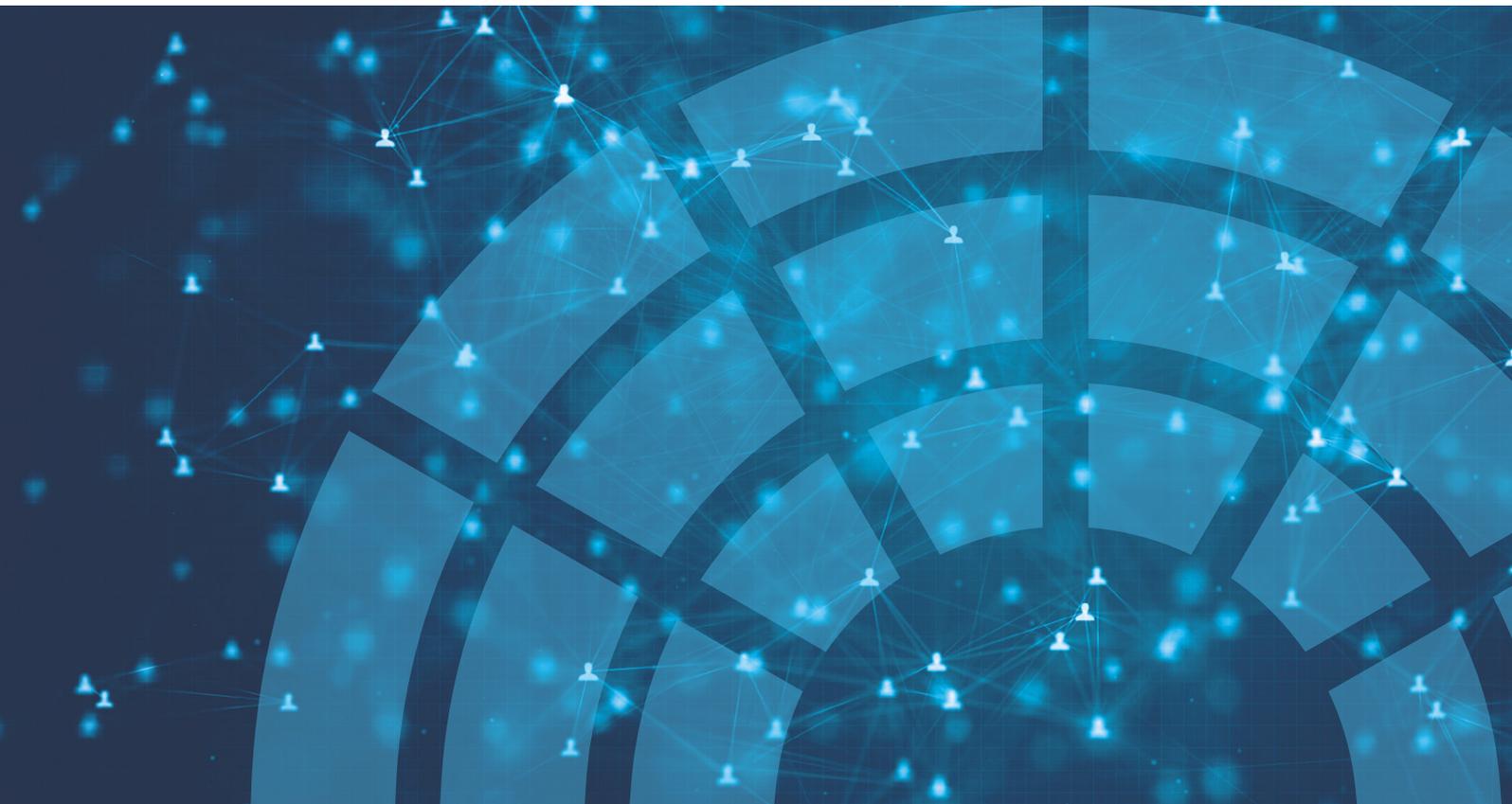




Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

# Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico



© Unión Interparlamentaria, 2018

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. Por favor, informar a la Unión Interparlamentaria sobre el uso del contenido de la publicación.

ISBN 978-92-9142-736-9

**Traducción** Carmen Hurtado González y Jesús Morales Aragón

**Diseño de maquetación:** Simplecom graphics

**Impreso en Francia por** Courand et Associés

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>3</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>4</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>Introducción</b>	<b>14</b>
La serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico	14
Estructura del presente informe	15
<b>Hallazgos principales de los informes anteriores</b>	<b>17</b>
<b>Definir el parlamento electrónico</b>	<b>19</b>
La etiqueta “parlamento electrónico”	19
La definición del parlamento electrónico	20
Una visión tecnológica para los parlamentos	20
<b>Hallazgos clave de la encuesta a los parlamentos</b>	<b>22</b>
Visión y estrategia	23
Dotación de recursos y personal	23
Necesidades de infraestructura	23
Generar documentos e información legislativa	24
Biblioteca y servicios de investigación	25
Parlamentos en línea	26
Conectar con la ciudadanía	27
Cooperación y apoyo	28
<b>Medir la madurez digital del parlamento</b>	<b>29</b>
<b>Encuesta a los parlamentarios</b>	<b>31</b>
Uso de la tecnología	31
Acceso a los documentos parlamentarios	32
Uso de herramientas digitales	32
Repercusión de las herramientas digitales	34
Ventajas y dificultades de las herramientas digitales	34
<b>Resumen</b>	<b>35</b>

<b>Innovaciones en la participación parlamentaria</b>	36
Necesidad de innovación	36
Estudios de casos	36
Factores clave que conducen a una innovación efectiva	40
Resumen	41
<b>Resultados y conclusión</b>	42
<b>Hallazgos detallados de la encuesta a los parlamentos</b>	44
Supervisión y administración de las TIC	45
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	50
Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa	57
Biblioteca y servicios de investigación	62
Parlamentos en línea	65
Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento	71
Cooperación interparlamentaria	75
<b>Apéndices</b>	79
Apéndice A: Diseño de la investigación	79
Apéndice B: Antecedentes del índice del parlamento electrónico	80
Apéndice C: Parlamentos y parlamentarios que participaron en la encuesta	80

# Prólogo

El *Informe mundial de 2018 sobre el parlamento electrónico* constituye un punto de inflexión. Por primera vez desde que la UIP y las Naciones Unidas establecieron una base de referencia en 2008, los datos indican que los parlamentos están finalmente utilizando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con más efectividad. La promesa de que las TIC ayudarían a los parlamentos a desempeñar sus funciones centrales de manera más abierta, accesible, responsable y efectiva empieza a ser una realidad.

Formas nuevas de intercambio y de aprendizaje entre homólogos parlamentarios comienzan a surgir. Los parlamentos están empezando a explorar cómo pueden alentar la innovación dentro de su institución, a menudo catalizada por la alianza con las organizaciones de la sociedad civil. Debemos acompañar y acelerar estos avances.

No debemos perder de vista el hecho de que muchos parlamentos continúan experimentando dificultades considerables. Es nuestro deber y responsabilidad apoyar sus esfuerzos por crear capacidades relativas a las TIC como componentes centrales de una institución parlamentaria moderna.

Es igualmente importante reconocer que la innovación se está produciendo incluso, o quizás especialmente, en los parlamentos pertenecientes a países de ingresos bajos. En particular, la omnipresencia de las aplicaciones de mensajería instantánea está abriendo avenidas nuevas para la participación continua entre la ciudadanía y sus representantes, con todos los beneficios e inconvenientes que estas formas nuevas de comunicación conllevan. La labor de los representantes elegidos en todo el mundo sigue evolucionando de maneras asombrosas y desafiantes.

Por encima de todo, debemos comenzar a examinar con más detenimiento la repercusión que una mayor apertura parlamentaria produce en la percepción que el público tiene del parlamento, así como en su grado de participación. Por este motivo, el informe de 2018 ofrece una nueva definición de lo que significa ser un parlamento electrónico: una que hace hincapié en los principios de colaboración, inclusividad, participación y apertura. Estamos fijando un listón más alto, porque esto es lo que la ciudadanía espera legítimamente de su parlamento en la actualidad.



Martin Chungong  
Secretario General  
Unión Interparlamentaria

# Agradecimientos

El presente informe ha sido redactado por el Dr. Andy Williamson con el apoyo y la asistencia considerables de Andy Richardson y Avinash Bikha. La gestión de las dos encuestas utilizadas para fundamentar este informe estuvo a cargo del Sr. Bikha, mientras que la sección especial sobre innovación parlamentaria es obra de Cristiano Ferri. Tom Mboya dirigió el equipo que recopiló los datos para la encuesta a los parlamentarios.

Como siempre, agradecemos el apoyo y la asistencia brindados por la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos (ASGP) y por la sección de Servicios Bibliotecarios y de Investigación para Parlamentos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, *International Federation of Library Associations and Institutions*). Estamos sumamente agradecidos a los numerosos parlamentarios y miembros del personal parlamentario que dedicaron parte de su tiempo a responder a las encuestas. Nos han proporcionado información valiosa y percepciones únicas y detalladas sin las cuales no habría sido posible elaborar el presente informe. Asimismo, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a aquellos parlamentos, expertos parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil que compartieron con nosotros sus ideas y ejemplos de buenas prácticas e innovación en el uso de métodos digitales dentro y fuera de los parlamentos, además de a aquellos que han contribuido a las conferencias e informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores.

# Resumen ejecutivo

El presente informe mundial sobre el parlamento electrónico es el quinto de una serie centrada en la relación entre los parlamentos y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Estos informes, el primero de los cuales se publicó en 2008, han permitido identificar y describir los esfuerzos realizados por los parlamentos para utilizar las TIC de manera que fortalezcan la democracia y sus instituciones. El informe de 2008 estableció una base de referencia autorizada sobre el modo en que los parlamentos utilizan las tecnologías y herramientas digitales; esta última edición continúa lo anterior. Lo que comenzó como una revisión de las tecnologías que se estaban adoptando ha madurado al tiempo que las propias tecnologías evolucionaban. El presente informe versa tanto sobre gobernanza y estrategia como sobre tecnología y comunicaciones. Ofrece una imagen del modo en que las herramientas digitales, en su sentido más general, están cambiando y transformando a los parlamentos, de la forma en que son gestionadas y de cómo los nuevos medios de comunicación y los datos abiertos facilitan que los parlamentos se conecten con públicos nuevos.

Aquello que llamamos *parlamento electrónico* ha recorrido un largo camino en estos diez años transcurridos desde que el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico vio la luz. Es por ello por lo que esta edición establece una definición revisada que capta mejor lo que el término significa hoy en día. Esta nueva definición, más amplia que la inicial, engloba gobernanza, transformación y eficiencia, en oposición a la tecnología por sí misma, por lo que permite más flexibilidad al comprender a las personas, los procesos, la arquitectura y los datos que están involucrados. Reconoce la importancia de la buena gobernanza y un sentido estratégico del modo en que los servicios y las herramientas digitales pueden mejorar la representación, la elaboración de leyes y la supervisión, además de lograr que los parlamentos sean más abiertos, accesibles y responsables. La definición revisada dice:

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

En el primer informe, de 2008, se descubrió una brecha considerable entre el potencial de las TIC y lo que los parlamentos habían logrado realmente con ellas. Diez años más tarde, esta brecha, aunque aún presente, se está cerrando: los parlamentos finalmente utilizan las TIC con más eficacia en todos los ámbitos de su labor. El presente informe brinda una imagen positiva de las mejoras observadas en los parlamentos a consecuencia de las tecnologías que han escogido. Hoy en día, los parlamentos están más abiertos a la colaboración con otros parlamentos, como siempre, pero ahora cada vez más también con la sociedad civil; son más activos publicando y transmitiendo información mediante un abanico más amplio y accesible de medios de comunicación, incluidos los medios reutilizables; trabajan con más efectividad y eficacia internamente, y se encuentran mejor preparados para registrar y realizar un seguimiento preciso de su labor.

La ciudadanía y los parlamentos siguen separados en aspectos importantes, pero los esfuerzos por acercarse son cada vez más significativos. En la actualidad, los parlamentos están más conectados con el mundo exterior, y de forma creciente mediante procesos bidireccionales que proporcionan a la ciudadanía mayores oportunidades de participación. Y continúa la tendencia hacia una mayor apertura y rendición de cuentas: aumenta el número de parlamentos que utilizan datos abiertos y el de aquellos que comienzan a usar canales de comunicación populares.

El informe de este año describe los logros obtenidos en la gestión de la información y la publicación de datos de formas accesibles. Desde un punto de vista estratégico, persisten las tendencias observadas en los informes anteriores. Es habitual que exista una planificación estratégica, pero en ocasiones se produce una desconexión entre los tres aspectos siguientes: la visión del parlamento en cuanto a lo que se puede lograr con las TIC, su estrategia para hacer efectiva esta visión y los procesos de monitoreo, medición, revisión e implementación de dicha estrategia. A este respecto, además, sigue presente la brecha entre los parlamentos de países de ingresos bajos y los de países de ingresos altos, así como dificultades constantes en cuanto a la financiación, la dotación de personal y la cultura. Muchos parlamentos se ven obstaculizados por restricciones económicas, falta de capacidades y de conocimiento por parte

del personal y de los parlamentarios, y una ausencia de confianza entre los parlamentarios respecto a la fiabilidad de la tecnología de la información.

Aunque limitados, se han producido avances en los ámbitos de la publicación y los datos abiertos. El 13% de los parlamentos encuestados dispone de algún tipo de transmisión de datos abiertos, y el 24% publica documentos reutilizables que se pueden descargar de su sitio web. Asimismo, los repositorios de datos abiertos se están abriendo paso en los países de ingresos bajos. Los parlamentos continúan prefiriendo los medios sociales a la hora de comunicarse con el público. El informe identifica tanto un crecimiento considerable en el uso de las aplicaciones de mensajería instantánea como una tendencia hacia la transmisión digital y en línea en vez de la utilización de medios de comunicación tradicionales.

Los parlamentos requieren apoyo en todo el espectro de las herramientas digitales, desde los sistemas de planificación y procesamiento de datos hasta los datos abiertos y la participación ciudadana. Esto reafirma los indicios observados en 2016 respecto a la buena acogida que muchos darían a la coordinación de más, y mejores, esfuerzos para compartir ideas y buenas prácticas entre los parlamentos.

Las tendencias clave que se observaron en el presente informe son:

- Las tecnologías digitales se encuentran hoy en día integradas con firmeza en **prácticas tecnológicas y de gobernanza claramente identificadas en la mayoría de los parlamentos**. En paralelo, mientras que los parlamentarios siguen comprometidos políticamente con las TIC, su función administrativa está mermando al tiempo que las TIC se incorporan cada vez más en la labor del parlamento.
- **El incremento en la adopción del Lenguaje Extensible de Marcas (XML) se ha estabilizado**, lo que indica que en la actualidad constituye una tecnología madura para los parlamentos, en algunos casos debido a la implementación de los sistemas, y en otros, al hecho de que aún debe reconocerse esta necesidad.
- **El uso de la mensajería instantánea ha sufrido un aumento considerable, al igual que el de los medios sociales.**
- **La transmisión digital y de video ha desbancado a la transmisión tradicional**, mientras que el uso de la radio muestra los primeros síntomas de disminución.
- Algunos **obstáculos** para una utilización mayor de las TIC son la **falta de conocimientos y de capacitación** de los parlamentarios y del personal y una preocupación creciente sobre su **seguridad y fiabilidad**. **La falta de conocimiento sobre el modo de trabajo de los parlamentos** se considera el obstáculo más importante a una mayor participación ciudadana.
- Más de un tercio de los parlamentos encuestados **colabora directamente con las organizaciones de monitoreo parlamentario**.
- **El apoyo interparlamentario es necesario y muy demandado en muchos ámbitos de las TIC**, desde las nuevas herramientas sociales y medios de comunicación a las funciones de TIC tradicionales.

La encuesta a los parlamentarios confirma el grado en que las tecnologías móviles se han incorporado en la labor parlamentaria: las utilizan todos los parlamentarios encuestados menores de 30 años y el 96% de los mayores de 60 años. Los parlamentarios de nuestra muestra se consideran a sí mismos comunicadores muy competentes. La mayoría se encuentra cómoda con el concepto de publicación digital, aunque no tantos se sienten seguros en ámbitos más novedosos e interactivos. Aunque el modelo tradicional de transmisión aún prevalece, los parlamentarios eligen cada vez con mayor frecuencia ámbitos más interactivos, lo que conlleva una demanda mayor de apoyo y capacitación.

La encuesta a los parlamentarios permite constatar que:

- En la actualidad, los parlamentarios utilizan cada vez más tecnologías digitales como herramientas centrales en su labor, al igual que sus oficinas y electorados en el proceso de participación ciudadana. **El 96% de los parlamentarios encuestados utiliza un dispositivo móvil y el 80% prevé que su comunicación digital con la ciudadanía aumentará.**
- Tres cuartos de los parlamentarios que respondieron consideran que **el correo electrónico es la herramienta digital más importante, seguido de Facebook y WhatsApp.**

- **El 71% de los parlamentarios redacta su propio contenido en los medios sociales,** pero el de su sitio web suele recaer sobre los miembros del personal.
- Casi todos los parlamentarios afirman ser capaces de publicar información, y **tres de cada cinco consideran que su conocimiento de la comunicación en línea es avanzado.** Por el contrario, uno de cada cinco parlamentarios constata carecer de las competencias necesarias para participar en eventos y chats en línea.
- **Un cuarto de los parlamentarios no recibe ningún apoyo** o asistencia con la comunicación y el contenido digitales, mientras que un tercio (el 33%) cuenta con una persona o menos.

Los parlamentos actuales comienzan a ser más innovadores, obtener nuevas competencias digitales y trabajar más a menudo con aliados externos de cara a lograr una apertura y transparencia mayores. Tradicionalmente, los parlamentos han sido reacios a correr riesgos, aunque en algunos lugares la cultura institucional empieza a cambiar en pos de aceptar prácticas más innovadoras. Aunque la presión pública y el compromiso político pueden ayudar a mejorar la apertura y la transparencia, a menudo se ven neutralizados por la centralización. Los nuevos modos de trabajo requieren cambios en la cultura además de en la tecnología, así como el compromiso de todas las partes dentro y fuera del parlamento. Afortunadamente, los parlamentos que escojan este camino no se encontrarán solos, ya que muchos otros comparten este objetivo. Su experiencia ha demostrado que:

- **La innovación no tiene lugar por sí sola.** A lo largo de la historia los parlamentos no han sido considerados buenos innovadores, pero el esfuerzo consciente que están llevando a cabo para modernizar su cultura institucional significa que existen más probabilidades de que acepten prácticas novedosas.
- **Tanto la presión pública a favor de la apertura y la transparencia como el compromiso político dentro de la institución pueden impulsar estos cambios.**
- El exceso de gestión reprime la innovación; **los parlamentos que han tenido éxito en este ámbito han aprendido a “relajarse”.**
- **Trabajar con aliados externos, como las organizaciones de monitoreo parlamentario y el mundo académico, puede atraer pensamiento innovador y soluciones nuevas** que dan lugar a aplicaciones y herramientas mejores para involucrar al público.



# Figuras

Figura 1. Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)	22
Figura 2. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=111)	24
Figura 3. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=111)	25
Figura 4. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)	26
Figura 5. Quién gestiona el sitio web (n=114)	26
Figura 6. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=113)	26
Figura 7. Tendencia de uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)	27
Figura 8. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=113)	27
Figura 9. Madurez digital: todas las puntuaciones	29
Figura 10. Madurez digital: intervalos de puntuaciones, por región	29
Figura 11. Madurez digital: puntuaciones promedio, por área de interés (para todos los parlamentos, para los 20 que ocupan los puestos superiores y para los 20 que ocupan los inferiores)	30
Figura 12. Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos	30
Figura 13. Desglose por género de los parlamentarios que respondieron (n=168)	31
Figura 14. Edad de los parlamentarios que respondieron (n=168)	31
Figura 15. Distribución geográfica de los parlamentarios que respondieron (n=168)	31
Figura 16. Situación económica del país al que pertenecen los parlamentarios que respondieron (n=168)	31
Figura 17. Desde dónde se puede acceder a los documentos digitales (n=168)	32
Figura 18. Las herramientas digitales más importantes para comunicarse con el público (n=168)	33
Figura 19. Las combinaciones digitales más utilizadas (n=168)	33
Figura 20. Seguidores en los medios sociales (n=123)	33
Figura 21. Número de personal que trabaja para los parlamentarios en comunicación digital (n=130)	34
Figura 22. Distribución entre las comunicaciones en línea y las comunicaciones fuera de Internet (n=157)	34
Figura 23. Cambio en la comunicación en línea con el público durante los próximos tres años (n=158)	34
Figura 24. 1 <sup>er</sup> Hackathon Legislativo Mundial 2016, Chile.	37
Figura 25. Desafío cívico en la Cámara de Diputados de Brasil, 2017	37

Figura 26. Inteligencia Colectiva para la Democracia: los participantes trabajan juntos durante dos semanas (créditos de la imagen: MediaLab Prado)	37
Figura 27. Colaboración abierta distribuida e inteligente en el nuevo proyecto e-Democracia (Brasil)	38
Figura 28. Visualización de temas parlamentarios húngaros realizada por K-Monitor	39
Figura 29. OGPtoolbox para tecnologías cívicas	39
Figura 30. Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=114)	44
Figura 31. Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)	44
Figura 32. Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=114)	44
Figura 33. Nivel de participación política, por ingresos (n=114)	44
Figura 34. Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos (OCDE) (n=114)	45
Figura 35. Porcentaje del presupuesto del parlamento destinado a las TIC (n=109)	45
Figura 36. Papel estratégico de los miembros del personal superior de TIC (n=109)	46
Figura 37. Personal y contratistas especializados en TIC (n=96)	47
Figura 38. Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=111)	48
Figura 39. Mejoras más importantes durante los dos últimos años, por nivel de ingresos (n=111)	49
Figura 40. Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=114)	51
Figura 41. Servicios proporcionados a los parlamentarios y los miembros del personal (n=114)	51
Figura 42. Equipos de TIC disponibles en los parlamentos para los parlamentarios (n=114)	51
Figura 43. Uso de acuerdos de prestación de servicios (n=112)	52
Figura 44. Soporte brindado a los programas informáticos de código abierto (n=96)	53
Figura 45. Métodos de votación que se usan en la sala del pleno (n=102)	54
Figura 46. Acceso a Internet en la sala del pleno (n=114)	55
Figura 47. Normas y prácticas con respecto al uso de dispositivos móviles o conectados a Internet en el plenario (n=114)	55
Figura 48. Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=105)	55
Figura 49. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=111)	56
Figura 50. Variación en las prioridades de capacitación entre 2016 y 2018 (n=114)	56
Figura 51. Correlación entre el nivel de ingresos y el uso de los sistemas de gestión de información legislativa (n=105)	58
Figura 52. Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=88)	59
Figura 53. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=111)	60

Figura 54. Forma en que se puede acceder a los datos abiertos, cuando están disponibles (n=102)	61
Figura 55. Políticas y prácticas en materia de archivos digitales (n=107)	62
Figura 56. Antigüedad de los archivos digitales (n=81)	62
Figura 57. Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=106)	63
Figura 58. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)	63
Figura 59. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)	64
Figura 60. Membresía en varias redes (n=100)	65
Figura 61. Responsabilidad sobre el establecimiento de los objetivos generales del sitio web (n=113)	65
Figura 62. Responsabilidad del sitio web (n=114)	66
Figura 63. Quién gestiona el sitio web (n=114)	66
Figura 64. Políticas para el sitio web (n=108)	66
Figura 65. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=113)	68
Figura 66. Cuándo se publican las agendas en el sitio web (n=111)	68
Figura 67. Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=110)	68
Figura 68. ¿Se ponen los documentos a disposición del público y los parlamentarios al mismo tiempo? (n=112)	68
Figura 69. Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=63)	70
Figura 70. Mejoras más importantes planificadas para los sitios web a lo largo de los dos próximos años (n=60)	70
Figura 71. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=113)	71
Figura 72. Cambios en los métodos utilizados para comunicarse con la ciudadanía entre 2016 y 2018 (n=113)	71
Figura 73. ¿Qué herramientas digitales utilizan los parlamentarios para comunicarse con la ciudadanía? (n=113)	72
Figura 74. Tendencia en el uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)	73
Figura 75. ¿Qué desafíos se encuentran los parlamentos al comunicarse con la ciudadanía? (n=108)	74
Figura 76. Parlamentos que utilizan métodos digitales para comunicarse específicamente con los jóvenes (n=109)	74
Figura 77. Parlamentos que trabajan con organizaciones de la sociedad civil (n=111)	74
Figura 78. Membresía en organizaciones interparlamentarias, por grupo de ingresos (n=114)	76
Figura 79. Parlamentos que proporcionan apoyo o están dispuestos a proporcionarlo (n=96)	77
Figura 80. Áreas en las que reciben apoyo o les gustaría recibirlo (n=73)	77

# Tablas

Tabla 1.	Las tres mejoras principales (n=111)	23
Tabla 2.	Parlamentos con una declaración de la visión, un plan estratégico u otros procesos de planificación (n=108)	23
Tabla 3.	Las cinco mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=111)	24
Tabla 4.	Las cinco tecnologías principales introducidas o utilizadas de otra forma (n=110)	24
Tabla 5.	Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)	25
Tabla 6.	Los cinco objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=111)	27
Tabla 7.	Las diez áreas principales en las que se necesita apoyo (n=73)	28
Tabla 8.	Madurez digital: los 20 países que ocupan los puestos superiores y los 20 que ocupan los inferiores, por región	29
Tabla 9.	Uso de dispositivos, por edad	32
Tabla 10.	Quién proporciona la tecnología a los parlamentarios	32
Tabla 11.	Nivel de competencia en la comunicación digital	32
Tabla 12.	Quién crea el contenido para los parlamentarios (n=123)	33
Tabla 13.	Compromiso político con la supervisión y administración de las TIC (n=113)	45
Tabla 14.	Fuentes de financiación del presupuesto para las TIC (n=114)	45
Tabla 15.	Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=112)	46
Tabla 16.	Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=108)	46
Tabla 17.	Personal interno frente a contratistas externos para las principales funciones de las TIC (n=112)	48
Tabla 18.	Las tres mejoras principales (n=111)	48
Tabla 19.	Mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=111)	49
Tabla 20.	Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas (n=110)	49
Tabla 21.	Redes wifi dentro del parlamento (n=113)	50
Tabla 22.	Acceso a documentos compartidos (n=114)	52
Tabla 23.	Uso de sistemas comerciales y de código abierto (n=113)	53
Tabla 24.	Funciones, actividades o servicios parlamentarios atendidos por sistemas de TI (n=113)	54
Tabla 25.	Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal, por ingresos (n=113)	56
Tabla 26.	Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal (n=113)	57
Tabla 27.	Características de los sistemas de gestión de documentos legislativos (n=57)	58
Tabla 28.	Uso de XML en los sistemas de gestión de documentos (n=39)	58

Tabla 29. Sistemas de gestión de documentos del pleno y de las comisiones (n=106)	59
Tabla 30. Forma en que los documentos se ponen a disposición, por nivel de ingresos (n=111)	61
Tabla 31. Herramientas y redes electrónicas a disposición de las bibliotecas (n=104)	63
Tabla 32. Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=110)	63
Tabla 33. Servicios a disposición del público (n=106)	64
Tabla 34. Membresía en redes oficiales (n=100)	64
Tabla 35. Función de la Presidencia y del Secretario General en el establecimiento de los objetivos del sitio web (n=114)	66
Tabla 36. Tipo de información incluida en el sitio web (n=113)	67
Tabla 37. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)	67
Tabla 38. Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=107)	69
Tabla 39. Herramientas y directrices para el sitio web (n=90)	69
Tabla 40. Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con la ciudadanía (n=114)	73
Tabla 41. Objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=111)	73
Tabla 42. Miembro de al menos una red, de 2010 a 2018	76
Tabla 43. Áreas en las que más les gustaría recibir apoyo (n=73)	78
Tabla 44. Número de preguntas en la encuesta a los parlamentos de 2018, por sección	79

# Introducción

El presente informe mundial sobre el parlamento electrónico es el quinto de una serie centrada en la relación entre los parlamentos y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Fue hace diez años, en 2008, cuando el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico marcó el intento de identificar y describir los esfuerzos realizados por los parlamentos para utilizar las TIC de manera que fortalezcan la democracia y las instituciones. La investigación se llevó a cabo no solo para comprender lo que estaba ocurriendo, sino también para potenciar el estado de los conocimientos en los parlamentos y promover la cooperación y el debate internacionales. El informe de 2008 estableció el primer relato y base de referencia autorizada sobre el uso parlamentario de las tecnologías y herramientas digitales, de modo que los parlamentos puedan medir y evaluar su propio uso de las TIC en función de un conjunto internacional de datos, identificando sus puntos fuertes y sus posibilidades de mejora. Esta última edición continúa dicho patrón. Al igual que en ediciones anteriores, mide y realiza un seguimiento de la forma en que los parlamentos y los parlamentarios están adoptando las TIC de cara a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas hacia el público general. Tal como describimos en 2018, es obvio que el parlamento electrónico guarda relación tanto con la gobernanza y la estrategia como con la tecnología y las comunicaciones.

En el informe de 2008 se concluyó que había una brecha considerable entre lo que las TIC posibilitan y lo que los parlamentos han logrado realmente con ellas. Pero las respuestas entusiastas recibidas a la encuesta en aquel momento indicaban con claridad que la mayoría de los parlamentos contaba con planes para mejorar su uso de la tecnología y era “muy consciente de la importancia estratégica de las TIC”. Diez años más tarde, aunque sigue existiendo una brecha entre las posibilidades y la realidad, se encuentra claramente en proceso de disminución: los parlamentos se han convertido en usuarios de las TIC sin duda más eficaces, en todos los ámbitos de su labor. Este último informe muestra una imagen sumamente alentadora de parlamentos mejorados gracias a las tecnologías que han adoptado, cada vez más abiertos a la colaboración — con otros parlamentos, como siempre, pero también con la sociedad civil— y activos en los ámbitos de la publicación y la transmisión utilizando un abanico de medios de comunicación más accesibles y reutilizables.

Las tecnologías digitales se encuentran inmersas en muchos aspectos de la vida de los ciudadanos y ciudadanas, de forma más patente cada año. Ya solo Facebook se vanagloria de contar con más de 2.200 millones de usuarios activos al mes, de los cuales 1.450 millones se conectan cada día<sup>1</sup>. El uso creciente de las herramientas sociales ha sido documentado en detalle, por lo que no sorprende que los parlamentos y los parlamentarios también las hayan acogido. Pero en cambio resulta más difícil valorar hasta qué punto estas herramientas han transformado el modo de trabajo de los parlamentos. Aun así, en estos informes se observa con claridad que las TIC han influido de forma

drástica tanto entre bambalinas como en áreas más visibles. Las herramientas digitales han modificado todos los procesos, desde los procedimientos legislativos hasta la labor de selección, escrutinio y supervisión de nuestros representantes en el gobierno. Son herramientas que engloban sofisticados programas de gestión de documentos capaces de registrar el desarrollo de los proyectos de ley y de las enmiendas realizadas, la transmisión en línea de los procedimientos parlamentarios, o la divulgación de datos abiertos precisos, oportunos y reutilizables que permitan a la ciudadanía exigir cuentas a los representantes que ha elegido. Internet está transformando incluso el proceso de votación en las salas del pleno: tal como se subraya en el informe de este año, un pequeño grupo de parlamentos permite hoy en día la votación a distancia por Internet.

Es normal que las reacciones a estas tendencias sean muy diversas. Algunos acogerán la modernización del parlamento, mientras que otros se remitirán a la tradición de debate y votación en el pleno. Aunque las tecnologías nos permiten hacer muchas cosas de manera diferente, no se trata de una tendencia aislada. Internet y las redes sociales han llegado en paralelo a nuevas actitudes sociales que exigen una participación, una transparencia y una rendición de cuentas mucho mayores. Asimismo, debemos recordar que nuestro acceso a la tecnología no está distribuido de forma igualitaria por el planeta ni dentro de los países. Muchos parlamentos se enfrentan a dificultades a la hora de acceder a sectores más amplios de la ciudadanía y a los conocimientos adecuados para emplear las herramientas digitales con eficacia. Y cuantas más personas se involucran con el parlamento, mayor importancia adquiere conocer el modo de trabajo. En este informe se aborda el uso de la tecnología en los parlamentos, pero esta conversación no se puede producir sin reconocer y comprender al mismo tiempo los factores sociales y culturales subyacentes, así como las barreras a un uso más efectivo de las TIC, para los parlamentos, para los parlamentarios y para la ciudadanía.

## La serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico

Los informes mundiales sobre el parlamento electrónico, publicados en 2008, 2010, 2012, 2016 y 2018, ayudan a la comunidad parlamentaria a utilizar las herramientas digitales en consonancia con las buenas prácticas, e indican las tendencias emergentes y los ámbitos de mejora. Estos informes también resultan de utilidad para las organizaciones de la sociedad civil que desean entablar relaciones de trabajo con los parlamentos; más de un tercio de los parlamentos actuales mantiene algún tipo de acuerdo laboral formal con una organización de monitoreo parlamentario, y son estas organizaciones las que catalizan una mayor participación y comprensión por parte de un sector más amplio de la ciudadanía.

<sup>1</sup> Véase: [zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics](http://zephoria.com/top-15-valuable-facebook-statistics).

Este informe es un documento independiente, pero también se puede enmarcar como continuación de la serie que comenzó en 2008 en calidad de publicación conjunta de la Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas. Mantiene la estructura del informe de 2016 puesto que es más breve y contiene menos información técnica de referencia que los tres informes anteriores. Lo cual responde a un propósito: al profundizar en un tema que cada vez es más complejo se tuvo la percepción de que el informe se vería beneficiado acortando y simplificando el diseño. Además, este informe contiene una encuesta adicional (a los parlamentarios) y dos secciones nuevas: una de ellas redefine el concepto de *parlamento electrónico* y la otra versa sobre la innovación parlamentaria.

