



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.



# Informe Parlamentario Mundial 2022

**La participación pública en la labor del parlamento**

Anexo: Estudios monográficos y guías prácticas

**Descargar el informe completo en [www.ipu.org/GPR22](http://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.

ISBN 978-92-9142-835-9

Traducción de Carmen Hurtado González y Jesús Morales Aragón  
Diseño gráfico: Philippe Boisson

# Índice

<b>Estudios monográficos nacionales</b>	<b>4</b>
Brasil: La participación por medios digitales	5
Fiji: La participación como prioridad estratégica	10
Sudáfrica: Incorporar una participación significativa	13
Reino Unido: No dejar a nadie atrás	21
<b>Estudios monográficos temáticos</b>	<b>28</b>
Sacar a las comisiones del parlamento para que escuchen e interactúen	29
La colaboración en el proceso legislativo	34
Abrir los edificios parlamentarios al público	39
<b>Guías prácticas</b>	<b>45</b>
Guía práctica: Enfoque estratégico de participación pública	46
Guía práctica: Lista de verificación para la inclusión	48
Guía práctica: Interacción con la sociedad civil	51
Guía práctica: Consejos para los parlamentarios	54
<b>Referencias citadas</b>	<b>56</b>

# Estudios monográficos nacionales



Unos niños aprenden la dinámica del proceso legislativo de manera lúdica en la Cámara de Diputados. © Luis Macedo/Cámara dos Deputados.

## Brasil: La participación por medios digitales

En lo que a asambleas legislativas digitales se refiere, el Brasil es un país de innovación e ideas nuevas, con unas condiciones históricas y una escala perfectas para ser un firme defensor de la participación cívica en el parlamento. El Parlamento del Brasil suele ocupar los primeros puestos en materia de madurez digital según el informe mundial sobre el parlamento electrónico: la Cámara de Diputados destaca por su LABHacker líder mundial, su uso innovador de la inteligencia artificial (IA) y la puesta en marcha rápida y ágil del primer parlamento virtual del mundo, mientras que el Senado cuenta con un portal de participación cívica arraigado y muy utilizado. Un objetivo estratégico de ambas Cámaras ha sido aumentar la participación pública en la labor del parlamento. Las aplicaciones móviles y basadas en la web han tenido una importancia fundamental a la hora de lograr este objetivo, y la infraestructura digital apunala los procesos internos de cada institución que permiten el funcionamiento eficaz de la participación. Las prácticas y las herramientas en línea, como los datos abiertos, son mecanismos bien establecidos para incrementar la apertura y la transparencia legislativas.

### La armonización estratégica de las herramientas de participación

Las herramientas digitales deben apoyar la estrategia general de la institución y deben conjugarse con las herramientas no digitales (fuera de línea) a fin de garantizar que las personas que no tengan acceso a medios digitales sí disfruten de una igualdad de acceso a la participación. Antonio Carvalho e Silva Neto, ex-Director de Proyectos y Gestión de la Cámara de Diputados, explica lo siguiente:

Hemos invertido en muchas iniciativas para conseguir la participación ciudadana en la labor del Congreso. Está un tanto relacionado con nuestro origen constitucional, porque, cuando se diseñó nuestra Constitución, tuvimos esta posibilidad... Por lo tanto, esto, de alguna manera, se incorporó al ADN de la Cámara tras la Constitución.

Las herramientas no digitales son importantes en países como el Brasil, donde un tercio de la población carece de acceso a Internet. Alessandro Molon, parlamentario de la Cámara de Diputados, pone de relieve este aspecto:

[El uso de Internet es un paso importante para garantizar la transparencia y la participación, pero no es suficiente. Creo que sigue siendo necesario acudir en persona a los lugares donde se encuentra la ciudadanía. Aunque tengamos a 130 millones de personas con acceso a Internet en el Brasil, sigue habiendo alrededor de 60 millones \[sin acceso\].](#)

En el Brasil, el uso de la participación por medios digitales se ha ajustado estratégicamente a los objetivos de ambas instituciones. Ejemplifica el modo de integrar las herramientas digitales y no digitales en la misma iniciativa de participación pública para lograr el máximo alcance. Alisson Bruno Dias de Queiroz, Coordinador del programa e-Cidadania del Senado del Brasil, afirma que ve a muchas personas que deciden participar por teléfono, ya sea porque no tienen acceso a Internet o porque sí tienen pero carecen de las aptitudes, los conocimientos o la confianza necesarios para utilizar las herramientas en línea. El senador Antonio Anastasia, al poner de relieve la importancia de los métodos de comunicación digital, explica que “es difícil mantener un contacto personal con [mis] electores, [mis] votantes”. Aunque recibe correspondencia y solicitudes a través del portal e-Cidadania del Senado, añade que “principalmente recibimos muchas peticiones por correo electrónico y correo postal”. El Sr. Anastasia señala además que aproximadamente el 98% de las comunicaciones directas llegan por correo electrónico. El senador Paulo Paim, por su lado, reflexiona sobre la importancia cada vez mayor de los canales de medios sociales:

[Algunas personas nos llaman por teléfono, algunas nos envían correos electrónicos y otras se comunican \[con nosotros\] a través de los medios sociales. Tenemos cuentas en todas y cada una de las plataformas: Instagram, LinkedIn, Facebook y YouTube. Y vamos a crear una cuenta de TikTok. De este modo, hablamos con todo el mundo.](#)

Algo más de la mitad de los parlamentos de todo el mundo cuentan con un canal de televisión parlamentario.<sup>1</sup> Tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados, la televisión y la radio continúan siendo canales importantes para llegar a la comunidad, especialmente a los segmentos excluidos desde el punto de vista digital. TV Câmara, un canal público de televisión en abierto que se creó en 1998 para la Cámara de Diputados, transmite la actividad de la cámara 24 horas al día, los siete días de la semana. Emite las sesiones plenarias, las reuniones de las comisiones y las audiencias públicas tanto en directo como en diferido. El canal también retransmite documentales y otros programas de información, aunque las sesiones de la asamblea y las reuniones de las comisiones predominan en la programación semanal. Por su lado, el Senado lleva emitiendo en su canal público TV Senado desde 1996, y cuenta con su propio canal de YouTube desde 2010.

<sup>1</sup> El 52% de los parlamentos tiene su propio canal de televisión, el 49% proporciona contenido a otros canales de televisión y el 16% dispone de una emisora de radio parlamentaria (véase: UIP, 2020).

## Ejemplos de plataformas digitales

Aunque ambas Cámaras han sido las principales defensoras del parlamento digital, hay tres ejemplos destacados en los que el Brasil marca el camino internacional de la innovación en participación por medios digitales: e-Democracia, Ulysses y e-Cidadania. A continuación se describen una por una.

### e-Democracia

La Cámara de Diputados posee un largo historial de innovación digital, especialmente en lo que respecta a mejorar la participación cívica en su labor. Una de las principales herramientas es e-Democracia –desarrollada por primera vez en 2009 y mantenida de forma interna por el LABHacker– que se creó para aumentar el intercambio de ideas innovadoras entre la sociedad civil y el parlamento. Cuenta con alrededor de 37.000 usuarios registrados.

La plataforma se creó para “proporcionar distintas oportunidades en relación con los debates legislativos para promover la participación del electorado y los representantes a través de encuestas, foros y herramientas wiki colaborativas”<sup>2</sup> El Sr. Neto explica que la herramienta se diseñó “para recabar opiniones y lograr una mayor participación de la ciudadanía en el proceso legislativo”. La plataforma e-Democracia incorpora “comunidades virtuales” para mantener debates sobre temas específicos y “Wikilegis”, que permite a los usuarios comentar directamente determinados artículos o secciones de un proyecto de ley o realizar aportes al respecto.

Se calcula que el 30% del Proyecto de Ley de Políticas para la Juventud de 2010 se extrajo de las contribuciones realizadas a través de la plataforma. El Proyecto de Ley sobre el Marco Civil de Internet siguió el mismo proceso con Wikilegis en 2014, y los parlamentarios examinaron numerosos comentarios y propuestas que incorporaron a la ley final. Más recientemente, en 2020, el Proyecto de Ley de Libertad, Responsabilidad y Transparencia en Internet dio lugar al registro de 394 participantes y 618 comentarios, y se emitieron 5.334 votos sobre estos comentarios públicos. Jorge Paulo de França, Director Ejecutivo de la Secretaría de Participación, Medios Digitales e Interacción de la Cámara de Diputados, señala:

[La ciudadanía puede formular preguntas antes y en el transcurso de las audiencias. Esas preguntas se dividen y se envían al representante en cuestión, que decide si quiere contestarla o no durante la audiencia... \[Al utilizar\] la herramienta, la sociedad puede ver \[qué está sucediendo directamente\]. No tiene que recurrir a los medios sociales ni a verlo en la televisión. En la herramienta también se incluyen algunos documentos auxiliares, \[y los representantes pueden\] decidir poner ahí determinada documentación con carácter informativo.](#)

<sup>2</sup> Mitozo y Marques, 2019.

## Ulysses

La Cámara de Diputados ha desarrollado la plataforma de análisis inteligente Ulysses, una herramienta basada en la IA que emplea aprendizaje automático para analizar los grandes volúmenes de documentos y datos producidos. Esta “comprensión” del contenido implica que el sistema puede clasificar los documentos nuevos y etiquetarlos con más eficacia en el portal web de la Cámara orientado al público. Esto, a su vez, permite al sitio web formular recomendaciones y proporcionar contenido automáticamente en función de los intereses de un usuario registrado. El sistema se está ampliando para poder etiquetar emisiones en directo y video grabado a fin de identificar a los oradores dinámicamente, con lo que se pueda focalizar este contenido también.

En cuanto a la participación, Ulysses ofrece un *chatbot* que facilita a los miembros del público la búsqueda de información relevante con un lenguaje más coloquial y natural. El sistema también permite realizar encuestas para que la comunidad exprese su opinión sobre los distintos temas. La población puede votar y comentar (de forma anónima) un proyecto de ley particular desde 2018. La encuesta electrónica se crea automáticamente para cada proyecto de ley que se está tramitando en la Cámara.

Es muy complicado ayudar a los parlamentarios a encontrar sentido a todos los comentarios recibidos (puede haber hasta 30.000 observaciones para un solo proyecto de ley). Con el fin de sortear esta dificultad, Ulysses aplica a los comentarios un algoritmo de aprendizaje automático que se basa en el procesamiento del lenguaje natural. El sistema efectúa un análisis “inteligente” de todos los comentarios sobre los aspectos positivos y negativos de un proyecto de ley específico, extrae su estructura semántica y los presenta con arreglo a los parámetros definidos por los usuarios (en este caso, los “usuarios” son los parlamentarios y su personal). Por ejemplo, un proyecto de ley de 2020 dio lugar a 11.000 comentarios del público, que Ulysses fue capaz de analizar y reducir a cuatro categorías generales.

## e-Cidadania

En 2012, el Senado del Brasil lanzó e-Cidadania, un nuevo portal en línea diseñado para promover la participación cívica en sus actividades legislativas, presupuestarias, supervisoras y representativas. El portal se divide en tres secciones: *Ideia Legislativa*, *Consulta Pública* y *Evento Interactivo*. A continuación se aborda cada una de ellas.

- En la plataforma ***Ideia Legislativa***, la ciudadanía puede proponer leyes nuevas o cambios en la legislación existente, y respaldar las propuestas realizadas por otras personas. La Comisión de Derechos Humanos y Legislación Participativa del Senado examina las propuestas que reciben 20.000 firmas y, de ser seleccionadas, los senadores las someten a debate. Las propuestas se pueden registrar en el sistema en línea (el canal principal para el que se diseñó) o mediante un número de teléfono gratuito o un proceso de presentación en lengua de señas.
- ***Consulta Pública*** se lanzó en 2013 para añadirse a la oferta inicial del portal. Las consultas permiten a la ciudadanía realizar contribuciones en relación con proyectos de ley, propuestas de enmiendas a la Constitución, medidas provisionales y otras propuestas que estén tramitándose en el Senado.

- ***Evento Interactivo***, que se incorporó al portal en 2016, permite a la ciudadanía participar en audiencias públicas y otros eventos abiertos que celebra el Senado. Incluye una función de emisión en directo, espacio para publicar comentarios y un depósito de información complementaria como presentaciones, noticias y documentos.

Según el Sr. Queiroz, más de 40 millones de usuarios individuales accedieron al portal entre los años 2015 y 2020. Esta cifra representa casi el 20% de la población total (sin contar las direcciones de correo electrónico duplicadas) y el 30% de los usuarios de Internet en el Brasil. Alrededor del 98% de los usuarios de Internet se conectaron con un dispositivo móvil en 2020, así que no es ninguna sorpresa que el 88% de las personas que visitaron e-Cidadania utilizaran este mismo canal.

El portal ha tenido un efecto tangible en la legislación y la labor del Senado. El Sr. Anastasia pone de relieve lo que considera “una de las leyes más importantes” aprobada por el Senado, y la forma en que se originó como una propuesta a través del portal para introducir el “requisito de que todas las personas que ocupen un cargo público tanto actualmente como en el futuro carezcan de antecedentes penales”. El Sr. Paim, por su lado, incorporó una idea sobre una seguridad social de emergencia para las personas jubiladas en un proyecto de ley con miras a aliviar los estragos de la pandemia de COVID-19.

La plataforma, además de ofrecer la vía directa de las 20.000 firmas, se puede utilizar para señalar propuestas a la atención de los senadores. Un estudiante sordo con dificultades para comunicarse con alumnos oyentes propuso la idea de incluir la lengua de señas brasileña en el plan de estudios escolar. Aunque esta propuesta no consiguió el número necesario de firmas, gozó claramente de buena acogida en general y de la defensa concreta de la senadora Zenaide Maia, que fue capaz de introducir el proyecto de ley en el Senado.

El portal e-Cidadania se diseñó para que más miembros de la comunidad pudieran participar en la labor del Senado. No obstante, también ayuda a los senadores a comunicarse más eficazmente con el electorado y conocer su opinión. Como señala el Sr. Anastasia, el portal “nos ofrece orientaciones sobre nuestras preguntas”. La Sra. Maia se hace eco de esta opinión:

Estos canales me permiten mantener el contacto con muchas personas, especialmente la comunidad sorda. Soy médico y creo que [el portal] me ha brindado muchas oportunidades de entenderla más y de tener más contacto con sus integrantes.

El Sr. Paim declara que las herramientas digitales de ese tipo son especialmente importantes en un país grande y diverso como el Brasil:

El Brasil es un país continental. Es una nación enorme en cuanto a territorio, extensión de tierra y espacio geográfico. Por eso es muy difícil acercarse a la población. Aquí viven 220 millones de personas. El trayecto en avión del sur al norte del país tarda unas ocho horas, lo cual es indicativo de la gran extensión del territorio. Los medios sociales acercan a las personas y es más fácil recibir sugerencias y preguntas acerca de nuestros mandatos.

El Sr. Anastasia añade que el portal “ha mejorado enormemente la participación y la implicación, ya que facilita a la ciudadanía presentar sus consultas no solo en [mi propio] distrito, sino en todo el Brasil”.

## Reconocer los beneficios de las herramientas digitales

La adopción de cualquier herramienta digital está supeditada al uso y, finalmente, a que aporte un valor al usuario que dé lugar al uso reiterado, el crecimiento y el hábito. Aunque las herramientas que emplean los parlamentos se diseñan para favorecer la participación y la implicación de la comunidad, el éxito de las que influyen en el proceso legislativo y la labor de la institución también depende de la voluntad de los parlamentarios de usarlas. Como se explica en la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, la adopción depende de la capacidad de acceder a la herramienta y utilizarla, de la confianza en la tecnología y, por último, de ver un claro beneficio a partir de su uso. La Cámara de Diputados ha invertido mucho en su infraestructura digital y, junto con el Senado, funcionan ahora como un parlamento totalmente digital. Como resultado, el trabajo digital se está convirtiendo en una práctica habitual para los parlamentarios y, a través de la experiencia y la formación, está aumentando la confianza en el lugar de trabajo digital.

Al inicio de la pandemia de COVID-19, la Cámara de Diputados adaptó su aplicación Infoleg existente, que proporcionaba información sobre la sesión parlamentaria actual tanto a los parlamentarios como al público. La aplicación, además de ampliar la variedad de la información disponible, se actualizó rápidamente con características nuevas de asistencia, registro, listas de oradores, orientación de votación de los dirigentes, alertas y votación segura. Esto no solo dio lugar a cambios en los procedimientos y los procesos institucionales, sino que también provocó la introducción de protocolos de seguridad más estrictos para los sistemas móviles. En consecuencia, los parlamentarios tienen un mayor deseo de innovar y entender mejor los riesgos y aceptarlos. En resumen, la aplicación actualizada ha mejorado el uso y la aceptación de las herramientas digitales entre los parlamentarios, algo que ha tenido un efecto colateral en las oportunidades para consolidar la participación parlamentaria. El Senado también ha aumentado su actividad digital durante este tiempo y, como observó la Sra. Maia, los parlamentarios reconocen los beneficios: “Creo que estas herramientas o canales nos han facilitado el trabajo durante la pandemia [de COVID-19]”.

Vinicius Poit, parlamentario de la Cámara de Diputados, reflexiona que las herramientas digitales “no solo son útiles, sino fundamentales, porque podemos llegar donde la población está interactuando realmente.” El Sr. Molon añade la siguiente observación:

¿Cómo podía imaginar un revolucionario francés del siglo XVIII que algún día podríamos estar dentro de la Asamblea Nacional hablando con nuestro electorado mientras votábamos, y viendo cómo nos dice “No votes eso” o “Por favor, vota eso”? Es creíble imaginar que puedes hablar con el electorado en el mismo momento en que estás votando algo que le afecta.

## Medir el éxito

Las herramientas de participación que utiliza el Parlamento del Brasil son impresionantes y evidencian muchas buenas prácticas. No obstante, es necesario hacer una advertencia: no hay parámetros claros ni factores de éxito críticos implantados, de ahí la dificultad de medir el valor de las plataformas que aquí se abordan. Es probable que el éxito sea cuantitativo (número de usuarios, cantidad de propuestas adoptadas, etc.) y cualitativo (contenido generado por la comunidad que dé lugar a una adición o un cambio importante en un proyecto de ley). Del mismo modo, el éxito también puede ser directo (afectar a los proyectos de ley e informar a los parlamentarios) e indirecto (consolidar la confianza a largo plazo en los procesos democráticos, poner en conocimiento de más personas las actividades de su parlamento y ofrecer una ruta clara para que aquellas personas que así lo deseen puedan implicarse).

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

Se pueden extraer varias conclusiones y enseñanzas de las estrategias de participación pública y las herramientas digitales adoptadas por el Parlamento del Brasil:

- 1. La participación debe impulsarse por medio de una estrategia institucional:** aunque ambas Cámaras han creado una variedad extensa y sofisticada de herramientas destinadas a la consulta, participación y comunicación públicas, en ambos casos se han ajustado a estrategias institucionales más generales a fin de ampliar la participación y adoptar la tecnología digital en el proceso legislativo. Este compromiso de alto nivel con la participación cívica y la innovación es un importante indicador de éxito.
- 2. El codiseño ayuda a satisfacer las necesidades de todas las partes interesadas:** los parlamentos no siempre dominan la comprensión de qué quieren o necesitan los miembros de la comunidad. El modelo LABHacker desarrollado por la Cámara de Diputados ha liderado el concepto de codiseño de herramientas participativas con el propio público. Los parlamentos pueden trabajar con organizaciones de la sociedad civil, expertos en datos abiertos y demás partes a través de *hackathons* y espacios abiertos para entender mejor las necesidades de los usuarios y diseñar procesos más eficaces para ellos.
- 3. Las herramientas son útiles únicamente si se terminan usando:** los integrantes del público deben poder acceder a las herramientas de participación pública y utilizarlas, y estas herramientas deben ofrecerles un valor demostrable. Sin embargo, es importante no pasar por alto la otra faceta de estas herramientas: su uso y el valor que proporcionan deben ser iguales para los parlamentarios y los miembros del personal parlamentario. Para que las herramientas de participación por medios digitales se conviertan en una práctica habitual, deben mejorar el proceso legislativo para todas las partes interesadas.

4. **Las herramientas deben ser accesibles y utilizables:** las herramientas digitales acercan el parlamento a las personas que, de lo contrario, no podrían interactuar con él (por razones de tiempo, geografía u oportunidades). Es crucial que las estrategias de participación por medios digitales pongan énfasis en la accesibilidad. Aunque también es importante reconocer que las soluciones digitales pueden crear nuevas barreras. Los ejemplos del Brasil indican que una solución principalmente digital es viable, aunque también que los parlamentos deben proporcionar canales alternativos para las personas digitalmente desfavorecidas o con necesidades adicionales. Como deja patente la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, el acceso a Internet y la comprensión de la forma de trabajar del parlamento siguen siendo barreras significativas a la participación.
5. **Las iniciativas deben evaluarse:** la participación debería ser un proceso de mejora continua. Los ejercicios de implicación deberían evaluarse de forma crítica a fin de entender sus logros (frente a las expectativas y las medidas acordadas previamente), en qué grado han funcionado y las enseñanzas que se pueden extraer de cara al futuro..



Miembros del Comité Permanente de Justicia, Derecho y Derechos Humanos del Parlamento de Fiji realizan una visita a sitios patrimoniales de Levuka, Fiji, como parte de su consulta pública en relación con un proyecto de ley sobre el patrimonio. © Parlamento de Fiji.

## Fiji: La participación como prioridad estratégica

Los parlamentos, ya sean grandes o pequeños, deben mantener una interacción proactiva con las comunidades a las que representan. Este estudio monográfico, que se centra en el Parlamento de Fiji, demuestra que el hecho de convertir la participación en una prioridad estratégica puede dar lugar al éxito, y que la magnitud de los esfuerzos cuenta más que el tamaño del parlamento.

### Comenzar por una estrategia

El Parlamento de Fiji, tras ocho años de interrupción en los que acaecieron varios golpes militares, se restableció en virtud de una nueva Constitución en 2014. El parlamento abrió sus puertas en octubre de ese mismo año, después de las elecciones generales celebradas en septiembre. Los parlamentarios recién elegidos y el personal recién nombrado tuvieron que poner en funcionamiento la institución con rapidez.

Tras una notable participación del electorado en las elecciones, el nuevo parlamento reconoció desde el principio la importancia de interactuar con la comunidad a fin de

mantener el interés público en la nueva democracia del país y el entusiasmo por ella. Se admitió que la interrupción de ocho años entre parlamentos había supuesto que muchos miembros de la comunidad carecieran de conocimientos de la institución y de su forma de trabajar.

Una primera medida importante fue el desarrollo de una estrategia de participación comunitaria, que se llevó a cabo como parte de un proyecto de creación de capacidad del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Esta estrategia, desarrollada por la Unidad de Participación Cívica previa consulta con un asesor internacional, expresaba un compromiso con “interactuar con la ciudadanía de Fiji de modo que esta entendiera el funcionamiento del parlamento, obtuviera información sobre la labor del parlamento y reconociera el modo en que puede influir”.<sup>3</sup>

En la estrategia se definen cuatro objetivos: mejorar la imagen del parlamento en la comunidad, educar a la comunidad sobre el funcionamiento del parlamento, informar a la comunidad

<sup>3</sup> Documento interno facilitado por el Parlamento de Fiji, 2015.

sobre la labor del parlamento y fomentar la participación de la comunidad con el parlamento. En el proyecto, que reconoce que el parlamento representa a toda la población de Fiji, se exponen algunos públicos destinatarios clave en materia de participación. Estos públicos se eligieron porque eran fundamentales para el prestigio del parlamento en la comunidad (como los medios de comunicación), porque tradicionalmente habían participado menos en la vida política de la nación (como los jóvenes y las mujeres) o porque estaban alejados de la capital (comunidades de zonas rurales y remotas).

La estrategia, que abarca el primer mandato completo del parlamento recién establecido, era un documento fundacional vital que definía el marco de la interacción con la comunidad. Establecía los principios rectores de la participación y los enfoques a través de los cuales tendría lugar la interacción con la comunidad.

La Presidencia y la Secretaría General aprobaron el proyecto con la intención de que se convirtiera en una prioridad estratégica para el parlamento. Lo más importante es que la Presidencia también lideró algunas iniciativas de divulgación esenciales, algo que demuestra el grado de compromiso que se estaba dedicando a la participación.

## Adoptar un enfoque profesional

El empleo de personal especializado con conocimientos, comprensión y habilidades de relaciones públicas y medios de comunicación fue fundamental para el rápido éxito de la estrategia de participación. El parlamento, con los recursos que tenía a su disposición, empleó a determinado personal clave con los medios para desarrollar y poner en práctica su estrategia de participación.

Dado que no todo este personal había trabajado previamente en el parlamento, el desarrollo profesional se impartió a través de un proyecto de creación de capacidad del PNUD y un programa de hermanamiento con el Parlamento de Victoria, en Australia. El personal participó en intercambios profesionales y recibió el apoyo de mentores con experiencia en participación parlamentaria, lo cual permitió al personal adaptar rápidamente sus habilidades de relaciones públicas y medios de comunicación al entorno parlamentario.

## Poner en marcha proyectos emblemáticos en materia de participación

Uno de los elementos fundamentales del enfoque del parlamento fue la puesta en marcha de algunos proyectos emblemáticos que se convertirían en factores determinantes para ejecutar su estrategia. Entre ellos figuraron iniciativas para trasladar el parlamento a la ciudadanía, para acercar a la población al parlamento y para mantener a la comunidad actualizada sobre lo que acontecía en la institución.

La divulgación en comunidades dispersas por Fiji, incluidas

sus numerosas islas, se consideró vital para mantener el estímulo del interés generado con las primeras elecciones en ocho años. Una exposición itinerante –conocida como el “Autobús del Parlamento” para conectar simbólicamente con el medio de transporte que usa gran parte de la población fijiana– llevó presentaciones y exhibiciones a aldeas de todo Fiji. El parlamento también organizó un programa titulado “Conoce al Presidente del Parlamento”, que permitía a las comunidades escuchar al Presidente del Parlamento y formular preguntas sobre la forma de trabajar de la institución en la práctica.

