidas a votación en un referendo público (exigido por la ley irlandesa para modificar la Constitución).

Ejemplo de participación 12: *Convention Citoyenne pour le Climat* (Convención de Ciudadanos por el Clima, CCC) en Francia

La *Convention Citoyenne pour le Climat* (Convención de Ciudadanos por el Clima, CCC), desde octubre de 2019 hasta junio de 2020, congregó a 150 ciudadanos franceses escogidos por lotería en función del género, la edad, la profesión, la educación y la residencia. El propósito consistía en elaborar propuestas para lo que la CCC describió como “una serie de medidas concretas destinadas a lograr una reducción mínima del 40% en las emisiones de gases de efecto invernadero antes de 2030, sin que haya un detrimento en la justicia social”³⁸. En el transcurso de nueve meses, los participantes elaboraron 149 propuestas relativas al transporte, el consumo, el trabajo y la vida doméstica. En diciembre de 2020, el Presidente de Francia anunció los planes para presentar las propuestas a los votantes en un referendo en el marco de la *Loi climat* (Ley del Clima), que se debatieron en el Parlamento. En parte a consecuencia de este empeño, el Parlamento adoptó en agosto de 2021 una ley por la que se prohibían algunas formas de desplazamientos aéreos domésticos de distancias cortas.

Estos ejemplos muestran que los parlamentos están dispuestos a experimentar con enfoques más participativos de involucramiento público, además de ofrecer oportunidades más significativas a la comunidad para que se implique. Estos avances reflejan algunas de las tendencias emergentes en la participación pública, las cuales se describen con más detalle en el siguiente apartado.

6. Tendencias clave en el modo en que se ejerce el involucramiento

Existen cuatro tendencias clave que están influyendo en el modo en que los parlamentos ejercen la participación pública: el florecimiento de los parlamentos digitales, el uso de canales diversos para informar y escuchar, el modo en que los parlamentos gestionan el flujo de información en los medios sociales y las opciones existentes para acoger la demanda pública de un mayor involucramiento. Estas tendencias subrayan la importancia de enfoques colaborativos, creativos y contemporáneos a la participación pública.

6.1 Una mayor dependencia de las herramientas digitales

Con un uso y acceso casi universal a internet y la rápida proliferación de los medios sociales, el público de hoy en día tiene expectativas diferentes en cuanto a la participación y la receptividad. La era de la comunicación constante e instantánea supone un desafío para los parlamentos, ya que deben mantenerse al tanto de nuevas formas de implicación.

Tal como se muestra claramente en la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, los parlamentos dependen más de las herramientas digitales que nunca antes. Esta transformación se aceleró durante la pandemia de COVID-19 porque los parlamentos se vieron obligados a desarrollar métodos de trabajo a distancia. Estos métodos pueden continuar vigentes por algún tiempo, e incluso es posible que aceleren el ritmo al que se produce la transformación digital.

La emergencia de los parlamentos digitales repercute en la participación de formas diversas. En la actualidad, la información parlamentaria se encuentra a disposición más rápidamente y es más accesible que nunca antes, a través de sitios web que incluyen documentos en línea y proyectos de ley, o mediante datos abiertos. Al tiempo que más y más personas adoptan dispositivos móviles y digitales, los parlamentos pueden involucrarse más directamente con nuevos públicos que anteriormente quedaban excluidos. Las retransmisiones en vivo de los debates plenarios y las audiencias de los comités mantienen informado al público. Las plataformas de medios sociales ofrecen a los miembros de la comunidad una forma fácil de comunicarse directamente con los parlamentos y con los representantes que han elegido. Las herramientas específicas, como las peticiones electrónicas y las plataformas destinadas a recopilar comentarios sobre la elaboración de proyectos de ley, permiten que el público influya directamente en la labor de los parlamentos.

Hoy en día, más que nunca, es más fácil que las personas se involucren de forma individual. Las herramientas digitales han ampliado el acceso, de encontrarse limitado a grupos organizados, como sucedía mayormente en el pasado, a abrirse a todo el que disponga de una conexión a internet. Pero las nuevas oportunidades digitales de participación individual generan también nuevos riesgos de reafirmar la exclusión de aquellos que no tienen acceso a las herramientas digitales o que carecen del conocimiento o las habilidades para utilizarlas. La brecha digital se está ampliando para algunos sectores de la comunidad.

38 Gobierno de Francia, 2020.

En Brasil, por ejemplo, se estableció en 2016 un evento interactivo –en el marco de la iniciativa *e-Cidadania*– para posibilitar la participación pública en audiencias públicas y de confirmación mediante un número telefónico gratuito y un servicio en línea de preguntas y comentarios. A finales de 2020, más de diez millones de usuarios registraron más de 24 millones de opiniones acerca de 9.727 propuestas. En el estudio monográfico de Brasil elaborado para este informe se ofrece más información detallada sobre el modo en que las herramientas digitales se han fusionado con otras herramientas de comunicación con el fin de ofrecer un enfoque de base amplia a la participación.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico nacional. Brasil: La participación por medios digitales

Está claro que las herramientas digitales están ayudando a reducir las exigencias de recursos y el tiempo de dedicación que los miembros de la comunidad necesitaban anteriormente para poder participar en la labor del parlamento. Asimismo, pueden facilitar las conexiones entre el público, los representantes que han elegido y el parlamento, independientemente de la distancia geográfica entre ellos. Un beneficio concreto consiste en la capacidad de las herramientas digitales para abrir canales que los parlamentos pueden utilizar para involucrarse con personas que no suelen estar incluidas en los procesos de adopción de decisiones, como los grupos tradicionalmente marginados.

Aun así, el establecimiento de una herramienta digital es solo uno de los pasos que se pueden dar en el camino hacia el deseado objetivo de ampliar la participación. La existencia de oportunidades participativas digitales no conlleva automáticamente que se usen ampliamente. En Argentina, por ejemplo, los miembros del público tienen la oportunidad de comentar las propuestas legislativas que los parlamentarios comparten a través de la innovadora plataforma Leyes Abiertas. Pero, a fecha de marzo de 2019, menos de mil personas habían utilizado la herramienta y algunas leyes contaban con menos de cinco aportaciones realizadas por el público. Igualmente, en Indonesia –un país que tiene más de 200 millones de votantes– menos de 200 personas han utilizado la herramienta de cocreación SIMAS.

Por lo tanto, es importante que el público conozca tales herramientas y fomente su uso. Demasiado a menudo, las personas no conocen los nuevos mecanismos de participación digital ni la manera de entrar en contacto con el proceso parlamentario. Después de utilizar el sistema de peticiones electrónicas en la República de Corea, un peticionario, Hye-Ri Nam, comentó lo siguiente:

Puesto que se trata de una petición realizada a la Asamblea Nacional por una persona como yo que no está familiarizada con el proceso legislativo, creo que es necesario explicarlo de manera más clara y detallada... Como mínimo, se debe establecer con el peticionario para las peticiones un proceso de comunicación adecuado antes y después de haber presentado la petición electrónica.

Experiencias recientes con las transmisiones parlamentarias en Georgia arrojan otra nota de precaución. Durante muchos años, las sesiones parlamentarias y las reuniones de los comités fueron retransmitidas en vivo por la emisora pública nacional. En 2019, esta retransmisión televisiva fue reemplazada por la transmisión en vivo en el sitio web parlamentario. Como resultado, el alcance de la retransmisión ha disminuido considerablemente y, por consiguiente, también el número de personas que siguen la labor del parlamento.

Otro asunto de creciente inquietud en el espacio digital es el abuso en los medios sociales, sobre todo el dirigido a las mujeres. Las repercusiones de dicho abuso en la participación de las mujeres en la vida política y la formulación de políticas son graves. Pruebas recientes de violencia contra las mujeres en la política demuestran que la violencia en línea y los estereotipos perjudiciales constituyen obstáculos graves a su capacidad para completar los mandatos.³⁹ Se ha observado que el abuso y la avalancha de discursos de odio en línea están dirigidos de forma desproporcionada –y, con frecuencia, estratégica– a mujeres que ocupan puestos de liderazgo⁴⁰ y las están alejando de la vida pública y política.⁴¹ Produce un efecto similar de exclusión en otros grupos poblacionales cuando estos son los destinatarios, como las personas LGBTQ+. Uno de los ejemplos más visibles de lo anterior a escala mundial fue Jo Cox, una parlamentaria británica que recibió un disparo y murió apuñalada justo antes de celebrar un evento en su circunscripción. El asesino se había radicalizado tras años de exposición a un discurso de odio de supremacía blanca.⁴²

En respuesta, se han realizado esfuerzos por abordar las repercusiones de la violencia en línea y del discurso de odio en mujeres políticamente activas. Un ejemplo de lo anterior lo constituye Glitch, una OSC con sede en el Reino Unido cuyo trabajo se centra en educar a la ciudadanía acerca de esta cuestión y familiarizarla con los medios sociales.⁴³ Igualmente, el movimiento #IAmHere, que comenzó en Suecia en 2016, moviliza a mujeres en línea con el fin de contrarrestar las publicaciones abusivas con otras que sean positivas y apoyen a las mujeres.⁴⁴ Este movimiento ha brindado capacitación sobre campañas de comunicación no violenta a partidos políticos en diversos países europeos.

Asimismo, los parlamentos tienen el deber de abordar este problema, tanto individual como colectivamente, con carácter de urgencia. En Australia, por ejemplo, en una investigación multipartidista llevada a cabo en 2021 por el Parlamento de Victoria⁴⁵ se reveló que el “abuso dirigido a los periodistas puede desalentar la realización de esta importante labor, al igual que el abuso por cuestiones de género puede desanimar a las mujeres a participar en el periodismo político”. En la investigación se recomendó que las empresas de medios sociales intensificaran el trabajo de eliminar las cuentas falsas y que los partidos políticos establecieran códigos de conducta en línea. Se hizo también

39 UIP y Consejo de Europa, 2018.

40 Di Meo y Brechenmacher, 2020.

41 Consejo de Europa, 2019.

42 The Guardian, 2016.

43 Glitch, 2021.

44 The Guardian, 2019.

45 Parlamento de Victoria, 2021.

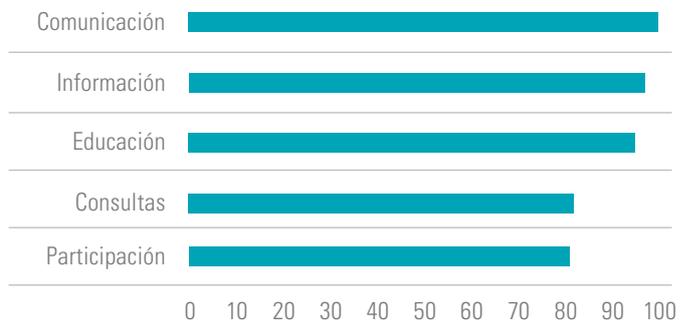
un llamamiento por una mayor transparencia en los medios sociales, incluida la financiación del contenido político que se publica en línea, al igual que se aplica en las retransmisiones y los anuncios publicitarios impresos.

Al tiempo que las herramientas digitales permean todos los aspectos de la sociedad, quedan integradas en todos los aspectos del funcionamiento parlamentario. Paulatinamente, los parlamentos están llegando a considerar la estrategia digital como un componente fundamental de su modelo operativo global. La pandemia de COVID-19, que ha obligado a los parlamentos a innovar, ha cementado aún más esta visión. La incorporación satisfactoria de las herramientas digitales en la labor de participación pública continuará siendo un asunto importante para los parlamentos en los años venideros.

6.2 Escuchar y no solo informar

Según se ha señalado anteriormente en este informe, el involucramiento tiene varias dimensiones. Todos los parlamentos que respondieron a la encuesta para el *Informe Parlamentario Mundial* identificaron la comunicación como foco principal de su involucramiento, correspondiendo el 82% a las consultas y el 81% a facilitar la participación pública.

Figura 7. El modo en que los parlamentos involucran: estadísticos descriptivos



Al educar a la comunidad sobre el modo en que funciona el parlamento e informar al público acerca del trabajo normativo y legislativo que realizan, los parlamentos favorecen el conocimiento y la comprensión del público que respaldan los procesos de consulta y participación de la comunidad. Aunque esto es importante, tiende a ser un involucramiento unidireccional: el énfasis se centra en hablarle a las personas sobre el parlamento, y no en obtener sus aportaciones. Cada vez más, las comunidades esperan que se les escuche, lo cual ejerce presión sobre los parlamentos para que sean más participativos y consultivos.



Existen indicios de que tanto los parlamentos como los parlamentarios quieren ponerse a sí mismos más a menudo en “posición de escucha”.



Austria. Un participante formula una pregunta durante una mesa redonda organizada por una plataforma de la sociedad civil (GLOBART) en el Parlamento de Austria con motivo del 100.º aniversario de la Constitución austriaca. © *Parlamentsdirektion/Thomas Jantzen*



Uruguay. Diálogo “Uruguay: Hacia sistemas alimentarios más saludables, sostenibles e inclusivos” con agentes pertinentes del Gobierno, el ámbito legislativo, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado para analizar las visiones a largo plazo encaminadas a lograr sistemas alimentarios sostenibles e identificar las medidas prioritarias en el contexto de las realidades actuales. Participaron más de 1.300 ciudadanos de todo el país, 50 expositores y 22 panelistas de excelencia, entre otras partes. © Senado del Uruguay



Zimbabue. Miembros del público siguen las deliberaciones durante un encuentro sobre violencia de género en el distrito rural de Gwanda, en Matabeleland meridional. © Parlamento de Zimbabue/Tisadaro Kahlamba

Existen varios motivos por los que los parlamentos prefieren informar a escuchar. La comunicación bidireccional puede ser compleja, puesto que atrae muchas opiniones contradictorias. Conlleva tiempo, recursos y trabajo. A este respecto, Steingrímur Sigfússon, Presidente del *Althingi* (el Parlamento de Islandia), comentó lo siguiente:

Cuando los debates son polémicos, no todos están felices con el punto de vista que has adoptado. Asistes a una reunión y hay mucha indignación, y las personas no están preparadas para mantener un debate subjetivo.

A pesar de todos los obstáculos, existen indicios de que tanto los parlamentos como los parlamentarios quieren ponerse a sí mismos más a menudo en "posición de escucha." El mayor número de parlamentos que ofrecen peticiones electrónicas o brindan oportunidades de comentar acerca de proyectos de ley es la prueba de un deseo de escuchar a la comunidad, también a la hora de redactar las leyes, lo que tradicionalmente se reservaba en exclusiva al parlamento.

Incluso así, los distintos sistemas que se han desarrollado presentan limitaciones, en cuanto al grado en que el público las utiliza y al modo en que las aportaciones de la comunidad influyen en la supervisión y elaboración de leyes. Se necesita más experiencia para elaborar modelos sólidos y sostenibles para escuchar a las comunidades.

6.3 Visibilidad en medio del caos informativo

La cantidad de información que los individuos y los parlamentos deben abordar ha aumentado considerablemente en los últimos años. Igual ocurre con la velocidad a la que debe procesarse la información de cara a cumplir las mayores expectativas de respuesta.

En el lado positivo, la proliferación de los medios sociales indica que los parlamentos y parlamentarios tienen una mayor capacidad en la actualidad para presentar sus propias posturas e involucrarse de forma más directa, sin tener que depender de los medios tradicionales como intermediarios. Los parlamentos pueden beneficiarse generando un perfil en calidad de fuente confiable de información. Sabine Dubreuil, Jefa del Servicio de Visitas, Educación y Eventos en el Parlamento de Suecia, comentó lo siguiente:

La sobrecarga informativa es grande, por lo que, en ocasiones, resulta difícil hacer llegar nuestro mensaje... Al mismo tiempo, sabemos que nuestro grupo destinatario nos considera una fuente fiable, por lo que, si nos encuentran, utilizarán con frecuencia nuestro material porque saben que pueden confiar en él, lo que es bueno.

Las personas esperan que el parlamento les provea de información fiable y exhaustiva. Aun así, los usuarios de los medios sociales no suelen estar interesados en transcripciones enteras de debates o en registros de votación. El uso efectivo de los medios sociales depende de información clara y concisa: de captar la atención de los usuarios a una cronología desbordante y, a continuación, ser capaces de dirigir a los interesados hacia información más detallada y formas de participación, a menudo directamente a través del propio sitio web del parlamento.

La voz es importante en este punto, por lo que encontrar el tono y el mensaje adecuados es fundamental... conforme a lo que subraya Rafael Gonzalez-Montero, Director General del Servicio Parlamentario en el Parlamento de Nueva Zelanda:

Hemos decidido desde el principio que tanto el sitio web como cualquier medio social que tengamos tendrían la voz de una persona jovial y de trato fácil. Queríamos tener algo que fuera muy relajado. Comenzamos realizando videos centrados en el parlamento, que fueron diseñados generalmente por nuestro propio personal para ser cortos y divertidos.

Un ejemplo de contenido parlamentario efectivo en los medios sociales es el gráfico publicado en Twitter por el Senado de Canadá, el cual proporciona resúmenes neutrales y en lenguaje sencillo de proyectos de ley presentados ante el Senado. El contenido se desarrolla en coordinación con el parlamentario que introdujo el proyecto de ley, así como con los letrados del Senado y los peritos procesales. El gráfico se acompaña con enlaces al texto completo del proyecto de ley. Igualmente, la Dirección de Comunicaciones ha preparado una serie de gráficos que explican los distintos términos procesales que los periodistas y los miembros de la comunidad quizás no conozcan. Estos se tuitean durante las transmisiones en vivo y se encuentran disponibles en una página del sitio web del Senado que se puede consultar rápidamente.⁴⁶

Cada vez con más frecuencia, será necesario que los parlamentos superen el desafío de comunicarse participativamente utilizando canales como los medios sociales para atravesar el caos informativo. Teniendo en cuenta que se trata de instituciones que, tradicionalmente, han utilizado un lenguaje formal y elaborado documentos complejos, entrar en contacto con miembros de la comunidad de formas nuevas y menos rígidas puede requerir un cambio cultural.

6.4 Aumentar la demanda pública para influir en el proceso de adopción de decisiones

Las personas se están movilizando a través de una diversidad de iniciativas y campañas de promoción en todo el planeta. La demanda pública que influye en las decisiones resulta evidente en varias iniciativas de origen comunitario centradas en la participación de base. Estas iniciativas pueden estar concebidas para que se actúe en torno a asuntos significativos, se introduzcan nuevas políticas, se refuercen las voces de los grupos vulnerables, se luche contra la corrupción o se exijan responsabilidades a los gobiernos. Puede tener un alcance mundial, como la campaña sobre el cambio climático, o muy local.

Aunque la falta de participación democrática es un problema global, existen numerosos ejemplos que muestran que los grupos se movilizan a sí mismos para expresar sus inquietudes y llamar a la acción a los encargados de la adopción de decisiones. El desafío que afrontan los parlamentos concierne al mejor modo de mostrar que han escuchado estas demandas, las han tomado en cuenta y, de ser posible, las han transformado en resultados tangibles que satisfarán a la comunidad.

⁴⁶ Senado de Canadá, 2021.

Para que el público considere a los parlamentos como instituciones que escuchan y responden, es necesario que parlamentarios y parlamentos actúen en iniciativas de base comunitaria, independientemente de si tienen un alcance local o más amplio. Puesto que exigir responsabilidades al gobierno es la función clave del parlamento, recae totalmente dentro del mandato de los legisladores supervisar la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas públicas. Los parlamentos ostentan el poder legítimo de garantizar que se presta una atención adecuada a las iniciativas impulsadas por la comunidad.

No se pueden ni se deben satisfacer todas las demandas. Pero es importante no olvidar ni pasar por alto los esfuerzos que realiza el público para influir en lo que el parlamento y el gobierno hacen. Muchas iniciativas proactivas, de base comunitaria, reflejan las voces genuinas de los grupos que intentan cambiar sus propias circunstancias. Un parlamento que responde a las inquietudes de los miembros de la comunidad puede ayudar a solucionar, o al menos a comprender mejor, las cuestiones que le importan a la comunidad y, al hacerlo, generar confianza. Un parlamento que ignora constantemente las demandas públicas se arriesga a empeorar el déficit democrático aún más.

Citizen Lab define las iniciativas ciudadanas como “la práctica por la que la ciudadanía se posiciona de cara a combatir el modo en que su gobierno actual está funcionando.”⁴⁷ En este apartado se presentan ejemplos ilustrativos de tales iniciativas en distintos contextos nacionales y ámbitos políticos. Es importante mencionar que todas las iniciativas pretenden establecer contacto con el parlamento, lo que subraya el modo en que la participación pública refuerza y fortalece la idea de la democracia representativa.

Ejemplo de participación 13: Coalición Anticorrupción en Honduras

La Coalición Anticorrupción es una red de OSC que supervisa la transparencia y la integridad pública en las instituciones políticas de Honduras. Fundada en 2019, esta red de base comunitaria se estableció con el propósito de luchar contra la corrupción, ya que sus miembros observaron que los elementos de disuasión no eran eficaces. La coalición está compuesta por más de 20 organizaciones de todo el espectro político, cuyos miembros se desempeñan como jueces, legisladores y jóvenes activistas.

A principios de 2020, el Gobierno de Honduras decidió no renovar el mandato de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) de la Organización de los Estados Americanos. Esto supuso un retroceso en la lucha nacional contra la corrupción. También en 2020, los tribunales hondureños desestimaron un caso contra más de 20 legisladores a los que se acusaba de haber malversado fondos públicos. Estos sucesos provocaron que numerosas OSC entraran en acción, con el fin de subsanar la brecha dejada por el cierre de la MACCIH. Brian David Lovo, que escribe en nombre de la coalición, afirmó que “únicamente la alianza del pueblo hondureño... puede poner fin a la corrupción que está sofocando el desarrollo del país.”⁴⁸

En septiembre de 2020, la coalición emitió un análisis detallado, basado en 31 publicaciones diferentes, sobre el modo en que la pandemia de COVID-19 en curso había introducido nuevos caminos para la corrupción. La coalición calcula que, en el transcurso de la pandemia, las sobrevaloraciones de las adquisiciones sumaron un total de 125.823.981,84 lempiras (más de cinco millones de dólares estadounidenses) en declaraciones excesivas realizadas a los fondos públicos.

En el informe público también se incluyen once recomendaciones prácticas para que el Congreso Nacional de Honduras aborde esta cuestión, entre otras, instrucciones para reformas jurídicas que mejoren la transparencia en los procesos de adquisiciones públicas y distribución de suministros de emergencia. Estas recomendaciones representan una demanda pública al parlamento para que este responda a estas cuestiones.

Ejemplo de participación 14: Campaña No Demasiado Joven para Presentarse Candidato, en Nigeria

El proyecto de ley nigeriano de reducción de la edad, conocido localmente como el proyecto de ley No Demasiado Joven para Presentarse Candidato (NTYTR), era una propuesta de enmienda constitucional destinada a reducir la edad requerida para presentarse candidato a un cargo político. El proyecto de ley se concibió en 2016 y la campaña la llevaron a cabo casi exclusivamente nigerianos jóvenes. La campaña estaba impulsada por la Iniciativa de Jóvenes por la Promoción, el Crecimiento y los Avances (YIAGA), una ONG que se dedica a empoderar a los jóvenes y movilizarlos en pos de la participación política, la transparencia y la rendición de cuentas.

El proyecto de ley NTYTR pretende reducir la edad exigida para presentarse candidato de 30 a 25 años en el caso de puestos electos en las Cámaras de la Asamblea Nacional y la Cámara de Representantes, de 35 a 30 años para los puestos electos en el Senado y la Gobernación, y de 40 a 30 años para la oficina de la Presidencia. Dado que casi el 70% de la población de Nigeria tiene menos de 35 años de edad, las enmiendas propuestas abren los cargos electorales a una parte muy grande de la población que anteriormente quedaba excluida. En el sitio web NotTooYoungToRun.org se afirma: “Creemos que los jóvenes se merecen el mismo derecho a presentar sus candidaturas y que la discriminación por edad constituye un impedimento a la plena participación y a la democracia.”⁴⁹

Tras una campaña de dos años realizada por la YIAGA, el Parlamento nacional y la mayoría requerida de los parlamentos federales aprobaron el proyecto de ley NTYTR, el cual, en 2018, se convirtió en la Ley NTYTR. Esta modificación legislativa fue propiciada por una campaña impulsada por la comunidad que involucró al parlamento.

La campaña sirvió posteriormente como inspiración al movimiento internacional que lleva el mismo nombre. Presentado en 2018 en el Foro sobre los Derechos Humanos, la Democracia y el Estado de Derecho, la

47 Schroedel, 2019.

48 Lovo, 2021.

49 Egbas, 2018.

campaña internacional #NotTooYoungToRun pretende reducir la edad requerida para presentarse candidato a un cargo público en varios países del mundo. La campaña es un empeño conjunto de la YIAGA, el Enviado del Secretario General de las Naciones Unidas para la Juventud, el PNUD, ACNUDH, la UIP y el Foro Europeo de la Juventud (EYF).

Samson Itodo, Director General de la YIAGA, comentó lo siguiente:

Cualquier país que se guíe por los principios de la inclusión, la libertad, la igualdad y la justicia debe velar por una plena participación de los jóvenes en el proceso electoral. La aprobación del proyecto de ley #NotTooYoungToRun en Nigeria constituye un primer paso hacia el aseguramiento de la consolidación democrática y el desarrollo sostenible.⁵⁰

Ejemplo de participación 15: Coalición de Jóvenes por el Clima del Reino Unido

La Coalición de Jóvenes por el Clima del Reino Unido (UKYCC) está compuesta por un grupo de jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años que se organizan en torno a cuestiones de justicia climática. Es un ejemplo clave de movilización pública proactiva en la que las personas toman la iniciativa sin esperar al parlamento. La misión declarada de la UKYCC consiste en "movilizar y empoderar a los jóvenes para que actúen de forma positiva en favor de una justicia climática mundial".⁵¹

La coalición se formó en 2008, después de que dos estudiantes del Reino Unido, Emma Biermann y Casper ter Kuile, se unieran al programa Viaje por el Futuro del Fondo Mundial para la Naturaleza, una expedición de diez días por la costa de Svalbard en el Ártico noruego. Emma y Casper se unieron a otros 16 estudiantes de todo el mundo para presenciar de primera mano las repercusiones del cambio climático.

Al reflexionar sobre la coalición, Biermann afirmó:

Miles de jóvenes de todo el Reino Unido están trabajando en su comunidad local para lograr que este país tenga un futuro con bajas emisiones de carbono. Un país donde la energía es eternamente renovable, la sociedad se ha reconstruido y la vida es mejor para todos nosotros.⁵²

Su comentario refleja el tema clave del liderazgo ciudadano que apuntala la labor de la UKYCC: un enfoque proactivo que no depende de la facilitación por parte de los parlamentos. Al contrario, la coalición ha realizado varias campañas que se centran en "traerse a los parlamentarios" y asegurar que los representantes elegidos mantienen el cambio climático como prioridad en su agenda.

Un ejemplo de ello es la campaña "Adopta un parlamentario," iniciada en 2010, en la que los 650 miembros de la Cámara de los Comunes fueron emparejados con jóvenes de su circunscripción. La UKYCC proporcionó a los jóvenes información y orientaciones sobre cómo presentar argumentos convincentes, cómo reunirse con los parlamentarios, cómo comunicar con efectividad y cómo utilizar los medios sociales para divulgar información después de cada reunión.

A través de otra campaña llamada "¿Tiene tu parlamentario conciencia ecológica?," los miembros del público pudieron consultar el registro de las cuestiones acerca del cambio climático perteneciente a su parlamentario y ponerse en contacto directo con él.⁵³ Tras comprobar el registro de su parlamentario, se animaba a los usuarios de la plataforma a enviarle un correo electrónico expresando sus inquietudes. De esta forma, la UKYCC activa a los jóvenes para que se involucren sin esperar a que el parlamento venga a ellos.

Al reflexionar sobre las lecciones aprendidas con estas iniciativas de base comunitaria, es importante reconocer que todos los parlamentos se enfrentan al desafío de satisfacer las necesidades y aspiraciones de muchos grupos diferentes. La aportación pública realizada por cualquier persona no siempre puede o logra influir en los procesos parlamentarios. David Wilson, Secretario de la Cámara de Representantes en el Parlamento de Nueva Zelanda, explicó:

Pienso en términos de un resultado para el parlamento, sobre las personas que se pronuncian acerca de las cosas que realmente les interesa o preocupa y lograr que un comité le dé algo de atención y recibir una respuesta, sobre [el público] que no siempre estará feliz con el resultado.

Los parlamentos pueden considerar las iniciativas de base comunitaria como una oportunidad para demostrar que son instituciones que responden a las necesidades, que escuchan y cuidan de las inquietudes del público. Incluso si no se cumplen todas las demandas de dichas iniciativas, es importante escucharlas, intentar comprender las inquietudes y mostrar las medidas que se han adoptado.

50 Oficina de las Naciones Unidas del Enviado del Secretario General para la Juventud, 2016.

51 UKYCC, 2018: 4.

52 WWF, 2009.

53 UKYCC, 2021.

Parte 3: Mejorar la participación

En la investigación que fundamenta este informe se pusieron de manifiesto una amplia variedad de desafíos. Las personas clave que respondieron desde los parlamentos y la sociedad civil identificaron numerosos ámbitos en los que sentían que la participación debía llevarse a cabo mejor o de forma diferente. Este apartado comienza reconociendo los desafíos y, después, examina los cinco ámbitos de mejora que emergieron con frecuencia durante la investigación.