El informe de 2008 se basó en una encuesta llevada a cabo en 2007. En 2009 se realizó una segunda encuesta, que dio lugar al segundo informe de la serie, publicado en 2010. Este segundo informe reprodujo la edición de 2008, de manera que la comunidad parlamentaria pudiera cartografiar los avances en el uso de las TIC y su incremento. También permitió que los parlamentos identificaran las tendencias emergentes en un sector que ha cambiado con rapidez y cuya importancia ha aumentado en los últimos años. A lo largo de los años, esta serie de informes ha generado datos y análisis que han ayudado a los parlamentos a tomar conciencia de las dificultades y las complejidades que entraña la nueva tecnología en un contexto parlamentario, y ha ofrecido sugerencias para superar los obstáculos relativos al uso eficaz de las TIC. El material y el enfoque para estos informes proceden de presentaciones y debates en las conferencias mundiales sobre el parlamento electrónico de 2007 (Ginebra) y 2009 (Bruselas).

En el tercer informe de la serie, en 2012, se mantuvo este procedimiento, con datos más actualizados y la descripción de las tendencias emergentes. Fue entonces cuando los parlamentos comenzaron a vislumbrar las oportunidades que ofrecían los nuevos medios sociales, los datos abiertos, el código abierto y los sistemas no patentados que estaban surgiendo en aquel momento. La tercera edición también se fundamentó en la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico celebrada en 2010 (Midrand, Sudáfrica) y en otros foros y reuniones que abordaban de diversos modos el uso de las tecnologías digitales en el parlamento, como por ejemplo los proyectos de asistencia técnica desarrollados en África y en el Caribe y diversas conferencias (entre otras, la conferencia de bibliotecas e investigación que tuvo lugar en Chile en 2011). Un aspecto clave del informe de 2012 consistió en identificar tecnologías nuevas y emergentes, y determinar las formas en que los parlamentos podían aprovecharlas para su propio uso y el del público general.

Transcurrieron cuatro años entre el tercer informe y el cuarto de la serie. Al diseñar el cuarto, en 2016, la UIP ajustó el formato y lo acortó, sin dejar de registrar y describir las tendencias de los datos clave. Se agregaron nuevas preguntas acerca de los medios sociales (lo que reflejaba su rápido incremento): mientras que el informe de 2008 los mencionaba una sola vez en un comentario al margen, en 2016 estos medios ya habían adelantado a las tecnologías tradicionales de transmisión como medios de comunicación destacados para los parlamentos. Ese año se decidió incluir en la serie una segunda encuesta que abordara un

tema diferente en cada nuevo informe. En 2016, versó sobre las organizaciones de monitoreo parlamentario, con el apoyo del *National Democratic Institute* (NDI). Resultó ser una adición oportuna e importante a la serie, gracias a la cual los parlamentos, las organizaciones de monitoreo parlamentario y otras partes interesadas obtuvieron una idea clara de la profundidad, la solidez y la naturaleza de las relaciones entre los parlamentos y la ciudadanía. El informe de 2016 salió a la luz durante la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico que se celebró ese mismo año en Valparaíso (Chile), donde también se estrenó el primer *hackathon* interparlamentario.

## Estructura del presente informe

La investigación que fundamenta este informe se basó en dos encuestas: la primera para los parlamentos y la segunda para los parlamentarios. En una sección adicional se examina el modo en que los parlamentos y los aliados innovan en el ámbito de las TIC y utilizan nuevas herramientas digitales para crear sistemas abiertos y colaborativos que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. En la encuesta de los parlamentos se recibieron respuestas de 114 cámaras parlamentarias en 85 países. La encuesta a los parlamentarios, basada en una muestra total de 168 legisladores en funciones, se llevó a cabo en persona durante la 137ª Asamblea de la UIP en San Petersburgo (Federación de Rusia) y la Cuarta Conferencia Mundial de Jóvenes Parlamentarios de la UIP en Ottawa (Canadá).

Esta introducción proporciona el contexto de la serie y los hallazgos clave de las ediciones anteriores; describe brevemente la estructura de las encuestas, aunque el método y la muestra se detallan en los apéndices, y ofrece una reflexión actualizada sobre la definición de *parlamento electrónico* que toma en cuenta su validez, uso y propósito.

El formato del presente informe difiere de los anteriores en tanto que los hallazgos clave obtenidos tras la encuesta a los parlamentos se presentan con anterioridad a los detalles y el análisis del total de los hallazgos. En la primera sección se analiza la madurez digital de los parlamentos y se presenta la nueva encuesta a los parlamentarios. Tanto en este informe como en los anteriores se incluyeron, en la encuesta a los parlamentos, preguntas sobre el uso de las TIC por parte de los parlamentarios, pero ahora se ha considerado beneficioso también formular estas preguntas a los propios parlamentarios. La encuesta a los parlamentarios examina las herramientas y las aplicaciones que estos utilizan, los recursos que sus oficinas asignan a la comunicación digital y quiénes son responsables de elaborar el contenido. Muestra también las tendencias e identifica los beneficios y los obstáculos principales que afrontan los parlamentarios.

En la siguiente sección del presente informe se examina el modo en que distintos parlamentos abordan la innovación y cómo puede el parlamento aprovechar el poder transformador de las herramientas digitales dadas las restricciones existentes en cuanto a competencias, financiación y a menudo una cultura reacia a correr riesgos. Proporciona ejemplos de métodos novedosos utilizados por parlamentos de todo el

mundo y las enseñanzas extraídas de dichas experiencias (que otros quizás quieran continuar).

Las siete secciones subsiguientes conservan la estructura de la encuesta a los parlamentos y presentan un análisis pormenorizado de los hallazgos. Comienzan presentando los datos acerca de la supervisión parlamentaria y la administración de las TIC y, a continuación, debaten la infraestructura, los servicios, las aplicaciones y la capacitación relacionadas. Las secciones están dedicadas

a los sistemas y los estándares que se utilizan para elaborar documentos legislativos y otra información conexa; al uso de la tecnología digital por parte de los servicios de investigación y biblioteca parlamentarios; a los sitios web parlamentarios, y a la forma en que los parlamentos y la ciudadanía se involucran y comunican, con información acerca del modo en que los parlamentos trabajan junto con los aliados externos de cara a apoyar la apertura y la transparencia. La sección final analiza la cooperación interparlamentaria en este ámbito.

# Hallazgos principales de los informes anteriores

La presente serie de informes aparece en un momento de rápida evolución en las TIC parlamentarias, tal como quedó documentado gracias a las encuestas incluidas en el primer informe mundial del parlamento electrónico, de 2008, y se actualizó ampliamente en 2010, 2012 y 2016. La serie identifica diversos retos y oportunidades relativas al uso de las TIC en los parlamentos. Ofrece la imagen de un potencial cuya realización se encuentra constreñida por carencias en la financiación, los conocimientos y las actitudes hacia el cambio. Las palabras que subyacen a todos los informes anteriores señalan que los parlamentos son lugares donde los procedimientos formales son importantes, pero también entornos que generan mucha información. Por lo tanto, no resulta sorprendente que las bibliotecas parlamentarias destaquen como lugares de innovación y liderazgo en la gestión y publicación de información, documentación y datos. En el primer informe, en 2008, se observaron discrepancias significativas entre los parlamentos pertenecientes a países de ingresos altos y los de países de ingresos bajos, lo que ha sido un factor recurrente en toda la serie.

En ese primer informe se puso de manifiesto la importancia de las TIC como forma de acercar los parlamentos a la ciudadanía, pero, en aquella primera etapa, se disponía de pocos ejemplos prácticos que permitieran demostrar este principio, más allá de las estadísticas publicadas y de unos pocos intentos de interactividad. Además, en aquel momento muchos parlamentos carecían de una visión sistemática de las TIC. Tal como indican las conclusiones del informe, había una brecha considerable entre lo que las TIC posibilitan y lo que los parlamentos han logrado realmente. Para muchos parlamentos, este primer informe captó las primeras etapas de una oleada tecnológica significativa que llegaría a ser considerada tanto perturbadora como transformadora a lo largo de los diez años siguientes.

En el informe mundial del parlamento electrónico de 2010 se indicó que el concepto de parlamento electrónico había sido construido sobre los pilares de una “participación activa, visión clara, planificación estratégica, gestión de base amplia y recursos suficientes”. No obstante, el informe continuaba identificando las debilidades en todas estas áreas: el 40% de los parlamentos, por ejemplo, carecía de un proceso de planificación estratégica, y solo el 43% contaba con una declaración de la visión en vigor. Al citar la importancia de establecer estándares para los sistemas de gestión de documentos digitales que se estaban utilizando, el informe de 2010 subrayó la falta de avances en este ámbito desde 2008: menos de la mitad de los parlamentos usaba esos sistemas y solo un cuarto empleaba Lenguaje Extensible de Marcas (XML) para la documentación parlamentaria de cualquier tipo. Las barreras permanecían claramente inalterables.

En el momento del informe de 2012, muchos de los retos mencionados en los informes anteriores seguían siendo abrumadores. Sin embargo, en los hallazgos de 2012 se observaron avances limitados, aunque importantes, en el desarrollo del parlamento electrónico. Más dirigentes políticos se comprometían con el establecimiento de metas

y objetivos institucionales en materia de TIC; las aplicaciones y los dispositivos móviles comenzaban a ser adoptados con más rapidez de la prevista. El uso de XML para gestionar la documentación legislativa se había incrementado notablemente; más parlamentos disponían de sistemas para gestionar los documentos del pleno y de los comités, y tanto la voluntad como la inclinación de los parlamentos a compartir información y colaborar en las mejoras tecnológicas aumentaron de manera sustancial. Un ejemplo de lo anterior son los avances considerables en el establecimiento de un estándar XML legislativo y parlamentario internacional, lo que se consideró un hito fundamental en la madurez digital de un parlamento porque permite intercambiar datos entre sistemas internos y publicarlos con más inmediatez. A pesar de ello, permanece abierta la cuestión de si los parlamentos terminarán adoptando los estándares que se están desarrollando y si su mayor complejidad (así como el costo concomitante) podría convertirse en una barrera para algunos.

Tal como se constató en el informe de 2012, los parlamentos de países con los ingresos más bajos, a pesar de los retos a los que se enfrentaban, comenzaban a superar la brecha tecnológica, aunque el uso de XML seguía manteniendo una relación estrecha con el nivel de ingresos del país. Esto era verdad también en cuanto a la brecha de adopción de tecnología entre la ciudadanía y los parlamentos. Igualmente, la falta de conocimientos y de concienciación sobre la labor de los parlamentos y su modo de trabajo continúa siendo considerable.

Las mejoras más importantes que los parlamentos encuestados para dicho informe atribuyeron a las TIC fueron una mayor capacidad para publicar más información y documentos en línea, difundir información y documentos, y proporcionar información y documentos a los parlamentarios de forma oportuna. Estos avances ayudaron a los parlamentos y a los parlamentarios a ser más abiertos y transparentes de cara a la ciudadanía. También hubo hallazgos positivos en cuanto a los servicios de TIC básicos, como el soporte informático personal, la administración de sistemas, la publicación web y las operaciones en red.

El gran reto de comunicación detectado por la mayoría de los parlamentos en 2012 no fue la falta de acceso a la tecnología, sino más bien la falta de conocimientos. Más de la mitad de los parlamentos consideraba que la falta de comprensión del proceso legislativo por parte de la ciudadanía era un obstáculo principal. Algo menos de la mitad citó la falta de experiencia con la tecnología entre los parlamentarios. La mayoría de los parlamentos mencionaron dos retos especialmente difíciles: recursos financieros insuficientes y la falta de personal cualificado. Se constataron restricciones económicas en parlamentos de países con todos los niveles de ingresos. Incluso en los países con los ingresos más altos, la falta de personal de TIC cualificado fue considerado el reto mayor.

Tal como se indica en el informe de ese año, transformar el poder legislativo en instituciones modernas capaces de usar la tecnología con eficacia requiere un compromiso firme con

la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad. En 2012, casi todos los parlamentos disponían de acceso a Internet y la mayoría tenía acceso inalámbrico. Esta serie de informes deja patente el modo en que las aptitudes interpersonales de los parlamentarios y los dirigentes políticos pueden transformarse con el fin de establecer una cultura de transparencia, coherente con su responsabilidad en calidad de representantes del pueblo y con los valores de una ciudadanía que vive en la sociedad de la información. Como se comenta en el informe, “promover un diálogo genuino con la ciudadanía, y no solamente una comunicación unidireccional, va de la mano con una mayor transparencia”.

El cuarto informe, publicado en 2016, puso de manifiesto la continuación de los profundos cambios observados en las ediciones anteriores —tanto en el entorno operativo como en el paisaje cultural de los parlamentos—. En 2016, el parlamento digital se había convertido en una entidad viva claramente delineada, vinculada directamente con el electorado y con el público de formas que eran difíciles de imaginar cuando el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico vio la luz. En el informe de 2016, los parlamentos se perciben más abiertos y dirigidos al exterior, con sistemas internos más sólidos y procesos que, aunque aún se cuestionan, son cada vez mejores. Los parlamentos digitales son un reflejo del mundo que los rodea, por lo que no es ninguna sorpresa constatar que las redes sociales se hayan convertido en herramientas importantes que permiten a la ciudadanía conectar más a menudo y más fácilmente con los parlamentarios y con los parlamentos. Otra tendencia crucial fue la mayor disponibilidad de la documentación y

de los contenidos, ya sea mediante tecnologías basadas en la web o mediante datos abiertos. Por otro lado, muchos parlamentos se vieron impedidos por una falta de acceso a las mejores prácticas y por la ausencia de apoyo por parte de la comunidad donante internacional en áreas nuevas y emergentes de las TIC, como es el caso de los datos abiertos; problema exacerbado en los países de ingresos bajos.

Los retos a los que los parlamentos se enfrentaban iban más allá de la simple adopción de tecnología: muchos de ellos eran estratégicos y debían ser abordados de forma sistemática, lo que requiere un compromiso tanto político como institucional. La investigación resaltó que eran muy pocos los parlamentos que estaban implementando plenamente procesos de planificación estratégica de extremo a extremo y, de aquellos que lo hicieron, muy pocos concedieron el liderazgo de la ejecución al personal superior de TIC. La encuesta de 2016 mostró que el uso de herramientas digitales a menudo se consideraba una función técnica, y por tanto predominaba el personal técnico o de administración de las TIC. Pero también permitió constatar que, para que las TIC puedan transformar los parlamentos y contribuir a una mayor apertura y participación ciudadana, es necesario que los parlamentarios ejerzan un liderazgo político en esa dirección.

El informe de 2016 examinó los aliados externos del parlamento por primera vez. Se concluyó que las organizaciones de monitoreo parlamentario pueden ser aliados activos y efectivos para los parlamentos y que, cuanto más reconocen los parlamentos la necesidad de publicar y difundir datos, más valor adquieren estos intermediarios.

# Definir el parlamento electrónico

Si la comunidad parlamentaria quiere promover el uso efectivo de las TIC, es necesario que haya una comprensión común del significado del término *parlamento electrónico*, de cómo se puede lograr dicho uso y, allí donde resulte útil, de cómo pueden los parlamentos medir la eficacia y la madurez de las TIC. Aunque han aparecido varias definiciones de *parlamento electrónico*, en el informe mundial sobre el parlamento electrónico de 2008 se definió así:

Una asamblea legislativa que se empodera para ser más abierta, transparente y responsable gracias a las TIC. Y que también empodera a las personas, en toda su diversidad, para que se involucren más en la vida pública, ya que les brinda información de mejor calidad y un acceso mayor a los documentos y a las actividades del órgano legislativo. Un parlamento electrónico es una organización eficiente en que las partes interesadas utilizan las tecnologías de la información y la comunicación para desarrollar con más eficacia sus funciones principales de elaboración de leyes, representación y supervisión. Mediante la aplicación de estándares y tecnología moderna y la adopción de políticas propicias, el parlamento electrónico fomenta el desarrollo de una sociedad de la información inclusiva y equitativa.

Esta definición tiene más de diez años de antigüedad y se han producido muchos cambios desde entonces. Algunos términos están obsoletos (hubo un tiempo en que *sociedad de la información* tenía un significado formal y de fácil comprensión que ya se ha perdido), otros conceptos son subjetivos (como *eficiente*) y el alcance de la definición se encontraba restringido a las *funciones principales*. Pero el énfasis en las normas de buenas prácticas, en el empoderamiento de la ciudadanía y en la transparencia es un enfoque que ha soportado el paso del tiempo y aún resuena.

Se deriva otro reto de la reducción del concepto de parlamento electrónico al de un proceso técnico, como en este ejemplo del proyecto de "parlamento electrónico" del Parlamento Europeo:

La idea principal que subyace al parlamento electrónico consiste en establecer una cadena de producción de textos legislativos que sea plenamente digital y facilite la actividad legislativa de los diputados del Parlamento Europeo, desde la redacción (o la recepción de documentos externos) hasta la traducción, a fin de proporcionar textos parlamentarios, verificados y traducidos, a los sistemas de divulgación de la información en un contenido XML estructurado.

Esta definición, aunque totalmente exacta, carece de una perspectiva más amplia. El enfoque técnico invisibiliza los objetivos más amplios y el valor que aporta el público general en cuanto a la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas. El parlamento electrónico actual alude tanto a la gobernanza y la estrategia como a la tecnología o la comunicación.

## La etiqueta "parlamento electrónico"

La segunda palabra del término *parlamento electrónico* resulta problemática en tanto que apunta a una transformación "electrónica" (o digitalización) de un proceso empresarial ya existente (como el comercio electrónico, el contenido electrónico, etc.). Esto provoca un énfasis en el lado digital y técnico del concepto, en oposición a su significado. Hoy en día, las tecnologías digitales forman parte del entramado del comercio, las comunicaciones y la banca. En los últimos años esto ha llegado a ser también verdad para los parlamentos, donde la *e* de "electrónico" tiene mucho que ver con la de "efectividad" y hace referencia tanto a los resultados como a la tecnología que los facilita.

Al revisar la definición de *parlamento electrónico*, se ha considerado que la palabra *electrónico* podría ser redundante. Mucho de lo que un parlamento realiza se apoya en procesos que, de no haberlo sido ya, podrían ser transformados o mejorados por los métodos digitales, o como mínimo basarse en ellos. El sistema de redacción de leyes del Parlamento Europeo mencionado anteriormente es tan solo un ejemplo; otros procesos son el registro parlamentario, el recuento de votos, los canales de comunicación y las retransmisiones. Para muchos, tal como se ha visto reflejado en esta serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, estos procesos ya se encuentran firmemente integrados o reconocidos, o se aspira a ello. Las barreras para su adopción tienen más que ver con la cultura, la financiación y las capacidades que con la concienciación. Tampoco es habitual que la propia tecnología cree las barreras.

Por otro lado, la etiqueta "parlamento electrónico" resulta útil a la hora de encontrar una comprensión común de este ámbito y reconocer a los parlamentos que han desarrollado e incorporado métodos digitales abiertos, eficaces y efectivos. Los parlamentos pueden aprovechar sus propios avances mediante ejercicios de aprendizaje, comparación y puesta en común con parlamentarios y miembros del personal de ideas afines. Aun así, debe definirse con claridad el término que se emplea para dichos procesos.

En una reunión de trabajo celebrada en Ginebra en noviembre de 2017<sup>2</sup>, se acordó conservar el término *parlamento electrónico* a la vez que se reconocía su naturaleza problemática. El término está anticuado pero reemplazarlo no aportaría ningún beneficio concreto. El lenguaje evoluciona a lo largo del tiempo y, a pesar de las reservas respecto a su idoneidad en un sentido amplio, no existe ninguna otra alternativa universalmente aceptable. Ante todo, este término cuenta con reconocimiento y popularidad, y resulta plenamente útil para resaltar un contexto.

2 La UIP albergó esta reunión, a la que asistieron los Parlamentos de Argentina, Brasil, Chile, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos de América, Kenya, Líbano, Marruecos, Portugal, Reino Unido, Sri Lanka y Zambia, así como el Parlamento Europeo y representantes de la *Assemblée parlementaire de la francophonie*, el PNUD y el *National Democratic Institute*.

Eliminar la palabra *electrónico* conllevaría hacer hincapié en la función y el papel del propio parlamento, que no es la intención en este caso. En la reunión de trabajo se consideró que era más apremiante desarrollar una comprensión clara y mutua de en qué consiste un parlamento electrónico (y en qué no), en lugar de reemplazarlo imponiendo un término nuevo que no se condice con dicho significado.

## La definición del parlamento electrónico

El concepto de *parlamento electrónico* contiene cuatro elementos principales:

- **Personas:** usuarios y beneficiarios (parlamentarios, miembros del personal, público, etc.), así como aquellos encargados de desarrollar y brindar apoyo al parlamento electrónico.
- **Procesos:** las funciones democráticas o parlamentarias subyacentes que están siendo transformadas o respaldadas.
- **Arquitectura:** la infraestructura, los equipos informáticos y los programas informáticos necesarios para concretar la transformación.
- **Datos:** la información y los documentos generados, almacenados, transmitidos y compartidos.

Los principios rectores de los distintos programas de parlamento electrónico tienden a incluir lo siguiente:

- transformación (de los procesos);
- plazos (de difusión o de la toma de decisiones);
- transparencia (de la información);
- apertura (del acceso), y
- rentabilidad (disminución de costos).

La estructura de la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico define el alcance de los ámbitos de trabajo pertinentes:

- apertura, transparencia y rendición de cuentas;
- cooperación internacional;
- comunicación y participación con la ciudadanía;
- recursos humanos e infraestructura técnica;
- planificación estratégica e implementación de las TIC;
- bibliotecas y servicios de investigación;
- servicios tecnológicos para los parlamentarios, y
- gestión de la documentación parlamentaria.

Los expertos del Grupo de Trabajo acordaron que cualquier definición que se creara debería mostrar un camino hacia adelante y ser lo suficientemente amplia como para englobar una gran variedad de parlamentos, condiciones locales y modelos de madurez, sin excluir repentinamente a los proyectos ya existentes de parlamento electrónico. El parlamento electrónico existe en un contexto parlamentario más amplio, por lo que su definición presupone que:

- Los parlamentos comparten una serie de funciones centrales, entre las que se incluyen la representación, la supervisión y la elaboración de leyes.
- Los parlamentos tienen por objetivo poner en práctica los valores centrales identificados en la definición de la UIP de *parlamento democrático*: uno que es representativo, abierto y transparente, accesible a las personas y ante las que rinde cuentas, y efectivo en sus funciones de elaboración de leyes y supervisión<sup>3</sup>.

A pesar de que las definiciones ya existentes se basaban en el estado actual del conocimiento, el grupo de trabajo prefirió una definición más centrada en una visión que motivara a los parlamentos y que el personal parlamentario pudiera utilizar para involucrar al personal directivo superior en la transformación:

- **El concepto de parlamento electrónico no hace referencia a las TIC en sí mismas, sino más bien al modo en que las TIC (en su sentido más general) pueden servir de herramienta transformadora.** Esto significa que la definición de parlamento electrónico debe ir más allá de las consideraciones técnicas y enfocarse en la visión, los valores, la estrategia, los procesos y el modelo operativo del parlamento.
- **El parlamento electrónico transforma tanto los procesos como las relaciones, dentro del parlamento y también con los agentes externos.** Gran parte del programa de transformación en los parlamentos se ve impulsada en última instancia por cambios sociales más amplios y, en particular, por demandas mayores de apertura, transparencia y rendición de cuentas. La repercusión de las demandas ciudadanas ha sido en muchos aspectos más importante que las tecnológicas.
- Se necesitan **modelos de gobernanza sólidos**, que tengan en cuenta a las partes interesadas externas, con el fin de adaptar adecuadamente las plataformas tecnológicas adoptadas a las expectativas ciudadanas y a las propias necesidades institucionales del parlamento. Se alienta a los parlamentos a producir datos abiertos, pero muchos dan un paso más y evalúan el modo en que dichos datos deben ponerse a disposición y utilizarse, y —lo que es más importante— facilitar su reutilización.

## Una visión tecnológica para los parlamentos

La definición de trabajo del parlamento electrónico debería incluir los siguientes elementos y características. Hacen referencia al modo en que los servicios y las herramientas digitales pueden ayudar a mejorar la representación, la elaboración de leyes y la supervisión, e incrementar la apertura, accesibilidad, rendición de cuentas y efectividad del parlamento desde una perspectiva tanto técnica como política:

<sup>3</sup> *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. UIP: 2006. Disponible en: [ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice](http://ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-07/parliament-and-democracy-in-twenty-first-century-guide-good-practice).

- Los parlamentos electrónicos requieren un compromiso de alcance institucional.
- La definición debe incorporar la gobernanza y tener varios niveles que abarquen el propósito, los procesos, las personas y la tecnología.
- La definición debe tener en cuenta a las nuevas partes interesadas que han surgido o cobrado más relevancia, de manera que se garantice la inclusividad.
- Las relaciones son importantes tanto dentro de los parlamentos como entre las partes interesadas internas y las externas.
- El concepto de *parlamento electrónico* es complejo y no solo concierne a las herramientas digitales.

- La definición debe abordar la innovación.
- Debe proporcionar una base para medir la repercusión y la efectividad.
- Crear conocimiento, captarlo y compartirlo, junto con las buenas prácticas, es un aspecto importante.

Teniendo en cuenta estos parámetros, se propone la siguiente definición de cara a concebir parlamentos facilitados tecnológicamente:

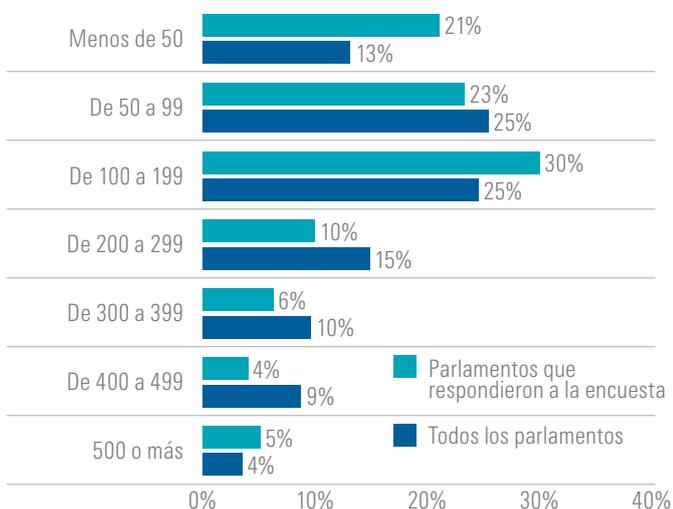
Un *parlamento electrónico* sitúa la tecnología, el conocimiento y los estándares en el núcleo de sus procesos institucionales, a la vez que encarna los valores de colaboración, inclusividad, participación y apertura a la ciudadanía.

# Hallazgos clave de la encuesta a los parlamentos

En esta sección se presenta un resumen de la encuesta de los parlamentos; está pensada como una “lectura rápida” en la que encontrar las tendencias y los hallazgos clave. Más adelante en el informe se incluyen un análisis detallado y discusiones pormenorizadas de los hallazgos.

De los 114 parlamentos encuestados, el 39% es unicameral (una única cámara) y el resto bicameral. El 20% de las respuestas obtenidas de los parlamentos bicamerales procede de cámaras bajas, el 26% de cámaras altas, y el resto de ambas en calidad de respuestas conjuntas (que a continuación se repartieron en entradas separadas para cada cámara). La muestra toma en cuenta el tamaño de cada cámara de manera que refleje a grandes rasgos al parlamento típico, pero con los parlamentos pequeños (menos de 50 parlamentarios) ligeramente sobrerrepresentados y los parlamentos de medianos a grandes (entre 100 y 199 parlamentarios) subrepresentados. Desde un punto de vista probatorio, este ligero sesgo es útil en el sentido en que, en informes anteriores de la serie, se ha tendido a subrepresentar a los parlamentos más pequeños, muchos de los cuales tienen dificultades para obtener recursos.

**Figura 1. Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)**



Geográficamente, el 39% de los parlamentos que respondieron es europeo, el 19% africano, el 18% asiático, el 11% latinoamericano, el 3% caribeño (como en 2016) y el 6% de la región del Pacífico (un incremento desde el 2% en 2016). Los parlamentos que participaron abarcan todo el espectro de niveles de ingresos definidos por el Banco Mundial<sup>4</sup>, aunque el 44% de los que respondieron pertenece a países de ingresos altos. Los países de ingresos medianos bajos se encuentran ligeramente subrepresentados (el 19% de los que respondieron). La representación de los países de ingresos bajos y de ingresos medianos altos es muy similar a la de las clasificaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

<sup>4</sup> Véase: [datos.bancomundial.org/pais](https://datos.bancomundial.org/pais).

En el informe de 2012 se concluyó que los parlamentos se encontraban impedidos por una falta de acceso a las mejores prácticas y por la ausencia de apoyo de la comunidad donante internacional. Esto afectaba especialmente a los parlamentos de países de ingresos bajos. Cuatro años después se llegó a la misma conclusión, y sigue siendo una preocupación hoy en día. Las restricciones financieras, las limitaciones en el conocimiento y en las capacidades y una desconfianza general hacia estas tecnologías son obstáculos que afrontan todos los parlamentos, independientemente de sus ingresos nacionales o del nivel de desarrollo.

Perdura la tendencia hacia la apertura y hacia una mayor rendición de cuentas pública tal como se observó en informes anteriores: la última encuesta constata que más parlamentos utilizan datos abiertos y se comunican mediante canales y herramientas de acceso público; los medios sociales siguen usándose cada vez más y la mensajería instantánea se ha incrementado considerablemente desde 2016.

Los logros que los parlamentos consideran más significativos hacen referencia a la gestión de la información y a la publicación de datos e información en formatos accesibles. Y en muchos parlamentos se observa un cambio notable en pos de trabajar junto con las organizaciones de la sociedad civil.

En un ámbito más estratégico, persisten las tendencias observadas en los informes anteriores, como por ejemplo la existencia de una visión sobre lo que las TIC pueden lograr que a menudo no se condice con una estrategia adecuada ni con un proceso que monitoree, mida y examine los avances. Anteriormente, el uso estratégico de las TIC se consideraba una función tanto operativa o administrativa como relativa a la participación y la supervisión política. Puede que sea una señal de maduración de las TIC, desde su aparición novedosa hasta convertirse en una función institucional central, que la encuesta de 2018 muestre un cambio marcado en su gestión: las administraciones parlamentarias están adoptando un papel mayor, a la vez que el compromiso político respecto al uso de estas tecnologías continúa siendo fuerte, ya que el 41% de los parlamentos encuestados informa de niveles altos o muy altos de participación política en la supervisión y administración de las TIC, un incremento desde el 31% en 2016.

Las tendencias clave que se observaron en el presente informe son las siguientes:

1. Las tecnologías digitales se encuentran hoy en día integradas con firmeza en **prácticas tecnológicas y de gobernanza claramente identificadas en la mayoría de los parlamentos**. En paralelo, aunque los parlamentarios siguen comprometidos políticamente con el uso de estas tecnologías, su papel administrativo disminuye al tiempo que las TIC quedan operativas e integradas.
2. **El incremento en la adopción de XML se ha estabilizado**, lo que indica que en la actualidad constituye una tecnología madura para los parlamentos.

3. **El uso de la mensajería instantánea ha aumentado de forma considerable, al igual** que los medios sociales.
4. **La transmisión digital y de video ha desbancado a la transmisión tradicional**, mientras que el uso de la radio muestra los primeros síntomas de disminución.
5. Algunos obstáculos para una utilización mayor de las TIC son **la falta de conocimientos y capacitación** de los parlamentarios y del personal, y una preocupación creciente por parte de los parlamentarios respecto a su **seguridad y fiabilidad**. **La falta de conocimiento sobre el modo de trabajo de los parlamentos** se considera el obstáculo más importante a una mayor participación ciudadana.
6. Más de un tercio de los parlamentos actuales **colabora directamente con las organizaciones de monitoreo parlamentario**.

Existe una fuerte percepción de que, más allá de los aspectos técnicos, los parlamentos comprenden las repercusiones y los beneficios estratégicos de las TIC, así como la importancia de su administración. Parecería lógico que la responsabilidad de desarrollar objetivos y supervisarlos recayera sobre el funcionario de TIC con la categoría superior, pero sin embargo no es así en más de la mitad de los parlamentos. En la actualidad, la mayoría de los parlamentos cuenta con algún tipo de declaración de la visión sobre las TIC, pero solo aproximadamente la mitad la ha conectado con un plan estratégico.

**Tabla 2. Parlamentos con una declaración de la visión, un plan estratégico u otros procesos de planificación (n=108)**

Tiene una declaración de la visión	63%
Tiene una declaración de la visión y un plan estratégico	52%
Tiene una declaración de la visión, un plan estratégico y un procedimiento para actualizarlos	44%

## Visión y estrategia

Los parlamentos consideran que las TIC han mejorado el volumen de documentos e información que ofrecen en sus sitios web, además de su capacidad de divulgarlos y de presentar de manera más accesible los que ya se encuentran en línea. Tal como muestra la siguiente tabla, estas son las tres áreas de mejora principales mencionadas en 2018. Todas tienen que ver con la comunicación con el público y concuerdan en gran medida con los temas observados en informes anteriores, en 2016 y 2012.

**Tabla 1. Las tres mejoras principales (n=111)**

	2018	2016	2012
1	Más información y documentación en el sitio web <b>73%</b>	Más información y documentación en el sitio web <b>89%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>49%</b>
2	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>66%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>86%</b>	Mejor gestión de los documentos <b>28%</b>
3	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>56%</b>	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>69%</b>	Publicación más oportuna de los informes de las sesiones plenarias <b>23%</b>

En informes anteriores se pusieron de manifiesto barreras estratégicas entre las que figuran la financiación insuficiente y la falta de capacidad del personal. La financiación continúa siendo motivo de preocupación tanto en países de ingresos bajos como en los de ingresos altos. Los desafíos que hace dos años se consideraron estratégicos y sistemáticos perduran hoy en día. En los informes anteriores se recomendaron mejoras pero, tal como muestra la presente edición, su ejecución ha sido más lenta de lo deseado por los parlamentos que respondieron a las encuestas previas.

Un aspecto más positivo es que el grado de compromiso político con las TIC en los parlamentos parece alto. Sin embargo, los parlamentarios de parlamentos situados en países de ingresos altos tienen muchas más probabilidades de comprometerse, mientras que los de parlamentos de países de ingresos bajos muchas más de no hacerlo.