Entre 2015 y 2018, el Parlamento de Fiji llevó a cabo 336 programas de divulgación en todo el país: 147 eventos del Autobús del Parlamento y de Conoce al Presidente del Parlamento para centros educativos y 189 eventos similares dirigidos a las comunidades.

Allí donde ha viajado el Autobús del Parlamento en Fiji, ha recibido una bienvenida entusiasta de los miembros de una comunidad deseosa por aprender más sobre la institución. Los testimonios que diversos aldeanos compartieron en el sitio web del parlamento señalan el valor de la participación local, especialmente debido a que muchas personas no pueden viajar a la capital, Suva, para experimentar el parlamento en persona. Por ejemplo, el jefe de la aldea, Ananaisa Rokovatunawa, de Mau, de la división central de Fiji, declaró en su testimonio que la mayoría de los aldeanos no sabía cómo funcionaba el parlamento: “Es una muy buena oportunidad de aprendizaje para nosotros, ya que ahora sabemos a qué puerta llamar cuando queramos expresar nuestras preocupaciones u opiniones sobre determinadas cuestiones que nos afectan a diario.”<sup>4</sup>

El Parlamento de Fiji, además de apoyar ese tipo de iniciativas de divulgación, ha desarrollado un programa activo de visitas al edificio del parlamento en Suva, tanto en semanas que se celebran sesiones como durante las semanas sin sesiones. Se creó un Centro de Descubrimiento del Parlamento en una de las salas de las comisiones del edificio a fin de proporcionar un punto de convergencia para esas visitas, con información y objetos de interés cultural que ayudaran a los visitantes a comprender la historia y las prácticas del parlamento. El visitante también disfrutaba de una visita guiada por la cámara, así como de la posibilidad de ver una sesión celebrándose en el parlamento.

La demanda de visitas pronto se elevó especialmente entre los estudiantes, y se puso en marcha un proyecto emblemático de educación y juventud para que los jóvenes fijianos pudieran interactuar con su nuevo parlamento. La institución también desarrolló recursos educativos y programas de divulgación escolar, junto con talleres de desarrollo profesional para el profesorado, de modo que el personal docente pudiera entender la mejor manera de utilizar los nuevos recursos para enseñar educación cívica en el aula. Entre los recursos figuraban una serie de hojas de información sobre el parlamento, una guía para el profesorado y algunos módulos relacionados con el plan de estudios de los fijianos, que establecía algunas actividades de aprendizaje interactivo orientadas al alumnado de distintos cursos. Tras el lanzamiento de los recursos en 2017, el Presidente

4 Parlamento de la República de Fiji, 2016.

del Parlamento, Jiko Luveni, dijo que permitirían al parlamento “maximizar nuestra divulgación a estudiantes y jóvenes”.<sup>5</sup>

Se creó un servicio de noticias sobre el parlamento, que incluía un enlace con medios de comunicación, anuncios informativos en los periódicos, deliberaciones parlamentarias televisadas, un completo sitio web y el uso de los medios sociales para informar a la comunidad sobre la labor de la institución. Dado que casi el 70% de la población de Fiji utiliza los medios sociales, el parlamento reconoció rápidamente la importancia de conectar con los miembros de la comunidad a través de este canal. Facebook se convirtió en un punto de convergencia para facilitar información parlamentaria a la comunidad, por ejemplo, sobre las sesiones, los proyectos de ley y el trabajo de las comisiones. El parlamento también ha emitido sesiones y audiencias de las comisiones en directo a través de esta plataforma.

Otra iniciativa importante que se puso en marcha durante los primeros años posteriores a la restitución de la democracia fue una serie de foros comunitarios organizados por el Presidente del Parlamento. Se invitó a los parlamentarios del Gobierno y de la oposición, así como a representantes de la sociedad civil, a debatir diversos temas, entre ellos los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su relevancia para Fiji. Estos foros, que se emitieron en directo a través de los medios sociales, atrajeron a grandes audiencias en cada ocasión.

El Parlamento de Fiji, mediante estos proyectos emblemáticos, mantuvo contactos incesantemente con personas de todo el país después de muchos años de ausencia de la vida comunitaria. En los primeros años del nuevo parlamento, este fue un trabajo fundacional importante que proporcionó a la institución una base sólida de participación a partir de la cual crecer en el futuro.

Más recientemente, la tecnología ha sido una característica relevante de la labor de divulgación del parlamento. El actual Presidente del Parlamento, Ratu Epeli Nailatikau, puso de relieve este aspecto en la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de la UIP de 2021 celebrada en junio: “La transmisión en directo de las sesiones parlamentarias y las audiencias de las comisiones ha garantizado un mayor alcance, que ha permitido mantener a los fijianos informados y conectados con la actividad del parlamento, por lo que se ha generado mucho debate público.”<sup>6</sup> El Sr. Nailatikau señaló que, entre las oportunas inversiones en la iniciativa del parlamento electrónico del país de 2020, figuraban el desarrollo y el fortalecimiento de las instalaciones de TI para garantizar unas comunicaciones en línea y virtuales efectivas. Tal como observa el Presidente, esto fue importante para la participación pública, aunque también para las operaciones del parlamento durante la pandemia de COVID-19:

[El objetivo era mejorar la accesibilidad del parlamento a la ciudadanía para obtener recursos informativos y acceso a las investigaciones de las comisiones, aunque cobró una importancia fundamental a la hora de garantizar la continuidad de la actividad durante los confinamientos que se instauraron para contrarrestar el crecimiento de la pandemia.](#)<sup>7</sup>

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

Este estudio monográfico del Parlamento de Fiji pone de relieve diversos temas señalados en las principales secciones de este informe. A continuación se enumeran las principales enseñanzas extraídas clave:

1. **Documentar una estrategia** en la que se establezcan los principios rectores de la participación y la manera de conseguirla.
2. **Obtener apoyo de alto nivel** para la estrategia.
3. **Emplear a personal profesional** con los conocimientos y las habilidades necesarios para aplicar la estrategia.
4. **Valerse de los conocimientos especializados** de otras personas según proceda.
5. **Utilizar diversos enfoques y canales** para conectar con la comunidad.
6. **Procurar que la participación conlleve interacción en persona y en línea** al llegar a la ciudadanía en los lugares en que se encuentre, acercar la población al parlamento para que pueda experimentarlo en persona y utilizar canales digitales contemporáneos para interactuar periódicamente con la comunidad.
7. **Diseñar programas adaptados específicamente a las circunstancias de la comunidad local**, que puedan ayudar a los parlamentos a conseguir una participación efectiva independientemente del tamaño que tengan.

<sup>5</sup> Parlamento de la República de Fiji, 2017.

<sup>6</sup> Parlamento de la República de Fiji, 2021.

<sup>7</sup> Parlamento de la República de Fiji, 2021.



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

## Sudáfrica: Incorporar una participación significativa

La labor del Parlamento de Sudáfrica pone de relieve las buenas prácticas relativas a institucionalizar e incorporar la participación pública, sobre la base de los requisitos específicos consagrados en la Constitución del país. El parlamento se ha esforzado para garantizar que sus prácticas de participación:

- adaptan las medidas prácticas al contexto cultural e histórico;
- transforman la visión constitucional en marcos institucionalizados;
- traducen esos marcos en iniciativas periódicas y estructuras de apoyo institucionalizadas;
- utilizan las herramientas adecuadas para lograr estos objetivos; e
- incluyen mecanismos de seguimiento y evaluación continuos.

Este estudio monográfico se apoya en las investigaciones existentes sobre participación, análisis de marcos e informes de participación pública del Parlamento de Sudáfrica y entrevistas con parlamentarios de la Asamblea Nacional y del Consejo Nacional de las Provincias, profesionales y miembros del personal.

### La participación pública está consagrada en la Constitución

La aprobación de la Constitución de 1996 de la República de Sudáfrica tras la caída del régimen del *apartheid* se vio como un momento crucial en la meta de promover la participación pública en la adopción de decisiones. Este proceso comenzó con la adopción por parte del Gobierno de un enfoque participativo en la redacción de la nueva Constitución, que ha continuado para consagrar la implicación del público en los procesos legislativos y de otro tipo de gobernanza. La práctica de participación pública del Parlamento de Sudáfrica se fundamenta en esta promesa constitucional de implicación de la sociedad a fin de superar una historia de exclusiones. Este ejemplo pone énfasis en el modo en que la participación institucionalizada puede reflejar el contexto histórico en el que ocurre.

La asamblea legislativa representa la voz del pueblo en la gobernanza a los niveles nacional, provincial y municipal, y se mueve por un mandato constitucional que prevé implicar a la

ciudadanía en sus procesos y en su labor. Para el parlamentario Archibold Nyambi, Presidente de Comisiones de la Cámara, del Consejo Nacional de las Provincias, es la "actividad central del parlamento para garantizar que siempre se facilita la participación del público en las decisiones que le afectan". Esto, tal como sigue explicando, "no es cuestión de elección, sino que, más bien, es una obligación constitucional" y "un mandato constitucional por el que nosotros, el parlamento, tenemos que guiarnos en todo momento". Del mismo modo, Sikhumbuzo Tshabalala, Director Superior de Actividad Central de la Unidad de Apoyo al Sector Legislativo, destaca la importancia de "asegurarse de que todas las personas, independientemente de su raza, edad, lugar de residencia [...] sienten que forman parte de esta democracia porque se hacen esfuerzos deliberados para implicarlas".

Esta práctica de participación pública tiene por objeto revertir las carencias de la historia política del país cuando, tal como señaló el parlamentario Cedric Frolick, Presidente de Comisiones de la Cámara, de la Asamblea Nacional, los parlamentos "se utilizaron [durante el Gobierno del *apartheid*] para oprimir al pueblo y para privar a la población del derecho al voto". El Sr. Frolick destaca el principio importante que guía el enfoque de participación pública del parlamento y añade:

El parlamento es un instrumento muy poderoso que elabora las leyes. Y es importante para nosotros utilizar esta institución como vehículo para que nuestros ciudadanos puedan expresar sus aspiraciones e intervenir directamente en su futuro y en su destino. Y también, cuando las cosas no vayan bien, que dispongan de estas plataformas para comunicárnoslas con antelación.

Estas disposiciones constitucionales han creado un espacio para que el parlamento se posicione como "el centro neurálgico del poder del pueblo, la participación de la ciudadanía y una gobernanza centrada en las personas".<sup>8</sup>

## Desarrollar un marco de participación para el ámbito legislativo

Una participación efectiva exige estrategias y marcos deliberados. El *Public Participation Framework for the South African Legislative Sector (Marco de Participación Pública para el Sector Legislativo de Sudáfrica)* de 2013, más conocido como *Marco de Participación Pública del Sector Legislativo*, se ha convertido en la directriz general donde se establecen "normas y estándares de participación pública dentro del Sector Legislativo".<sup>9</sup> El marco se creó colaborativamente a través de la red de asambleas legislativas nacionales y subnacionales, y se basa en el Foro de Presidentes de Parlamento de Sudáfrica. Las principales partes interesadas, entre las que figuran parlamentarios y funcionarios, participaron en la formulación y la aplicación del marco, para garantizar que las decisiones políticas se materializaban. El Sr. Tshabalala lo explica de la siguiente manera:

El Foro de Presidentes de Parlamento creó una Secretaría, llamada Apoyo al Sector Legislativo. Se encuentra dentro del parlamento. El parlamento es responsable de garantizar el funcionamiento efectivo de esta oficina. La Unidad de Apoyo al Sector Legislativo supervisa la aplicación de los marcos de participación en las distintas asambleas legislativas, y también proporciona apoyo. Los Presidentes de Parlamento se reúnen cada trimestre para evaluar cómo están realizando su trabajo y ponen en marcha este instrumento facilitador de la implicación pública en los procesos de la asamblea legislativa.

Por su parte, el Parlamento de Sudáfrica ha desarrollado un Modelo de Participación Pública. En el documento *Legacy Report of the Fifth Term of Parliament 2014–2019 (Informe del Legado del Quinto Mandato del Parlamento 2014-2019)* se establecen los objetivos y el propósito del Modelo de Participación Pública como sigue:

[El Modelo] expone los mecanismos y procesos a través de los cuales el parlamento puede favorecer una implicación pública significativa y la participación en sus procesos legislativos y de otro tipo.

También tiene por objeto mejorar el apoyo de comunicación a la actividad del parlamento, la educación pública, el suministro de información y el acceso público a los procesos del parlamento en un esfuerzo por aumentar la implicación de la ciudadanía en todos los perfiles socioeconómicos y geográficos del país. Además, el Modelo incrementa la rendición de cuentas de los parlamentarios ante los ciudadanos como sus representantes elegidos a través del cierre del ciclo de participación pública con la introducción de un circuito de retroalimentación. Asimismo, está integrado en el programa de supervisión y rendición de cuentas para que las aportaciones recibidas por medio de las actividades de participación pública se canalicen hasta las comisiones parlamentarias adecuadas y se expresen en sus programas correspondientes.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2019b.

<sup>9</sup> Sector Legislativo de Sudáfrica, 2013: 30.

<sup>10</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2019b: 53.

Figura 1. Modelo de Participación Pública de Sudáfrica



El Sr. Tshabalala, que intervino directamente en la formulación y la aplicación del Modelo de Participación Ciudadana, reflexiona sobre el papel del parlamento de la siguiente manera:

[El parlamento opera de una manera que ayuda a] dotar de recursos a todas estas medidas individualmente para que sean muy efectivas. Cuando informamos, debemos hacerlo de modo que las personas participen desde una posición informada. Debemos garantizar igualmente que las consultas sean eficaces. Aunque lo más importante es que el Sector Legislativo de Sudáfrica, incluido el parlamento, quiera llegar a este nivel de implicación, en el que colaboramos con la ciudadanía.

El Sr. Frolick, por su lado, hace la siguiente observación:

La participación pública es un pilar crucial del modelo de supervisión y rendición de cuentas. Y eso se expresa —especialmente en los momentos en los que las comisiones ponen en práctica sus programas— con la elaboración de leyes nuevas, la modificación de las leyes existentes, la celebración de audiencias públicas o la realización de visitas de supervisión a todas las partes del país. Para nosotros, la participación pública es innegociable.

También destaca la importancia de diseñar marcos inclusivos:

Siempre debemos tener presente que todas las voces de la sociedad son importantes, ya provengan de personas muy influyentes, de ONG, organizaciones de la sociedad civil o instituciones académicas, o de personas pobres que viven en una aldea rural profunda, dirigentes tradicionales o líderes religiosos. Deben tomarse en consideración todas esas perspectivas diferentes. Y, por eso, el proceso de participación pública se debe diseñar de tal manera que sea inclusivo, para que se escuchen las voces del pueblo. Básicamente, nosotros representamos a esas voces diferentes.

Según el Sr. Frolick, este compromiso con un marco de participación también se refleja en el presupuesto parlamentario:

En los presupuestos de las comisiones, y lo que denominamos “presupuestos para imprevistos”, efectuamos los arreglos y las asignaciones que son necesarios para garantizar que no se descuida este aspecto vital del ámbito legislativo y la interacción con la ciudadanía. Es por eso que hemos observado un incremento progresivo en la cantidad de dinero que se está destinando a la participación pública, no solo en cuanto a fondos propiamente dichos, sino también en materia de recursos humanos y con la reestructuración de los procesos internos, para que podamos dar plena expresión a la voluntad del pueblo.

Es difícil cuantificar el presupuesto exacto y los recursos de personal asignados a la participación pública en el Parlamento de Sudáfrica, precisamente porque las iniciativas de participación están muy integradas en las distintas partes de la asamblea legislativa. No obstante, está claro que la institución en su conjunto destina cuantiosos recursos a estas iniciativas. El parlamento, además de reservar recursos financieros para la incorporación de la participación pública, también ha organizado un curso de formación para los parlamentarios y los miembros del personal, como apunta el Sr. Frolick:

Después de unas elecciones, llegan parlamentarios nuevos. Por eso, es importante que estos parlamentarios se sumen a la causa rápidamente en lo que se refiere al *modus operandi* de la participación pública y su relevancia. En este sentido, deben impartirse sesiones específicas de formación para los parlamentarios, en las que se pueda incorporar no solo a determinados agentes de la sociedad civil, sino también a exparlamentarios que acudan y compartan sus experiencias con los nuevos parlamentarios, de modo que puedan tomar el testigo y mejorar más lo que estamos haciendo.

Juntos, el Modelo de Participación Pública, el Marco de Participación Pública del Sector Legislativo y los recursos financieros y humanos destinados a la participación constituyen un amplio marco que transforma la visión constitucional en una realidad alcanzable.

## Traducir el marco en participación parlamentaria

El Modelo de Participación Pública se implementa a través de una serie de actividades institucionalizadas continuas. Las iniciativas de participación se planifican de formas que promueven el acceso y la cohesión social, con especial atención al idioma, el uso del lugar de celebración y la interacción con comunidades rurales que no están conectadas digitalmente.

Una proporción significativa de actividades se canalizan por medio del Consejo Nacional de las Provincias, que representa a las nueve provincias de la asamblea legislativa nacional. Como señala el parlamento:

[Estos] programas del Consejo Nacional de las Provincias son ejemplos de referencia en el ámbito legislativo que describen la convergencia de la supervisión y la rendición de cuentas, la elaboración de leyes, la participación pública y los mandatos de cooperación con el Gobierno del parlamento.<sup>11</sup>

A continuación se detallan algunas de estas actividades:

- La **Semana Provincial** proporciona un espacio constante para la interacción y las valoraciones parlamentarias con las provincias, los dirigentes y otras partes interesadas clave. El Consejo Nacional de las Provincias reserva una semana, cada año o cada dos años, para la labor de supervisión en las provincias junto con las asambleas legislativas

provinciales. Se celebraron seis programas de Semana Provincial durante el quinto mandato del parlamento (2014-2019).

- La **Semana del Gobierno Local** ayuda a la institución a fortalecer su relación con la Asociación de Gobiernos Locales de Sudáfrica al llevar el parlamento a municipios de todo el país. Desde su creación en 2012, la Semana del Gobierno Local ha sido una "plataforma muy importante para compartir enseñanzas y buscar soluciones a las dificultades que enfrenta el Gobierno local".<sup>12</sup> El Sr. Nyambi explica que la iniciativa ha hecho ver a los Gobiernos locales que son el punto de enlace de la prestación de servicios.
- La iniciativa **Acercar el Parlamento al Pueblo** acerca el parlamento a distintas partes del país, normalmente a zonas remotas con infraestructura limitada. Desde que se concibió, la actividad ha tenido lugar regularmente en marzo y noviembre de cada año. Ha promovido un mayor acceso al parlamento y ha fomentado la participación a través de la educación pública. La iniciativa consta de actividades previas a la visita, que implican a las comunidades, seguidas del programa propiamente dicho. Una tercera fase, conocida como "sesión de presentación de informes", se añadió durante el quinto mandato parlamentario (2014-2019) como una manera de proporcionar una valoración de las actividades del Gobierno en relación con la prestación de servicios.

A modo de reflexión sobre el programa Acercar el Parlamento al Pueblo, el Sr. Nyambi declara lo siguiente:

Hay que cerciorarse de que acuden las partes interesadas pertinentes, esto es, los ministros correspondientes, los emisarios relevantes de la provincia, la dirección del Gobierno local del municipio concreto y la gerencia de las entidades estatales que proceda, y que se le brinda la oportunidad al público de formular preguntas, plantear cuestiones, comunicar sus frustraciones y constatar que las cosas se hacen bien.

El Sr. Frolick explica la actividad de la siguiente manera:

Contamos con equipos de avanzada que acuden a las distintas zonas para popularizar y anunciar las audiencias públicas que tendrán lugar. Hacemos un uso extensivo de las emisoras de radio comunitarias para comunicarnos con la población en su idioma y que nos pueda entender. También utilizamos los editoriales de los periódicos y otras publicaciones, además del sitio web del parlamento que, al menos ahora, está muy actualizado con la información oportuna. Y la clave de esta implicación está en las comisiones, que sirven para garantizar que llegamos a todas las personas del país, aunque estén alejadas.

Como el programa Acercar el Parlamento al Pueblo reúne a los miembros del Consejo Nacional de las Provincias, los miembros del Gabinete (a nivel nacional), los miembros del Consejo Ejecutivo (a nivel provincial) y los regidores (a nivel del Gobierno local), facilita la interacción directa entre el público y sus representantes de las tres esferas del Estado. Los parlamentarios se implican activamente en todos los eventos y, en realidad, son la clave del éxito del programa.

<sup>11</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2019b: 12.

<sup>12</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2014: 22.

- Las iniciativas de **participación sectorial** permiten al parlamento “centrarse en grupos de especial interés identificados al proporcionarles una plataforma donde pueden plantear cuestiones que afrontan a diario relativas a la prestación de servicios, la aplicación de leyes o las políticas del Gobierno, así como la oportunidad de presentar recomendaciones o sugerencias de medidas correctivas”<sup>13</sup>. Luvuyo Tyali, Jefe de Equipo de la Oficina de Democracia Parlamentaria de la Provincia del Cabo Norte, pone algunos ejemplos:

El 16 de junio de cada año tiene lugar un parlamento de la juventud. También facilitamos estos procesos en el parlamento de la mujer de agosto, donde las participantes mantienen una charla en la que se les informa sobre el progreso logrado en cuestiones de empoderamiento de la mujer.

Entre otros mecanismos de participación figuran la **participación pública en el proceso legislativo** (donde la Asamblea Nacional y el Consejo Nacional de las Provincias facilitan la implicación del público, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil, en el proceso de elaboración de legislación), la **tramitación de peticiones** (que se subdivide en varias fases: examen, investigación preliminar, remisión y apelación) y las **actividades específicas de las comisiones** (en las que la ciudadanía tiene acceso a todas las sesiones de las Cámaras, así como a las reuniones de las comisiones). Estos mecanismos son algunos ejemplos de las muchas maneras en las que se está fomentando activamente la participación pública en los procesos parlamentarios.

## Plataformas y estructuras de apoyo

La participación no solo requiere una estrategia, sino también un compromiso para dotarla de los recursos adecuados. A tal fin, el parlamento lleva a cabo sus distintas iniciativas de participación pública a través de una serie de estructuras de apoyo:

- Las **oficinas parlamentarias de circunscripción** están centradas en la “divulgación estructural” a fin de fomentar la interacción entre los parlamentarios y los miembros del público en sus circunscripciones. Con el sistema de representación proporcional de lista cerrada que se adoptó para las elecciones de Sudáfrica, las circunscripciones individuales no eligen directamente a los parlamentarios. En vez de eso, los partidos asignan circunscripciones geográficas a sus parlamentarios en función de sus adjudicaciones de escaño. Tienen derecho a un subsidio mensual por cada parlamentario que dirija una oficina de circunscripción, y cada partido político se encarga de los arreglos de su propia circunscripción. Hay 350 oficinas parlamentarias de circunscripción repartidas por el país. El Sr. Frolick habla de este acuerdo como sigue:

Sabes exactamente dónde se realizan tus operaciones y qué puedes hacer allí. Acudir a nuestros distritos electorales es uno de los aspectos más valiosos de la interacción, porque te saca del contexto formal del ambiente legislativo y te sitúa entre tu gente. Y ahí puedes ver si se aplican o no las leyes que elaboramos.

El Sr. Frolick pone de relieve que esta conexión local es importante para los parlamentarios y el público:

En mi caso, mi oficina de circunscripción se encuentra al otro lado de la calle del mayor hospital público de la provincia del Cabo Oriental. Por eso hay un tránsito regular de personas que van al hospital y no reciben el tratamiento y el servicio que creen que deberían haber recibido, y estas personas se acercan luego a la oficina con la esperanza de que intervengas. Por lo tanto, la implicación de un parlamentario en la circunscripción es absolutamente inestimable.

Uno de los principales objetivos de las actividades que se celebran en las circunscripciones es inculcar la noción de que la participación pública en el proceso democrático no termina con la emisión de votos en las urnas. En vez de eso, la participación pública en Sudáfrica conlleva la interacción continua entre los funcionarios elegidos, los partidos y los electorados.

- Las **oficinas de democracia parlamentaria**, que se pusieron en marcha en 2009, pretenden crear vías para la participación de las comunidades rurales en el parlamento. Las oficinas de democracia parlamentaria, al contrario que las oficinas parlamentarias de circunscripción, son responsabilidad directa de las instituciones y los funcionarios parlamentarios, de ahí que sean políticamente más neutrales en sus interacciones con el público. El hecho de contar con dos oficinas institucionalizadas diferentes que gestionan de forma simultánea y sistemática las facetas política y administrativa de la participación pública garantiza un alcance más extenso y completo.

Se han establecido oficinas en las provincias del Cabo Norte, del Noroeste y de Limpopo. Las oficinas de democracia parlamentaria organizan actividades de divulgación comunitaria para educar al público y obtener valoraciones de las comunidades que tienden a carecer de medios modernos para acceder al parlamento. El Sr. Tyali hace la siguiente observación:

Cuando se están negociando proyectos de ley, solicitamos y ejecutamos lo que se denominan *programas de divulgación*, mediante los cuales educamos e informamos a los ciudadanos para que entiendan en qué consiste el parlamento, cómo afecta a sus medios de subsistencia y a sus vidas cotidianas, y por qué es importante que la sociedad participe cuando hay proyectos de ley [...] y en el proceso de supervisión.

- Las **oficinas de educación parlamentaria** son el tercer elemento de la ecuación. Su personal está compuesto por funcionarios que tienen la responsabilidad de educar al público acerca de las actividades del parlamento y sobre cómo la institución se integra en el contexto democrático más amplio de Sudáfrica. Shirley Montsho, Directora de Sección de Producción y Publicación, de los Servicios de Comunicación Parlamentaria, señala que el parlamento a menudo se confunde con el Ejecutivo, sobre todo en zonas rurales.