1. Reconocer los desafíos de la participación pública

La participación pública conlleva numerosos beneficios: los parlamentos y los parlamentarios están mejor informados y más conectados con sus comunidades, mientras que el público siente más confianza y respeto por el parlamento y no cuestiona su legitimidad. Pero estos beneficios únicamente aparecen cuando la participación pública se hace bien. Una participación inadecuada no solo carece de efectividad, sino que también puede ser contraproducente. Si la participación se considera superficial, o si se le pide al público conocer sus inquietudes, pero no se abordan con eficacia, las personas pueden desilusionarse y alejarse aún más del parlamento. Por lo tanto, los parlamentos deben pensar cuidadosamente en los riesgos e inconvenientes de la participación pública, y reflexionar sobre formas de mitigar cualquier consecuencia adversa que pueda surgir si se ejecuta inadecuadamente. Es importante hacer lo anterior en una etapa inicial de la elaboración de políticas de participación o del despliegue de las acciones.

Existen varios desafíos que los parlamentos deben tomar en cuenta, según se describe a continuación:

Puede ser difícil gestionar opiniones diversas. Al fomentar la apertura y la participación, los parlamentos pueden encontrarse con una miríada de perspectivas que podría llegar a ser abrumadora y difícil de analizar.

Existe la posibilidad de que las expectativas no se cumplan. Crear expectativas poco realistas puede originar riesgos. Al ofrecer oportunidades para contribuir, es necesario comprender que se escucharán todas las voces, pero no se adoptarán medidas para todas las sugerencias. Ser transparente en el proceso de consulta y aportar comentarios a los participantes puede ayudar a gestionar las expectativas del público.

Los procesos de adopción de decisiones difieren entre los parlamentos. Cada parlamento tiene su propia lógica institucional en cuanto a cómo, cuándo y por qué se adoptan decisiones. La función del Ejecutivo, los partidos políticos, los líderes parlamentarios y los parlamentarios individuales variará en gran medida de un contexto a otro. Cuando el parlamento ofrece al público oportunidades para que comparta sus puntos de vista, como en las consultas sobre la elaboración de leyes, también debe tener claro el modo de incorporar estas aportaciones en el proceso de adopción de decisiones.

Aquellos que disponen de más recursos pueden obtener los mayores beneficios de las oportunidades de participación.

Los parlamentos deben diseñar procesos de participación que sean inclusivos, prestando atención al grado en que funcionan para toda la comunidad y no solo para aquellas personas y organizaciones que disponen de la mayor cantidad de recursos. María Baron, Directora de Directorio Legislativo, una OSC de Argentina, afirmó: "Los parlamentos deben pensar en las normas de participación; de lo contrario, Coca-Cola tendrá mucha más fuerza que los pacientes de cáncer." A la hora de diseñar acciones y políticas de participación, los parlamentos deben tomar en cuenta las desigualdades sistémicas que repercuten en la habilidad y la capacidad de ciertos grupos e individuos para involucrarse. Se incluye aquí la eliminación de barreras y la accesibilidad amplia de las herramientas de participación a todos los segmentos de la sociedad.

La polarización y el abuso son amenazas crecientes.

La tecnología moderna ha contribuido a facilitar la comunicación y un acceso más amplio a la información. Aunque las plataformas de medios sociales son instrumentos beneficiosos de participación pública, también han contribuido a una mayor polarización, desinformación y abuso. El aumento de la exposición a insultos y lenguaje ofensivo requiere que los políticos sean más resilientes y puede influir negativamente en su disposición a involucrarse activamente con la comunidad. Esto es especialmente complejo en el caso de las mujeres políticas, puesto que suelen ser objeto frecuente de dichos ataques.

La participación requiere muchos recursos. Para que la participación parlamentaria sea significativa, inclusiva, efectiva y eficiente es necesario un compromiso considerable en cuanto a tiempo, dinero y recursos humanos. Esto supone un desafío importante para todos los parlamentos, ya que operan continuamente bajo presión económica, pero especialmente para los parlamentos con recursos limitados.

Resulta difícil medir los avances. El proceso de valorar la repercusión de los métodos de participación no siempre es sencillo. Es difícil cuantificar los impactos causados, que los parlamentos supervisan y evalúan con poca frecuencia. El modo en que los parlamentos supervisan los resultados de su participación requiere un análisis más profundo, según se describe más adelante en este informe. Existe una necesidad clara de realizar un análisis más sistemático de lo que funciona y de lo que puede mejorarse para alcanzar el éxito en el futuro.

2. La autenticidad marca la diferencia

Una verdadera disposición a involucrar a la comunidad constituye el pilar de una participación significativa. Los esfuerzos de participación pública que realizan los parlamentos tienen más probabilidad de lograr el éxito cuando los miembros de la comunidad presencian un trabajo auténtico y genuino de escucha y respuesta. Si la participación no se lleva a cabo de buena fe o con



Una verdadera disposición a involucrar a la comunidad constituye el pilar de una participación significativa.



Macedonia del Norte. Jóvenes participando en una simulación de comisión parlamentaria. © Parlamento de Macedonia del Norte



Burundi. El Honorable Emmanuel Sinzohagera, Presidente del Senado de Burundi (el cuarto por la izquierda) durante trabajos de desarrollo comunitario en la comuna Isare de la provincia de Bujumbura. © Parlamento de Burundi



Tailandia. El Presidente de la Asamblea Nacional recibe un proyecto de ley de grupos étnicos. © Secretaría de la Cámara de Representantes

sinceridad, puede dar la impresión de que la consulta resulta indiferente o falsa, en vez de consistir en un diálogo significativo. Ello puede conllevar que las personas se alejen rápidamente y, en última instancia, perjudicará la confianza que tienen en el parlamento.

Cuando las personas se esfuerzan por conectarse, movilizan a los demás y comparten sus puntos de vista con el parlamento, esperan ser escuchadas y tomadas con seriedad. En este caso, la participación puede resultar motivadora y empoderadora para la comunidad. Mark Evans, Profesor de Gobernanza en la Universidad de Canberra, Australia, argumentó lo siguiente en un artículo acerca de la confianza en el gobierno:

Las reformas que parecen solucionar parcialmente el problema, pueden empeorarlo en ocasiones. Ofrecer una mayor participación o consulta puede convertirse en un ejercicio distractor que genera más cinismo y negatividad en la ciudadanía.⁵⁴

En un grupo de discusión para este informe en el que participaron adolescentes de varios países, Savannah, una activista de once años procedente del Reino Unido, resumió su experiencia de participación superficial. Afirmó que terminó sintiendo que “los adultos habían intentado tomar el control mientras nos daban las respuestas en bandeja, e incluso las preguntas”. La participación por el mero hecho de la participación, simplemente para “marcar las casillas”, no es solo una buena práctica. En realidad, puede desmotivar a aquellos que la sufren, alejarlos de interacciones futuras y dañar la confianza en la institución.

Si el parlamento cuenta con una estrategia clara de participación y si la participación cívica se ha incorporado a su cultura, será más probable que se diseñen iniciativas destinadas a escuchar verdaderamente y acoger puntos de vista diversos. Según constata la Estrategia de las Naciones Unidas para la Juventud, una participación efectiva implica asegurar que “no solo se escucha [a los jóvenes], sino que también se los comprende; no solo se involucran, sino que también salen empoderados, y que no solo apoyan, sino que también encabezan los procesos y esfuerzos globales”.⁵⁵

Concierne a los parlamentos disponer de procesos sólidos de participación que abren la puerta a un diálogo genuino y garantizan el acceso a todos aquellos que quieran participar. Las personas deben poder averiguar fácilmente cómo pueden participar, ser informados sobre cuándo y cómo tendrá lugar la participación, entender qué ocurrirá cuando participen, y recibir información sobre el proceso según avanza hasta su conclusión. Esto incluye la comprensión del modo en que los parlamentarios reciben sus puntos de vista y del resultado del proceso.

3. Informar de los resultados genera confianza

Una de las consecuencias clave que los miembros de la comunidad esperan cuando se involucran con el parlamento es conocer cómo se utilizarán sus aportaciones y comentarios. Incluso si no se pueden incorporar todos los puntos de vista y sugerencias, las personas quieren entender el modo en que se adoptan las decisiones, qué influyó sobre el resultado y qué se logró gracias a su participación. En otras palabras, quizás las personas no siempre logren lo que desean, pero quieren poder expresarse y averiguar si su aportación ha marcado alguna diferencia.

La retroalimentación de comentarios es un flujo bidireccional de comunicación entre el parlamento y el público involucrado en el ejercicio de participación. Cerrar la retroalimentación manteniéndose en contacto cultiva un sentimiento de participación genuina e influye en las decisiones. Además, genera una cultura de respuesta y aprendizaje que logra que las intervenciones sean más adaptables y efectivas.

Tara-Jane Kerpens-Lee, que, en el momento de pronunciarse, trabajaba como Directora del Equipo de Participación para Comités Especiales en el Parlamento del Reino Unido, comentó que, al final de un proceso, las personas a menudo comentan: “Vinimos y dijimos lo que queríamos y fue estupendo. Pero no sabemos si servirá para algo”.

Hace referencia a un problema de gran alcance. Incluso si la participación pública se evalúa y conlleva repercusiones demostrables, los parlamentos no siempre informan a los participantes del resultado de su participación. Madimesta Moleka, Directora de la Oficina de Enlace Provincial y Municipal en el Parlamento de Sudáfrica, destacó este punto:

Se nos da bien invitarlos, interactuar con ellos, etcétera, pero no tenemos el mismo entusiasmo y energía, en cuanto a energía institucional, para volver a las comunidades e informarles del resultado al mismo ritmo. Excepto al compartir el informe, que publicamos en el sitio web. Quiero decir que fuimos a esas comunidades para hablar con ellos, por lo que es más que lógico que debamos volver.

Se pueden observar ejemplos de buenas prácticas en parlamentos que han informado de los resultados a los miembros de la comunidad que habían participado en actividades o procesos parlamentarios. En el sistema de peticiones de Estonia, por ejemplo, el comité parlamentario pertinente debe informar, en un plazo de treinta días, a la persona que presentó la petición respecto a si se tomará en cuenta y, en caso negativo, por qué. Entonces, el peticionario tiene la oportunidad de modificar la petición en función de los comentarios recibidos y volverla a presentar.

Cuando las aportaciones se realizan en el marco del proceso de un comité, se puede incluir en un anexo al informe del comité una lista con el nombre de las personas que interactuaron. Lo ideal sería indicar en el cuerpo del informe el grado en que sus puntos de vista ayudaron a moldear recomendaciones y conclusiones particulares.

⁵⁴ Evans, 2019.

⁵⁵ Naciones Unidas, 2018: 6.

Al mostrar a los participantes el modo en que han contribuido al cambio e informarles de que su voz es importante e influyente, los parlamentos pueden velar por que sus procesos de participación contribuyan a mejorar la percepción que el público tiene de la institución. Para lograr el éxito, los parlamentos necesitan capacidades, además de normas y procesos que definan claramente la responsabilidad de responder a las aportaciones realizadas por el público.

4. Llegar a todas las comunidades

Sin un esfuerzo especial por llegar a todas las comunidades, es probable que las barreras estructurales impidan que se escuchen algunas voces. Si la participación no aborda las desventajas existentes, pueden ampliarse las desigualdades. Los parlamentos se arriesgan a hablar únicamente con grupos involucrados políticamente y escuchar solamente aquellas voces que les llegan fácilmente y que, a menudo, ya están empoderadas. Se necesitan recursos y un trabajo estratégico y concertado para lograr que los parlamentos sean accesibles a todos los grupos, lo que suele requerir una divulgación proactiva y colaboración con otros que puedan enlazar y remediar las brechas existentes.

Los parlamentos deben estar atentos a la pregunta de quién se involucra. Al respecto de las consultas parlamentarias, Verónica Seguel, Abogada Jefa de la Unidad de Acceso a la Información y Transparencia en la Cámara de Diputados de Chile, señaló que “las personas que acudieron a audiencias o participaron en ellas eran mayormente hombres procedentes de la capital”.

No todos los grupos tienen el mismo poder, los mismos recursos para promover sus inquietudes ni el mismo acceso a los canales de participación pública. Marija Golubeva, parlamentaria de Letonia, señaló la falta de grupos organizados que representen los intereses de “las personas que son socialmente vulnerables y pobres... en las reuniones de comités acerca de política económica y fiscal”.

Es esencial que los parlamentos conozcan estos desequilibrios y velen por que las estrategias de participación promuevan una participación equitativa. Esto puede conllevar la adopción de elecciones estratégicas acerca de a quién dirigirse, identificar las formas más efectivas de trabajar con las comunidades destinatarias e invertir recursos destinados a lograr que los parlamentos sean accesibles para todos. Este es otro ámbito en el que los parlamentos pueden aliarse con OSC que tienen la capacidad de entrar en contacto con grupos tradicionalmente marginados a los que es difícil llegar.

A continuación, se indican algunos grupos importantes y las barreras a la participación que afrontan.

Mujeres: Las estadísticas de la UIP muestran que, a fecha de junio de 2021, 70 de 187 parlamentos nacionales⁵⁶ contaban con menos del 20% de mujeres parlamentarias y apenas 13 habían logrado, o estaban cerca de lograr, una representación igualitaria de hombres y mujeres.⁵⁷ Según el *Global Barometer*

Survey de 2018,⁵⁸ en casi todas las regiones del mundo, los hombres participan más en la política que las mujeres, conforme a lo medido en función del interés en la política y los debates y la comprensión de la misma. Es igualmente más probable que los hombres voten, asistan a manifestaciones políticas y sean políticamente activos de otros modos.

Los obstáculos que las mujeres deben afrontar al participar conllevan que se involucren con menos frecuencia y de forma menos significativa. Existen muchos motivos que explican estas diferencias. En su artículo “New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement” (“Nuevos desafíos feministas en el estudio de la participación política”),⁵⁹ la Profesora Pippa Norris asevera que existe una diferencia clara en la participación política de mujeres y hombres que deriva de las actitudes culturales, la división de los recursos cívicos, las instituciones marcadas por cuestiones de género y la movilización a través de grupos de interés.

Una multitud de factores genera normas de juego desiguales para las mujeres. Una cultura política dominada por los hombres y los estereotipos sociales que confinan a las mujeres a la esfera privada son los impedimentos principales a una participación más amplia de las mujeres en la política y los debates públicos. Las mujeres se ven, con frecuencia, expuestas al sexismo, el acoso y la violencia cuando ocupan el espacio público.

Božena Jelušić, parlamentaria de Montenegro, comparó su propia experiencia con la de muchas otras colegas:

En mi caso, una mujer involucrada en partidos políticos y en el parlamento, sufro violencia y violencia verbal por internet. Y me resulta mucho, mucho más difícil seguir en la política que a mis colegas varones.

Mateo Lagimiri, miembro del personal en el Parlamento de Fiji, describió un ejemplo de estas tendencias:

Cuando salen a realizar audiencias públicas, en ocasiones sé que las testigos tienden... a sentirse intimidadas por un comité compuesto principalmente por hombres. Cuando en los comités hay presente de forma continua una mujer parlamentaria, tienden a abrirse y dar una presentación a los miembros del comité. Y esto es una señal muy buena para nosotros porque mayormente, especialmente en nuestro contexto, en Fiji, el obstáculo principal es nuestra cultura porque... es muy masculina.

Todo lo anterior indica que los parlamentos deben abordar activamente la cuestión de una participación igualitaria entre hombres y mujeres, también mediante el modo en el que abordan la participación.

Personas LGBTQ+: Un enfoque sensible al género en cuanto a la participación supera las categorías binarias de hombres y mujeres, y toma en cuenta también las barreras a la participación por motivos de orientación sexual e identidad de género. Para presentar solo un ejemplo, muchas personas transgénero que viven de acuerdo con su identidad

56 Los parlamentos unicamerales y las cámaras bajas de los parlamentos bicamerales.

57 UIP, 2021c.

58 GBS, 2018.

59 Norris, 2007.

de género no tienen documentos de identificación que reflejen con precisión su nombre y género. En las elecciones estadounidenses de 2020, más de 378.000 personas transgénero que no contaban con documentos de identificación adecuados se encontraron con obstáculos a la hora de votar.⁶⁰

Jóvenes: A pesar de que los parlamentos llevan a cabo diversos programas de participación para los jóvenes, estos tienen tendencia a involucrarse menos con las instituciones públicas formales que las personas de edad más avanzada. Tal como se ha comentado anteriormente, cuando el involucramiento con los jóvenes carece de sinceridad inhibe el diálogo significativo y desalienta la participación. Además, los recursos insuficientes, la falta de claridad acerca del involucramiento y muchos otros obstáculos sistémicos dificultan aún más la participación de los jóvenes.

La falta de involucramiento con los parlamentos no se debe a desinterés en las cuestiones que influyen en la vida de los jóvenes. Al contrario, los jóvenes participan cada vez más en formas no tradicionales de involucramiento.

Según se examina con detalle en la parte 5 de este informe, los parlamentos pueden ofrecer espacios seguros para que los jóvenes se involucren según las cuestiones concernientes y, así, atraer el activismo de los jóvenes al parlamento y generar conexiones significativas con ellos.

Grupos rurales: A las personas que viven lejos de la capital, en zonas rurales o remotas, les resulta más difícil testificar ante un comité, unirse a una visita al parlamento o formar parte de otras iniciativas participativas presenciales. Dejan Dimitrievski, Jefe del Servicio de Educación y Comunicación en el Parlamento de Macedonia del Norte, dio un ejemplo de esta dificultad, explicando por qué el parlamento no puede llegar a todas las escuelas:

No tenemos las finanzas para pagar el transporte...
Y, para algunas personas, esto es realmente un problema porque tienen que viajar 200 kilómetros para venir al parlamento.

Además, puede que las personas que viven en zonas remotas tengan menos acceso a las tecnologías digitales y de retransmisión a través de las cuales se produce la participación. Sikhumbuzo Tshablala, Director Superior del Sector Legislativo en el Parlamento de Sudáfrica, comentó lo siguiente:

Te encuentras con que, en las zonas urbanas, la gente tiene acceso a la televisión. Tienen acceso al wifi. Tienen esa ventaja, puesto que es la forma en la que se involucran con el parlamento. Pero, en zonas más rurales, la gente [no lo tiene].

A consecuencia de estas desigualdades en el acceso, es menos probable que los grupos rurales participen en ciertos eventos e iniciativas.

Personas con discapacidades: Existen numerosas barreras que afectan a la participación de las personas con discapacidades. La discriminación y los estereotipos sociales influyen en el modo en que se percibe a las personas con

discapacidades. Los espacios inaccesibles, como los edificios del parlamento que no tienen acceso para personas con discapacidades, presentan barreras físicas. Y los medios de comunicación, como los sitios web, los videos o los segmentos de audio, pueden excluir a las personas con discapacidades porque no cumplen los requisitos de accesibilidad.

Comunidades indígenas: A escala mundial, a las comunidades indígenas no se les suele dar voz, o son marginadas y discriminadas —a veces de forma duradera y sistemática— debido a su visión del mundo, cultura e idioma. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (Convenio de la Organización Internacional del Trabajo, núm. 169),⁶¹ por el que se estipula la consulta con los pueblos indígenas acerca de las medidas legislativas y administrativas que pueden afectarles directamente, ha sido ratificado por apenas 23 países (cada uno de los cuales ha adoptado un enfoque diferente). Las orientaciones sobre el abordaje de cuestiones relacionadas con las comunidades indígenas se pueden encontrar en el manual titulado *Implementing the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (Implementar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas)*.⁶²

Minorías nacionales, étnicas, lingüísticas y religiosas: A menudo, distintos grupos étnicos tienen sus propios idiomas y culturas únicas. La discriminación histórica y estructural acarrea impedimentos para las minorías. El idioma que hablan quizás no sea el mismo que aquel con el que se comunica el parlamento. Las personas pertenecientes a comunidades minoritarias pueden sentir que no sirve de nada involucrarse con el parlamento si su voz queda marginada o se deja de lado.

Migrantes, inmigrantes y refugiados: En muchos países, el acto de votar y otras formas de participación política se encuentran restringidos a las personas que ostentan la ciudadanía y, en algunos casos, a aquellas que se encuentran físicamente dentro de las fronteras de un país. El camino hacia el logro de la ciudadanía (a pesar de variar mucho de un país a otro) conlleva tiempo y recursos. Por lo tanto, es más probable que las personas que han abandonado el país o han huido de su país de origen se encuentren sin ciudadanía ni los accesos que esta concede.

Independientemente de la condición de ciudadanía, las personas que viven en un país son miembros de esa comunidad. Los parlamentos deben asegurarse de que existen mecanismos que permiten escuchar sus voces.

Además, aunque algunos países reservan escaños parlamentarios a los ciudadanos de la diáspora y leyes que permiten votar de forma extraterritorial, hay muchos casos en los que los ciudadanos que residen fuera de su país de origen o del lugar en el que se encuentran oficialmente registrados cuentan con un acceso limitado.

La pandemia de COVID-19 ha creado, quizás, las condiciones para reanudar el contacto entre los parlamentos y los miembros de la diáspora. Elisabete Azevedo-Harman, Experta en Apertura y Supervisión Legislativa en el PNUD, resaltó que un número mayor de ciudadanos de la diáspora de Cabo

61 OIT, 1989.

62 UIP y otros, 2014.

60 O'Neill y Herman, 2020: 1.

Verde está siguiendo las sesiones plenarias en línea y al parlamento (p. ej., a través del correo electrónico) y señaló que “la situación de la COVID-19 podría, en realidad, ofrecer al parlamento la oportunidad de involucrarse con todos estos talentos, no solo ‘en el monólogo’, sino también en cuanto a un involucramiento más real por ambas partes”.

Nota sobre interseccionalidad

Los grupos y las comunidades mencionadas anteriormente no viven aparte. Están vinculadas entre sí. La identidad tiene múltiples facetas y la desigualdad es la amalgama de capas de obstáculos. En un estudio sobre mujeres indígenas en América Latina se reveló que, cuando se intenta establecer un movimiento indígena, las mujeres líderes se enfrentan a una capa adicional de discriminación debido a su género. Sufren el riesgo de una violencia aún mayor y de caer presa de nociones desviadas de género respecto al liderazgo. Los autores señalan que “las mujeres indígenas aún afrontan la abrumadora tarea de dirigirse a instituciones excluyentes creadas para reafirmar el poder político de élites blancas y mestizas”.⁶³ Igualmente, las desigualdades a las que se enfrentan los grupos rurales pueden verse, en ocasiones, agravadas por la pobreza. La discriminación racial puede intensificar la exclusión de los jóvenes de color. Los jóvenes y el género se entrecruzan de manera que las mujeres jóvenes tienen menos probabilidades de identificarse con un partido que los hombres jóvenes. La interseccionalidad tiene repercusiones significativas en la participación y se encuentra entretrejida en los conceptos globales de participación contenidos en este informe.

5. Utilizar la evaluación para aprender y mejorar

Supervisar y evaluar es la clave para aprender y mejorar. Todo el mundo se beneficia cuando las asambleas legislativas –también las que tienen una larga historia de participación– evalúan sus avances de forma continua y aprenden sobre aspectos en los que aún pueden progresar.

En conjunto, la supervisión y evaluación ofrece los datos necesarios para guiar la planificación estratégica, diseñar e implementar programas y proyectos, y asignar y reasignar recursos de formas mejores. Una supervisión y evaluación efectiva resulta en una mayor transparencia y rendición de cuentas, ayuda a los parlamentos a detectar problemas desde una etapa incipiente, fomenta la diversidad de pensamiento y opiniones, mejora la adopción de decisiones, promueve la innovación y ayuda a velar por que los recursos se utilicen con eficiencia.

Los parlamentos han estado realizando actividades de participación pública muchos años. No obstante, en la investigación para este *Informe Parlamentario Mundial* se indica una brecha importante en la evaluación de la participación pública en la labor del parlamento. Tan solo el 34% de los parlamentos encuestados contaban con indicadores de evaluación, siendo más probable que tuvieran estos indicadores los países de ingresos altos. Aun cuando existe una supervisión sistemática, esta tiende a centrarse en los

procesos administrativos en vez de en las repercusiones de la participación. Tumi Mogorosi, Analista, Implementación de Planes Estratégicos en el Parlamento de Sudáfrica, explicó lo siguiente:

Así que, cuando hablamos de medir cualquier cosa ahora mismo, lo que estamos midiendo principalmente es administración. Tendremos registros de asistencia de todos los que asistieron a alguna actividad de participación pública.

Este tipo de balance, aunque es importante, puede no captar todo el alcance del proceso de participación.

En este informe se desafía a los parlamentos a analizar y evaluar de forma sistemática sus actividades de participación con el fin de determinar el grado en el que cumplen sus objetivos. Si, por ejemplo, un parlamento ha organizado un foro de jóvenes durante muchos años, ¿continúa haciéndolo en la actualidad porque es una actividad establecida? ¿Es esta la forma más efectiva de participación con los jóvenes o estarían mejor invertidos estos recursos en otro ámbito?

El establecimiento de alianzas con la sociedad civil, incluido el mundo académico, puede ser beneficioso para los parlamentos, puesto que la supervisión y evaluación externa suele ayudar a valorar de forma crítica el rendimiento de los distintos esfuerzos parlamentarios e identificar las debilidades o desventajas. Estas evaluaciones también pueden ser instrumentales a la hora de generar nuevas ideas acerca de enfoques más significativos a la participación pública.

6. Una participación efectiva requiere tanto una inversión inicial como continua

La participación requiere muchos recursos. La participación pública depende de las personas tanto como de las herramientas y los procesos. Las administraciones parlamentarias desempeñan una función sumamente importante en el apoyo de los objetivos institucionales. Aunque algunos parlamentos están bien equipados, muchos otros no disponen de recursos ni personal adecuado o especial que se encarguen de la participación en su conjunto. A menudo, la participación pública se asigna como tarea complementaria a personal administrativo, de los comités o procesal que ya está sobrecargado con otras responsabilidades.

Al hablar de su función como miembro del personal encargado de facilitar la participación, Carleeta Charles, Directora Ejecutiva Parlamentaria en el Parlamento de Guyana, afirmó: “En calidad de personal de apoyo, nos encargamos de estas iniciativas, en las que, básicamente, coordinamos y gestionamos todo.” En una nota similar, Verónica Seguel, Abogada Jefa de la Unidad de Acceso a la Información y Transparencia en la Cámara de Diputados de Chile, comentó lo siguiente:

Los proyectos en los que hay mucha participación e interés público... [generan] una carga de trabajo tremenda para el personal. Tienen que organizar los eventos, que son muy complejos. [Esto incluye] invitar a las personas, todo el apoyo logístico, etcétera.

63 Rousseau y Morales Hudon, 2017.

Los parlamentos difieren en su forma de organizar el trabajo relativo a la participación. Cerca de la mitad de los parlamentos encuestados para el *Informe Parlamentario Mundial* habían dedicado servicios de planificación para la participación, y más del 70% contaban con servicios de divulgación, comunicación o educación.

No obstante, un número mucho más pequeño de parlamentos afirmó que estos servicios especializados también gestionaban iniciativas de consulta y participación. A menudo, el involucramiento se realiza en distintos órganos según desempeñan sus funciones, como organizar audiencias de comités o investigaciones. Christoph Konrath, funcionario de categoría superior en el Consejo Nacional de Austria, afirmó:

No hay ningún tipo de departamento que se encargue de realizar intercambios con la ciudadanía... Funciona *ad hoc*... Y no es el mismo equipo de personas el que organiza cualquier investigación, por lo que deben empezar de cero y no tienen ningún tipo de experiencia continua en cuanto a involucrarse con la ciudadanía o las ONG.

A modo de contraejemplo, el Equipo de Participación para Comités Especiales en el Parlamento del Reino Unido apoya las actividades de participación en todos los comités parlamentarios, ayudándoles a normalizar las prácticas y trasladando el conocimiento organizativo de un proyecto a otro. Aun así, este tipo de enfoque requiere una inversión en la capacidad administrativa e institucional. El Parlamento



La participación pública depende de las personas tanto como de las herramientas y los procesos.



Rwanda. Parlamentarios de Rwanda se dirigen a la ciudadanía en relación con cuestiones de planificación familiar durante trabajos comunitarios. © Jean-Marie Mboniyintwali



Argentina. Ceremonia de entrega de premios en el Parlamento de la Argentina. © Parlamento de la Argentina



Bangladesh. Miembros de la comunidad participan en una visita de divulgación parlamentaria a Sirajgaon con el objeto de sensibilizar sobre los efectos perjudiciales del matrimonio infantil. © Mosta Gausul Hoque

del Reino Unido, por ejemplo, invierte anualmente más de diez millones de libras esterlinas en sus servicios de visitas, educación y participación. Las inversiones en equipamiento e infraestructura para la participación también son cruciales. Una y otra vez, los entrevistados para este informe mencionaron el desafío que representa el acceso a los recursos.

En algunos casos, las personas necesitan un espacio físico en el que ejercer el involucramiento. La parlamentaria argelina Fawzia Benbadis afirmó: "Dada la cantidad limitada de espacio, el Senado no puede abrirle la puerta a todo el mundo". Los parlamentos encuestados citaron la falta de espacios físicos para los eventos, el transporte y los equipos de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) (teléfonos, ordenadores y conexiones a internet) como obstáculos importantes a la participación. Este factor fue subrayado en un comentario realizado por Billay Tunkara, un parlamentario de Gambia:

Se deben facilitar instalaciones de TIC a los parlamentarios, ya que, en estos momentos, no se les ha suministrado ninguna tableta. En cuanto a la conectividad, si te encuentras en tu circunscripción, por ejemplo, para la comunicación, necesitas estar conectado, necesitas saber qué es lo que está ocurriendo realmente. Pero cuando visitas tu circunscripción en una zona rural de Gambia, no tienes conexión, a menos que utilices tu propio teléfono y hagas lo posible por conectarte, ya sabes, y no debería ser así.