## Dotación de recursos y personal

La contratación y la retención del personal técnico siguen suponiendo un reto para los parlamentos, por una diversidad de motivos que a menudo guardan relación con las condiciones locales. Los parlamentos reconocen la necesidad de poseer conocimientos institucionales en los puestos clave, pero también son flexibles a la hora de contratar a personal de TIC. El parlamento típico emplea a 41 personas en equivalentes a tiempo completo para las funciones de TIC y el 75% además utiliza contratistas.

La capacitación del personal es el ámbito en el que la mayoría de los parlamentos recibe ayuda externa, el 20% de la cual procede de otros parlamentos y el 26% de otras instituciones u organismos. Otro 30% de los parlamentos indica su deseo de recibir apoyo externo en este área.

## Necesidades de infraestructura

Ciertas tendencias sólidas que se han perpetuado a lo largo de la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico demuestran la importancia de la comunicación con el exterior. Cada vez con más frecuencia, los parlamentos se centran, no solo en gestionar y preparar información para su propio uso, sino también en asegurar que pueda ser publicada abiertamente y compartida con el público general.

El presente informe constata que los parlamentos se encuentran mejor conectados con el mundo exterior de forma cada vez más bidireccional. Los parlamentos, conscientes de la creciente importancia y valor de la apertura y la transparencia, están utilizando las herramientas digitales también para abrir el acceso a las salas del pleno y de las comisiones. Aun así, la participación ciudadana real sigue siendo limitada, y en apenas el 5% de las respuestas aparece como importante. Esto podría indicar que los parlamentos están más centrados en reforzar la rendición de cuentas por su labor, pero que todavía no han aceptado plenamente el concepto de ampliar el espectro de los que pueden participar activamente en estos procesos.

La publicación abierta y la comunicación son otros temas que también se han tenido en cuenta en las tecnologías que los parlamentos han adoptado o comenzando a utilizar de otra forma desde la última encuesta. En 2016, los parlamentos identificaron la publicación en los sitios web, la captura de audio y video de los procedimientos y el uso de los medios sociales como las tres nuevas tecnologías principales. En 2018, han identificado las mismas tecnologías, pero en un orden ligeramente distinto. El aumento del uso de los estándares abiertos, como XML, se ha ralentizado en los dos últimos años, pero se prevé que continúe siendo importante durante los dos próximos, ya que el 45% de los parlamentos que respondieron pretende incorporarlos o utilizarlos de otra forma.

**Tabla 3. Las cinco mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=111)**

	2018
1 Mayor capacidad para publicar datos abiertos	70%
2 Mayor capacidad de divulgar información a los ciudadanos	61%
3 Mejor gestión de los documentos	61%
4 Más interacción con los ciudadanos	60%
5= Mayor intercambio de información con otros parlamentos	56%
5= Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar	56%

**Tabla 4. Las cinco tecnologías principales introducidas o utilizadas de otra forma (n=110)**

	Dos últimos años
1 Medios sociales, como Facebook y Twitter	67%
2 Captura de audio y video de los procedimientos	65%
3 Sistemas para subir información y documentos a los sitios web	64%
4 Transmisión por televisión de las sesiones plenarias	55%
5 Dispositivos de comunicación móvil	53%

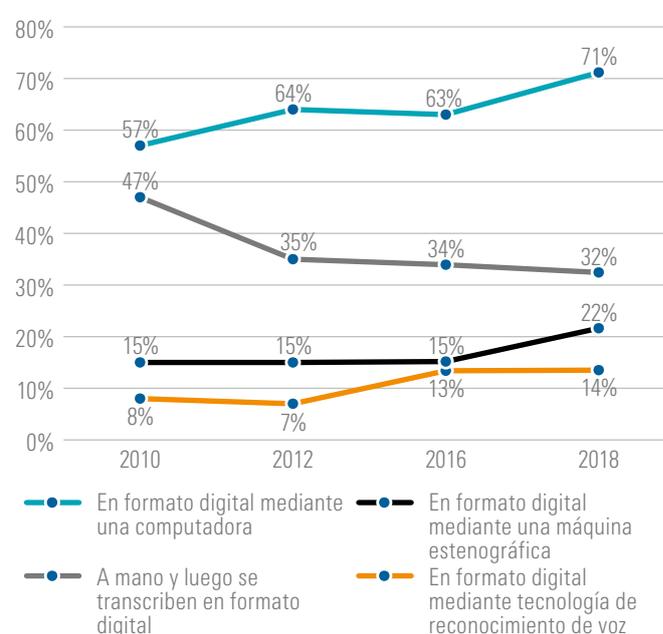
## Sistemas de votación

La mayoría de las cámaras plenarias ha incorporado sistemas de votación electrónicos o híbridos (una combinación de manual y digital), siendo los más utilizados los sistemas de tarjetas y los botones para votar. El presente informe muestra el aumento emergente en el uso de las tecnologías de votación en línea, las cuales (al menos en teoría) facilitan que los parlamentarios de dos parlamentos voten desde cualquier lugar, no solo desde la cámara.

## Registrar los documentos plenarios

Los parlamentos utilizan diversos métodos digitales para registrar los documentos plenarios oficiales con precisión y eficiencia. El más utilizado sigue siendo la captura directa del texto por medio de un sistema informático, que utiliza el 71% de los parlamentos que respondieron (un aumento desde el 57% en 2010). Este incremento coincide con el descenso en el uso de la toma de notas manual y la transcripción subsiguiente. La transcripción directa mediante un programa informático de reconocimiento de voz ha aumentado desde el 8% en 2010 al 14% en el informe actual. El uso de estos programas no se limita a los parlamentos grandes o con muchos recursos económicos: solo el 42% de los parlamentos que utilizan el reconocimiento de voz se encuentra en países de ingresos altos, y la mitad (el 50%) posee menos de 200 parlamentarios.

**Figura 2. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=111)**



## Generar documentos e información legislativa

Más de la mitad (el 53%) de los parlamentos actuales dispone de un sistema para administrar los textos legislativos. Aunque siguen existiendo disparidades, el informe deja patente que, una vez más, los parlamentos en países de ingresos bajos afrontan desafíos mayores cuando se trata de implementar y dar soporte

a las complejas infraestructuras de TIC necesarias. En el informe de 2016 se describió el uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios como una historia de recursos inadecuados que reprimen su adopción interna, pero al mismo tiempo de florecimiento en cuanto a la publicación abierta de estos documentos. Y esta historia continúa.

El 5% de los parlamentos declaró que sus sistemas proporcionan únicamente capacidad de flujo de trabajo, sin la posibilidad de gestionar directamente las enmiendas realizadas por el plenario o por las comisiones. Sin embargo, el 77% afirmó que sus sistemas pueden rastrear y gestionar todas las acciones que han de realizar con respecto a la legislación propuesta. Cuatro parlamentos de cada cinco que respondieron (el 82%) cuentan con sistemas que pueden encargarse de todas las fases de un proyecto de ley, y el 70% posee sistemas con capacidad de flujo de trabajo. Algo más de la mitad de todos los parlamentos que respondieron (el 51%) señaló que sus sistemas pueden intercambiar datos con otros sistemas situados fuera del parlamento.

**Tabla 5. Características de los sistemas para administrar los textos de los proyectos de ley (n=57)**

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

A lo largo de la serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico hasta la fecha, el uso de XML ha aumentado notablemente pero, según el informe de este año, puede que dicho aumento se esté estabilizando. Tras incrementarse desde el 35% en 2010 hasta el 69% en 2016, la proporción de aquellos que respondieron e identificaron al menos algunas funcionalidades de XML ha disminuido en 2018 hasta el 67%. El número de parlamentos que proporcionan Interfaces de Programación de Aplicaciones (API) de datos en tiempo real con XML o JSON sigue aumentando, al igual que el número de parlamentos que aún no disponen de estas funcionalidades pero lo están planificando o considerando para un futuro cercano. Sin embargo, una vez más, las estadísticas ocultan la brecha que se está abriendo entre los parlamentos dotados de mejores recursos y aquellos que disponen de menos.

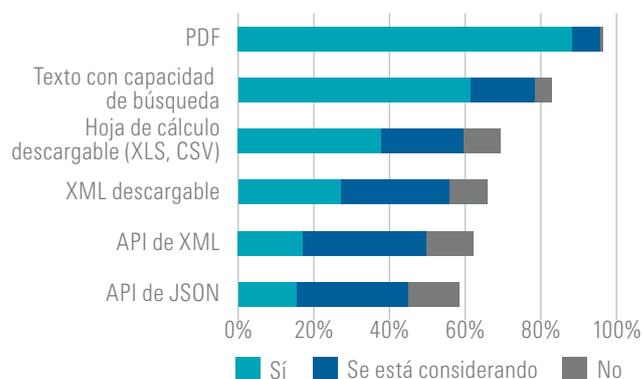
Varios parlamentos identifican la resistencia por parte de los usuarios y la falta de apoyo administrativo como obstáculos a la adopción de nuevos sistemas de gestión de documentos legislativos. Estos sistemas a menudo son capaces por defecto de permitir la publicación abierta, lo que contribuye a una mayor transparencia parlamentaria. Aunque algunos parlamentos aún deben superar ciertas inquietudes culturales persistentes si desean acogerse plenamente a los sistemas

abiertos, muchos están entablando compromisos firmes con la apertura y con la transparencia, ya que la inmensa mayoría proporciona al menos algún tipo de datos abiertos a los intermediarios y al público.

### Publicación abierta

Desde el principio de esta serie de informes, los parlamentos han experimentado un cambio radical en lo que se refiere a ser capaces de compartir información con el público, y muy a menudo se espera esto de ellos. Se trata de un ámbito de avances relativamente rápidos para los parlamentos. El PDF perdura como el formato de documento más popular; el 88% de los parlamentos lo utiliza para publicar y otro 8% está planificando hacerlo. En general, el porcentaje de parlamentos que usan hojas de cálculo continúa siendo similar a lo notificado en 2016 (el 38%), pero los datos indican un notable incremento en el número de parlamentos que admiten API de datos en tiempo real. En la actualidad, el 17% tiene una API de XML y el 15% una basada en Notación de Objetos de JavaScript (JSON). Otro 32% está considerando o planificando una API de XML y el 30% una basada en JSON. Esto indica un aumento en la publicación de datos en tiempo real que permiten la lectura mecánica, así como el crecimiento constante de la publicación de datos abiertos. El registro consistente de publicaciones en PDF, el cual es un formato más idóneo para la lectura directa por parte de personas, permanece vigente.

**Figura 3. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=111)**



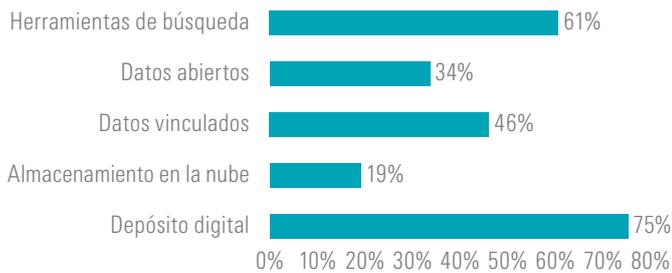
A pesar de que aún perduran las barreras a la publicación abierta de datos parlamentarios, sobre todo en los parlamentos de países con ingresos bajos, el 10% de los parlamentos actuales pone sus datos a disposición a través de una organización externa, como una organización de monitoreo parlamentario, mientras que el 69% lo hace directamente a través de su propio sitio web parlamentario. El otro 9% de los parlamentos ofrece dicho acceso solo a petición.

## Biblioteca y servicios de investigación

En la actualidad, la biblioteca parlamentaria moderna es un espacio digital, además de un lugar físico, que se basa en activos digitales y herramientas comunicativas para gestionar,

investigar y comunicar. En los informes de 2010 y 2016 se observó que el uso creciente de las TIC conllevaba una mayor demanda de servicios de información, un patrón que ha continuado en 2018. Hoy en día, las herramientas digitales se han convertido en una función central de la biblioteca, lo que conlleva un uso cada vez mayor de las tecnologías sociales y de publicación y de la mensajería instantánea.

**Figura 4. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)**

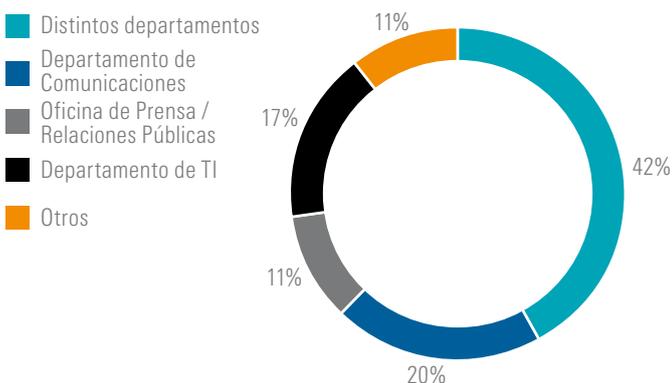


Asimismo, ha crecido el interés en la colaboración entre bibliotecas, puesto que el porcentaje de estas que pertenecen a redes regionales o internacionales se ha duplicado, desde el 45% en 2012 hasta el 93% en 2018.

## Parlamentos en línea

Todos los parlamentos que respondieron a la encuesta de 2018 indicaron que tenían un sitio web, al igual que en 2016. Sin embargo, en cuanto a la supervisión estratégica de los sitios web, el papel de los parlamentarios (incluidas las Presidencias y las comisiones) ha disminuido en favor de la administración. Los Secretarios Generales tienen actualmente la función de decidir la dirección estratégica del sitio web en el 61% de los parlamentos, y el personal superior de TIC en más de la mitad. Se aprecia también un incremento evidente en la relevancia del personal de comunicaciones y un ligero descenso en el predominio del departamento de TI, aunque este sigue siendo el que más se involucra en el funcionamiento del sitio web. Según la encuesta, tal como se muestra más abajo, los departamentos de TI son responsables del sitio web en el 76% de los parlamentos, pero tienden a estar menos involucrados en la gestión cotidiana. La responsabilidad por el contenido también está cambiando, ya que se observa una tendencia a recaer en los autores de contenidos de los distintos departamentos en vez de en un equipo central.

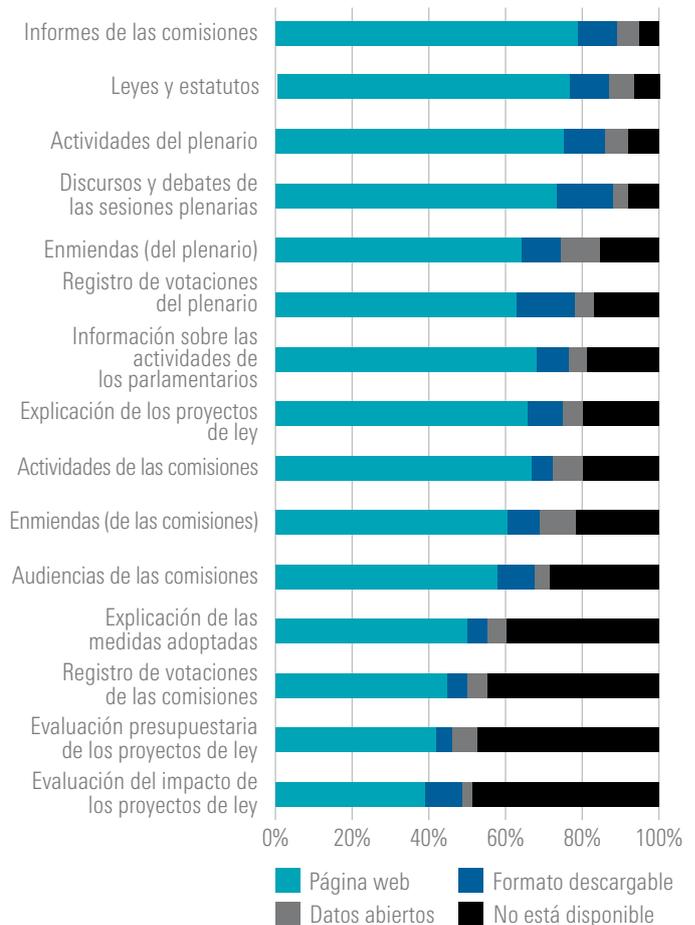
**Figura 5. Quién gestiona el sitio web (n=114)**



En cuanto al propio contenido, no hay grandes cambios; se sigue centrando en proporcionar información y recursos educativos al público. La información que brindan sobre la historia y el papel del parlamento, los parlamentarios y las comisiones, además de sobre el modo de trabajo, es la que genera el mayor interés por parte del público. El 95% de los parlamentos incluye un calendario del trabajo diario en el parlamento, pero la eficiencia y los plazos de su publicación varían significativamente: solo el 45% de los parlamentos publica la agenda del plenario o de las comisiones con una semana o más de antelación, mientras que el 15% publica la agenda del plenario el mismo día. En la encuesta no se distingue entre proyecto de agenda y agenda definitiva, las cuales pueden cambiar hasta el mismo día de la sesión.

En general, la encuesta de 2018 registra ciertos avances en la publicación oportuna de información en el sitio web y, en menor grado, en la publicación de datos abiertos. El 13% dispone de algún tipo de transmisión de datos abiertos, y el 24% emite documentos reutilizables que se pueden descargar de su sitio web. Los repositorios de datos abiertos también comienzan a estar presentes en los países de ingresos bajos y, aunque el 60% de los parlamentos con transmisión de datos abiertos sigue perteneciendo a Europa, ya hay un 13% en África.

**Figura 6. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=113)**



### Accesibilidad y facilidad de uso

El diseño de los sitios web sigue partiendo en mayor medida de las necesidades de los usuarios que de los estándares,

aunque un número significativo de parlamentos aplica en la actualidad algún tipo de estándar o sigue las directrices de la UIP. Las áreas en las que se han producido los cambios más grandes durante los dos últimos años tienen que ver con el diseño y la facilidad de uso, y en menor grado con cuestiones técnicas y de contenido. Por vez primera, el 6% de los parlamentos considera una mayor participación ciudadana como avance importante, mientras que para el 7% constituye una aspiración de cara a los dos próximos años. Los planes de futuro se centran en la facilidad de uso y en la mejora del contenido, así como en el diseño adaptable y en materiales de video adicionales.

## Conectar con la ciudadanía

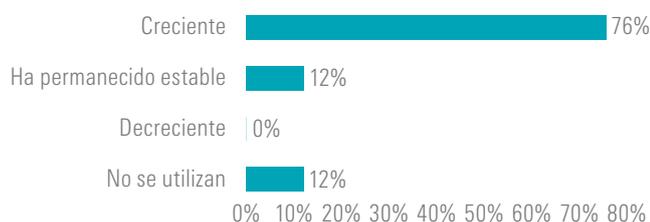
Más parlamentos que nunca utilizan aplicaciones en línea para lograr su tres prioridades principales en cuanto a conectar con la ciudadanía: informar, explicar e involucrar. Las tecnologías digitales son claramente un camino en esta dirección. En 2016, los medios sociales superaron a las retransmisiones como el canal más popular de comunicación con la ciudadanía, lo cual ha continuado en ascenso en 2018, hasta el punto en que el video a través de Internet ha adelantado por primera vez a la transmisión de programas.

**Tabla 6. Los cinco objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=111)**

		2018	2016
1	Informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta	68%	74%
2	Explicar las actividades del Parlamento	68%	64%
3	Lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político	61%	62%
4	Incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones	29%	26%
5	Lograr que los jóvenes participen	22%	14%

Más parlamentos consideran el entorno digital como la manera de proceder, mientras que la importancia de la radio, aunque todavía es relevante para muchos, está disminuyendo. Estos cambios surgen como respuesta a la demanda por parte del público: tres cuartos de los parlamentos informan de un aumento en el número de ciudadanos que utilizaron canales digitales para comunicarse con ellos durante los dos últimos años. Ningún parlamento informó de un descenso.

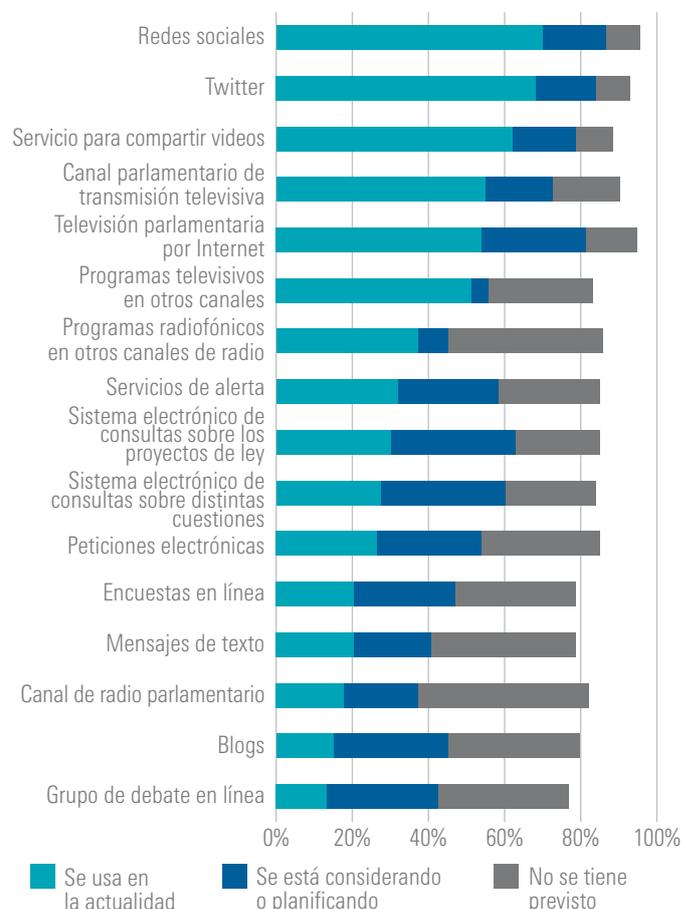
**Figura 7. Tendencia de uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)**



En el informe de 2016 se reveló la manera en que los parlamentos estaban incorporando nuevos medios de comunicación, complementando los medios ya instaurados con una amplia variedad de herramientas digitales para comunicarse con la ciudadanía y hacerla participe. Hoy en día, algunos de los medios ya afianzados, como la radio y las transmisiones televisivas, siguen siendo importantes, sobre todo en los lugares en los que el acceso a Internet perdura como reto para los parlamentos y para la ciudadanía por igual. Aproximadamente la mitad de los parlamentos (el 51%) aún utiliza canales de transmisión televisiva corrientes (no del propio parlamento) para comunicarse con la ciudadanía. Por otro lado, el 62% comparte contenido de video a través de Internet, un aumento considerable desde el 43% que lo hacía en 2016.

En 2016, las herramientas de medios sociales superaron a la radio y la televisión como medio más utilizado por los parlamentos encuestados para comunicarse con la ciudadanía. Los medios sociales han seguido ganando posiciones en la encuesta de 2018, ya que el 70% de los parlamentos utiliza una red social, y el 68%, Twitter. Tan solo uno de cada cinco (el 20%) emplea la mensajería instantánea (como WhatsApp), pero este porcentaje representa un gran salto (del 154%) desde el 8% que lo mencionó en 2016.

**Figura 8. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=113)**



En lo que respecta a la forma de comunicación, la mayoría de los parlamentarios todavía recurre al correo electrónico como método preferido de comunicación digital. Pero el método

que crece con más rapidez es la mensajería instantánea, con un aumento del 154% desde 2016. Las comisiones, aunque tienden a comunicarse a través de los sitios web, también se inclinan cada vez más por los medios sociales, aunque más con el fin de publicar que con el de involucrar al público. Más adelante en el presente informe se proporciona un análisis pormenorizado del modo en que los parlamentarios utilizan las herramientas digitales.

Con la vista puesta en los parlamentarios, los parlamentos consideran que el nivel insuficiente de conocimientos y capacitación sigue siendo un desafío. Un tercio de los encuestados expresó también su inquietud por la falta de seguridad y confianza en la tecnología. En cuanto a la ciudadanía, los parlamentos perciben que el acceso limitado a Internet y la falta de conocimientos —e incluso más esencialmente, el conocimiento insuficiente acerca del parlamento— constituyen barreras perdurables a su participación.

El informe de 2018 deja patente que los parlamentos están cada vez más dispuestos a adoptar nuevas tecnologías, pero a la vez, quizás de forma inevitable, continúan a la zaga del público general. Por lo tanto, es alentador constatar que los parlamentos acogen la mensajería instantánea, las herramientas sociales y el video digital como formas de involucrarse más directamente con la ciudadanía, en el propio terreno de esta. Asimismo, los parlamentos comienzan a trabajar más que antes junto con aliados externos. Las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de monitoreo parlamentario, están cobrando cada vez más importancia como intermediarias de los parlamentos. El 36% de los encuestados trabaja con ellas directamente, y el 17% apoya su labor de manera informal. Aunque muchas organizaciones de monitoreo parlamentario operan con autonomía, utilizando datos disponibles públicamente, los parlamentos trabajan cada vez más con ellas de cara a garantizar que los datos sean comprensibles y útiles para la ciudadanía.

## Cooperación y apoyo

Existe una tradición de larga data basada en colaborar, compartir e intercambiar entre parlamentos. Aunque esto ya quedó documentado en informes anteriores, la última encuesta demuestra que las redes interparlamentarias internacionales siguen siendo populares. La pertenencia a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*) ha crecido, mientras que la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA, *International Federation of Library Associations and Institutions*) permanece como la red preferida por las bibliotecas parlamentarias y conforma la agrupación interparlamentaria de mayor tamaño.

Aunque en el informe de 2016 se determinó que las tecnologías emergentes conforman el ámbito en el que había una mayor demanda insatisfecha de apoyo, en el de 2018 se ha constatado que también existe una necesidad considerable de apoyo en ámbitos más tradicionales de las TIC. Esto indica que los parlamentos requieren apoyo en todo el espectro de las herramientas digitales, desde los sistemas de planificación y procesamiento de datos hasta los datos

abiertos y la participación ciudadana. A pesar de que ninguno de los parlamentos encuestados en 2016 recibió apoyo para la innovación en el ámbito de los datos abiertos, más de la mitad (el 53%) señaló que le gustaría recibirlo. Por el contrario, el 8% de los encuestados en 2018 menciona haber recibido apoyo, aunque el 46% aún indica la necesidad de recibirlo. Estos resultados respaldan firmemente los indicios de 2016 respecto al agrado con que muchos acogerían la realización de más, y mejores, esfuerzos coordinados para compartir ideas y buenas prácticas entre los parlamentos.

**Tabla 7. Las diez áreas principales en las que se necesita apoyo (n=73)**

		Le gustaría recibir apoyo	Recibe apoyo
1	Estándares de documentación	47%	7%
2	Sistemas de gestión de la documentación	46%	9%
3	Datos abiertos	46%	8%
4	Servicios de TIC para parlamentarios, comisiones o el plenario	43%	12%
5	Administración de las TIC	42%	8%
6	Sitios web	39%	9%
7	Medios sociales	39%	5%
8	Participación de los ciudadanos y cómo llegar a ellos	37%	7%
9	Equipos y programas informáticos y operaciones en red	36%	8%
10	Planificación de las TIC	34%	13%

Tal como muestra la tabla anterior, la demanda de colaboración y apoyo interparlamentarios es grande y permanece insatisfecha en gran medida. No se limita a proporcionar apoyo, sino que se trata de desarrollar un enfoque estructurado, claro y coordinado para compartir conocimientos y buenas prácticas.

Esta investigación ha demostrado la importancia crucial de las TIC dentro de la infraestructura parlamentaria como herramientas centrales que propician la transformación, la apertura y la rendición de cuentas. Las herramientas digitales ayudan a conectar los parlamentos con la ciudadanía, a que los parlamentarios sean legisladores más efectivos y a mejorar las capacidades profesionales de la institución. Estos informes muestran que los parlamentos son precavidos a la hora de adoptar tecnologías nuevas y emergentes pero que, cuando lo hacen, se obtienen grandes beneficios. El uso de las herramientas digitales por parte de los parlamentos refleja el del mundo en general: transformación institucional, mayores cantidades de datos y una mayor y mejor comunicación abierta. Estos informes han revelado las barreras a su adopción, en términos de compromiso político, de conocimientos y de financiación. Pero también han detectado una voluntad de probar ideas nuevas. Las herramientas digitales se encuentran sólidamente integradas en el parlamento moderno y, tal como se deja patente en el presente informe, brindar apoyo a su uso efectivo resulta fundamental.

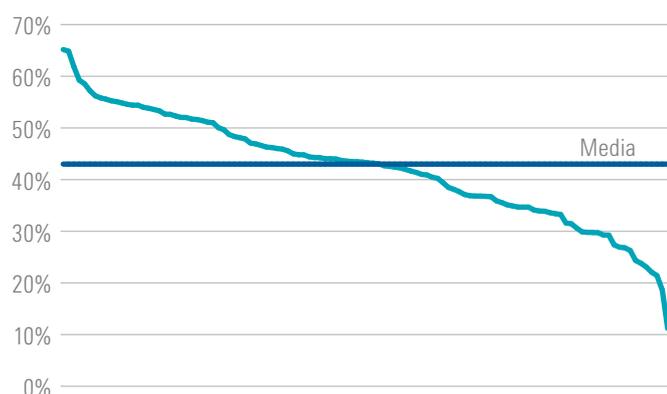
# Medir la madurez digital del parlamento

Los datos recopilados para este informe de 2018 se analizaron con el fin de proporcionar una imagen detallada del grado en que los parlamentos participantes han alcanzado la madurez digital. Tal como se menciona en informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores, se debe tener precaución a la hora de procesar cualquier medición basada en una autoevaluación no verificada y en datos probablemente incompletos. Por este motivo, no se indica el nombre de los distintos parlamentos en las clasificaciones que figuran a continuación. No obstante, resulta valioso examinar la madurez relativa de los parlamentos: como forma de ayudar a los distintos parlamentos a comprender mejor las fortalezas y las debilidades de sus propios programas digitales. En los apéndices se proporcionan los antecedentes del índice elaborado con este fin.

Este índice está orientado a medir los avances en pos de la madurez digital o el alejamiento de esta, en términos no solo de la cantidad o el abanico de tecnologías y herramientas adoptadas, sino también en cuanto a su efectividad a la hora de apoyar al parlamento y sus partes interesadas. Representa un continuo, por lo que no hay un punto fijo en el que un parlamento llega a la "madurez digital".

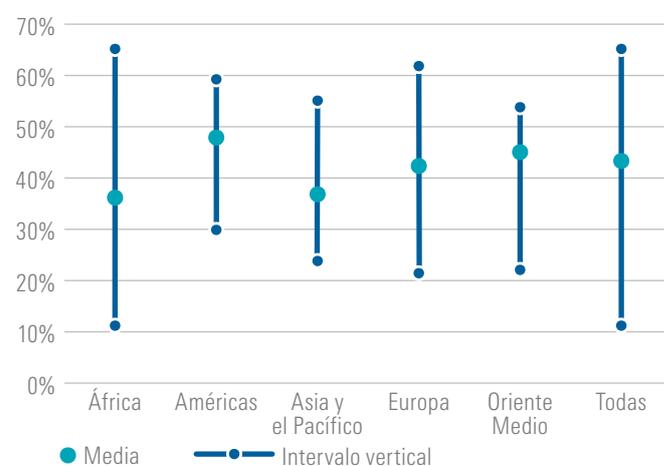
Los resultados revelan una gran variación en el grado de madurez digital de un parlamento al siguiente. Tal como se muestra en la figura 9, los parlamentos con las puntuaciones más altas se encuentran ligeramente por debajo de la clasificación de 2016, un resultado que se atribuye a los datos suministrados y no a un descenso real en su madurez. En general, los patrones permanecen muy similares, siendo los parlamentos en el extremo inferior los que más madurez han adquirido. El parlamento con la puntuación más alta en la escala de madurez de la encuesta de este año no participó en la de 2016, por lo que no se puede extraer ninguna conclusión. En cambio, la lista de los 10 parlamentos con la mayor madurez digital apenas ha cambiado, siendo la única diferencia notable la calidad de los datos recibidos. En cualquier caso, resulta más útil centrarse en la mitad inferior del gráfico, donde se destacan los desafíos constantes que afrontan los países con puntuaciones bajas al igual que los avances en madurez digital de aquellos que apostaron internamente por mejorar sus prácticas de TIC, o que recibieron apoyo para ello de otros parlamentos y organismos, desde la elaboración del último informe.

**Figura 9. Madurez digital: todas las puntuaciones**



Dado el tamaño de la muestra, al analizar las puntuaciones por región, se han combinado las puntuaciones de Asia y el Pacífico, al igual que las del Caribe, América Latina y América del Norte. La puntuación media de todos los parlamentos es del 43%, la misma que en 2016, siendo la inferior del 11% y la superior del 62%. Solo las Américas y Oriente Medio han obtenido puntuaciones medias por encima de la media global. África tiene la puntuación media más baja: el 36%.

**Figura 10. Madurez digital: intervalos de puntuaciones, por región**



La gran disparidad entre los países con puntuaciones altas y los de puntuaciones bajas está en consonancia con las líneas geográficas. Tal como se muestra en la tabla 8, el 35% de los 20 parlamentos con la puntuación más baja (comparado con el 55% en 2016) y el 10% de los 20 con la más alta (comparado con ninguno en 2016) se encuentran en África. En cambio, el 35% de los 20 parlamentos con la puntuación más alta y ninguno de los 20 con la más baja se encuentra en las Américas. Dado el número relativo de cámaras legislativas en la región, estas cifras indican niveles altos de madurez digital en América Latina en particular. No es sorprendente que Europa contenga el 40% de los 20 parlamentos en las posiciones superiores, pero también el 30% de los 20 en las posiciones inferiores. Esto se debe en algunos casos a datos insuficientes o de mala calidad en las áreas medidas por el índice.