13 Parlamento de la República de Sudáfrica, 2017a: 39.

Juntas, las oficinas parlamentarias de circunscripción, las oficinas de democracia parlamentaria y las oficinas de educación parlamentaria proporcionan un amplio marco para la participación institucionalizada. La llegada de las oficinas de circunscripción (esto es, políticas) y de democracia (a saber, administrativas) resalta uno de los principales rasgos característicos de la participación en Sudáfrica, en el sentido de que se tienen en cuenta las caras política e institucional de la moneda.

## Herramientas

La participación pública se lleva a cabo como una parte de una estrategia integral de comunicaciones. La responsabilidad de la participación recae en diversas secciones y departamentos, entre ellos la Unidad de Producción y Publicación, la Oficina de Educación Pública y la Unidad de Relaciones Públicas, que utilizan el sitio web parlamentario y diversas plataformas de medios sociales –especialmente Facebook, Twitter, YouTube e Instagram– para interactuar con el público. Tal como lo explica la Sra. Montsho, el parlamento reaccionó rápidamente durante la pandemia de COVID-19 y el confinamiento relacionado, ya que puso en marcha la transmisión en directo de todas las sesiones de la Cámara y las reuniones de las comisiones a través de la televisión parlamentaria y los medios sociales a fin de ofrecer a la comunidad un acceso continuo a su actividad central:

[Al usar diversas herramientas, podemos] garantizar que nuestro público dispone de alternativas suficientes. Ellos deciden hasta dónde pueden ir y encontrarnos, y eso es lo que estamos haciendo para llegar a la ciudadanía.

El parlamento optimiza periódicamente su sitio web con arreglo a las tendencias emergentes y con el fin de proporcionar una mejor experiencia a los usuarios. Sin embargo, el acceso limitado a Internet y la inherente brecha digital afectan a la participación por medios digitales. Una estrategia para favorecer la participación es garantizar el acceso gratuito a los sitios web parlamentarios y que no se cobre como parte del plan de datos móviles o de banda ancha de los usuarios. El parlamento está trabajando en esta idea.

Con miras a llegar a los segmentos del público menos conectados digitalmente, el parlamento también publica información en periódicos nacionales y locales, utiliza plataformas de SMS para enviar mensajes y se comunica a través de programas de debate emitidos en canales de televisión, como la South African Broadcasting Corporation estatal, y en emisoras de radio. La Sra. Montsho comenta lo siguiente:

Nos comunicamos a través de emisoras de radio comunitarias, imprimimos panfletos y los distribuimos por zonas locales, y contactamos con las partes interesadas incluidas en nuestra base de datos y en las bases de datos municipales de las provincias para poder demostrar que estamos interactuando significativamente con la población.

Con miras a promover una participación generalizada e inclusiva, la diversidad lingüística del país también se tiene en cuenta en los arreglos de las audiencias públicas. El Sr. Frolick observa lo siguiente:

Tenemos 11 idiomas oficiales en el país, y también somos responsables de garantizar que damos el debido reconocimiento a estos idiomas. Por lo tanto, nuestros servicios lingüísticos siempre nos apoyan cuando se trata de interactuar con el público.

El parlamento publica todas las publicaciones en todos los idiomas oficiales a través de la Unidad de Producción y Publicación. La Sra. Montsho también menciona esa cuestión. Con la llegada de la pandemia de COVID-19 y las restricciones a las reuniones públicas (incluidas las visitas a las comunidades rurales), el parlamento intensificó su uso de otros medios de comunicación. Esto supuso colaborar con empresas externas para transmitir y emitir en directo audiencias de varias comisiones simultáneamente.

## Seguimiento y evaluación

El último paso de la institucionalización de la participación guarda relación con la evaluación de los resultados con el objeto de perfeccionar las prácticas y abordar las dificultades que se presenten. El seguimiento y la evaluación proporcionan información que permite al parlamento mejorar la participación pública. El Parlamento de Sudáfrica ha institucionalizado el seguimiento y la evaluación en su labor, tal como se refleja en su Marco de Gestión Estratégica de 2020,<sup>14</sup> que explica el modo en que el seguimiento y la evaluación se adaptan al proceso en general.

Según el Sr. Frolick, las iniciativas de seguimiento y evaluación se encaminan a garantizar que los parlamentarios y los funcionarios “utilizan métodos más científicos en la forma que tenemos de planificar, implantar, ejecutar y, posteriormente, procesar las distintas actividades en las que participamos”. Realiza la siguiente observación adicional:

Para nosotros, la participación pública –y especialmente el modelo– es un proceso continuo en el que mejoramos nuestro enfoque, vemos qué funciona, analizamos qué podemos hacer mejor, observamos cómo podemos mejorar nuestras propias operaciones y examinamos cómo podemos reorientar nuestros propios sistemas para lograr el resultado más deseable.

El Sr. Nyambi también pone de relieve la importancia del seguimiento y la evaluación, e indicó que “en todos estos procesos, está bien evaluar y supervisar lo que haces para cerciorarte de que estás mejorando y avanzas con arreglo a los logros que pretendes”. Además, explica cómo se utilizan posteriormente el seguimiento y la evaluación para mejorar el proceso de participación pública:

Contamos con nuestra propia unidad de seguimiento y evaluación en el parlamento. Tenemos lo que llamamos la Oficina de Presupuesto Parlamentario, dotada de personal con investigadores sumamente calificados. Esta oficina es independiente de la institución. Posee director, personal e investigadores propios. Siempre preparan un análisis para indicar qué está ocurriendo con una política en particular, un proceso concreto, cómo y dónde se gasta el dinero y cuál es la situación.

<sup>14</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2019a.

Y una vez que han hecho eso, siempre vienen a explicarnos cuál es la situación y, según los datos que están recabando, dónde tenemos que mejorar.

Por consiguiente, el seguimiento y la evaluación se llevan a cabo para obtener información sobre el efecto de las actividades del Gobierno y cómo afecta la participación a los programas del parlamento, y para ayudar a perfeccionar las actividades de participación pública. Los mecanismos periódicos de seguimiento (como los registros de asistencia en los eventos) y los mecanismos periódicos de evaluación (como los estudios que miden la eficacia de las actividades) se integran en la participación pública. Hasta la fecha, el parlamento ha realizado dos autoevaluaciones, ambas dirigidas por paneles de exparlamentarios y expertos. La primera autoevaluación, llevada a cabo en 2009, examinó el mandato del parlamento.<sup>15</sup> La segunda, completada en 2015, se centró en las repercusiones.<sup>16</sup>

Otra forma que tiene el parlamento de tratar de mejorar continuamente su idea de participación es mediante el encargo de “procesos independientes de evaluación del impacto” a fin de promover la “adopción de decisiones con base empírica”.<sup>17</sup> Estas evaluaciones se llevan a cabo a través de instituciones externas “que usan un marco similar para permitir el análisis y la coherencia de las tendencias” y recogen la diversidad lingüística del país en la elección de los métodos.<sup>18</sup>

Una evaluación central, llevada a cabo en tres fases entre 2017 y 2019, y publicada en 2020, concluyó que, aunque las dificultades se mantienen, el parlamento hacía progresos continuamente en los resultados en materia de participación pública. La comprensión del público de los mandatos del parlamento –proceso legislativo, supervisión del Ejecutivo y promoción de la participación pública– había mejorado en promedio un 27% a lo largo de las tres fases, mientras que las calificaciones del público de la efectividad del parlamento a la hora de cumplir sus mandatos se incrementaron un 4% (proceso legislativo), un 27% (supervisión del Ejecutivo) y un 5,7% (promoción de la participación pública).<sup>19</sup>

También se han producido mejoras en la proporción de personas que intervienen en varias de las actividades de participación pública del parlamento. Aunque la participación propiamente dicha a través de las cinco principales plataformas aumentó un promedio del 7% entre 2018 y 2019, la proporción de personas que nunca participaban en ninguna de las actividades y plataformas disminuyó del 72% al 64% durante el mismo período. Además, hubo un rápido incremento en la proporción de personas que hacían uso de herramientas de participación digital del parlamento, como los medios sociales, los teléfonos móviles y el sitio web. Esto coincidía con un notable descenso en la proporción de personas que se conectaban con el parlamento a través de la televisión, la radio, los medios de comunicación impresos y el contacto personal, quizá como reflejo de los cambios de comportamiento en el uso de los medios por parte de la sociedad.

Un estudio realizado en 2015-2016 por el Parliamentary Monitoring Group señaló que el 79% de las personas que respondieron percibía el proceso de retroalimentación del parlamento como inadecuado.<sup>20</sup> Esto corrobora la opinión del Sr. Tyali sobre los desafíos del proceso de retroalimentación, tal como se ha mencionado anteriormente. Madimetsa Molekwa, Director de Sección de Enlace Provincial y Municipal, comenta lo siguiente:

Ponemos mucho empeño en invitarles, interactuar con ellos y demás, pero no dedicamos el mismo fervor y la misma energía, en forma de energía institucional, a volver igualmente a las comunidades y facilitarles una retroalimentación al mismo ritmo. Todo lo que hacemos es compartir el informe a través del sitio web. Me refiero a que fuimos a estas comunidades para hablar con ellas, por lo que es lógico que tengamos que volver.

El parlamento también cuenta con un mecanismo de retroalimentación y comunica las resoluciones sobre las cuestiones planteadas durante las audiencias públicas y otros programas de participación. Como dice el Sr. Tyali, “un parlamentario irá a hacer una reunión informativa con los electores para explicarles qué se hace en el parlamento, y también recabará comentarios y aportaciones de la comunidad”. El propósito de la “sesión de presentación de informes” realizada por el Quinto Parlamento en 2018 (véase la información mencionada anteriormente) era mejorar la presentación de informes del programa Acercar el Parlamento al Pueblo llevado a cabo en el mismo año, y proporcionar retroalimentación sobre la prestación de servicios a tenor de las cuestiones “planteadas en los programas previos a la visita y el programa principal Acercar el Parlamento al Pueblo”.<sup>21</sup> Esto demuestra el compromiso del parlamento con el trabajo para mejorar el circuito de retroalimentación.

<sup>15</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2009.

<sup>16</sup> Parlamento de la República de Sudáfrica, 2017.

<sup>17</sup> Documento interno facilitado por el Parlamento de la República de Sudáfrica.

<sup>18</sup> Documento interno facilitado por el Parlamento de la República de Sudáfrica.

<sup>19</sup> Documento interno facilitado por el Parlamento de la República de Sudáfrica.

<sup>20</sup> Doyle, 2017: 10.

<sup>21</sup> Consejo Nacional de las Provincias, 2018.

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

Durante las últimas tres décadas, la participación pública se ha ido integrando gradualmente en Sudáfrica. Aunque el enfoque está sometido a un proceso de mejora continua, ha logrado tener un cierto grado de madurez, por lo que se pueden extraer diversas enseñanzas. La incorporación de esta práctica en los parlamentos es fundamental para crear una participación sostenible y continua que se extienda más allá de un ciclo determinado de elecciones o una administración política dada. El estudio monográfico de Sudáfrica recoge las siguientes buenas prácticas en materia de participación:

### 1. Adaptar las estructuras de participación pública al

**contexto histórico:** la participación pública siempre se fundamenta en el país en el que tiene lugar. En el caso de Sudáfrica, la historia del *apartheid* y de exclusiones dio lugar a que la participación pública se consagrara en la Constitución como una faceta central de la democracia sudafricana.

### 2. Transformar la visión constitucional en marcos

**prácticos:** el Parlamento de Sudáfrica posee el Modelo de Participación Pública y el Marco de Participación Pública del Sector Legislativo. Juntos, estos instrumentos indican cómo se puede cumplir una promesa constitucional a través de un marco alcanzable. La idea del Sector Legislativo de Sudáfrica también promueve un enfoque más integral de una participación pública en los procesos legislativos generalizada en todo el país.

### 3. Crear un ecosistema para la participación habitual:

las iniciativas regulares, respaldadas por un sistema de estructuras de apoyo y facilitadas con las herramientas pertinentes, crean un ecosistema para la participación. Además, las dos cámaras del parlamento colaboran en las iniciativas de participación. Los funcionarios y los parlamentarios cooperan estrechamente para perpetuar este acuerdo, que ayuda a evitar trabajar en compartimentos estancos y con objetivos contrapuestos, así como a adaptar los recursos humanos y materiales para optimizar ese tipo de iniciativas.

### 4. Establecer sistemas de seguimiento y evaluación:

el último paso de un proceso institucionalizado conlleva la existencia de iniciativas de seguimiento y evaluación para que la práctica de la participación pública se pueda perfeccionar continuamente y se puedan abordar las dificultades que se presenten. Esto también sirve como una manera de cerrar el circuito de retroalimentación, al mostrar los resultados de la participación a los miembros de la comunidad y los parlamentarios que intervinieron en las iniciativas.



Visita guiada al Parlamento del Reino Unido. © Parlamento del Reino Unido/Roger Harris

## Reino Unido: No dejar a nadie atrás

En este estudio monográfico se examinan las estrategias de divulgación y participación empleadas por el Parlamento del Reino Unido (tanto la Cámara de los Comunes como la Cámara de los Lores), que, en un año normal, gasta algo más de diez millones de libras esterlinas en educación y divulgación. El resultado es que, en 2019-2020, contactó con 1.891.738 personas a través de ese tipo de iniciativas. El Centro de Educación recibió la visita de 70.238 estudiantes procedentes de 2.711 centros educativos y, en promedio, se llevaron a cabo 29 actividades de participación por circunscripción, con lo que se llegó al 41% de los centros educativos del Reino Unido.<sup>22</sup>

En su estrategia, la institución describe este enfoque como “implicación focalizada”, que le permite centrarse en identificar a comunidades específicas que siguen teniendo una representación insuficiente en la política y el parlamento, e interactuar con ellas. Esta estrategia constituye un buen ejemplo para los parlamentos porque implica:

- intentar relacionar activamente a la ciudadanía desconectada –y con la que es difícil entrar en contacto– con el parlamento;
- educar a la población joven del país;

- encontrarse con los ciudadanos en su terreno, fuera del parlamento; y
- colaborar con asociados locales para dirigirse a participantes específicos y adaptar el contenido.

### Identificar el público desconectado

El parlamento lleva casi 20 años examinando el modo de ampliar y profundizar la participación pública. En 2011, la Hansard Society elaboró un informe titulado *Connecting Citizens to Parliament (Conectar a la ciudadanía con el parlamento)*. Este documento se centra en la interacción con los grupos de población con los que es difícil entrar en contacto, y pone de relieve explícitamente las dificultades que esto entrañaría:

*La interacción más efectiva con los grupos de población con los que es difícil entrar en contacto no se conseguirá a través de un único cambio radical, ni se puede alcanzar a corto plazo, sino que más bien necesita una acumulación de pequeños cambios graduales.<sup>23</sup>*

22 Parlamento del Reino Unido, 2020a.

23 Hansard Society, 2011a: v.

En el informe se formulan varias recomendaciones que promueven una mezcla de educación formal e informal combinada con formas tradicionales y nuevas –principalmente locales y digitales– de participación.

Desde que se publicó el informe, el parlamento ha diseñado su estrategia de participación pública mediante la identificación estratégica de colectivos desconectados. La ambición que se señala en su Estrategia de participación pública para 2025<sup>24</sup>, es la siguiente:

Lograr que los ciudadanos vean la relevancia que tiene el parlamento para ellos; conseguir que las personas se involucren con el parlamento desde cualquier lugar del Reino Unido; intentar que la sociedad participe activamente; y procurar que la participación dé resultado.

Edge Watchorn, ex-Director General de Participación del Parlamento del Reino Unido, describe el desarrollo de la estrategia:

[Comenzamos] a escala muy reducida, publicando información. Así informábamos al público sobre los procedimientos y el funcionamiento de las cosas. Nuestra evolución indica en gran medida que, en realidad, no queremos publicar información sin más, sino que deseamos involucrar a las personas, y tenemos que ir a su terreno.<sup>25</sup>

Para lograr estos objetivos, el equipo de participación pública ha realizado grandes esfuerzos desde 2015 a fin de identificar exactamente la parte de la sociedad del Reino Unido que está desconectada de la vida parlamentaria y política. David Clark, Director de Educación e Implicación del Parlamento del Reino Unido, observa lo siguiente:

Hace cinco años, cuando llegué al parlamento, trasladábamos nuestro mensaje a cualquier persona a la que pudiéramos llegar y a cualquiera que ofreciera la menor posibilidad de interacción, porque temíamos que, si seleccionábamos a las personas, pudiera parecer que actuábamos de forma partidista. Dedicamos mucho tiempo a convencer a la Cámara para que dijera: “Lo que hacemos simplemente es igualar las condiciones. Las personas que no participan están desconectadas de la política y eso las priva de su derecho al voto. Si tan solo las llevamos al mismo nivel que el resto, no se les está concediendo una ventaja con respecto a nadie más”. De este modo, en el caso del público adulto, realizamos una petición a la Biblioteca de la Cámara de los Comunes, y allí se elaboró el informe que nos facilitó información de nivel superior; además, nos sirvió de guía para saber con quién teníamos que hablar y dónde actuar.

En un documento de investigación de 2019 titulado *Political disengagement in the UK: Who is disengaged? (La falta de implicación política en el Reino Unido: ¿Quién carece de implicación?)*, la Biblioteca de la Cámara de los Comunes formula las siguientes conclusiones:

El porcentaje de ciudadanos que confiaban en que el Gobierno anteponía las necesidades de la nación disminuyó del 38% en 1986 al 17% en 2013. La confianza en la credibilidad de los políticos ha estado fluctuando en torno al 9%.<sup>26</sup>

En el mismo documento también se mencionan diferencias significativas entre grupos, ya que algunos tienen “más probabilidades que otros de participar en actividades políticas” (y, por tanto, de influir en las decisiones).<sup>27</sup> Además, en el estudio se describe a estos grupos y sus características relativas a la participación de la siguiente manera:

- **Jóvenes:** tienen menores niveles de conocimientos sobre política; son menos propensos que otros grupos de edad a participar en actividades políticas [formales], figurar en el censo electoral y votar.
- **Minorías étnicas:** tienen menos probabilidades de figurar en el censo electoral (aunque es probable que esto se deba a factores ajenos a la etnia) y de votar.
- **Personal laboral no cualificado y personas desempleadas de larga duración:** poseen menores niveles de conocimientos sobre política, satisfacción con la democracia y participación en actividades políticas; es menos probable que figuren en el censo electoral y que voten.
- **Mujeres:** son menos propensas a tener conocimientos sobre política; tienen menos probabilidades de estar satisfechas con el actual sistema de gobierno.
- **Personas con discapacidad:** son tan propensas como las personas sin discapacidad a participar en actividades políticas; es más probable que estén inscritas en el censo electoral que cualquier otro grupo.

El parlamento ha diseñado su programa actual a partir de esta investigación. Emma Stephenson, Directora del Equipo de Campañas, de Educación e Implicación, describe el programa como sigue:

[El programa] está muy centrado en nuestro público destinatario, y este siempre es el mismo. Es nuestro punto de partida para cualquier campaña. Me refiero a la comunidad BAME<sup>28</sup>, las mujeres, los menores de 25 años, las personas con discapacidad y las personas que tienen un nivel socioeconómico bajo. A esto hay que añadir nuestro otro público destinatario, el de las personas geográficamente alejadas de Westminster.

## Poner caras a los nombres

El Parlamento del Reino Unido está tratando de incorporar nuevas voces a la conversación y presentarse como una institución más cercana. “A veces es fácil que la ciudadanía piense que lo que ocurre en Westminster está alejado de la vida cotidiana de la sociedad o no guarda relación ninguna con ella”, dijo la Sra. Watchorn, que señaló que, en ocasiones, puede haber una ligera tensión a la hora de animar a los ciudadanos a que participen cuando ellos perciben que los mecanismos institucionales no siempre lo permiten.

<sup>24</sup> Documento interno facilitado por el Parlamento del Reino Unido.

<sup>25</sup> Las citas sin la correspondiente fuente/nota al pie provienen de la investigación de antecedentes llevada a cabo para este Informe Parlamentario Mundial. Véase “Metodología y fuentes de datos” en el texto principal del informe para obtener más información.

<sup>26</sup> Parlamento del Reino Unido, 2021b: 5.

<sup>27</sup> Parlamento del Reino Unido, 2021b: 31.

<sup>28</sup> Acrónimo en inglés de personas negras, asiáticas y pertenecientes a minorías étnicas.

Lord Laming, miembro de la Cámara de los Lores, reconoce esta tensión, aunque también admite la importancia de las contribuciones del público más en general a la labor del parlamento:

Los que estamos dentro podemos quedar completamente absortos en el diálogo entre nosotros. Y es muy importante que tengamos esas conversaciones diarias, esa es una parte esencial del proceso. Así es como se legisla. [Pero] la implicación en el proceso no debería consumir todo nuestro tiempo y energía, porque el proceso tiene un fin, y ese fin gira en torno a prestar servicios en complejos residenciales y en pueblos y ciudades distantes. Podemos descubrir si los procesos que se han diseñado en el parlamento cubren o no realmente las necesidades de la comunidad local.

## Interacción con Comités Especiales

Una de las principales maneras que tiene el parlamento de conectar estratégicamente con la ciudadanía es poner cara y dar voz a personas que de otra manera no participarían en la conversación. El Equipo de Interacción con Comités Especiales ayuda a los comités de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes a crear eventos de participación en persona que vayan más allá de las sesiones formales de presentación de pruebas. El equipo pretende llevar a cabo 40 eventos participativos que lleguen a 52.500 personas al año. Casi el 60% de dicha actividad se celebra fuera de los edificios parlamentarios. Tara-Jane Kerpens-Lee, que en el momento de realizar sus declaraciones actuaba como Directora del Equipo de Interacción con Comités Especiales, explica:

Ayudamos a los comités a que escuchen a las personas a las que quieren escuchar, pero no siempre podemos hacerlo a través de los canales formales de presentación de pruebas. Todo se reduce a conseguir que la población comparta sus vivencias. Y de veras deseamos conocer la experiencia vivida. Esa es la clase de base que necesitamos para nuestro trabajo. Queremos que la población comparta sus experiencias sobre una cuestión particular.

El Equipo de Interacción con Comités Especiales adapta sus actividades de extensión a los colectivos identificados como desconectados, con el propósito de que el 60% de la población con la que se contacte mediante sus eventos sean ciudadanos que no han participado antes. La Sra. Kerpens-Lee y su equipo también se dirigen específicamente a diferentes públicos en función del tipo de consulta y la temática del comité, y usan más métodos para relacionar los datos existentes a fin de dirigirse a los públicos pertinentes sobre temas concretos. Por ejemplo, describe el uso de los datos del Comité de Peticiones de la siguiente manera:

Ya poseen un conjunto de personas interesadas que han firmado una petición. Si estas personas ya han participado en eso, podrían estar dispuestas a hacer algo más. Por lo tanto, algo que hemos sido capaces de hacer con el Comité de Peticiones [es] utilizar esos datos. De este modo, cuando las personas firman una petición [podemos contactar con ellas] y podemos decirles: "Queremos saber vuestra opinión". Y, luego, podemos decir: "Bueno, vamos a poner en marcha esta actividad. ¿Quién se anima?". Así, las personas que firman peticiones conforman un colectivo excelente de cara al futuro.

Las evaluaciones llevadas a cabo por el Equipo de Interacción con Comités Especiales indican que el 65% de los participantes cree que los comités le prestan atención, y el 60% está convencido de que sus opiniones servirán para fundamentar la investigación o la labor del comité.

## Your Story, Our History

Otra estrategia para llegar a la ciudadanía desconectada es realizar campañas que retratan al parlamento de una forma en la que más integrantes de la comunidad puedan verse reflejados. La parlamentaria Valerie Vaz, al hablar sobre el modo en que su género influye en sus interacciones con la ciudadanía, señala: "Hay personas que me han dicho que solo hablan conmigo porque soy mujer". Esta reflexión enfatiza cómo una cara cercana puede cambiar la manera de interactuar de determinados grupos.

*Your Story, Our History – How Laws Affect Lives*<sup>29</sup> (Tu historia, nuestra historia: cómo las leyes repercuten en las vidas) es una serie de videos de YouTube encargados por el parlamento y lanzados en 2016 en los que un miembro de la comunidad se pone frente a la cámara para describir una ley y la repercusión que esta tiene en su vida. La temática de los videos es muy variada. Se tratan asuntos como los derechos de las personas que viven con alguna discapacidad, la mutilación genital femenina y la salud mental. Entre los participantes figuran miembros de los colectivos desconectados. La Sra. Stephenson reflexiona sobre la iniciativa de la siguiente manera:

[Aborda la percepción de] que el parlamento no influye realmente en la vida cotidiana, que la ley y la democracia no son relevantes para la sociedad. Escogimos leyes muy importantes, legislación de gran calado [para que pudiéramos decir:] "Así es como afecta a tu vida; por esto se te permite hacer estas cosas. No es por casualidad".

Las campañas de este tipo son una forma de garantizar que los ciudadanos conectan con el parlamento y sus parlamentarios, porque ven hablando a personas como ellos, y se percatan de que las cuestiones legislativas les atañen directamente. A continuación figuran dos capturas de pantalla de sendos videos de *Your Story, Our History* a modo de ejemplo.

Tanto la campaña *Your Story, Our History* como la labor del Equipo de Interacción con Comités Especiales muestran el modo en que el Parlamento del Reino Unido trabaja para llegar a la ciudadanía que, de lo contrario, estaría desconectada.

<sup>29</sup> Parlamento del Reino Unido, 2019.

## Educación

Educar e informar al público sobre el funcionamiento y las actividades del parlamento tiene una importancia fundamental para acabar con los compartimentos estancos, hacer partícipes a más personas y aumentar la confianza. La juventud es uno de los grandes colectivos desconectados en el Reino Unido (al igual que en otros lugares). El parlamento ejecuta varios programas específicos para interactuar con la juventud, tal como se describen a continuación.