Según se ha mencionado anteriormente, aunque la pandemia ha acelerado las oportunidades que algunos parlamentos tienen para normalizar las interacciones en línea e híbridas, la existencia de restricciones jurídicas y los recursos limitados indican que no ha sido así para todos. Puede que los parlamentos y los parlamentarios tengan acceso a la tecnología que les permite trabajar y responder a distancia. Pero las personas y los grupos que desean involucrarse con ellos de esa forma quizás no.

Los recursos limitados son una realidad que los parlamentos continuarán afrontando de forma constante. La dificultad de obtener recursos refuerza la necesidad de planificar estratégicamente, priorizar y evaluar de forma sistemática, de manera que los recursos limitados puedan asignarse con la mayor efectividad y lograr la mayor repercusión posible.

Parte 4: Prioridades estratégicas para la participación

En una era de ansiedad e incertidumbre en aumento, es el momento de que los parlamentos intensifiquen su involucramiento con las comunidades a las que representan de cara a ayudar a mantener la confianza pública en la democracia representativa. Las instituciones enraizadas en la tradición, cuando avanzan con los tiempos que viven, pueden conservar su relevancia y establecer una interacción significativa con sus comunidades.

Las prácticas y actitudes contemporáneas conforman las expectativas públicas. Mediante una evaluación continua para valorar si los métodos de participación reflejan los enfoques actuales a la comunicación y la consulta, los parlamentos pueden responder a los modos cambiantes en los que las personas desean conectarse con ellos.

En este informe se anima a los parlamentos a contraer un compromiso claro con la participación pública y adoptar un enfoque estratégico, con objetivos definidos, una planificación apropiada, recursos adecuados y la debida evaluación. Esto incluye el uso de los datos disponibles, además de involucrar a la comunidad para que ayude a determinar los mejores canales y enfoques de la participación.

Las prioridades identificadas en este apartado del informe ofrecen a los parlamentarios y la administración parlamentaria la oportunidad de valorar la adecuación de sus enfoques actuales a la participación pública. Además, desafían a los parlamentos para que establezcan exhaustivamente el modo en que pueden mejorar la implicación con la comunidad.

Es, por supuesto, importante reconocer que los parlamentos tendrán distinta capacidad para abordar todas estas prioridades. Se invita a los parlamentos, tanto grandes como pequeños, a aprovechar esta información y los ejemplos que se proporcionan aquí, y adaptarlos a sus circunstancias, así como hacer avanzar su labor de participación pública de modos sostenibles.

1. Reforzar el compromiso con la participación

1.1 Incorporar una cultura de participación

El liderazgo es una de las claves de una participación parlamentaria efectiva. Se debe desarrollar una cultura de participación que englobe todos los aspectos de la actividad parlamentaria.

Liderar con el ejemplo

Los representantes elegidos son los coordinadores del proceso de adopción de decisiones en el parlamento y desempeñan una función de liderazgo en el fomento de una cultura participativa. A nivel individual, pueden liderar con el ejemplo respecto al modo en que se involucran con las personas de su región o localidad. A nivel colectivo, mediante

las estructuras y los procesos parlamentarios, pueden moldear e influir en el modo en que los parlamentos se involucran con la comunidad.

Los parlamentarios fijan el tono de la participación a través de las prácticas que utilizan al interactuar con la comunidad, ya sea en sus circunscripciones o con el público en general si no tienen una circunscripción específica. Diversos ejemplos de buenas prácticas del mundo muestran el modo en que los parlamentos se involucran activamente con los miembros de la comunidad a través del contacto directo, los medios sociales, las publicaciones, los eventos y los programas. Los parlamentarios que quieran implicarse mejor con la comunidad pueden inspirarse en estos ejemplos, ya sea en su propio país o en otros países con sistemas parlamentarios similares.

Los representantes elegidos pueden hacer frente a varios obstáculos al querer utilizar estrategias de participación efectivas, los cuales varían de un parlamento a otro. Pueden oscilar entre presiones de tiempo y demandas exigentes a limitaciones en la dotación de personal, las capacidades y los recursos económicos. Esto fue lo que resaltó la parlamentaria sueca Cecilia Widegren, quien, en respuesta a la encuesta realizada para este informe, comentó lo siguiente:

En calidad de política, tengo que establecer prioridades todos los días. Hay un montón de cosas que podría hacer, hay un montón de cosas que debería hacer, pero no dispongo de los recursos para todas ellas... Mi trabajo es hacerlas y encontrar un equilibrio entre distintos tipos de deseos, demandas y autoridades.

Una forma de apoyar y fomentar una mejor participación consiste en educar e informar a los parlamentarios y a su personal de apoyo acerca de los enfoques de buenas prácticas, especialmente cuando han sido elegidos recientemente. Puesto que los parlamentarios proceden de una variedad de experiencias, no necesariamente tienen conocimientos especializados o experiencia práctica de aspectos de la participación tales como las relaciones con los medios, los medios sociales y las plataformas de información digital.

Los programas de orientación y capacitación pueden ayudar a los parlamentarios y a su personal a adquirir conocimiento profesional y habilidades en las herramientas y los canales que pueden utilizar para involucrarse efectivamente con la comunidad. Los programas de capacitación adaptados a las necesidades podrían abarcar temas como:

- las herramientas digitales necesarias para una participación efectiva;
- las relaciones con los medios, incluido el modo de preparar planes mediáticos, borradores de publicaciones en los medios y entrevistas;
- el uso efectivo de los medios sociales;
- habilidades de presentación en público;
- redacción de discursos;

- procesos de consulta a la comunidad;
- implicación con diversas comunidades, incluidas las que tienen procedencias culturales y lingüísticas diferentes, personas con discapacidades y jóvenes.

Este tipo de capacitación puede estar a cargo de miembros del personal parlamentario suficientemente capacitados o de capacitadores externos con experiencia profesional. La capacitación se puede complementar con herramientas de uso fácil que orienten la buena práctica de participación. Se pueden encontrar ejemplos de este tipo de orientaciones prácticas en el apartado “Consejos para los parlamentarios” del anexo a este informe.

Más información en el anexo:

Guía práctica: Consejos para los parlamentarios

Impulsar la apertura y la inclusión

Los parlamentarios pueden ayudar a moldear el modo en que los parlamentos se involucran con sus comunidades. La influencia colectiva que poseen les convierte en un motor importante ya sea para impulsar el cambio o para resistirse a él.

Querer hacer las cosas mejor o marcar una diferencia suelen ser factores motivadores clave para que las personas se

presenten candidatas a un cargo público, sean elegidas al parlamento o se unan a grupos parlamentarios como un comité. Esto es lo que señaló Gabriela Morawska-Stanecka, Vicepresidenta del Senado de Polonia, quien decidió convertirse en miembro del Comité de Peticiones para contribuir a mejorar el proceso de elaboración de leyes. Abogada antes de convertirse en parlamentaria, afirmó que a menudo debía explicar a sus colegas las consecuencias imprevistas de un proyecto de ley:

Yo era abogada, por lo que sabía cómo una mala legislación... puede dañar la vida de una persona. Por eso es por lo que quise trabajar en este comité.

Una actitud de apertura e inclusión constituye una condición previa para la participación pública en la democracia. Al asegurarse de que los procesos parlamentarios y las reglas de funcionamiento no presentan ninguna barrera a la participación pública, los parlamentarios pueden apoyar activamente una mayor y mejor implicación con la comunidad. Mediante su trabajo en los comités o los consejos, los parlamentarios pueden fijar o ajustar las normas y prácticas que rigen la participación pública, como las que abarcan la transmisión de los procedimientos parlamentarios, el acceso de los medios al parlamento o la realización de investigaciones públicas.

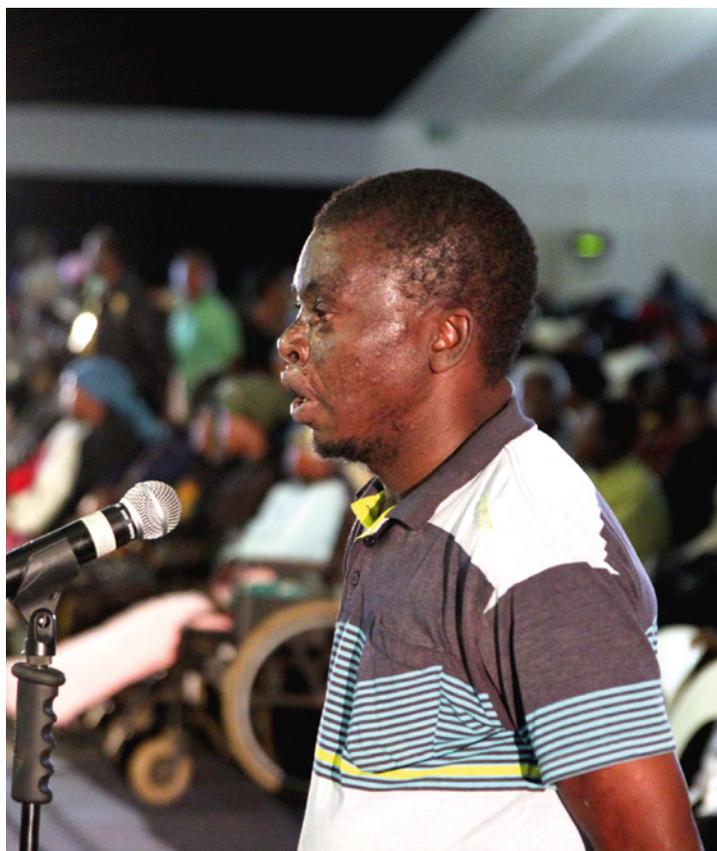
En concreto, los parlamentarios pueden influir para producir un cambio que les aleje del enfoque tradicional en el que se enfatiza la participación por invitación. Los comités



Una actitud de apertura e inclusión constituye una condición previa para la participación pública en la democracia.



Suiza. Los días 29 y 30 de octubre de 2021, se celebró la segunda sesión de la mujer en la Cámara del Consejo Nacional para celebrar la introducción del sufragio femenino hace 50 años. © Yoshiko Kusano/alliance F



Sudáfrica. Desarrollo socioeconómico a través de la supervisión y la participación pública, Mpumalanga, Distrito Municipal de Gert Sibande, Carolina, Silobela Stadium. Los miembros del público hacen aportaciones y preguntas, y los funcionarios del Gobierno responden. © Parlamento de Sudáfrica

parlamentarios son un ejemplo excelente. Constituyen el camino principal por el que los parlamentos pueden involucrarse con la comunidad. Aun así, durante mucho tiempo, se han centrado en una interacción de un lado a otro de la mesa entre parlamentarios y miembros de la comunidad, con un estilo participativo de “ellos y nosotros,” mientras los miembros del comité controlaban a quién se invitaba. A través de los comités, los parlamentarios podían explorar más procesos colaborativos y participativos de consulta, trabajando también con las OSC como hecho rutinario.

Un ejemplo de prácticas interesantes procede de la Cámara de Representantes de Australia, en la que, hace varios años, un comité parlamentario celebró una mesa redonda sobre la reforma constitucional. Se invitó a los miembros de la comunidad a plantear preguntas a los miembros del comité a través de los medios sociales, las cuales se dirigirían al panel de expertos. De esta forma, se posibilitó que los miembros del público participaran directamente en el ejercicio de determinación de los hechos del comité.

En Nueva Zelanda, el Reglamento del Parlamento exige remitir a un comité toda la legislación, salvo la relativa a presupuestos y la que tiene carácter urgente, para ser examinada. Esto incluye un proceso público de presentación, durante el que un comité solicita proactivamente las aportaciones de los expertos, así como de los individuos y grupos que puedan estar interesados en la propuesta legislativa. El proceso incluye también una convocatoria general de presentación de solicitudes mediante publicidad. Esta práctica se amplía a menudo a otras investigaciones de carácter no legislativo y al proceso anual de examen financiero.

Para capitalizar las oportunidades de ejercer una mejor participación pública a través de los comités parlamentarios, los miembros podrían trabajar junto con el personal parlamentario de cara a idear procesos menos formales y más participativos para el comité. En función de los ejemplos con los que parlamentos de todo el mundo han estado experimentando, esto podría ser:

- mecanismos para obtener aportaciones de la comunidad sobre cuestiones que un comité debe examinar;
- foros comunitarios o mesas redondas de consulta a fin de recopilar puntos de vista y sugerencias en un contexto más informal;
- preguntas y encuestas en los medios sociales para valorar las opiniones de las personas sobre temas que un comité esté examinando;
- audiencias de comité interactivas transmitidas en vivo en los medios sociales, ofreciendo al público la oportunidad de plantear a los miembros del comité preguntas a través del chat durante la audiencia;
- paneles de expertos o miembros de la comunidad convocados para debatir las consecuencias de las recomendaciones del comité antes de concluir las.

Liderar una mejor participación

El personal parlamentario, junto con los parlamentarios, desempeña una función de liderazgo clave en la conformación de un enfoque más estratégico a la participación. Los miembros del personal conocen la institución, ofrecen una

continuidad entre ciclos electorales y tienen el foco puesto más allá de los intereses políticos. Un equipo parlamentario de personal directivo superior, encabezado por un secretario general, ostenta la responsabilidad de velar por que la participación se integre en la cultura y las prácticas de la institución, al igual que tiene el deber de instaurar políticas efectivas en materia de recursos humanos y financieros.

Las administraciones parlamentarias deben apropiarse de la participación y asegurarse de que tiene lugar de manera sistemática y no partidista. Incorporar la participación en un plan estratégico, siendo una de las prioridades corporativas de la administración parlamentaria, constituye un paso importante a la hora de demostrar el compromiso de alto nivel que es necesario para garantizar el trabajo activo del personal hacia un mayor número de mejores interacciones con la comunidad.

La participación necesita también ocupar un lugar en la mesa de adopción de decisiones del equipo de personal directivo superior. Cuando se toman decisiones acerca de la asignación de recursos humanos y financieros, cuando se debaten nuevas políticas que pueden influir en la interacción de la comunidad con el parlamento, y cuando se adoptan decisiones sobre futuros requisitos de las TIC, es necesario que haya un portavoz directivo superior que lidere los intereses participativos. Esto es importante para que, al decidir acerca del modo en que la organización funciona de cara al futuro, se tomen en cuenta las posibilidades y prioridades participativas, de manera que la participación permanezca en primera línea en el pensamiento de las personas a lo largo y ancho de la organización. Estos líderes, mediante el fomento del desarrollo y la implementación de una estrategia participativa efectiva, pueden garantizar que todo el personal conozca la estrategia, comprenda su función en la implementación de la misma, se sienta motivado a apoyarla, tenga oportunidades para aportar sus ideas y se le pueda exigir responsabilidades por las acciones que emanan de ella.

El trabajo conjunto de los parlamentarios y el equipo directivo superior permite encontrar oportunidades que desencadenen un cambio en el enfoque participativo y los procesos del parlamento. Los parlamentarios en su conjunto pueden ayudar a lograr que los procesos parlamentarios sean más abiertos e inclusivos. El secretario general y el equipo directivo pueden impulsar la implementación de un plan o estrategia que fomente una cultura participativa en toda la organización.

1.2 Definir el enfoque a la participación

Existen muchas dimensiones de la participación parlamentaria, según se ha descrito anteriormente en este informe. Las comunidades son diversas: una variedad de personas están involucradas en el proceso participativo y existen muchos canales que permiten practicarla. Disponer de un enfoque estratégico en la participación posibilita aunar todos estos hilos y garantizar un enfoque abarcador en vez de otro logrado *ad hoc*.

El plan o la estrategia de participación puede ayudar a garantizar que los objetivos sean claros, y que los esfuerzos que se realicen y los recursos que se empleen estén orientados de la forma más apropiada para lograr el mayor impacto posible. Los parlamentos, cuando delinean y documentan su enfoque a la participación pública, pueden articular aquello que desean lograr, cómo llevarán a cabo la participación y a quiénes se dirigirán.

Esto no quiere decir que la participación no pueda tener éxito sin un marco formal o un plan definido. Pero los parlamentos, tanto grandes como pequeños, obtendrán beneficios estableciendo su enfoque a la participación de manera que todos entiendan qué se espera y es posible.

En la encuesta realizada para este informe se observó que la estrategia de participación puede emerger de diversas formas: a consecuencia de muchos años de práctica, de obligaciones jurídicas, de programas de creación de capacidades o de los esfuerzos realizados para fijar las prioridades definidas de una administración parlamentaria.

Los parlamentos con muchos años de participación pública no siempre han contado con una estrategia definida que sostuviera sus actividades. En lugar de ello, han desarrollado y adelantado un conjunto de prácticas, comenzando por pequeñas cosas y añadiendo actividades y programas participativos cuando los recursos y la voluntad política lo permitían, además de en respuesta a las expectativas del público. El conocimiento y las experiencias obtenidas a lo largo del tiempo han resultado en la implementación de servicios, productos y enfoques más sofisticados y exhaustivos. Los parlamentos que han adelantado su práctica participativa de esta forma han decidido, en ocasiones, redactar una estrategia tras años de realizar actividades *ad hoc*, con el fin de impulsar su participación, refinar su enfoque o fijar nuevas direcciones.

En un estudio monográfico de participación pública llevada a cabo por el Parlamento del Reino Unido, se comenta la trayectoria que la institución ha realizado a lo largo de muchos años hasta elaborar una estrategia en la que se definen los objetivos y los públicos destinatarios. Edge Watchorn, ex-Directora General de Participación en el Parlamento, explicó:

Comenzamos hace probablemente 15 o 20 años, a una escala muy pequeña. La trayectoria que hemos realizado tiene mucho que ver con reconocer que, en realidad, no queremos únicamente publicar información, sino que realmente queremos involucrarnos, por lo que debemos estar donde esté la gente.

Más información en el anexo:

**Estudio monográfico nacional. Reino Unido:
No dejar a nadie atrás**

La estrategia de participación elaborada por el Parlamento del Reino Unido se fundamentó en investigaciones que permitieron definir los públicos destinatarios futuros. Tenía un enfoque proactivo confirmado por la identificación de las brechas y el acercamiento audaz a los públicos que no se habían involucrado. La programación de actividades emanó directamente de la estrategia.

Los requisitos constitucionales y legislativos que colocan ciertas responsabilidades en el parlamento también pueden ser el impulso necesario para definir un enfoque participativo. En el caso de Sudáfrica, por ejemplo, la Constitución dispone que el Parlamento debe facilitar la participación del público en sus procesos legislativos y de otra índole.

Más información en el anexo:

**Estudio monográfico nacional. Sudáfrica:
Incorporar una participación significativa**

Esta exigencia surgió como respuesta directa a la era del *apartheid*, cuando la mayoría de la población quedaba excluida de participar en el Gobierno. Más tarde, fue reforzada por una sentencia del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, por la que se enfatiza la necesidad de que el Parlamento adopte medidas que "ofrezcan al público una oportunidad razonable de participar con efectividad en los procesos normativos".⁶⁴

A consecuencia, en 2013 se desarrolló un marco para la participación pública en el sector legislativo. La elaboración de normas y estándares individuales para regular la implementación de los mecanismos de participación pública se ha convertido en la directriz global de las asambleas legislativas sudafricanas en las distintas esferas del Gobierno. Por su parte, el Parlamento nacional ha desarrollado un modelo de participación pública que delimita los mecanismos y procesos a través de los cuales el Parlamento puede facilitar una participación pública significativa en sus actividades legislativas y de otra índole.

La articulación clara de una estrategia participativa se ha convertido también en una tendencia en los parlamentos de democracias tanto nuevas como en desarrollo. Los aliados internacionales han fomentado la preparación de documentos estratégicos para la participación de la comunidad, generalmente con la asistencia de asesoramiento experto, en el marco de las iniciativas de creación de capacidades en los parlamentos de distintos países, incluidos Fiji, Samoa y las Islas Salomón. En un estudio monográfico del Parlamento de Fiji preparado para este informe se detalla la estrategia desarrollada allí en el marco de un proyecto de creación de capacidades del PNUD.

Según Thomas Gregory, de la Oficina en el País del PNUD en Myanmar, uno de los riesgos que presentan los procesos estratégicos impulsados desde el exterior consiste en que una estrategia participativa preparada por un experto externo que pertenece a un asociado para el desarrollo puede contener ideas que "no conecten realmente de ningún modo con ese parlamento". Para tener éxito a largo plazo, la estrategia debe pertenecer al parlamento y reflejar las aspiraciones de dicho parlamento.

A fin de mitigar este riesgo, el proceso de desarrollo de estrategias puede aprovecharse como una oportunidad positiva de crear conexiones dentro del parlamento entre todos los actores clave, así como entre el parlamento y la comunidad. Mediante una consulta amplia sobre la estrategia, existe una probabilidad mayor de que esta refleje las aspiraciones y los intereses locales.

La participación también se puede incluir en los objetivos estratégicos más amplios que el parlamento establece en el marco de sus procesos de planificación globales. Las administraciones parlamentarias ostentan una amplia variedad de responsabilidades, incluidas la gestión de la infraestructura,

64 Tribunal Constitucional de Sudáfrica, 2006.

las personas y los recursos económicos. Las prácticas contemporáneas de gobernanza han conllevado que algunos parlamentos elaboren planes estratégicos en los que la participación de la comunidad ha quedado identificada como prioridad corporativa.

Los parlamentos que han adoptado un enfoque más estratégico a su participación han reconocido la necesidad de un cambio cultural para poder abrirse a nuevos modos de trabajar y a nuevas ideas. La experiencia del Parlamento de Nueva Zelanda con el desarrollo y la documentación de su estrategia de participación es un caso así, según explicó David Wilson, Secretario de la Cámara de Representantes:

Se permite traer a otras personas que yo no hubiera contratado nunca porque se desempeñaban en asuntos muy distintos de mis funciones centrales. Así que ahora tenemos un cineasta. Tenemos expertos en medios sociales. Y tenemos personas que, probablemente, no habría contratado si no hubiéramos cambiado las cosas. Y esto nos ha permitido realizar mucho más trabajo de forma interna, lo que es, obviamente, mucho más barato y receptivo.

Este cambio cultural requirió también que el personal existente reevaluara sus funciones y actitudes. "Hubo bastante resistencia en un principio," afirmó Amy Brier, ex-Directora de Participación Parlamentaria en el Parlamento de Nueva Zelanda. El personal de los comités consideró que su función era la de proporcionar un servicio de secretaría a los comités en lugar de fomentar la presentación adicional de solicitudes procedentes de la comunidad, lo que les generaría más trabajo. Esto ya no es así en la actualidad porque las direcciones estratégicas establecidas por los líderes de la administración parlamentaria han dado al personal una señal clara de que la participación forma parte de sus funciones.

A nivel global, se ha producido un cambio en los parlamentos hacia el desarrollo de una estrategia que documente el propósito de la participación pública y el enfoque adoptado, indicando el 37% de los parlamentos encuestados para este informe que disponen de una estrategia definida por escrito. Parlamentos de todo el mundo están reconociendo la importancia de contar con un marco estratégico que guíe su participación, ya sea a consecuencia de experiencias prácticas, de obligaciones jurídicas o de imperativos de creación de capacidades. Definir y documentar una estrategia de este tipo ayuda a mostrar el compromiso con la participación y genera la expectativa de que se adoptarán medidas para cumplir con dicho compromiso.

En el caso de parlamentos más pequeños que disponen de menos recursos y cuya capacidad de participación pública, por lo tanto, se encuentra limitada, surge la pregunta de si resulta viable definir una estrategia real. Esta pregunta se abordó en un taller sobre la participación pública coordinado por el PNUD en octubre de 2019, destinado a parlamentos pertenecientes a pequeñas naciones insulares en la región del Pacífico. En el informe de resultados de dicho taller se incluye el siguiente comentario:

Hubo un acuerdo general respecto a la importancia de la estrategia de participación para guiar el modo en que los parlamentos se conectan con sus comunidades. Debe identificar los fines de la participación, los públicos destinatarios, los ámbitos prioritarios de acción, los mecanismos a través de los cuales se ejercerá la participación, quién es responsable de su implementación y la forma en la que se medirán y evaluarán los resultados.⁶⁵

Una vez que los parlamentos, tanto grandes como pequeños, han constatado el valor de definir sus prioridades en torno a la participación pública, disponer de una estrategia documentada puede ayudar a velar por que las capacidades y los recursos limitados se dirijan de la forma más apropiada.

En los parlamentos que no cuentan con una estrategia documentada, desarrollar una podría posibilitar la creación de un enfoque participativo centrado. Como punto de partida, se puede utilizar [la guía práctica sobre un enfoque estratégico de participación pública que figura en el anexo de este informe](#). Otras fuentes de inspiración pueden ser los ejemplos de buenas prácticas para las estrategias de participación que diversos parlamentos de todos los tamaños han desarrollado.

Más información en el anexo:

Guía práctica. Enfoque estratégico de participación pública

El proceso de elaborar una estrategia participativa puede implicar a personas pertenecientes al parlamento o ajenas a él. De esta forma, se puede ayudar a mostrar que el parlamento está escuchando y velar por que la estrategia responda a lo que las personas quieren y esperan a raíz de su participación. Este proceso de consulta, que puede incluir encuestas, grupos de discusión y otros medios, puede involucrar a los parlamentarios y su personal de apoyo, al personal parlamentario, a los grupos con los que el parlamento ya está interactuando e incluso otros grupos que no habían tenido contacto con el parlamento o apenas un poco.

El proceso de desarrollar una estrategia de participación también ofrece al parlamento la oportunidad de mostrar un enfoque inclusivo en su interacción con la comunidad. Esto se puede lograr garantizando que aquellos a los que se consulta mantienen un equilibrio en cuanto al género y la edad, y que los grupos desfavorecidos o infrarrepresentados, además de las personas que viven en zonas rurales, quedan incluidos en este proceso. De esta forma, se incorporaría el principio de "no dejar atrás a nadie" en el documento clave que guiará la participación parlamentaria al futuro.

Al mismo tiempo, es importante reconocer que la estrategia de participación únicamente resulta valiosa si da lugar a acciones efectivas y resultados tangibles. El mero hecho de documentar una estrategia no permitirá lograr una participación efectiva. Todas las estrategias tienen una fecha de caducidad, por lo que no debe dejarse que junten polvo

⁶⁵ Esta cita se ha extraído del informe inédito de un taller sobre participación ciudadana dirigido por el PNUD para parlamentos de la región del Pacífico. Para obtener más información, véase: PNUD, 2019.

si los parlamentos quieren lograr un mejor involucramiento con sus comunidades. La estrategia se juzgará no solo por la calidad del documento, sino también por el hecho de que logre impulsar una participación más amplia y profunda entre el parlamento y la comunidad a la que representa.

1.3 Fijar los objetivos de la participación

El proceso de elaboración de estrategias representa una buena oportunidad para fijar objetivos claros de participación. Según se ha señalado anteriormente, esto es especialmente relevante en el caso de parlamentos con capacidades limitadas, ya que deben adoptar decisiones estratégicas acerca de lo que pueden y lo que no pueden hacer con los recursos humanos y financieros de que disponen.

Las estrategias existentes en varios parlamentos, incluidos los estudios monográficos del Reino Unido, Nueva Zelanda y Fiji, indican que los objetivos de participación pública se centran habitualmente en una mejor comprensión del modo en que el parlamento funciona, un mayor conocimiento de lo que el parlamento está haciendo, más oportunidades de que las personas aporten sus puntos de vista en asuntos que el parlamento esté examinando, y una mayor participación pública en la labor parlamentaria. Es importante destacar que todos estos objetivos se vinculan con el fomento del conocimiento de la comunidad acerca del funcionamiento parlamentario y de su participación en el mismo, incluida la redacción de leyes y el trabajo de los comités parlamentarios que investigan cuestiones normativas públicas y supervisan al Gobierno.

Definir los públicos destinatarios de la participación forma una parte importante de este proceso. Puesto que todos los miembros de la comunidad son destinatarios de la participación pública que ejerce el parlamento, se les debe conceder a todos la oportunidad de involucrarse con los representantes que han elegido. Aun así, no es realista que los parlamentos esperen que todos los miembros de la comunidad deseen involucrarse con ellos. Muchas personas únicamente se interesarán en la política cuando deban hacerlo, como en tiempo de elecciones. Puesto que todos los parlamentos tienen limitaciones en los recursos a su disposición para ejercer la participación pública, necesariamente deberán realizar elecciones sobre el modo en el que pueden involucrarse y con quién.

Algunos parlamentos han adoptado un enfoque deliberadamente selectivo, centrándose en conectar con personas que han estado tradicionalmente infrarrepresentadas en los procesos parlamentarios o que afrontan desventajas al acceder a ellos. Como se ha señalado anteriormente, este fue el enfoque adoptado por el Parlamento del Reino Unido al desarrollar su estrategia de participación pública.

Los fundamentos que subyacen a un enfoque selectivo son el esfuerzo adicional que es necesario dirigir hacia las personas que se han dejado de lado o abandonado en el pasado. Esto se puede constatar en el [estudio monográfico del Parlamento del Reino Unido que figura en el anexo de este informe](#), en el que David Clark, Jefe de Educación y Participación, comentó lo siguiente:

Nos ha llevado mucho tiempo convencer a la Cámara para que diga: “Lo que estamos haciendo es nivelar el campo de juego. Así que esas personas que no se implican están desvinculadas de la política, privadas de su derecho. Si conseguimos traerlas al mismo nivel que todas las demás... No se les está concediendo una mayor ventaja que a las demás”.