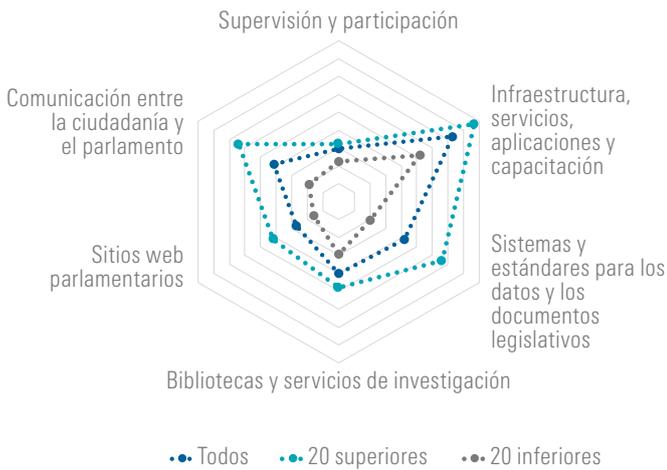
**Tabla 8. Madurez digital: los 20 países que ocupan los puestos superiores y los 20 que ocupan los inferiores, por región**

	20 superiores	20 inferiores
África	10%	35%
Américas	35%	0%
Asia y el Pacífico	5%	30%
Europa	40%	30%
Oriente Medio	10%	5%

A partir de las puntuaciones promedio por área de interés, es obvio que los parlamentos encuestados han implementado las aplicaciones de TIC centrales. Otras aplicaciones presentan una madurez moderada, lo que muestra que hay espacio para la mejora pero también que se han producido avances graduales desde el último informe.

En cada área de interés, la puntuación promedio de todos los parlamentos se ha comparado con la de los 20 parlamentos con la puntuación más alta y la de los 20 con la puntuación más baja. Esta comparación muestra que el grado de madurez digital varía, como era de esperar, pero menos en las áreas de infraestructura y supervisión estratégica y más con respecto a los estándares, los sitios web parlamentarios y la participación ciudadana. Las puntuaciones para la supervisión estratégica y la participación, incluida la publicación de datos abiertos, permanecen relativamente bajas en todos los parlamentos encuestados.

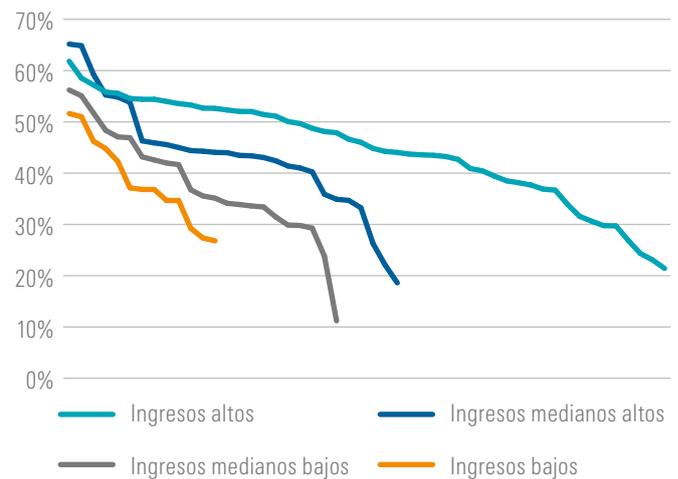
**Figura 11. Madurez digital: puntuaciones promedio, por área de interés (para todos los parlamentos, para los 20 que ocupan los puestos superiores y para los 20 que ocupan los inferiores)**



La distribución de las puntuaciones en función del tamaño de la cámara no sigue un patrón concreto. Sin embargo, tal como muestran de forma coherente los resultados de encuestas anteriores, el nivel de ingresos de un país puede ser un factor determinante clave en cuanto a si el parlamento puede manejar ciertas funciones digitales. En el informe se constata que, según aumenta la complejidad y emergen nuevas herramientas, plataformas y métodos, los parlamentos de países de ingresos bajos tienden uniformemente a implementarlas menos. Pero, por otro lado, estos parlamentos han mejorado sus puntuaciones en términos de la madurez digital general, lo que conlleva que un menor número de ellos tenga las puntuaciones más bajas. En algunos casos, esto puede ser consecuencia del efecto atrasado de los esfuerzos significativos realizados para mejorar la madurez digital. Es difícil extraer conclusiones firmes debido a la rotación de

países que participan de una encuesta a la siguiente, por lo que no existe un punto de referencia claro. Una tendencia que genera más preocupación indica que los países de ingresos medianos bajos, el siguiente intervalo superior, representan ahora el grueso de los parlamentos con una madurez digital menor. Esto genera preguntas en torno al apoyo que se brinda en dichos parlamentos de cara a mejorar. Existen dos explicaciones posibles para una anomalía obvia en el conjunto de datos —lo que parece ser una maduración inversa en los países de ingresos más altos—. En primer lugar, un pequeño grupo de parlamentos, con puntuaciones muy altas en 2016, presentó datos menos completos y respuestas más conservadoras en 2018. En segundo lugar, un grupo de parlamentos europeos no cuantificó sus respuestas sobre las comunicaciones externas, sobre todo por parte de los parlamentarios, aduciendo que no las monitoreaban, o no podían hacerlo. Esto sugiere que la madurez digital global de estos parlamentos es mayor que la que se muestra aquí.

**Figura 12. Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos**



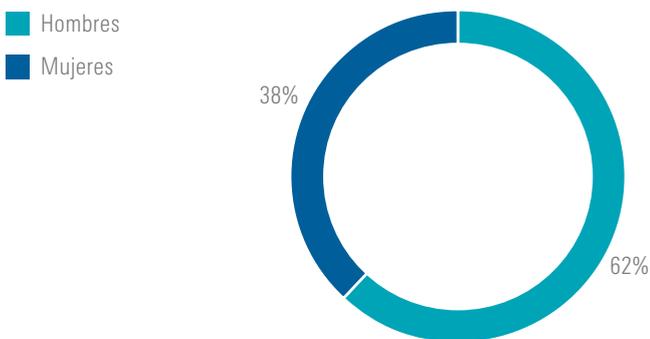
Es complicado elaborar una comparación válida sobre la madurez digital de un año al otro. Distintos parlamentos responden a diversas encuestas de formas diferentes, y la calidad de los datos difiere tanto en una misma encuesta como entre varias. Por lo tanto, toda valoración de la madurez digital debe ser subjetiva. En general, si se excluyen los valores atípicos del conjunto de datos, el índice del presente año ofrece una imagen de aumento estable de la madurez. El valor medio del índice es el mismo que en 2016, pero existen menos parlamentos con puntuaciones altas y se observan mejoras en los países con puntuaciones entre inferiores y medianas. Además, las mejoras en muchos de estos últimos parlamentos guardan relación con proyectos de modernización llevados a cabo desde la encuesta de 2016. Son avances, quizás lentos pero firmes, hacia una digitalización mayor y una comprensión mejor de su valor dentro de estas instituciones.

# Encuesta a los parlamentarios

La investigación que fundamenta esta sección del informe es una encuesta a la que respondieron 168 parlamentarios. Los datos se obtuvieron mediante un breve cuestionario realizado en persona durante la 137ª Asamblea de la UIP en San Petersburgo (Federación de Rusia) y la Cuarta Conferencia Mundial de Jóvenes Parlamentarios de la UIP en Ottawa (Canadá). En esta sección se describen los resultados de dicha investigación y se presentan las conclusiones clave.

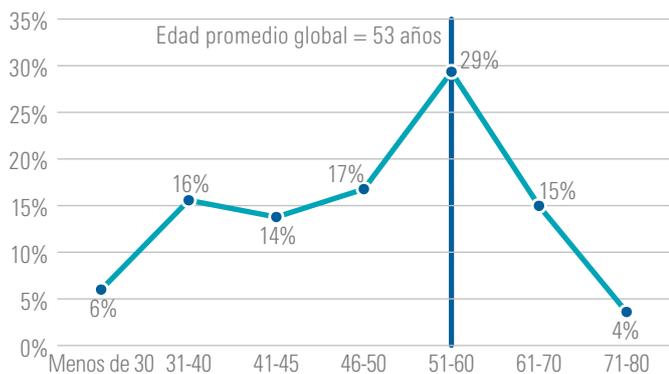
Los parlamentarios que respondieron son hombres en su mayor parte (casi dos tercios), pero aun así constituye un resultado mejor que la distribución de género entre los parlamentarios de todo el mundo, donde las mujeres representan tan solo el 23,5%<sup>5</sup>.

**Figura 13. Desglose por género de los parlamentarios que respondieron (n=168)**



La edad promedio de los legisladores en todo el mundo es de 53. El mayor grupo de edad entre los que respondieron a la encuesta es de 41 a 60 años, con un 29%. El 6% de los parlamentarios que respondieron tiene menos de 30 años, en comparación con apenas el 2% de parlamentarios en todo el mundo. El 16% de los que respondieron tiene menos de 40 años, en comparación con el 12,9% de parlamentarios en todo el mundo<sup>6</sup>. En cuanto a la duración del mandato, el 85% de los que respondieron ha ocupado su cargo durante dos o más años, y el 29% ha estado en funciones durante más de 10 años.

**Figura 14. Edad de los parlamentarios que respondieron (n=168)**

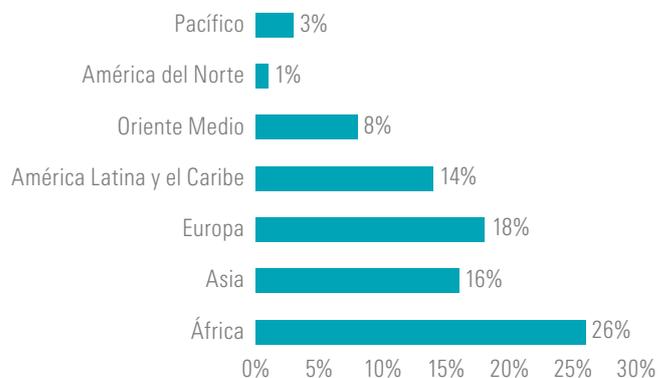


5 A fecha de octubre de 2017 (véase el conjunto de datos de la UIP sobre las mujeres en el parlamento en [archive.ipu.org/wmn-e/world.htm](http://archive.ipu.org/wmn-e/world.htm)).

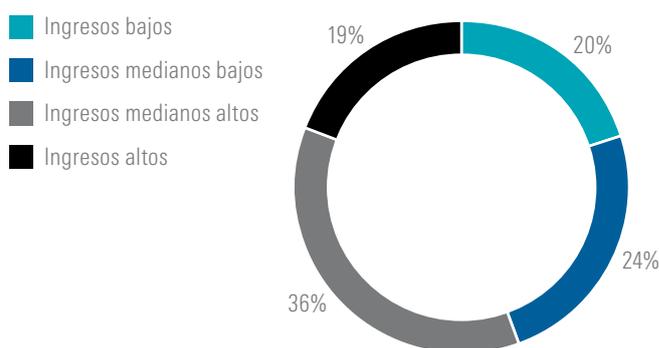
6 UIP (2016). *Youth participation in national parliaments (Participación de los jóvenes en los parlamentos nacionales)*. Ginebra: UIP.

Los parlamentarios que respondieron son nativos de 86 países en total. El número más grande de respuestas por país procede de Bahrein, Brasil y Francia, con cinco legisladores que respondieron en cada país; en 42 países solo respondió uno. Seis parlamentarios eligieron no divulgar su nacionalidad. El continente mejor representado es África, con 26 países, aunque la representación de Asia, Europa, América Latina y el Caribe también es adecuada. La única región marcadamente subrepresentada es el Pacífico. Tal como se muestra en la figura 16, esta muestra alcanza un buen equilibrio en términos del nivel de desarrollo, según los datos del Banco Mundial.

**Figura 15. Distribución geográfica de los parlamentarios que respondieron (n=168)**



**Figura 16. Situación económica del país al que pertenecen los parlamentarios que respondieron (n=168)**



## Uso de la tecnología

El uso de las TIC es prácticamente omnipresente entre los legisladores encuestados. Casi todos (el 92%) utilizan teléfono móvil, el 85% una computadora portátil y el 82% una computadora de escritorio. Tal como muestra la tabla siguiente, esta tendencia a adoptar distintos dispositivos no se ve muy influida por la edad, excepto en el caso de los legisladores menores de 30 años, los cuales es menos probable que utilicen una computadora, pero sin embargo todos ellos disponen de teléfono móvil o tableta.

**Tabla 9. Uso de dispositivos, por edad**

	Menos de 30	31-40	41-45	46-50	51-60	61-70
Teléfono móvil o tableta	100%	88%	91%	86%	94%	96%
Computadora portátil	60%	81%	70%	79%	82%	84%
Computadora de escritorio	50%	65%	57%	68%	67%	72%

La tecnología que los parlamentarios utilizan procede de una variedad de fuentes. Gran parte pertenece a los propios parlamentarios (el 68% de los usuarios de teléfonos móviles y tabletas) o se la proporciona su parlamento (el 45% de los usuarios con computadora de escritorio y el 41% con computadora portátil).

**Tabla 10. Quién proporciona la tecnología a los parlamentarios**

	El propio parlamentario	El partido	El parlamento	Otro origen
Teléfono móvil o tableta	68%	4%	36%	4%
Computadora portátil	50%	6%	41%	5%
Computadora de escritorio	39%	7%	45%	5%

## Acceso a los documentos parlamentarios

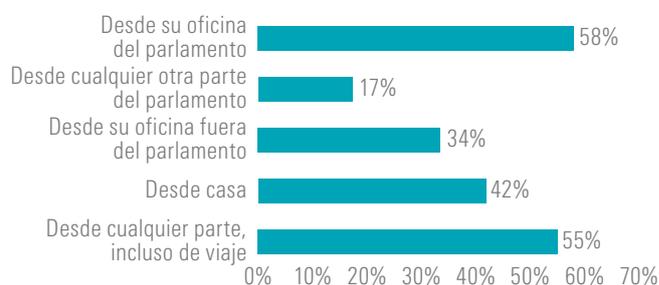
De la encuesta a los parlamentarios se deduce que la gran mayoría de los parlamentarios utiliza dispositivos digitales. Pero ¿cómo los usan para desempeñar sus labores parlamentarias? La encuesta principal de los parlamentos muestra que el uso de sistemas y redes internas para compartir documentación, el acceso remoto y el almacenamiento en la nube han ampliado considerablemente la disponibilidad de los documentos durante estos últimos años.

En esta encuesta a los parlamentarios se les preguntó por el acceso de cada uno de ellos a los documentos parlamentarios, es decir, los relacionados con los trabajos del parlamento

**Tabla 11. Nivel de competencia en la comunicación digital**

	Publicar información en medios sociales (n=165)	Comunicarse en línea (n=165)	Crear sitios web o blogs (n=162)	Participar en chats en línea y en eventos públicos en línea (n=164)
Nula	6%	2%	<b>31%</b>	18%
Básica	16%	8%	<b>31%</b>	26%
Intermedia	36%	30%	25%	<b>29%</b>
Avanzada	<b>42%</b>	<b>59%</b>	13%	27%

y la elaboración de leyes, incluidas agendas, legislación propuesta, enmiendas, solicitudes y correspondencia. Solo dos legisladores (el 1%) indicaron que no disponían de acceso digital a ningún documento de este tipo. El 58% mencionó que contaba con dicho acceso en su oficina parlamentaria, y el 33% en una oficina situada fuera del parlamento (como por ejemplo la oficina de su distrito electoral). Un poco más de la mitad de los parlamentarios que respondieron (el 55%) puede acceder a estos documentos desde cualquier parte, y uno de cada diez (el 11%) lo puede hacer desde su oficina, su casa y sus dispositivos móviles. Uno de cada cinco (el 18%) dispone de acceso digital desde su oficina en el parlamento pero no desde lugares situados fuera o desde dispositivos remotos.

**Figura 17. Desde dónde se puede acceder a los documentos digitales (n=168)**

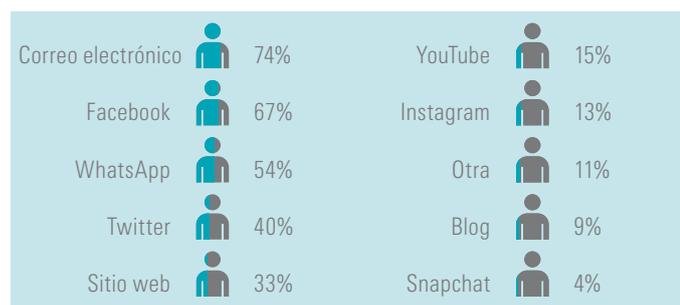
## Uso de herramientas digitales

La inmensa mayoría de los parlamentarios encuestados (el 94%) afirma tener conocimientos para publicar información y contenido en las plataformas de medios sociales, y solo el 6% menciona carecer de dichos conocimientos; el 42% considera que su competencia en este ámbito es "avanzada". El 91% indica que se puede comunicar en línea a través de herramientas como el correo electrónico y las aplicaciones de mensajería. Casi tres de cada cinco (el 59%) se consideran a sí mismos usuarios "avanzados" de estas herramientas.

Se prefieren estos modos de comunicación bidireccional, más tradicionales, y se comprenden mejor que otros modos de comunicación digitales más interactivos o técnicos. El 38% de los legisladores encuestados califica su competencia para crear sitios web o blogs como "intermedia" o "avanzada", mientras que el 62% la califica de "nula" o solo "básica". El patrón de los parlamentarios que participan en foros digitales interactivos (eventos y chats en línea) es similar, tal como se muestra en la tabla 11.

Se invitó a los parlamentarios participantes a escoger las tres herramientas digitales principales que utilizan para comunicarse con el público (n=168). Conforme al patrón observado en las encuestas realizadas a los parlamentos a lo largo de los años, la gran mayoría de los parlamentarios (el 74%) escogió el correo electrónico. Pero también se ha producido un crecimiento considerable en el uso y la adopción pública general de los medios sociales, tal como queda patente con la relevancia alcanzada por Facebook, seleccionado por el 67% de los parlamentarios. Quizás como reflejo de este aumento en los medios sociales, los parlamentarios asignan menos valor a los sitios web, y menos aún a los blogs personales (que solo el 9% considera importantes). Digno de mención es también el uso creciente de WhatsApp, que fue señalado de forma anecdótica por vez primera en el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico* como alcanzando una popularidad cada vez mayor por parte de los asistentes a la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico de 2016. Según revela la encuesta de 2018, el 54% de los que respondieron considera que esta herramienta es importante.

**Figura 18. Las herramientas digitales más importantes para comunicarse con el público (n=168)**



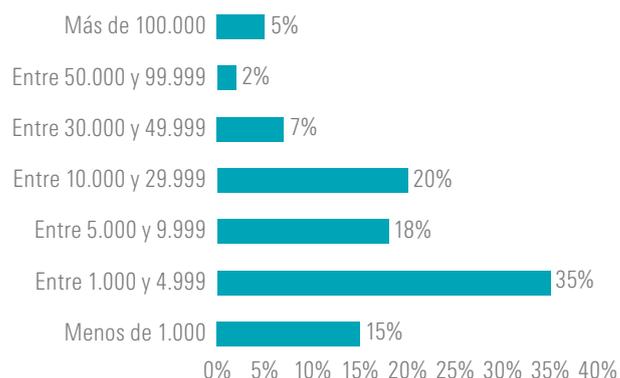
Aquellos que eligieron la respuesta "Otra" mencionaron una diversidad de herramientas que les gusta utilizar, principalmente fuera de Internet, como las llamadas telefónicas y las reuniones públicas, aunque también herramientas digitales como FaceTime (un parlamentario) y Viber (cinco). Estas herramientas aparecen asimismo en las combinaciones digitales usadas con más frecuencia (se pidió a los parlamentarios que escogieran las tres herramientas más importantes, pero algunos seleccionaron más). Un cuarto de los que respondieron señaló la combinación de correo electrónico, Facebook y WhatsApp más que cualquier otra.

**Figura 19. Las combinaciones digitales más utilizadas (n=168)**



La popularidad en línea de los distintos legisladores varía enormemente, dependiendo quizás de la fuerza de sus campañas en los medios sociales. Dos de los parlamentarios que respondieron (probablemente valores atípicos) afirmaron tener más de un millón de *seguidores*, mientras que en el otro extremo seis indicaron contar con 100 o menos. La mayoría de los parlamentarios encuestados (el 53%) tiene entre 1.000 y 9.999 *seguidores* en los medios sociales; el 34% tiene más de 10.000, y el 15%, menos de 1.000.

**Figura 20. Seguidores en los medios sociales (n=123)**



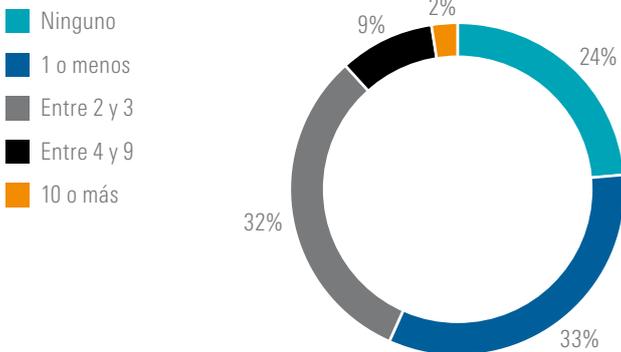
Cuanto más interactivo es el espacio, mayor es el número de legisladores que tienden a crear el contenido ellos mismos. Siete de cada diez (el 71%) redactan su propio contenido en los medios sociales, en comparación con el 55% que lo hace para el sitio web y solo el 43% para el blog. Los miembros del personal producen el 40% del contenido para el sitio web, el 29% para el blog y el 37% para las publicaciones en los medios sociales. En menor medida, los partidos políticos de los parlamentarios también generan algún contenido, como por ejemplo la republicación de las declaraciones políticas o de información y noticias sobre el partido.

**Tabla 12. Quién crea el contenido para los parlamentarios (n=123)**

Creado por	Sitio web	Blog	Medios sociales
El propio parlamentario	55%	43%	71%
Miembros del personal	40%	29%	37%
El partido	10%	6%	9%
Otros	6%	7%	6%

A pesar de que mantener la producción de contenido digital requiere tiempo y recursos considerables, casi un cuarto de los parlamentarios (el 24%) afirmó no recibir ninguna asistencia con este fin. Por lo que, además de la propia carga de trabajo parlamentario, deben producir todo este contenido ellos mismos. Otro tercio (el 33%) solo cuenta con una única persona en equivalente a tiempo completo para ayudarlos en este ámbito. La mayoría de los parlamentarios encuestados (el 65%) dispone de entre una y tres personas trabajando en su contenido digital y de medios sociales, y el 2% tiene un equipo de 10 o más. Un parlamentario afirmó contar con 12 personas que trabajan generando contenido digital.

**Figura 21. Número de personal que trabaja para los parlamentarios en comunicación digital (n=130)**

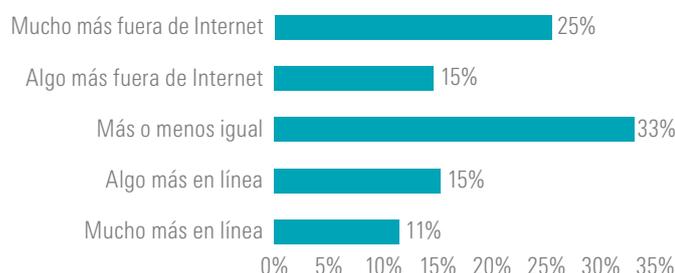


## Repercusión de las herramientas digitales

Tal como muestra esta serie de informes, las herramientas digitales se han abierto paso de forma rápida y notable en la labor, la estructura y la cultura de los parlamentos. En 2018, se realizó por vez primera una encuesta separada en la que se preguntaba a los parlamentarios por la repercusión de estos avances en su trabajo. Los resultados muestran que donde más patente ha quedado este giro drástico hacia el mundo digital es en el aumento de herramientas de comunicación nuevas. Como hemos comprobado, el correo electrónico, Facebook y, más recientemente, WhatsApp se han convertido en herramientas habituales esenciales para los parlamentarios electos. Con el fin de proporcionar algún contexto para este uso mayor de las herramientas digitales, se pidió a los legisladores que valoraran qué cantidad del tiempo que dedican a comunicarse con el público transcurría en línea (con las herramientas mencionadas anteriormente) y cuánto fuera de Internet (con métodos tradicionales, como reuniones, visitas a consultorios, correspondencia postal y teléfono).

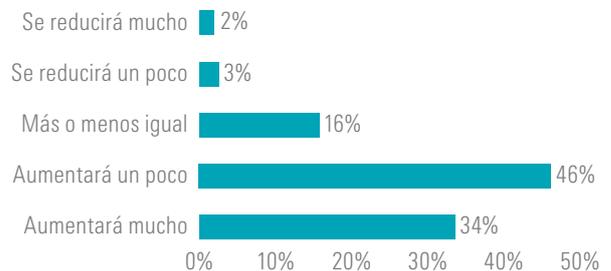
Un cuarto (el 25%) de los legisladores encuestados pasa mucho más tiempo comunicándose fuera de Internet, pero casi tres de cada cinco dedican más tiempo a comunicarse en línea (el 33% "mucho más" y el 26% "algo más"). En otras palabras, hoy en día los parlamentarios emplean una cantidad significativa de tiempo a comunicarse con el público en línea. Esto subraya la importancia de brindar apoyo y capacitación adecuadas a los legisladores y a su personal en el uso seguro y efectivo de las herramientas en línea.

**Figura 22. Distribución entre las comunicaciones en línea y las comunicaciones fuera de Internet (n=157)**



Asimismo, se les preguntó cómo esperaban que la situación actual, conforme a la figura 22, cambiara durante los próximos tres años. Tal como se muestra en la figura 23, el 5% espera que su comunicación en línea y uso de herramientas digitales se reduzcan durante los próximos tres años ("mucho" según el 2%), pero una vasta mayoría (el 80%) espera que aumenten ("un poco" según el 46% y "mucho" según el 34%). El 16% no prevé ningún cambio en su nivel actual de comunicación digital. Estos datos indican que los parlamentarios electos tienen grandes expectativas en cuanto a que las herramientas digitales pronto sean aún mucho más importantes para su labor.

**Figura 23. Cambio en la comunicación en línea con el público durante los próximos tres años (n=158)**



## Ventajas y dificultades de las herramientas digitales

Los legisladores encuestados mencionaron una serie de temas como ventajas y como dificultades de la comunicación y las herramientas digitales. Muchos identificaron la capacidad de crear y expandir redes, además de divulgar información con facilidad, rapidez y amplitud a un costo relativamente bajo, como una ventaja fundamental de estas nuevas herramientas, conforme a la respuesta siguiente:

Puedo llegar a muchas personas, y que lleguen a mí, de forma fácil y simultánea. Puedo reenviar y dar forma a ideas, obtener aportaciones, acceder a recursos que de otro modo estarían fuera de mi alcance.

Lo cual nos lleva a la economía de la comunicación digital: el ahorro en tiempo, impresión de materiales y gastos de envío. Asimismo, el uso de los medios digitales garantiza un registro de fácil acceso y un archivo de la correspondencia.

Algunos de los parlamentarios caracterizan a las tecnologías digitales como "el modo en que funciona el mundo" y, de forma creciente, como parte del avance del mundo, para la sociedad al igual que para el parlamento. Esto implica una percepción de inevitabilidad: es necesario que los parlamentarios se involucren en estas herramientas y las utilicen, independientemente de cómo les haga sentir a título individual. Algunos de los parlamentarios que respondieron reconocen que lo que dicen y hacen en línea afecta al modo en que son valorados y juzgados, como ilustra el comentario siguiente:

Un nuevo mecanismo para evaluar mi desempeño como representante.

Me permite conocer de primera mano la opinión de otras personas sobre mí y sobre mi trabajo.

También se mencionaron problemas con las herramientas digitales, relativos en su mayor parte a la falta de acceso público a ellas y, sobre todo para los legisladores que representan a electorados rurales, el acceso no solo a los dispositivos, sino también a un suministro de electricidad e Internet fiable. Otros problemas señalados fueron la falta de acceso a una infraestructura física y, en menor medida, la carencia de conocimientos digitales.

Solo cuando los operadores de red puedan aumentar la conectividad y lograr que los teléfonos inteligentes sean más asequibles para los pobres podremos usar mejor las herramientas digitales.

Los parlamentarios que respondieron a la encuesta reconocen el valor de la comunicación digital y el poder de las redes, pero también son conscientes de los abusos que posibilitan: la desinformación y los intentos de manipular a otras personas en línea.

Gran parte de la correspondencia que circula por los medios sociales no es muy profunda, sino más bien muy superficial.

Algunos parlamentarios y miembros del personal mencionan la falta de capacitación como un problema; otros consideran que la comunicación digital exige dedicarle mucho tiempo. Existe la percepción de que la facilidad del acceso a las herramientas digitales desalienta al público a reflexionar en sus mensajes a los legisladores:

Creo que el público utiliza las comunicaciones electrónicas sin pensar demasiado y, por lo tanto, se dedica mucho tiempo a abordar cuestiones que podrían haberse resuelto fácilmente en otro lugar.

## Resumen

Los parlamentarios utilizan las herramientas digitales para apoyar su trabajo en el parlamento y para comunicarse con la ciudadanía. Todos los parlamentarios más jóvenes emplean tecnologías móviles, al igual que la mayoría de los que tienen más de 60 años de edad (el 96%). Los legisladores de más edad tienden a utilizar computadoras de escritorio, mientras que los más jóvenes dependen más de las tecnologías móviles.

Los legisladores se consideran a sí mismos comunicadores muy competentes, y la mayoría se siente cómoda con el concepto de publicación digital. Muchos menos parlamentarios se sienten tan seguros en ámbitos más interactivos. Esto indica que, aunque el modelo tradicional de transmisión aún prevalece, los parlamentarios eligen cada vez con mayor frecuencia ámbitos más interactivos, lo que conlleva una demanda mayor de apoyo y capacitación. En coherencia con los resultados de la encuesta principal a los parlamentos, las herramientas que los parlamentarios señalaron como las que más emplean son el correo electrónico, Facebook y WhatsApp. Y en aquellos parlamentarios que están presentes en los medios sociales, hay más probabilidades de que sean ellos mismos los que publiquen el contenido, aunque tienden a depender de su personal para elaborar contenido para el sitio web o el blog.

La encuesta a los parlamentarios permite constatar:

1. En la actualidad, los parlamentarios utilizan cada vez más tecnologías digitales como herramientas centrales en su labor, al igual que sus oficinas y electorados en el proceso de participación ciudadana. **El 96% de los parlamentarios encuestados utiliza un dispositivo móvil y el 80% prevé que su comunicación digital con la ciudadanía aumentará.**
2. Tres cuartos de los parlamentarios que respondieron consideran que **el correo electrónico es la herramienta digital más importante, seguido de Facebook y WhatsApp.**
3. **El 71% de los parlamentarios redacta su propio contenido en los medios sociales**, pero el de su sitio web suele recaer sobre los miembros del personal.
4. Casi todos los parlamentarios afirman ser capaces de publicar información, y **tres de cada cinco consideran que su conocimiento de la comunicación en línea es avanzado.** Por el contrario, uno de cada cinco parlamentarios constata carecer de las competencias necesarias para participar en eventos y chats en línea.
5. **Un cuarto de los parlamentarios no recibe ningún apoyo** o asistencia con la comunicación y el contenido digitales, mientras que un tercio (el 33%) cuenta con una persona en equivalente a tiempo completo o menos.

# Innovaciones en la participación parlamentaria

Tradicionalmente, el informe mundial sobre el parlamento electrónico se ha basado en datos obtenidos de encuestas realizadas a los parlamentos participantes. Esta sección examina en profundidad el modo en que las herramientas digitales se están incorporando al parlamento a fin de que estos se involucren con el público con más efectividad.

En concreto, analiza un enfoque surgido durante los cinco últimos años más o menos y ofrece una manera nueva en que los parlamentos pueden pensar esta cuestión: en términos de innovación. Los parlamentos pueden innovar de formas muy diferentes: internamente, mediante las TIC y la transformación institucional, y externamente, mediante proyectos de desarrollo comercial. Pero existe un tercer tipo de innovación, uno que se construye en torno a la colaboración, donde la sociedad civil participa de forma activa en el proceso.

El cuarto informe mundial sobre el parlamento electrónico, de 2016, documentó el papel creciente de las organizaciones de monitoreo parlamentario en la promoción de una mayor apertura y rendición de cuentas, en la publicación de datos procedentes de los parlamentos o sobre ellos y, cada vez más, en trabajar de forma proactiva con los parlamentos a fin de lograr un mejor acceso público al proceso parlamentario y una mayor comprensión del mismo. Asimismo, se explorarán los aspectos prácticos del modo en que los ciudadanos y las ciudadanas pueden ser participantes verdaderamente activos en el proceso de innovación digital dentro del parlamento. La finalidad de los parlamentos es llegar a ser más abiertos, transparentes y colaborativos, además de estar más conectados.

## Necesidad de innovación

Tal como esta serie demuestra, los parlamentos no presentan la tendencia a ser pioneros en la adopción de tecnologías nuevas; se quedan a la zaga a la hora de adoptar, en primer lugar, las herramientas digitales, después las herramientas sociales y por último los datos abiertos y el intercambio de datos. Aun así, la sociedad ha cambiado y, con ella, las expectativas sociales; hoy en día, el público espera un acceso inmediato al parlamento, al igual que ocurre con las marcas comerciales y cada vez más también con otros servicios públicos. Los parlamentos deben innovar o se quedarán atrás.

¿Cómo afectaría al futuro de los parlamentos y de la democracia que no invirtieran en las nuevas tecnologías? Es alentador que una serie de experimentos innovadores a este respecto se encuentren en camino en diversos parlamentos. Se describen más adelante en este informe, no en aras de la mera repetición, sino como fuente de inspiración y de aprendizaje para otros que buscan desarrollar nuevos procesos y prácticas. Lo que sigue a continuación está destinado a servir como referencia para las personas que trabajan o quieren trabajar en la innovación parlamentaria. Esto incluye a los legisladores y a los miembros del personal

parlamentario, pero también a las organizaciones de monitoreo parlamentario y a otras organizaciones externas. Los estudios de casos que se presentan aquí son ejemplos reales de inteligencia colectiva aplicada para modernizar los parlamentos y fortalecer su conexión con la ciudadanía.

## Estudios de casos

En esta sección abordaremos una serie de estudios de casos y de ejemplos que ilustran seis métodos diferentes de innovación participativa. Como por ejemplo:

- *hackathons*;
- desafíos cívicos;
- residencia colaborativa;
- patrimonio común legislativo: trabajo colaborativo en línea;
- colaboración abierta distribuida e inteligente, y
- visualización de datos.