### El Centro de Educación

El parlamento ha creado un Centro de Educación especializado, que se inauguró en julio de 2015, en el Palacio de Westminster. El Centro ofrece una serie de programas que reflejan diferentes aspectos de las funciones históricas y presentes del parlamento, concebidos para grupos de edad y niveles educativos específicos. Entre 2019 y 2020, 70.238 estudiantes en total de 2.711 escuelas visitaron el Centro de Educación, y 1.295 de esas escuelas recibieron estipendios destinados a los desplazamientos.<sup>30</sup> Cuanto más lejos se encuentra el centro educativo de Westminster, más ayuda económica recibe para su visita. Estos estipendios garantizan el acceso equitativo a una población joven que, de lo contrario, estaría desconectada.

### Visitas a los centros educativos

Para los estudiantes que no pueden realizar visitas en persona, el parlamento proporciona contenido digital, con presentaciones acerca de la asamblea legislativa que son compatibles con los planes de estudio nacionales. También organiza visitas a las escuelas, en algunos casos de los propios parlamentarios. El equipo de extensión facilita estas visitas, y hace hincapié en los centros educativos que nunca han participado. Su propósito es visitar al menos un centro educativo de cada circunscripción cada dos años.

El Servicio de Educación e Implicación del parlamento interactuó con el 41% de los centros educativos del país en todas las actividades realizadas durante los años 2019 y 2020. “[Las visitas a los centros educativos] no solo sirven para tener la conciencia tranquila”, afirma el parlamentario Charles Walker. “Siempre vuelvo y le digo a mi equipo, ‘ha sido magnífico, realmente valioso’”. Explica que cree que la mayoría de los parlamentarios se alegran de participar en esos eventos. La Sra. Vaz, que se hace eco de este sentir, dice: “Me alegra interactuar con mis escuelas, institutos y universidades. Es importante que nos vean y que nuestro contacto no se quede en un mero ‘mira, ahí está el parlamento’”.

A colación de las visitas, Lord Laming hace la siguiente observación:

Demuestran que no todos venimos de la élite y que no todos somos personas nacidas en un determinado seno. Quiero saber qué cuestiones importan al alumnado de 16 años que va al instituto de mi barrio.

Las visitas a los centros educativos se someten a una evaluación constante en la que el 96% del profesorado califica las sesiones como buenas o excelentes. Además, el 87%

del alumnado que ha participado declara estar de acuerdo o muy de acuerdo con que ha descubierto el modo en que la labor del parlamento influye en su vida diaria; el 85% afirma estar de acuerdo o muy de acuerdo con que ha conocido a su parlamentario y ha descubierto el modo de comunicarse con él o ella; y el 82% se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con que ha aprendido más sobre la función que desempeña la Cámara de los Lores en la elaboración y mejora de las leyes.

### Apoyo al personal docente

El parlamento invierte en infraestructura de apoyo educativo como una manera de interactuar con la población joven. Algunos ejemplos son campañas como el programa nacional de cajas de préstamo y el destacado evento anual de la Semana del Parlamento del Reino Unido –que cumple su 10.º aniversario–, en el que la institución dedica una semana cada mes de noviembre a ayudar a los centros educativos y otras organizaciones del país a poner en marcha programas sobre la democracia. La campaña tiene su propio sitio web<sup>31</sup> y una página para inscribirse.

La Sra. Stephenson describe la Semana del Parlamento del Reino Unido como un evento emblemático:

Simplemente animamos a los ciudadanos a que realicen actividades en sus comunidades y, luego, creen redes en sus centros educativos. Y básicamente consiste en emprender acciones democráticas sobre cuestiones que les importan.

Por otro lado, el programa de cajas de préstamo proporciona recursos para inspirar debates en las aulas, introducir conceptos en torno a la elaboración de leyes y ayudar al alumnado a que comprenda el proceso democrático. Actualmente, hay 60 cajas de préstamo. Entre 2018 y 2019, el programa llegó a un total de 47.381 estudiantes en todo el Reino Unido.

El parlamento también cuenta con un centro especializado de formación de docentes. David Carr, Director de Formación de Docentes del Equipo de Educación e Implicación, señala: “El parlamento interactúa con todos los centros educativos cada año. El profesorado es el corazón de esa actividad. Es nuestra vía de entrada”. El parlamento, mediante la colaboración con universidades especializadas, imparte cursos mientras los docentes completan su formación básica para convertirlos en multiplicadores del esfuerzo y aliados de la institución a lo largo de sus trayectorias profesionales. También forma al personal docente experimentado (en grupos de todas las edades) que necesite recursos adicionales para educar al alumnado acerca de la institución.

Además, el parlamento organiza un programa residencial de tres días en el que, cada año, se invita a 70 docentes de todo el país a acudir a Londres (con todos los gastos pagados) para conocerlo de primera mano. En enero de 2016, la institución puso en marcha un programa de “embajadores” con el objeto de realizar un seguimiento de los resultados conseguidos por el personal docente que recibe la formación. Los 70 docentes que se acogieron al programa residencial en 2016 llegaron a más de 30.000 estudiantes y formaron a más de 2.500 colegas de profesión, con lo que se produce lo que el Sr. Carr denomina un efecto cascada:

<sup>30</sup> Parlamento del Reino Unido, 2020a.

<sup>31</sup> Parlamento del Reino Unido, 2021c.

Los comentarios suelen ser: “No sabíamos que disponíamos de estos recursos. No teníamos ni idea de que podíamos llevar al alumnado al parlamento. No teníamos ni idea de que el parlamento estaba abierto. Hemos estado en Londres y hemos ido al parlamento; nos han recibido unas grandes rejas y un personal de seguridad un tanto antipático. Y nunca habríamos pensado que podíamos entrar.” Eso demuestra que marcamos un antes y un después.

El formato de los recursos facilitados al personal docente depende en gran medida del nivel educativo en cuestión. Por este motivo, según una investigación interna encargada por el parlamento, “las escuelas primarias tienden a poseer un enfoque más transversal con respecto al uso de recursos escritos producto de una mayor concentración en la alfabetización.” En cambio, “el profesorado de secundaria parece preferir el formato audiovisual y tiende a querer recursos que se asemejan más a las notas informativas.”<sup>32</sup> El contenido también se personaliza y se adapta a distintos contextos culturales. Por ejemplo, en Escocia y Gales se facilita material más detallado sobre la descentralización; mientras que, en áreas predominantemente musulmanas, el contenido es relevante para el contexto cultural y religioso. Tal como explica el Sr. Carr, esta estrategia gira en torno a llegar tanto al profesorado como al alumnado:

Nos dirigimos a [los docentes] a dos niveles. Les decimos: “Mirad, tenemos montones de recursos y grandes ideas para que podáis responder a las preguntas del alumnado sobre el parlamento y cómo conseguir que se les escuche.” Y también les hablamos a ellos como adultos de entre 21 y 24 años que, a veces, no están tan implicados con el parlamento y la política como las personas de más edad. Y, por eso, también ponemos sobre la mesa su percepción del parlamento.

Esto es todavía más importante porque el profesorado a menudo expresa las mismas reservas acerca del parlamento (y su relevancia) que sus estudiantes. Al abordar las reservas del profesorado, el parlamento demuestra la relevancia continua que tiene para su profesión (y franja de edad) y, a través del equipo docente, traslada esa importancia al alumnado y los grupos de menor edad. Las visitas a los centros educativos, el Centro de Educación, el apoyo y las campañas nacionales y la amplia formación de docentes proporcionan colectivamente una estrategia completa para involucrar a la población joven del Reino Unido.

## Encontrarse con las personas en su terreno

No toda la población puede acudir al parlamento a presentar pruebas. Con el fin de sortear esta dificultad, la institución lleva a cabo una implicación focalizada para encontrarse con los ciudadanos en su terreno, tanto en el plano físico como en el cultural. Alasdair Mackenzie, Director de Extensión del Equipo de Educación e Implicación, plantea la importancia de la interacción fuera de Westminster –y de desplazarse directamente hasta donde esté la ciudadanía–:

Uno de nuestros mensajes fundamentales es transmitir que el parlamento influye en tu vida diaria. Creo que ese mensaje es mucho más claro y evidente si lo expresas donde se encuentra la población.

El servicio de Extensión Parlamentaria cuenta con 13 oficinas regionales que llevan a cabo talleres para organizaciones y colectivos locales, con especial atención a las personas menos implicadas (mujeres, comunidad BAME, jóvenes, personas con discapacidad, personal laboral no cualificado y personas desempleadas). Los equipos locales identifican a los distintos grupos en su región y adaptan el contenido en consecuencia. El Sr. Mackenzie reflexiona sobre la importancia de estar presente físicamente en algún lugar:

Si vienes a Westminster, inevitablemente te vas a sumergir en el edificio y en el legado y la historia del Palacio. La relación se limita a ti como visitante del edificio, y a tu experiencia como visitante. Cuando acudimos a un grupo, la situación es más bien: “Vale, estamos en el ayuntamiento del lugar donde vivís. Aquí es donde hacéis vuestra vida.” Y todo se refracta a través de eso. Por lo tanto, todos los debates tratan sobre cuestiones locales. La gente está en un ambiente familiar, con sus amigos, y todo gira en torno a eso.

Desde el punto de vista de la logística, hace la siguiente observación:

Creo que lo cómodo para los ciudadanos es tener a alguien que acuda en su encuentro, que se adapte a su calendario de reuniones. Así no tienen que hacer enormes preparativos de viaje y recorrer todo el trayecto hasta Londres.

Un ejemplo de un acto comunitario fue un taller de debate y actividades celebrado en febrero de 2020 con la ayuda de Leicestershire Cares, una organización que trabaja con empresas, la comunidad y el Gobierno para encontrar soluciones duraderas que ayuden a personas jóvenes desempleadas, sin hogar y en riesgo. Los 18 asistentes eran jóvenes que habían estado en centros de acogida y solicitantes de asilo, la mayoría de los cuales tenía muy pocos conocimientos del parlamento. El taller tuvo buena acogida por su claridad e interactividad. Posteriormente ese mismo año, la organización presentó pruebas en relación con la consulta del Ministerio de Educación sobre las reformas en la colocación no reglamentada de niños en centros de acogida y jóvenes que abandonan los centros de acogida.<sup>33</sup> Además, uno de los jóvenes que asistieron a las sesiones en Leicestershire Cares participó en la reunión inicial del panel de la juventud del Comité de la Cámara de los Lores sobre la COVID-19 celebrada en julio de 2020, apareció en un video promocional realizado para el Comité y manifestó su entusiasmo por asistir a reuniones similares en el futuro.

Otro ejemplo es el del Nottingham Women’s Centre, un centro que ayuda a las mujeres a desarrollar su confianza, habilidades e independencia, y lleva colaborando con el servicio de Extensión Parlamentaria desde 2015. Durante este tiempo, Clare Mullin, Oficiala de Educación e Implicación de las Cámaras del Parlamento para la región de las West Midlands, imparte hasta dos talleres al año a grupos que usan el centro,

32 Parlamento del Reino Unido, 2020b: 4.

33 Departamento de Educación del Reino Unido, 2020.

que abarcan temas como una introducción al parlamento, la comunicación con los parlamentarios, el proceso de votación y la organización de campañas efectivas. Los talleres han recibido elogios y han sido catalogados como divertidos, informativos, accesibles y empoderadores. Un incremento en la inscripción de votantes en toda la comunidad tras un taller inicial provocó que muchas personas votaran por primera vez. El Nottingham Women's Centre también participó en una campaña para que la misoginia se reconociera como un delito de odio.<sup>34</sup> Esta campaña la dirigió la policía de Nottinghamshire en 2016,<sup>35</sup> y se planteó como proyecto de ley de un parlamentario individual<sup>36</sup> y como propuesta de enmienda al Proyecto de Ley de Abuso Doméstico.<sup>37</sup> La Sra. Vaz enfatiza la importancia de crear espacios así donde las mujeres puedan sentirse cómodas hablando de cuestiones que les importan.

En los dos ejemplos anteriores, la extensión parlamentaria no solo ha puesto en marcha actividades bien acogidas, sino que ha empoderado a la ciudadanía para involucrarse más, por iniciativa propia, en los temas que más le importan.

Los comentarios son un reflejo del éxito del programa de extensión. El 92% de los organizadores de eventos declara coincidir con que "esta visita ha mejorado mi comprensión sobre el modo en que mi organización puede contribuir a la labor del parlamento". El 85% de los participantes manifiesta estar de acuerdo o muy de acuerdo con que ha descubierto cómo la labor del parlamento influye en su vida diaria. El 86% afirma estar de acuerdo o muy de acuerdo con que ha conocido a sus parlamentarios y ha descubierto el modo de comunicarse con ellos, y el 81% se muestra de acuerdo o muy de acuerdo con que ha descubierto la manera en que la Cámara de los Lores ayuda a elaborar las leyes.

## Colaborar con asociados locales

El equipo de participación pública colabora con asociados locales para garantizar que estas iniciativas lleguen a sus públicos destinatarios. El Sr. Clark lo explica de la siguiente manera:

Trabajamos anualmente para procurar forjar una relación, de modo que sepamos lo que ocurre ahí fuera, porque, en Westminster, vivimos en una burbuja. También colaboramos con organizaciones nacionales, aunque nos esforzamos mucho por trabajar con organizaciones locales igualmente, porque ellas saben lo que sucede de verdad. En Gales, tenemos un especialista galés bilingüe. En Irlanda del Norte, contamos con alguien que ha trabajado tanto en centros educativos como en organizaciones de la comunidad, y nos ayuda a gestionar las relaciones ligeramente más complicadas y tan diferentes que tenemos que entablar en Irlanda del Norte.

También añade que el equipo dispone de una base de datos con unas 15.000 organizaciones locales a las que recurre para realizar su labor.

Los equipos que se encargan de las actividades de extensión y educación, y de los eventos que se han detallado anteriormente, confían en determinados asociados locales para identificar y seleccionar a los participantes, así como para adaptar el contenido. "La primera escala para nosotros en una serie de casos es colaborar muy estrechamente con organizaciones, porque, en muchos aspectos, no podemos llegar a esas personas por nuestra cuenta", comenta la Sra. Kerpens-Lee. Los equipos también utilizan los conocimientos locales para diseñar el contenido. La Sra. Stephenson pone el ejemplo de la colaboración con organizaciones que trabajan con personas con discapacidad a fin de adaptar los eventos al público destinatario, y describe este planteamiento como sigue:

[Tenemos una] relación de consultoría con determinados grupos que ayudan a las personas con discapacidad. Les pedimos asesoramiento, básicamente, "¿cómo hacemos esto más accesible?" Y, a continuación, ponemos en práctica sus propuestas en la medida de nuestras posibilidades.

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

En conclusión, el enfoque adoptado por el Parlamento del Reino Unido es un estudio monográfico que aborda el modo de promover la implicación focalizada con eficacia para llegar al conjunto de la población. Las tendencias relativas a los colectivos desconectados en el mundo es un reflejo de las conclusiones extraídas en el Reino Unido. A tenor de la promesa central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas de "no dejar a nadie atrás", es importante que los parlamentos que abordan la cuestión de la participación pública entiendan el modo de dirigirse específicamente a los grupos que tradicionalmente no interactúan. Este aspecto se pone de relieve en el *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*, que recoge la siguiente observación: "Asegurar que estos compromisos se traduzcan en una acción eficaz requiere una comprensión precisa de las poblaciones destinatarias".<sup>38</sup> En ese mismo informe se señala que estos grupos vulnerables incluyen "niños, jóvenes, personas con discapacidades, personas que padecen VIH, adultos mayores, indígenas, refugiados, personas desplazadas internamente y migrantes".<sup>39</sup>

<sup>34</sup> Mullany y Trickett, 2018.

<sup>35</sup> Noticias de la BBC, 2018.

<sup>36</sup> Parlamento del Reino Unido, 2021a.

<sup>37</sup> Noticias de la BBC, 2020.

<sup>38</sup> Naciones Unidas, 2016: 48.

<sup>39</sup> Naciones Unidas, 2016: 48.

La estrategia adoptada en el Reino Unido ilustra las siguientes mejores prácticas en materia de implicación focalizada:

1. **Acercar el parlamento a la ciudadanía:** la premisa de la democracia representativa es crear instituciones que representen a la sociedad. El motivo por el que determinados colectivos no interactúan con el parlamento es, entre otras cuestiones, que no creen que les represente o les entienda. Campañas como la serie de videos *Your Story, Our History* presentan al parlamento de una manera diferente –una con la que una sección más amplia de la población se siente identificada–, mientras que iniciativas como la del Equipo de Interacción con Comités Especiales ayudan a conectar la institución cara a cara con personas que, de lo contrario, no se sentirían involucradas o escuchadas.
2. **Crear una infraestructura física y virtual para la educación:** la juventud de todo el mundo suele estar desconectada o interactuar por vías no tradicionales. Por consiguiente, la creación de una infraestructura amplia destinada a la educación por todo el país fomenta la interacción de la juventud y moldea a las nuevas generaciones. El Parlamento del Reino Unido se dirige específicamente a la población joven de diversas maneras, a saber, mediante las visitas personalizadas a los centros educativos, la formación de docentes, el Centro de Educación y otras campañas innovadoras.
3. **Encontrarse con las personas en su terreno:** no dejar a nadie atrás significa acercar el parlamento a las personas que no pueden interactuar con él de otra manera. En el Reino Unido, el servicio de Extensión Parlamentaria lleva a cabo actividades en distintas partes del país procurando que sean accesibles en los planos cultural, lingüístico y geográfico.
4. **Colaborar con asociados locales:** el parlamento recurre a una red de asociados locales para facilitar sus iniciativas de implicación focalizada. Esa colaboración permite adaptar correctamente la programación y seleccionar a los participantes pertinentes.
5. **Dedicar tiempo a consolidar la extensión y la implicación:** la interacción positiva y el establecimiento de relaciones son empresas complicadas que requieren mucho tiempo, sobre todo en lo que se refiere a conectar con grupos de población con los que es difícil entrar en contacto. Cuando la confianza en los sistemas democráticos se tensa y la población joven (y otros grupos) se desconecta de los canales formales de la gobernanza y la política, los parlamentos deben perseguir asociaciones y explorar nuevas vías de colaboración. También deben prepararse para probar distintos métodos de interacción y esperar un tiempo hasta que los beneficios lleguen a ser tangibles.

# Estudios monográficos temáticos



Bélgica. Visita de la Comisión de Empresas Públicas e Instituciones Federales a *La Monnaie/Muntschouwburg* en Bruselas. © Inge Verhelst

## Sacar a las comisiones del parlamento para que escuchen e interactúen

Las comisiones son desde hace mucho tiempo una parte importante e integral de la forma de trabajar de los parlamentos. Su historia se remonta nada más y nada menos que al siglo XIV, cuando sus precursores se establecieron en Inglaterra para examinar las peticiones públicas y redactar una legislación que las atendiera.

Actualmente, las comisiones parlamentarias son instituciones casi universales. Las audiencias de las comisiones –para el examen de los proyectos de ley, para el escrutinio posterior a la aprobación de las leyes o para la investigación de cuestiones de política pública– siguen siendo uno de los puntos de contacto más importantes para que los integrantes del público interactúen y participen directamente con su órgano representativo. Las comisiones parlamentarias se consideran una herramienta vital para la participación pública, como un lugar donde se oyen las voces de los miembros de la comunidad y donde se puede impugnar la legislación e influir en ella. No obstante, principalmente llevan a cabo su trabajo en los edificios parlamentarios. Esto puede dificultar a los parlamentarios el hecho de escuchar una amplia variedad de perspectivas y recabar las opiniones de aquellas personas con menos

posibilidades de acceder al parlamento. De hecho, según la Hansard Society, los parlamentos han mejorado la interacción con las personas que “ya participaban”, aunque existen numerosos retos a la hora de llegar a otros grupos:

El conocimiento, el interés y la implicación públicos en el ámbito de la política siguen estando sesgados por géneros, edades, clases sociales y etnias. Muchas personas, comunidades y agrupaciones sociales no participan con el parlamento (o con la política en general, de hecho) y se mantienen como “grupos con los que es difícil entrar en contacto”. Las razones de esta exclusión son complejas y tienen matices.<sup>40</sup>

Los parlamentos emplean diversos métodos para sortear este obstáculo. Un vehículo para los parlamentos que desean celebrar consultas amplias es la audiencia de campo, en la que las comisiones salen del parlamento y se desplazan hasta las comunidades a fin de escuchar a la población en su propio terreno y entorno. Estas audiencias son una

40 Hansard Society, 2011a.

herramienta sencilla, probada y comprobada para ampliar la participación pública a los efectos de la celebración de consultas. Steingrímur J. Sigfússon, Presidente del Parlamento de Islandia, afirma que “nada sustituye al contacto cara a cara en esta clase de trabajo”.

Algo más de la mitad (el 51%) de las 69 personas que respondieron a la encuesta para este *Informe Parlamentario Mundial* indicó que su parlamento celebra algunas audiencias fuera del edificio parlamentario. Las audiencias de campo son más comunes en los países grandes, donde la distancia hasta el parlamento es un gran obstáculo. Casi un cuarto de las personas encuestadas (el 24%) celebra audiencias de campo al menos una vez al mes, aunque el 19 % las lleva a cabo una vez al año o con menos frecuencia.

Este estudio monográfico, que se basa en ejemplos de cuatro países (los Estados Unidos, Serbia, Georgia y Noruega), demuestra por qué las audiencias de campo son una manera importante de garantizar que el parlamento escucha una selección más amplia de opiniones y aumenta su accesibilidad a quienes no pueden acudir al edificio parlamentario en persona, por lo que incrementa su credibilidad. También destaca el modo en que la comunicación y las asociaciones locales dotan de mayor efectividad a las audiencias de campo, y explora las diferencias entre las audiencias tradicionales y las audiencias de campo en lo que respecta a quién participa y cómo lo hace.

## Estados Unidos: Sesiones de escucha del Proyecto de Ley Agrícola

El Proyecto de Ley Agrícola de 2018, que posteriormente se aprobó para convertirse en la Ley de Mejora de la Agricultura de 2018<sup>41</sup> y que acarrió un gasto público de 867.000 millones de dólares estadounidenses, correspondió a la jurisdicción de la Comisión de Agricultura de la Cámara. El proyecto de ley incluía un reglamento fundamental en materia de asistencia agrícola y alimentaria. Al realizar modificaciones y deliberar sobre el proyecto de ley, la Comisión de Agricultura de la Cámara celebró docenas de “sesiones de escucha” por todo el país, pese a la ausencia de cualquier requisito formal para que el comité así lo hiciera. Los miembros de la comisión se desplazaron hasta distintos Estados para escuchar las experiencias de agricultores, defensores de la agricultura y otras partes interesadas del sector. Muchas de ellas fueron sesiones de “micrófono abierto” celebradas en espacios públicos a las que cualquier persona podía acudir para expresar sus inquietudes o pensamientos sobre el proyecto de ley.

Al contrario de lo que ocurre en las audiencias formales, donde un grupo de testigos (normalmente entre tres y cinco) hablan durante una determinada cantidad de tiempo (en el Congreso, un tiempo estricto de cinco minutos por persona), a estas sesiones acudieron entre 200 y 300 personas, que podían acercarse al micrófono y compartir sus ideas o formular preguntas. Del mismo modo, mientras que las audiencias ordinarias de las comisiones están inherentemente sesgadas hacia las redes que ya participan

en y alrededor de Washington, D.C., estas sesiones de escucha permitían que un número mayor de integrantes de la comunidad procedentes de todo el país se expresaran, y que los parlamentarios escucharan una amplia variedad de opiniones distintas. Las sesiones se diseñaban para que fueran más fluidas y mucho menos formales que las de las audiencias tradicionales.

Aunque otras comisiones celebran audiencias de campo en ocasiones (normalmente en los distritos de residencia de los presidentes o ciertos parlamentarios de las comisiones), esta práctica dista mucho de ser habitual. El hecho de que la gira de sesiones de escucha constara de varias audiencias de campo le atribuía todavía más singularidad en el contexto de la práctica parlamentaria de los Estados Unidos.

## Serbia: Audiencias móviles de las comisiones

En Serbia, las audiencias móviles de las comisiones están codificadas en el reglamento parlamentario. Desde finales de 2021, las 19 comisiones de la Asamblea Nacional de Serbia han celebrado 40 audiencias fuera del parlamento en ciudades de todo el país. Estas audiencias de campo se suman a las audiencias parlamentarias habituales a fin de ayudar a las comisiones a entender mejor los temas que examinan mediante la celebración de consultas a las partes interesadas locales. El PNUD interviene activamente para facilitar estas audiencias, cubrir los gastos de transporte y alojamiento, y recopilar y publicar los resultados.

El Gobierno local, las organizaciones de la sociedad civil y, a veces, incluso las emisoras de radio locales en zonas con infraestructuras deficientes difunden las invitaciones para asistir a las audiencias. Como resultado, la población que vive en las aldeas de alrededor del lugar de celebración de la audiencia conoce la existencia del evento y decide asistir. Las audiencias siempre tienen lugar en edificios públicos como ayuntamientos o centros educativos con el fin de fomentar la imparcialidad y la apertura. Y, al contrario de lo que sucede en el enfoque improvisado que se emplea en el ejemplo de los Estados Unidos antes mencionado, las audiencias de Serbia tienden a ser más estructuradas y formales.

En un ejemplo destacado, en 2014, se celebró una audiencia móvil sobre subsidios agrícolas en una zona de difícil acceso tras importantes inundaciones en el país. Pese a las dificultades, todos los parlamentarios y miembros del personal de la comisión participaron en el debate, junto con entre 20 y 30 integrantes de la comunidad. Los miembros del público que asistieron pusieron énfasis en la mayor necesidad de seguros agrícolas, ya que las inundaciones no solo habían arruinado las cosechas y disminuido enormemente la movilidad, sino que también habían desplazado a los animales salvajes por la reducción de su suministro alimentario. Estas preocupaciones no se habían planteado antes en la comisión. Como consecuencia directa de la audiencia, todos los parlamentarios de la comisión (incluidos los del Gobierno) votaron por unanimidad contra la propuesta del Gobierno de recortar el presupuesto.