Más información en el anexo:

**Estudio monográfico nacional. Reino Unido:
No dejar a nadie atrás**

A la hora de determinar los públicos destinatarios, los parlamentos también podrían explorar distintas oportunidades de divulgar ampliamente su mensaje involucrándose con los medios o colaborando con las OSC. Cuando los parlamentos centran sus empeños en vincularse con los medios o se involucran con organizaciones que la comunidad aprecia, pueden llegar a un público mucho más amplio que el que sería posible alcanzar utilizando únicamente sus propios recursos. Esto es algo que los parlamentos pueden tomar en cuenta al determinar el tipo de participación que ejercerán, cómo se orientará y qué personal debe escogerse para guiar esta labor.

1.4 Invertir en habilidades para ejercer una mejor participación

La participación se ha convertido paulatinamente en un empeño profesional polifacético. Muchos parlamentos han identificado la necesidad de contratar a personas que tengan el conocimiento, las habilidades y la experiencia necesarios para desarrollar y utilizar una diversidad de herramientas, canales y enfoques que permitan una interacción efectiva con la comunidad.

Las administraciones parlamentarias tienen distintos modos de establecer y desempeñar la participación pública. Como se ha indicado anteriormente, cerca de la mitad de los parlamentos que respondieron a la encuesta para este informe disponen de servicios de planificación, y en torno al 70% cuenta con servicios de educación, divulgación o comunicación. Estos avances son bien acogidos, ya que indican que una proporción considerable de parlamentos han dedicado recursos al fomento de su participación con la comunidad.

Aun así, los parlamentos más pequeños se enfrentan a obstáculos diferentes, puesto que, a menudo, no disponen de los recursos económicos para contratar a personal que se encargue específicamente de la participación. Es probable que estos parlamentos deban colaborar con asociados nacionales de la sociedad civil o solicitar asistencia a organizaciones internacionales que tengan los conocimientos necesarios para ayudar a crear capacidades en los enfoques a la participación.

Aunque el advenimiento de los servicios encargados de la participación ha proporcionado un punto focal para que los parlamentos coordinen sus actividades y estrategias de divulgación, esto no significa que la responsabilidad de la participación recaiga exclusiva o totalmente en dichos servicios. Personal de todo el parlamento puede contribuir a la participación y formar parte de los esfuerzos institucionales de divulgación.

Planificar los procesos que posibilitan que personal de todo el parlamento contribuya al plan o la estrategia de participación ayudará al personal a sentirse conectado con él y comprender mejor cómo se ajusta a su trabajo y responsabilidades. Asimismo, el personal que dispone de oportunidades para ampliar su conocimiento y habilidades puede apoyar el ejercicio de una mejor participación con la comunidad. Ofrecer al personal la oportunidad de aportar comentarios sobre las iniciativas de involucramiento con la comunidad y formular sugerencias de mejora en el marco de un proceso evaluador, puede ayudar a reforzar su implicación en los esfuerzos parlamentarios en materia de participación.

Uno de los objetivos globales importantes consiste en fomentar un mayor profesionalismo en el modo en que el personal parlamentario aborda la participación. A este respecto, los expertos en participación parlamentaria pueden ayudar a mejorar las habilidades de otros miembros del personal. Además, pueden brindar un servicio interno de asesoramiento o consultoría en ámbitos funcionales del parlamento, guiándolos en los enfoques de buenas prácticas a la comunicación y la participación. El personal directivo superior puede fomentar esto.

Cuando se involucra a los expertos en participación comunitaria en la planificación de las actividades parlamentarias desde un principio, se pueden incorporar buenas prácticas de enfoques participativos ya en una etapa incipiente. Por ejemplo, en los inicios de una nueva investigación en un comité, los expertos en participación comunitaria pueden ayudar a dicho comité a elaborar un plan de comunicaciones para la investigación. Este puede abarcar temas tales como anuncios en los medios que promuevan las convocatorias de presentación de solicitudes o asesoren en materia de audiencias públicas. También puede delinear las herramientas y los métodos que permitan mantener a la comunidad informada sobre los avances de la investigación, además de promover el informe de la investigación una vez publicado.

El enfoque ideal sería que los expertos procesales y parlamentarios trabajaran conjuntamente con los expertos en participación comunitaria. De esta forma, se garantiza el buen uso de las habilidades y los conocimientos de estos expertos, de cara a lograr los mejores resultados para el parlamento y para la comunidad.

2. Ampliar las oportunidades de participación

2.1 Fomentar la participación de la comunidad

La labor parlamentaria contiene muchos elementos diferentes, incluidos la representación, la elaboración de leyes, la aprobación del presupuesto nacional, la exploración de asuntos normativos públicos, el diálogo nacional y la supervisión. Todos los ámbitos de actividad parlamentaria pueden ser un punto focal para la participación pública, que ofrece la oportunidad de recibir aportaciones de la comunidad directamente en el funcionamiento del parlamento.

Esto refleja y refuerza el ODS 16, por el que se promueve la creación de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Al alentar a la comunidad y facilitarle que se convierta

en participantes activos en los procesos a través de los cuales se elaboran las leyes, se examina la política pública y se exigen responsabilidades al Gobierno, los parlamentos pueden apoyar los avances hacia el logro de este objetivo.

Tradicionalmente, la participación pública que ejercen los parlamentos ha mostrado una tendencia a centrarse en inundar a la comunidad con información sobre el modo en que el parlamento funciona. Este enfoque ha ido cambiando a lo largo del tiempo y, en la actualidad, existe un mayor interés en la participación pública que en el mero intercambio de contenidos.

Como se ha indicado anteriormente en este informe, la evidencia obtenida de parlamentos de todo el mundo indica que la participación pública se orienta cada vez más hacia diversos imperativos clave:

- Informar a la comunidad sobre la labor del parlamento y los parlamentarios de manera que conozcan y comprendan los asuntos sobre los que se está debatiendo y legislando
- Educar a las personas en los procesos parlamentarios a fin de ayudarles a ser participantes activos en democracia
- Comunicarse con la comunidad para interactuar con ella directamente en torno a los asuntos que le interesan
- Consultar con el público asuntos traídos ante el parlamento de manera que puedan pronunciarse sobre el modo en que sus representantes elegidos abordan dichos asuntos
- Involucrar a la comunidad en el modo en que se ejerce la participación y en cómo se puede contribuir al funcionamiento del parlamento o influir en él

Otras consideraciones que han surgido son la colaboración, la cocreación y el codiseño, puesto que los parlamentos se benefician de trabajar sistemáticamente junto con la sociedad civil de cara a conocer los conocimientos existentes en las comunidades. Este aspecto se ha tratado anteriormente, pero se describe en detalle más adelante en este apartado del informe.

En términos prácticos, adoptar un enfoque estratégico a la participación equivale a contestar las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se informa adecuadamente al público sobre las leyes y otros quehaceres que el parlamento está considerando?
- ¿Cuál es el mejor modo de educar a la comunidad sobre los procesos del parlamento?
- ¿Cómo se puede gestionar y promover adecuadamente la comunicación directa con el público?
- ¿Cómo se consulta activamente a los miembros de la comunidad sobre asuntos traídos ante el parlamento?
- ¿Puede el público desempeñar alguna función en el establecimiento de la agenda y participar en el proceso de adopción de decisiones?

En una era de creciente desconfianza pública, una de las dificultades a las que se enfrentan los parlamentos a la hora de implementar una participación efectiva es asegurarse de que no se trate meramente de un ejercicio de relaciones públicas. La falta de sinceridad en el ejercicio de la participación tan solo sirve para aumentar la desconfianza y la decepción. Únicamente cuando la participación se considera un camino bidireccional –como un diálogo continuo y genuino entre

los electores y los elegidos—, podrán los miembros de la comunidad aprovechar las oportunidades de participación de alguna forma significativa.

2.2 Utilizar una variedad de canales

La participación se encuentra en un rápido proceso de transformación en el que la tecnología repercute en los nuevos enfoques. Aun así, el acceso no es equitativo en todo el mundo o dentro de un mismo país: el acceso a la tecnología y los conocimientos necesarios para aprovechar al máximo esta tecnología difieren entre los parlamentos y sus comunidades.

Muchos parlamentos han estado girando hacia la participación digital como una forma de mejorar la eficiencia de los procesos, satisfacer las expectativas contemporáneas y responder a desafíos tales como la pandemia de COVID-19. Aunque los canales digitales son cada vez más importantes, la participación no digital continúa siendo parte necesaria de la mezcla total, ya que los parlamentos deben funcionar de forma inclusiva y no dejar atrás a nadie.

Este punto se ilustra en un [estudio monográfico de transformación digital en el Parlamento de Brasil](#) que figura en el anexo de este informe. Brasil es un líder mundial en el uso de herramientas digitales e inteligencia artificial en el parlamento y en el ámbito más amplio de la participación cívica. Aun así, las herramientas no digitales continúan siendo importantes en un país en el que un tercio de la población carece de acceso a internet. Alessandro Molon, parlamentario en la Cámara de Diputados de Brasil, subrayó este factor:

El uso de internet supone un paso importante de cara a garantizar la transparencia y la participación, pero no es suficiente. Pienso que sigue siendo necesario acudir físicamente a los lugares donde está la gente... aunque en Brasil contamos con 130 millones de personas conectadas a internet, aún tenemos unos 60 millones [que no están en línea].

Más información en el anexo:

Estudio monográfico nacional. Brasil: La participación por medios digitales

En función de las respuestas a la encuesta para este informe, es una buena práctica que los parlamentos adopten una mezcla variada de herramientas participativas, entre otras:

- experiencias presenciales tales como visitas, días de puertas abiertas, seminarios itinerantes y programas educativos, que tienen lugar tanto en el parlamento como fuera de él, en la comunidad;
- plataformas informativas en línea, como los sitios web;
- herramientas de participación digital distintas a un sitio web;
- publicaciones impresas;
- información proporcionada a través de medios de masas o especializados, incluidos periódicos, revistas, radio y televisión;
- transmisiones de quehaceres parlamentarios, incluidos sesiones plenarias, audiencias de comités y eventos;
- canales de medios sociales que pueden utilizarse para informar, interactuar e involucrar;
- consultas, especialmente mediante investigaciones emprendidas por comités parlamentarios;
- foros públicos y seminarios sobre asuntos que interesan a la comunidad;
- opciones de contacto directo, incluidas reuniones, mesas redondas y opciones de comunicación habituales tales como el teléfono, el correo electrónico y la correspondencia.

Cuando se emplean plataformas digitales para mejorar el acceso, es importante asegurarse de que los miembros de la comunidad que no tienen la tecnología ni las habilidades para usarla también pueden participar. Ser innovador no equivale a obtener la herramienta digital más actual. Aunque la finalidad de la innovación debe ser fomentar la participación, no debe suponer una desventaja añadida ni conllevar la exclusión.

En Brasil, se abordó esta cuestión en la plataforma *Ideia Legislativa* facilitando que las personas pudieran presentar sus propuestas en línea, mediante un número telefónico gratuito o mediante videos en lengua de signos brasileña. “Vemos que muchas personas participan por teléfono [porque] no tienen acceso a internet o porque no pueden o no tienen la capacidad para participar en línea”, afirmó Alisson Bruno Dias de Queiroz, Coordinador del Programa e-Cidadania en el Senado de Brasil. Señaló también las diferencias entre los participantes telefónicos y el público en línea:

Tenemos gente de edad avanzada, personas con un nivel educativo inferior e incluso personas que no han recibido ninguna educación, personas que no saben escribir. Y es muy interesante porque vemos que... estas [oportunidades] de participación por teléfono constituyen una solución a la brecha digital.

Otros parlamentos utilizan una combinación de medios tradicionales y contemporáneos, mezclando lo nuevo con lo viejo. Kate Addo, Directora de Asuntos Públicos en el Parlamento de Ghana, señaló que las retransmisiones parlamentarias son muy populares en zonas rurales en las que las personas no tienen acceso a internet, y que el parlamento también utiliza periódicos, radios comunitarias e incluso pregoneros, jefes e iglesias para la divulgación:

Hay números de teléfono que hemos anunciado en los que la gente se puede poner en contacto con nosotros. Son muy populares con las personas que viven en zonas en las que el acceso a internet es difícil. Así que intentamos llegar a todos utilizando distintas herramientas mediáticas, dependiendo de dónde esté situado cada grupo particular de personas.

Ser estratégico conlleva adoptar decisiones acerca de las herramientas que mejor apoyo brindan a los objetivos de participación y del modo en que dichas herramientas deben usarse para obtener los mejores resultados. Este tipo de pensamiento estratégico se puede aplicar al decidir si deben conservarse o sustituirse los servicios o programas de participación.

2.3 Abrir el parlamento

El edificio parlamentario de un país es el lugar de reunión oficial de los representantes elegidos y un símbolo esencial de la democracia. La interacción *in situ* con la comunidad en las instalaciones del parlamento es un aspecto importante a tener en cuenta al contemplar un enfoque más estratégico a la participación en su conjunto.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico temático. Abrir los edificios parlamentarios al público

Históricamente, los edificios del parlamento fueron diseñados para proteger al poder y la autoridad, por lo que podrían intimidar a los visitantes. Además de lo anterior, los requisitos de seguridad actuales pueden hacer que los edificios parlamentarios sean inaccesibles. Estas características contrastan con la imagen de apertura, transparencia e inclusión que los parlamentos a menudo desean proyectar.

Los parlamentos reconocieron hace tiempo que los edificios deben estar abiertos a la comunidad, simbolizando su accesibilidad en calidad de institución pública. Asimismo, ahora generalmente se acepta como buena práctica que los procedimientos del pleno y los comités deban celebrarse en público, salvo en circunstancias que exigen una verdadera confidencialidad.

En todo el mundo, los parlamentos han proporcionado al público diversos modos de obtener una experiencia de primera mano en la ubicación real en la que se llevan a cabo los trabajos parlamentarios. Entre ellos se incluyen visitas, exhibiciones, días de puertas abiertas, acceso a galerías públicas durante las sesiones plenarias y programas educativos.

Últimamente, muchos parlamentos han construido instalaciones exclusivamente comunitarias en los alrededores

con el objetivo de facilitar mejores formas de participar con el público. Los ejemplos incluyen la réplica de una cámara en Noruega para los programas educativos, un parque de juegos infantil en el Parlamento de Nueva Zelanda, instalaciones de guardería en el Parlamento escocés, y un gran centro de visitantes en el Capitolio de los Estados Unidos que ya ha recibido cinco millones de visitas en apenas dos años.

Otros parlamentos han introducido medidas que facilitan el acceso a personas que, de otro modo, tendrían dificultades para visitar el edificio por motivos económicos o por encontrarse lejos. El *Bundestag* alemán, por ejemplo, ha instaurado subsidios de viaje y cada parlamentario puede invitar dos veces al año a visitar el edificio a 50 ciudadanos de su circunscripción.

Algunos parlamentos también han puesto a disposición soluciones tecnológicas tales como las visitas virtuales. Las iniciativas de este tipo permiten que las personas conozcan el interior del edificio en el momento y el lugar en que prefieran. También permiten mostrar al parlamento como institución moderna enfocada en ofrecer a la comunidad oportunidades para involucrarse utilizando la tecnología más avanzada, sin las limitaciones del horario de apertura ni la necesidad de estar presentes físicamente.

Los parlamentos pueden aprender unos de otros cómo lograr que sus edificios sean más accesibles para la comunidad e involucrarla. También pueden aprender de otras instituciones que tienen buena reputación en la comunidad por el modo en que presentan sus edificios y celebran las visitas. La finalidad última debe ser la de ofrecer a los visitantes experiencias memorables e inspiradoras que les motiven a permanecer en contacto con el parlamento.

Los edificios parlamentarios deben ser accesibles para las personas con discapacidades, de manera que puedan entrar y desplazarse por los alrededores mientras presencian los quehaceres parlamentarios. Esto incluye los bucles magnéticos y la interpretación en lengua de signos en las salas del pleno y de los comités.



Las experiencias de los visitantes deben ser inspiradoras y memorables.



Austria. Representación artística con motivo de la jornada de puertas abiertas. © *Parlamentsdirektion/Johannes Zinner*



Azerbaiján. Estudiantes de la Universidad ADA visitan el parlamento. © *Milli Majlis* de la República de Azerbaiján

En un plan maestro a largo plazo se puede delinear el modo en que el edificio parlamentario debe adaptarse para ejercer la participación y qué tecnología y servicios se necesitan, también para los grupos comunitarios que muestran sus actividades a los parlamentarios o realizan actividades participativas vinculadas con el parlamento.

3. Conectar con una diversidad de personas

3.1 Llevar el parlamento a las personas

El parlamento es algo más que un edificio en una capital. Es una institución viva. Cada vez son más los parlamentos de todo el mundo que han constatado el valor de involucrarse con las personas en los lugares en los que viven y trabajan. La **divulgación pública localizada** forma parte de una decisión estratégica consistente en lograr que el parlamento sea más inclusivo y accesible para todos los sectores de la comunidad.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico temático. Sacar a las comisiones del parlamento para que escuchen e interactúen

Llevar el parlamento a las comunidades ayuda a eliminar algunos de los obstáculos a la participación que las personas afrontan, sobre todo en los lugares que están muy alejados de la capital. Aborda también la crítica de que los parlamentos están demasiado centrados en la ciudad y no prestan una atención adecuada a las comunidades rurales o regionales. Esto es importante para mantener la cohesión entre las distintas comunidades de un país.

En muchas jurisdicciones, la circunscripción de los parlamentarios o las oficinas electorales actúan como centro coordinador importante para que los electores puedan involucrarse con los representantes que han elegido. Son un centro de intercambio de información, además de un espacio en el que los parlamentarios pueden reunirse en persona con los electores y organizar consultas con la comunidad.

La limitación de recursos y los sistemas electorales indican que no todos los parlamentos del mundo ofrecen oficinas de circunscripción a sus miembros. Una alternativa a esto son las oficinas parlamentarias regionales o sobre el terreno. En Ecuador, Panamá y Túnez, por ejemplo, se han establecido oficinas de circunscripción multipartidistas en todo el país para fomentar el involucramiento de los parlamentarios con el público fuera del parlamento.

Allí donde no se dispone de dichas instalaciones, los parlamentarios dependen de los espacios comunitarios existentes u operan desde sus propias casas. Los parlamentos que no tienen capacidades para establecer oficinas podrían considerar alternativas tales como las instalaciones compartidas en edificios del gobierno local, oficinas provisionales en entornos comunitarios locales u oportunidades de participación digital si existen soluciones tecnológicas viables.

Además de las oficinas regionales y de circunscripción, los parlamentos dan a conocer su presencia en una comunidad mediante audiencias sobre el terreno, programas educativos, seminarios itinerantes e incluso semanas parlamentarias. Esto permite llevar el parlamento directamente a las personas, haciéndolo más accesible para la comunidad.

La mitad de los parlamentos que respondieron a la encuesta para este informe afirmaron que celebraban algunas audiencias fuera del parlamento. En las conclusiones extraídas se observa que las audiencias sobre el terreno son más frecuentes en países grandes en los que los miembros de la comunidad deben desplazarse largas distancias para llegar al parlamento en la capital.

Vladimir Filipović, Asesor Superior en el Departamento de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional de Serbia, señaló que las audiencias sobre el terreno siempre implican a OSC y medios locales, además de reuniones con representantes gubernamentales de esa zona. De esta forma, se tiene la oportunidad de abordar cuestiones locales en los lugares en los que se están produciendo.

La presencia visible de los parlamentarios en las comunidades reporta un beneficio mutuo. Mejora el conocimiento, y la confianza, que el público tiene del parlamento. Facilita que los parlamentarios entiendan las inquietudes de su circunscripción. Y fortalece las relaciones entre parlamentarios de distintas convicciones políticas, puesto que deben viajar y trabajar juntos investigando un asunto.

La importancia de las audiencias sobre el terreno fue resaltada por la parlamentaria de Uganda Rosemary Nauwat, quien señaló durante una sesión parlamentaria que una visita a Moroto, a una distancia de cinco horas desde la capital Kampala, posibilitó que las cuestiones que inquietaban a esa comunidad local se trajeran ante el parlamento.⁶⁶

Este sentimiento fue confirmado por Kakha Kuchava, entonces Vicepresidente del Parlamento de Georgia, que citó el ejemplo de una visita cultural de un comité a un teatro local que se encontraba en muy mal estado. Esta experiencia de primera mano acerca del problema ayudó en última instancia a redactar una resolución sobre la protección del acervo nacional.

Las audiencias sobre el terreno también pueden resultar útiles para ampliar las voces que se escuchan, y puede incluso cambiar la dinámica del modo en que se realiza una consulta. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Comité de Agricultura de la Cámara celebró una visita de escucha relativa a un proyecto de ley agrícola. Al encontrarse lejos de las formalidades y las restricciones de tiempo de Washington, D.C., el proceso se abrió. En vez de las presentaciones formales habituales, de 5 o 10 minutos, por testigos invitados, los miembros de la comunidad podían simplemente aparecer y participar en una sesión a micrófono abierto.

Los ejemplos procedentes de otros lugares muestran que las actividades participativas en el terreno –fuera del parlamento– pueden marcar una diferencia real en la comprensión del público y su manera de percibir a la institución. Para la presidenta de un grupo de mujeres Niumai Cavuliati, del pueblo

66 Parlamento de Uganda, 2021.



Viet Nam. Miembros del Grupo Consultivo sobre Salud de la UIP hablan con personal médico y pacientes en el centro de salud de Dien Bien Phu. © UIP/A. Blagojevic

Verata Wailevu en Fiji, fue la presencia física del Presidente de la Asamblea en el programa parlamentario **Conoce al Presidente** lo que marcó la diferencia en el conocimiento de la comunidad acerca de lo que tiene lugar en el parlamento y del modo en que se llevan a cabo los procesos parlamentarios. Anteriormente, solo habían podido ver el parlamento en la televisión, pero no se les habían explicado los procesos.⁶⁷

Más información en el anexo:

Estudio monográfico nacional. Fiji: La participación como prioridad estratégica

Otros ejemplos refuerzan el valor de las visitas de divulgación a la hora de ayudar a establecer relaciones positivas entre el parlamento y las comunidades a las que representa. En Botswana, en el marco del programa el Parlamento sobre Ruedas, el personal parlamentario se desplaza a los pueblos para explicarles la función del parlamento, llegando a personas que, de otro modo, no recibirían la información. Y en Mongolia, los centros de promoción parlamentarios ofrecen un entorno estructurado para que los parlamentarios establezcan conexiones con los miembros de la comunidad, los órganos administrativos locales y las OSC de forma sistemática.

En Sudáfrica, Túnez y muchos otros países, los parlamentarios se desplazan a sus circunscripciones durante “semanas parlamentarias” fijadas. Con esta medida se puede contrarrestar la negligencia sufrida en el pasado por las personas que viven en zonas rurales.

Llevando el parlamento a las personas, los parlamentos pueden demostrar que son inclusivos y accesibles para las comunidades de todo el país. En la encuesta realizada para este informe se observa que muchos parlamentos ya llevan a cabo una amplitud de iniciativas locales. No obstante, también existen indicios que indican que estas medidas pueden ser aleatorias, de alcance limitado e infrecuentes y no se mantienen a lo largo del tiempo.

Para ser inclusivos en su participación, los parlamentos deben articular con claridad el modo en que los miembros de la comunidad que viven en zonas rurales y regionales pueden participar en su democracia al mismo nivel que las personas que viven en la capital. Esto incluye el establecimiento de compromisos específicos y metas que amplíen y profundicen la implicación del parlamento a través de actividades, programas y consultas periódicas celebradas localmente.

Al delinear un programa anual de actividades en las comunidades locales, los parlamentos pueden demostrar su compromiso de participación con las personas que viven fuera de la capital. Las instituciones que disponen de recursos limitados podrían aprender de ejemplos procedentes de otros parlamentos más pequeños para intentar programas modestos que requieran menos recursos.

La colaboración con los grupos y organizaciones locales es también una manera importante de garantizar que las iniciativas estén adaptadas a las necesidades y las circunstancias de cada comunidad. El uso de los canales de comunicación a los que las personas que viven en comunidades rurales o remotas tienen acceso habitual constituye otra manera de asegurar que les llega la información.

⁶⁷ Parlamento de Fiji, 2015: 2.

Los parlamentos pueden explorar distintas oportunidades de traer a las personas que pertenecen a comunidades rurales o regionales a visitar al parlamento de forma periódica, mediante subsidios de viaje (siguiendo el ejemplo del *Bundestag* alemán mencionado anteriormente). Las instituciones con una capacidad menor para realizar este tipo de iniciativas podrían solicitar el apoyo de asociados internacionales para realizar programas en el parlamento que aúnen a grupos de miembros de la comunidad de forma ocasional, aprendiendo del ejemplo de los parlamentos prácticos de mujeres y los parlamentos jóvenes en países tales como Samoa y Tonga. Incluso si los recursos limitados conllevan que estos eventos no sean frecuentes, pueden tener un efecto de onda valioso si proporcionan una experiencia cautivadora a personas que, de otro modo, no podrían visitar el parlamento. Las personas que regresan a su comunidad local al final del programa pueden actuar de embajadores informales del parlamento.

3.2 Lograr que la participación sea inclusiva

En una democracia, es esencial que todos puedan participar y que no se deje atrás a nadie. Este principio queda recogido en el ODS 16. Resuena también por toda la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual promueve un proceso de adopción de decisiones representativo, inclusivo y que responda a las necesidades que permita formular políticas con efectividad en ámbitos clave tales como la reducción de la pobreza y de la desigualdad y la mejora de la educación y la atención médica.

Una participación pública inclusiva requiere que los parlamentos entren en contacto con las diversas comunidades que habitan en cada país. Los parlamentos ostentan la responsabilidad especial de llegar a las personas que afrontan barreras a la participación o se encuentran infrarrepresentadas en los procesos democráticos. Aquellos que no lo logran no están hablando con las personas a las que representan, ni tampoco las están escuchando.

Tradicionalmente, los parlamentos han centrado su participación en un público general. Han mostrado una tendencia a seguir un enfoque único para todos, sobre todo al comunicarse con la comunidad. La información se ponía a disposición mediante publicaciones generales o plataformas digitales como sitios web.

En la encuesta realizada para este informe se observa que muchos parlamentos han reconocido la necesidad de enfoques más selectivos para ampliar su participación y llegar a las personas que no están vinculadas con el parlamento. Christoph Konrath, funcionario de categoría superior en el Consejo Nacional de Austria, afirmó exactamente esto:

Hay un mayor conocimiento sobre el modo en que nos ponemos en contacto con diversos grupos, y se han realizado muchos esfuerzos por que sea más accesible y por aprender de la experiencia obtenida tras muchos años de involucramiento. Estamos utilizando esta experiencia para llegar a más y más grupos.

Casi la mitad de los parlamentos encuestados cuentan con programas dirigidos a las mujeres. Un porcentaje considerable de ellos tiene iniciativas para personas con discapacidades. Y casi el 80% realiza actividades dirigidas a jóvenes o niños en edad escolar.

Aun así, menos de un tercio de los parlamentos encuestados se dirigen a las minorías étnicas, las comunidades rurales e indígenas, o las personas para las que el idioma oficial del parlamento no es su primer idioma, incluso aunque estos grupos conformen segmentos sustanciales de la población en muchos países. El grupo que cuenta con menos probabilidades de ser destinatario de estas iniciativas lo componen las personas analfabetas.

Figura 8. La participación selectiva que ejercen los parlamentos



En los países en los que el conflicto étnico propulsó la violencia en el pasado, las barreras a la participación parlamentaria pueden exacerbar o reanudar las tensiones existentes. Cuando el parlamento ejerce una participación pública selectiva destinada a diluir hostilidades anteriores, se puede aunar a las personas y las comunidades. Este punto fue resaltado por Jagdish Ayer, Presidente de la Asociación de Organización de Jóvenes en Nepal, quien señaló que una "participación equitativa y significativa de todos los grupos" puede evitar "errores pasados que desembocaron en conflictos violentos".

Lograr que la participación pública sea inclusiva es una tarea multifacética que incluye el uso de lenguaje accesible en las comunicaciones. Este punto fue resaltado por Alvaro Cabrera, Investigador Superior en la Oficina de la Asamblea Nacional de Hungría, quien afirmó: "Siempre es importante comunicar de forma que la ciudadanía te pueda entender".

La legislación y otros aspectos relacionados con los quehaceres parlamentarios a menudo implican conceptos complicados y lenguaje técnico. Los parlamentos pueden facilitar que la comunidad esté mejor informada traduciendo esta complejidad en comunicaciones que el público general pueda entender fácilmente. En un ejemplo mencionado en la parte 3 de este informe, el Senado de Canadá utiliza gráficos en los medios sociales para explicar los proyectos de ley de una forma fácil de entender. En última instancia, facilitar el acceso de la comunidad a información acerca de propuestas de ley contribuye a una mejor implicación en el proceso de elaboración de leyes.

Traducir la información parlamentaria a varios idiomas también ayuda a que el parlamento sea más accesible en países conformados por distintos grupos étnicos. Padiphat

Suntiphada, miembro del Parlamento de Tailandia, señaló que los grupos minoritarios que hablan idiomas diferentes pueden estar marginados y “sentirse alejados” si no tienen acceso a la información o no pueden establecer contacto en su propio idioma.