### Hackathons

La propia palabra *hackathon* es sintomática del nuevo carácter de este tipo de encuentros, ya que está formada por las abreviaciones de *hacker* y *marathon* (maratón). Tal como el nombre indica, un *hackathon* es un evento intenso e interactivo con una duración breve y definida en el que se congrega en un único lugar a una diversidad de habilidades técnicas e institucionales.

Aunque en un tiempo se percibía a los *hackers* de forma negativa y se los retrataba como a radicales que intentaban robar o dañar información de sitios web corporativos o gubernamentales, muchos *hackers* hoy en día son innovadores tecnológicos activos, que impulsan cambios reales tanto en el sector público como en el privado. En parlamentos como la Cámara de los Comunes del Reino Unido, la Cámara de Diputados de Brasil y el Congreso Nacional de los Estados Unidos, los miembros del personal han estado aprendiendo el modo de aprovechar la inteligencia, versatilidad, creatividad y audacia de los *hackers* mediante la colaboración en *hackathons*.

En junio de 2016, durante la Conferencia Mundial sobre el Parlamento Electrónico celebrada en Valparaíso (Chile), se llevó a cabo un evento interparlamentario novedoso, el 1<sup>er</sup> Hackathon Legislativo Mundial 2016. Este evento, organizado por la asociación de la Unión Interparlamentaria, el National Democratic Institute, la Cámara de Diputados de Chile y la Cámara de Diputados de Brasil, reunió a *hackers*, programadores, desarrolladores e inventores procedentes de nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Perú, Reino Unido, Canadá, Francia, Italia y Estados Unidos) con el fin de elaborar nueve proyectos que promovieran la participación social y la transparencia en los parlamentos.

**Figura 24. 1er Hackathon Legislativo Mundial 2016, Chile.**



Los nueve proyectos presentados durante el evento versaban en su mayor parte en torno a lograr que la labor parlamentaria fuera más fácil de comprender por la ciudadanía, reinterpretando la información de otro modo y elaborando o mejorando proyectos de participación. Socievole, una de las aplicaciones seleccionadas, facilita la visualización de actos jurídicos del Reino Unido clasificándolos en función de un tema a lo largo de una línea temporal. X-Ray de la Ley (Rayos X de la Ley) es una aplicación que permite la lectura del Código de Respuesta Rápida (código QR) por una ciudad con el fin de brindar a la ciudadanía acceso inmediato a las leyes conforme se aplican a situaciones cotidianas, como las señales de no fumar o de aparcamiento exclusivo<sup>7</sup>.

### Desafíos cívicos

Los desafíos cívicos son competiciones diseñadas para atraer talento externo que ayude a resolver los problemas concretos a los que se enfrentan las instituciones o las corporaciones, incluidos los parlamentos. Al contrario que los *hackathons*, no es necesario que los proyectos de desafío cívico se terminen durante un único evento intenso. En 2017, se celebró una competición de este tipo en Brasil: el Desafío de la Cámara de Diputados. Se retó a emprendedores brasileños a crear una aplicación que facilitara a la sociedad una comprensión mejor de la labor de la asamblea legislativa.

La ganadora fue una aplicación llamada Câmara dos Deputados – EDO, la cual permite a los usuarios encontrar a los parlamentarios con los perfiles de votación que más se asemejan al suyo propio. Facilita que la ciudadanía realice búsquedas en los perfiles de todos los parlamentarios, siga sus actividades en la cámara y haga comparaciones entre ellos. Se concedió el segundo premio a Aprovometro (Metro de Aprobación), que emplea aprendizaje automático para ayudar a la ciudadanía a anticipar las probabilidades de que un proyecto de ley parlamentario se convierta finalmente en ley. El tercer premio se otorgó a Fala Câmara (Háblale a la Cámara), que utiliza un *chatbot* para responder a las preguntas de la ciudadanía sobre las actividades relacionadas con los parlamentarios y con el proceso legislativo<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Véase: [pad.w3c.br/p/parlhack](http://pad.w3c.br/p/parlhack).

<sup>8</sup> Puede encontrar más información sobre las *apps* y sobre el desafío en el sitio web oficial: [desafio.leg.br/desafios/app-legislativo/index.html](http://desafio.leg.br/desafios/app-legislativo/index.html).

**Figura 25. Desafío cívico en la Cámara de Diputados de Brasil, 2017**



© Câmara de Diputados, Brasil

© Câmara de Diputados, Brasil

Cuando la competición termina, las *apps* se ponen gratuitamente a disposición de la ciudadanía y los desarrolladores se comprometen a mejorar sus productos durante un año, como condición por haber sido galardonados. Al final del año, el equipo de tecnología de la Cámara de Diputados puede escoger asumir el mantenimiento del proyecto y mejorarlo.

### Residencia colaborativa

Las residencias colaborativas propician periodos largos de trabajo intenso a tiempo completo. Como modelos de desarrollo colaborativo destacan las iniciativas siguientes: Inteligencia Colectiva para la Democracia, a cargo de MediaLab Prado<sup>9</sup>, y el Laboratorio de Innovación Ciudadana, de la Secretaría General Iberoamericana<sup>10</sup>. La duración mayor de estos eventos y la incorporación de asociados resulta en una innovación más sólida y duradera que la que puede lograrse en eventos breves como los *hackathons*.

**Figura 26. Inteligencia Colectiva para la Democracia: los participantes trabajan juntos durante dos semanas (créditos de la imagen: MediaLab Prado)**



© Medium.com / Noe Jacomet

En términos generales, una residencia colaborativa funciona del siguiente modo:

1. Los participantes presentan propuestas de proyectos que a continuación son examinadas por un equipo multidisciplinario de mentores.

<sup>9</sup> Véase: [medialab-prado.es/articulo/collective-intelligence-for-democracy-2017](http://medialab-prado.es/articulo/collective-intelligence-for-democracy-2017).

<sup>10</sup> Véase: [www.innovacionciudadana.org](http://www.innovacionciudadana.org).

2. Los participantes cuyos proyectos resultan seleccionados se convierten en directores de proyecto y presentan el perfil del equipo que necesitarán para la residencia.
3. Los innovadores que presentan una solicitud y encajan en el perfil son seleccionados por el propio equipo multidisciplinario de mentores más los respectivos directores de proyecto.
4. Los directores de proyecto y sus respectivos equipos (multidisciplinario) se congregan durante dos semanas para desarrollar el proyecto con ayuda de los mentores.
5. Después de esas dos semanas, se celebra un evento en el que se presentan los resultados. A continuación, los productos resultantes se ponen a disposición de los usuarios de forma gratuita.

Dado el tiempo y los recursos disponibles, los proyectos desarrollados en residencias colaborativas tienden a ser más sólidos. Los proyectos desarrollados gracias a estas iniciativas, como Mapa Participativo<sup>11</sup> y Consul (un portal para la participación ciudadana en las políticas públicas españolas)<sup>12</sup> han demostrado el potencial de este enfoque para los parlamentos.

### Colaboración abierta distribuida e inteligente

Existen diversos modos en que los parlamentos pueden utilizar la inteligencia colectiva, incluidos los eventos donde se reúnen personas que manejan datos legislativos, desarrollan tecnologías o participan en el proceso legislativo. Pero la inteligencia colectiva también puede utilizarse para la innovación avanzada. La colaboración abierta distribuida e inteligente consiste en eventos en los centros o en proyectos que aprovechan la inteligencia colectiva de expertos relevantes, de forma similar a técnicas tradicionales como el método Delphi aunque menos formales.

El GovLab de la Universidad de Nueva York<sup>13</sup> ha coordinado una iniciativa de investigación conocida como CrowdLaw, por la que personal parlamentario, académicos, juristas, expertos en tecnología y otros desarrollaron una metodología inicial que incorpora una diversidad de casos. CrowdLaw utiliza la tecnología para aprovechar la inteligencia y los conocimientos del público de cara a mejorar la calidad del proceso de elaboración de leyes<sup>14</sup>.

También existen ejemplos de parlamentos que utilizan Internet para involucrar al público en la redacción de leyes y en la toma de decisiones. Desde 2008, la Cámara de Diputados de Brasil ha estado desarrollando una plataforma digital para que la ciudadanía pueda participar en el proceso legislativo, denominada el portal e-Democracia<sup>15</sup>. Dentro de un esfuerzo reciente por renovar este proyecto, se convocó a expertos para que diseñaran un nuevo portal basado en un proceso de colaboración abierta distribuida e inteligente. Participaron

mentes brillantes pertenecientes a la sociedad civil brasileña, además de funcionarios parlamentarios<sup>16</sup>.

**Figura 27. Colaboración abierta distribuida e inteligente en el nuevo proyecto e-Democracia (Brasil)**



© Cámara de Diputados, Brasil

Iniciativas como la anterior muestran que a menudo el público puede realizar contribuciones significativas mucho más allá de simplemente expresar su opinión o firmar peticiones. Algunos ejemplos en Brasil, Chile, Finlandia y Estonia demuestran que la ciudadanía puede colaborar de forma abierta y distribuida en los proyectos de ley, redactar textos y enmiendas en formato jurídico, supervisar la aplicación de las políticas y proporcionar datos relevantes que amplíen el conocimiento sobre las cuestiones legislativas que se están debatiendo. Mediante este tipo de experiencias, los ciudadanos y ciudadanas se convierten en aliados reales y en cocreadores en el proceso de elaboración de leyes.

### Visualización de datos

Diversos parlamentos han promovido encuentros, reuniones y talleres con las organizaciones de monitoreo parlamentario, el mundo académico y la ciudadanía, a fin de desarrollar formas de trabajo colaborativas, modernizar las instituciones y mejorar su proceso de apertura. Algunos de los resultados más interesantes desde el punto de vista de las repercusiones inmediatas incluyen lo que se denomina visualizaciones de datos. Se trata de formas creativas desarrolladas por parlamentarios, funcionarios parlamentarios, analistas de datos, programadores, activistas y académicos con el fin de medir el desempeño de un parlamentario y la labor legislativa ofreciendo elementos interactivos de aspecto lúdico que fomenten una comunicación más amistosa y cercana con la ciudadanía.

Un ejemplo de lo anterior es la visualización de datos creada en Hungría por K-Monitor<sup>17</sup>, que muestra los asuntos que los parlamentarios húngaros han debatido con más frecuencia desde 1990.

11 Véase: [ciudadania20.org/laboratorios/portfolio/mapa-participativo](http://ciudadania20.org/laboratorios/portfolio/mapa-participativo).

12 Véase: [consulproject.org/es](http://consulproject.org/es).

13 Véase: [thegovlab.org](http://thegovlab.org).

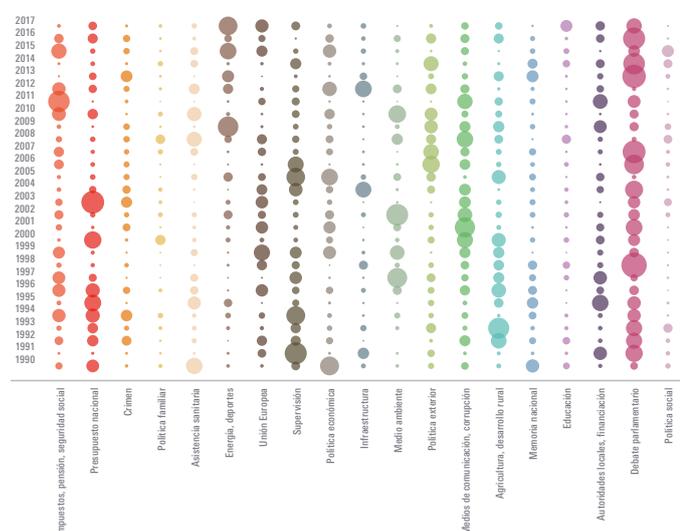
14 Para más información sobre el proyecto CrowdLaw, véase: [bit.ly/2EbDIer](http://bit.ly/2EbDIer).

15 Véase: [edemocracia.leg.br](http://edemocracia.leg.br).

16 Véase el evento Nós do Lab en línea (en portugués): [youtube.com/watch?v=H8\\_-hi5daR0](https://youtube.com/watch?v=H8_-hi5daR0) o léase más sobre ello: [bit.ly/2seVu8j](http://bit.ly/2seVu8j).

17 Véase: [k-monitor.hu](http://k-monitor.hu) y [k-monitor.github.io](http://k-monitor.github.io).

**Figura 28. Visualización de temas parlamentarios húngaros realizada por K-Monitor**  
¿Qué temas se han debatido en el parlamento y cuándo?



**Patrimonio común legislativo: trabajo colaborativo en línea**

A fines de 2016, mientras Francia lideraba la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*), el gobierno de este país celebró una serie de eventos colaborativos e iniciativas destinadas a apoyar el desarrollo de tecnologías cívicas que abrieran a gobiernos y parlamentos en pos de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

**Figura 29. OGPtoolbox para tecnologías cívicas**

The screenshot shows the OGPtoolbox website interface. At the top, there's a navigation menu with 'Tools', 'Use cases', 'Organizations', 'Collections', and 'About'. A search bar is on the right. Below the menu, there are three tabs: 'Use cases 20', 'Tools 27', and 'Organizations 6'. The 'Tools' tab is active, showing three tool cards:

- Django Software:** A high-level Python Web framework that encourages rapid development and clean, pragmatic design. Built by experienced developers, it takes care of much of the hassle of
- Pombola Software:** Pombola is software for parliamentary monitoring, to build sites that allow citizens to keep an eye on the people in power, to find out who represents you, what's being debated, and how members have voted.
- Paritrack Platform, Software:** Paritrack is a European initiative to improve the transparency of legislative processes. It combines information on dossiers, representatives, vote results and committee agendas into a unique database and allows the tracking of dossiers using email and RSS. Most of the

Este trabajo llevó a la creación de un centro de herramientas, desarrollado y organizado con una base colaborativa y reutilizable por parte de otros organismos públicos y por la sociedad civil. Esta iniciativa es digna de mención por haber creado un espacio en línea que apoya y alienta la continuación del desarrollo y el intercambio de tecnologías y herramientas cívicas.

Los parlamentos de países como Brasil, Chile, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, además del Parlamento Europeo, cuentan con los recursos necesarios para invertir en innovación digital y, de esta manera, ser capaces de explorar proyectos participativos y colaborativos más radicales. Sin embargo, tal como muestra esta serie, muchas asambleas legislativas carecen de los recursos adecuados, incluso para procesos bastante básicos, como el mantenimiento de un portal parlamentario.

Cualquier asamblea legislativa, organización de monitoreo parlamentario, ciudadano o ciudadana puede utilizar este repositorio gratuito de aplicaciones y herramientas gubernamentales abiertas<sup>18</sup>. Se espera que la diversidad de aplicaciones de estas herramientas según el contexto facilite su evolución constante. Este es un ejemplo de un modo sencillo pero efectivo de compartir recursos y herramientas digitales. Muestra el potencial de intercambiar experiencias y proyectos parlamentarios abiertos entre los parlamentos y las organizaciones de monitoreo parlamentario. Además, un modelo de este tipo podría hacer un mejor uso de los recursos internacionales para la apertura legislativa, un objetivo tanto de la Unión Interparlamentaria como del Grupo de Trabajo para la Apertura Legislativa de la OGP<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Acceso al portal de OGPtoolbox aquí: [ogptoolbox.org/pt/tools?tagIds=10041](http://ogptoolbox.org/pt/tools?tagIds=10041).

<sup>19</sup> El Grupo de Trabajo para la Apertura Legislativa, compuesto por parlamentarios, expertos, funcionarios parlamentarios, activistas y miembros de organizaciones internacionales, promueve la apertura parlamentaria en todo el mundo en el marco de la OGP. Véase [opengovpartnership.org/about/working-groups/legislative-openness-0](http://opengovpartnership.org/about/working-groups/legislative-openness-0).

## Factores clave que conducen a una innovación efectiva

En la sección anterior se han proporcionado algunos ejemplos del modo en que la innovación y los métodos de participación innovadores están impulsando mejoras en los datos, la apertura y la rendición de cuentas de los parlamentos. Estos ejemplos se centran en el proceso y en los participantes de dicho proceso. Sin embargo, para tener éxito, es necesario enmarcarlos dentro de la cultura y del contexto más amplio del parlamento. Y si los parlamentos van a adoptar una cultura más abierta e innovadora, deben adaptarse ellos mismos a nuevos modos de trabajo, incluidas las alianzas con terceras partes y, en algunos casos, la creación de entornos legislativos nuevos. En esta sección se examinan los factores sistémicos subyacentes que afectan a la innovación parlamentaria.

### Apoyo intraparlamentario

Los parlamentos a menudo tienen dificultades para innovar debido a la ausencia de una cultura innovadora. Esto deriva de las raíces históricas arraigadas específicas de los parlamentos, así como de los controles habituales en muchos organismos públicos. En resumen, los parlamentos no suelen estar diseñados para ser ágiles e innovadores, aunque esto también está cambiando.

### Rendición de cuentas

Los procedimientos de rendición de cuentas son indispensables, pero también pueden reprimir la creatividad y la experimentación necesarias para la innovación. Innovación equivale a asumir riesgos, algo a lo que los políticos y los funcionarios parlamentarios, sujetos a procesos de control estrictos, suelen ser reacios.

### Jerarquía y administración centralizada

El sistema administrativo jerárquico tradicional obstaculiza la innovación en los parlamentos. Los parlamentos que cuentan con mejores recursos suelen disponer de departamentos separados para las TIC, las comunicaciones y las funciones de apoyo legislativo, aunque la innovación, sobre todo en organizaciones complejas, requiere un enfoque multidisciplinario y descentralizado, sin la compartimentación que caracteriza a los procesos de toma de decisiones más lentos y menos flexibles.

### Espacios colaborativos y experimentales

La innovación requiere métodos, procesos y herramientas específicas, que se caracterizan por la colaboración, experimentación, agilidad del desarrollo, desarrollo de prototipos, realización de pruebas por parte del usuario e investigación constante, es decir, el tipo de estructura o cultura organizativa de la que los parlamentos suelen carecer. Por lo tanto, algunos parlamentos han estado invirtiendo en espacios diseñados específicamente para la innovación dentro de la estructura jerárquica existente.

Algunos ejemplos son el HackerLab de la Cámara de Diputados de Brasil<sup>20</sup> y el Lab d'Innovation de la Asamblea Nacional de Francia. Este último es un espacio abierto para debates relacionados con la innovación y para proyectos destinados a facilitar que la ciudadanía francesa comprenda el modo de trabajo de su parlamento e interactúe con sus representantes<sup>21</sup>.

### Voluntad política y presión pública

Es imposible pasar por alto el hecho de que la voluntad política de los parlamentarios es esencial de cara a incorporar con éxito la innovación digital dentro de los parlamentos, sobre todo allí donde la apertura parlamentaria se ve afectada. En los casos en que se ha logrado se observa una combinación de voluntad política de los dirigentes parlamentarios con presión ejercida por la sociedad civil. La Cámara de los Comunes del Reino Unido ha instaurado una Comisión sobre Democracia Digital, compuesta por parlamentarios, expertos y representantes de la sociedad civil. Su objetivo consiste en comprender qué se necesita para transformar el Parlamento del Reino Unido en un parlamento digital de cara a 2030<sup>22</sup>. De forma similar, el Presidente del Senado de la República de Colombia ha adoptado medidas para despejar el camino de una nueva *app* llamada Mi Senado, por la que la ciudadanía puede seguir las actividades de elaboración de leyes y participar en las encuestas sobre los proyectos de ley que se están debatiendo en el Senado<sup>23</sup>. Esta voluntad política no es suficiente en sí misma para garantizar la sostenibilidad de proyectos innovadores: sin un apoyo continuo, las innovaciones terminarán esfumándose. Son una entidad viva y dinámica que requiere atención y apoyo a lo largo del tiempo.

### Conjunto de habilidades internas y recursos tecnológicos

Los parlamentarios, los funcionarios parlamentarios y los equipos técnicos necesitan nuevas habilidades para trabajar con los procesos de innovación, como el desarrollo de tecnología colaborativa, la participación digital y la metodología de diseño.

Los parlamentos a menudo proporcionan capacitación interna a los parlamentarios y al personal de forma esporádica y continua, pero pocos de estos programas se centran específicamente en la innovación. Organizaciones internacionales como la UIP, ParlAmericas y el *National Democratic Institute* (NDI) han intentado salvar este obstáculo en los últimos años ofreciendo talleres y eventos de capacitación sobre este tema.

Las organizaciones internacionales y las redes colaborativas han apoyado los esfuerzos por superar otro factor que obstaculiza la innovación —la escasez de recursos tecnológicos— mediante el desarrollo de una mayor variedad de herramientas tecnológicas para su uso y adaptación por parte de los parlamentos.

<sup>20</sup> Para más información, véase <http://labhackercd.leg.br>.

<sup>21</sup> Véase: [forteza.fr/index.php/2017/10/26/bureau-ouvert](http://forteza.fr/index.php/2017/10/26/bureau-ouvert)

<sup>22</sup> Véase: [bit.ly/VSV5mj](http://bit.ly/VSV5mj).

<sup>23</sup> Véanse: [bit.ly/2muRAo6](http://bit.ly/2muRAo6) y [bit.ly/2nIP7W0](http://bit.ly/2nIP7W0).

## Nuevos marcos jurídicos

Los nuevos marcos jurídicos y los cambios legislativos pueden contribuir a una innovación mayor y más efectiva, sobre todo cuando el objetivo consiste en lograr que el parlamento sea más interactivo, transparente y accesible para la ciudadanía. La legislación que posibilita el que la ciudadanía acceda más fácilmente a la información pública es un ejemplo de esto.

Los procesos tradicionales de elaboración de leyes están siendo modernizados cada vez más y volviéndose más participativos. El Senado de Brasil, por ejemplo, ha aprobado una normativa relativa a los canales participativos disponibles en su portal institucional para la interacción ciudadana, el Portal e-Ciudadanía<sup>24</sup>. Asimismo, las responsabilidades concretas relacionadas con la innovación se pueden asignar a departamentos parlamentarios ya existentes. La Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, por ejemplo, genera innovación para ambas cámaras.

## Alianzas con la sociedad civil y con otras partes interesadas

Al abordar los desafíos que conlleva lograr que los procesos parlamentarios sean más abiertos e innovadores, muchos parlamentos han descubierto que es sumamente valioso, y cada vez más, entablar alianzas con organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de monitoreo parlamentario.

El formato de dichas alianzas varía enormemente. Los parlamentos de Ucrania, Georgia, Chile y México cuentan con disposiciones institucionalizadas más formales. El Parlamento de Serbia se ha aliado con una organización de monitoreo parlamentario para producir una versión en línea de su registro parlamentario<sup>25</sup>. Las alianzas entre redes de activistas, desarrolladores de tecnología, *hackers* y otras partes también contribuyen a la innovación. En muchos parlamentos, estas relaciones suelen ser esenciales para la cultura de datos abiertos, puesto que en general las organizaciones de monitoreo parlamentario tienen una mejor percepción de qué información es la que el público quiere conocer.

El proyecto Operação Serenata de Amor, de Brasil, es un ejemplo de este tipo de colaboración. Es un grupo compuesto por activistas, periodistas y *hackers* que utilizan los datos relativos a la financiación gubernamental de las prestaciones de comida de los parlamentarios para iniciar alertas automáticas en Twitter cada vez que se detecta alguna prueba de uso indebido<sup>26</sup>. Los equipos de TIC en la Cámara de Diputados de Brasil contribuyeron al proyecto de forma colaborativa para garantizar la exactitud de los datos.

Mzalendo (Kenya)<sup>27</sup>, Directorio Legislativo (Argentina)<sup>28</sup> y Universidad de los Andes Congreso Visible (Colombia)<sup>29</sup>

constituyen esfuerzos similares por organizar la información relativa a las actividades parlamentarias a la vez que se verifican los datos y se agrega valor al conocimiento sobre la labor parlamentaria.

En Kenya, Dokeza, una herramienta ofrecida por el proyecto Mzalendo, facilita que la ciudadanía realice comentarios sobre los textos jurídicos de forma colaborativa. En Brasil, la Cámara de Diputados realizó un experimento en 2017 por el que permitía a la ciudadanía participar en el establecimiento de la agenda del plenario, la denominada Pauta Participativa. El equipo que coordinaba el proyecto invitó a tres expertos académicos para que actuaran como observadores y evaluaran el experimento con independencia. Los resultados se publicaron íntegramente en el portal de la cámara<sup>30</sup>.

Las alianzas con las universidades y con los centros de investigación son esenciales para la innovación parlamentaria. La innovación depende de la investigación y la experimentación constantes, por lo que los parlamentos deberían involucrar a los investigadores a la hora de evaluar la efectividad de sus proyectos de innovación.

## Resumen

Es necesario que los parlamentos adquieran habilidades nuevas en áreas de rápida evolución si es que quieren transformarse en instituciones plenamente abiertas y transparentes, y satisfacer así las demandas de datos oportunos y una rendición de cuentas mayor. Esto se puede lograr utilizando medios tradicionales, pero existen muchas ventajas para aquellos que trabajan de forma colaborativa con otros. La innovación no es inevitable, como los parlamentos han demostrado a lo largo de la historia: si quieren aceptar prácticas más innovadoras, su cultura institucional debe cambiar. Se requieren presión pública y compromiso político para lograr apertura y transparencia. En muchas organizaciones, la innovación se ve obstaculizada por la centralización. Los parlamentos que conceden al personal y a los aliados libertad para experimentar han cosechado resultados positivos.

En última instancia, los parlamentos que reconocen la necesidad de evolucionar y desarrollar modos nuevos y más abiertos de trabajo son aquellos en los que se está innovando. Se trata de un cambio tanto cultural como tecnológico, y requiere un compromiso en todos los niveles de la institución de trabajar junto con otros, de valorar el parlamento desde distintas perspectivas y de prepararse para correr riesgos asumiendo ideas nuevas y a menudo inéditas. Afortunadamente, los parlamentos que escojan este camino no estarán solos.

<sup>24</sup> Véase: [bit.ly/2C2oyQ7](https://bit.ly/2C2oyQ7).

<sup>25</sup> Véase: [otvoreniparlament.rs](https://otvoreniparlament.rs).

<sup>26</sup> Véase: [serenatadeamor.org/en](https://serenatadeamor.org/en).

<sup>27</sup> Véase: [dokeza.mzalendo.com](https://dokeza.mzalendo.com).

<sup>28</sup> Véase: [directoriolegislativo.org](https://directoriolegislativo.org).

<sup>29</sup> Véase: [congresovisible.org](https://congresovisible.org).

<sup>30</sup> Para leer la opinión de los observadores en el proyecto Pauta Participativa, véase: [bit.ly/2C2w4Ks](https://bit.ly/2C2w4Ks).

# Resultados y conclusión

A lo largo del presente informe se observa que continúa la tendencia en pos de parlamentos más abiertos que rinden cuentas ante el público; aumenta el número de parlamentos que utilizan datos abiertos y el de aquellos que comienzan a usar los mismos canales de comunicación que la ciudadanía. Por otro lado, las restricciones económicas, la falta de conocimientos y capacidades del personal y de los parlamentarios, y las dudas de estos últimos acerca de la fiabilidad de las nuevas tecnologías constituyen desafíos para muchos parlamentos, independientemente de sus ingresos nacionales o del nivel de desarrollo económico.

Los parlamentos informan de avances en la gestión de la información y en el acceso a los datos publicados. En lo que respecta al ámbito más estratégico, persisten las tendencias observadas en los informes anteriores. Es habitual que haya una planificación estratégica, pero puede producirse una falta de conexión entre los tres aspectos siguientes: la visión del parlamento en cuanto a lo que se puede lograr con las TIC, su estrategia para hacer efectiva esta visión y los procesos de monitoreo, medición, revisión e implementación de dicha estrategia. Los avances de las TIC en las “operaciones” del parlamento quedaron patentes desde el primer informe, en 2008. Pero en este informe de 2018 se ha constatado con claridad lo que realmente puede lograrse con las herramientas digitales modernas: los primeros informes de votación a distancia para las sesiones plenarias. Los parlamentos se encuentran mejor conectados con el mundo exterior y, asimismo, cada vez más de forma bidireccional, la ciudadanía disfruta de más oportunidades de conectarse e involucrarse. En diversos parlamentos se ha observado también un fortalecimiento de los vínculos con la sociedad civil.

En la encuesta de 2018 se observa cierto avance en cuanto a la publicación oportuna de información en los sitios web parlamentarios. Aunque limitados, también se han producido avances en la publicación y los datos abiertos. El 13% de los parlamentos dispone de algún tipo de transmisión de datos abiertos, y el 24% emite documentos reutilizables que se pueden descargar de su sitio web. Es gratificante ver cómo los repositorios de datos abiertos se abren camino en los países de ingresos bajos. Los parlamentos continúan prefiriendo los medios sociales a la hora de comunicarse con el público. El informe identifica tanto un crecimiento considerable en el uso de las aplicaciones de mensajería instantánea como una tendencia hacia la transmisión digital y en línea en vez de la utilización de medios de comunicación tradicionales.

En el informe de 2016 se determinó que las tecnologías emergentes conforman el ámbito en el que existe una mayor demanda insatisfecha de apoyo. El informe de 2018 muestra que los parlamentos requieren apoyo en todo el espectro de las herramientas digitales, desde los sistemas de planificación y procesamiento de datos hasta los datos abiertos y la participación ciudadana. Estos resultados respaldan firmemente los indicios observados en 2016 respecto a la buena acogida que muchos darían a la coordinación de más, y mejores, esfuerzos para compartir ideas y buenas prácticas entre los parlamentos. Esto no se limita a proporcionar apoyo,

sino que se trata de desarrollar una manera estructurada, clara y coordinada de compartir conocimientos al respecto.

Las tendencias clave que los parlamentos identificaron para la elaboración del presente informe son las siguientes:

- Las tecnologías digitales se encuentran hoy en día integradas con firmeza en **prácticas tecnológicas y de gobernanza claramente identificadas en la mayoría de los parlamentos**. En paralelo, aunque los parlamentarios siguen comprometidos políticamente con el uso de estas tecnologías, su papel disminuye al tiempo que las TIC quedan operativas e integradas.
- **El incremento en la adopción de XML se ha estabilizado**, lo que indica que en la actualidad constituye una tecnología madura para los parlamentos.
- **El uso de la mensajería instantánea ha aumentado de forma considerable, al igual** que el de los medios sociales.
- **La transmisión digital y de video ha desbancado a la transmisión tradicional**, mientras que el uso de la radio muestra los primeros síntomas de disminución.
- Entre las barreras a un uso mayor de las TIC se incluyen **la falta de conocimientos y de capacitación** de los parlamentarios y de los miembros del personal, y una creciente inquietud entre los parlamentarios por **la falta de seguridad y confianza**. **La falta de conocimiento sobre el modo de trabajo de los parlamentos** se considera el obstáculo más importante a una mayor participación ciudadana.
- Más de un tercio de los parlamentos actuales **colabora directamente con las organizaciones de monitoreo parlamentario**.
- **El apoyo interparlamentario es necesario en muchos ámbitos de las TIC**, habiendo una demanda grande en áreas que oscilan desde las nuevas herramientas sociales y medios de comunicación a las funciones de TIC tradicionales.

Dada la extensión con que los parlamentos actuales utilizan las TIC, no supone ninguna sorpresa que los parlamentarios también las usen ampliamente para apoyar su propio trabajo individual en el parlamento y comunicarse con la ciudadanía. Las tecnologías móviles son omnipresentes; todos los parlamentarios encuestados menores de 30 años las utilizan, al igual que el 96% de los mayores de 60 años. Los legisladores de nuestra muestra se consideran a sí mismos comunicadores muy competentes. La mayoría se encuentra cómoda con el concepto de publicación digital, aunque no tantos se sienten seguros en ámbitos más interactivos. Aunque el modelo tradicional de retransmisión aún prevalece, los parlamentarios eligen cada vez con mayor frecuencia ámbitos más nuevos e interactivos, lo que conlleva una demanda mayor de apoyo y capacitación.

En coherencia con los resultados de la encuesta a los parlamentos, las herramientas que los parlamentarios a título personal señalaron como las que más emplean son

el correo electrónico, Facebook y WhatsApp. Y en aquellos parlamentarios que están presentes en los medios sociales, hay más probabilidades de que sean ellos mismos los que publiquen el contenido y no dependan de su personal para elaborar contenido para el sitio web o el blog.

La encuesta a los parlamentarios permite constatar que:

- En la actualidad, los parlamentarios utilizan cada vez más tecnologías digitales como herramientas centrales en su labor, al igual que sus oficinas y electorados en el proceso de participación ciudadana. **El 96% de los parlamentarios encuestados utiliza un dispositivo móvil y el 80% prevé que su comunicación digital con la ciudadanía aumentará.**
- Tres cuartos de los parlamentarios que respondieron afirmaron que **el correo electrónico es la herramienta digital más importante, seguido de Facebook y WhatsApp.**
- **El 71% de los parlamentarios redacta su propio contenido en los medios sociales**, pero hay más probabilidades de que el contenido de su sitio web haya sido escrito por los miembros de su personal.
- Casi todos los parlamentarios afirman tener capacidad para publicar información, y **tres de cada cinco consideran que su conocimiento de la comunicación en línea es avanzado.** Por el contrario, uno de cada cinco parlamentarios constata carecer de las competencias necesarias para participar en eventos y chats en línea.
- **Un cuarto de los parlamentarios no recibe ningún apoyo** o asistencia para la comunicación y el contenido digitales, mientras que un tercio (el 33%) cuenta con una persona en equivalente a tiempo completo o menos.

Los parlamentos actuales comienzan a ser más innovadores, obtener nuevas competencias digitales y trabajar más a menudo con aliados externos de cara a lograr una apertura y transparencia mayores. Tradicionalmente, han sido reacios a correr riesgos, pero la cultura institucional debe cambiar en pos de aceptar prácticas más innovadoras. La presión pública y el compromiso político pueden ayudar a mejorar la apertura y la transparencia. La centralización, por otro lado, dificulta la innovación en muchas organizaciones; los parlamentos que conceden al personal y a los aliados libertad para experimentar han cosechado resultados positivos.

En última instancia, los parlamentos que reconocen la necesidad de evolucionar y desarrollar modos nuevos y más abiertos de trabajo son aquellos en los que se está innovando. Se trata de un cambio tanto cultural como tecnológico, y requiere un compromiso en todos los niveles de la institución de trabajar junto con otros, de valorar el parlamento desde distintas perspectivas y de prepararse para correr riesgos asumiendo ideas nuevas y a menudo inéditas. Afortunadamente, los parlamentos que escojan este camino no estarán solos.