41 Congreso de los Estados Unidos, 2018.

En un video publicado por el PNUD, un miembro de una de las mayores asociaciones de productores agrícolas de Serbia reflexionaba sobre la diferencia que existe entre estas audiencias móviles y las actividades anteriores para promover la participación:

El principal problema [era] la falta de comunicación con la comisión. En años anteriores, era prácticamente imposible contactar con ella. Por lo tanto, ¿cómo podía entrar un campesino en la Asamblea? Supuso un gran alivio para los agricultores que pudieran presentar sus problemas, aunque también ofrecer sus propuestas y sugerencias de solución.<sup>42</sup>

En otro ejemplo, tras la presentación de un problema afrontado por los agricultores de la ciudad de Kruševac, se aprobó una normativa que proporcionaba subsidios a los agricultores, y se implantaron medidas aduaneras más estrictas para las importaciones de carnes.

## Georgia: Audiencias móviles

Los procedimientos del Parlamento de Georgia no exigen que las comisiones celebren audiencias de campo. No obstante, las comisiones sí pueden –y a veces lo hacen– decidir celebrar audiencias de ese tipo sobre determinados temas. En enero de 2021, por ejemplo, la Comisión de Educación, Ciencia y Cultura celebró una audiencia de campo en el Museo de Bellas Artes Shalva Amiranashvili para escuchar al personal del museo y otros especialistas sobre el depósito de tesorería. La audiencia condujo a que la comisión formulara recomendaciones sobre la protección de los tesoros del museo. En otro caso, la Comisión de Derechos Humanos e Integración Civil se asoció con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con miras a visitar un centro de protección de la infancia financiado por el UNICEF, situado en la Universidad Estatal Akaki Tsereteli, para hablar sobre los derechos del niño.

Kakha Kuchava, por entonces Vicepresidente del Parlamento de Georgia, explica que las audiencias de campo revelan cuestiones de política fuera de la capital y permiten a los parlamentarios escuchar a una amplia variedad de personas:

En la Comisión de Cultura o Ciencia [...] hay una serie de lugares donde este tema sigue siendo un problema, y no solo en la capital. Entonces, ¿por qué no aprovechamos la ocasión para salir a un teatro, que esté abandonado o casi destruido, y hablamos sobre la posibilidad de restaurarlo?

El Sr. Kuchava continúa explicando que la visita de la comisión a la tesorería dio lugar a la adopción de resoluciones para proteger tesoros nacionales. También comparte otro ejemplo de una audiencia de su comisión acerca de la contaminación generada por una fábrica local:

A la población de una zona del pueblo le preocupaba especialmente un olor asfixiante que seguía produciéndose en el tiempo. Y cuando preguntamos a la empresa, nos dijeron: “No, se lo están inventando. No hay ese olor”. Por supuesto, acudí a la fábrica para averiguarlo por mí mismo.

Este último ejemplo demuestra claramente cómo ir al origen de las preocupaciones puede ayudar a los parlamentarios. Si no se hubiera visitado el lugar en persona, la comisión habría escuchado un intercambio de opiniones subjetivas y encontrado dificultades para determinar la realidad de la situación.

## Noruega: Audiencias virtuales de las comisiones

Las audiencias de campo no tienen por qué celebrarse únicamente en persona. De hecho, con el inicio de la pandemia de COVID-19, los parlamentos se vieron obligados a suspender las sesiones presenciales. Esto provocó interrupciones importantes no solo para los parlamentarios, sino también para las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas que deseaban aportar pruebas. A fin de abordar estos retos, muchos parlamentos idearon soluciones innovadoras y recurrieron a herramientas para reunirse en línea. Según el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*,<sup>43</sup> un tercio de los parlamentos había celebrado sesiones virtuales del pleno ese año, y casi dos tercios (el 65%) había empleado estas herramientas para las sesiones de las comisiones. Aunque la tecnología se introdujo como una solución a una crisis, ha generado algunos beneficios reales para las comisiones y la sociedad civil.

El Parlamento de Noruega se vio obligado a clausurar las reuniones físicas de las comisiones en las primeras fases de la pandemia. La institución cambió su reglamento para que las comisiones pudieran continuar reuniéndose sin que los parlamentarios tuvieran que acudir en persona. Específicamente, el nuevo reglamento señalaba lo siguiente:

Los miembros de las comisiones podrán participar en las reuniones por medio de soluciones tecnológicas remotas, como el teléfono o Skype, o a través de una consideración por escrito en las comisiones.<sup>44</sup>

Este asunto se había planteado antes de la pandemia, ya que varios parlamentarios se habían manifestado en favor de permitir que determinados órganos consultivos participaran por medios digitales. Se consideró un planteamiento respetuoso con el medio ambiente y una manera de ahorrar tiempo y dinero. Los aspectos positivos para el parlamento han sido evidentes: la labor de las comisiones pudo continuar en una época en la que las reuniones presenciales eran muy complicadas, si no imposibles. Sin embargo, el beneficio inesperado de esta situación fue que el acceso a las comisiones se amplió de repente a cualquier persona con conexión de banda ancha a Internet, dado que la población ya no tenía que desplazarse hasta Oslo para presentar pruebas en persona, sobre todo quienes vivían en los condados situados más al norte de Noruega.

El parlamento declaró que la reacción de las organizaciones de la sociedad civil ante este cambio fue positiva, ya que pensaban que les brindaba un mayor acceso (y más equitativo). No obstante, también ha identificado retos: los participantes deben tener acceso a la tecnología adecuada y saber utilizarla, y las secretarías de las comisiones a menudo no saben con certeza si van a aparecer testigos (esto es, mediante un inicio de sesión) en el último momento.

43 UIP, 2020.

44 Para obtener más información sobre esta iniciativa, véase: Parlamento de Noruega, 2020.

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

Los parlamentos que usan las audiencias de campo las valoran como una herramienta para favorecer la participación pública. La celebración de audiencias de ese tipo permite a los parlamentarios comprender mejor cuestiones específicas. Esto, a su vez, da lugar a un mejor escrutinio y leyes más fundadas. Los ejemplos antes mencionados ilustran cómo el hecho de acudir a los lugares donde se encuentra la población permite a los parlamentarios escuchar opiniones diferentes. Y evita el problema de que el parlamento solo escuche las voces más fuertes o con más recursos, los “sospechosos habituales” que tienen la posibilidad de acudir al parlamento en persona y están familiarizados con los procedimientos de las comisiones.

Los ejemplos que se han expuesto anteriormente muestran que las voces locales pueden ofrecer una perspectiva única y fundada, que ayude a los legisladores a elaborar leyes que funcionen con más efectividad para la comunidad. Las audiencias de campo son una manera de superar una dependencia excesiva de la variedad –a menudo limitada– de puntos de vista tradicionales que escuchan las comisiones, lo cual expone a los parlamentarios a los discursos de la vida real y las experiencias vividas de los ciudadanos locales que son los expertos en sus propias vidas y comunidades. Muchos parlamentarios han puesto de relieve este aspecto. En los Estados Unidos, por ejemplo, un miembro de la Comisión de Agricultura de la Cámara hace la siguiente observación acerca de las personas que se pronunciaron en la gira de sesiones de escucha:

*No son expertos. En realidad, son personas de la comunidad agrícola o aseguradoras para empresas agrícolas. Son verdaderos practicantes, no expertos de centros de estudio.*<sup>45</sup>

Estos estudios monográficos han demostrado que, aunque las pruebas de los expertos son importantes, también importa escuchar la opinión de la población directamente afectada por una cuestión que esté siendo objeto de examen. Las audiencias de campo son una manera que tienen los parlamentos de poder celebrar consultas con una base de conocimientos y experiencias mucho más amplia, tal como explica el Sr. Kuchava:

*No puedo llegar a conocer todos los problemas. Sencillamente es imposible. Así que el hecho de interactuar con más personas me brinda más posibilidades de someter a mejor escrutinio al gobierno e iniciar leyes mejores.*

Desde el otro punto de vista, la Presidenta de la Asociación de Personas con Autismo de la ciudad de Subotica, en Serbia, declara lo siguiente:

*Creo que fue muy útil para [los parlamentarios] también, ya que fueron capaces de ver la vida real y escuchar problemas esenciales.*<sup>46</sup>

Continúa poniendo de relieve el modo en que la capacidad de interactuar directamente con los parlamentarios ayuda a consolidar la confianza y la comprensión:

*Solamente entonces [después de la audiencia], me di cuenta de que [los parlamentarios] son personas como nosotros. Basta con que les presentemos los problemas que enfrentamos.*<sup>47</sup>

El Sr. Kuchava añade la siguiente observación:

*Una de las mejores maneras que tenemos de ganarnos la confianza y la credibilidad de la ciudadanía no [es] simplemente responder por carta o pedir la presencia de los ministros, sino acudir al lugar realmente para ver cuál es el problema, para comprobar cuál es su verdadera preocupación y, a continuación, adoptar las decisiones correspondientes. Algunos incluso nos confesaron que nunca habrían pensado que regresaríamos. Valoramos mucho eso. Y el tono del debate inmediato [es] muy constructivo, especialmente desde el momento en que empiezan a creer que queremos hacer cambios. En otras palabras, si hay un verdadero problema, estamos aquí para ayudar.*

Las audiencias de campo permiten a los parlamentarios escuchar a personas que, de lo contrario, probablemente no habrían intervenido en las audiencias tradicionales. La colaboración con la sociedad civil y otros asociados ayuda a extender el alcance de la comisión y ampliar el público más todavía. El estudio monográfico del Reino Unido que se menciona en este informe describe la labor del Equipo de Interacción con Comités Especiales a la hora de acercar las comisiones al público a través de asociaciones locales. Este ejemplo pone de relieve la importancia de la base de datos de asociados locales con la que cuenta el parlamento para facilitar eventos de promoción de la participación. Del mismo modo, el ejemplo de Noruega antes mencionado indica la manera en que las comisiones parlamentarias pueden entablar contacto virtual con éxito, con lo que el alcance y la accesibilidad se amplían más todavía: la población ahora puede participar en la labor de la comisión desde dondequiera que esté.

Para obtener más información, véase el

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

Las audiencias de campo también pueden ser una oportunidad para diluir algunos de los aspectos formales de los procedimientos de la vida parlamentaria. En el ejemplo anterior de los Estados Unidos se señala cómo las sesiones de presentación de pruebas se pueden hacer menos formales, con el uso de espacios públicos y sesiones de “micrófono abierto”. Un miembro de la Comisión de Agricultura de la Cámara declara que el tono informal de la gira de sesiones de escucha influyó en la manera de intervenir de los parlamentarios:

<sup>45</sup> Kornberg, 2019.

<sup>46</sup> PNUD, 2017.

<sup>47</sup> PNUD, 2017.

Somos nosotros quienes escuchamos y hacemos preguntas. No formulamos preguntas como si en realidad fueran declaraciones. Los parlamentarios pueden hacer preguntas cuya verdadera intención es dirigir un asunto hacia lo que quieren hacer. Los miembros tienen mucha más voluntad de escuchar.<sup>48</sup>

En Georgia, el Sr. Kuchava explica en términos similares que el hecho de que las audiencias de campo no siguieran un “orden del día” estricto permite a los miembros escuchar más abiertamente:

Escucho a todos los miembros de la población local [...] Anduvimos literalmente por la calle preguntando a las personas por sus inquietudes. Simplemente, a veces no hay que seguir un “orden del día”. Es decir, basta con escuchar a la gente y algunas de sus preocupaciones para darte cuenta de inmediato de la mejor manera de proceder al respecto. Fue muy útil.

Las audiencias de campo no suelen figurar en los mandatos de los parlamentos, así que Serbia es de algún modo un caso aparte en este sentido. No obstante, son una innovación que se puede institucionalizar mediante la adaptación de los procedimientos formales para permitir a las comisiones realizar reuniones fuera del parlamento. Parte de la función de mejora continua es identificar estos ejemplos *ad hoc* e informales, desarrollarlos e integrarlos de forma más generalizada. El Comité Especial de la Cámara sobre la Modernización del Congreso de los Estados Unidos está haciendo justo esto. Se creó en 2019 para investigar el modo de mejorar el funcionamiento del Congreso, y su labor pone de relieve determinadas buenas prácticas esporádicas que se podrían incorporar en el trabajo habitual del Congreso. El Comité ha elaborado recomendaciones precisamente para este propósito.<sup>49</sup> Un ejemplo es los retiros bipartidistas periódicos en los que los parlamentarios podrían viajar juntos para conocer una cuestión de política (un modelo similar al de las audiencias de campo). Estos viajes –conocidos como viajes de delegaciones del Congreso– tienen lugar pese a no estar institucionalizados.

Las enseñanzas extraídas se pueden resumir de la siguiente manera:

- 1. Las voces locales son importantes:** los parlamentos están habituados a escuchar a los expertos y quienes les rodean. No obstante, el hecho de salir a interactuar con el público general allí donde reside permite a los parlamentarios oír una mayor diversidad de opiniones y vivencias.
- 2. Las interacciones locales aumentan la confianza y la credibilidad:** la visibilidad marca la diferencia en términos de confianza y, cuando los parlamentarios salen a celebrar audiencias en las comunidades, pueden demostrar que también son personas. Cuando demuestran su interés y atención en las opiniones de los demás, aumentan su credibilidad. Del mismo modo, cuando la ciudadanía interactúa con las comisiones, se incrementa su conocimiento del parlamento y de los procesos parlamentarios.

**3. Las asociaciones locales amplían la participación:** no cabe esperar que los parlamentos lleguen a toda la población interesada en un tema en concreto, dado que sus redes no están diseñadas a tal fin y su propio alcance es demasiado limitado. A fin de sortear este obstáculo, pueden entablar relaciones con organizaciones de la sociedad civil que, a su vez, pueden traducir los mensajes al lenguaje de su público, y apoyar y fomentar la participación en sesiones de presentación de pruebas.

**4. El tono importa:** salir del parlamento permite a las comisiones adoptar un enfoque más informal y abierto a la hora de recopilar pruebas. Al dejar de estar limitados por todos los protocolos formales de la sala de la comisión, sus integrantes están abiertos a formatos más discursivos y a escuchar a más personas.

**5. La institucionalización contribuye a garantizar la coherencia:** los procesos *ad hoc* se deben formalizar en el contexto más amplio de la forma de trabajar de los parlamentos para que tengan el reconocimiento de enfoques válidos.

**6. El medio virtual brinda posibilidades que complementan a las sesiones físicas:** aunque las audiencias de campo normalmente conllevan que los parlamentarios salgan del parlamento para visitar otros lugares, las comisiones también pueden reunirse virtualmente y admitir pruebas a través de sistemas de reuniones en línea. Este planteamiento aumenta más todavía el alcance de las comisiones, dado que se pueden recopilar pruebas de un público mucho más variado. En la reciente Conferencia Mundial virtual sobre el Parlamento Electrónico de 2021, Lord Clement-Jones, un parlamentario de la Cámara de los Lores del Reino Unido, explicó la forma en que esta capacidad de recabar pruebas desde cualquier parte del mundo había sido un beneficio inesperado de la pandemia de COVID-19 y algo que los parlamentarios no querían perder.<sup>50</sup>

48 Kornberg, 2019.

49 Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 2020.

50 UIP, 2021b.



Argentina. Cuando la pandemia de COVID-19 golpeó el país, la Cámara de Diputados adaptó rápidamente su funcionamiento para poder celebrar sesiones en formato híbrido y virtual. © Parlamento de Argentina

## La colaboración en el proceso legislativo

La colaboración y la cocreación son disciplinas relativamente nuevas para los parlamentos. La colaboración conlleva la cooperación entre los parlamentos y el público en aras del bien social para que una mayor variedad de ideas pueda escucharse e incorporarse a la legislación. La cocreación va un paso más allá al implicar que “las soluciones nuevas se diseñan *con* las personas, no *para* ellas”.<sup>51</sup> Para los parlamentos, esto conlleva el “[i]nvolucramiento activo de las y los ciudadanos en aquellos procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos que tienen repercusión en sus vidas”.<sup>52</sup> Los beneficios de la cocreación se han descrito de la siguiente manera:

- **Mejoras en la adopción de decisiones:** da lugar a servicios más orientados a la comunidad, nuevas ideas, mayor transparencia y una efectividad mejorada.<sup>53</sup>

- **Beneficios de la innovación:** permiten a los usuarios conectar e interactuar con las instituciones públicas, lo cual brinda oportunidades para crear nuevos recursos potenciales.<sup>54</sup>
- **Beneficios simbólicos:** facilitan la estabilidad social mediante el desarrollo de un sentido de comunidad, que aumenta la adopción colectiva de decisiones, y la aceptación y el respeto de los procesos de gobernanza.<sup>55</sup>

La colaboración con la sociedad civil (ya sean personas físicas u organizaciones) en contextos parlamentarios es limitada, aunque está aumentando. Quizás el ejemplo más citado sea la cocreación de los Planes de Acción de Parlamento Abierto en colaboración con organizaciones de la sociedad civil como parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés). La cocreación es un requisito previo esencial de la OGP y cuenta con una metodología bien definida. Varios parlamentos han desarrollado planes de acción independientes de este tipo, y muchos más han incluido estas iniciativas en planes de acción nacionales más amplios. También hay ejemplos de cocreación en los que los miembros

51 Bason, 2010.

52 ParlAmericas, 2019.

53 Magno y Cassia, 2015.

54 Hardyman, Daunt y Kitchener, 2015.

55 Baka, 2017.

de la sociedad civil colaboran para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. El más destacado de ellos es LABHacker, de la Cámara de Diputados del Brasil.<sup>56</sup>

La colaboración en el proceso legislativo se basa en una decisión política de probar nuevos enfoques de elaboración de leyes. Se sustenta en la idea de que todas las personas de la sociedad pueden aportar sus opiniones sobre la legislación que se debería aprobar, cuál debería ser el contenido de esa legislación y, en lo que se refiere a las consultas y el escrutinio posterior a la aprobación de la legislación, cuál ha sido la repercusión de la legislación existente.

En el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico* se señala que el 28% de los parlamentos ofrece actualmente consultas en línea sobre los proyectos de ley, y otro 19% tiene previsto hacerlo.<sup>57</sup> En el informe también se indica que es mucho más habitual que los parlamentos identifiquen sus objetivos informando a la población sobre la legislación que se aprueba a través del parlamento (el 70%) en lugar de haciéndola partícipe del proceso legislativo (el 27%).<sup>58</sup> Aunque los proyectos de ley normalmente se originan en el Ejecutivo o proceden de los parlamentarios, un pequeño número de países (el Brasil, Estonia, Finlandia y Letonia, por ejemplo) cuenta con un proceso para aprobar legislación iniciada por la comunidad, en el que una idea que surge de un miembro del público o una organización de la sociedad civil puede transformarse en ley. Otros países (como Nueva Zelanda) ofrecen referendos iniciados por la ciudadanía que posteriormente pueden acabar en legislación aprobada en el parlamento.

Las herramientas digitales que apoyan la colaboración y la cocreación a menudo han surgido de la sociedad civil. Amplían drásticamente la variedad y la cantidad de personas que pueden participar, aunque también pueden excluir a ciertos segmentos de la población. Aunque la exclusión puede ser por elección propia, la mayoría de las veces ocurre cuando la ciudadanía carece de acceso a Internet, no tiene habilidades para usar la tecnología, no posee las capacidades de alfabetización informacional necesarias o desconoce las oportunidades que existen para participar. Todas estas cuestiones deben abordarse si los parlamentos quieren brindar oportunidades de colaboración a todos los miembros de la comunidad. Paula Forteza, parlamentaria de la Asamblea Nacional de Francia, propone lo siguiente:

La cuestión subyacente no es si necesitamos más o menos herramientas digitales en nuestras instituciones. Se trata de tener en cuenta la gran transformación de nuestra sociedad, la revolución digital, y de adaptar nuestra cultura política a ella.

[...]

El objetivo último [de la modernización] sigue siendo transformar y adaptar nuestras instituciones a las necesidades y realidades del siglo XXI.<sup>59</sup>

Las herramientas digitales pueden facilitar la colaboración. La modernización y la digitalización han presentado un mayor número de oportunidades a los parlamentos para compartir datos y colaborar con la sociedad civil. Aunque esta tendencia ya estaba consolidada, la pandemia de COVID-19 ha acelerado drásticamente la digitalización de muchos parlamentos, y este desarrollo ofrece oportunidades de mayor transformación en el futuro. En lo que respecta a la colaboración, la repercusión en el parlamento ha sido mínima hasta ahora. Aunque el *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico* indica que las reuniones virtuales de las comisiones pueden aumentar el acceso y la participación, también advierte de que los parlamentos se han preocupado por los procesos internos durante la pandemia, a veces a costa de la implicación y la colaboración. La cocreación se encuentra al final de un largo proceso ininterrumpido que se inicia en los parlamentos cerrados, pasa por el incremento de la apertura (en los procesos, los procedimientos y los datos) y llega hasta la colaboración y la cocreación a partes iguales. La innovación drástica que provocó la pandemia presenta oportunidades, pero aún queda mucho por conseguirse; la cocreación depende tanto de la adopción de tecnología que la haga posible como de un cambio cultural que permita aceptarla.

El trabajo colaborativo en el proceso legislativo puede adoptar numerosas formas diferentes. En este estudio monográfico se examinan cuatro ejemplos de Francia, Indonesia, la Argentina y los Estados Unidos, que son solo algunos de los numerosos experimentos de colaboración con el proceso legislativo que tienen lugar por todo el mundo. El estudio comparte contribuciones de las personas implicadas en estas iniciativas, y plantea algunas cuestiones fundamentales para su examen por parte de los parlamentos.

## Argentina: Leyes Abiertas

La plataforma Leyes Abiertas se desarrolló para ayudar a solicitar comentarios al público en relación con las propuestas legislativas planteadas por parlamentarios a título individual. Un asociado de la sociedad civil creó esta plataforma de código abierto para la Cámara de Diputados de la Argentina, cuya gestión corre a cargo de la Dirección de Modernización de la Cámara. Los parlamentarios pueden optar por publicar sus propuestas legislativas en la plataforma, tras lo cual depende de ellos realizar el seguimiento de los comentarios del público. Los usuarios públicos del sistema pueden iniciar sesión mediante las cuentas de medios sociales que ya posean, por lo que no tienen que registrarse ni crear una cuenta específica en el portal.

Leyes Abiertas ha ayudado a los parlamentarios a escuchar una amplia variedad de posturas de los miembros de la comunidad que normalmente no pueden presentar sus opiniones al parlamento. En este aspecto pone énfasis Agustina De Luca, Directora Ejecutiva Global de la Fundación Directorio Legislativo, que afirma: “[Normalmente, las personas] que participan en las comisiones dependen mucho de la discreción de la presidencia de la comisión”.

La plataforma se desarrolló en 2018, fruto de la labor conjunta de la Cámara de Diputados y la sociedad civil, dentro del marco de la Red de Parlamento Abierto. Una vez que los parlamentarios deciden poner a disposición del

56 Para obtener más información sobre esta iniciativa, véase: [OpeningParliament.org](http://OpeningParliament.org), 2014.

57 UIP, 2020.

58 UIP, 2020.

59 Forteza, 2020.

público sus propuestas de ley, se piden comentarios que los parlamentarios pueden observar y responder. Las propuestas que surgen de los comentarios se pueden incorporar en el proyecto de ley. Los usuarios públicos pueden ver todos los proyectos de ley abiertos a comentarios, realizar comentarios públicamente acerca de ellos y ver otros comentarios que se hayan formulado, además de consultar distintas versiones del proyecto de ley, y cualquier presentación y justificación de un proyecto de ley que haya proporcionado el parlamentario. Matías Granara comenta lo siguiente:

En el pasado, sin la plataforma, para contactar con un parlamentario, un ciudadano tendría que haber estado en Buenos Aires y acudido a la oficina del parlamentario. Hoy en día, los ciudadanos pueden formular preguntas o añadir o modificar proyectos de ley de forma remota, independientemente de si se encuentra en Salta, La Quiaca o Corrientes.

Desde enero de 2021, 31 parlamentarios de la Cámara de Diputados (el 12% de la totalidad de los parlamentarios) han presentado 51 proyectos de ley a través de la plataforma. Leyes Abiertas se considera un factor determinante de la transparencia legislativa, y el nuevo Plan de Acción de Parlamento Abierto del OGP de la Cámara recoge un compromiso de capacitar al personal asesor y poner en marcha campañas de sensibilización de mayor calado para fomentar el uso de la plataforma. La Sra. De Luca explica los motivos por los que la plataforma es beneficiosa para el público en los términos siguientes:

Cabe la posibilidad de ser muy específico con respecto a qué artículo o incluso qué expresión quieres modificar. Si hay algo que quieres eliminar, modificar o añadir, puedes ver exactamente qué impacto tendrá, y cómo.

## Francia: *Le Jour d'Après*

Los parlamentarios de la Asamblea Nacional de Francia crearon esta plataforma como una manera de solicitar ideas para nuevas leyes durante la pandemia de COVID-19. Los parlamentarios Matthieu Orphelin, Paula Forteza y Aurélien Taché, con el apoyo de otros 57 parlamentarios, pusieron en marcha en marzo de 2020 este proyecto de dos meses de duración.

El proyecto se concibió como un debate nacional abierto sobre qué debería ocurrir una vez superada la crisis provocada por la COVID-19, de ahí el nombre *Le Jour d'Après* (el día después). Los miembros de la comunidad propusieron ideas, que se debatieron por medio de la herramienta en línea, y se celebró una votación para decidir colectivamente qué ideas deberían salir adelante después de la crisis. Se organizó una serie de talleres temáticos en línea para complementar y ampliar los debates mantenidos a través de la plataforma. Una vez que los usuarios del portal seleccionaban las ideas, la responsabilidad recaía en los parlamentarios, a los que se pedía encontrar maneras de realizar el seguimiento de estas ideas a través de la Asamblea Nacional.