Esta también puede ser la experiencia de miembros de la comunidad con deficiencias auditivas o visuales, ya que quizá dependan de la comunicación no verbal. Al poner la información parlamentaria a disposición en lengua de signos o braille, los parlamentos pueden reducir la marginación de algunos miembros de la comunidad que, de lo contrario, podrían sentirse excluidos o sufrir desventajas considerables a la hora de participar en los procesos parlamentarios. Algunos parlamentos han ido más lejos en la adaptación de sus experiencias de participación con el fin de cubrir las necesidades de estos miembros de la comunidad. El Parlamento de Noruega, por ejemplo, organiza visitas guiadas para personas con deficiencia visual en las que pueden tocar objetos del edificio parlamentario. A su vez, el *Bundestag* alemán ha creado etiquetas en braille y modelos táctiles diseñados especialmente para adaptarse a los visitantes con deficiencia visual. Y en Australia, el Parlamento de Victoria produce periódicamente un boletín videográfico de noticias en lengua de signos acerca del parlamento.

Todas estas medidas son un paso en la dirección correcta y deberían servir de ejemplo a otros parlamentos. Pero las iniciativas individuales solo logran avanzar parte del camino. Disponer de planes de acción más exhaustivos que aborden las necesidades de las personas con discapacidades facilitaría su plena participación (según se examina más detalladamente en la parte 5 de este informe).

La participación dirigida no consiste en favorecer a un grupo por encima de otro. Al contrario, se trata más bien de igualar el campo de juego. Ofrece a aquellas personas que han sufrido desventajas, que están en minoría o que han sido dejadas de lado en el pasado la oportunidad de participar en igualdad de condiciones y con un conocimiento y una comprensión similares que las de aquellos que han estado en el centro del discurso político muchas décadas.

Para llegar a distintos grupos de una comunidad, los parlamentos deben usar los métodos de comunicación que estos grupos empleen. Los grupos minoritarios, por ejemplo, quizás no recurran a los medios de comunicación dominantes, sino que dependan más de servicios informativos comunitarios o en sus propios idiomas. El desafío que afrontan los parlamentos consiste en identificar los canales comunicativos adecuados que pueden utilizarse para llegar a públicos específicos.

El ejercicio de una participación inclusiva también puede requerir mecanismos de apoyo específicos para los grupos desfavorecidos. Al planificar iniciativas de participación, pueden abordarse los obstáculos al acceso que dificultan la participación de ciertos grupos. Por ejemplo, los elementos que facilitan el acceso físico a las personas con discapacidades puede ser un factor a tener en cuenta cuando se celebren eventos en el parlamento. En las comunicaciones parlamentarias pueden incorporarse medidas tales como el subtítulo o contar con intérpretes de lengua de signos para que las personas con deficiencias auditivas puedan participar.

En la combinación de medidas que los parlamentos utilizan para eliminar los obstáculos a la participación se puede incluir también el apoyo económico selectivo.

Al medir su capacidad de participación mediante el filtro de una [lista de verificación para la inclusión](#), los parlamentos pueden determinar si sus actividades y comunicaciones son accesibles para las personas con discapacidades, si incluyen a las personas que no hablan el idioma oficial con destreza suficiente, si las personas con grados inferiores de alfabetización pueden entenderlas, y si las personas con recursos económicos limitados pueden acceder a ellas. Aplicando esta lista de verificación en sus canales y actividades de participación, los parlamentos pueden identificar deficiencias y reflexionar sobre las medidas necesarias para abordar los obstáculos sistémicos continuos a la participación.

Más información en el anexo:

Guía práctica: Lista de verificación para la inclusión

3.3 Velar por que la participación incluya la perspectiva de género

Hombres y mujeres deben tener el mismo derecho a participar en las estructuras y los procesos parlamentarios sin sufrir discriminación. Esta es una condición previa para una democracia genuina y un derecho humano fundamental. A fin de abordar la desigualdad estructural que afrontan las mujeres y los niveles inferiores de participación resultantes, es importante que los parlamentos ejerzan una participación que incluya la perspectiva de género. *El Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género* de la UIP contiene la siguiente definición:

Un parlamento sensible al género no tiene barreras –sustantivas, estructurales o culturales– para la participación plena de la mujer y la igualdad entre hombres y mujeres, tanto parlamentarios como miembros del personal. No solo es un lugar donde las mujeres pueden trabajar, sino también un lugar donde las mujeres quieren trabajar y aportar su contribución. Un parlamento sensible al género constituye un ejemplo positivo al promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la sociedad, tanto a nivel nacional como internacional.⁶⁸

Para los parlamentos que quieren fortalecer su relación con las comunidades, es crucial dirigirse estratégicamente a las mujeres y asegurarse de que los puntos de vista de las mujeres quedan incluidos de forma significativa en los procesos parlamentarios.

Este informe presenta tres estrategias clave para que los parlamentos se involucren con las mujeres de forma más efectiva, fundamentada en entrevistas con parlamentarios, académicos y miembros de la comunidad. Al abordar cada una de estas prioridades, según se indica a continuación, en su propia estrategia de participación, los parlamentos pueden avanzar hacia una participación igualitaria.

⁶⁸ UIP, 2017: 5.

Institucionalizar la participación de las mujeres

El proceso de institucionalizar la participación de las mujeres implica no solo realizar programas y actividades que fomenten la participación de las mujeres, sino también integrar dicha participación en toda la labor del parlamento. La UIP comentó lo siguiente en relación con los parlamentos sensibles al género:

Durante muchos años, la responsabilidad de defender los derechos de la mujer y la igualdad de género en los parlamentos recayó principalmente sobre la espalda de las mujeres parlamentarias. Ahora, hemos cambiado el foco de dicha responsabilidad a los parlamentos, en calidad de instituciones que representan los intereses de toda la ciudadanía.⁶⁹

En la investigación realizada para el *Informe Parlamentario Mundial* se confirma que, en muchos parlamentos, la función principal en el fomento de la participación de las mujeres continúa recayendo en las mujeres parlamentarias o en órganos especiales, como las coaliciones o los comités que se dedican a cuestiones de género. Ayudan a las asambleas legislativas a garantizar que los procedimientos parlamentarios y sus resultados sean analizados desde una perspectiva de género.

En Sierra Leona, por ejemplo, una coalición femenina parlamentaria fue instrumental a la hora de incrementar el conocimiento y liderar la acción para abordar la violencia sexual y por razón de género. La legislación relativa a delitos sexuales promulgada por el parlamento reflejaba las inquietudes principales propuestas por miembros de la coalición de mujeres, quienes también implicaron a autoridades locales y miembros de la comunidad pertenecientes a seis distritos en una campaña “16 Días de Activismo”, dando a conocer la nueva legislación adoptada y debatiendo su implementación. A consecuencia, los miembros de los seis consejos de distrito participantes elaboraron planes de acción comunitarios para abordar dicha violencia.

Los ejemplos precedentes de distintos países muestran que la participación realizada por mujeres para mujeres propicia confianza, plantea cuestiones que afectan a las mujeres e incrementa su participación. Cuando las mujeres desempeñan una función de liderazgo, se facilita una mayor y mejor implicación.

Asimismo, no se puede alcanzar una igualdad de género genuina dependiendo únicamente de las mujeres parlamentarias o incrementando el número de mujeres en los parlamentos. También requiere “mirar a la propia institución con ojo crítico, detectando obstáculos no vistos hasta entonces que desalientan la presencia de las mujeres, limitan su participación o dificultan los avances hacia el logro de la igualdad de género y, posteriormente, actuando con fuerza para abordar estas cuestiones.”⁷⁰

Es importante que los parlamentos se comprometan con una participación pública que incluya la perspectiva de género, más allá de los comités especiales y las coaliciones, incorporando una participación sensible al género en toda la estructura parlamentaria, incluidos los comités.

Uno de los modos en que los parlamentos pueden institucionalizar la participación de las mujeres en su labor consiste en que los comités parlamentarios se aseguren de que hombres y mujeres estén representados por igual en los expertos y otros testigos que acuden a sus audiencias. Es necesario que estas contribuciones –ya sean femeninas o masculinas– ayuden al parlamento a evaluar los efectos que la legislación prevista produce en todos los sectores de la sociedad, a fin de garantizar la igualdad entre los géneros.⁷¹ Los parlamentos también pueden aspirar a la paridad de género en todos los niveles de la participación y ejercer un equilibrio de género que forme parte de los criterios al realizar visitas sobre el terreno y al llevar a cabo programas específicos, como los parlamentos de jóvenes o las visitas *in situ* de estudiantes.

Involucrar a las mujeres en todas las conversaciones

La segunda prioridad estratégica en los avances hacia una participación igualitaria consiste en que los parlamentos involucren a las mujeres en todas las conversaciones. Los parlamentos deben tener en mente el hecho de que las mujeres componen la mita de la población y, por lo tanto, se ven afectadas por todas las decisiones parlamentarias. Las mujeres no conforman un grupo uniforme en cuanto a intereses o experiencia. No tienen una única identidad ni tampoco son unidimensionales: no solo se preocupan por “asuntos de mujeres”. Harini Amarasuryia, miembro del Parlamento de Sri Lanka, resaltó este aspecto:

Se supone que yo, como mujer parlamentaria, voy a hablar únicamente de cuestiones apropiadas para nosotras, como asuntos de mujeres y niños. Mientras que, cuando se trata de cuestiones más amplias y complicadas, mi opinión no importa demasiado. Es cierto que apporto una perspectiva feminista a todo aquello de lo que hablo, pero no voy a hablar únicamente de las cuestiones que se perciben como apropiadas para mujeres. Así que creo que tuve que trabajar en esto, para asegurarme de que no quedo relegada únicamente a ciertas cuestiones.

Sus palabras describen un fenómeno mundial: la relegación de las mujeres a conversaciones sobre asuntos centrados en lo femenino. El ejercicio de una participación pública significativa requiere que los parlamentos involucren a las mujeres en todos los temas a debate, desde economía y seguridad, hasta salud, agricultura y cualquier otra cuestión que afecte a la comunidad.

El establecimiento de conexiones institucionales y sistemáticas con una amplia variedad de grupos –incluidos los mecanismos nacionales de mujeres, los defensores de los derechos de género y LGBTQ+, la sociedad civil, las organizaciones del sector privado y el mundo académico– aporta conocimientos especializados a los procesos parlamentarios y apoya a los parlamentarios en la incorporación de la perspectiva de género en todas sus funciones de supervisión, representación y elaboración de leyes.

69 UIP, 2021b.

70 UIP, 2021b.

71 UIP, 2016.

Lograr que la participación pública sea segura y accesible para las mujeres

La tercera prioridad estratégica relacionada con una participación igualitaria consiste en que los parlamentos logren que la participación pública sea segura y accesible para las mujeres. Esto incluye la seguridad desde una perspectiva emocional, psicológica y física.⁷²

Se puede animar a las mujeres a participar si se toman en cuenta su seguridad y responsabilidades (como el cuidado infantil) considerando la ubicación y el horario de las actividades. Es posible que las mujeres necesiten también apoyo económico, por ejemplo, si tienen recursos económicos limitados o deben utilizar servicios de guardería infantil o de otra índole para poder participar.

Otra consideración atañe a que el formato de la actividad de participación debe propiciar que las mujeres puedan hablar con franqueza y libertad, especialmente si existe una historia de discriminación debido a la cual las mujeres son reacias a compartir sus puntos de vista y opiniones públicamente. Los factores incluyen quién puede participar, quién dirige la actividad, cuáles son las reglas para el debate y la discusión, así como para la grabación y las fotografías de los procedimientos, qué servicios de apoyo pueden ser necesarios al hablar de temas sensibles, y cómo se utilizará la información recopilada. La investigación indica que, cuando una conferencia científica está presidida por una mujer, o cuando la primera pregunta es formulada por una mujer, es más probable que otras mujeres también participen en la discusión.⁷³ Los parlamentos pueden investigar si esto también resulta ser cierto en sus actividades.

4. Involucrar activamente a la comunidad

4.1 Participar en cuestiones que importan

Es una verdad sencilla, pero poderosa, que las personas se preocupan por las cuestiones que les afectan. Involucrarse con las personas en cuestiones que les interesan puede ayudar a los parlamentos a continuar siendo relevantes para las comunidades a las que representan.

Si las personas se desilusionan con los representantes que han elegido, están decepcionadas con las instituciones públicas y se sienten distanciadas de los procesos políticos, buscarán modos alternativos de provocar un cambio y expresar sus puntos de vista que ignoren por completo al parlamento.

En el activismo político sobre cuestiones tales como el cambio climático se ha observado la emergencia de movimientos a gran escala de base comunitaria. Al involucrarse con las inquietudes del público sobre estas cuestiones y responder a ellas, los parlamentos refuerzan la percepción de que son la ubicación adecuada para el debate público.

Una posible forma de lograr esto consiste en que los parlamentos modifiquen sus procesos y procedimientos

existentes de manera que puedan debatirse e investigarse las cuestiones propuestas por la comunidad. Al facilitar vías de participación, activadas por la comunidad, los parlamentos demuestran que se están interesando en los temas que son relevantes para el público, y que están preparados para escuchar a las personas sobre el modo de abordar dichas cuestiones.

El sistema de peticiones es una opción. Algunos parlamentos ya remiten las peticiones que logran reunir un número suficiente de firmas a los comités, para realizar audiencias públicas, o al pleno, para ser debatidas. Los parlamentos que no cuentan con este tipo de procesos podrán estudiar cómo han funcionado en otras jurisdicciones, concebir métodos similares activados por la comunidad para su debate y analizar si se ajustan a sus circunstancias.

Como se ha mencionado anteriormente, los comités son la vía principal de involucramiento entre el parlamento y la comunidad. Al establecer su agenda, los comités tienen la oportunidad de abrirse a nuevas formas de interactuar con el público sobre los temas que le interesan. Por ejemplo, los comités podrían albergar foros, mesas redondas y talleres sobre cuestiones que la comunidad propone.

Los comités también podrían aprovechar la información que recopilan de la comunidad para utilizar en modos más participativos. Tradicionalmente, los comités han utilizado la evidencia aportada por expertos y miembros de la comunidad únicamente en los informes que presentan ante el parlamento, evitando cualquier discusión más amplia sobre dicha evidencia hasta la publicación del informe. Se pueden hacer más cosas con esta información. Los comités podrían trabajar con el personal encargado de la participación parlamentaria de cara a producir noticias, artículos destacados o videos. Posteriormente, se podrían publicar en canales digitales tales como el sitio web del parlamento y las páginas de medios sociales. Los miembros de la comunidad cuya evidencia se utiliza para producir contenido de noticias comprobarán así que se les ha tomado en cuenta. Asimismo, usar la evidencia de este modo puede impulsar una mayor participación del público, presentándole información sobre las cuestiones que los comités están investigando de maneras que replican el contenido de otras noticias que reciben habitualmente.

Además, los comités pueden integrar en sus estructuras a los miembros de la comunidad y ofrecerles un sitio en la mesa de adopción de decisiones. Un ejemplo de este enfoque procedente de Serbia, según se describe en la parte 2 de este informe, es la iniciativa Cátedra Verde, que facilita la participación de las ONG en la labor del comité parlamentario encargado del medio ambiente.

Otro modo en que los parlamentos pueden conectarse con el público consiste en encargar investigaciones sobre temas que interesan a la comunidad. Los departamentos de investigación o las bibliotecas parlamentarias podrían realizar esta investigación de forma independiente o en asociación con otros órganos de investigación, incluidas instituciones de enseñanza superior. Tradicionalmente, los investigadores parlamentarios se han centrado en recopilar información y analizar temas para ayudar a los parlamentarios en su labor legislativa y de los comités. Las competencias de los departamentos de investigación y las bibliotecas parlamentarias podrían ampliarse para incluir la implicación

72 UIP, 2019.

73 Salem y otros, 2021.



Involucrarse con las personas en cuestiones que les interesan puede ayudar a los parlamentos a continuar siendo relevantes para las comunidades a las que representan.

Rwanda. Senadores visitan a ciudadanos mayores que se reinstalaron en casas modernas de asentamientos comunitarios con arreglo a la política del Gobierno de proporcionar una vivienda a las personas mayores y a los ciudadanos vulnerables que aún viven en asentamientos dispersos o en zonas de alto riesgo. © Senado de Rwanda

con la comunidad. En otras palabras, podrían preparar material de investigación que aborde temas de interés en la comunidad e informe a los parlamentarios sobre los mismos.

El parlamento también podría organizar foros y seminarios sobre temas propuestos por la comunidad. De esta forma, personas de toda la sociedad tendrían la oportunidad de influir en las cuestiones que el parlamento examina y debate. Los medios sociales podrían aprovecharse para lograr que la comunidad se involucre más activamente en dichas discusiones y debates. Los foros en línea retransmitidos en plataformas de medios sociales, como Facebook Live, pueden ofrecer oportunidades de interacción entre los parlamentarios y la comunidad. Esto podría incluir paneles mixtos compuestos tanto por parlamentarios como por miembros del público.

Adoptar un enfoque centrado en temas en el ámbito de la educación y los programas para jóvenes sobre el parlamento también posibilita que la experiencia sea más interactiva y alienta a los participantes a que exploren el tema en vez de limitarse simplemente a seguir un procedimiento. Un ejemplo de este tipo de práctica procede del Parlamento de Noruega, donde se utiliza el juego de simulación DEMO para que los estudiantes reflexionen sobre temas que les interesan y, después, simulen circunstancias de la vida real sobre las que pueden debatir y actuar. Igualmente, los parlamentos de jóvenes centrados en temas que tienen lugar en Trinidad y Tabago ofrecen a los participantes la oportunidad de debatir y aportar propuestas para abordar una cuestión concreta. El parlamento de jóvenes celebrado en 2020 se centró en remediar la brecha digital.

Las vías de participación activadas por la comunidad facilitan que los parlamentos amplíen y profundicen su interacción, ya que ofrecen un diálogo bidireccional genuino entre los electores y los representantes que han elegido sobre cuestiones que interesan a la comunidad. A partir de la discusión anterior, algunos ejemplos de tales vías son:

- un mecanismo para que los miembros de la comunidad propongan temas para su debate en el parlamento, ámbitos de investigación por parte de los comités y temas de investigación para los departamentos de investigación y las bibliotecas parlamentarias;
- contenido de noticias publicado en los canales digitales del parlamento elaborado a partir de evidencia presentada por la comunidad ante los comités o procedente de miembros de la comunidad con conocimientos especializados sobre las leyes o las políticas públicas que se están debatiendo en el parlamento;
- foros en los que tanto parlamentarios como miembros de la comunidad debaten temas que el público ha propuesto;
- audiencias interactivas de los comités y mesas redondas en las que los miembros de la comunidad pueden plantear preguntas;
- grupos consultivos comunitarios que abarcan distintos temas, como un panel de profesores y estudiantes que asesoran sobre la dirección de los recursos y los programas educativos del parlamento.

Estas son solo algunas de las maneras en las que los parlamentos pueden empoderar a personas de toda la sociedad para participar en la democracia. Propiciar que los

miembros de la comunidad influyan en los asuntos que se debaten, examinan e investigan en el parlamento otorga al público una voz directa en lo que hace el parlamento y demuestra la voluntad de este de involucrarse más participativamente con la comunidad.

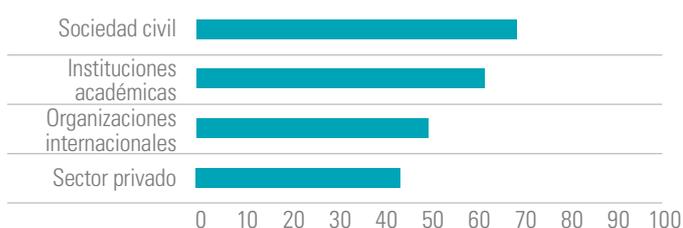
4.2 Colaborar con la comunidad

La participación pasa a un nuevo nivel cuando los parlamentos colaboran con la comunidad, trabajando conjuntamente para lograr resultados que reportan un beneficio mutuo. Esto puede dar lugar también a una cocreación que integre a la comunidad en los procesos de adopción de decisiones de manera que las soluciones se diseñen junto con las personas en vez de para ellas.

La colaboración puede facilitar el acceso de los parlamentos a expertos y miembros de la comunidad que interactúen con los encargados de adoptar decisiones. Los recursos limitados pueden aprovecharse con más eficiencia, mediante el establecimiento de iniciativas de participación conjuntas de parlamentos y asociados externos en lugar de hacerlo en solitario. El enfoque más localizado a la participación puede suponer otra ventaja, ya que propicia que el parlamento se beneficie de los conocimientos locales y que las comunidades locales se impliquen más activamente en los programas y procesos parlamentarios. Las organizaciones asociadas que ya disponen de una base de miembros pueden conectar al parlamento con nuevos públicos.

Aproximadamente el 80% de los parlamentos encuestados para este informe afirmaron que colaboraban con asociados externos de una u otra forma, incluidos la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y las organizaciones internacionales.

Figura 9. Colaborar con asociados externos



Los parlamentos han recibido con agrado la colaboración de distintas formas. El Parlamento de Irlanda, por ejemplo, celebra anualmente un parlamento de jóvenes junto con un grupo de la sociedad civil. En Trinidad y Tabago, se celebró una conferencia de liderazgo para jóvenes en asociación con un programa de liderazgo para mujeres y una red de asambleas legislativas. En Macedonia del Norte, las organizaciones internacionales y las OSC apoyaron conjuntamente un proyecto de creación de capacidades parlamentarias en torno a la planificación estratégica, la gestión de los recursos humanos y la contratación. Y en Letonia, una organización coordinadora de ONG trabajó junto con el parlamento para considerar formas de mejorar la implicación de dichas organizaciones en los procesos parlamentarios.

En la encuesta realizada para este informe se reveló que muchos parlamentos ya están asociados con universidades y otras instituciones académicas en el ámbito de los programas de pasantía, los foros y la investigación sobre

cuestiones clave. Una vez más, los beneficios de este enfoque son bidireccionales: los parlamentos ganan acceso a conocimientos especializados, mientras que los académicos ven que sus investigaciones han servido para formular políticas públicas, además de obtener exposición pública por su labor.

Algunos parlamentos están llevando este enfoque un paso más allá mediante la experimentación y la cocreación en sus procesos legislativos. [Un estudio monográfico preparado para este informe señala ejemplos procedentes de tres países.](#) En Argentina, la plataforma Leyes Abiertas, resultado del trabajo conjunto de la Cámara de Diputados y la sociedad civil, se utiliza para publicar propuestas legislativas, facilitando que los parlamentarios vean y respondan las inquietudes públicas y las incorporen en el proyecto de ley. En Indonesia, una herramienta en línea similar conocida como SIMAS permite que el público comente y formule recomendaciones sobre los proyectos de ley. Y en los Estados Unidos, el Comité de Recursos Naturales de la Cámara adquirió POPVOX, una plataforma en línea, con el fin de que los miembros del público pudieran aportar sugerencias y proponer correcciones a un proyecto de ley relativo a la justicia medioambiental.

Más información en el anexo:

Estudio monográfico temático. La colaboración en el proceso legislativo

Un ejemplo ligeramente diferente es el procedente de Francia, el cual muestra el modo en el que la comunidad puede avanzar hacia el futuro reflexionando sobre distintas cuestiones. Durante los primeros días de la pandemia de COVID-19, un grupo de parlamentarios franceses inició un proceso de consulta llamado *Le Jour d'Après* (El Día Después). A través de una plataforma en línea de código abierto, la ciudadanía puede proponer, deliberar y votar ideas sobre lo que debería ocurrir una vez terminada la crisis. En el marco de esta campaña se han celebrado una serie de talleres temáticos en línea.

Cada uno de estos ejemplos muestra parlamentos que están dispuestos a intentar nuevos métodos de participación, trabajando con sus asociados de cara a desarrollar nuevos sistemas o aprovechando plataformas ya existentes. Esta apertura a la experimentación fija un ejemplo que otros parlamentos pueden seguir en su empeño por ser más accesibles a la comunidad.

Aunque la colaboración supone un paso más hacia los procesos parlamentarios participativos, se puede decir que los parlamentos apenas han metido un dedo del pie en esas aguas y podrían bucear mucho más lejos. Solo mediante más experimentación pueden los parlamentos obtener evidencia suficiente para determinar si la colaboración y el codiseño con la comunidad contribuyen a mejorar el proceso de adopción de decisiones y los resultados legislativos, y cómo lograrlo.

Los parlamentos que quieran adoptar un enfoque más estratégico podrían elaborar un marco de colaboración en el que queden establecidos los objetivos que pretenden alcanzar cuando entablan alianzas, los criterios que utilizarán para determinar qué alianzas son las adecuadas, y el modo en que el proceso de colaboración se puede gestionar mejor de cara a obtener un beneficio mutuo.

5. Adoptar medidas para lograr resultados

5.1 Delinear un plan de acción

Hay muchos pasos que los parlamentos pueden dar para impulsar y avivar su participación con la comunidad. Definir una estrategia permite fijar los objetivos de la participación. No obstante, el éxito dependerá de las medidas que el parlamento adopte de cara a lograr dichos objetivos.

La elaboración de un plan de acción o implementación para la participación pública permite delinear los elementos específicos que deben alcanzarse con el fin de cumplir los objetivos que se han identificado y acordado. Como tal, es una parte importante del camino hacia un pensamiento más estratégico. Dicho plan permite delinear las tareas que deben realizarse, quién es responsable de dichas tareas, quiénes son los destinatarios previstos, cuándo deben completarse las tareas (los plazos) y qué resultados específicos se prevén.

La responsabilidad de producir un plan de acción para la participación recae en la administración parlamentaria. Constituye una herramienta administrativa importante que favorece un enfoque sistemático para desarrollar un programa efectivo de participación comunitaria.

La elaboración del plan permite establecer metas. Las metas tienen mejor resultado si son medibles, alcanzables, relevantes para el resultado que se espera y con un plazo específico. De esta forma, se podrá garantizar la evaluación de las acciones (según se describe más adelante).

Otro aspecto importante del proceso de planificación para la participación pública consiste en la asignación de un presupuesto que permita realizar las acciones propuestas. Al presupuestar las distintas actividades participativas de un periodo específico, en el contexto del ciclo presupuestario anual, las administraciones parlamentarias pueden fijar las prioridades de la participación.

Los parlamentos también pueden aprovechar el proceso de asignación presupuestaria con el fin de fijar el compromiso de ser inclusivos. Al asignar fondos a actividades y programas para personas desfavorecidas o infrarrepresentadas, así como para personas que viven fuera de la capital y en zonas remotas, los parlamentos pueden velar por que se otorgue prioridad a dichos grupos en las actividades de divulgación.

5.2 Evaluar para obtener resultados mejores

Es importante realizar una evaluación sólida y periódica para que la participación sea efectiva, de manera que el alcance y la repercusión de las actividades y los programas del parlamento puedan valorarse de forma rigurosa. Por lo general, los criterios de evaluación incluyen la relevancia, la efectividad, la eficiencia, el impacto y la sostenibilidad. Josephine Watera, miembro del Departamento de Supervisión y Evaluación en el Parlamento de Uganda, enfatiza que la evaluación hace que el parlamento “rinda cuentas por los resultados que vemos” y le permite “aprender de la implementación de las actividades que ya se han completado”.

Como se ha indicado anteriormente, el 34% de los parlamentos que respondieron a la encuesta para este informe afirmaron que contaban con indicadores para supervisar y evaluar la participación pública: esto indica que la evaluación debe ser una prioridad estratégica importante para los parlamentos, con el fin de asegurar que su participación se desempeña de forma adecuada y mejora continuamente.

Es importante tener en cuenta qué se evaluará, cómo y quién lo hará. Se deben establecer líneas claras de responsabilidad entre los parlamentarios y el personal parlamentario. A menudo, la evaluación se centrará en el proceso en vez de en los resultados, en cuyo caso puede estar a cargo de la administración.

Los parámetros de medición deben ser específicos del proyecto. Este punto fue formulado por Thomas Larue, Jefe de la Secretaría de Evaluación e Investigación en el Parlamento de Suecia, quien explicó que, en vez de usar un manual de evaluación genérico, el parlamento dispone de principios de evaluación que se adaptan a cada proyecto.

Los parámetros cuantitativos pueden ser, entre otros, el número de personas que intervinieron en la participación, los datos demográficos que muestran la diversidad del público por sexo, edad, ubicación y procedencia, y los datos de los resultados financieros. De esta forma, se crea una imagen de a quién se logró llegar y cuánto costó lograrlo.

Los datos cualitativos hacen referencia a la experiencia de las personas con la participación. Se puede incluir aquí las tasas de satisfacción, así como la información sobre el efecto que la participación ha tenido en las personas, qué han obtenido y cómo pretenden utilizar dicha experiencia en el futuro. Los parámetros cualitativos también deberían centrarse en lo que los parlamentos obtienen de la experiencia de participación y, en concreto, de cualquier cambio que hubiera resultado de la actividad. Los comentarios aportados por los miembros de la comunidad forman parte importante del ejercicio de evaluación.

Un proceso de evaluación sólido requiere sistemas adecuados para recopilar datos consistentes de forma periódica, posibilitando así el análisis de las tendencias a lo largo del tiempo de manera que se pueda evaluar la repercusión a largo plazo de los enfoques y las actividades de participación.

Al igual que una estrategia de participación debe ser exhaustiva, también debe serlo el marco de evaluación que se aplique para valorar las actividades y los proyectos realizados en el contexto de la estrategia. En un marco de evaluación exhaustivo se delinea:

- qué indicadores se utilizarán para medir los resultados;
- qué estadísticos se recopilarán;
- cómo se recopilarán los comentarios aportados por los participantes;
- cuándo se llevarán a cabo las evaluaciones (con qué plazos);
- quién tiene la responsabilidad de llevar a cabo la evaluación;
- cómo se informará de los resultados de la evaluación y a quién.