- **La innovación no tiene lugar por sí sola.** A lo largo de la historia los parlamentos no han sido considerados buenos innovadores; su cultura institucional debe cambiar antes de que puedan aceptarse prácticas más novedosas.
- **Tanto la presión pública a favor de la apertura y la transparencia como el compromiso político dentro de la institución pueden impulsar estos cambios.**
- El exceso de gestión reprime la innovación; **los parlamentos que han tenido éxito en este ámbito han aprendido a “relajarse”.**
- **Trabajar con aliados externos, como las organizaciones de monitoreo parlamentario, puede atraer pensamiento innovador y soluciones nuevas** que dan lugar a aplicaciones y herramientas mejores para involucrar al público.

El presente informe ofrece una imagen del modo en que las herramientas digitales, en su sentido más general, están cambiando y transformando los parlamentos, al tiempo que explora la forma en que son gestionadas y cómo los nuevos medios de comunicación facilitan que los parlamentos se conecten con audiencias más amplias. El parlamento electrónico ha recorrido un largo camino en estos diez años transcurridos desde la publicación del primer informe mundial sobre el parlamento electrónico. La definición revisada que se propone aquí establece una “visión tecnológica para los parlamentos”, pero está lejos de ser meramente técnica. Inherentes a cualquier parlamento electrónico actual se encuentran la buena gobernanza y un sentido estratégico del modo en que los servicios y las herramientas digitales pueden mejorar la representación, la elaboración de leyes y la supervisión, además de aumentar la apertura, la accesibilidad y la rendición de cuentas de los parlamentos.

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

# Hallazgos detallados de la encuesta a los parlamentos

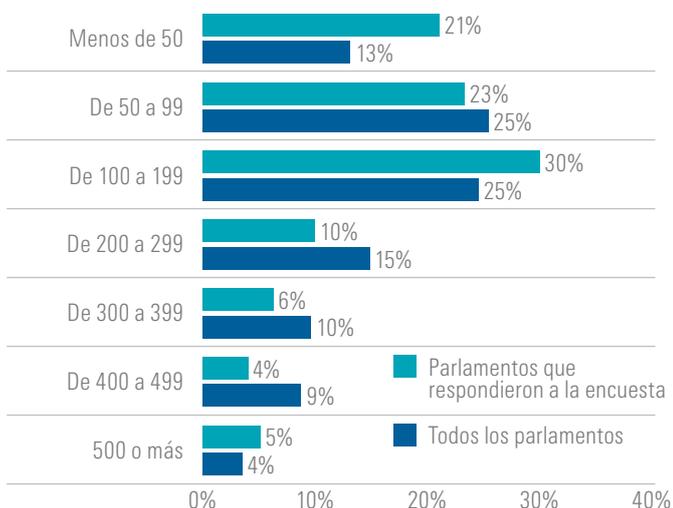
En esta sección se presentan los hallazgos detallados de la encuesta a los parlamentos, resumidos anteriormente, en la que participaron una gran variedad de parlamentos de todo el mundo. Tal como ilustra la figura 30, el 39% de los 114 parlamentos que respondieron es unicameral (una única cámara), en comparación con el 60% de los parlamentos de todo el mundo<sup>31</sup>. El resto de respuestas procede de parlamentos bicamerales, de las cuales el 20% proviene de cámaras bajas, el 26% de cámaras altas, y el resto de ambas en calidad de respuestas conjuntas (p. ej., de parlamentos que comparten la gestión y los servicios). Estas respuestas conjuntas se separaron en dos entradas, una por cada cámara.

**Figura 30. Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=114)**



La muestra toma en cuenta el tamaño de cada cámara de manera que refleje a grandes rasgos al parlamento típico, pero con los parlamentos pequeños (menos de 50 parlamentarios) ligeramente sobrerrepresentados y los parlamentos de medianos a grandes (entre 100 y 199 parlamentarios) subrepresentados, tal como se muestra en la figura 31. Desde un punto de vista probatorio, este ligero sesgo es útil en el sentido en que, en informes anteriores de la serie, se ha tendido a subrepresentar a los parlamentos más pequeños, muchos de los cuales tienen dificultades para obtener recursos.

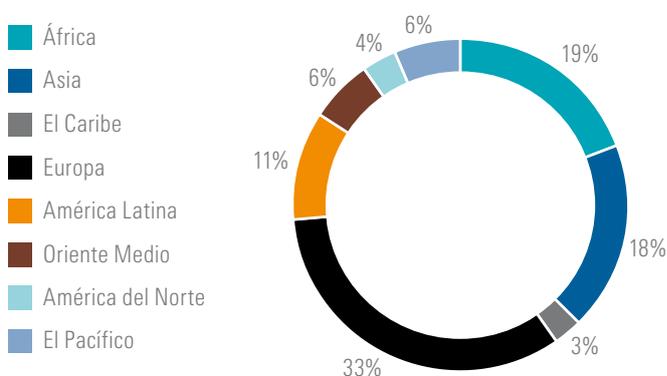
**Figura 31. Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)**



31 Véase: [www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All](http://www.ipu.org/parline-e/ParliamentsStructure.asp?REGION=All).

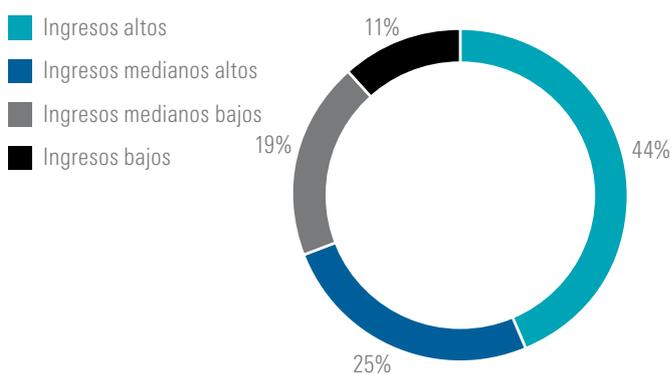
En un desglose geográfico (figura 32), se muestra que un tercio (el 39%) de los parlamentos que respondieron es europeo, el 19% africano y el 11% de América Latina. Los parlamentos encuestados del Caribe siguen representando el 3%, como en 2016, mientras que los parlamentos que respondieron de la región del Pacífico representan actualmente el 6%, lo que supone un incremento desde el 2% en 2016.

**Figura 32. Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=114)**



Los parlamentos que participaron abarcan todo el espectro de niveles de ingresos definidos por el Banco Mundial<sup>32</sup>. Tal como se muestra en la figura 33, el 44% de los parlamentos pertenece a países de ingresos altos, lo que supone un incremento desde el 42% de la última encuesta; en contraste, de todos los países del mundo, el Banco Mundial incluye solo al 32% en el grupo de ingresos altos. Los países de ingresos medianos bajos se encuentran ligeramente subrepresentados (el 19% de los parlamentos que respondieron frente al 26% según la clasificación del Banco Mundial). La representación de los países de ingresos bajos y de ingresos medianos altos es muy similar a la de las clasificaciones de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esto sugiere que los datos, y por tanto los hallazgos que aquí se presentan, podrían estar ligeramente sesgados hacia los países de ingresos altos.

**Figura 33. Nivel de participación política, por ingresos (n=114)**



32 Véase: [datos.bancomundial.org/pais](http://datos.bancomundial.org/pais).

## Supervisión y administración de las TIC

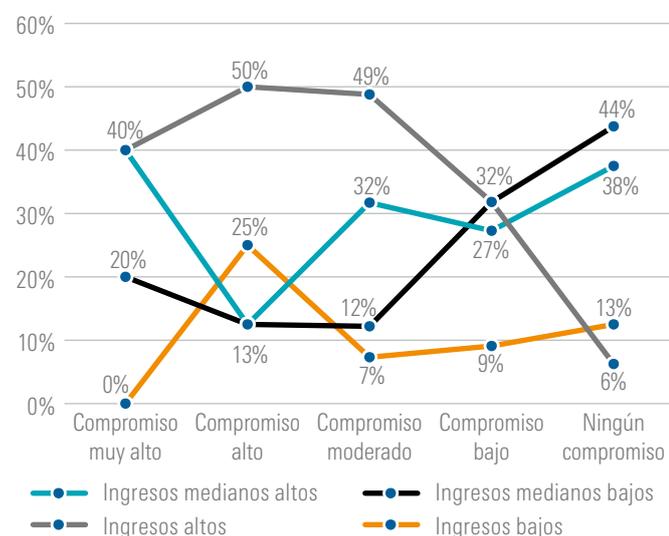
Como se ha mencionado en informes anteriores, las TIC son cada vez más fundamentales para la labor y la misión de los parlamentos. Dado que los parlamentos se basan en sus parlamentarios, es importante tener en cuenta el modo en que los parlamentos consideran que sus parlamentarios están comprometidos con el uso de las herramientas digitales de la institución. Los resultados de la encuesta en ese aspecto son prometedores e indican que, en comparación con los informes anteriores de 2012 y 2016, más parlamentarios tienen un compromiso muy alto. No obstante, el compromiso general de los parlamentarios ha permanecido bastante constante: el 78% de los parlamentos que respondieron a la encuesta de 2018 declara que sus parlamentarios tienen un compromiso "moderado", "alto" o "muy alto", frente al 80% de 2012.

**Tabla 13. Compromiso político con la supervisión y administración de las TIC (n=113)**

	2018	2016	2012
Compromiso muy alto	13%	5%	7%
Compromiso alto	28%	26%	31%
Compromiso moderado	36%	44%	42%
Compromiso bajo	19%	15%	16%
Ningún compromiso	4%	9%	4%

El grado de compromiso varía en los distintos niveles de ingresos y tiende a ser inferior en los países de ingresos bajos. Esto es significativo porque, a fin de que las TIC sean una fuerza transformadora para los parlamentos, como se señaló en el informe de 2016, los parlamentarios deben comprender el valor que las herramientas digitales aportan a su labor y a su función de fomento de una mayor apertura y participación ciudadana. La fortaleza del compromiso político varía poco por regiones geográficas.

**Figura 34. Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos (OCDE) (n=114)**



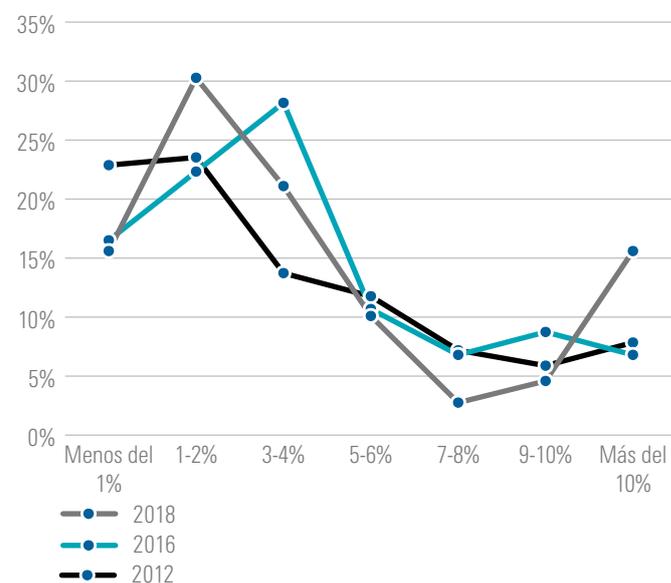
La mayor parte del gasto relativo a las TIC dentro de los parlamentos (el 86%) se asigna del propio presupuesto del parlamento (un descenso con respecto al 91% en 2016). Sin embargo, solo el 68% de ese gasto relativo a las TIC está financiado exclusivamente por los propios parlamentos; el 18% de ellos también recibe financiación para las TIC del gobierno y el mismo porcentaje lo recibe de organismos donantes. El 4% recibe financiación para las TIC de sus presupuestos internos, del gobierno y de organismos donantes.

**Tabla 14. Fuentes de financiación del presupuesto para las TIC (n=114)**

	2018
Solo el Parlamento	68%
Solo el Gobierno	11%
El Parlamento y el Gobierno	2%
El Parlamento y organismos donantes	12%
El Gobierno y organismos donantes	1%
El Parlamento, el Gobierno y organismos donantes	4%

El 90% de los parlamentos asigna financiación a las TIC por proyecto, y algunos de ellos (el 19% de la muestra) también se financian directamente con su presupuesto general. Los datos muestran un fuerte aumento en el número de parlamentos que dedicaron más del 10% de su presupuesto general a las TIC, una cifra que prácticamente duplica las de 2016 y 2012. Sin embargo, también indican que el 46% de los parlamentos no dedica más del 2% de su presupuesto al gasto relacionado con las TIC (en comparación con el 37% en 2016 y el 47% en 2012). La asignación presupuestaria típica parece permanecer en el intervalo del 1% al 4%; cifra en la que se situó el 50% de los parlamentos en 2016, el 47% en 2012 y el 56% en 2018.

**Figura 35. Porcentaje del presupuesto del parlamento destinado a las TIC (n=109)**



Incluso cuando los porcentajes son pequeños, el presupuesto destinado a las TIC es significativo. En anteriores informes ha quedado clara la relación entre la buena planificación y el uso eficaz. Por consiguiente, es importante que exista una supervisión transparente y decidida de las TIC; las personas involucradas y el formato determinado para los órganos decisorios afectarán a la forma de planificación, implementación y seguimiento de las TIC.

**Tabla 15. Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=112)**

	Desarrolla los objetivos y planes	Aprueba los objetivos	Participa en la supervisión
Presidente del Parlamento o Cámara	12%	40%	27%
Comisión parlamentaria	11%	18%	23%
Parlamentarios	4%	5%	25%
Secretario General	28%	75%	49%
Oficial principal de sistemas de información, director de TIC o equivalente	84%	45%	54%
Personal directivo superior de TIC	55%	25%	37%
Grupo o comisión especial	17%	21%	26%
Expertos internos en TIC	52%	8%	24%
Personal de investigación o biblioteca	16%	2%	16%
Contratistas (externos)	13%	3%	14%
Público en general	2%	0%	6%

Tal como se muestra en la tabla 15, la mayoría de los parlamentos (el 84% tanto en 2016 como en 2018) involucra a su personal superior de TIC, como el oficial principal de sistemas de información o el director de TI o TIC, en la formulación de los objetivos parlamentarios en materia de TIC.

En la encuesta se indica una vez más que las TIC se consideran una función esencialmente técnica, en la que predomina la participación de la dirección de TIC o el personal técnico. No obstante, los propios objetivos normalmente requieren un alto grado de autorizaciones por parte de la administración parlamentaria. El 75% de los parlamentos que respondieron constató que esta actividad correspondía al nivel del Secretario General, lo que supone un incremento desde el 74% en 2016. El 45% de los parlamentos requiere la autorización del administrador superior de TIC, y el 40%, del Presidente del Parlamento.

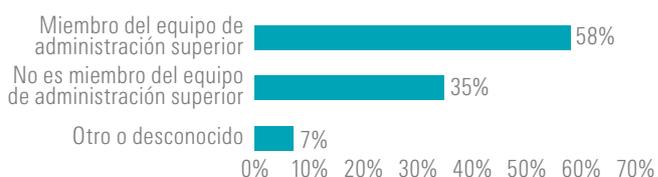
En la encuesta de 2016 se señaló que el personal de investigación o biblioteca apenas participaba en la planificación y la aprobación de planes, pero, en 2018,

el 16% de los parlamentos confirma la participación de este tipo de personal en el desarrollo y la supervisión. Generalmente, la función de supervisión corresponde al personal superior de TIC del parlamento (el 58%) o al Secretario General (el 48%).

Sigue siendo poco habitual que el público participe en este proceso. Al igual que en 2016, el 6% de los parlamentos confirma la participación del público en la supervisión de las estrategias de TIC, pero solo el 2% declara la participación de otros en el desarrollo de esos planes (un incremento desde el 1% en 2016).

Otro problema persistente es que la importancia de los miembros del personal superior de TIC no siempre se ve reflejada en su rango en el parlamento. Como se muestra en la figura 36, el personal superior de TIC forma parte de los equipos directivos superiores en solo el 58% de los parlamentos, y participa en la adopción de decisiones a un nivel departamental o inferior únicamente en el 35% de los parlamentos.

**Figura 36. Papel estratégico de los miembros del personal superior de TIC (n=109)**



En términos del proceso de planificación estratégica para las TIC, el 63% de los parlamentos indica tener una visión en vigor de su dirección estratégica global, una cifra notablemente inferior al 73% que así lo declaraba en 2016 (véase la tabla 16). Eso quiere decir que no hay una visión en vigor en aproximadamente un tercio de los parlamentos, la mayoría de los cuales (el 75%) afirma que pretende crear una. Por otro lado, el número de parlamentos que declaró disponer de un plan estratégico en vigor ha aumentado desde los dos tercios en 2016 hasta los tres cuartos en 2018. Alrededor del 80% de los que no tienen planes de ese tipo pretende crear uno. Por consiguiente, por el momento, el resultado global es que el 52% tiene tanto una visión como un plan estratégico y el 15% cuenta con una estrategia, pero no dispone de una declaración de la visión que la oriente.

**Tabla 16. Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=108)**

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

En general, el 62% de los parlamentos dispone de un proceso instaurado para actualizar periódicamente sus planes estratégicos, lo que supone un aumento significativo desde el 46% que declaraba esto en 2016. El 43% de los parlamentos cuenta con un procedimiento de actualización y una metodología oficial de gestión de proyectos de TIC. Otro 46% no dispone de ese tipo de metodología actualmente, pero está considerando o planificando adoptar una.

El uso eficaz de las TIC exige una buena planificación, por lo que sigue siendo objeto de preocupación que muy pocos parlamentos dispongan de una declaración de la visión y que solo en torno a la mitad tenga una visión y un plan en vigor para su implementación. La falta de metodologías oficiales de gestión de proyectos también es una preocupación, aunque los datos indican que unas buenas prácticas de gestión de proyectos se consideran importantes, incluso cuando no hay métodos oficiales en vigor. En lo que se refiere al proceso de adopción de decisiones estratégicas, se produce una desconexión potencial en los casos en los que el personal superior de TIC no cuenta con acceso fiable a los niveles superiores de la adopción de decisiones de gestión. Las TIC se han integrado claramente en los parlamentos modernos y son fundamentales para sus misiones, y esto es algo que los parlamentos esperan ver reconocido en sus estructuras y planes de gestión.

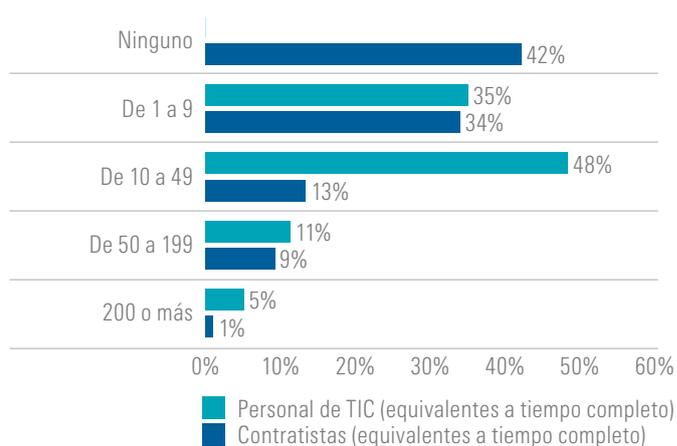
### Apoyar el acceso a las TIC y su uso dentro del parlamento

Los parlamentos llevan mucho tiempo admitiendo la necesidad de personal de TIC debidamente capacitado y con experiencia para funcionar con eficacia. Sin embargo, esto plantea un dilema, dado que las tecnologías están sometidas a rápidas transformaciones y los parlamentos se enfrentan al reto de contratar y retener a personal clave. En los parlamentos más pequeños, a menudo hay poca oferta de personal debidamente capacitado; en los más grandes, particularmente en aquellos que se encuentran en economías más desarrolladas, la demanda de la capacitación necesaria es mayor que la oferta, con lo que los parlamentos quedan excluidos del mercado por los precios. Esto significa que, para desempeñar las funciones de las TIC, los parlamentos deben contratar a contratistas externos en lugar de recurrir al personal interno.

Cinco parlamentos emplean a más de 200 personas para sus funciones de TIC: Alemania, Brasil, Canadá, Reino Unido y Estados Unidos. En el extremo opuesto del espectro, las cámaras de Andorra, Bhután, Malta, Tuvalu y Vanuatu emplean únicamente a una persona en equivalente a tiempo completo para dar apoyo a las actividades de TIC. En total, el 34% de los parlamentos tiene menos de 10 personas en equivalentes a tiempo completo desempeñando las funciones de las TIC. Para todos los parlamentos que respondieron, el promedio de personas de ese tipo es de 41, y el promedio de contratistas en equivalentes a tiempo completo es de 15 (cifra que generalmente incluye a aquellos que proporcionan apoyo continuo en el ámbito de las TIC a la cámara, y que

excluye a los contratistas ocasionales a los que se recurre para proyectos específicos a corto plazo). El promedio de la relación de personal a tiempo completo y contratistas en todos los parlamentos que respondieron es de 3:2, pero el 12% de los parlamentos emplea a menos personal que a contratistas (en el caso de estos últimos, algunos son personal de TIC gubernamental que secunda o apoya al parlamento). El 42% de los parlamentos no emplea a contratistas habitualmente.

**Figura 37. Personal y contratistas especializados en TIC (n=96)**



Tal como se muestra en la tabla 17, los parlamentos dependen mucho de los contratistas. Pese a que el 96% de los parlamentos que respondieron posee alguna forma de capacidad interna en materia de TIC, tres cuartos también emplean a contratistas con frecuencia, quizás renuenteemente; la proporción que afirma *preferir* utilizar a contratistas es considerablemente menor: algo más de la mitad.

Los datos de la última encuesta indican que solo una función de las TIC —el desarrollo de programas informáticos— tiende a realizarse más a través de contratistas (en el 63% de los parlamentos) que por medio de personal interno (solo en el 61%). Esos porcentajes se acercan mucho más que en informes anteriores; en 2016, fue del 79% para contratistas frente al 53% para personal interno, lo cual parece lógico dado el carácter especializado y temporal del desarrollo de programas informáticos. Esto contrasta en gran medida con el caso de la gestión de las herramientas de medios sociales, claramente considerada una función para el personal interno a ser posible (el 78% de personal interno frente al 10% de contratistas). Lo mismo ocurre en el caso de otras aptitudes básicas, a saber, la gestión de proyectos (el 87% frente al 16%) y el análisis comercial (el 85% frente al 18%). Estas funciones en particular requieren una comprensión más exhaustiva del parlamento y la forma en que trabaja, y, de este modo, conllevan una escarpada curva de aprendizaje. Para muchos parlamentos es un reto realizar este tipo de funciones con personal interno.

**Tabla 17. Personal interno frente a contratistas externos para las principales funciones de las TIC (n=112)**

	En la actualidad		Preferido	
	Interno	Externo	Interno	Externo
Gestión de proyectos de TI	87%	16%	69%	6%
Gestión de requisitos y análisis comercial	85%	18%	59%	11%
Pruebas	84%	30%	50%	21%
Desarrollo de programas informáticos	61%	63%	49%	34%
Gestión de la infraestructura de TI	82%	37%	53%	23%
Servicios web	72%	45%	43%	32%
Gestión de las herramientas de medios sociales	78%	10%	58%	4%
Gestión de repositorios de datos abiertos	66%	12%	61%	11%
Todos	96%	75%	77%	57%

### Forma en que las TIC mejoran los parlamentos

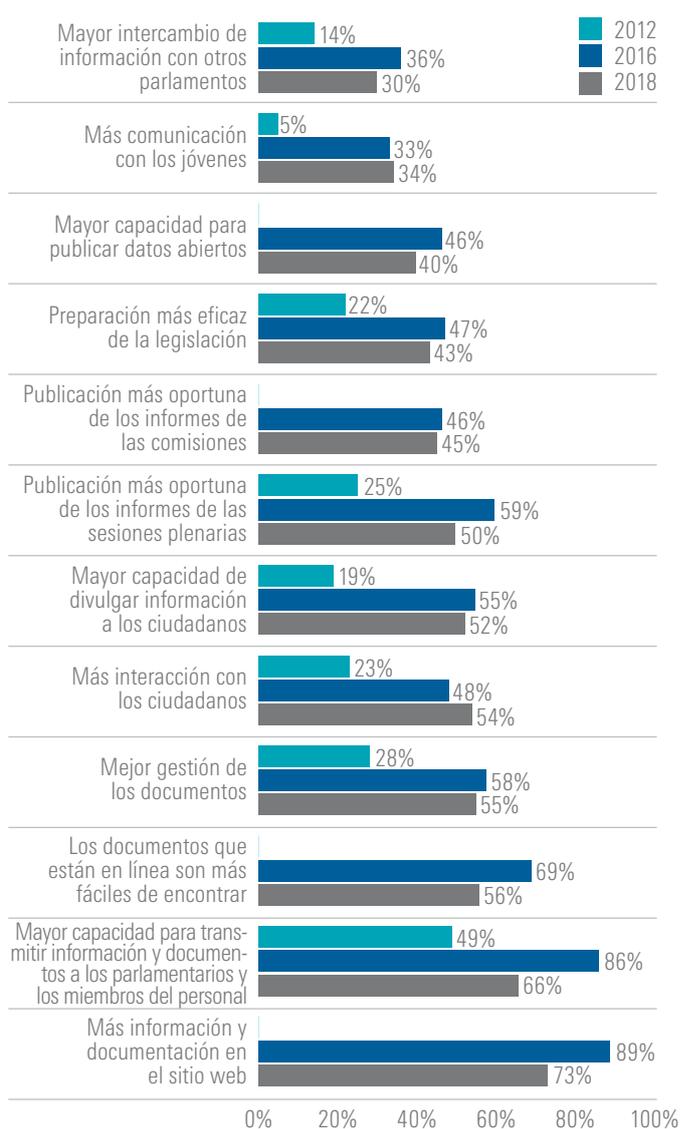
En los informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores de 2012 y 2016, se identificó un mayor abanico de herramientas, servicios y plataformas de TIC empleado por los parlamentos. Las tres mejoras principales entre 2012 y 2016 fueron los incrementos en la publicación, divulgación y accesibilidad de la información y la documentación en beneficio de los parlamentarios, el personal y el público. El aumento del acceso abierto y de los métodos de publicación contribuyó a esas mejoras. Tal como se muestra en la tabla 18, en la encuesta de 2018 se indicaron las mismas mejoras, relacionadas con la publicación oportuna y eficaz de la información.

**Tabla 18. Las tres mejoras principales (n=111)<sup>33</sup>**

	2018	2016	2012
1	Más información y documentación en el sitio web <b>73%</b>	Más información y documentación en el sitio web <b>89%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>49%</b>
2	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>66%</b>	Mayor capacidad para transmitir información y documentos <b>86%</b>	Mejor gestión de los documentos <b>28%</b>
3	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>56%</b>	Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar <b>69%</b>	Publicación más oportuna de los informes de las sesiones plenarias <b>23%</b>

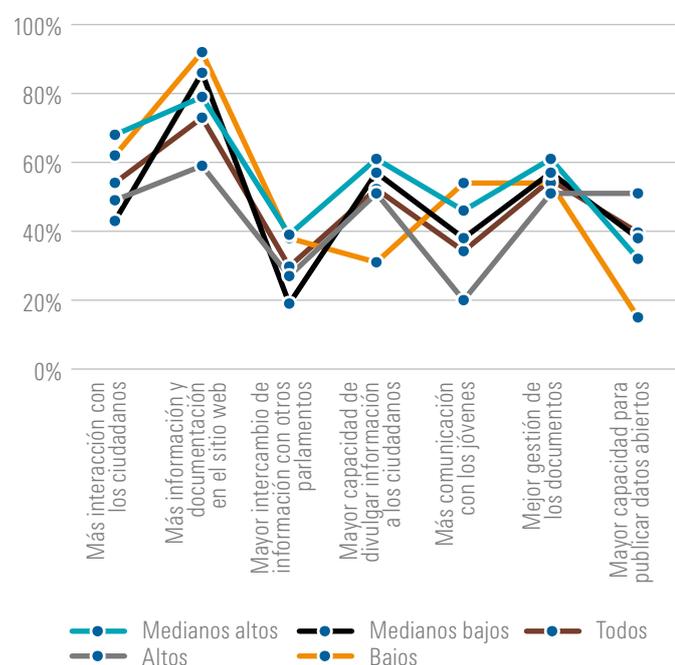
33 Cabe señalar que la redacción de esta pregunta cambió ligeramente en las últimas versiones del informe.

Sin embargo, las respuestas a la encuesta de 2018 diferían en un aspecto: tal como se muestra en la tabla 18, la importancia de las mejoras en todos los usos indicados obtuvo una menor puntuación esta vez, con solo variaciones mínimas en la clasificación, lo que no permite extraer nada concluyente ni que indique una nueva tendencia. La única inferencia posible, a raíz del resto de datos tanto de esta como de la encuesta anterior, es que la importancia general de la publicación ha disminuido porque más parlamentos lo hacen, y mejor, en la actualidad.

**Figura 38. Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=111)**

Hay algunas variaciones destacadas según el nivel de ingresos en las áreas de mejora que se consideran más importantes entre 2016 y 2018. Tal como se muestra en la figura 39, los parlamentos de países de ingresos bajos tienden más claramente a citar la gestión de los documentos como el área de mejora más importante y suelen mencionar significativamente menos los datos abiertos, los cuales estos parlamentos parecen ofrecer en menor medida que los de países de ingresos altos. Resulta interesante que todos los parlamentos, con independencia del nivel de ingresos, consideran importantes los aspectos de mejor gestión de los documentos dentro del parlamento y mayor capacidad de divulgar información a los ciudadanos.

**Figura 39. Mejoras más importantes durante los dos últimos años, por nivel de ingresos (n=111)<sup>34</sup>**



También se preguntó a los parlamentos sobre cuáles creían que serían las mejoras más importantes durante los dos próximos años. Resulta curioso que el área que se identifica más a menudo sea el de la publicación de datos abiertos, aspecto que ha experimentado pocos logros significativos en los dos últimos años. El 70% de los parlamentos desea aumentar su capacidad para publicar datos abiertos, el 61% su capacidad de divulgar información a los ciudadanos y el 60% su interacción con los ciudadanos. Esto indica el fuerte compromiso con la apertura y la transparencia que existe en los parlamentos.

**Tabla 19. Mejoras más importantes previstas para los dos próximos años (n=111)**

	2018
Mayor capacidad para publicar datos abiertos	70%
Mayor capacidad de divulgar información a los ciudadanos	61%
Mejor gestión de los documentos	61%
Más interacción con los ciudadanos	60%
Mayor intercambio de información con otros parlamentos	56%
Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar	56%
Más comunicación con los jóvenes	54%
Preparación más eficaz de la legislación	51%
Mayor capacidad para transmitir información y documentos a los parlamentarios y los miembros del personal	43%
Publicación más oportuna de los informes de las comisiones	43%
Más información y documentación en el sitio web	43%

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

Algunos parlamentos tienen previsto realizar mejoras en áreas tan específicas como la cantidad de documentos XML abiertos a disposición del público, el uso de técnicas de externalización masiva, agregación de información y elaboración de perfiles, y el incremento de la movilidad digital para los parlamentarios.

La importancia de la publicación abierta y de la comunicación con los ciudadanos también es clara en las tecnologías que los parlamentos han adoptado o comenzado a utilizar de otra forma desde la última encuesta. En el informe de 2016, y de nuevo en el de 2018, los parlamentos identificaron la publicación en los sitios web, la captura de audio y video de los procedimientos y el uso de los medios sociales como las tres tecnologías nuevas principales, aunque el orden difiere ligeramente en 2018. Como se ha mencionado anteriormente, los estándares abiertos como el XML se han ido adoptando con más lentitud durante los dos últimos años, pero se consideran un área de cambio importante para los dos próximos años, ya que el 45% de los parlamentos que respondieron tiene previsto introducir estándares abiertos o utilizarlos de otra forma.

**Tabla 20. Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas (n=110)**

	Dos últimos años	Dos próximos años
Medios sociales, como Facebook y Twitter	67%	15%
Captura de audio y video de los procedimientos	65%	18%
Sistemas para subir información y documentos a los sitios web	64%	15%
Transmisión por televisión de las sesiones plenarias	55%	18%
Dispositivos de comunicación móvil	53%	23%
Depósito de documentos	50%	29%
Sistemas para crear y editar documentos	43%	30%
Transmisión web	40%	35%
Sistemas para asegurar la conservación de documentos en formato digital	40%	42%
Programas informáticos de código abierto	39%	28%
Sistemas para gestionar los correos electrónicos enviados por los ciudadanos	36%	28%
Aplicaciones de comunicación móvil para los parlamentarios	36%	44%
Radiodifusión de las sesiones plenarias	33%	25%
Estándares abiertos, como XML	32%	45%
Aplicaciones de comunicación móvil para los ciudadanos	31%	42%

Más allá de la lista que figura en la tabla 20, los parlamentos identificaron una amplia variedad de innovaciones recientes, entre ellas los parlamentos sin papel, el almacenamiento en la nube con acceso remoto a información y documentos para el personal y los parlamentarios, la grabación digital de sesiones

parlamentarias y la introducción de sistemas empresariales de gestión de los contenidos. Las principales mejoras identificadas para los dos próximos años están relacionadas con los servicios móviles y en la nube, el flujo de trabajo y la gestión de los documentos, y los sistemas para capturar automáticamente los documentos oficiales.

## Resumen

Entre las barreras estratégicas puestas de manifiesto en el informe de 2016 figuran la financiación insuficiente y la falta de capacidad del personal. La financiación era un motivo de preocupación tanto en países de ingresos bajos como en los de ingresos altos, y esa pauta continúa en 2018. Los desafíos señalados hace dos años, que tenían un carácter sistémico y estratégico, perduran en 2018. Los parlamentos que respondieron a la encuesta anterior recomendaron mejoras en la gestión de la información y de las publicaciones en los sistemas y en las herramientas necesarias para posibilitar los procesos parlamentarios y la interacción con el público. Esas medidas están en marcha actualmente, aunque su ejecución puede estar resultando más lenta de lo deseado por los parlamentos que respondieron a la encuesta previa. Los parlamentos siguen orientando su uso de las herramientas digitales a mejorar la publicación de los datos y de la información, y siguen reconociendo la importancia de la transparencia y de la rendición de cuentas pública.