*Le Jour d'Après* recibió 15 millones de vistas de página en su primera semana activa. Durante el período de dos meses que la plataforma estuvo abierta, sus 26.000 usuarios registrados presentaron unas 8.700 propuestas. Las más populares

guardaban relación con la protección del sistema de salud pública y el medio ambiente, el aumento del reciclaje y la erradicación del desperdicio de alimentos, la reducción de los envases y la introducción de la educación ambiental obligatoria. Hubo un gran apoyo a favor de un ingreso universal y de salarios más elevados para las personas cuidadoras. Las propuestas también pedían prohibir los subsidios públicos destinados a los combustibles fósiles y un impuesto a las transacciones financieras para evitar la evasión fiscal. Como resultado directo de la plataforma, los parlamentarios participantes han desarrollado 30 medidas que pretenden sacar adelante en la Asamblea Nacional como parte de un “plan de acción para después de la crisis”.

## Indonesia: Participación pública en línea en la redacción de leyes

La plataforma SIMAS se desarrolló con el objeto de ayudar al público a estar más informado sobre las propuestas legislativas y poder compartir su opinión mediante la manifestación de comentarios durante el proceso de redacción de los proyectos de ley. La legislación indonesia ya recoge “el derecho de realizar aportaciones orales o por escrito en la redacción [de] normas” de la ciudadanía.<sup>60</sup> Con miras a que este proceso fuera más accesible, el Centro de Redacción de Leyes –que brinda apoyo a la Cámara de Representantes en la elaboración de artículos académicos (la primera fase del proceso legislativo en Indonesia) y proyectos de ley– lanzó en 2017 una aplicación basada en la web, conocida como SIMAS.

Una vez que la población presenta sus opiniones, aspiraciones y recomendaciones relativas a los proyectos de texto por medio de SIMAS, el equipo del sitio web entrega el informe de opinión pública al director del equipo responsable de la redacción del artículo académico y del proyecto de ley. El equipo de redacción está obligado a responder a la opinión pública a través de SIMAS para cerrar así el circuito de retroalimentación. Los parlamentarios no se implican directamente en el proceso.

Cualquier persona puede participar con solo crear una cuenta en el portal. Desde enero de 2021, se han aprobado 64 artículos académicos y 61 proyectos de ley a través de SIMAS, y se han recibido en torno a 200 comentarios. El Parlamento de Indonesia considera que Internet es una herramienta importante para llegar al público. Aunque los canales en línea no se han utilizado de forma generalizada hasta el momento en la relación con el parlamento, el público suele usar Internet con fines sociales y de ocio. Tal como señala Endah Retnoastuti, Directora de la Oficina de Cooperación Interparlamentaria de la Cámara de Representantes de Indonesia, el parlamento espera aprovechar esta familiaridad para que la participación en el proceso político y legislativo sea más habitual:

Entendemos que el pueblo indonesio utiliza mucho Internet para los medios sociales, aunque no tiene un gran interés por ver qué ocurre con el parlamento o el Gobierno.

60 República de Indonesia, 2011.

## EE. UU.: Ley de Justicia Ambiental para Todos

En mayo de 2019, la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos contrató a POPVOX,<sup>61</sup> una plataforma de la sociedad civil no partidista, para que proporcionara a la Comisión un modo de recabar e incorporar las presentaciones de los parlamentarios, las partes interesadas y la ciudadanía durante el desarrollo de la Ley de Justicia Ambiental para Todos.<sup>62</sup> A fin de permitir propuestas y modificaciones en línea, POPVOX incorporó características de un proyecto tecnológico cívico anterior conocido como Madison, desarrollado en un principio por la OpenGov Foundation. Al igual que en el caso de Madison, los participantes podían destacar palabras individuales o frases en el proyecto de ley, publicar comentarios y ver los que habían puesto los demás. Keenan Austin Reed, Jefa de Gabinete del congresista Donald McEachin, el copatrocinador del Proyecto de Ley de Justicia Ambiental, declaró:

Hay tantas personas defensoras de la justicia ambiental en la comunidad luchando contra los terrenos contaminados y que no tienen tiempo... Permite a la ciudadanía realizar comentarios en su tiempo libre, cuando puede.

Los parlamentarios de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara patrocinaron el proyecto, que recibió el apoyo del personal de la Comisión. Cualquier persona podía acceder al portal tras crear una cuenta. Los 350 comentarios en línea se examinaron y, de recibir apoyo, se incorporaban al proyecto de ley definitivo presentado ante la Comisión.

Tal como apunta un miembro del personal de la Comisión de Recursos Naturales de la Cámara, una de las principales medidas que facilitaron este proyecto fue ampliar la variedad de las opiniones que tendría en cuenta la Comisión:

Habríamos escuchado a las grandes organizaciones de cualquier manera, pero era importante que los grupos más pequeños y los individuos pudieran ver lo que decían las organizaciones más grandes y pudieran aportar sus propias perspectivas. POPVOX fue un equalizador. No necesitabas tener un miembro de un grupo de presión federal viviendo en D.C. para formar parte del proceso.

El proyecto demostró que la participación en línea de las partes interesadas en las fases de redacción ayuda a encontrar soluciones en común a lo que, a menudo, son problemas complejos de política. La Comisión se percató de que los comentaristas públicos no iban a "aprobar automáticamente" sus propuestas y que, para que el proyecto de ley fuera creíble, tenía que traer consigo a los participantes al centro del proceso. La Sra. Austin Reed pone énfasis en este aspecto y dice:

Este es un proyecto de ley que, al rubricarlo todo el mundo, tiene una responsabilidad colectiva. Y creo que eso conduce a una mejor política en general.

Aunque este enfoque consultivo representa una labor importante para el personal y los parlamentarios de la Comisión, Marci Harris, Fundadora y Directora Ejecutiva de POPVOX, sostiene que hay un beneficio adicional en lo que respecta a aumentar el conocimiento público del modo en que funciona el parlamento y a generar confianza en las partes interesadas:

El público sale de un proceso como este no solo sintiendo que se le ha preguntado y creyendo que forma parte del proceso, sino también más informado conforme avanza por el proceso y ve cómo funciona o sabe cuáles son las preguntas. Es una especie de círculo virtuoso.

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

La colaboración y la cocreación ofrecen a los parlamentos una forma de abrir el proceso legislativo a una mayor participación pública y, con eso, generar conocimiento y confianza. Un proceso más transparente y accesible puede ayudar a los parlamentos a lograr que las preocupaciones del público queden reflejadas en la legislación. También puede contribuir a mejorar la percepción del parlamento por parte del público.

Las formas de trabajo colaborativas en el proceso legislativo aún se encuentran en la fase experimental. Están apareciendo distintos modelos en los parlamentos, y las instituciones deben abrirse a nuevas ideas procedentes de la sociedad civil. Las organizaciones de la sociedad civil y las empresas de tecnologías cívicas están desarrollando herramientas innovadoras, y se han creado asociaciones fructíferas con los parlamentos.

Muchos parlamentos, después de haberse visto obligados a innovar debido a la pandemia de COVID-19, han llegado a percatarse de su propia capacidad para la innovación, y han tenido que reflexionar sobre sus perfiles de riesgo y métodos de trabajo. En los próximos años, cabe esperar que los parlamentos continúen utilizando y mejorando los métodos colaborativos y de cocreación. En algunos casos, la colaboración y la cocreación podrán convertirse en un rasgo común del proceso legislativo.

Las herramientas digitales convierten al proceso legislativo en más accesible desde cualquier parte, lo que ayuda a superar los obstáculos geográficos y de otro tipo a la participación, y permite a la ciudadanía interactuar de una manera que se adapte a su estilo de vida y calendario. No obstante, la mera existencia de una herramienta no garantiza que se termine usando. Por consiguiente, se deben tener en cuenta la promoción y la sensibilización, tanto en el caso de los parlamentarios como de los miembros del público.

Los parlamentos que tienen interés en la colaboración y la cocreación pueden basarse en estas experiencias a la hora de diseñar su propio proceso. A continuación se enumeran algunas de las principales enseñanzas extraídas:

61 POPVOX, 2021.

62 Para obtener más información sobre esta iniciativa, véase: POPVOX, 2020.

1. **Crear asociaciones:** los parlamentos pueden basarse en el conocimiento y las herramientas existentes mediante la creación de asociaciones con organizaciones de la sociedad civil o de tecnologías cívicas. Las asociaciones también pueden ser una forma efectiva de aumentar el alcance de los ejercicios de colaboración. Esto supone una dificultad para los parlamentos al decidir cuánto control ceder y cuánto retener para que el proceso se considere legítimo.
2. **Conectar con los participantes adecuados:** en los procesos sumamente deliberativos y cocreativos, el objetivo no es la cantidad, sino más bien la capacidad de garantizar una participación representativa y de alta calidad de todas las partes interesadas. Usar un lenguaje claro (p. ej., el de las partes interesadas, no el del parlamento), dar valoraciones periódicas a los participantes y comunicar los resultados del proceso son medidas que ayudan a fomentar la participación. Deberán ponerse en marcha salvaguardias para proteger los datos de los participantes, garantizar la posibilidad de que los participantes expresen su opinión abiertamente y evitar el mal uso del sistema de cocreación. Otra consideración importante es que los participantes deberían poseer habilidades digitales y estar instruidos en materia de información, y deberían tener acceso a los datos sobre las cuestiones que se estén examinando. A los parlamentos les resultará de utilidad poder distinguir entre los comentarios que se presentan en nombre de una persona, y los que se presentan en nombre de una organización (como una organización de la sociedad civil o un grupo comercial).
3. **Garantizar la igualdad de acceso:** se deben entender los obstáculos a la participación de modo que las nuevas herramientas digitales no creen nuevas "élites" e impidan participar a los demás. Debe prestarse especial atención al equilibrio de género, las minorías y los grupos marginados, así como al modo de gestionar la participación de los grupos vulnerables.
4. **Implicar a los parlamentarios:** los ejemplos antes mencionados demuestran distintas formas de implicación de los parlamentarios. Aun así, en todos los casos, los parlamentarios siguen siendo actores centrales del proceso legislativo. La función esperada de los parlamentarios en las iniciativas de cocreación ha de definirse claramente, y los parlamentarios y los miembros del personal deberían recibir la debida formación. La administración parlamentaria debe estar preparada para apoyar a los parlamentarios a lo largo del proceso.
5. **Tener un proceso claro en vigor:** la colaboración y la cocreación se pueden utilizar en distintas fases del proceso legislativo: para recabar ideas de leyes nuevas, para comentar proyectos existentes o como parte de una investigación realizada después de la aprobación de la legislación. Ese tipo de iniciativas puede surgir a nivel de la institución o puede ser adoptada por una sola comisión

parlamentaria o incluso un parlamentario individual. La claridad de los objetivos desde el principio ayudará a conseguir buenos resultados. Del mismo modo, se deben asignar tiempo, dinero y recursos de personal suficientes para respaldar el proceso. Debería quedar claro el modo en que las aportaciones del público se van a analizar, resumir y poner a disposición de los parlamentarios. En el [estudio monográfico del Brasil antes mencionado](#) se indica que, cuando hay un alto volumen de contribuciones públicas, las herramientas digitales pueden ayudar a analizarlas.

Para obtener más información, véase el

**Estudio monográfico nacional Brasil: La participación por medios digitales**

6. **Aceptar que es inevitable un cierto grado de riesgo e incertidumbre:** los parlamentos deben aceptar que los resultados de cualquier innovación son inciertos. Las iniciativas de colaboración y cocreación pueden producir resultados positivos o puede que no cumplan las expectativas. El aprendizaje, la evaluación y la mejora continuos serán rasgos característicos de ese tipo de iniciativas.
7. **Medir y entender el impacto:** al evaluar el impacto de esta clase de iniciativas, los parlamentos pueden, por ejemplo, considerar su repercusión en la accesibilidad y la transparencia del proceso legislativo, la cantidad y la calidad de las aportaciones del público y los resultados finales (como cualquier propuesta legislativa que se haya sacado adelante, modificado o adoptado como resultado del trabajo colaborativo).



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

## Abrir los edificios parlamentarios al público

Los edificios parlamentarios son una metáfora de la democracia que representan, de “lo que dicen sobre la cultura política más amplia que los rodea y los moldea”.<sup>63</sup> Muchos parlamentos –como el Palacio de Westminster, el Capitolio de los Estados Unidos, el Parlamento de Hungría y el Congreso Nacional del Brasil– se han diseñado como grandes declaraciones arquitectónicas. Los edificios también pueden ser uno de los obstáculos que enfrenta el público al intentar acceder al parlamento y participar con la institución, dado que a menudo pueden parecer intimidatorios o incluso misteriosos. Como los parlamentos tratan de aumentar la sensibilidad y la comprensión, el acceso al propio parlamento es importante. Esto puede ocurrir tanto en el plano físico (para quienes pueden visitarlo en persona) como en el virtual, ya que los medios de comunicación –e Internet en particular– brindan un acceso sin precedentes al funcionamiento del parlamento.

Históricamente, los parlamentos han solido ser espacios cerrados y austeros, con un marco sumamente visible aunque inaccesible para la comunidad. Esto está cambiando cada vez más y el público puede ver en el interior, inicialmente a través de la radio y la televisión, y ahora por medio de Internet, además de las visitas en persona.

En la sociedad actual, la población espera una mayor apertura y transparencia. Esto se ve reflejado en la arquitectura de edificios parlamentarios más modernos, como los de Australia y Suecia, que son más accesibles, abiertos y visibles que sus predecesores del siglo XIX, más austeros. La Cámara del Parlamento de Canberra incluso realiza las zonas abiertas al público con unas vistas incomparables de la ciudad capital, mientras que el *Bundestag*, en Berlín, gira esta plataforma hacia el interior, para que el público pueda ver a sus representantes trabajando en la cámara situada más abajo. Tal como planteaban Lasswell y Fox, el diseño del edificio parlamentario y la apertura de las salas que alberga son indicadores de las inclinaciones democráticas de la propia nación.<sup>64</sup>

Hoy en día, los parlamentos se esfuerzan por encontrar un equilibrio entre cumplir los requisitos funcionales diarios de una institución democrática formal, captar y reflejar el contexto histórico y la importancia de la asamblea legislativa, y demostrar su relevancia para la vida diaria de sus ciudadanos, en particular como un espacio público accesible. Los diseñadores de los edificios parlamentarios modernos “han celebrado la apertura y la accesibilidad, y han creado diseños

63 Goodsell, 1988: 287.

64 Lasswell y Fox, 1979: 15-16.

que, de una manera u otra, tienen por objeto expresar ese valor de forma física y simbólica.”<sup>65</sup> Parte de este equilibrio reside en comprender cómo dotar a un edificio de accesibilidad cuando las exigencias modernas de funcionalidad y seguridad pueden dar la impresión de que los parlamentos son inaccesibles.

La mayoría de los parlamentos prestan una amplia variedad de servicios destinados al público para “abrir” este espacio físico, entre los que figuran visitas, jornadas de puertas abiertas y exposiciones. Más recientemente, las instituciones han comenzado a experimentar con el uso de tecnologías digitales con idéntico objeto. En este estudio monográfico se examinan las distintas formas en las que los “espacios” parlamentarios (tanto físicos como virtuales) se pueden destinar a la divulgación, la educación y la participación públicas. El estudio concluye que es importante usar efectivamente y abrir el edificio parlamentario, y que la tecnología es una manera de acercar el parlamento a las personas.

## Visitar el parlamento

En muchos países, la ciudadanía tiene la posibilidad de asistir a las sesiones y reuniones del parlamento, tanto de los plenos como de las comisiones. No obstante, estas siempre tendrán limitación de aforo físico y a menudo exigen reservar de antemano. La mayoría de las personas estará más familiarizada con las emisiones de las sesiones parlamentarias que le trasladan directamente a la cámara y le permiten experimentar la actividad del parlamento. Sin embargo, un inconveniente de esta cobertura mediática es que puede centrarse en los aspectos más polémicos o negativos, en lugar de proporcionar una amplia muestra de las actividades parlamentarias.

Muchos parlamentos ofrecen visitas guiadas, y algunos tienen servicios especiales para traer a grupos de jóvenes. Para los miembros de la comunidad que no pueden visitar el parlamento con facilidad, las herramientas virtuales son una alternativa. Algunos parlamentos también han utilizado soluciones móviles para contactar e interactuar con las diferentes comunidades, como el autobús parlamentario del Ecuador y la divulgación en comunidades remotas que se describe en el [estudio monográfico de Fiji](#).

Para obtener más información, véase el

**Estudio monográfico nacional**  
**Fiji: La participación como prioridad estratégica**

Es importante diferenciar entre las visitas del parlamento que se centran en los aspectos históricos o arquitectónicos del edificio, y aquellas que tienen por objeto aumentar el conocimiento y la conciencia de las funciones y los procedimientos parlamentarios. Japhet Muthomi, Director de Comunicaciones Públicas de la Asamblea Nacional de Kenya, describe cómo se pueden adaptar las visitas a los visitantes de una manera que expongan la relevancia del parlamento:

Cuando hay espacio, les dejamos entrar en la cámara, en la galería... Organizamos conferencias para ellos. Les hacemos una visita por el parlamento y hacemos preguntas sobre el proceso legislativo. Y, según proceda, invitamos [a los parlamentarios] de su zona de procedencia para que puedan dirigirse a ellos.

Para abrir el acceso al espacio parlamentario, hay que garantizar que la distancia no sea una barrera. Esto se puede lograr con subsidios a las visitas, especialmente para los estudiantes, un servicio que prestan algunos parlamentos, entre ellos, el *Bundestag* alemán, el Parlamento de Australia y el Congreso Nacional del Brasil.

En el Reino Unido, el parlamento se gasta más de 750.000 libras esterlinas cada año en subsidios destinados a cubrir las visitas de los estudiantes para garantizar que los alumnos de cualquier lugar disfruten de un acceso equitativo, independientemente de la zona del país donde vivan. Este aspecto lo destaca David Clark, Director de Educación e Implicación del Parlamento del Reino Unido, al decir que “nadie debería verse desfavorecido económicamente por participar en su democracia”.

En Alemania, cada parlamentario del *Bundestag* puede invitar a 50 ciudadanos de su circunscripción a visitar el edificio dos veces al año. Los beneficios del programa se describen de la siguiente manera:

Los participantes tienen la oportunidad de llegar a conocer en primera persona la escena política de Berlín, el trabajo de los miembros del *Bundestag*, el Gobierno Federal y los ministerios. También se visitan diversos centros importantes de la historia contemporánea. La duración de la estancia en Berlín depende de la distancia entre la circunscripción en cuestión y la capital alemana (de una a tres noches).<sup>66</sup>

## Sierra Leona: Jornada de puertas abiertas

En diciembre de 2019, el Parlamento de Sierra Leona celebró una jornada de puertas abiertas (un evento que en realidad se prolongó tres días) donde se invitó a los miembros de la comunidad “de todas las facetas de la vida, por ejemplo, agricultores, estudiantes, personas con discapacidad, personas mayores, organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación” a visitar el parlamento e informarse sobre él.<sup>67</sup>

La temática de esta jornada de puertas abiertas inaugural fue “Visibilizar el Parlamento de Sierra Leona e interactuar con el público”.<sup>68</sup> El evento se diseñó para destacar el progreso democrático vivido en el país y aumentar los conocimientos sobre qué es el parlamento, cómo funciona y cómo puede participar la ciudadanía. Se alineaba con uno de los objetivos del plan estratégico del parlamento, que es convertir a la institución en “abierto, accesible, representativa, inclusiva, transparente y responsable ante la ciudadanía de Sierra Leona”.<sup>69</sup>

<sup>66</sup> Parlamento del Reino Unido, 2007.

<sup>67</sup> PNUD, 2019.

<sup>68</sup> PNUD, 2019.

<sup>69</sup> PNUD, 2019.

<sup>65</sup> Parkinson, 2013.

Durante el evento, se invitó a la ciudadanía a que expresara sus preocupaciones y debatiera asuntos de política pública. A continuación, los parlamentarios debatieron las cuestiones planteadas. En otra sesión, se les dio la oportunidad a los miembros del público de asumir el papel de los parlamentarios y conocer los procesos legislativos y el reglamento parlamentario. La persona más joven que participó en esta sesión tenía 9 años. Como se había planificado de antemano, el parlamento utilizó la jornada de puertas abiertas para promover un marco de asociación con organizaciones de la sociedad civil, instituciones de investigación y asociados de desarrollo, con la intención de garantizar que los parlamentarios recibían mejor apoyo a la hora de adoptar decisiones.

En general, la jornada de puertas abiertas le brindó al público la posibilidad de explorar el espacio parlamentario, hablar con sus representantes y aumentar sus conocimientos y comprensión del proceso democrático.

### Australia: Oficina de Educación Parlamentaria

El Parlamento Federal de Australia reconoce desde hace mucho tiempo la importancia del acceso del público al edificio parlamentario y la manera en que traer a miembros del público –especialmente a los jóvenes– representa una contribución inestimable a la comprensión pública de qué son los parlamentos y qué hacen. Cada año, más de 100.000 niños en edad escolar visitan el parlamento.

La Oficina de Educación Parlamentaria (OEP) organiza actividades de aprendizaje exhaustivas destinadas a estudiantes de primaria y secundaria (franja de edad de 5 a 12 años). Estos eventos tienen lugar en persona (durante una visita al parlamento) o virtualmente (a través del programa de enseñanza a distancia del parlamento). La OEP utiliza una amplia variedad de métodos educativos entre los que figuran los juegos de roles, donde los estudiantes desempeñan papeles específicos del parlamento.<sup>70</sup> En su sitio web, la OEP describe el programa como sigue:

En el programa se analizan la función, el propósito y el valor del sistema de gobierno democrático de Australia. Lo hace al investigar:

- cómo se elaboran las leyes en el parlamento;
- las responsabilidades de los representantes;
- la formación del Gobierno;
- cómo se exigen cuentas al Gobierno.<sup>71</sup>

Durante estas sesiones, los participantes pueden tomar parte en las siguientes actividades: “Debatir un proyecto de ley con enmiendas”, “Turno de preguntas” y “Comisión de investigación”.<sup>72</sup>

### Noruega: *MiniTing*

El Parlamento de Noruega cuenta con una réplica de la cámara del pleno, donde los estudiantes de secundaria (normalmente con edades comprendidas entre los 16 y los 19 años) tienen la posibilidad de visitar una “imitación” del parlamento y participar en él. El *MiniTing* (miniparlamento) tiene escaños para 169 parlamentarios y contiene salas para los partidos y las comisiones, así como un estudio de televisión. El alumnado se divide en grupos de partidos y acuerda sus posturas antes de dividirse en comisiones para celebrar audiencias. A continuación, cada comisión rota entre cuatro “estaciones de trabajo”: turno de preguntas orales, servicios de sala de grupo –donde pueden leer correos electrónicos, contestar llamadas telefónicas, etc.–, quioscos de información –donde se reúnen con los votantes, integrantes de grupos de presión y los medios de comunicación– y un debate televisivo. El juego de roles concluye con un debate en el pleno. En torno a 6.000 estudiantes acuden cada año a este miniparlamento.

Por medio de estos recursos y actividades, los estudiantes pueden aprender sobre el parlamento (qué es y qué hace) y relacionarlo con sus propias vidas. El *MiniTing* es en sí mismo una emulación del proyecto de parlamento de la juventud del Parlamento de Dinamarca, y también se ha copiado en Islandia y Suecia (en el caso sueco se proporcionan opciones de aprendizaje virtual y presencial). El parlamento de la juventud no es un concepto exclusivo de Escandinavia: el Pakistán, la India y Malasia cuentan con antecedentes de parlamentos de la juventud, mientras que, en el Reino Unido y Nueva Zelandia, se ha permitido mantener reuniones en la cámara del pleno principal. Existen 72 parlamentos de la juventud en todo el mundo. Algunos tienen vínculos formales con el parlamento nacional, aunque la mayoría está sometida a la coordinación por parte de ONG u otros organismos públicos.<sup>73</sup>

## El parlamento como espacio público

Muchos parlamentos han abierto centros de visitantes especiales. El Parlamento de Suecia, por ejemplo, proporciona un servicio de consultas, cobertura televisiva de la cámara, documentos oficiales, libros, artículos de recuerdo, exposiciones, conferencias y seminarios.<sup>74</sup> Su biblioteca parlamentaria también es una de las pocas que normalmente están abiertas al público. El Congreso de los Estados Unidos también dispone de un centro de visitantes, que la Hansard Society describe como “el nuevo avance más significativo en esta área [...] su éxito en las altas cifras de visitantes recibidos en sus primeros años demuestra que, de hacerse bien, el público está ávido de un servicio de este tipo”.<sup>75</sup> Desde su inauguración en diciembre de 2008, el centro de visitantes del Capitolio de los EE. UU. ha recibido a más de 21 millones de visitantes.

70 Este método funciona igual de bien fuera del parlamento. Por ejemplo, el Parlamento de Nueva Zelandia ofrece orientación al profesorado sobre cómo celebrar simulaciones de debates parlamentarios en las aulas (véase: Cámara de Representantes de Nueva Zelandia, 2013).

71 Oficina de Educación Parlamentaria de Australia, 2021.

72 Oficina de Educación Parlamentaria de Australia, 2021.

73 UIP, 2018.

74 Hansard Society, 2011b.

75 Hansard Society, 2011b.

## Reino Unido: Distintas maneras de conectar

El Parlamento del Reino Unido cuenta con un nuevo Centro de Educación y ofrece visitas al público. Recibe a más de un millón de visitantes cada año, que crea por sí mismo un reto por el que “las dos Cámaras deben equilibrar las necesidades institucionales de una asamblea legislativa en pleno funcionamiento con las de una atracción para los visitantes.”<sup>76</sup>

El parlamento también organiza actividades de divulgación por todo el país, a las que acudieron 46.000 personas en 2016. Entre ellas figuran talleres en los que se explica el papel del parlamento, así como seminarios más específicos sobre temas como, por ejemplo, la manera de presentar pruebas ante un comité especial. En 2015-2016, aproximadamente 211.000 personas visitaron el parlamento a través de su parlamentario o un homólogo, o para ver los procedimientos en la Cámara de los Comunes, mientras que otras 223.000 personas realizaron una visita organizada por el edificio.