Puesto que los parlamentos están dedicando más recursos a actividades y proyectos de participación, la evaluación ha cobrado una relevancia mayor. Por medio de procesos sólidos de evaluación, los parlamentos pueden asegurarse de que sus inversiones se encuentran bien posicionadas y contribuyen a lograr los resultados deseados.

Parte 5: El foco futuro de la participación

En un mundo imbuido en una rápida transformación, es necesario que los parlamentos sean receptivos, adaptando y revitalizando sus procesos y prácticas para superar los desafíos tanto actuales como futuros. Acomodarse a los tiempos es la única manera en que los parlamentos pueden continuar siendo relevantes para las comunidades a las que representan.

Los parlamentos tienen la autoridad y la oportunidad de dar un paso adelante y convertirse en líderes en la práctica democrática. En muchos casos, la tradición le ha sido de gran utilidad a los parlamentos proporcionándoles fundamentos para una estabilidad y certeza. Desde esta posición de fortaleza, los parlamentos pueden buscar oportunidades de renovarse e innovar, sobre todo en el ámbito de la participación pública, de manera que estén suficientemente preparados para el futuro.

Tal como se pone de relieve en el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*⁷⁴, el impacto de la pandemia de COVID-19 sobre la modernización de los parlamentos ha sido rápida y drástica. Esta situación ofrece una oportunidad única de acelerar e integrar un enfoque más abierto y participativo.

Este informe es un claro llamamiento a los parlamentos para que se enfoquen en el futuro al ejercer la participación. En él se reafirma que se trata de una responsabilidad compartida. Los representantes elegidos fijarán el ejemplo y liderarán el camino hacia el compromiso y la acción, tanto de forma individual como colectiva a través de los grupos partidistas parlamentarios. Pero la responsabilidad también recae en las administraciones parlamentarias, las cuales cuentan con el conocimiento institucional y las habilidades para trabajar con los parlamentarios de cara a provocar el cambio.

En la parte 4 de este informe se examinaron las distintas prioridades que deben abordar los parlamentos que deseen ampliar y profundizar en su participación. En este apartado se delinean algunas iniciativas clave sobre las que los parlamentos pueden reflexionar y actuar. Estas, casi con toda certeza, darán lugar a una serie de preguntas y a un debate animado sobre el camino a seguir. La esperanza es que los parlamentos comenzarán a prepararse a sí mismos para concebir enfoques mejores a la participación pública y continuar siendo relevantes en el futuro.

1. Tomar en serio a los jóvenes

Objetivo clave:

Incrementar la participación de los jóvenes mediante enfoques más audaces que los involucren

Los jóvenes son una proporción en aumento de la población mundial. Si los parlamentos quieren continuar siendo relevantes para este grupo en expansión, es necesario que conecten e interactúen con ellos de forma significativa. De lo contrario, un grupo que es vital para el futuro de nuestra

sociedad podría pasar a la vida adulta sin un conocimiento detallado del parlamento, ni interés ni compromiso con el mismo. Esto tendría implicaciones a largo plazo en materia de participación pública con el parlamento y del respeto hacia él.

Según las cifras de 2016 recopiladas por las Naciones Unidas, hay en todo el mundo aproximadamente 1.200 millones de jóvenes con edades comprendidas entre los 15 y los 24 años, lo que representa el 16% de la población mundial. En 2065, se prevé que la población de jóvenes en el mundo alcance su máximo, justo por debajo de 1.400 millones de personas.⁷⁵

Comprender a los jóvenes de hoy en día

Los jóvenes de hoy en día son una generación digital, incluso con el efecto de la brecha digital. Son expertos en tecnología y se conectan a través de los medios sociales. Los jóvenes son más móviles que las generaciones de edad más avanzada en su vida social, así como en los trabajos y los lugares de residencia, y están dispuestos a viajar y tener nuevas experiencias. Tienden a conectarse con asuntos de alcance mundial, como el cambio climático, la igualdad entre los géneros y el racismo, y se movilizan para exigir medidas que los aborden. Su activismo político suele estar centrado en el ámbito comunitario en vez de en canales establecidos formales.

La falta de interés de los jóvenes en la forma en que las generaciones de edad más avanzada practican la política puede atribuirse a diversos factores. Sienten que no se les está escuchando ni tomando en serio, que se infravaloran sus contribuciones y que se dirigen a ellos de forma deshonestamente.

Los jóvenes, impacientes con los procesos políticos existentes y carentes de motivación por los mismos, han demostrado que están dispuestos a hacer las cosas a su propio modo. Los ejemplos mencionados anteriormente en este informe, como la campaña No Demasiado Joven para Presentarse Candidato, en Nigeria, y la UKYCC, en el Reino Unido, demuestran que los jóvenes quieren adoptar una causa y desafiar a los parlamentarios para que traigan el cambio.

Cabe destacar que no se puede pensar en los jóvenes como un grupo único y homogéneo. Son variados y tienen opiniones y experiencias diferentes que justifican los asuntos que les interesan y los modos en los que interactúan. Sería un error pensar que los jóvenes únicamente se involucran en asuntos de "jóvenes". Los jóvenes han demostrado que se pueden interesar en una diversidad de temas que les afectan ahora y les afectarán en el futuro.

Reimaginar la participación de los jóvenes

En el pasado, los parlamentos han mostrado una tendencia a centrarse en educar a los jóvenes sobre la democracia y los procesos parlamentarios. Existe una larga tradición consistente en utilizar visitas escolares, juegos de rol, programas estudiantiles, parlamentos de jóvenes y concursos con el fin de educar a los jóvenes sobre el parlamento y hacerles experimentar algunos aspectos de sus procedimientos. Cada

74 UIP, 2020.

75 Naciones Unidas, 2019a: 1.



Incrementar la participación de los jóvenes mediante enfoques más audaces que los involucren.



Austria. Unos estudiantes participan en un taller sobre democracia celebrado con motivo de la Quinta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento de 2021 en Viena. © Parlamentsdirektion/Michael Buchner



Chile. Taller organizado con la sociedad civil por la Comisión Bicameral Pro Transparencia para crear las nuevas normas en materia de participación ciudadana en el Congreso Nacional. © Parlamento de Chile



Andorra. Sesión del pleno del parlamento de la juventud con la presencia del Primer Ministro, la Ministra de Educación y los miembros de la Comisión Legislativa de Educación. © Parlamento de Andorra

cierto tiempo, los parlamentos se acercan también a los jóvenes a través de talleres, foros y mesas redondas, como forma de escuchar sus opiniones sobre cuestiones que se están examinando en los comités parlamentarios.

Algunos parlamentos han dado un paso más mediante el establecimiento de programas detallados para los jóvenes. Algunos ejemplos son el programa de pasantías en el Parlamento de Ucrania, los consejos de jóvenes por circunscripción en Canadá y el Comité Especial de Jóvenes en el Reino Unido. Todas estas son iniciativas que generan en los jóvenes una experiencia más atrayente del parlamento mediante la participación. Pero los programas de este tipo no están muy extendidos entre los parlamentos de todo el mundo.

Ha llegado el momento de aplicar enfoques más audaces que conecten con el entusiasmo, la energía y las ideas de los jóvenes, además de impulsar el interés en el parlamento y la interacción con él. A fin de conectarse de forma significativa con los jóvenes, es necesario que los parlamentos reimaginen sus enfoques a la implicación de los jóvenes y codiseñen nuevas iniciativas para ellos. A continuación, se delinean algunas propuestas.

Iniciativa para los jóvenes: Colaborar con los jóvenes de cara a codiseñar unos estatutos que rijan su participación

Los parlamentos pueden avivar su interacción con los jóvenes trabajando con ellos en el diseño conjunto de unos estatutos que rijan su participación. El codiseño es un proceso colaborativo en el que cada grupo aporta sus perspectivas y experiencia, con el fin de ayudar a identificar y comprender lo que debe hacerse de cara a obtener un resultado que satisfaga las aspiraciones de todos los implicados.

Este tipo de proceso es especialmente importante en situaciones en las que no existe un equilibrio de poderes entre las distintas partes. El codiseño propicia que los jóvenes se conviertan en asociados en igualdad de condiciones a la hora de planificar las interacciones futuras entre el parlamento y los jóvenes. Es un enfoque totalmente distinto porque sitúa a las personas que son el foco de la idea, solución, actividad o proyecto en el centro del proceso de adopción de decisiones. En él se reconoce que las experiencias vividas son tan importantes como las de los encargados de adoptar decisiones o las personas de autoridad.

Los procesos de codiseño pueden ayudar a asegurar que todas las partes adopten como propias las iniciativas propuestas. Este tipo de compromiso es una condición previa para realizar un cambio y una mejora genuinos.

En unos estatutos parlamentarios de jóvenes, elaborados mediante el codiseño con ellos, se puede definir:

- qué principios debe seguir el parlamento para involucrarse con los jóvenes, con el fin de asegurar que se les solicitan puntos de vista y opiniones, se les toma seriamente y se les tiene en cuenta al adoptar las decisiones;
- el modo en que pueden refrescarse las actividades y los programas educativos parlamentarios de cara a que se encuentren en consonancia con la filosofía educativa contemporánea en torno a la voz y la defensa de los estudiantes;
- qué métodos, enfoques y canales debe utilizar el parlamento para comunicarse con los jóvenes, y cómo pueden estos asumir una función de liderazgo en dicha comunicación;
- qué pasos deben darse para integrar la participación de los jóvenes en los procesos parlamentarios;
- qué oportunidades hay a disposición de los jóvenes para obtener experiencias reales de trabajo con los parlamentarios y las administraciones parlamentarias sobre proyectos inspiradores y vanguardistas que conduzcan a resultados tangibles.

Empoderar a los jóvenes

Existen varios ejemplos de estatutos de jóvenes adoptados con la finalidad de mejorar la participación con ellos y empoderarlos para que participen en los procesos de adopción de decisiones. Un ejemplo de esto es *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life (Estatutos europeos revisados sobre la participación de los jóvenes en la vida local y regional)*, del Consejo de Europa, en cuyo preámbulo se incluyen las siguientes afirmaciones:

La participación activa de los jóvenes en las decisiones y las acciones... es esencial si queremos crear sociedades más democráticas, inclusivas y prósperas. La participación en la vida democrática de cualquier comunidad es algo más que simplemente votar o presentarse a las elecciones, aunque estos elementos son importantes. La participación y la ciudadanía activa hacen referencia al derecho, los medios, el espacio, la oportunidad y, cuando sea necesario, el apoyo para participar en los debates e influir en ellos, además de involucrarse en acciones y actividades a fin de contribuir a crear una sociedad mejor.

...

Cualquier política o acción diseñada con el fin de promover la participación de los jóvenes debe asegurar que el entorno cultural sea de respeto por los jóvenes, además de tener en cuenta las distintas necesidades, circunstancias y aspiraciones de los jóvenes. Y debe contener algunos elementos de disfrute y diversión.⁷⁶

76 Consejo de Europa, 2003.

Aliarse con los jóvenes

Existen muchas formas en que los parlamentos pueden trabajar con los jóvenes en el codiseño de unos estatutos parlamentarios para jóvenes. Como, por ejemplo:

- aliarse con OSC que se dediquen a los jóvenes;
- escoger delegados jóvenes de entre la población general (p. ej., mediante canales como los medios sociales);
- invitar a los parlamentarios a que propongan candidatos a delegados de jóvenes procedentes de sus circunscripciones o regiones.

Puesto que los jóvenes conforman un grupo diverso, el proceso de codiseño debe ser inclusivo. Deben considerarse factores tales como la edad, el sexo, el nivel educativo, la condición socioeconómica, posibles discapacidades y el lugar de residencia.

Dirigirse a los parlamentarios

Es fundamental que haya parlamentarios involucrados en el proceso, ya que así se mostrará a los jóvenes que los representantes elegidos los toman en serio. Los estatutos de jóvenes permiten que los parlamentos puedan demostrar su compromiso con un diálogo bidireccional con ellos. Se puede abordar a los parlamentarios que tienen grandes circunscripciones de jóvenes, que poseen experiencia trabajando con ellos o que forman parte de una coalición de jóvenes para que asuman una función de liderazgo en esta participación.

Reevaluar los programas educativos

A menudo, la interacción con los jóvenes comienza con programas educativos parlamentarios. Para implementar un enfoque más audaz a la participación de los jóvenes, es necesario que los parlamentos reevalúen las actividades y los recursos que ofrecen. Como se ha mencionado anteriormente, la filosofía educativa contemporánea hace hincapié en la voz y la promoción del estudiante. Esta noción reconoce que los jóvenes tienen perspectivas únicas y deben contar con la oportunidad de moldear activamente el modo en que aprenden y se involucran.

Los parlamentos que quieren recorrer este camino pueden encontrar estos conocimientos educativos en la sociedad civil acercándose a los profesores y académicos que trabajan periódicamente con los estudiantes y, por lo tanto, están familiarizados con el plan de estudios. Una opción consiste en establecer un grupo asesor de educación que actúe como grupo de referencia continua para el parlamento a la hora de desarrollar programas educativos. Implicar a un número escogido de jóvenes en este grupo reforzaría el compromiso del parlamento con el acercamiento a las perspectivas de los jóvenes sobre cuestiones y procesos que les afectan.

Promover el enfoque “por los jóvenes, para los jóvenes”

Otra área de pensamiento audaz consiste en reflexionar sobre el modo en que la información sobre el parlamento se comunica a los jóvenes. Lo ideal sería una comunicación dirigida por los jóvenes, en la que estos reciben oportunidades

de trabajar en actividades y proyectos de comunicación concretos, como acerca de los estatutos de jóvenes y cualquier actividad que surja de ahí.

Se podría ofrecer a los jóvenes pasantías de medios y comunicación en el parlamento o, si lo permiten los recursos, colocaciones pagadas en proyectos de jóvenes con participación parlamentaria o en grupos de educación. Esto les proporcionaría experiencia laboral, a la vez que se les ofrece la oportunidad de configurar el modo en que las actividades y la información centradas en los jóvenes se comunica a otros jóvenes.

Crear un centro digital para los jóvenes

Los parlamentos también podrían trabajar con los jóvenes para explorar nuevos centros o plataformas digitales que permitirían una interacción mayor entre el parlamento y los jóvenes acerca de cuestiones que les interesan. Por ejemplo, el Centro Regional en Bangkok del PNUD está probando una plataforma digital destinada a conversaciones de los jóvenes con oficinas en el país de Bhután, Pakistán y Timor-Leste. La plataforma, que se encuentra en desarrollo en la actualidad, posibilitará la concepción colectiva de ideas normativas, apoyará la creación de consenso acerca de prioridades gubernamentales e impulsará nuevos modos de trabajo. Las respuestas presentadas en línea se agruparán y analizarán mediante aprendizaje automático. La plataforma funcionará con Polis, la tecnología de código abierto de Engage Britain.

Un centro de participación digital para los jóvenes, coordinado por el parlamento en colaboración con ellos, mostraría un compromiso genuino con su participación. El desarrollo de la plataforma sería una experiencia valiosa para los jóvenes implicados. Esto, en sí mismo, impulsa la activación de los jóvenes, ya que permite crear habilidades y tener oportunidades apasionantes en las que involucrarse.

Llegar a los grupos de jóvenes

Por motivos de capacidad, algunos parlamentos más pequeños quizás no puedan elaborar unos estatutos exhaustivos para la participación de los jóvenes. Aun así, todavía existen oportunidades para que estos parlamentos adopten un enfoque más audaz a su interacción con los jóvenes: pueden colaborar con los grupos locales de jóvenes de cara a establecer iniciativas relevantes y razonables, como pasantías, colocaciones laborales y diálogos con jóvenes, que les ofrezcan oportunidades atrayentes y genuinas de participar en el parlamento.

Aprovechar una oportunidad única

En resumen, la elaboración de unos estatutos parlamentarios para la participación de los jóvenes ofrecería una oportunidad única de interacción centrada en el futuro entre el parlamento y los jóvenes. Demostraría el compromiso de escuchar, trabajar colaborativamente, considerar seriamente los puntos de vista y aplicar los cambios necesarios para facilitar que los jóvenes participen de forma más significativa en la democracia parlamentaria.

Un plan de acción derivado de los estatutos transformaría buenas palabras en hechos reales. Sería necesario reevaluar

los avances periódicamente, con el fin de valorar lo que funciona y ajustar los enfoques a partir de la experiencia y los comentarios recibidos.

Ante el crecimiento previsto de la población de jóvenes en todo el mundo, los parlamentos tienen buenos motivos para dar un paso adelante y suministrar enfoques más audaces y efectivos a la participación de los jóvenes en el futuro. A todos les interesa que sea así... porque los parlamentos deben continuar siendo relevantes para la próxima generación de encargados de adoptar decisiones e interactuar significativamente con ellos.

2. No dejar atrás a nadie

Objetivo clave:

Lograr que los parlamentos sean más inclusivos y accesibles a toda la comunidad

La inclusión y la igualdad son los pilares de la democracia. Como se ha mencionado anteriormente en este informe, existen principios fundamentales que apuntalan el ODS 16, el cual promueve la creación de instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Convertir la inclusión en una prioridad principal

Puesto que los parlamentos tienen públicos diferentes y recursos limitados, garantizar que todo el mundo tenga la oportunidad de participar y no dejar atrás a nadie continúa siendo un desafío constante. Para abordar este desafío es necesario situar la inclusión al principio de la agenda para la participación en el futuro.

En capítulos anteriores de este informe se han delineado algunas de las formas en las que parlamentos de todo el mundo se han esforzado por involucrar a personas que afrontan obstáculos a la participación, como el idioma, las discapacidades, la lejanía o el analfabetismo. Aunque estos esfuerzos han logrado avanzar un trecho hacia el abordaje de la accesibilidad, aún debe hacerse mucho más si se quiere que los parlamentos sean verdaderamente inclusivos.

Los parlamentos tienen la responsabilidad específica de asegurar que los grupos infrarrepresentados, desfavorecidos o recién llegados a un país puedan recibir información de los procesos democráticos y participar en ellos. La inclusión no es altruista. Es una premisa fundamental sobre la que se crean las sociedades.

En la parte 4 de este informe, se sugirió que los enfoques a la participación pública pueden medirse en función de una lista de verificación de la inclusión. Esto ayudará a los parlamentos a identificar los déficits y los obstáculos tal como existen hoy en día. Pero, para abordar cualquier impedimento al avanzar, deberán elaborar un plan de acción claro para la inclusión.

Liderar con el ejemplo

Los representantes elegidos pueden contribuir de forma significativa liderando con el ejemplo. Al abrirse a una diversidad de puntos de vista –incluso aquellos que no concuerdan con su propia posición política– e involucrarse

con personas con las que normalmente no interactuarían, los parlamentarios pueden pronunciarse poderosamente sobre la inclusión dentro de la democracia representativa. Esto es especialmente importante para los parlamentarios pertenecientes a partidos gobernantes. Aun cuando la mayoría pueda salirse con la suya, la minoría se merece que la escuchen. Además, los parlamentarios pueden velar por que todos los procesos parlamentarios que lideren, como las consultas de los comités, sean inclusivos.

Las administraciones parlamentarias también desempeñan una función crucial. Pueden evaluar todas sus actividades y actuar con el fin de abordar los obstáculos y la inaccesibilidad. A continuación, se delinean algunas propuestas.

Iniciativa de inclusión:

Crear un plan de acción para la inclusión

Para elevar la inclusión a prioridad principal, los parlamentos pueden elaborar un plan de acción para la inclusión, trabajando en colaboración con los grupos que afrontan en la actualidad obstáculos a la participación. En un plan exhaustivo se deben identificar los obstáculos existentes a la participación, delinear las acciones destinadas a abordar dichos obstáculos, fijar metas de inclusión concretas, incluir indicadores cuantitativos y cualitativos en función de los cuales medir los resultados, y asignar responsabilidades por la finalización del plan.

Instalar un compromiso compartido de acción

La elaboración e implementación del plan de acción debe ser una responsabilidad compartida. Una opción consiste en contar con un grupo de trabajo compuesto por personal parlamentario superior, un grupo representativo de parlamentarios y representantes relevantes de la comunidad. Los parlamentos también podrían designar a un grupo consultor o a un asesor en discapacidades o inclusión que pudiera guiar este trabajo de cara al futuro.

Los ámbitos prioritarios que deben abordarse en el plan de acción son:

- asegurarse de que la información y las comunicaciones procedentes del parlamento sean accesibles para todos;
- lograr que el edificio del parlamento sea más accesible;
- ofrecer oportunidades para que todas las personas puedan acceder e involucrarse en las consultas, programas o eventos parlamentarios;
- adaptar programas y servicios a fin de satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidades o que sufren desventajas;
- difundir conocimientos sobre la discapacidad y generar confianza entre los parlamentarios y el personal parlamentario.

Otro paso importante consiste en ofrecer a las personas con discapacidades o que sufren una desventaja un modo de situar en la agenda parlamentaria los asuntos que les interesan e inquietan. Se podrían estudiar nuevos mecanismos para recoger ideas de producción colectiva y propuestas normativas.

Explorar medidas de inclusión

Los comités parlamentarios son una vía importante de conexión entre los parlamentos y el público sobre asuntos que interesan a la comunidad. Como tal, podrían ser el lugar en el que se realiza el trabajo más detallado en materia de inclusión. Los comités podrían llevar a cabo una evaluación de inclusión en sus procesos ya existentes de consulta e investigación públicas, **utilizando como punto de partida la lista de verificación de la inclusión suministrada en el anexo a este informe.**

Más información en el anexo:

Guía práctica: Lista de verificación para la inclusión

En función de los resultados de esta evaluación, los comités podrían desarrollar un conjunto de medidas que podrían, posteriormente, incorporarse en el plan de acción general para la inclusión en el parlamento. En concreto, estas medidas podrían centrarse en:

- producir información acerca del trabajo y las consultas en los idiomas principales que hable la comunidad (más allá del idioma principal del país), incluida la lengua de signos;
- contar con un asesor experto en maneras accesibles de realizar las consultas públicas;
- propiciar que los miembros de la comunidad presenten sus respuestas a las consultas públicas de forma accesible, como, por ejemplo, grabando un video en su idioma principal (incluida la lengua de signos);
- velar por que haya instalaciones y servicios vigentes para lograr que las consultas públicas sean accesibles para muestras más amplias de la comunidad, también mediante el subtítulo en vivo de las retransmisiones parlamentarias y el uso de intérpretes de lengua de signos;
- establecer un mecanismo que permita a los miembros de la comunidad proponer temas relacionados con la inclusión para que los comités los estudien;
- incluir una declaración de inclusión en los informes de los comités, identificando el modo en que se hicieron accesibles los procesos de una consulta dada o una investigación pública.

Abordar la brecha de género

Para que los parlamentos sean más inclusivos en el futuro, estos deben otorgar prioridad también a la participación igualitaria de mujeres y hombres. Es necesario que los parlamentos den un paso adelante en el abordaje de la brecha de género que aún perdura.

El *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género* de la UIP está diseñado con el fin de apoyar los esfuerzos que realizan los parlamentos para transformarse en instituciones que toman en cuenta la perspectiva de género. Ofrece distintas estrategias en siete ámbitos de acción que pueden y deben implementar todos los parlamentos. Incluye también una herramienta de autoevaluación que el personal parlamentario encargado de la participación puede aprovechar para revisar el grado en el que los enfoques existentes a la

participación cumplen los criterios de sensibilidad al género. A partir de la autoevaluación, se puede delinear un plan de acción que aborde las brechas de género.

Rendir cuentas de las acciones

Para asegurar que el plan de acción conduce a un parlamento a ser más accesible e inclusivo, las administraciones parlamentarias podrían considerar la redacción de una declaración anual de inclusión acerca de las medidas que han adoptado y los resultados logrados. Esto podría incorporarse en los informes anuales existentes de las administraciones parlamentarias, o tomar la forma de una declaración independiente que se presenta ante el parlamento o se divulga públicamente en el sitio web del parlamento.

Prepararse para las transformaciones en la comunidad

Comprender la composición de la comunidad tanto ahora como en el futuro es una parte importante de ser accesible e inclusivo. Cuando las características demográficas de un país cambian, los parlamentos deben mantenerse al día del perfil cambiante de la comunidad para asegurarse de que están informando, educando, comunicando, consultando e involucrando de maneras que satisfacen las necesidades de los distintos grupos sociales.

Las transformaciones mundiales radicales que se producen en la actualidad repercutirán en muchos países en los años venideros. Los parlamentos que quieren ser más inclusivos deben pensar cuidadosamente sobre el modo en que estos cambios les afectarán a ellos y a su interacción con las personas a las que representan.

Adaptarse al cambio poblacional

Aunque los jóvenes son una proporción en aumento de la población mundial, especialmente en el Sur global, las personas de más de 65 años de edad son el grupo etario que crece más rápido en el Norte. Cada uno de estos grupos tendrá distintas expectativas y requisitos en cuanto a la participación que los parlamentos deberán planificar con antelación si quieren mantenerse conectados efectivamente con ellos tanto ahora como en el futuro.

Más del 3% de la población mundial, unos 272 millones de personas, viven fuera de su país de origen, lo que supone un aumento significativo a lo largo del último decenio. Esto incluye una proporción mayor de personas desplazadas forzosamente, que puede incrementar aún más debido a las perturbaciones causadas por el cambio climático.⁷⁷ Como consecuencia, en muchos países, existen grandes grupos de personas que no nacieron ni se educaron allí, personas que quizás no estén familiarizadas con el sistema parlamentario o que hayan huido de un conflicto y, por consiguiente, recelen de las autoridades y los funcionarios públicos. Los parlamentos de países con poblaciones en ascenso de refugiados y migrantes deberán estudiar el mejor modo de interactuar con estos grupos a fin de garantizar que pueden participar efectivamente en los procesos democráticos nacionales.

77 Naciones Unidas, 2019b.

Otra tendencia significativa hace referencia a que más de la mitad de la población mundial vive en zonas urbanas: una cifra que, según se prevé, ascenderá al 70% en 2050.⁷⁸ Esto también tendrá implicaciones para los parlamentos en su labor de participación pública, instándolos a estudiar el mejor modo de interactuar con personas esparcidas por ciudades cada vez más extensas. Es posible que los debates de políticas públicas cambien al tiempo que las personas que se desplazan a los centros urbanos afrontan obstáculos diferentes a los que les interesaban cuando vivían en zonas rurales.

Delinear un perfil comunitario

Al obtener una imagen más clara del perfil de sus comunidades, los parlamentos estarán mejor situados para asegurar que sus enfoques a la participación pública sean inclusivos. Un mapa de perfiles comunitarios puede ayudar a los parlamentos en su planificación y adopción de decisiones acerca de las prioridades en materia de participación pública.

Un mapa de este tipo ofrecería un conjunto de estadísticos demográficos que muestran la composición de la población por edad, sexo, localidad, circunstancias socioeconómicas y logros educativos. También podría mostrar el porcentaje de la población que ha nacido localmente en comparación con los nacidos en otro país. Cabe destacar que las proyecciones permiten ofrecer una imagen del modo probable en que las poblaciones cambiarán en el futuro tanto inmediato como a largo plazo.

Armados con este tipo de datos, los parlamentos pueden tomar decisiones basadas en evidencias acerca de su participación de cara al futuro. Pueden dejar atrás el enfoque único a la participación pública y mejorar la divulgación, la relevancia y la efectividad de los programas y las actividades.

Hombres y mujeres, habitantes urbanos y rurales, migrantes y miembros de la comunidad nacidos localmente quizás tengan preferencias diferentes en cuanto al modo en que se comunican e interactúan. Basando su planificación en una imagen más completa de la composición de la población en su país, el parlamento puede tomar decisiones mejor fundamentadas sobre los enfoques a la participación que podría y debería adoptar.

En concreto, los parlamentos pueden determinar más fácilmente dónde deben invertir sus energías y recursos a fin de asegurar que son accesibles e inclusivos con toda la comunidad dirigiéndose a grupos desfavorecidos o infrarrepresentados. Al prepararse para los cambios que se producen a su alrededor, los parlamentos pueden adaptar y dirigir sus esfuerzos de participación a las comunidades que existen en la actualidad... y a las que están emergiendo.

Aprovechar el conocimiento especializado

Se puede asignar la tarea de registrar el perfil de una comunidad al personal investigador en los departamentos de investigación o bibliotecas parlamentarias. Al formular su estrategia de participación, el Parlamento del Reino Unido utilizó a los investigadores bibliotecarios para cartografiar los grupos de personas que no se involucraban. Alternativamente, los

parlamentos podrían utilizar las alianzas con partes externas para aprovechar los conocimientos expertos presentes en las instituciones de enseñanza superior.

Aprender lecciones derivadas de la experiencia de la sociedad civil

Durante muchos años, los grupos nacionales e internacionales de la sociedad civil han concebido sus propios métodos y plataformas para interactuar con el parlamento y evaluar las repercusiones de los quehaceres parlamentarios. En otras palabras, no es necesario que todas las iniciativas de interacción procedan del propio parlamento. No hay necesidad de replicar las iniciativas existentes procedentes de las OSC. Hacerlo constituiría un malgasto de recursos y, con toda probabilidad, sería contraproducente para la continuidad del diálogo.

En cambio, cuando los parlamentos diseñan sus propios canales de participación, deben aprender las lecciones derivadas de estas iniciativas, analizando lo que ha funcionado y lo que no, así como los déficits existentes. Las soluciones dirigidas por el parlamento deben tener idealmente la pretensión de remediar estos déficits.