Las TIC suponen un gasto significativo y requieren una importante inversión en infraestructura para los parlamentos, que normalmente representa entre el 1% y el 4% del presupuesto general de un parlamento. No obstante, la manera en que se valoran las TIC dentro de la estructura de gestión de los parlamentos sigue siendo poco clara. En menos de la mitad de los parlamentos, el personal superior de TIC es responsable de desarrollar o autorizar esos planes de inversión y de supervisar su implementación. Y pese a que la mayoría de los parlamentos cuenta actualmente con algún tipo de declaración de la visión sobre las TIC, apenas la mitad la ha conectado con un plan estratégico. El 15% tiene una declaración de la visión, pero no cuenta con ningún plan para lograrla. Un aspecto más positivo es que el grado de compromiso político con las TIC en los parlamentos parece alto: el 80% declara tener un compromiso positivo y solo el 4% ninguno en absoluto. Sin embargo, hay dos valores atípicos en este conjunto de datos: los parlamentarios de parlamentos situados en países de ingresos altos tienden a mostrar mucho más compromiso, y los de parlamentos de países de ingresos bajos mucho menos.

Generalmente, parece que los parlamentos prefieren contar con personal propio que desempeñe funciones digitales esenciales. Este es el caso concretamente cuando lo más importante es el conocimiento del parlamento: en dirección de proyectos, definición de necesidades empresariales y comunicación al público de la labor del parlamento. Para otras funciones, los contratistas brindan a los parlamentos una mayor flexibilidad. El parlamento típico emplea a 41 personas en equivalentes a tiempo completo para las funciones de las TIC (el equipo más grande supera los 600 integrantes y el más pequeño está dotado de una sola persona). Pese a que el 96% de los parlamentos emplea a su propio personal, el 75% emplea tanto a personal interno como a contratistas para estas funciones (aunque algunos contratistas son personal gubernamental que secunda al parlamento).

Tal como se muestra en la encuesta de 2018, los parlamentos claramente desean publicar más información en línea. Desean incrementar su capacidad para transmitir documentos y que estos sean más fáciles de encontrar. Este énfasis en cuestiones de publicación, apertura y rendición de cuentas no supone ninguna sorpresa: sigue la pauta observada en 2016 de que los parlamentos habían cambiado su perspectiva de una gestión interna de los documentos a una publicación y un acceso externos. Cabría destacar que los países de ingresos bajos declaran tener el deseo de utilizar datos abiertos, pero parece que la materialización de este deseo no se ha alcanzado.

## Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación

Para avanzar desde los aspectos estratégicos de la utilización de las TIC, en esta siguiente sección se examina la forma en que los parlamentos proporcionan y gestionan sus capacidades de las TIC: los sistemas y la infraestructura, así como los programas informáticos y los servicios necesarios para apoyar su despliegue y utilización como, por ejemplo, la asistencia a los usuarios, la planificación de proyectos y la gestión de proyectos.

Un problema que identifica el 6% de los parlamentos es la falta de un suministro fiable de energía eléctrica, un requisito fundamental para una provisión eficaz y fiable de las funciones de las TIC. Sin embargo, esta cifra representa una mejora: el porcentaje de parlamentos que declaró tener un suministro fiable de energía eléctrica ha aumentado incesantemente, del 86% en 2010 al 88% en 2012, y hasta el 90% en 2016.

Todos los parlamentos que respondieron en el informe de 2018 declararon tener conexión a Internet, un 4% más que en 2016. El 99% de los parlamentos considera que la fiabilidad de su conexión a Internet es adecuada o más que adecuada (el 52% cree que es más que adecuada), y el 90% considera que la velocidad de la conexión a Internet es adecuada o más que adecuada (el 37% la califica como más que adecuada).

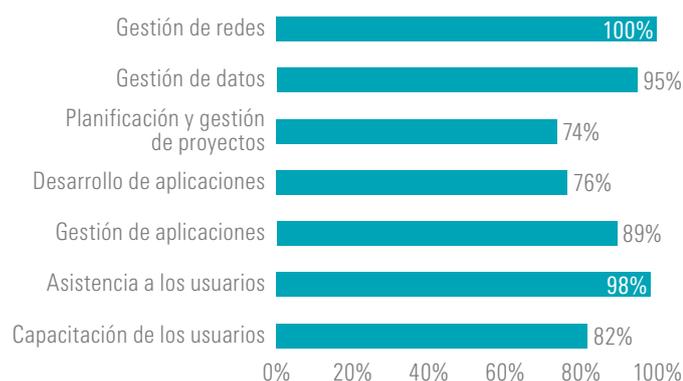
Las redes wifi han alcanzado prácticamente la omnipresencia: solo el 3% de los parlamentos carece de redes de ese tipo para los parlamentarios, mientras que el 8% no dispone de ellas para los miembros del personal. Dos tercios de los parlamentos (el 65%) proporcionan acceso wifi a los visitantes del público general.

**Tabla 21. Redes wifi dentro del parlamento (n=113)**

	Para los parlamentarios	Para los miembros del personal	Para el público
Sí	97%	92%	65%
No, pero se está planificando	1%	4%	2%
No	2%	4%	13%

Para avanzar en relación con el debate acerca de personal interno frente a contratistas externos para las funciones de las TIC, en esta sección se examina la medida en que las principales funciones de las TIC se proporcionan como servicios formales. La ausencia de un servicio formal no significa que la función no se realice: en algunos casos puede que siga siendo una parte intrínseca de las capacidades de las TIC de un parlamento. No es sorprendente que el abanico de funciones que abarca un servicio así esté determinado en parte por el tamaño del parlamento; de los parlamentos con 500 parlamentarios o más, el 93% abarca las siete funciones que se enumeran en la figura 40 a continuación; de aquellos con 50 parlamentarios o menos, solo el 38% lo hace. El nivel de ingresos también tiene relevancia: los parlamentos de países de ingresos altos abarcan, en promedio, 6,2 de los siete servicios que se muestran; los de países de ingresos bajos solo abarcan 5,5. El promedio del número de servicios de todos los parlamentos es de 6,1.

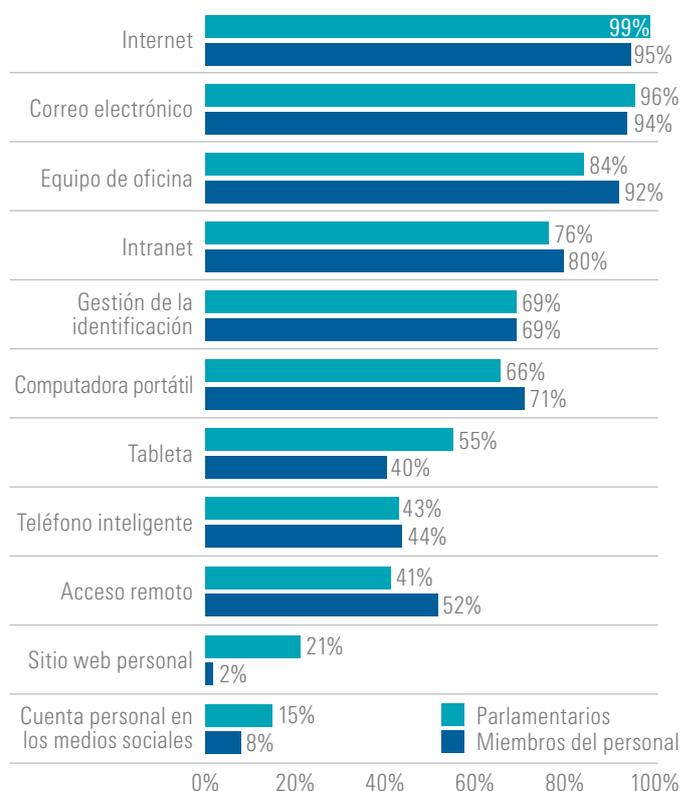
**Figura 40. Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=114)**



Todos los parlamentos encuestados poseen servicios dedicados a gestionar sus redes, entre ellas las infraestructuras de TI y de telecomunicaciones, y el 99% dispone de un servicio para gestionar sus servidores. Solo el 2% de los parlamentos que respondieron carece de un servicio de asistencia a los usuarios, aunque el 18% no cuenta con ninguna capacitación especial de los usuarios. Estas cifras son similares a grandes rasgos con los hallazgos de la encuesta de 2016.

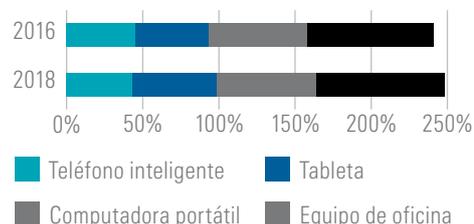
Casi todos los parlamentos (el 99%) proporcionan acceso a Internet a los parlamentarios (un incremento desde el 96% en 2016 y el 86% en 2012), y el 95% lo proporciona a los miembros del personal. Del mismo modo, la gran mayoría proporciona servicios de correo electrónico a los parlamentarios (el 96%) y a los miembros del personal (el 94%). Más de la mitad de los parlamentos encuestados (el 52%) proporciona actualmente alguna forma de acceso remoto a los miembros del personal, mientras que el 41% lo provee a los parlamentarios. Muy pocos parlamentos proporcionan activos web a los parlamentarios: el 21% les proporciona algún tipo de funcionalidad del sitio web y el 15% apoyo directo en el uso de los medios sociales. Siete de cada diez parlamentos (el 69%) proporcionan actualmente sistemas de gestión de la identificación tanto a los parlamentarios como a los miembros del personal.

**Figura 41. Servicios proporcionados a los parlamentarios y los miembros del personal (n=114)**



Al igual que en 2016, casi todos los parlamentos (el 92%) proporcionan equipo de oficina (equipos informáticos y sistemas telefónicos) a los miembros del personal, pero solo el 84% (tanto en 2018 como en 2016) lo ofrece a los parlamentarios. El suministro de equipos a los parlamentarios sigue siendo similar al nivel registrado en 2016, tal como se muestra en la figura 42.

**Figura 42. Equipos de TIC disponibles en los parlamentos para los parlamentarios (n=114)**



En el informe de 2016 se señaló que los parlamentos estaban comenzando a adoptar tecnologías de almacenamiento basadas en la nube, pero parecía que quedaban rezagados con respecto a otros usuarios comerciales al hacerlo. En lo que se refiere a las estrategias de almacenamiento de documentos, la mayoría de los parlamentarios (el 77%) se centraba en 2016 en la capacidad interna, y solo el 12% empleaba soluciones externas de almacenamiento en la nube. La encuesta de 2018 muestra un aumento en el uso de soluciones externas de almacenamiento en la nube, hasta el 21%, en lo que parece ser una maduración normal de la tecnología, p. ej., la

aceptación (o comprensión) de los riesgos que acarrea. Poco más ha cambiado significativamente en la manera en que los parlamentos almacenan y comparten los documentos; se ha producido un ligero incremento en el número de parlamentos que utilizan sistemas específicos de gestión de archivos y documentos electrónicos (del 47% al 51%), y un aumento similar en el uso de la Intranet para compartir documentos (del 52% al 60%).

La adopción de la computación en la nube no parece seguir ningún patrón claro, salvo que los parlamentos africanos tienden a almacenar datos en línea en menor medida que sus homólogos europeos (el 10% y el 20%, respectivamente).

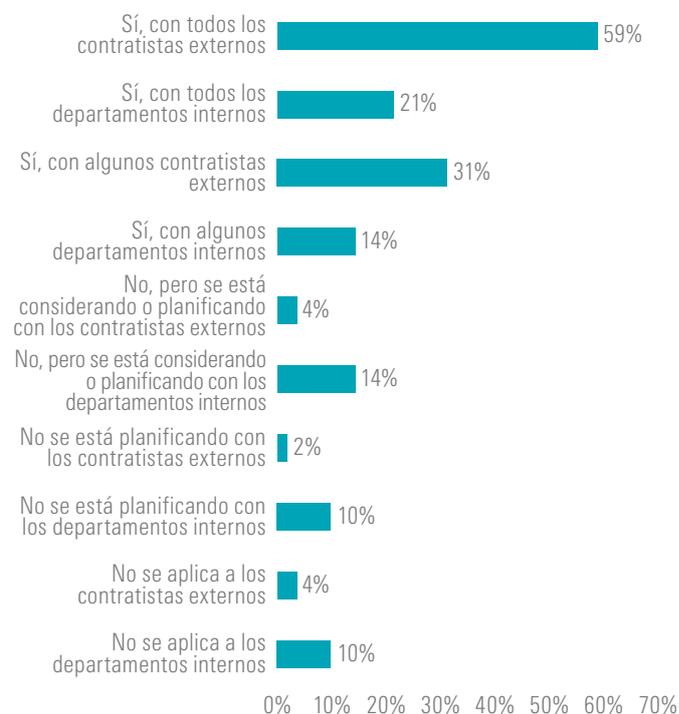
**Tabla 22. Acceso a documentos compartidos (n=114)**

	2018	2016
Una unidad de disco compartida situada en la red interna	77%	75%
Una unidad de disco compartida almacenada en la nube	21%	12%
A través de una Intranet basada en la web	60%	52%
Sistema de gestión de archivos y documentos electrónicos	51%	47%
(La mayoría de los) archivos se almacenan en las terminales informáticas locales y se comparten mediante correo electrónico o memorias USB	14%	16%

Las TIC son un área cuya gestión es compleja y sumamente técnica para cualquier organización. Tal como se ha indicado en este informe, los parlamentos están supeditados a una amplia variedad de recursos internos y externos para dar apoyo a su infraestructura de TIC y garantizar la eficiencia operacional. Los acuerdos de prestación de servicios se consideran una buena manera de gestionar los sistemas operacionales (a menudo esenciales). Proporcionan una comprensión clara y medible de la forma en que han de gestionarse las plataformas de tecnología, así como el tiempo de respuesta del servicio y el tiempo de inactividad del sistema que cabe esperar. Casi nueve de cada diez parlamentos (el 89%) mantienen acuerdos de prestación de servicios en vigor con algunos de sus proveedores externos, y el 59% con todos sus proveedores principales. Esto representa un ligero aumento con respecto a 2016 y 2012, cuando el 58% y el 31%, respectivamente, mantenían acuerdos de prestación de servicios en vigor con todos los proveedores.

Asimismo, es cada vez más habitual que las grandes organizaciones utilicen acuerdos de prestación de servicios internos para sus departamentos internos de TIC. El 30% de los parlamentos encuestados en 2016 tenía tales acuerdos de prestación de servicios internos en vigor con algunos o con la totalidad de sus departamentos relacionados con las TIC, mientras que el 13% los tenía con todos los departamentos de ese tipo. Estos porcentajes se han incrementado hasta el 35% y el 21%, respectivamente, en 2018.

**Figura 43. Uso de acuerdos de prestación de servicios (n=112)**



Cabría esperar que el tamaño fuera un factor significativo en el establecimiento de acuerdos de prestación de servicios, pero los datos demuestran lo contrario: el 64% de los parlamentos con 50 parlamentarios o menos posee acuerdos de prestación de servicios en vigor con todos sus contratistas externos, al igual que el 70% de los parlamentos con más de 400 parlamentarios.

Los servicios y programas informáticos comerciales continúan dominando la infraestructura de TIC de los parlamentos. Tal como se muestra en la tabla 23, el 91% utiliza en la actualidad programas informáticos comerciales para los servidores y el 94% lo hace para las computadoras de escritorio y portátiles. Como en 2016, los programas informáticos de código abierto siguen realizando el mayor avance como sistema operativo de servidores: el 57% de los parlamentos encuestados tanto en 2016 como en 2018 los ha empleado a tal fin.

En total, el 78% de los parlamentos que respondieron utiliza en la actualidad programas informáticos de código abierto de una forma u otra, un nivel que se mantiene coherente con respecto al de 2016 (el 75%) y al de 2012 (el 80%). Además, como se mostró en cada una de esas encuestas, los programas informáticos comerciales aún prevalecen en las funciones administrativas esenciales, así como en las tecnologías de publicación y de procesamiento de datos (*back-end*). Aparte de los sistemas operativos, la relación de programas informáticos comerciales y programas informáticos de código abierto disminuye por debajo de 2:1 en tres ámbitos solamente: la gestión de contenidos, la difusión web y las tecnologías de bases de datos.

**Tabla 23. Uso de sistemas comerciales y de código abierto (n=113)**

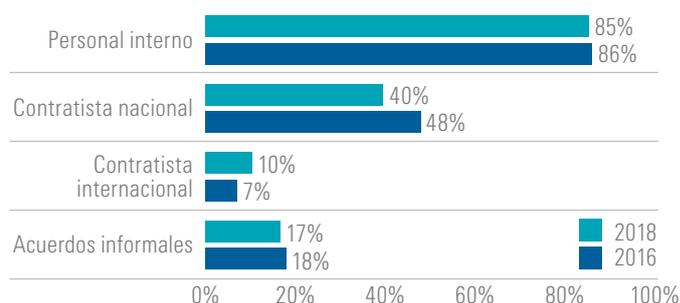
	Comerciales	De código abierto
Sistemas operativos para servidores	91%	57%
Sistemas operativos para servidores virtuales	84%	31%
Operaciones en red	81%	30%
Seguridad	90%	34%
Sistemas operativos para computadoras, etc.	94%	17%
Gestión de contenidos		
Gestión de documentos	58%	38%
Bases de datos	60%	27%
Correo electrónico	87%	45%
Aprendizaje electrónico	81%	25%
Procesamiento de textos	33%	15%
Hojas de cálculo	96%	14%
Presentaciones	94%	13%
Difusión (impresa)	95%	11%
Difusión (web)	73%	10%
Administración de recursos electrónicos	62%	33%
Catálogo bibliográfico en línea	47%	14%
Sistemas operativos para servidores	50%	24%

Tal como se observó en el informe de 2016, los programas informáticos de código abierto pueden ser especialmente atractivos para parlamentos con financiación limitada. La comunidad parlamentaria está muy familiarizada con los intentos de proporcionar soluciones de código abierto en el ámbito de la gestión de documentos y el flujo de trabajo parlamentario. El costo de la compra o la obtención de licencias de programas informáticos comerciales y de los equipos informáticos relacionados, ya sea de forma local o en la nube, es de sobra conocido. Pero también existen otras consideraciones. Los parlamentos, como todos los usuarios finales de herramientas digitales, también deben tener en cuenta los costos de soporte y mantenimiento. Tal como se mencionó en el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*:

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

Cuando se utilizan programas informáticos de código abierto, estos reciben soporte principalmente a través del personal interno. Dos de cada cinco parlamentos que utilizan programas informáticos de código abierto contratan a contratistas nacionales, mientras que uno de cada diez contrata a contratistas internacionales. Los parlamentos de países de ingresos bajos tienden a hacer un uso mayor de plataformas

o aplicaciones de código abierto y en una mayor variedad de áreas. Pero también tienden a brindar soporte a esos sistemas con personal interno o a través de contratistas locales. El uso de contratistas internacionales para brindar soporte a los sistemas de código abierto tiende a estar concentrado en parlamentos más grandes de países de ingresos altos. Tal como se observó en 2016, aproximadamente uno de cada cinco parlamentos ha realizado acuerdos ocasionales para brindar soporte a sus sistemas de código abierto. Tales acuerdos pueden consistir en el trabajo informal con contratistas locales o en el uso de recursos en línea de la comunidad.

**Figura 44. Soporte brindado a los programas informáticos de código abierto (n=96)**

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

Algunos de los parlamentos encuestados brindan asistencia a los sitios web de los parlamentarios (el 19%, una disminución desde el 21% en 2016), pero el 90% tiene instaurados sistemas para gestionar su sitio web parlamentario y darle soporte. Aparte de los sitios web, los procesos parlamentarios con más probabilidad de recibir asistencia a través de una plataforma de TIC es la preparación de las actas de las sesiones plenarias. Este es el caso actualmente en el 84% de los parlamentos, lo que supone un aumento desde el 79% en 2016.

En general, la encuesta de 2018 muestra un movimiento gradual hacia la digitalización de las funciones parlamentarias. Se han producido pocos cambios en el uso de las tecnologías digitales para la redacción de leyes y enmiendas y su seguimiento, y solo un discreto aumento en su uso para apoyar las funciones del pleno. Según el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, el 70% de los parlamentos encuestados en esa fecha contaba con una aplicación para la producción de actas de las sesiones plenarias y el 65% disponía de una para gestionar las votaciones plenarias. Tal como se muestra en la encuesta de 2018, aquellos con aplicaciones para las votaciones plenarias representan ahora el 69% del total. Sin embargo, estas cifras no reflejan la complejidad o la mayor funcionalidad de todas las soluciones adoptadas a lo largo de estos diez años.

Para algunas de las funciones identificadas a continuación, entre ellas la supervisión de los presupuestos gubernamentales y las bases de datos de legislación vigente, quizá existan sistemas instaurados que no son responsabilidad de los parlamentos.

En la encuesta de 2018 se incorporó una pregunta sobre los sistemas de votaciones usados en las salas de los comités, en la que el 30% de los parlamentos que respondieron declaró tener un sistema en vigor para su gestión. También ha aumentado considerablemente el uso de sistemas que apoyan

la comunicación entre los parlamentos y el público, del 56% en 2016 al 63% en el presente año. Un parlamento (uno de los más pequeños de la muestra) declaró no tener ningún sistema en vigor para ninguna de las funciones parlamentarias enumeradas.

**Tabla 24. Funciones, actividades o servicios parlamentarios atendidos por sistemas de TI (n=113)**

	2018	2016	2008 <sup>35</sup>
<b>Funciones del pleno</b>			
Actas de las sesiones plenarias	84%	79%	70%
Calendarios y cronogramas de las sesiones plenarias	75%	78%	59%
Debates y discursos de las sesiones plenarias	75%	78%	70%
Base de datos de leyes aprobadas por el Parlamento	69%	74%	-
Votaciones del plenario	69%	67%	65%
Estado y seguimiento de proyectos de ley	65%	64%	-
Preguntas al Gobierno	58%	50%	52%
Estado y seguimiento de enmiendas	55%	55%	64%
Elaboración de enmiendas	46%	45%	-
Elaboración de proyectos de ley	44%	42%	-
Otros documentos de escrutinio	34%	31%	11%
Análisis presupuestarios a petición del Gobierno	32%	22%	-
<b>Funciones de las comisiones</b>			
Informes de las comisiones	71%	72%	64%
Calendarios y cronogramas de las comisiones	70%	70%	-
Actas de las sesiones de las comisiones	67%	68%	63%
Sitios web de las comisiones	55%	52%	-
Votaciones de los comités	30%	-	-
<b>Funciones administrativas y de soporte</b>			
Administración y mantenimiento del sitio web del Parlamento	90%	91%	84%
Sistema de Recursos Humanos	78%	77%	70%
Sistema de administración financiera	78%	76%	-
Administración de recursos bibliográficos	71%	59%	-
Archivo digital de documentos parlamentarios	71%	68%	-
Catálogo bibliográfico en línea	65%	57%	-
Sistemas de comunicación con los electores	63%	56%	36%
Divulgación de información financiera	36%	38%	-
Administración y mantenimiento de los sitios web de los parlamentarios	19%	21%	34%
<b>Ninguna de las anteriores</b>			
Ninguna	1%	-	-

<sup>35</sup> La redacción de esta pregunta ha cambiado bastante desde 2008 conforme la tecnología se ha adoptado y madurado, de modo que solo se puede comparar con precisión un número limitado de datos puntuales.

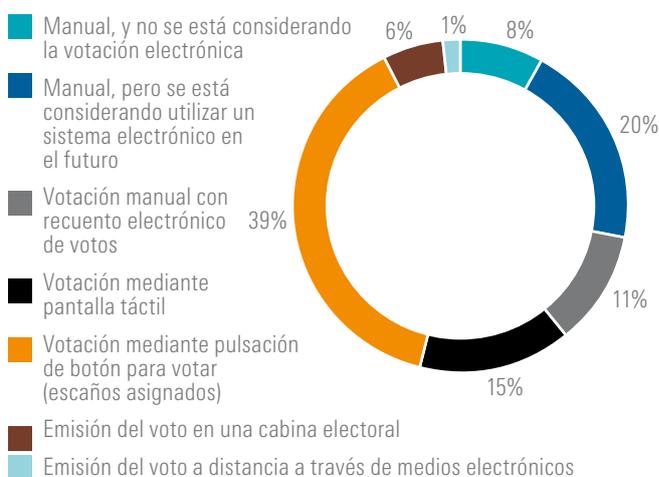
Tras haber abordado la amplia extensión del apoyo en el ámbito de las TIC dedicado a diversas funciones parlamentarias y administrativas, en la siguiente sección se examina con más detalle la forma en que estas tecnologías se utilizan para apoyar la actividad parlamentaria, comenzando por la labor en el pleno y en las comisiones.

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

Algo más de la mitad de los parlamentos encuestados aún utiliza métodos manuales de votación en la cámara plenaria o el hemiciclo; sin embargo, al mismo tiempo, el 67% emplea métodos electrónicos de votación, ya sea exclusivamente o combinados con métodos manuales. El método de votación más popular, empleado por el 51% de los parlamentos, es un sistema electrónico con botones para votar en escaños asignados. Solo dos parlamentos, los de España y el Paraguay, cuentan con sistemas que permiten a los parlamentarios votar a distancia durante las sesiones plenarias. El método más popular para verificar la identidad de los parlamentarios es mediante tarjeta o *token*, un sistema que emplea el 46% de los parlamentos. El 13% emplea la identificación por biometría (lo que supone un incremento desde el 8% en 2016), y el 10%, un sistema con contraseña. El 11% de los parlamentos que respondieron vota manualmente en las sesiones plenarias, pero emplea sistemas digitales para el recuento y el registro de votos.

Las votaciones en las comisiones parlamentarias siguen siendo un proceso manual en el 73% de los parlamentos, aunque el 31% está considerando o planificando usar herramientas electrónicas de votación para sus comisiones. Las comisiones emplean los botones para votar, el segundo método más popular, únicamente en el 11% de los parlamentos. Ningún parlamento ha declarado utilizar la votación a distancia en el caso de las comisiones.

**Figura 45. Métodos de votación que se usan en la sala del pleno (n=102)**

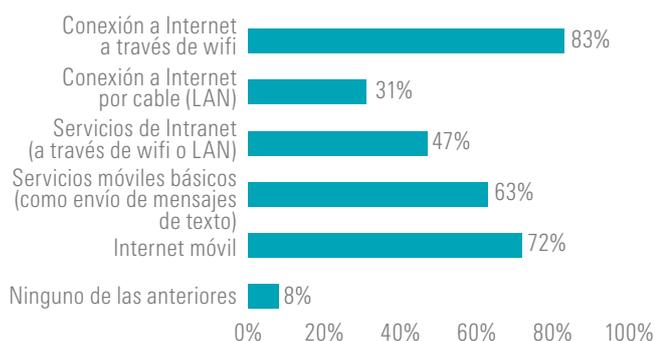


Hace tiempo que los parlamentos tienen fama de ser dominio de oradores, y así lo sigue siendo. No obstante, las comunicaciones digitales desempeñan en la actualidad un papel cada vez más importante también en los procedimientos, tanto en las sesiones plenarias como en las comisiones. Las nuevas tecnologías permiten a los

parlamentarios acceder a texto, datos e incluso personas que, de lo contrario, no estarían presentes. Tal como se muestra en la figura 48, las salas del pleno actuales están equipadas para la visualización de texto en el 65% de los parlamentos, para la transmisión de video en el 54% y para las videoconferencias en el 22% (igual que en 2016). Las salas de las comisiones se han equipado para las videoconferencias incluso en más parlamentos (el 38%), y para la transmisión de video en un 47%, lo que posibilita que las personas que no han podido asistir físicamente realicen aportaciones.

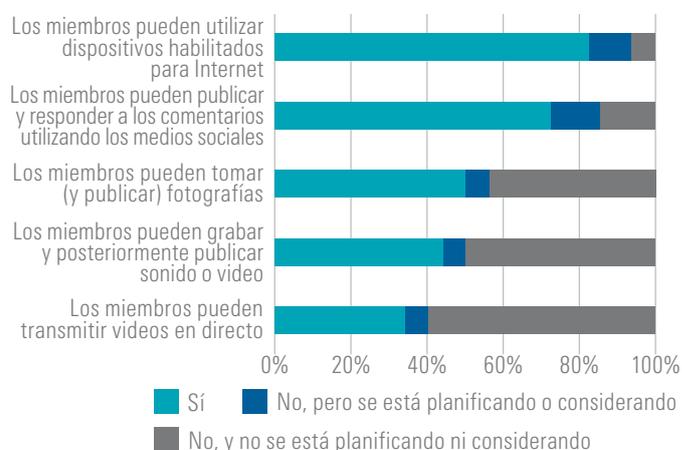
Los parlamentarios están cada vez más familiarizados con el uso de herramientas digitales en las cámaras plenarias. Ahora tienen acceso wifi en las salas del pleno del 83% de los parlamentos, y acceso a Internet móvil en las del 72%. El 31% equipa sus salas del pleno con conexión a Internet por cable a través de la red de área local del parlamento. El acceso a la Intranet a través de wifi se proporciona en las salas del pleno de casi la mitad de los parlamentos (el 47%).

**Figura 46. Acceso a Internet en la sala del pleno (n=114)**



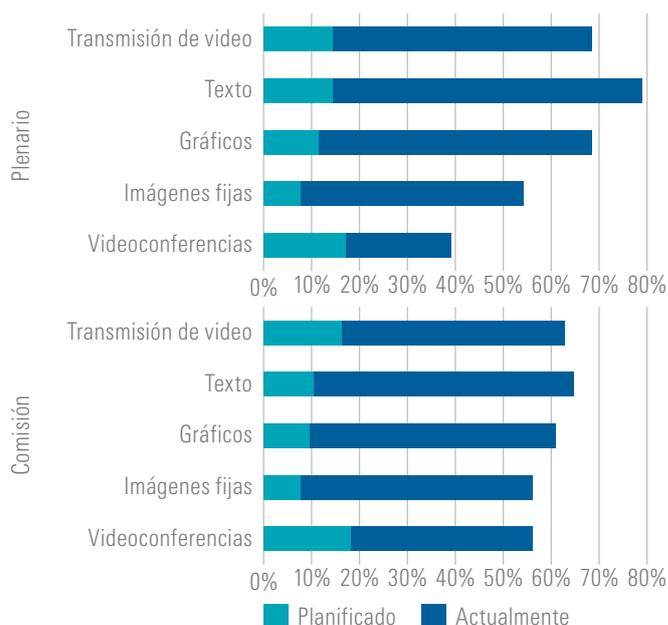
Los parlamentarios pueden utilizar dispositivos como se indica a continuación: teléfonos inteligentes o *smartphones* en las salas del pleno del 84% de los parlamentos (un incremento desde el 74% en 2016); computadoras portátiles en los plenarios del 73% (un aumento desde el 63% en 2016), y computadoras de escritorio (propias o proporcionadas por el parlamento) en las salas del 17%. En general, cuatro de cada cinco (el 82%) permiten que los parlamentarios utilicen dispositivos habilitados para conectarse a Internet y otros están considerando o planificando esta opción (solo el 6% no se lo plantea). Muchos menos parlamentos (el 34%) permiten que los parlamentarios transmitan en vivo directamente desde sus propios dispositivos en la sala del pleno, y el 60% ni está considerando ni está planificando esta opción. Un motivo que se esgrime para ello es que las salas del pleno ya están equipadas para la grabación automática de video o transmisión en directo y, si se permite a los parlamentarios que repitan estas funciones, se generaría una distracción. Las actitudes hacia el uso de los medios sociales en las áreas de trabajo de los parlamentos se están volviendo claramente más tolerantes: tres cuartos de los parlamentos (el 73%) permiten actualmente que los parlamentarios publiquen y respondan comentarios en los medios sociales mientras están presentes en la sala del pleno.

**Figura 47. Normas y prácticas con respecto al uso de dispositivos móviles o conectados a Internet en el plenario (n=114)**



La transmisión de las sesiones parlamentarias ya se ha convertido en habitual: el 81% de los parlamentos graba los procedimientos del plenario automáticamente; el 80% ofrece una transmisión en directo del trabajo diario en el parlamento, y más de dos tercios (el 67%) cuenta con capacidad tanto de grabación automática como de transmisión en directo. Solo dos no proporcionan la capacidad de grabación automática ni tienen planificado implementarla: uno es una cámara alta de América Latina y el otro una cámara baja de Europa. Ninguna cámara de este parlamento europeo tiene previsto adoptar la transmisión en directo, ni tampoco el parlamento de un país africano.

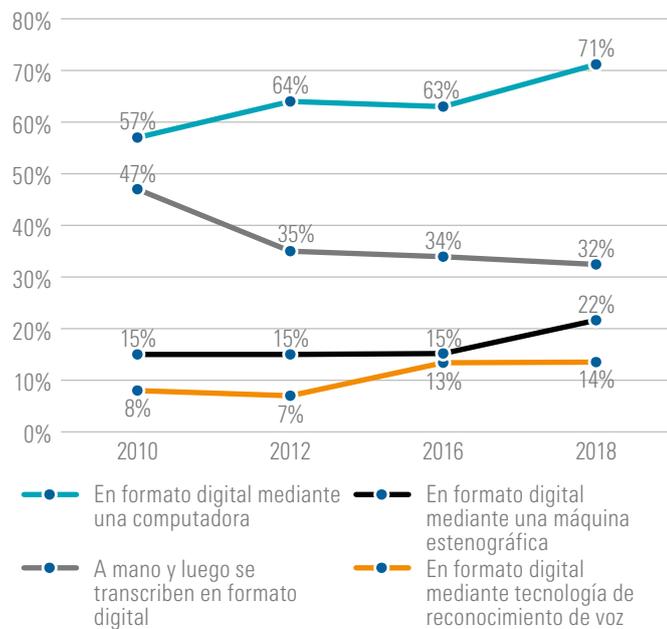
**Figura 48. Uso de equipos de audio o video en las salas del pleno y de las comisiones (n=105)**



En el caso de las cámaras que transmiten sus reuniones, el documento oficial sigue estando basado en texto, y los parlamentos utilizan diversos métodos digitales para registrarlos con precisión y eficiencia. El método más popular es la captura directa por medio de un sistema informático,

que utiliza el 71% de los parlamentos (un aumento desde el 57% en 2010). El uso de la toma de notas manual seguida de su transcripción en formato digital se mantiene popular, pero cada vez es menor conforme mejoran las soluciones tecnológicas: el 47% de los parlamentos declaró utilizar ese proceso en 2010 en comparación con el 32% de 2018. El uso de programas informáticos de reconocimiento de voz para la transcripción digital directa está aumentando lentamente, y ha pasado del 8% en 2010 al 13% en 2016, y al 14% en 2018. El uso de estos programas informáticos no se limita a los parlamentos grandes o con muchos recursos económicos: solo el 42% de los parlamentos que los utilizan se encuentra en países de ingresos altos, y la mitad (el 50%) posee menos de 200 parlamentarios. En lo que se refiere a la distribución geográfica, África, Asia, Europa, el Pacífico y Oriente Medio tienen parlamentos que utilizan programas informáticos de reconocimiento de voz a tal fin. Pero este no es el caso en América del Norte, América Latina y el Caribe.