El parlamento también reconoce la importancia de la participación virtual a través de los medios sociales. Un debate celebrado en 2016 llegó a más de 16 millones de cuentas de Twitter y, en 2015, se firmaron peticiones electrónicas casi 32 millones de veces. Aparte de los medios sociales, el parlamento utilizó tecnologías de realidad virtual (RV) y realidad aumentada (RA) para poner en marcha un programa piloto de experiencia parlamentaria en línea, en la que los visitantes podían sumergirse en una exploración interactiva y educativa del parlamento, sus funciones y su historia.

## Nueva Zelanda: Un parque infantil parlamentario

En un enfoque totalmente diferente del parlamento como espacio público, Trevor Mallard, Presidente de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda, anunció sus planes de construir un parque infantil con miras a convertir el parlamento en más familiar, acogedor y accesible. El terreno que alberga el parque del edificio parlamentario ya está abierto al público y, como señala la parlamentaria Louisa Wall, estos espacios públicos pueden formar una parte integral de los parlamentos, los principios que intentan comunicar y el modo en que reflejan la cultura en general:

*Celebramos nuestra historia, y animamos a la población a que venga para ver y usar nuestras instalaciones. Esta es su casa. Este es su sitio. Todo el simbolismo que gira en torno a lo que se encuentra en nuestras paredes, el arte, es muy multicultural y multiétnico.*

## Visitas virtuales

Visitar el parlamento es la forma ideal de vivirlo. No obstante, eso no siempre es posible o práctico. Christoph Konrath, miembro del personal superior del Consejo Nacional de Austria, observa que “los eventos [públicos] están más o menos limitados a los ciudadanos de Viena y sus [alrededores], porque, para el resto de la población, estaría demasiado [lejos para acudir] simplemente para un evento de una hora [de duración]”.

Cada vez más, Internet ofrece una solución a este problema a través de visitas “virtuales” y recursos en línea que el público puede utilizar para explorar y familiarizarse con el parlamento y su funcionamiento, desde dondequiera que esté y en su tiempo libre. Algunos de los tipos de contenido que se proporcionan son las visitas videográficas y virtuales al parlamento, las colecciones en línea de obras de arte comisariadas, o los juegos de roles y las sesiones educativas para los alumnos.

Los parlamentos del Canadá, Irlanda, Islandia, la República Checa, Macedonia del Norte y Polonia ofrecen visitas y experiencias virtuales a través de sus sitios web. El Parlamento del Canadá, por ejemplo, utiliza las visitas virtuales para mantener al público conectado con el edificio del parlamento durante grandes renovaciones en curso, y no solo como una manera de “preservar el acceso del público al Edificio Central durante su cierre”, sino también de “ofrecer nuevas formas innovadoras a los canadienses para que entiendan al personal, las funciones y la historia del parlamento e interactúen con ellos.” Dejan Dimitrievski, Director de la Unidad de Educación y Comunicación de la Asamblea de Macedonia del Norte, explica que las visitas videográficas carecían de algunos de los factores que dan tan buenos resultados a las visitas presenciales, aunque fueron una buena alternativa, especialmente durante la pandemia de COVID-19:

*No diría que es como una experiencia normal, pero es lo más cercano que podemos lograr. Los participantes repiten la visita virtual. Así que diría que ha sido un [verdadero] éxito durante esta pandemia.*

## Irlanda: Visita virtual a Leinster House

La pandemia ha obligado al cierre de muchos edificios parlamentarios al público. Este suceso ha contribuido al aumento de la oferta virtual. Cáit Hayes, Directora de Protocolo y Participación Pública del Parlamento de Irlanda, hace la siguiente observación:

*No disponíamos de visitas virtuales al parlamento. Estoy segura de que éramos uno de los pocos parlamentos que no la tenían. Así que optamos por crearla, y ya está en línea. Es una manera de llegar a la ciudadanía.*

La experiencia virtual desarrollada en Irlanda incluye una visita libre en 3D y totalmente virtual a Leinster House, donde se encuentran las dos Cámaras del Parlamento de Irlanda. Los visitantes en línea pueden hacer clic en los elementos, leer sobre su importancia histórica y conocer las funciones de salas específicas. La visita, que ofrece una combinación de datos históricos y contemporáneos, pretende retratar al parlamento no solo como un sitio perteneciente al patrimonio, sino también como una institución política y nacional moderna e interesante.

## Nueva Zelanda: Una aplicación de realidad virtual

En 2018, el Parlamento de Nueva Zelanda lanzó una aplicación de RV llamada Parliament XR, que permite realizar una visita de 360 grados por el parlamento con una narración de la historia de la institución. David Wilson, Secretario de la Cámara de Representantes, describe esta experiencia virtual como parte del objetivo estratégico de la Cámara:

<sup>76</sup> Parlamento del Reino Unido, 2012.

Nos marcamos el objetivo de que todos los niños visitaran el parlamento durante su estancia en la escuela, ya fuera en persona o virtualmente. Siendo realistas, no podemos conseguir que todos los niños entren por la puerta del edificio, y el costo es un obstáculo para el desplazamiento de algunas personas. De modo que hemos desarrollado una visita virtual al parlamento, un recorrido interactivo en 3D que está disponible en diversas aplicaciones de RV [e] incluye gafas especiales. También lo hicimos para que se pudiera ver en los teléfonos de los ciudadanos con gafas de cartón, que entregaríamos a los parlamentarios y ellos se [los] llevarían a las escuelas cuando salieran para reunirse con los estudiantes. Se llevaban gafas de

estas y se las daban a todo el mundo. Los niños las adoran porque se las pueden quedar. A los parlamentarios les encantan porque es un regalo que pueden entregar a la gente.

La función de los parlamentarios en estas actividades –ya sean virtuales (a través de la aplicación) o físicas (esto es, en visitas parlamentarias)– también puede ser un acicate para incentivar la participación. Cuando la población puede reunirse con sus representantes y ver el papel que desempeñan en el proceso político, esto refuerza el sentimiento de que están “siendo representados” por el parlamento y sus parlamentarios.

## Conclusiones y enseñanzas extraídas

En este estudio monográfico se destacan diversas maneras que tienen los parlamentos de poner a la ciudadanía en contacto con el espacio y la función de la institución, tanto en persona como por medios virtuales. Aunque la educación es un objetivo principal de este enfoque, los edificios parlamentarios también sirven a menudo de atracciones turísticas. Puede resultar muy complicado gestionar la propiedad como una asamblea legislativa a pleno funcionamiento que también sea un lugar de visita, un reto que en parte se sortea si se garantiza que en la

experiencia de los visitantes cobre la misma importancia el papel contemporáneo del parlamento y su función histórica. En este estudio monográfico se ponen de relieve distintas opciones físicas y virtuales, que se resumen a continuación:

Espacio	Incluye	Beneficios	Retos
Físico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas</li> <li>• Exposiciones</li> <li>• Jornadas de puertas abiertas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El costo es relativamente bajo; se usa la infraestructura existente.</li> <li>• Pueden presentar nuevos mensajes acerca del parlamento (a saber, inclusivo y diverso).</li> <li>• Convierten al parlamento en real y pueden ayudar a darle contexto e interés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las visitas pueden centrarse demasiado en el patrimonio y no en la relevancia constante.</li> <li>• La dependencia de la proximidad del público al parlamento.</li> <li>• Es complicado equilibrar la función del parlamento con las necesidades de los visitantes.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centros de visitantes</li> <li>• Centros de educación</li> <li>• Divulgación móvil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han creado específicamente para promover la participación o la educación.</li> <li>• Tienen un elevado valor simbólico en los espacios inclusivos del edificio.</li> <li>• Permiten proporcionar abundante contenido y realizar interacciones cara a cara de gran impacto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requieren muchos recursos (dinero, tiempo y conocimientos especializados).</li> <li>• Dependen de la proximidad del público al parlamento (las unidades de divulgación móvil pueden sortear esta dificultad).</li> </ul>
Virtual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitas virtuales</li> <li>• Aplicaciones inmersivas</li> <li>• Sesiones educativas en línea</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El público puede experimentar y explorar el parlamento en su tiempo libre.</li> <li>• Pueden llegar a comunidades alejadas geográficamente.</li> <li>• Pueden presentar a los parlamentos como instituciones innovadoras y modernas.</li> <li>• Se pueden utilizar para apoyar y mejorar la educación presencial o para proporcionar recursos educativos en el momento preciso.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Exigen que el público tenga una conexión adecuada a Internet y se desenvuelva bien en ese contexto.</li> <li>• No son tan inmersivas o atractivas como las visitas cara a cara.</li> </ul>

Las enseñanzas extraídas se pueden resumir de la siguiente manera:

1. **Planificar el uso de los espacios parlamentarios de manera efectiva:** los parlamentos son centros del patrimonio democrático (y nacional), aunque también desempeñan funciones políticas continuamente. Una de ellas es la participación del público, que se puede fortalecer mediante el uso del espacio parlamentario existente (por ejemplo, para visitas, exposiciones y jornadas de puertas abiertas) y la apertura de nuevos espacios. El hecho de facilitar el acceso del público a los parlamentos permite a la ciudadanía experimentar estas instituciones de primera mano. Esto es fundamental para generar conocimiento, participación y confianza. Se puede lograr a través de becas de viaje, eventos públicos y la interacción fuera del parlamento.
2. **Las herramientas digitales permiten acercar el parlamento a la ciudadanía:** los parlamentos, al combinar la interacción virtual y presencial, pueden conseguir llegar a un público cada vez más amplio y representativo. Estas iniciativas permiten a la población que, de lo contrario, no podría (o querría) realizar una visita en persona experimentar el parlamento, averiguar cómo funciona, y hacerlo cuando le venga bien en su propio espacio.

3. **Demostrar la importancia contemporánea del parlamento así como su historia:** el acceso al espacio parlamentario es importante simbólicamente, aunque también desempeña una importante función pedagógica. Esta pedagogía debería ir más allá de la historia y el patrimonio. Es importante demostrar la constante relevancia de los parlamentos al mostrar sus actividades y su funcionamiento.
4. **Marcar objetivos claros de participación (en persona y en línea):** los parlamentos pueden definir objetivos en materia de participación que sean cualitativos (como aumentar el conocimiento del parlamento) y cuantitativos (por ejemplo, que todos los niños visiten el parlamento durante su estancia en la escuela, como es el caso en Nueva Zelanda). Estos objetivos se pueden lograr a través del uso estratégico del espacio físico y de herramientas virtuales.

# Guías prácticas

# Guía práctica: Enfoque estratégico de participación pública

La participación del público en la labor del parlamento es un proceso complejo que involucra a diversas comunidades y personas, y que implica el uso de múltiples canales. Un enfoque estratégico de participación pública ayuda al parlamento, ya que así se instaura un proceso estructurado y se convierte en más eficiente y sensible a las expectativas del público.

Esta guía práctica de enfoque estratégico de participación pública combina buenas prácticas observadas en numerosos parlamentos y enseñanzas extraídas a partir de una amplia investigación. Tiene por objeto apoyar a los parlamentos con un resumen de las principales medidas orientadas a aplicar un enfoque estratégico de participación pública.

## Garantizar que la estrategia de participación contribuye al logro de las prioridades estratégicas del parlamento:

- Definir la forma en que la participación pública apoya y contribuye al logro de las prioridades estratégicas del parlamento.
- Garantizar que los líderes parlamentarios y todos los servicios y las unidades esenciales participan en el desarrollo de la estrategia de participación.
- Consultar a una amplia variedad de partes interesadas, al tiempo que se presta atención al equilibrio de género, las distintas franjas de edad y la inclusión de grupos con representación insuficiente o desfavorecidos, así como las personas que viven en zonas urbanas y rurales.
- Estudiar y analizar las buenas prácticas y las enseñanzas extraídas de otros parlamentos, y promover una cooperación interparlamentaria efectiva.

## Analizar el contexto que puede afectar a la estrategia de participación:

- Analizar las prácticas existentes y extraer enseñanzas de ellas.
- Identificar las principales fortalezas que la estrategia puede aprovechar.
- Determinar las principales carencias y barreras que la estrategia pueda querer abordar.
- Examinar los recursos existentes, entre ellos, los humanos, los financieros y los de TIC.
- Identificar determinados grupos específicos para la participación, como las mujeres, la juventud, los grupos desfavorecidos o las personas que viven en zonas remotas.
- Adaptar la participación a los públicos destinatarios y definir los métodos que el parlamento utilizará para contactar con ellos.

## Perfilar el marco estratégico:

- Definir los objetivos a largo plazo de la estrategia de participación.
- Establecer metas a medio y corto plazo.
- Determinar desde el principio los indicadores que medirán el progreso hacia el logro de los objetivos y las metas.
- Adaptar la estrategia de participación a las estrategias del entorno digital y las comunicaciones (TIC).
- Incorporar la igualdad de género en toda la estrategia de participación pública.
- Examinar la forma en que el uso de las tecnologías digitales puede aumentar la participación.

## Garantizar que se incorporan los principios fundamentales de la participación:

- Inclusividad: eliminar las barreras a la participación y hacer el proceso accesible para todos los segmentos de la población.
- Transparencia: aplicar claridad y apertura a los procesos de participación, así como a los resultados de la participación pública.
- Significatividad: garantizar que la participación pública es genuina y tiene el potencial de producir repercusiones tangibles en la adopción de decisiones.
- Receptividad: dejar margen para la incorporación de nuevas ideas, la adaptación a las necesidades emergentes y la capacidad de atender las exigencias del público.
- Sostenibilidad: procurar que las prácticas de participación se mantengan con el paso del tiempo.

## Definir los arreglos relativos a la aplicación:

- Definir quién es el responsable de aplicar la estrategia de participación pública (los líderes parlamentarios, los parlamentarios, los miembros del personal, las unidades relevantes, etc.).
- Invertir en recursos humanos y desarrollar los conjuntos de habilidades y los conocimientos especializados que sean pertinentes mediante programas de capacitación, orientación, etc.
- Invertir en infraestructura relevante que apoye la aplicación de la estrategia de participación pública.

**Establecer un sistema de seguimiento y evaluación continuos:**

- Determinar qué debería evaluarse o medirse, cómo hacerlo y quién se encarga de esta tarea.
- Definir quién es el responsable del seguimiento y la evaluación.
- Garantizar la puesta en marcha de sistemas adecuados para la recogida constante de datos y revisar los distintos tipos de datos que se pueden recopilar y analizar.
- Procurar que la evaluación comience en las primeras fases y no al concluir un proyecto o actividad de participación.
- Examinar cómo puede crecer, madurar y evolucionar la participación con el paso del tiempo y la acumulación de experiencia.
- Publicar informes sobre los resultados de la participación pública en la labor del parlamento.

# Guía práctica:

## Lista de verificación para la inclusión

Un parlamento es inclusivo cuando todos los miembros de la comunidad pueden acceder a él y participar en sus actividades, programas y servicios, independientemente de su edad, género, procedencia o capacidad física. Esta lista de verificación para la inclusión se ha diseñado con miras a ayudar a los parlamentos a ser accesibles para sus diversas comunidades.

### No dejar a nadie atrás

Comprobar que las actividades, los programas y los servicios del parlamento se adaptan debidamente a todos los sectores de la sociedad, en particular a los que se han desconectado previamente:

- ¿Se tiene en cuenta el equilibrio de género en las actividades y los programas que organiza el parlamento en materia de participación?
- ¿Disfruta la población de las zonas rurales y remotas de suficientes oportunidades de participación con el parlamento?
- ¿Pueden las personas de niveles socioeconómicos bajos acceder adecuadamente al parlamento?
- ¿Afrontan las personas con discapacidad obstáculos a la participación?
- ¿Se fomenta o se apoya la participación con el parlamento de los grupos minoritarios procedentes de contextos culturalmente diversos?
- ¿Tiene la población joven la oportunidad de contribuir con sus puntos de vista de una forma significativa?
- ¿Hay información a disposición de la población que no tiene acceso en línea?

### Consultas

Garantizar, mediante el seguimiento, entre otras formas, que las consultas públicas, incluidas las audiencias de las comisiones, se realizan de una manera accesible e inclusiva:

- ¿Se promueven las consultas públicas por parte del parlamento, como las investigaciones de las comisiones, y sus resultados de manera oportuna y entre un público amplio y diverso a través de canales y medios que utilizan grupos diversos?
- ¿Se publica la información acerca de las consultas públicas en los principales idiomas hablados en la comunidad que no sean el idioma o los idiomas oficiales del país?
- ¿Se publica la información acerca de las consultas públicas en formatos que son accesibles para las personas con discapacidad, por ejemplo, en braille y en lengua de señas?
- ¿Hay disponible información previa a las audiencias para facilitar la participación de personas de diversos contextos en las audiencias de las comisiones?

- ¿Celebran las comisiones audiencias periódicamente fuera del parlamento, en la comunidad (tanto en contextos urbanos como rurales)?
- ¿Se retransmiten las consultas públicas en línea para que sean más accesibles, y se publican sus grabaciones de manera oportuna?

### El edificio parlamentario

Garantizar que el edificio parlamentario es accesible para todos los miembros de la comunidad:

- ¿Existen barreras físicas que impidan el acceso de las personas al edificio y su desplazamiento por el interior?
- ¿Son accesibles los carteles, especialmente para personas con deficiencia auditiva o visual?
- ¿Hay instalaciones adecuadas adaptadas para las personas con discapacidad, como los baños accesibles?
- ¿Hay servicios de interpretación a disposición de los visitantes del edificio que no hablen el idioma o los idiomas principales del país?
- ¿Hay información fácilmente disponible que pueda ayudar a las personas con discapacidad a prepararse para una visita al parlamento?
- ¿Reflejan las muestras y exposiciones del interior del parlamento la diversidad de la comunidad, y tienen en cuenta el equilibrio de género, entre otras cuestiones?
- ¿Se ajustan los servicios de comedores del parlamento a los requisitos alimentarios de grupos culturalmente diversos?

### Iniciativas de divulgación en lugares de la comunidad

Procurar que las iniciativas de divulgación llevadas a cabo por el parlamento en zonas urbanas y rurales alejadas de la institución sean accesibles e inclusivas:

- ¿Se realizan habitualmente programas de divulgación en espacios comunitarios de zonas urbanas y en comunidades rurales y remotas?
- ¿Hay equilibrio de género en la variedad de actividades de divulgación llevadas a cabo por el parlamento, y hay programas específicos para las mujeres?
- ¿Se proporciona lo necesario para las personas con discapacidad en las actividades de divulgación?
- ¿Se comunica la información sobre las actividades de divulgación de una manera y a través de canales que ayudan a garantizar su alcance más allá de las redes existentes del parlamento para llegar a una mayor diversidad de miembros de la comunidad?
- ¿Existen grupos dentro de la comunidad con los que el parlamento puede colaborar a fin de garantizar que una amplia variedad de segmentos de la población recibe información sobre las actividades de divulgación y puede participar en ellas?

- ¿Se realizan actividades de divulgación en lugares seguros y de formas respetuosas y sensibles a las culturas?
- ¿Se llevan a cabo actividades de divulgación en días y a horas que permiten la participación de una amplia variedad de segmentos de la población?
- ¿Se ponen en marcha programas de divulgación dirigidos específicamente a grupos de personas que están desconectadas del parlamento o que nunca han estado conectadas con él, en particular a integrantes de grupos minoritarios y a la juventud?

### Visitas y eventos

Procurar que el acceso al parlamento y las oportunidades de conocer su historia y su funcionamiento se diseñan de una manera inclusiva y son accesibles para todas las personas:

- ¿Se adaptan las visitas y los eventos que se realizan en el parlamento a comunidades diversas, en particular a las personas con deficiencia visual o auditiva o con problemas de movilidad?
- ¿Se dispone de tecnología que pueda aumentar la accesibilidad de las visitas y los eventos?
- ¿Hay mecanismos de financiación, como los subsidios, disponibles para ayudar a que la ciudadanía participe en las visitas y los eventos del parlamento cuando tuviera dificultades para hacerlo de no contar con estas ayudas?
- ¿Se promueven las visitas y los eventos a través de una amplia variedad de canales empleados por diferentes sectores de la comunidad?
- ¿Cuenta el parlamento con personal dotado de experiencia educativa que pueda colaborar con centros educativos y estudiantes para ampliar al máximo sus oportunidades de aprendizaje?

### Comunicaciones digitales

Comprobar que las comunicaciones digitales y las plataformas digitales del parlamento son accesibles e inclusivas:

- ¿Cumple el sitio web del parlamento las normas de accesibilidad, como las *Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0* establecidas por el Consorcio World Wide Web (W3C)<sup>77</sup> y las normas nacionales pertinentes? En particular:
  - ¿Tiene todo el contenido gráfico atributos alternativos?
  - ¿Funcionan todas las páginas con un lector de pantalla?
  - ¿Están los videos subtítulos para que sean más accesibles?
  - ¿Se emplea a intérpretes de lengua de señas en los eventos en línea y en el material videográfico que elabora el parlamento?
- ¿Cumplen los canales y las publicaciones de los medios sociales del parlamento las buenas prácticas en materia de accesibilidad como las que se recomiendan en la *Guía de redes sociales para parlamentos y parlamentarios* de la UIP?<sup>78</sup>

- ¿Se reflejan los grupos diversos de la sociedad en el material digital que produce el parlamento, y se proporciona el contenido en todos los idiomas oficiales o reconocidos?
- ¿Se tienen en cuenta los intereses de las comunidades urbanas y rurales en el material digital que elabora el parlamento?
- ¿Se utiliza un lenguaje sensible al género en la información que aparece en el sitio web y las páginas de los medios sociales del parlamento?
- ¿Reflejan el sitio web y las páginas de los medios sociales del parlamento un equilibrio desde el punto de vista del género y la edad en las imágenes y las historias que presentan?
- ¿La información y los servicios que se proporcionan a través de medios digitales están disponibles también para las personas que no tienen acceso en línea?
- ¿Examina el parlamento las herramientas digitales y sociales que emplea el público para ayudar a determinar su propia estrategia digital de divulgación y participación?

### Publicaciones impresas

Comprobar que las publicaciones impresas producidas por el parlamento cumplen las normas de accesibilidad:

- ¿Están escritas las publicaciones impresas con un lenguaje sencillo o existen versiones de las publicaciones con lenguaje sencillo?
- ¿Se elaboran las publicaciones en braille para permitir que las personas con deficiencia visual puedan acceder a ellas?
- ¿Cumplen las publicaciones impresas del parlamento las buenas prácticas de las normas de accesibilidad en materia de contenido, estructura y aspecto (como las normas desarrolladas por el Gobierno u organizaciones de la sociedad civil del país en cuestión)?
- ¿Se producen versiones de los documentos en idiomas empleados por grupos diversos desde el punto de vista cultural y lingüístico de la comunidad?
- ¿Se ponen los documentos presentados en el parlamento a disposición de la ciudadanía de una manera accesible y oportuna?

### Presupuesto

Comprobar que la financiación destinada a la participación de la comunidad promueve la accesibilidad y la inclusión:

- ¿Se asigna presupuesto suficiente a los programas de divulgación en comparación con las actividades de participación realizadas en el parlamento?
- ¿Se destina algún presupuesto a promover las actividades de consulta, divulgación y participación del parlamento en los medios y los canales de comunicación que emplean las distintas comunidades?
- ¿Se asigna algún presupuesto a traducir información a braille, lengua de señas o idiomas étnicos que usa la comunidad?
- ¿Se emplean principios de presupuestación con perspectiva de género a la hora de determinar el presupuesto destinado a la participación y cómo se utiliza?

77 World Wide Web Consortium (W3C), 2008.

78 UIP, 2021a.

# Guía práctica:

## Interacción con la sociedad civil

El término “sociedad civil” abarca diversos grupos y organizaciones que se conocen por distintos términos, como “organizaciones voluntarias privadas”, “ONG” y “asociaciones de ciudadanos”. A menudo, por estos términos no se entiende lo mismo o no existe una definición universalmente aceptada de ellos. Estos grupos y organizaciones varían en función de su forma, propósito, área de interés, tamaño y otros factores. En aras de la simplificación, en esta guía se utilizan los términos “sociedad civil” y “agentes de la sociedad civil” como términos genéricos.

Esta guía práctica de interacción con la sociedad civil destinada a los parlamentos se basa en las buenas prácticas observadas en los parlamentos al elaborar este estudio, y tiene en cuenta los desafíos más habituales a los que se enfrentan tanto la sociedad civil como las asambleas legislativas. Tiene por objeto proporcionar ideas a los parlamentos que les ayuden a estructurar y enfocar la participación de los agentes de la sociedad civil en la labor de los parlamentos de la forma más significativa y productiva posible. Incorpora información recopilada de:

- un grupo focal, compuesto por representantes de organizaciones de la sociedad civil procedentes de distintos países, organizados en colaboración con Civicus;
- entrevistas con parlamentarios, personal parlamentario y organizaciones de la sociedad civil;
- contribuciones por escrito de organizaciones de la sociedad civil recibidas a través de una encuesta en línea y una convocatoria de presentación de contribuciones;
- investigaciones pertinentes existentes e información disponible públicamente.

También se basa en:

- el *Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones* del Consejo de Europa (adoptado por la Conferencia de OING en su reunión del 1º de octubre de 2009)<sup>79</sup>;
- la *Guidance for national OGP dialogue (Orientaciones para los diálogos nacionales de OGP)*, de la Alianza para el Gobierno Abierto;<sup>80</sup> y
- la *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*.<sup>81</sup>

Las medidas prácticas para que la sociedad civil participe en la labor del parlamento se basan en los siguientes principios fundamentales:

- **Apertura:** garantizar que las operaciones parlamentarias se abren a los agentes de la sociedad civil.
- **Accesibilidad e inclusión:** procurar que la información se facilite de manera clara y comprensible, y que se conceda igual acceso a todos los agentes de la sociedad civil, especialmente a los grupos desfavorecidos.
- **Integridad:** demostrar una verdadera voluntad de implicar al público y establecer una cultura de interacción honesta y ética entre los agentes.
- **Responsabilidad y transparencia:** establecer una cultura de participación responsable y transparente a través de la presentación periódica de informes y mediante la publicación de datos abiertos.
- **Sostenibilidad:** garantizar que el proceso de participación es constante, regular y viable.
- **Independencia:** reconocer a los agentes de la sociedad civil como órganos libres e independientes en lo referente a sus propósitos, decisiones y actividades.
- **Validez:** garantizar que las prácticas de participación se aplican equitativamente a todas las personas y que no hay enfoques selectivos que pudieran excluir a ciertas voces críticas del proceso.