3. Transformación a través de la tecnología

Objetivo clave:

Avivar la participación pública situando el foco en la interacción digital

Los nuevos modos de comunicación, aprendizaje y trabajo están transformando la sociedad. A fin de continuar siendo relevantes en un mundo conectado digitalmente que se transforma con rapidez, los parlamentos deben enfocarse en aprovechar la tecnología para ampliar y profundizar su participación pública. Ante el aumento constante del número de personas que utilizan la tecnología en su vida cotidiana, cada vez es más necesario que los parlamentos aborden las expectativas públicas de una mayor y mejor interacción digital.

En un artículo de 2016 para el Foro Económico Mundial, su fundador y Presidente Ejecutivo Klaus Schwab comentó lo siguiente acerca del impacto de la tecnología en el Gobierno:

Al tiempo que los mundos físicos, digitales y biológicos siguen convergiendo, las nuevas tecnologías y plataformas propiciarán cada vez más que la ciudadanía interactúe con sus gobiernos, exprese sus opiniones, coordine sus esfuerzos e incluso evada la supervisión de las autoridades públicas.⁷⁹

Las tecnologías digitales están creando nuevos espacios de participación e implicación cívicas. "Con el auge de internet y las distintas tecnologías digitales que soporta y facilita, se ha producido también una expansión concerniente a los ámbitos en los que la participación democrática y el debate público podrían potencialmente tener lugar", señaló el experto académico en comunicación Mark Jacob Amiradakis.

⁷⁸ Naciones Unidas, 2019b.

⁷⁹ Schwab, 2016.

Mostrar el camino

Son muchos los parlamentos que han mostrado el camino implementando nuevas herramientas digitales para ejercer la participación. Según se ha mencionado anteriormente en este informe, los parlamentos de países como Brasil, Argentina, Indonesia y los Estados Unidos llevan tiempo utilizando plataformas innovadoras en línea que permiten que la comunidad comente y formule propuestas en materia legislativa. Mientras tanto, los parlamentos de Irlanda, Japón, Macedonia del Norte y otros han utilizado realidad virtual y aumentada para ofrecer a los miembros de la comunidad experiencias interactivas desde sus casas, clases y lugares de trabajo, sin la necesidad de visitar físicamente el edificio del parlamento.

Todas estas nuevas herramientas de participación han abierto fascinantes oportunidades de transformar el modo en que los parlamentos se conectan con sus comunidades y ejercen la participación. Los parlamentos que ya las utilizan han mostrado el modo en que la tecnología puede cambiar el alcance de la participación, hacer que los procesos sean más eficientes, mejorar la experiencia del usuario y tener una repercusión mayor. Pero aún se debe hacer más para que los parlamentos se beneficien en su totalidad de la interactividad que ofrecen las tecnologías digitales.

Acelerar el cambio a lo digital

La pandemia de COVID-19 proporcionó el impulso para que los parlamentos aceleraran su transformación digital. Como se ha mencionado anteriormente en este informe, cuando los encuentros físicos dejaron de ser seguros, los espacios cívicos se trasladaron a internet. Los parlamentos respondieron cambiando a herramientas en línea para poder continuar sus procesos, incluida la celebración en línea de audiencias de comités, de manera que los parlamentarios pudieran participar en los debates plenarios a distancia y realizando en línea los programas educativos para estudiantes. La evidencia recabada en varios países indica que la respuesta pública a estas experiencias en línea ha sido muy positiva.

Mientras que la tecnología digital se convertía en una parte más significativa de la participación durante la pandemia, los parlamentos no se alejaron mucho de actividades tradicionales tales como reuniones, presentaciones, audiencias y seminarios. El foco se centraba más en mantener el funcionamiento del lugar que en abrirse más.

En general, los parlamentos no aprovecharon la oportunidad de hacer las cosas totalmente diferentes o de avanzar más en la participación pública, lo cual resaltó Michelle Volpin, de Directorio Legislativo, una OSC de Argentina:

Pensamos que realmente podría ser una buena oportunidad para que realmente reconsideraran sus procedimientos internos para habilitar un espacio cívico. Lamentablemente, no tuvimos éxito. Así que creo que es algo que realmente necesitamos empujar en la era posterior a la COVID.

Sostener el giro digital

El grado en el que este giro digital se sostendrá es objeto de debate e interés para muchos parlamentos. Hay una expectativa general de que este giro digital impulsado por la COVID-19 conducirá a cambios permanentes en el modo de funcionamiento del parlamento. La Asamblea Nacional de Zambia, por ejemplo, sufrió un giro rápido y considerable hacia el trabajo a distancia, y espera mantener al menos el 85% de estas innovaciones tras la pandemia.

No obstante, existe el riesgo de que las prácticas de participación digital adoptadas durante la crisis, las cuales han propiciado una participación más amplia, quizás no se utilicen de forma extensa, o podría incluso suceder que retrocedan dependiendo de las preferencias individuales de los parlamentarios y el personal. Los parlamentos podrían regresar a los modos operativos presenciales más tradicionales, como la celebración de las audiencias de los comités mayormente en persona, lo que podría limitar la participación de aquellos que viven más lejos del parlamento.

El riesgo contrario consiste en que la mayor dependencia de la interacción y comunicación digital produzca un impacto negativo porque eliminará o reducirá el elemento humano que es tan importante en la participación. Si cada vez más actividades parlamentarias tienen lugar en línea, se podría generar la percepción de que el parlamento está lejos de la comunidad. El diálogo en línea quizás no resulta en el mismo nivel de intercambios que los que podrían tener lugar cuando las personas se encuentran físicamente para debatir ideas e inquietudes. Podría derivar en presentaciones más elaboradas de personas que se involucran con los parlamentarios y en menos oportunidades de participar en conversaciones bidireccionales.

Al estudiar el mejor modo de avanzar, es necesario que los parlamentos determinen si están preparados y si disponen de las estructuras adecuadas para mejorar la participación digital en el futuro. Estas consideraciones suponen complejidades y presiones adicionales para los parlamentos que ya tienen dificultades para afrontar el aquí y ahora.

En el caso de los parlamentos con capacidades y recursos limitados, preparar un futuro digital puede ser especialmente complejo. Sin el apoyo de la comunidad internacional, la brecha digital entre los parlamentos grandes y los pequeños podría ampliarse en gran medida durante la era posterior a la pandemia.

Mantenerse al día de las tendencias

En los distintos niveles del Gobierno se utilizan cada vez más herramientas digitales con el fin de obtener los puntos de vista de la comunidad sobre una variedad de cuestiones de política pública y prestación de servicios. Si los parlamentos no se mantienen al día en esta tendencia, se arriesgan a perder relevancia en su comunidad.

Si las personas pueden utilizar plataformas fuera del parlamento para ejercer la participación cívica, y si estas plataformas son más fáciles de usar o más populares que los canales parlamentarios, ¿disminuirá la función de los parlamentarios en cuanto a proponer temas aportados por la comunidad y llevarlos al parlamento? Si las plataformas externas en línea reflejan los procesos parlamentarios, como las peticiones, y lo hacen de tal forma que se logra una participación amplia de la comunidad, ¿pierden relevancia los procesos parlamentarios? Si el Ejecutivo utiliza herramientas en línea para consultar directamente con las personas sobre propuestas legislativas y normativas, ¿tendrán menos atractivo para el público algunos de los mecanismos parlamentarios de consulta, como las investigaciones de los comités?

Dar grandes pasos hacia adelante

Hasta ahora, los parlamentos apenas han rascado la superficie en cuanto a la transformación de su participación pública mediante la tecnología. Esto lo señaló Thomas Gregory, de la Oficina en el País para Myanmar del PNUD:

Puedo ver un vínculo entre aspectos como la innovación tecnológica y la legitimidad, puesto que [los parlamentarios] a menudo tienen dificultades para comprender lo que el público quiere, lo que se suele reflejar en el colapso de las votaciones tradicionales. Aún no tenemos las herramientas que nos ayuden a entender qué quiere la gente, qué necesitan ellos y qué necesita el parlamento para ser un reflejo de la sociedad.

Los parlamentos deben ir más allá en cuanto a creatividad e innovación en la participación pública digital. Últimamente, el foco se ha dirigido mayormente a la ciberseguridad. Al centrar más atención en las posibilidades que la tecnología ofrece, especialmente para la participación y la interacción públicas, los parlamentos pueden trabajar para lograr oportunidades más dinámicas de participación digital.

Iniciativa digital:

Elaborar una cartera de herramientas digitales para interactuar con la comunidad

Con el fin de mantener el ritmo de este rápido avance de transformación tecnológica, es necesario que los parlamentos otorguen prioridad a su propia transformación digital, especialmente en sus enfoques a la participación pública. Los parlamentos se beneficiarían, en todos los aspectos de la participación –información, educación, comunicación, consulta y participación propiamente dicha–, de la elaboración de una cartera de herramientas digitales para impulsar la interacción con la comunidad.

En una cartera digital exhaustiva podría incluirse:

- aplicaciones móviles para acceder fácilmente a una diversidad de información;
- boletines electrónicos y videos para ejercer una comunicación más atrayente;
- tecnologías digitales en el edificio del parlamento a fin de moldear una experiencia más cautivadora para los visitantes;
- realidad virtual y aumentada para proporcionar experiencias dinámicas sobre el parlamento y su labor;
- juegos de simulación para añadir un ángulo divertido y competitivo al aprendizaje;
- eventos retransmitidos en vivo para favorecer una participación más amplia;
- encuestas y votaciones digitales para valorar el sentimiento público y sus puntos de vista sobre distintas cuestiones;
- foros de chat en línea para realizar intercambios bidireccionales;
- herramientas de producción colectiva para solicitar ideas y propuestas a la comunidad;
- plataformas para involucrarse con el consumidor que proporcionen un enfoque holístico a la interacción con la comunidad;
- centros de participación digital que ofrezcan espacios atractivos para la participación en línea.

Delinear el futuro digital

Los parlamentos que quieran crear una cartera exhaustiva de herramientas de participación digital necesitarán una hoja de ruta en la que se delinee los pasos principales y los hitos clave. Los expertos en transformación digital podrían trabajar conjuntamente con las administraciones parlamentarias y los parlamentarios con el fin de determinar qué herramientas digitales son las más apropiadas para satisfacer las necesidades y cumplir los objetivos de participación del parlamento de cara al futuro. Podrían identificar qué herramientas digitales se encuentran disponibles y si son adecuadas para dicho propósito, o si son necesarias soluciones especializadas.

Las consideraciones presupuestarias serán un factor importante en la consecución de la hoja de ruta. Los parlamentarios pueden trabajar junto con las administraciones parlamentarias para asegurar la financiación gubernamental.

Adoptar un enfoque estratégico

Una auditoría de las capacidades tecnológicas, el enfoque y la cultura existentes en el parlamento también puede contribuir a la elaboración de una hoja de ruta digital. Podría evaluar el modo en que la tecnología se está usando en la actualidad para involucrar a las personas, además del grado de integración de la participación digital en la estrategia parlamentaria más amplia de las TIC. En la evaluación se podría comparar también la participación digital del parlamento con la de otras instituciones. El propósito global consiste en identificar las estrategias específicas que los parlamentos deberán adoptar para tener un enfoque más digital a su participación.

Además, los parlamentos deberán asegurarse de que las herramientas digitales que están eligiendo para la participación se integran en los sistemas más amplios que utilizan para sus operaciones cotidianas. Al examinar el modo en que la participación digital se adecúa en su arquitectura de sistemas más amplia, así como en su planificación estratégica global, los parlamentos pueden asegurarse de que sus herramientas no son independientes y se sostienen a largo plazo.

Al igual que con cualquier proceso de planificación, deberán fijarse prioridades. Algunas iniciativas de TIC tardarán más tiempo en implementarse que otras.

4. El fomento de la innovación

Objetivo clave:

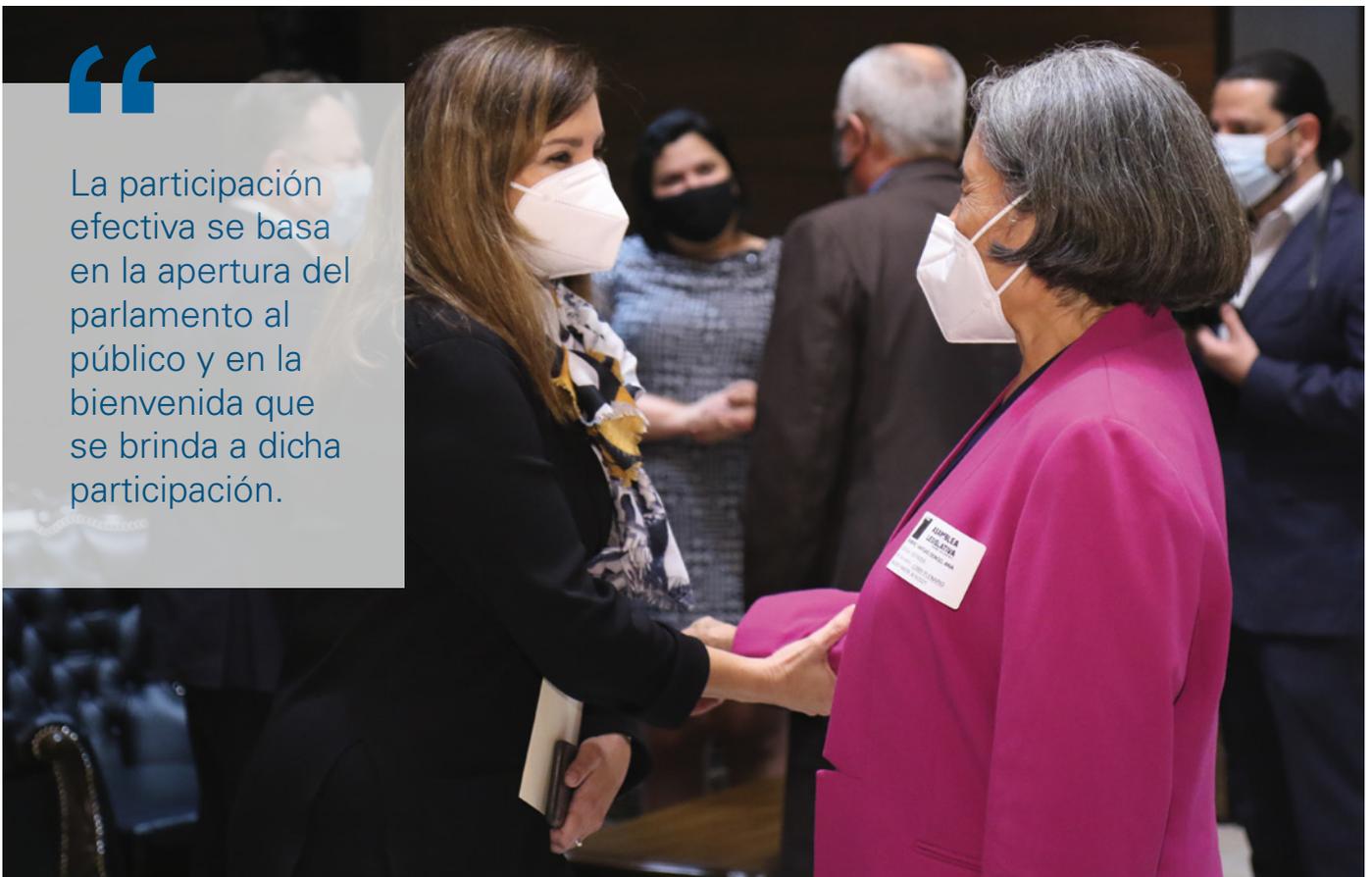
Ser más innovadores en la participación pública

La brusquedad de la política y la presión por arreglar las cosas ya conlleva, a menudo, que los parlamentos se enfoquen en ciclos electorales. Aun así, las personas están exigiendo más de sus parlamentos y se ejerce presión para que desarrollen un pensamiento a largo plazo y sean innovadores a la vista de los crecientes desafíos. Los parlamentos no pueden permitirse dejar de estar en sintonía con las cambiantes expectativas de la comunidad si quieren mantener su relevancia para las personas a las que representan.

Estos cambios se constataron en el *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*, en el que se señalaba que el público actual espera poder acceder fácilmente al parlamento, al igual que a las marcas comerciales y, cada vez más, a otros servicios públicos, y se afirmaba que “los parlamentos deben innovar o se quedarán atrás”.⁸⁰ Afortunadamente, en el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*⁸¹ se puso de relieve que cada vez más parlamentos están acogiendo la innovación. Más de la mitad de los parlamentos disponen al menos de algún tipo de innovación informal, y el 26% cuenta con una estrategia de innovación formal.



La participación efectiva se basa en la apertura del parlamento al público y en la bienvenida que se brinda a dicha participación.



Costa Rica. Descubrimiento de retratos de Beneméritos de la Patria. © Parlamento de Costa Rica

80 UIP, 2018: 34.

81 UIP, 2020.

Enfocarse en una cultura creativa

El desafío que afrontan los parlamentos es multidimensional. La innovación depende de una cultura creativa, mecanismos institucionales que fomenten un pensamiento con miras al futuro y colaboración con personas que tienen los conocimientos especializados sobre las herramientas que están marcando una diferencia en la vida de las personas. Pero, a menudo, los parlamentos son conservadores y tienden a estar atados por los procedimientos. Esto puede dificultar la innovación.

La participación efectiva se basa en la apertura del parlamento al público y la bienvenida que se brinda a dicha participación. Además, esta apertura dirige la innovación al permitir nuevos modos de pensar, planificar y trabajar. Demuestra la voluntad de colaborar y cocrear junto con la sociedad civil.

El cambio de mentalidad –del modo en que se hacían las cosas antes al modo en que se podrían hacer en el futuro– no es una proposición fácil de lograr. Requiere un liderazgo sólido y una dirección clara por parte de los parlamentarios y del personal superior de la administración parlamentaria. Para poder innovar, es necesario animar al personal a encontrar nuevas formas de funcionamiento y traducir sus ideas en realidad. También es importante reconocer que la experimentación y la innovación vienen acompañadas del riesgo de fracaso. Esto no es necesariamente malo si se aprenden las lecciones, lo que puede conducir a enfoques mejores en el futuro.

Iniciativa de innovación: Establecer un equipo de tareas para la innovación

Una manera en que el parlamento puede provocar un cambio cultural transformador en la participación pública consiste en establecer un equipo de tareas de innovación. Este grupo podría obtener los conocimientos especializados de dentro y fuera del parlamento. Podría evaluar y recomendar formas en las que el parlamento puede aprovechar los nuevos modos de implicación de cara a mejorar la conectividad con la comunidad y la participación con ella. Tener a personas de todo el parlamento participando en el equipo de tareas ayudaría a fomentar la cultura de innovación y colaboración que el pensamiento enfocado en el futuro exige.

Impulsar las capacidades del personal en materia de innovación también es importante y puede verse respaldado con la capacitación adecuada. En Bahrein, por ejemplo, el Consejo de Representantes proporciona capacitación sobre el pensamiento de diseño a su personal de participación pública.

Liderar el camino hacia adelante

Los parlamentos también pueden establecer mecanismos formales que propicien el trabajo cooperativo de los parlamentarios a la hora de pensar en los factores administrativos, legislativos y normativos necesarios para impulsar la innovación. Esto puede incluir la innovación en el parlamento, así como liderar el debate sobre innovación en la comunidad más amplia.

En los Estados Unidos, por ejemplo, se estableció en 2019 el Comité Especial de la Cámara sobre Modernización con el fin de investigar, estudiar, obtener conclusiones, celebrar audiencias públicas y formular recomendaciones para que el

Congreso sea más efectivo, eficiente y transparente por el bien del pueblo estadounidense. Entre las cuestiones sobre las que el comité formula recomendaciones se encuentran los procesos de retransmisión, la modernización y revitalización tecnológicas de la Cámara y la transformación de la Cámara en un lugar accesible para todos los estadounidenses.⁸²

Otro ejemplo procede del Parlamento de Finlandia, que tiene un Comité para el Futuro desde 1993. Este comité permanente de 17 parlamentarios actúa como laboratorio de ideas sobre cuestiones futuras, incluida la política finlandesa en materia de ciencia y tecnología.⁸³ Su misión estriba en entablar un diálogo con el Gobierno acerca de las principales oportunidades y problemas futuros. En un informe sobre producción colectiva para la democracia, el comité comentó lo siguiente:

La producción colectiva ofrece posibilidades apasionantes para la democracia. La ciudadanía puede participar proporcionando ideas, debatiendo, desarrollando e incluso implementando decisiones que solían pertenecer al dominio de las élites de expertos y políticos.⁸⁴

En dicho informe se incluye una serie de recomendaciones de cara a obtener procesos más participativos en la formulación de políticas.

Cada uno de estos ejemplos demuestra que la voluntad política entre los parlamentarios puede conducir a la realización de esfuerzos cooperativos para modernizar y adelantar el pensamiento avanzado por el beneficio de la institución y la comunidad. Los parlamentos podrían examinar los mecanismos existentes para que los parlamentarios puedan contribuir a la modernización del parlamento y a los avances futuros de la comunidad. Se podrían utilizar las estructuras institucionales establecidas, como los comités actuales, con este fin, o bien podrían establecerse nuevas estructuras, si fuera necesario.

Un desafío separado, pero relacionado, concierne a la creciente complejidad de la política pública a consecuencia de la innovación. La aplicación de inteligencia artificial en diversos ámbitos de actividad humana constituye un buen ejemplo. Aunque los parlamentos puedan querer involucrarse con la comunidad acerca de dichas cuestiones –puesto que repercutirán en la vida de las personas–, el número de personas que comprenderán plenamente estos complejos asuntos y serán capaces de interactuar en torno a ellos de forma significativa probablemente será limitado. Los parlamentos deberán reflexionar cuidadosamente sobre el modo en que podría incluirse a la comunidad en estas conversaciones, de manera que la tecnología no dé lugar a una desconexión política por parte del público.

Explorar posibilidades a través de la cooperación

El sello distintivo de la innovación es la experimentación. El trabajo con expertos externos puede ayudar a los parlamentos a explorar posibilidades con miras al futuro. Los desafíos cívicos, la producción colectiva de ideas, las residencias colaborativas

⁸² Para obtener más información sobre esta iniciativa, véase: Congreso de los Estados Unidos, 2021.

⁸³ Para obtener más información sobre esta iniciativa, véase: Parlamento de Finlandia, 2021.

⁸⁴ Aitamurto, 2012.

y las alianzas en materia de innovación son algunos ejemplos del modo en que los parlamentos pueden involucrarse con la comunidad para generar un pensamiento enfocado en el futuro, según se detalla en el *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*:

En parlamentos como la Cámara de los Comunes del Reino Unido, la Cámara de Diputados de Brasil y el Congreso Nacional de los Estados Unidos, los miembros del personal han estado aprendiendo el modo de aprovechar la inteligencia, versatilidad, creatividad y audacia de los hackers mediante la colaboración en *hackathons*.⁸⁵

Tener periódicamente un desafío de innovación, en alianza con OSC, podría ser un modo apasionante de que los parlamentos se involucren con sus comunidades en algún tipo de pensamiento avanzado. El desafío podría centrarse en algo que necesita ser modernizado en el parlamento. También podría indagar en un problema o cuestión comunitaria más amplia, ofreciendo al parlamento la oportunidad de encabezar el pensamiento y los debates innovadores en la comunidad.

Impulsar la innovación

No se debe dejar el futuro al azar. En el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico* se defiende esta postura con claridad y contundencia:

La innovación no es inevitable; se impulsa. En el caso de los parlamentos, los motores son tanto la presión pública a favor de la apertura y la transparencia como el compromiso político dentro de la institución.⁸⁶

Al incorporar la innovación en sus propios procesos y liderar el debate público sobre el futuro, los parlamentos tienen la oportunidad de presentarse a sí mismos como instituciones innovadoras orientadas al futuro. Esto puede ser beneficioso para el modo en que funciona el parlamento y también puede provocar el cambio de las reglas del juego respecto al modo en que la comunidad percibe y valora la institución.

5. El trabajo conjunto

Los desafíos mundiales, las poblaciones transitorias y las tecnologías digitales que atraviesan las fronteras nacionales apuntan a un futuro en el que la comunidad internacional se encontrará cada vez más interconectada. Esto es una oportunidad que los parlamentos pueden aprovechar para cooperar y aprender mutuamente de las soluciones, los métodos y las experiencias de cada cual.

Aprender unos de otros

Los parlamentos pueden beneficiarse del trabajo conjunto y del aprendizaje mutuo de cara a abordar desafíos similares. La noción de no dejar atrás a nadie es un tema importante que se repite a lo largo de todo este informe. Este principio se aplica también a los parlamentos: es importante para ellos constatar que no están solos.

Los parlamentos examinan continuamente su práctica procedimental elaborada a lo largo de muchas décadas. Lo mismo sucede con la participación: ha surgido un conjunto considerable de prácticas en el transcurso de muchos años, así como ha habido profesionales en participación pública trabajando para los parlamentos en todo el mundo. Todo parlamento debe ser capaz de aprovechar esta experiencia y conocimiento especializados en busca de ideas y ejemplos sobre el modo adecuado de ejercer la participación.

Fomentar una comunidad de práctica

Los parlamentos pueden trabajar juntos con el fin de desarrollar y promover una comunidad de práctica en materia de participación parlamentaria. Esto puede tener lugar entre países individuales, a escala regional o internacional. Una comunidad de práctica puede conllevar intercambios de información, foros y debates en línea, talleres e incluso colocaciones laborales para desarrollar habilidades. Podría resultar especialmente útil para los parlamentos pequeños que quieran incrementar sus capacidades en participación.

La UIP se ha comprometido a fomentar esta comunidad de práctica a través de una serie de mecanismos y proyectos, incluido el Centro para la Innovación en el Parlamento, que coordina distintos centros parlamentarios descentralizados en los que los parlamentos interesados en asuntos como el trabajo a distancia y la transparencia se reúnen para intercambiar ideas y buenas prácticas.

En este informe se proporciona el impulso para ejercer una participación más amplia y profunda, también en el ámbito interparlamentario. Actuará como un trampolín para futuros programas y actividades de la UIP centrados en la participación pública que ejercen los parlamentos.

Actuar para fomentar la participación

En este informe se han delineado distintas medidas que los parlamentos han adoptado con el fin de involucrar mejor a sus comunidades. Al mismo tiempo, es un llamamiento a la acción de cara a ampliar y profundizar en dicho involucramiento, con el propósito claro de impulsar la participación pública.

Las recomendaciones que se delinean en el apartado final de este informe ofrecen un camino hacia adelante para que parlamentos, parlamentarios y miembros del personal parlamentario den los pasos posteriores hacia una mejor participación pública. Al examinar cuidadosamente estas recomendaciones y reflexionar sobre el modo en que pueden aplicarse en parlamentos de todos los tamaños, se puede aunar a la comunidad internacional de parlamentos con el fin de marcar una diferencia en el modo en que todos perciben la democracia parlamentaria y participan en ella.

⁸⁵ UIP, 2018: 34.

⁸⁶ UIP, 2020: 77.

Recomendaciones

Recomendaciones principales

Estratégica: incorporar una cultura de participación en el parlamento en aras de un esfuerzo unido y concertado orientado a lograr una participación mayor y más amplia del público.

Inclusiva: convertir la inclusión en una prioridad de manera que todos los miembros de la comunidad tengan acceso al parlamento.

Participativa: alentar la participación de las personas en el establecimiento de la agenda mediante oportunidades que permiten influir en las cuestiones asumidas por el parlamento.

Innovadora: liderar mediante enfoques creativos y audaces que involucran a la comunidad y la inspiran a interactuar con el parlamento tanto ahora como en el futuro.

Receptiva: enfocarse en satisfacer las expectativas del público escuchando las aportaciones de la comunidad y comprometiéndose con una mejora continua.

Recomendaciones detalladas

1. **Estratégica: incorporar una cultura de participación en el parlamento** en aras de un esfuerzo unido y concertado orientado a lograr una participación mayor y más amplia del público.

- Revitalizar y renovar los procesos parlamentarios de cara a ofrecer mejores oportunidades de participación, donde los parlamentarios asuman una función de liderazgo en la apertura de la elaboración de leyes y de los comités a una mayor participación pública.
- Convertir la participación en una prioridad estratégica para el parlamento y definir, documentar y publicar una estrategia de participación a través de un proceso de codiseño que involucre a personas de todo el parlamento y la comunidad.
- Mostrar liderazgo en la participación pública, con los parlamentarios fijando un ejemplo a través de sus interacciones con la comunidad, y el equipo directivo superior de la administración parlamentaria liderando la participación en toda la organización.
- Brindar a los parlamentarios y a su personal capacitación exhaustiva y directrices que les ayuden a impulsar su participación con la comunidad.
- Implementar un plan de acción para la participación que establezca una vía para lograr resultados.
- Aumentar la inversión en las habilidades y capacidades profesionales necesarias en la administración parlamentaria de cara a elaborar e implementar un programa de participación exhaustivo.
- Activar al personal del parlamento con el fin de mejorar la participación pública en sus ámbitos de trabajo y generar capacidades para involucrarse y contribuir.
- Velar por que la divulgación, la educación y la participación

estén vinculadas con la estrategia digital del parlamento.

2. **Inclusiva: convertir la inclusión en una prioridad** de manera que todos los miembros de la comunidad tengan acceso al parlamento.

- Implementar un plan de acción exhaustivo para la inclusión de cara a eliminar obstáculos a la participación en todos los aspectos de la actividad parlamentaria, de manera que los miembros de la comunidad tengan igualdad de oportunidades a la hora de participar y que no se deje atrás a nadie.
- Evaluar toda la participación parlamentaria con el filtro de una lista de verificación de la inclusión que asegure una participación amplia en los programas y las actividades basada en factores tales como los ingresos, el sexo, la edad, la raza, el origen étnico, la condición migratoria, posibles discapacidades y la ubicación geográfica.
- Velar por que la participación pública tenga en cuenta la perspectiva de género mediante la incorporación de la participación de las mujeres en toda la labor del parlamento, involucrando a las mujeres en todas las conversaciones y logrando que la participación pública sea segura y accesible para las mujeres.
- Contraer compromisos específicos con el fin de acercar el parlamento a las comunidades de todo el país y establecer metas para dicho acercamiento, con el fin de asegurar una presencia parlamentaria periódica en las comunidades ajenas a la capital.

3. **Participativa: alentar la participación de las personas en el establecimiento de la agenda** mediante oportunidades que permiten influir en las cuestiones asumidas por el parlamento.

- Apoyar los procesos que propician la propuesta de asuntos por parte de los miembros de la comunidad para que el parlamento los investigue, debata y estudie.
- Utilizar los comités parlamentarios para experimentar con procesos participativos y consultivos que acogen la participación de la comunidad.
- Aliarse y colaborar con organizaciones de base comunitaria en todo el país con el fin de ampliar el alcance de la participación y codiseñar procesos que abrirán el parlamento a nuevas ideas y nuevos modos de participación.
- Ofrecer oportunidades para que la comunidad se involucre con los parlamentarios en torno a cuestiones que interesan al público.

4. **Innovadora: liderar mediante enfoques creativos y audaces** que involucran a la comunidad y la inspiran tanto ahora como en el futuro.

- Aprovechar el conocimiento externo sobre enfoques contemporáneos a la participación y el modo en que podrían implementarse en el parlamento.
- Implementar una hoja de ruta para la participación digital de cara a anticipar la conectividad entre el parlamento y la comunidad haciendo uso de las nuevas tecnologías, a la vez que se garantiza la accesibilidad y no dejar atrás a nadie.
- Integrar el pensamiento creativo y avanzado en la planificación parlamentaria mediante un grupo de innovación dentro del parlamento dedicado a estudiar nuevos modos de participar e involucrar a la comunidad.
- Trabajar con los jóvenes para elaborar unos estatutos parlamentarios para la participación de los jóvenes, junto con un plan de acción que establezca un enfoque más dinámico a la participación de los jóvenes.
- Proporcionar experiencias inspiradoras y memorables a los visitantes del edificio del parlamento que los motiven a seguir involucrándose con el parlamento.
- Fijar una visión para mejorar las instalaciones que recorren los visitantes y la participación *in situ* en el edificio del parlamento mediante un plan maestro que delimite formas de mejorar el acceso de la comunidad al edificio.

5. **Receptiva: enfocarse en satisfacer las expectativas del público** escuchando las aportaciones de la comunidad y comprometiéndose con una mejora continua.

- Organizar periódicamente grupos de discusión con la sociedad civil para comprender las expectativas de la comunidad en cuanto a la participación futura.
- Establecer grupos asesores comunitarios que ayuden a desarrollar enfoques de buenas prácticas a la participación que resuenen con la comunidad.
- Participar activamente en comunidades de práctica regionales e internacionales en las que los parlamentos puedan compartir unos con otros y codesarrollar enfoques y principios de buenas prácticas para la participación, aprendiendo también del conocimiento especializado pertinente que poseen las OSC y otras partes interesadas.
- Informar debidamente de los resultados de la participación a la comunidad a través de diversos canales.
- Crear un panel evaluativo que permita identificar qué proyectos, programas y actividades de participación se evaluarán, los plazos para dicha evaluación y los métodos de evaluación.
- Desarrollar medidas claras que permitan evaluar la efectividad de los proyectos, programas y actividades de participación, y recopilar sistemáticamente datos que respalden las evaluaciones sólidas y periódicas.
- Establecer un marco para la elaboración de informes en materia de participación en el que se identifique cómo, cuándo y a quién se informará de los resultados de la evaluación.

Bibliografía citada

Aitamurto, T., 2012. "Crowdsourcing for Democracy: A New Era in Policy-Making." ECAS Knowledge Centre. Disponible en: <https://ecas.issuelab.org/resource/crowdsourcing-for-democracy-a-new-era-in-policy-making.html>

Change.org, 2021. "Impact." Disponible en: <https://www.change.org/impact>

Coalición de Jóvenes por el Clima del Reino Unido (UKYCC), 2018. *Ten year report 2008–2018*. Disponible en: https://issuu.com/ukycc/docs/ukycc_10_year_report

Coalición de Jóvenes por el Clima del Reino Unido (UKYCC), 2021. "How Green is Your MP?." Disponible en: <https://www.ukycc.com/how-green-is-your-mp>

Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE), 1998. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*. Disponible en: <https://unece.org/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf>

Congreso de los Estados Unidos, 2021. "Making Congress Work Better for the American People." Comité Especial sobre la Modernización del Congreso. Disponible en: <https://modernizecongress.house.gov/>

Consejo de Europa, 2003. *Revised European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*. Disponible en: <https://www.coe.int/en/web/youth/-/revised-european-charter-on-the-participation-of-young-people-in-local-and-regional-life>

Consejo de Europa, 2017. *Guidelines for civil participation in political decision making*, CM(2017)83-final, 27 de septiembre de 2017. Disponible en: <https://rm.coe.int/guidelines-for-civil-participation-in-political-decision-making-en/16807626cf>

Consejo de Europa, 2019. *Women in politics and in the public discourse: What role can national Parliaments play in combating the increasing level of harassment and hate speech towards female politicians and parliamentarians?*, documento de antecedentes para la Conferencia Europea de Presidentes de Parlamento, Estrasburgo, 24 y 25 de octubre de 2019. Disponible en: <http://www.assembly.coe.int/LifeRay/APCE/pdf/ConfPres/2019Strasbourg/20191024-WomenPolitics-EN.pdf>

Dalia Research, Alliance of Democracies y Rasmussen Global, 2018. *Democracy Perception Index 2018*. Disponible en: <https://www.allianceofdemocracies.org/wp-content/uploads/2018/06/Democracy-Perception-Index-2018-1.pdf>

Di Meco, L. y S. Brechenmacher, 2020. "Tackling Online Abuse and Disinformation Targeting Women in Politics"; 30 de noviembre de 2020. Carnegie Endowment for International Peace. Disponible en: <https://carnegieendowment.org/2020/11/30/tackling-online-abuse-and-disinformation-targeting-women-in-politics-pub-83331>

Egbas, J., 2018. "How young Nigerians forced president to agree on bill." Pulse News. Disponible en: <https://www.pulse.ng/news/politics/buhari-how-young-nigerians-forced-president-to-agree-on-bill/134gkj3>

Evans, M., 2019. "Trust in politicians and government is at an all time low. The next government must work to fix that." The Conversation, 25 de febrero de 2019. Disponible en: <https://theconversation.com/trust-in-politicians-and-government-is-at-an-all-time-low-the-next-government-must-work-to-fix-that-110886>

Fournier, P. y otros, 2011. *When Citizens Decide: Lessons from Citizen Assemblies on Electoral Reform*. Oxford: Oxford University Press

Glitch, 2021. "About Glitch." Disponible en: <https://glitchcharity.co.uk/about/>

Global Barometer Surveys (GBS), 2018. *Exploring Support for Democracy Across the Globe: Report on Key Findings, June 2018*. Disponible en: <https://www.globalbarometer.net/FileServlet?method=DOWNLOAD&fileId=1532652452008.pdf>

Gobierno de Francia, 2020. "Convention citoyenne pour le climat: les 150 citoyens tirés au sort rendent leurs propositions." Disponible en: <https://www.gouvernement.fr/convention-citoyenne-pour-le-climat-les-150-citoyens-tires-au-sort-rendent-leurs-propositions>

Hedström, J. y J. Smith, 2013. *Overcoming Political Exclusion: Strategies for marginalized groups to successfully engage in political decision-making*. International IDEA. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/overcoming-political-exclusion.pdf>

Lobo-Pulo, A. E., y otros, 2019. *Government and Digital Engagement Technologies: The Elusive Search for Consensus*. Disponible en: <https://osf.io/download/5d683df3536cf5001a8674ea/>

Lovo, B. D., 2021. "Coalición Anticorrupción exige una CICIH en Honduras." Diario Roatán. Disponible en: <https://diarioroatan.com/coalicion-anticorrupcion-exige-una-cicih-en-honduras/>

Naciones Unidas, 2018. *Youth 2030: The United Nations Youth Strategy*. Disponible en: https://www.un.org/youthenvoy/wp-content/uploads/2018/09/18-00080_UN-Youth-Strategy_Web.pdf

Naciones Unidas, 2019a. *International Youth Day, 12 August 2019: Ten key messages*. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/youth/wp-content/uploads/sites/21/2019/08/WYP2019_10-Key-Messages_GZ_8AUG19.pdf

Naciones Unidas, 2019b. "Cambios demográficos." Disponible en: <https://www.un.org/es/un75/shifting-demographics>

Naciones Unidas, 2020. *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*. Disponible en: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_policy_brief_on_human_rights_and_covid_23_april_2020.pdf

Norris, P., 2007. "New Feminist Challenges to the Study of Political Engagement" en R. J. Dalton y H-D. Klingemann (eds.), *The Oxford Handbook of Political Behavior*, Oxford: Oxford University Press

OCDE, 2020. *Digital transformation and the futures of civic space to 2030*, Documentos de Política de Desarrollo de la OCDE, núm. 29, junio de 2020. Disponible en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/79b34d37-en.pdf?expires=1642591591&id=id&accname=guest&checksum=3B-2462FCED69ECB38930CE612959E085>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), 2021. "Proteger y ampliar el espacio cívico de la Sociedad Civil". Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Issues/CivicSpace/Pages/ProtectingCivicSpace.aspx>

Oficina de las Naciones Unidas del Enviado del Secretario General para la Juventud, 2016. "Launching Global Campaign Promoting Right of Young People To Run for Public Office", noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.un.org/youthenvoy/2016/11/launching-global-campaign-promoting-rights-young-people-run-public-office/>

O'Neill, K. y J. L. Herman, 2020. *The Potential Impact of Voter Identification Laws on Transgender Voters in the 2020 General Election*. UCLA Williams Institute. Disponible en: <https://williamsinstitute.law.ucla.edu/wp-content/uploads/Trans-Voter-ID-Feb-2020.pdf>

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2019. "Trust in Government". Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/trust-in-government.htm>

Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), 2018. "Developing communities through radio", 20 de junio de 2018. Disponible en: <https://en.unesco.org/radioict/press/developing-communities-through-radio>

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989. *Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989*. Disponible en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

Parlamento de Australia, 2018. "Petitions". *House of Representatives Practice* (7ª edición). Disponible en: https://www.aph.gov.au/About_Parliament/House_of_Representatives/Powers_practice_and_procedure/Practice7/HTML/Chapter17/Petitions

Parlamento de Australia, 2019. "Action on Petitions". Disponible en: https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House/Petitions/Futureofpetitioning/Report/section?id=committees%2freportrep%2f024237%2f26768

Parlamento de Austria, 2020. *Parliaments Promoting Democracy: Report on programmes of national parliaments promoting democracy and human rights*. Disponible en: https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/IPU_Publikation_ParliamentsPromotingDemocracy_2020_BF.pdf

Parlamento de Fiji, 2015. *Parliament Newsletter: 2015 Parliament Bi-Annual Newsletter, Issue No. 1*. Disponible en: http://www.parliament.gov.fj/wp-content/uploads/2017/03/Parl_Newsletter_Issue-1-1.pdf

Parlamento de Finlandia, 2021. "Committee for the Future". Disponible en: <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

Parlamento de Nueva Zelanda, 2021. *Survey of the New Zealand Public: January 2021*. Disponible en: <https://www.parliament.nz/media/7833/office-of-the-clerk-survey-of-the-public-2020-website.pdf>

Parlamento del Reino Unido, 2017. *Public engagement in the UK Parliament: overview and statistics*, Biblioteca de la Cámara de los Comunes, Documento informativo núm. CBP 8158, 25 de noviembre de 2017. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8158/CBP-8158.pdf>

Parlamento de Victoria, 2021. *Inquiry into the impact of social media on Victorian elections and Victoria's electoral administration*. Comité de Asuntos Electorales. Disponible en: https://www.parliament.vic.gov.au/images/stories/committees/emc/Social_Media_Inquiry/EMC_Final_Report.pdf

Parlamento de Uganda, 2021. "Plenary discussion, 23 March 2021". Disponible en: <https://www.parliament.go.ug/cmis/views/10f52f31-4510-49dc-87be-1f7ae8c3e946%253B1.0>

PNUD, 2019. "Effective Citizen Engagement Key to Avoiding Disconnect with Parliaments". Comunicado de prensa, Oficina del PNUD para el Pacífico en Fiji, 18 de octubre de 2019. Disponible en: <https://www.pacific.undp.org/content/pacific/en/home/presscenter/pressreleases/2019/effective-citizen-engagement-key-to-avoiding-disconnect-with-parliaments.html>

PNUD, 2021. *Trust in Public Institutions: A conceptual framework and insights for improved governance programming*, Informe de políticas. Disponible en: https://www1.undp.org/content/dam/undp/library/Global_Policy_Centres/OGC/Trust_in_Public_Institutions_Policy_Brief_FINAL.pdf

Rousseau, S. y A. Morales Hudon, 2017. *Indigenous Women's Movements in Latin America: Gender and Ethnicity In Peru, Mexico, and Bolivia*. Nueva York: Palgrave Macmillan

Salem, V. y otros, 2021. "Scientific medical conferences can be easily modified to improve female inclusion: a prospective study". *The Lancet Diabetes & Endocrinology* 9(9), julio de 2021. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/landia/article/PIIS2213-8587\(21\)00177-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/landia/article/PIIS2213-8587(21)00177-7/fulltext)

Schroedel, J., 2019. "How to support local citizen initiatives". Citizen Lab. Disponible en: citizenlab.co/blog/civic-engagement/how-to-support-local-citizen-initiatives/

Schwab, K., 2016. "The Fourth Industrial Revolution: what it means, how to respond". Foro Económico Mundial. Disponible en: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond/>

- Senado de Canadá, 2021. "Social Media". Disponible en: <https://sencanada.ca/en/sencaplus/social-media>
- Solijonov, A., 2016. *Voter Turnout Trends around the World*. Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (International IDEA). Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/voter-turnout-trends-around-the-world.pdf>
- The Guardian, 2016. "The slow-burning hatred that led Thomas Mair to murder Jo Cox"; 23 de noviembre de 2016. Disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/nov/23/thomas-mair-slow-burning-hatred-led-to-jo-cox-murder>
- The Guardian, 2019. "Here, here: the Swedish online love army who take on the trolls"; 15 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2019/jan/15/the-swedish-online-love-army-who-battle-below-the-line-comments>
- Tibúrcio, T., 2015. *The Right to Petition: Study for the PETI Committee*. Parlamento Europeo. Disponible en: https://www.academia.edu/19769477/The_right_to_petition_Study_carried_out_for_the_Policy_Department_for_Citizens_Rights_and_Constitutional_Affairs_upon_request_of_the_PETI_committee_of_the_European_Parliament_2015
- Tormey, S., 2014. "The Contemporary Crisis of Representative Democracy". *Democratic Theory* 1(2), diciembre de 2014: 104–112. Disponible en: <https://www.berghahnjournals.com/view/journals/democratic-theory/1/2/dt010211.xml>
- Tribunal Constitucional de Sudáfrica, 2006. *Doctors For Life International v. The Speaker of the National Assembly and others*, caso núm. CCT 12/05, sentencia, 17 de agosto de 2006. Disponible en: <https://collections.concourt.org.za/bitstream/handle/20.500.12144/2265/Full%20judgment%20%281.05%20MB%29-7605.pdf?sequence=22&isAllowed=y>
- Tucker, J. A. y otros, 2018. *Social Media, Political Polarization, and Political Disinformation: A Review of the Scientific Literature*. Hewlett Foundation. Disponible en: <https://www.hewlett.org/wp-content/uploads/2018/03/Social-Media-Political-Polarization-and-Political-Disinformation-Literature-Review.pdf>
- Unión Interparlamentaria (UIP), 2016. *The freedom of women to participate in political processes fully, safely and without interference: Building partnerships between men and women to achieve this objective*, Resolución aprobada por unanimidad por la 135ª Asamblea de la UIP (Ginebra, 27 de octubre de 2016). Disponible en: <http://archive.ipu.org/conf-e/135/item4.pdf>
- UIP, 2017. *Plan de Acción para los Parlamentos Sensibles al Género*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/3217/download>
- UIP, 2018. *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/5921/download>
- UIP, 2019. *Directrices para la eliminación del sexismo, el acoso y la violencia contra las mujeres en los parlamentos*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/10686/download>
- UIP, 2020. *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/12845/download>
- UIP, 2021a. *Conference Report: Democracy and the changing role of parliament in the twenty-first century*, versión revisada, Quinta Conferencia Mundial de Presidentes de Parlamento. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/11352/download>
- UIP, 2021b. "Gender-sensitive parliaments". Disponible en: <https://www.ipu.org/our-impact/gender-equality/gender-sensitive-parliaments>
- UIP, 2021c. "Monthly ranking of women in national parliaments". Parline de la UIP: datos mundiales sobre los parlamentos nacionales. Disponible en: <https://data.ipu.org/women-ranking?month=6&year=2021>
- UIP, 2021d. *Social media guide for parliaments and parliamentarians*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/10213/download>
- UIP y Consejo de Europa, 2018. *Sexism, harassment and violence against women in parliaments in Europe*, Estudios temáticos, octubre de 2018. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/5472/download>
- UIP, Unión Europea de Radio-Televisión (UER) y Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP), 2007. *The challenge of broadcasting parliamentary proceedings*. Disponible en: http://archive.ipu.org/pdf/publications/ebu_en.pdf
- UIP y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2012. *Informe Parlamentario Mundial 2012: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*. Disponible en: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>
- UIP y otros, 2014. *Aplicación de la Declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas*. Disponible en: <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/implementing-un-declaration-rights-indigenous-peoples>
- Wike, R., L. Silver y A. Castillo, 2019. "Many Across the Globe Are Dissatisfied With How Democracy Is Working"; 29 de abril de 2019. Pew Research Center. Disponible en: <https://www.pewresearch.org/global/2019/04/29/many-across-the-globe-are-dissatisfied-with-how-democracy-is-working/>
- World Wide Fund for Nature (WWF), 2009. "Climate change Young Ambassadors". Disponible en: https://web.archive.org/web/20090702082125/http://www.wwf.org.uk/what_we_do/tackling_climate_change/our_work_in_the_uk/climate_change_young_ambassadors/

Metodología y fuentes de datos

En este informe se utilizan una amplia variedad de fuentes de información:

Entrevistas: A lo largo de 2020, se han realizado 136 entrevistas con parlamentarios y miembros del personal de todo el mundo. La muestra de la entrevista constaba casi a partes iguales de participantes hombres y mujeres, y se encontraba relativamente equilibrada en términos regionales (el 33 % de Oriente Medio, Norte de África y África Subsahariana; otro 33 % de Europa; el 20 % de las Américas; y el 14 % de Asia y el Pacífico).

Encuesta: En verano de 2020 se envió una encuesta a los Parlamentos Miembros de la UIP. Se recibieron respuestas de 63 parlamentos representando 69 cámaras parlamentarias. Entre estos se incluyen 27 de Europa, 13 del Norte de África y el África Subsahariana, 13 de Asia y el Pacífico, 10 de las Américas y 6 de Oriente Medio. Este desequilibrio también queda reflejado en las distintas categorías del tamaño del PIB, según se define conforme a los estándares de las Naciones Unidas (31 envíos de respuestas procedentes de países con ingresos altos, 18 de países con ingresos medianos altos, 15 de países con ingresos medianos bajos, y 5 de países con ingresos bajos) y el tamaño de la población (30 envíos procedentes de países pequeños (una población inferior a 20 millones), 20 procedentes de países medianos (una población de entre 20 y 50 millones) y 17 procedentes de países grandes (una población superior a los 50 millones)).

Hemos tomado este desequilibrio en cuenta en el análisis incluyendo ponderaciones regionales en todos los modelos estadísticos, así como variables de control para el PIB y el tamaño de la población. Los datos pertenecientes a regiones infrarrepresentadas tienen una ponderación mayor con el fin de compensar dichos desequilibrios.

Grupos de discusión temáticos: En otoño de 2020 llevamos a cabo una serie de cuatro grupos de discusión temáticos (sobre la participación de los jóvenes, la colaboración con las OSC, la respuesta a la COVID-19, y el género y la participación). Congregaron a un total de 28 participantes procedentes de 21 países, que representan a parlamentos, OSC, profesionales expertos en fortalecimiento parlamentario y el mundo académico.

En febrero de 2021 organizamos otro grupo de discusión sobre niñas adolescentes que se involucraron con el parlamento conjuntamente con Plan International, con el apoyo de Child Rights Connect y Save the Children. En esta sesión, activistas jóvenes de distintos países compartieron su experiencia de participación en calidad de ciudadanas.

Aportaciones escritas de las OSC: Se recopilaron aportaciones por escrito detalladas de más de una docena de OSC importantes.

Grupo asesor: Durante la primera mitad de 2021, se celebraron reuniones mensuales con un grupo asesor de expertos que incluía a parlamentarios, personal parlamentario, profesionales del PNUD, expertos académicos y líderes de la sociedad civil. Estas reuniones guiaron la elaboración del informe y proporcionaron otra fuente de información.

A lo largo del proceso de investigación, se hizo hincapié en la proporcionalidad de género. De los adultos entrevistados y los participantes en los estudios monográficos, el 51 % se definió como masculino y el 49 % como femenino.

Agradecimientos

Este *Informe Parlamentario Mundial* es una publicación conjunta de la Unión Interparlamentaria (UIP) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). La investigación fue posible gracias a cientos de personas y organizaciones que aportaron sus reflexiones, experiencias y percepciones. Una valiosa alianza con Civicus respaldó la investigación sobre la involucración de las OSC en la participación pública, incluido un grupo de discusión codiseñado que aunó a organizaciones de distintos países y ámbitos relevantes. Asimismo, la UIP y el PNUD desean manifestar su gratitud al National Democratic Institute, la International Budget Partnership, ParlAmericas y Plan International por su apoyo organizativo durante el proceso de investigación.

Maya Kornberg diseñó y lideró la investigación que fundamenta este informe. Alex Prior realizó las entrevistas con los parlamentarios y el personal parlamentario. Maya Kornberg y Alex Prior gestionaron los estudios monográficos. La investigación y la asistencia en la redacción del informe y los estudios monográficos se debe a Karim Chalhoub, Marine Guéguin, Ahjeong Nah, Temitayo Odeyemi, Christine Sheldon, Maanasa Sivashankar y Katherine Zegarra.

El primer borrador de este informe fue redactado por Maya Kornberg. La versión final corrió a cargo de Tamar Chugoshvili y Andres Lomp. Andy Williamson editó los estudios monográficos que figuran en el anexo. Maya Kornberg brindó asistencia para la finalización del informe.

La gestión del proyecto fue liderada por Andy Richardson en cooperación con Charles Chauvel y Agata Walczak, y el apoyo de Irena Mijanovic. En cuanto al PNUD, el texto del informe fue aprobado por Sarah Lister.

Estamos en deuda con Cristina Leston-Bandeira, Profesora de Política en la Universidad de Leeds, y Sven Siefken, del Institut für Politikwissenschaft en la Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, por su generoso asesoramiento a lo largo del proceso de elaboración de este informe.

El informe se ha beneficiado en gran medida de las percepciones compartidas por un grupo asesor de expertos procedentes de parlamentos, el PNUD, el mundo académico y la sociedad civil: Elisabete Azevedo-Harman, Maria Baron, Tamar Chugoshvili, Frank Feulner, Thomas Gregory, Iqra Khalid, Biljana Ledenican, Cristina Leston-Bandeira, Asa Lindestam, Rocio Noriega, Emanuele Sapienza, Leo Sibanda, Sven Siefken, Penelope Tyawa y Susan Wilding.

La UIP y el PNUD agradecen a las siguientes personas su participación en entrevistas, grupos de discusión y otras consultas:

Orly Almagor Lotan, Yahya Almulla, Harini Amarasuriya, Antonio Anastasia, Jane Atterton, Jagdish Ayer, Elisabete Azevedo-Harman, Meriem Baba Sy, Tibor Bana, Bruno Bazzana, Ehud Becker, Imen Ben Mohamed, Vinod Bhanu, Simon Burall, Alvaro Cabrera, David Carr, Antonio Carvalho e Silva Neto, Juan Carlos Chavarría, Luis Gerardo Chaves, Patrick Chemwolo, David Clark, Arlette Contreras, Sonia Cruz, Jorge Paulo De Franca, Agustina De Luca, Derek Dignam, Dejan Dimitrievski, Finda Fraser, Flavia Freidenberg, Cedric Frolick, Marija Golubeva, Patricia Gomes Rego de Almeida, Miguel Gonzalo, Amna Guellali, Adel Hanchi, Cáit Hayes, Maryan Henriquez, Keren Horowitz, Thida Htun, Božena Jelušić, Solveig Jónsdóttir, Ernest Kamanzi, Tara-Jane Kerpens-Lee, Iqra Khalid, Intissar Kherigi, Karl Koessler, Christoph Konrath, Jamila Ksiksi, Kakha Kuchava, Shashini Kulanayake, Mateo Lagimiri, Maika Lakeba, Lord Laming, Thomas Larue, Åsa Lindestam, Maria Liz, Tirisiane Logavatu, Alasdair Mackenzie, Zenaide Maia, Davit Maisuradze, Paulina Maturana, Cynthia Mbamalu, Koos Mirck, Nader Mnif, Tumi Mogorosi, Madimetsa Molekwa, Alessandro Molon, Shirley Montsho, Gabriela Morawska-Stanecka, Mike Morden, Jonathan Murphy, Japhet Muthomi, Hye-Ri Nam, Fatimata Niambali, Archibold Nyambi, Alex Ogutu, Ben Opoku Aryeh, Kadri Org, Lassad Ouerghemmi, Blanca Ovelar, Paulo Paim, Meritxell Palmitjavila, Rodolfo Peña Flores, Vinicius Poit, Irina Pruidze, Thanapod Puttarak, Alisson Bruno Dias de Queiroz, Mephato Reatile, Arantxa Rodríguez, María Rosado, Verónica Seguel, Winnie Seoposenge, Steingrímur Sigfússon, James Sloam, Rosaline Smith, Soe Soe, Emma Stephenson, Padipat Suntiphada, Sanja Šurina, Robin Teitsman, Constanza Toro, Sikhumbuzo Tshablala, Sefania Tudonu, Luvuyo Tyali, Bermet Ubaidillaeva, Søren Væver, Valerie Vaz, Daniela Vega, Juris Vigulis, Michelle Volpin, Charles Walker, Edge Watchorn, Josephine Watera y Kristine Zonberga.

Parlamentos que participaron en la investigación para fundamentar este informe

A continuación, se incluye una lista de parlamentos que contribuyeron al informe mediante entrevistas, grupos de discusión y encuestas.

País	Entrevista	Grupo de discusión	Encuesta
AFGANISTÁN			X
ALEMANIA	X		
ANDORRA			X
ANGOLA			X
ARGELIA	X		X
ARGENTINA			X
ARMENIA	X	X	X
AUSTRIA	X		X
BAHREIN	X		X
BANGLADESH	X	X	X
BÉLGICA	X		X
BOTSWANA			X
BRASIL	X		X
BURUNDI	X		
CABO VERDE			X
CANADÁ	X	X	
CHILE	X	X	X
CHINA	X	X	X
CHIPRE			X
COLOMBIA			X
COSTA RICA		X	
CROACIA	X		X
DINAMARCA	X		X
ECUADOR	X		X
ESLOVENIA			X
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	X		
FIJI		X	
FILIPINAS	X		X
GAMBIA	X		
GEORGIA	X		
GHANA			X
GUINEA			X
GUINEA ECUATORIAL	X		X
GUYANA	X		X
HUNGRÍA			X
IRÁN	X	X	X
IRLANDA	X		X
ISLANDIA	X		
ISRAEL	X		
ITALIA			X

País	Entrevista	Grupo de discusión	Encuesta
JAPÓN	X		X
KENYA		X	
KIRGUISTÁN	X		X
LETONIA			X
LUXEMBURGO	X		X
MACEDONIA DEL NORTE			X
MALASIA	X		
MALÍ	X		X
MARRUECOS	X		
MAURITANIA			X
MÉXICO			X
MOLDOVA		X	
MONTENEGRO	X		X
MYANMAR		X	
NEPAL			X
NICARAGUA			X
NORUEGA	X		X
NUEVA ZELANDIA	X		
PAÍSES BAJOS	X		X
PARAGUAY	X		
PERÚ			X
POLONIA	X		X
QATAR	X		X
REINO UNIDO	X		
REPÚBLICA CHECA	X		X
REPÚBLICA DE COREA			X
RUMANIA	X	X	X
RWANDA	X		X
SAN MARINO			X
SERBIA			X
SIERRA LEONA	X	X	X
SRI LANKA	X		X
SUDÁFRICA		X	
SUECIA	X	X	
TAILANDIA	X		X
TRINIDAD Y TABAGO			X
TÚNEZ	X		X
UCRANIA			X
URUGUAY			X



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra – Suiza
www.ipu.org