### Incorporar la participación de la sociedad civil en la labor del parlamento:

- Establecer normas claras en el reglamento parlamentario que garanticen el acceso a la información y diversas oportunidades para que los agentes de la sociedad civil participen en la labor del parlamento.
- Garantizar que la estrategia de participación pública del parlamento pone énfasis en la participación de la sociedad civil en su trabajo (véase [Guía práctica: Enfoque estratégico de participación pública](#) en este anexo).
- Considerar la creación de mecanismos que estructuren la participación de la sociedad civil, como declaraciones conjuntas o memorandos entre el parlamento y los agentes de la sociedad civil.
- Crear órganos parlamentarios que se reúnan periódicamente y trabajen en aras de la apertura parlamentaria, compuestos por parlamentarios y representantes de la sociedad civil, como los consejos parlamentarios de gobernanza abierta.
- Establecer reuniones periódicas (anuales o semestrales) de los líderes parlamentarios con los agentes de la sociedad civil para debatir las operaciones parlamentarias, así como las prácticas de participación y los aspectos susceptibles de mejora.

79 Conseil de l'Europe, 2009.

80 Open Government Partnership (OGP), 2019.

81 OpeningParliament.org, 2012.

- Designar centros de coordinación o unidades responsables en el parlamento que garanticen la comunicación fluida y efectiva entre los agentes de la sociedad civil y la institución. Asegurar la disponibilidad de información acerca del centro de coordinación y datos de contacto válidos a través del sitio web y de las cuentas de medios sociales del parlamento.
- Colaborar con los grupos de la sociedad civil en materia de programas institucionales y de desarrollo de capacidades, educación y sensibilización del parlamento. Asociarse con los grupos de la sociedad civil que puedan conectar el parlamento con los miembros del público que viven en zonas geográficamente alejadas.
- Asignar suficientes recursos del presupuesto parlamentario para financiar la participación de la sociedad civil.

Para obtener más información, véase la

**Guía práctica: Enfoque estratégico de participación pública**

#### **Establecer mecanismos de participación:**

- Garantizar el acceso libre, oportuno y pleno a la información parlamentaria.
- Asegurar la publicación proactiva de proyectos de ley, documentos de política, presupuestos y demás información en el sitio web parlamentario de una manera accesible y oportuna.
- Garantizar la disponibilidad de diversas herramientas de participación que se puedan aplicar en función de la complejidad del tema, el nivel de implicación, el número de personas que se pretenda implicar, el costo, el nivel deseado de visibilidad mediática, etc.
- Usar herramientas digitales que apoyen la participación, como las peticiones electrónicas, los mecanismos de colaboración en línea y los sistemas de seguimiento de proyectos de ley (aunque reconociendo también que algunas personas querrán o solamente podrán participar fuera de línea).
- Proporcionar oportunidades de participación a través de audiencias de las comisiones, grupos de trabajo, consultas, etc.
- Brindar oportunidades a los agentes de la sociedad civil para que participen en formatos parlamentarios de varios partidos.
- Organizar eventos, como seminarios, talleres y conferencias, que faciliten la cooperación y las consultas con los agentes de la sociedad civil.
- Garantizar que las comisiones crean una lista de expertos/juntas consultivas para hacerlos partícipes en las deliberaciones en función de los temas.
- Cuando la participación en los procesos parlamentarios se limita a un pequeño número de agentes de la sociedad civil, aplicar un sistema de rotación para que puedan intervenir distintos agentes.

#### **Empoderar a la sociedad civil para que participe:**

- Informar y educar a los agentes de la sociedad civil sobre el papel del parlamento, su funcionamiento y las herramientas de que dispone para favorecer la participación.
- Gestionar las expectativas para garantizar que los agentes de la sociedad civil comprenden con claridad qué cabe esperar del parlamento en función de su mandato.
- Llevar a cabo campañas específicas a través de comunicados de prensa (prensa escrita, radio y televisión), actividades en medios sociales y materiales impresos para sensibilizar a los agentes de la sociedad civil acerca de las maneras de participar con el parlamento.
- Considerar impartir programas educativos específicos a los agentes de la sociedad civil sobre el papel del parlamento y su labor.
- Garantizar una participación inclusiva y con perspectiva de género de los agentes de la sociedad civil mediante la reducción de los obstáculos a la participación (como el lugar de la reunión, los gastos de desplazamiento, el idioma, las fechas, etc). El parlamento puede reducir las barreras a la participación de diversas maneras, por ejemplo, al permitir la participación en línea en las audiencias de las comisiones o al ofrecer servicios de traducción y guardería.

#### **Practicar la participación:**

- Asegurar que todos los agentes de la sociedad civil tienen igualdad de oportunidades a la hora de participar.
- Hacer partícipe a la sociedad civil desde las primeras etapas de los procesos legislativos y de supervisión, incluidas la elaboración de programas y la planificación inicial.
- Hacer un mapa de las partes interesadas para identificar quién puede tomar parte en las actividades de participación pública. Utilizar esto para crear un registro de partes interesadas y actualizarlo con frecuencia.
- Adaptar la escala de la participación a la importancia del tema y al nivel de interés en él.
- Facilitar la participación de una amplia variedad de organizaciones que representen diversos puntos de vista, y garantizar la implicación de las partes interesadas que no solo se limiten a los “sospechosos habituales”.
- Traspasar los límites de la capital y ser proactivos al contactar con la ciudadanía, especialmente con los grupos que podrían tener dificultades para participar con el parlamento.
- Abrir a las aportaciones del público (incluidas las contribuciones en línea) los proyectos de ley, las mociones y las actividades de supervisión parlamentaria, incluidas aquellas relativas a los presupuestos.
- Proporcionar tiempo suficiente a los agentes de la sociedad civil para que contribuyan al proceso de adopción de decisiones.

**Comunicar los resultados de la participación:**

- Establecer una práctica normalizada de suministro de retroalimentación a los agentes de la sociedad civil tras su participación con el parlamento, de modo que entiendan el papel que han desempeñado en el resultado.
- Asignar responsabilidades al personal parlamentario pertinente a la hora de proporcionar retroalimentación a los agentes de la sociedad civil. Garantizar el desarrollo de capacidades del personal.
- Procurar que la retroalimentación sea oportuna, constructiva, inofensiva, clara y comprensible.
- Explicar el proceso de retroalimentación a los participantes.

**Establecer un sistema de seguimiento y evaluación continuos:**

- Evaluar constantemente las prácticas de participación de la sociedad civil y considerar cómo puede crecer, madurar y evolucionar la participación con el tiempo y la experiencia.
- Definir quién es el responsable del seguimiento y la evaluación.
- Debatir los resultados de la evaluación con los agentes de la sociedad civil para demostrar el impacto de su participación.
- Aprender siempre de las evaluaciones internas al escuchar a los agentes de la sociedad civil y examinar qué hacen otros parlamentos.

# Guía práctica: Consejos para los parlamentarios

La participación pública es un elemento esencial de la labor de todos los representantes elegidos. Para los parlamentarios, la participación pública significa estar en constante comunicación con sus electores, así como ser abiertos, accesibles y receptivos, y estar bien informados en su trabajo. La participación con el público es indivisible de la actividad política y, cuando se hace correctamente, tiene el potencial de beneficiar tanto a los electores como a sus representantes elegidos.

Los parlamentarios tienen un interés inherente en la participación pública, ya que ayuda a generar confianza y mejorar las relaciones con los votantes, además de aumentar la probabilidad de que aporte apoyo político. En un nivel más práctico, una participación pública efectiva respalda la labor de los parlamentarios en tareas de legislación, supervisión y elaboración de presupuestos al garantizar que están mejor informados a la hora de adoptar decisiones.

Estos consejos para los parlamentarios se han compilado para ayudar a los parlamentarios a aumentar su eficacia en materia de participación pública. Proviene de las buenas prácticas observadas en distintos parlamentos durante el transcurso de esta investigación.

## Ser abiertos y accesibles:

- Informar con regularidad al público acerca de las actividades emprendidas y sus resultados.
- Abrirse a escuchar todos los puntos de vista, no solo los de aquellas personas con las que es fácil contactar o las que piensen del mismo modo.
- No dejar a nadie atrás, y promover el acceso justo e inclusivo de todas las personas al parlamento.
- Contactar proactivamente con grupos de la sociedad que, de lo contrario, tendrían menos probabilidades de ser escuchados, y ser accesibles a los grupos desfavorecidos y a las personas con discapacidad.
- Cuando proceda, considerar la creación de oficinas de divulgación de circunscripción accesibles, con horario laboral habitual y personal calificado que ofrezcan espacios seguros para mantener reuniones.

## Ser receptivos:

- Tratar de encontrar el equilibrio adecuado entre informar y escuchar.
- Hacer un esfuerzo por incorporar iniciativas comunitarias en la agenda, reconocer y compensar las contribuciones, y tener en cuenta las opiniones del público a la hora de optar por un modo de proceder.
- Mantener informado al público acerca de los procesos a través de los cuales se van a gestionar sus presentaciones y de los resultados de su implicación.

- Realizar un seguimiento estrecho de los acontecimientos acaecidos en la circunscripción propia y trabajar en las cuestiones que preocupan a las personas (esto es, a través de encuestas de opinión, vigilancia de los medios de comunicación y supervisión de los medios sociales).
- Escuchar los puntos de vista de los agentes de la sociedad civil, incluso cuando sus acciones de promoción no vayan dirigidas principalmente a los parlamentarios.
- Según proceda, se debe estar preparado para transformar las preocupaciones del público en iniciativas legislativas o de supervisión.
- Aunar fuerzas con los agentes de la sociedad civil al patrocinar leyes que provengan de preocupaciones del público.
- Procurar que las actividades de participación sean sensibles al género, tener presente la hora y el lugar de celebración de las reuniones, eliminar las barreras a la participación de la mujer, mejorar la sensibilidad a las cuestiones de género del personal, etc.

## Estar informados:

- Ampliar la gama de fuentes de información y tratar de hacer partícipe a la sociedad civil, incluido el mundo académico y los órganos de control, en la elaboración de leyes y el escrutinio de las operaciones del Gobierno.
- Contactar con los miembros del público y buscar sus contribuciones en cuestiones de preocupación pública al prepararse para el trabajo de supervisión.
- Buscar enfoques de buenas prácticas que se puedan reproducir en la labor propia. Usar eventos internacionales y regionales como oportunidades para intercambiar perspectivas con otros parlamentos sobre nuevas formas de participación pública.

## Ser efectivos:

- Utilizar diversos canales de información (televisión, radio, transmisión en directo, medios sociales, sitios web y prensa escrita) para tener una comunicación eficaz con públicos diversos.
- Elegir los canales de comunicación que sean más adecuados en función del público. Intentar conseguir una buena combinación de interacciones en línea y en persona.
- Mantener un registro actualizado de los distintos grupos de interés, agentes de la sociedad civil y otras partes interesadas.
- Considerar interactuar con partes interesadas clave en contextos informales como conferencias, seminarios y talleres.
- Unir fuerzas con otros parlamentarios y considerar trabajar en grupos/alianzas sobre temas de interés.

- Tener presente la importancia del personal de apoyo profesional con buenas habilidades de comunicación.
- Colaborar con personal parlamentario que tenga conocimiento institucional para la asistencia y la orientación técnicas y profesionales.
- Barajar opciones de formación para uno mismo y el personal que tenga al cargo a fin de adquirir conocimientos y habilidades que permitan una interacción efectiva con los agentes de la sociedad civil.
- Mantener registros precisos para garantizar un seguimiento efectivo.
- Contar con un sistema en vigor que analice y evalúe periódicamente las actividades de participación y se base en la experiencia acumulada.

#### **Estar al tanto de las tendencias:**

- Seguir y entender las tendencias cambiantes de las plataformas de medios sociales del país y entre distintos grupos a la hora de planificar la comunicación a través de los medios sociales. Seguir la *Guía de redes sociales para parlamentos y parlamentarios* de la UIP.<sup>82</sup>
- Desarrollar una estrategia relativa al modo recomendable de utilizar los medios sociales (qué publicar, con qué frecuencia, en qué plataformas, cómo medir el éxito, etc.). Considerar cómo se pueden usar las redes sociales para fomentar la participación más allá del público inmediato, y cómo el uso de distintas plataformas de medios sociales ayuda a llegar a grupos diversos de la sociedad. Recordar que el uso efectivo de los medios sociales va ligado a la redacción de mensajes breves y claros que llamen la atención de los usuarios, y que las personas que tengan interés siempre podrán acceder a información más detallada a través de otros canales más apropiados (a saber, el sitio web parlamentario).
- Emplear la brevedad y la sencillez, con un lenguaje que sea accesible y apropiado para el público, y considerar el uso de sesiones en directo además de pódcast.
- Garantizar el debido apoyo administrativo para ofrecer una retroalimentación y una gestión de contenidos oportunas, teniendo en cuenta que la velocidad de los medios sociales y la mensajería instantánea puede crear expectativas poco realistas en el público sobre cómo responden los parlamentarios.
- A la hora de decidir qué canales de medios sociales utilizar, asegurarse de disponer de los recursos necesarios para mantener una actividad periódica, ya que un uso poco frecuente puede ser contraproducente.

#### **Contribuir a incorporar la participación pública en el parlamento:**

- Sumarse a órganos parlamentarios que se reúnen periódicamente y trabajan en aras de la apertura parlamentaria, como los consejos parlamentarios de la Alianza para el Gobierno Abierto, y participar en foros nacionales, regionales e internacionales dedicados a la transparencia parlamentaria y a la participación ciudadana.
- Examinar la estrategia de participación, el plan de acción y los informes sobre los progresos realizados del parlamento.
- Considerar la propuesta de modificaciones en el reglamento parlamentario para garantizar que los agentes de la sociedad civil disfruten de un mayor acceso a la información, educación, comunicación, consultas y participación.
- Examinar las herramientas de participación parlamentaria (incluidas las digitales) y aportar consejos para mejorarlas.
- Participar en actividades educativas relativas al papel del parlamento y su labor, entre ellas programas de enseñanza para la población joven.

## Referencias citadas

Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), 2019. *Guidance for national OGP dialogue*. Disponible en: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP\\_consultation-FINAL.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/OGP_consultation-FINAL.pdf)

Baka, V., 2017. "Co-creating an open platform at the local governance level: How openness is enacted in Zambia." *Government Information Quarterly* 34(1), enero de 2017: 140-152. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0740624X1630199X>

Bason, C., 2010. *Leading Public Sector Innovation*. Bristol: Policy Press

Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 2020. "116th Congress Recommendations." Comité Especial sobre la Modernización del Congreso. Disponible en: <https://modernizecongress.house.gov/116th-recommendations>

Cámara de Representantes de Nueva Zelanda, 2013. *Role Playing a Parliamentary Debate: A Guide for Teachers*. Disponible en: <https://www.parliament.nz/media/1820/role-play-a-parliamentary-debate.pdf>

Congreso de los Estados Unidos, 2018. *Agriculture Improvement Act of 2018*. Disponible en: <https://www.congress.gov/115/plaws/publ334/PLAW-115publ334.pdf>

Consejo de Europa, 2009. *Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones*, CONF/PLE(2009)CODE1. Disponible en: <https://rm.coe.int/16802eedd8>

Consejo Nacional de las Provincias de Sudáfrica, 2018. *Taking Parliament to the People: Report Back Session, Eastern Cape Province, 12–16 March 2018, Final Report*. Disponible en: <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/uploaded-files/final-report-report-back-session-ec6.pdf>

Consortio World Wide Web (W3C), 2008. "Pautas de Accesibilidad de Contenido Web 2.0: Recomendación del W3C de 11 de diciembre de 2008." Disponible en: <http://www.codexemplar.org/traduccion/pautas-accesibilidad-contenido-web-2.0.htm>

Departamento de Educación del Reino Unido, 2020. "Reforms to unregulated provision for children in care and care leavers." Disponible en: <https://consult.education.gov.uk/children-in-care-and-permanence/unregulated-provision-children-in-care/>

Doyle, M., 2017. "Public Participation in Parliament – A Survey of Participants," Parliamentary Monitoring Group. Disponible en: [https://static.pmg.org.za/PP\\_Survey\\_Final\\_Report\\_2.pdf](https://static.pmg.org.za/PP_Survey_Final_Report_2.pdf)

Forteza, P., 2020. "Digital Parliaments: Adapting democratic institutions to 21st century realities." Medium, 1 de julio de 2020. Disponible en: <https://medium.com/participo/digital-parliaments-adapting-democratic-institutions-to-21st-century-realities-99214d352063>

Goodsell, C. T., 1988. "The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture." *British Journal of Political Science* 18(3), julio de 1988: 287-302. Disponible en: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/abs/architecture-of-parliaments-legislative-houses-and-political-culture/C3BBE9B0881F5D6ECA6D834169E96C1D>

Hansard Society, 2011a. *Connecting citizens to Parliament: How Parliament can engage more effectively with hard to reach groups*. Disponible en: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/connecting-citizens-to-parliament-how-parliament-can-engage-more>

Hansard Society, 2011b. *Parliaments and Public Engagement: Innovation and Good Practice from Around the World*. Disponible en: [https://assets.ctfassets.net/u1rlvvs33ri/2XFHtMqBvOMMMYu062mUOa/e137d3c623d778cb27edd252f605875e/Publication\\_Parliaments-and-Public-Engagement-2012.pdf](https://assets.ctfassets.net/u1rlvvs33ri/2XFHtMqBvOMMMYu062mUOa/e137d3c623d778cb27edd252f605875e/Publication_Parliaments-and-Public-Engagement-2012.pdf)

Hardyman, W., K. L. Daunt y M. Kitchener, 2015. "Value Co-Creation through Patient Engagement in Health Care: A micro-level approach and research agenda." *Public Management Review* 17(1), 2015: 90-107. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14719037.2014.881539>

Kornberg, M., 2019. *The unbroken branch: who Congress hears and how it listens*. Tesis doctoral, Universidad de Oxford. Disponible en: <https://ora.ox.ac.uk/objects/uuid:eea20b18-e9e6-4a59-9bf2-c9accf5965dd>

Lasswell, H. D. y M. B. Fox, 1979. *The Signature of Power: Buildings, Communications, and Policy*. Nuevo Brunswick: Transaction, Inc.

Magno, F. y F. Cassia, 2015. "Public administrators' engagement in services co-creation: factors that foster and hinder organisational learning about citizens." *Total Quality Management & Business Excellence* 26(11-12), mayo de 2015: 1161-1172. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14783363.2014.918706>

Mitoyo, I. y F. P. J. Marques, 2019. "Context Matters! Looking Beyond Platform Structure to Understand Citizen Deliberation on Brazil's Portal e-Democracia." *Policy & Internet* 11(3), septiembre de 2019: 370-390. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/poi3.196>

Mullany, L. y L. Trickett, 2018. "Misogyny Hate Crime Evaluation Report for Nottingham Women's Centre." Universidad de Nottingham y Universidad Nottingham Trent. Disponible en: <https://www.nottinghamwomenscentre.com/s/Misogyny-Hate-Crime-Evaluation-Report-June-2018.pdf>

Naciones Unidas, 2016. *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2016*. Disponible en: [https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/the%20sustainable%20development%20goals%20report%202016\\_spanish.pdf](https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/the%20sustainable%20development%20goals%20report%202016_spanish.pdf)

Noticias de la BBC, 2018. "Misogyny hate crime in Nottinghamshire gives 'shocking' results", 9 de julio de 2018. Disponible en: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-england-nottinghamshire-44740362>

Noticias de la BBC, 2020. "Domestic Abuse Bill: Misogyny should be treated as a hate crime, say MPs", 11 de junio de 2020. Disponible en: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-53012585>

Oficina de Educación Parlamentaria del Parlamento de Australia, 2021. "Parliament House program". Disponible en: <https://peo.gov.au/book-a-program/parliament-house-program/>

OpeningParliament.org, 2012. *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria*. Disponible en: <https://openingparliament.org/static/pdfs/spanish.pdf>

OpeningParliament.org, 2014. "A permanent hacker space in the Brazilian Congress", 3 de enero de 2014. Disponible en: [blog.openingparliament.org/post/72099651071/a-permanent-hacker-space-in-the-brazilian-congress](http://blog.openingparliament.org/post/72099651071/a-permanent-hacker-space-in-the-brazilian-congress)

Parkinson, J., 2013. "How legislatures work – and should work – as public space". *Democratization* 20(3), 2013: 438-455. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2013.786544>

Parlamento de la República de Fiji, 2016. "Parliament Bus programme reaches Mau village", 4 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.parliament.gov.fj/parliament-bus-programme-reaches-mau-village/>

Parlamento de la República de Fiji, 2017. "Parliament Educational Resources to Benefit Students and Youth", 16 de marzo de 2017. Disponible en: <http://www.parliament.gov.fj/parliament-educational-resources-to-benefit-students-and-youth/>

Parlamento de la República de Fiji, 2021. "Speaking Notes for His Excellency Hon. Speaker, Ratu Epeli Nailatikau during the IPU World E-Parliament Conference", 21 de junio de 2021. Disponible en: <http://www.parliament.gov.fj/speaking-notes-for-his-excellency-hon-speaker-ratu-epeli-nailatikau-during-the-ipu-world-e-parliament-conference/>

Parlamento de la República de Sudáfrica, 2009. *Report of the Independent Panel Assessment of Parliament*. Disponible en: <https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/PanelAssessmentParliamentReport.pdf>

Parlamento de la República de Sudáfrica, 2014. *4th Parliament Legacy Report (2009–2014)*. Disponible en: [https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/website\\_5\\_Fourth\\_Parliament\\_Legacy\\_report\\_final.pdf](https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/BusinessPubs/website_5_Fourth_Parliament_Legacy_report_final.pdf)

Parlamento de la República de Sudáfrica, 2017. *Report of the High Level Panel on the Assessment of Key Legislation and the Acceleration of Fundamental Change*. Disponible en: [https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High\\_Level\\_Panel/HLP\\_Report/HLP\\_report.pdf](https://www.parliament.gov.za/storage/app/media/Pages/2017/october/High_Level_Panel/HLP_Report/HLP_report.pdf)

Parlamento de la República de Sudáfrica, 2019b. *Legacy Report of the Fifth Term of Parliament 2014-2019*. Disponible en: [https://static.pmg.org.za/5th\\_Parliament\\_Legacy\\_Report\\_-\\_07\\_May\\_2019.pdf](https://static.pmg.org.za/5th_Parliament_Legacy_Report_-_07_May_2019.pdf)

Parlamento del Reino Unido, 2007. "Select Committee on Administration First Report – Annex 2: Visitor facilities at other Parliaments". Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm200607/cmselect/cmadmin/434/43411.htm>

Parlamento del Reino Unido, 2012. "Administration Committee – First Report: Visitor Access and Facilities". Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmadmin/13/1302.htm>

Parlamento del Reino Unido, 2019. *Your Story, Our History – How Laws Affect Lives*. Disponible en: [https://www.youtube.com/playlist?list=PLj3mInRjqlen\\_NBj2p3DYDy3qrBK4qQHI](https://www.youtube.com/playlist?list=PLj3mInRjqlen_NBj2p3DYDy3qrBK4qQHI)

Parlamento del Reino Unido, 2021a. "Hate Crime (Misogyny) Bill". Disponible en: <https://bills.parliament.uk/bills/2718>

Parlamento del Reino Unido, 2021b. *Political disengagement in the UK: who is disengaged?*, House of Commons Library, Briefing Paper no. CBP-7501, 25 de febrero de 2021. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7501/CBP-7501.pdf>

Parlamento del Reino Unido, 2021c. "UK Parliament Week". Disponible en: <https://www.ukparliamentweek.org/en/>

Parlamento de Noruega, 2020. "New working procedures for the standing committees during the COVID-19 outbreak". Disponible en: <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/new-working-procedures-for-the-standing-committees-during-the-covid-19-outbreak/>

ParlAmericas, 2019. *Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto: Resumen ejecutivo*. Disponible en: [https://parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary\\_SPA\\_May2019-online.pdf](https://parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf)

PNUD, 2019. "Parliament of Sierra Leone opens doors to citizens for the first time in history", 19 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://www.sl.undp.org/content/sierraleone/en/home/presscenter/articles/parliament-of-sierra-leone-opens-doors-to-citizens-for-the-first.html>

POPVOX, 2020. "Environmental Justice for All Act", 27 de febrero de 2020. Disponible en: <https://www.popvox.com/madison/documents/environmental-justice-for-all-act>

POPVOX, 2021. "About POVOX". Disponible en: <https://www.popvox.com/about>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2017. *Sednice van sedišta odbora Narodne Skupštine*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Q5iHJg1E46I>

República de Indonesia, 2011. *Law of the Republic of Indonesia No. 12 of 2011 concerning making rules*. Disponible en: [http://www.flevin.com/id/lgso/translations/JICA%20Mirror/english/4778\\_UU\\_12\\_2011\\_e.html](http://www.flevin.com/id/lgso/translations/JICA%20Mirror/english/4778_UU_12_2011_e.html)

Sector Legislativo de Sudáfrica, 2013. *Public Participation Framework for the South African Legislative Sector*. Disponible en: <https://sals.gov.za/wp-content/uploads/simple-file-list/ppf.pdf>

Unión Interparlamentaria (UIP), 2018. *Youth participation in national parliaments: 2018*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/7939/download>

UIP, 2020. *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/12845/download>

UIP, 2021a. *Guía de redes sociales para parlamentos y parlamentarios*. Disponible en: <https://www.ipu.org/file/10216/download>

UIP, 2021b. *Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2021: Aspectos destacados, 2.ª parte*. Disponible [en inglés] en: <https://www.youtube.com/watch?v=gdY0jCINy4s&t=69s>







Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

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

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