**Figura 49. Uso de herramientas digitales para preparar las actas de las sesiones plenarias (n=111)**



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

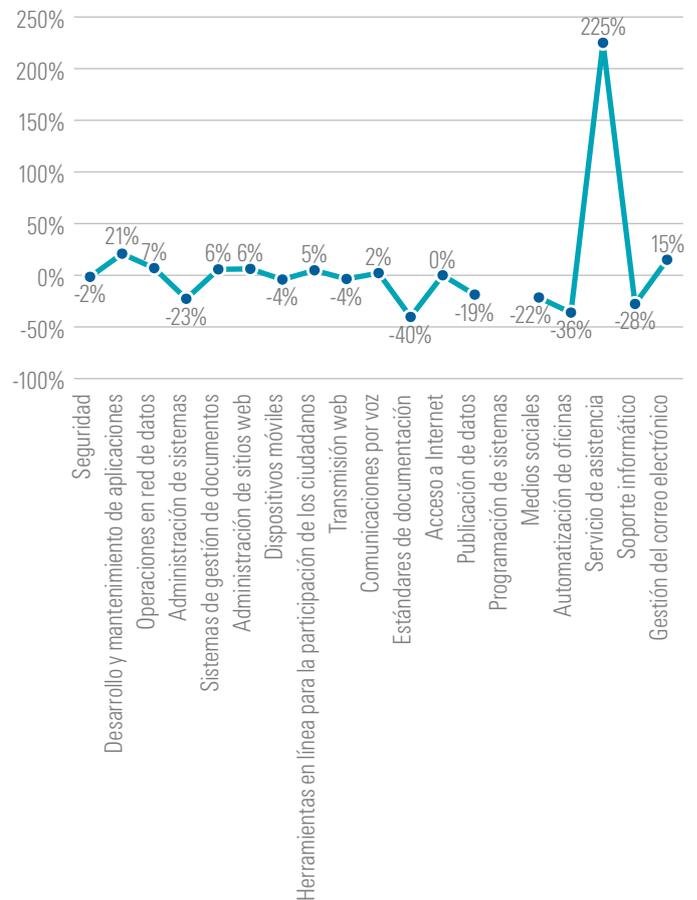
El uso eficaz y eficiente de las nuevas herramientas digitales se ha convertido en una parte vital de la labor de muchos parlamentarios y miembros del personal, tal como se refleja en la capacitación cada vez mayor que proporcionan los parlamentos. En 2018, el 75% de los parlamentos proporciona capacitación en TIC para los parlamentarios, en comparación con el 70% de 2016. El número de miembros del personal se ha mantenido constante en el 87%. Estas cifras son, en líneas generales, similares en los distintos niveles de ingresos, con la excepción de los países de ingresos medianos bajos, en los que los parlamentos tienen bastante menos probabilidades de ofrecer a los parlamentarios dicha capacitación (el 57% de esos parlamentos la proporciona, frente al 84% en los países de ingresos altos y el 75% en general).

**Tabla 25. Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal, por ingresos (n=113)**

	Parlamentarios	Personal	Ninguno
Ingresos altos	84%	88%	8%
Ingresos medianos altos	74%	89%	11%
Ingresos medianos bajos	57%	83%	13%
Ingresos bajos	77%	85%	15%
Todos los parlamentos	75%	87%	11%

Los requisitos de capacitación que los parlamentos consideran más importantes son los mismos que en informes anteriores, con variaciones menores. Tal como se muestra en la figura 50, ha habido un descenso notable en la prioridad asignada a la capacitación en automatización de oficinas, estándares de documentación y acceso a Internet, quizás porque estos aspectos ya se encuentran consolidados y cada vez más personal que se incorpora a los parlamentos posee conocimientos previos. El mayor cambio en cuanto a prioridad concierne a la capacitación en comunicaciones por voz, pero las cifras son muy bajas: un aumento del 2% en 2016 al 7% en 2018. En la actualidad, un parlamento exige una certificación internacional a todo su personal de TIC.

**Figura 50. Variación en las prioridades de capacitación entre 2016 y 2018 (n=114)**



Las seis prioridades principales de capacitación en 2018 siguen siendo las mismas, aunque en un orden ligeramente diferente. La primera, al igual que en 2016, es “seguridad”, una prioridad identificada por el 63% de los parlamentos. “Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones” ha aumentado del 46% al 56% desde el anterior informe. Una nueva categoría incorporada en la encuesta de 2018 es “publicación de datos”, identificada como prioridad por el 10% de los parlamentos. Sorprende que la capacitación en el uso de herramientas en línea para la participación de los ciudadanos sea, con el 5%, la prioridad con la clasificación más baja en 2018, aunque ha aumentado respecto del 4% en 2016.

**Tabla 26. Capacitación en TIC para los parlamentarios y el personal (n=113)**

	Parlamentarios	Personal
Seguridad	63%	64%
Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones	56%	46%
Operaciones en red de datos	42%	39%
Administración de sistemas	42%	54%
Sistemas de gestión de documentos	37%	35%
Administración de sitios web	36%	34%
Dispositivos móviles	28%	29%
Gestión del correo electrónico	24%	23%
Soporte informático	24%	25%
Servicio de asistencia	19%	19%
Automatización de oficinas	17%	28%
Medios sociales	13%	13%
Programación de sistemas	13%	16%
Publicación de datos	10%	-
Acceso a Internet	10%	13%
Estándares de documentación	8%	13%
Comunicaciones por voz	7%	2%
Transmisión web	7%	9%
Herramientas en línea para la participación de los ciudadanos	5%	4%

## Resumen

En el informe de 2016 se detectó un mayor enfoque en los aspectos técnicos de las TIC que en sus propósitos comerciales, y esto continúa en 2018, ya que los parlamentos ponen énfasis en los sistemas físicos por encima de los procesos de comunicaciones digitales que los acompañan. Esto podría provenir en parte de la naturaleza de la encuesta o del hecho de que su cumplimentación a menudo corresponde al departamento de TI u otro similar. Aun así, de toda esta serie de informes mundiales sobre el parlamento electrónico, emerge que las comunicaciones externas importan y que los parlamentos están centrados cada vez más no solo en gestionar y preparar la información, sino también en garantizar que se puede publicar y compartir abiertamente con un público más amplio. Los parlamentos están más conectados que nunca con el mundo exterior y esta relación cada vez es más

bidireccional, ya que los parlamentos reconocen la importancia, por un lado, de la publicación para su consumo en el exterior y, por otro, de la adopción de sistemas para llevar el contenido digital externo a las salas del pleno y de las comisiones. Aun así, el uso de herramientas digitales para promover la participación de la ciudadanía sigue siendo una prioridad claramente menor para los parlamentos, puesto que solo el 5% lo menciona como importante. Esto puede indicar que los parlamentos están más orientados a mejorar la rendición de cuentas en lugar de a ampliar el espectro de los que pueden participar activamente en los procesos parlamentarios.

Tal como se vislumbró inicialmente en los informes de 2012 y 2016, ahora parece claro que la falta de recursos humanos y financieros continúa siendo el desafío más importante para las asambleas legislativas que pretenden hacer un uso efectivo de las TIC. Este desafío, entre otros, impide la adopción de nuevas herramientas y tecnologías y, por consiguiente, la transformación de los procesos subyacentes.

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

Las tecnologías digitales posibilitan que los parlamentos creen y modernicen los sistemas que sostienen sus funciones legislativa, representativa y de supervisión. Permiten que los parlamentos realicen tareas sencillas, como proporcionar copias digitales de los documentos parlamentarios oficiales, además de gestionar actividades más complejas, por ejemplo, supervisar el paso de la legislación a través del parlamento y entre el parlamento y el gobierno. En los sistemas más avanzados se pueden añadir enmiendas y realizar su seguimiento, lo que facilita que los parlamentarios, el personal y el público siga de cerca los procesos legislativos.

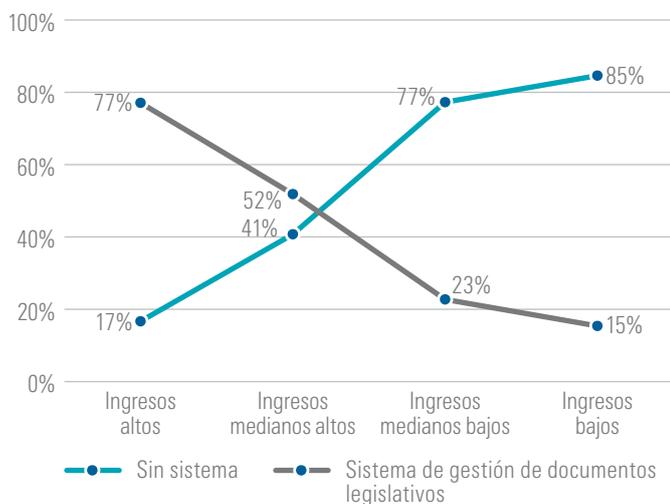
Los sistemas para gestionar la documentación parlamentaria, como los textos legislativos o los procedimientos plenarios, están diseñados para que los parlamentos sean más eficientes, para mejorar la calidad de la información y para gestionar mejor la amplitud y complejidad crecientes de la información y la documentación. Los sistemas más modernos de gestión de documentos pueden servir de punto de partida en los esfuerzos por aumentar la transparencia, puesto que se pueden aplicar al ciclo de vida completo de los distintos procesos parlamentarios, posibilitan la publicación e incorporan cada vez más estándares abiertos. Los parlamentos sin este tipo de sistemas a menudo tienen dificultades para gestionar la información, realizar el seguimiento de aspectos tales como las enmiendas a proyectos de ley y darle sentido al modo en que afectan a los proyectos originales. El parlamento electrónico actual se beneficia en gran medida de los sistemas de gestión de documentos y de las prácticas de flujo de trabajo que posibilitan.

### Sistemas de gestión de documentos

Más de la mitad (el 53%) de los parlamentos que respondieron dispone de un sistema para administrar los textos legislativos en formato digital según avanzan por el proceso legislativo, lo que supone un aumento desde el

49% en 2016. Otro 37% está considerando o planificando la incorporación de este tipo de sistemas, un descenso respecto del 39% en 2016, lo que indica un avance lento pero seguro en general. Los parlamentos que están considerando o planificando la incorporación de estos sistemas se encuentran principalmente en países de ingresos bajos, y así ha sido desde que se formuló la pregunta por primera vez en 2010. Pese a que no es totalmente evidente a partir de los datos, es razonable suponer que la complejidad y el costo de la adopción y del mantenimiento de los sistemas de gestión de documentos legislativos constituyen desafíos desalentadores para estos parlamentos. Solo el 3% de los parlamentos de países de ingresos bajos encuestados para este informe los ha adoptado hasta la fecha, en comparación con el 64% de los parlamentos de países de ingresos altos. Y la diferencia es aún mayor en el caso de los sistemas de flujo de trabajo de documentación legislativa: el 77% de los parlamentos de países de ingresos altos cuenta con estos sistemas, mientras que el 85% de los parlamentos de países de ingresos bajos no dispone de ellos. El 5% de los parlamentos respondió “no se aplica”, normalmente porque el poder ejecutivo gestiona el proceso, o en algunos casos (como en Canadá y Reino Unido), porque el parlamento y el ejecutivo comparten esta tarea para crear un proceso de extremo a extremo.

**Figura 51. Correlación entre el nivel de ingresos y el uso de los sistemas de gestión de información legislativa (n=105)**



Un pequeño número de parlamentos utiliza soluciones de programas informáticos comerciales para sus sistemas de gestión de documentos legislativos, como IBM Domino/Notes, IBM Connections y Microsoft Sharepoint, o productos más específicos de flujo de trabajo y gestión de documentos, como XMetal. La mayoría de los parlamentos que cuentan con estos sistemas señala que están sumamente adaptados o creados a medida. El Senado del Brasil tiene previsto retirar su sistema de gestión heredado en favor de unas herramientas “más ligeras”, dado que la cantidad de documentación que procesa ha disminuido.

Se les preguntó a los parlamentos por la funcionalidad de sus sistemas de gestión de documentos legislativos. El 5% declaró que sus sistemas no tenían la capacidad de gestionar directamente las enmiendas realizadas por el plenario o por las comisiones. Sin embargo, el 77% afirmó que sus sistemas

pueden rastrear y gestionar todas las acciones que han de realizar con respecto a la legislación propuesta. Cuatro de cada cinco (el 82%) cuentan con sistemas que pueden encargarse de todas las fases de un proyecto de ley, y el 70% posee sistemas con capacidad de flujo de trabajo. Algo más de la mitad de los parlamentos que respondieron (el 51%) dispone de sistemas capaces de intercambiar datos con sistemas externos.

**Tabla 27. Características de los sistemas de gestión de documentos legislativos (n=57)**

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

Dos tercios de los parlamentos con sistemas de gestión de documentos legislativos (el 67%) declara tener al menos varias funcionalidades de XML. En las encuestas anteriores se observó un crecimiento rápido y significativo en el uso de XML para los sistemas de gestión de documentos. Aumentó del 35% en 2010 al 47% en 2012, y de nuevo al 69% en 2016. En la última encuesta se observó que este crecimiento se había estabilizado y que la adopción de sistemas que usan XML había alcanzado una madurez desconocida hasta entonces. Se ha producido un incremento específico entre este informe y el anterior —del 27% al 40%— en cuanto al número de parlamentos que declaran tener la capacidad de utilizar XML para proporcionar acceso abierto a usuarios externos.

**Tabla 28. Uso de XML en los sistemas de gestión de documentos (n=39)**

	2018	2016
Intercambio y/o integración con otros sistemas	60%	60%
Presentación en la web	46%	44%
Proporcionar acceso abierto a usuarios externos	40%	27%
Permitir las descargas de documentos	37%	33%
Preservación	35%	29%
Impresión	19%	23%
Proporcionar accesibilidad a personas con discapacidades	14%	12%
Otras	11%	2%
Ninguna, pero se está considerando o planificando	21%	23%
Ninguna, y no se está considerando	14%	8%

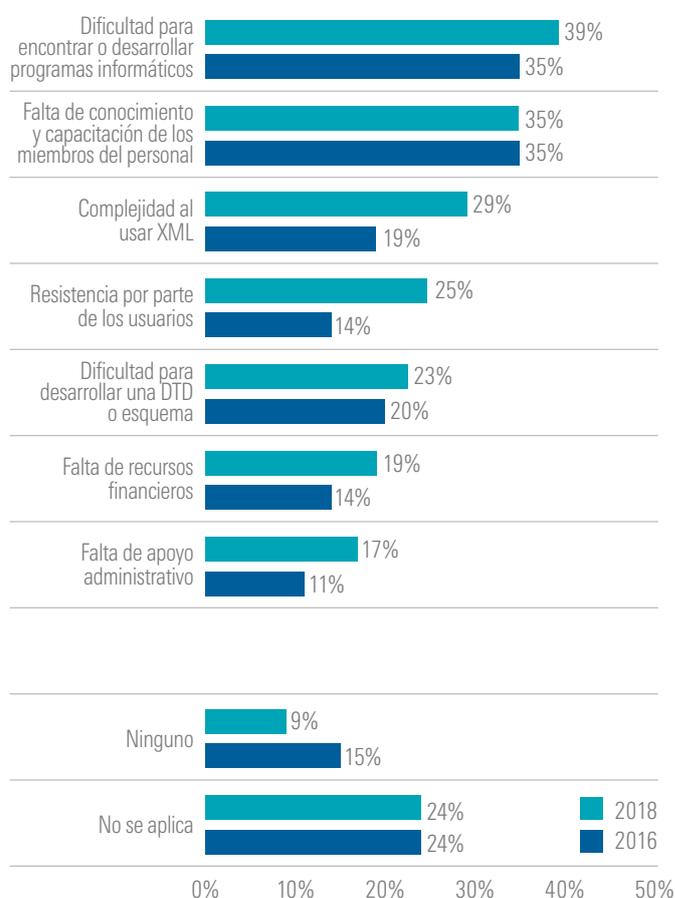
El análisis sobre los ámbitos donde se utiliza el XML para apoyar los resultados de los procesos del pleno y de las comisiones confirma la ralentización en el uso de funcionalidades basadas en XML detectada en 2016, y revela cifras muy similares. Según la encuesta de 2018, ha disminuido el porcentaje de parlamentos que emplean sistemas que no usan XML para apoyar las funciones mostradas, mientras que ha aumentado el número de parlamentos que están considerando la adopción de sistemas, ya sea de los que usan XML o de otro tipo, para apoyar esas funciones.

**Tabla 29. Sistemas de gestión de documentos del pleno y de las comisiones (n=106)**

	Sistema que usa XML	Sistema que no usa XML	Se está considerando	No
Actas de las sesiones de las comisiones	14%	30%	47%	9%
Informes de las comisiones	14%	33%	49%	4%
Acta literal de las audiencias de las comisiones	12%	28%	53%	7%
Actas de las sesiones plenarias	25%	22%	47%	6%
Discursos y debates del plenario	24%	23%	50%	2%
Votaciones plenarias	24%	27%	42%	8%

El XML se puso de relieve en informes anteriores como un desarrollo importante para avanzar hacia la apertura parlamentaria. Pese a que no es el único modo de publicar datos, el XML proporciona una forma estandarizada y de fácil comprensión de describirlos y compartirlos. En el informe de 2016 se describieron desafíos a la adopción del XML, que una vez más se señalan a grandes rasgos en 2018, aunque la dificultad para “encontrar o desarrollar programas informáticos adecuados” ha pasado del segundo puesto al primero, y el 39% de los parlamentos que respondieron lo identifica como el desafío principal. También cabe señalar que más parlamentos señalan actualmente como desafíos la complejidad al usar XML y la dificultad para desarrollar un esquema XML. Sin embargo, lo más destacable es el mayor número de parlamentos que identifican la resistencia por parte de los usuarios, del 14% en 2016 al 25% en la actualidad. Menos parlamentos (el 9% en 2018 frente al 15% en 2016) declaran no experimentar problemas al implementar sistemas que usan XML.

**Figura 52. Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=88)**



La disparidad en la utilización de sistemas que usan XML entre los parlamentos de países de ingresos altos y los de países de ingresos bajos no tiene su origen en una sola causa. La falta de recursos financieros se mencionó como un factor en 2016, pero este aspecto no figura de forma notoria en 2018. La “falta de conocimiento y capacitación de los miembros del personal” es claramente un factor, identificado en 2016 por el 50% de los parlamentos de países de ingresos bajos, en comparación con el 23% de los de países de ingresos altos. Las cifras de 2018 para este factor son más bajas: el 42% y solo el 12%, respectivamente. La dificultad para encontrar o desarrollar programas informáticos con capacidad de XML constituyó un desafío para un cuarto de los parlamentos de países de ingresos bajos (el 25%), pero el porcentaje es mucho menor en los de países de ingresos altos (el 12%). Estos resultados señalan que la complejidad técnica continúa siendo un obstáculo al mayor uso de sistemas abiertos. Los datos de otras secciones de la encuesta también indican una alta sensibilización, aunque en descenso, de la importancia de los sistemas abiertos.

## Poner la documentación parlamentaria a disposición del público

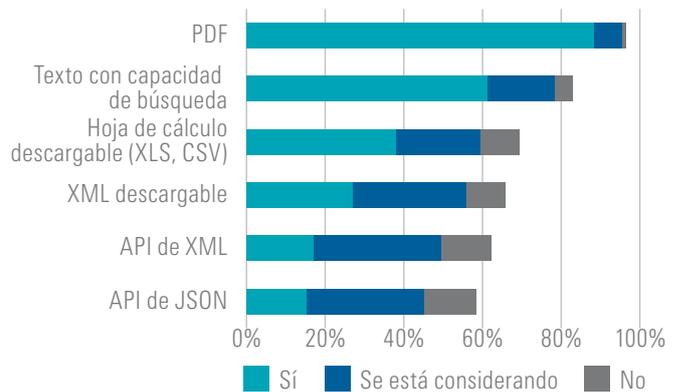
### Sobre los distintos formatos de documento

- PDF** Es un formato patentado predefinido cuyo objeto es bloquear su contenido para los usuarios. Está diseñado para ser leído por las personas, pero a las computadoras les resulta difícil o imposible leerlo.
- XLS** Formato de hoja de cálculo de Microsoft Excel.
- CSV** Formato abierto de hoja de cálculo que utiliza valores separados por comas (CSV, *Comma Separated Values*).
- XML** Lenguaje Extensible de Marcas (XML, *eXtensible Mark-up Language*). Conjunto de normas para codificar documentos en un formato que está destinado tanto a la lectura humana (por ejemplo, en un navegador) como a la lectura mecánica (otros programas informáticos y aplicaciones pueden usarlo). El objetivo del XML es que la información se pueda reutilizar y que el proceso de describirla sea sencillo, sin necesidad de ningún conocimiento previo (es autónoma).
- API** Interfaz de Programación de Aplicaciones (API, *Application Programming Interface*). Un conjunto de protocolos, rutinas de programas informáticos y herramientas que posibilitan que las aplicaciones basadas en programas informáticos accedan, interroguen y extraigan datos de una fuente de datos viva. Esto significa que se pueden construir herramientas para acceder a fuentes de datos únicos garantizando que siempre se obtiene la versión más actualizada.
- JSON** Notación de Objetos de JavaScript (JSON, *JavaScript Object Notation*). Formato de archivo de estándar abierto que utiliza texto de lectura humana y que representa otra manera de acceder a los datos o documentos de una manera programática. Mientras que el XML es un lenguaje de marcas que describe los datos, las herramientas JSON están diseñadas para transmitir "objetos" de datos.

Desde el principio de esta serie, los parlamentos han experimentado un cambio radical en lo que se refiere a ser capaces de compartir información con el público, y muy a menudo se espera esto de ellos. Los primeros informes mundiales sobre el parlamento electrónico se centraban en sistemas internos para gestionar la preparación y el flujo de trabajo de la documentación parlamentaria. Estos siguen siendo importantes, pero los parlamentos reciben ahora más solicitudes que nunca para compartir la información que recopilan con el público, ya sea directamente o a través de intermediarios. En el informe de 2016 se incorporó una segunda encuesta acerca de la labor de las organizaciones de monitoreo parlamentario y de su función cada vez más importante a la hora de crear información significativa a partir de los datos parlamentarios y compartirla con un público más amplio y, de muchas maneras, nuevo. Como se observó en el informe de 2016, los parlamentos y las

organizaciones de monitoreo parlamentario colaboraban a tal fin, y los parlamentos fueron tomando más conciencia de la importancia no solo de publicar información, sino también de difundirla de manera rápida y abierta.

**Figura 53. Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas externas al parlamento (n=111)**



Se trata de un ámbito de avances relativamente rápidos para los parlamentos. En la encuesta de 2016 se plasmaron las primeras medidas que adoptaron para realizar publicaciones abiertas y transparentes, unas medidas que apenas se registraron en el informe de 2012.

Según el informe de 2016, el 80% de los parlamentos encuestados publicaba documentos en PDF, y otro 10% estaba considerando esa posibilidad, por lo que se convirtió en el formato de publicación más popular. No obstante, tal como se puso de relieve en el informe de 2016, el PDF no es el mejor formato para el intercambio abierto, ya que no admite la lectura mecánica. Parte del contenido no se publica en texto sino como una sola imagen, lo cual crea problemas para la reutilización. Entre los formatos más abiertos figuran las hojas de cálculo CSV o las descargas en tiempo real, con XML o JSON. En 2016, el 39% de los parlamentos que respondieron publicaba hojas de cálculo, mientras que solo el 12% y el 7% proporcionaban interfaces XML y JSON, respectivamente.

Según el informe de 2018, el PDF perdura como el formato de publicación más popular, empleado por el 88% de los parlamentos, y otro 8% está planificando hacerlo. Aproximadamente, el porcentaje de parlamentos (el 38%) que publica hojas de cálculo es similar, pero los datos indican un notable incremento en el número de parlamentos que admiten API de datos en tiempo real. En la actualidad, el 17% tiene una API de XML y el 15% una basada en JSON. Otro 32% de los parlamentos está considerando o planificando una API de XML y el 30% una basada en JSON. Esto indica un aumento en la publicación de datos en tiempo real que permiten la lectura mecánica, así como el crecimiento constante de la publicación de datos abiertos. El registro consistente de publicaciones en PDF, el cual es un formato más idóneo para la lectura directa por parte de personas, permanece vigente.

Existen obstáculos evidentes a una publicación más abierta en el caso de los parlamentos de países de ingresos bajos,

tal como se muestra en la tabla 30. Algunos de los motivos que esgrimen para no emplear sistemas basados en XML se han abordado anteriormente y, en consecuencia, en el informe de 2016 no se registró ningún parlamento de países de ingresos bajos que publicara información parlamentaria en un formato en tiempo real que permita la lectura mecánica. A modo de comparación, el 18% de los parlamentos de países de ingresos altos y el 28% de los parlamentos de países de ingresos medianos altos proporcionaban una API de XML en esa fecha. El 20% de los parlamentos de países de ingresos altos y el 10% de los parlamentos de países de ingresos medianos altos facilitaban una API de JSON. En el informe de 2018 se registra un descenso en el número de parlamentos de países de ingresos bajos que publican documentos en formato PDF (del 94% en 2016 al 77%), y una pronunciada disminución en la cifra de los que publican hojas de cálculo. El cambio puede atribuirse más a la muestra que a cualquier cambio significativo de conducta, pero los datos obtenidos de las dos encuestas más recientes indican que los parlamentos más pequeños y de países de ingresos bajos encuentran dificultades para implementar sistemas y políticas de datos abiertos.

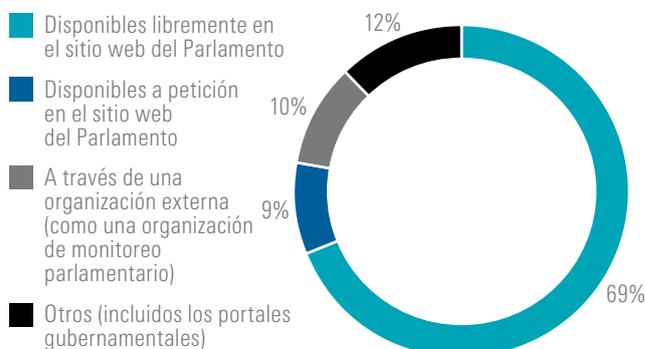
**Tabla 30. Forma en que los documentos se ponen a disposición, por nivel de ingresos (n=111)**

	Ingresos altos	Ingresos medianos altos	Ingresos medianos bajos	Ingresos bajos
Texto con capacidad de búsqueda	68%	59%	55%	38%
Hoja de cálculo	40%	38%	41%	15%
PDF	92%	79%	86%	77%
XML descargable	42%	21%	14%	0%
API de XML	18%	28%	9%	0%
API de JSON	20%	10%	5%	0%

En el informe de 2016 se determinó que las organizaciones de monitoreo parlamentario son los principales usuarios de los datos parlamentarios e intermediarios fundamentales entre los ciudadanos y sus representantes elegidos. Las organizaciones de monitoreo parlamentario se centraban entonces en tres funciones esenciales: supervisar, informar y conectar. La disponibilidad puntual de datos abiertos de buena calidad procedente de los parlamentos se consideraba vital para que estas funciones se desempeñaran con eficacia. En el informe se observó que muchos parlamentos y organizaciones de monitoreo parlamentario colaboraban de algún modo para posibilitar la disponibilidad de datos: el 66% de las organizaciones de monitoreo parlamentario consideraba que su colaboración con los parlamentos era “adecuada” o mejor. Por tanto, resulta novedoso observar que los parlamentos declaran hacer un mayor uso de fuentes de información en tiempo real que permiten a terceros la mejora, la combinación y la agrupación con otros datos. Dado que la comprensión de gran parte de lo que hacen los parlamentos es compleja y difícil para el común de la ciudadanía, es fundamental proporcionar datos abiertos a intermediarios que puedan interpretarlos y supervisarlos

para el público a fin de garantizar una institución abierta y transparente.

**Figura 54. Forma en que se puede acceder a los datos abiertos, cuando están disponibles (n=102)**

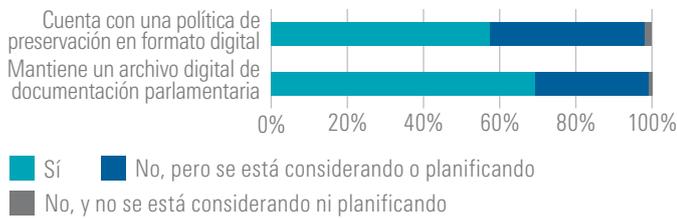


Tal como se muestra en la figura 54, el 10% de los parlamentos difunde sus datos a través de organizaciones externas, como las organizaciones de monitoreo parlamentario. La Asamblea Nacional de Serbia, por ejemplo, ha iniciado una colaboración con una organización de monitoreo parlamentario local, el Centro de Investigación, Transparencia y Rendición de Cuentas (CRTA, *Centre for Research, Transparency and Accountability*), para brindar acceso a los documentos parlamentarios. Este es un ejemplo de colaboración eficaz entre un parlamento que carece de los recursos suficientes para actuar por sí mismo y una organización no gubernamental (ONG) local dispuesta a colaborar<sup>36</sup>. En la figura 54 se muestra la medida en que los parlamentos proporcionan directamente los datos a las organizaciones de monitoreo parlamentario o les facilitan su uso. Sin embargo, muchas organizaciones de monitoreo parlamentario, que no se reflejan en la figura, trabajan a partir de fuentes de información disponibles públicamente. El 69% de los parlamentos difunde datos abiertos directamente en sus propios sitios web parlamentarios, y un mero 9% permite el acceso solo a petición. En el último caso, esto puede deberse a que el parlamento use claves de API para garantizar la administración de los usuarios de los datos y el mantenimiento actualizado de la información con cambios en las estructuras de datos y las definiciones.

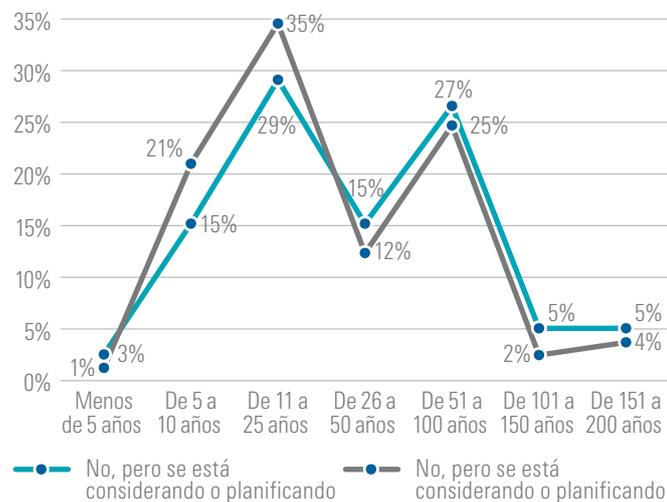
### Archivo y conservación

El 69% de los parlamentos mantiene alguna forma de archivo digital de la documentación parlamentaria, y casi tres de cada cinco han instaurado una política formal para gestionar el modo en que se hace esto y el contenido del archivo. Una serie de parlamentos puede recurrir actualmente a un completo archivo digital de sus procedimientos plenarios y proyectos de ley, en función de la fecha de instauración. Muchos otros disponen de archivos digitales desde hace muy poco, como respaldo de sus archivos físicos, y algunos han comenzado a digitalizar sus archivos físicos.

<sup>36</sup> Es preciso apuntar que, en la época en la que se redactaba este documento, el acuerdo descrito había quedado suspendido por desavenencias con respecto al proceso parlamentario, lo cual sirve de recordatorio de que la relación entre el parlamento, sus parlamentarios y la sociedad civil no puede darse por sentada. Véase: [otvoreniparlament.rs](http://otvoreniparlament.rs).

**Figura 55. Políticas y prácticas en materia de archivos digitales (n=107)**

A partir de las respuestas de los parlamentos, el promedio de antigüedad de sus archivos digitales es de 40 años en el caso de los proyectos de ley y de 50 años en el de los procedimientos plenarios.

**Figura 56. Antigüedad de los archivos digitales (n=81)**

## Resumen

En el anterior informe mundial sobre el parlamento electrónico se describió el uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios como una historia de recursos inadecuados que reprimen su adopción interna, pero al mismo tiempo de florecimiento en cuanto a la publicación abierta de estos documentos. Según la encuesta de 2018, ese argumento básicamente se mantiene: la adopción de sistemas que usan XML se ha estabilizado y la resistencia por parte de los usuarios a los sistemas abiertos perdura como obstáculo real. Esto apunta a las dificultades financieras y de recursos, pero también a la necesidad de un cambio de cultura si los parlamentos quieren ser más abiertos y transparentes.

Según la encuesta, el número de parlamentos con sistemas de gestión de documentos legislativos ya ha superado la mitad, al aumentar hasta el 53% (lo que supone un incremento de cuatro puntos porcentuales desde 2016). Aun así, siguen existiendo claras disparidades. En el presente informe y en los anteriores ha quedado patente que los parlamentos de países de ingresos bajos afrontan desafíos mayores que los de otros niveles de ingresos cuando se trata de implementar y dar soporte a las complejas infraestructuras de las TIC.

El aumento de nuevas tecnologías de publicación y la rápida adopción del XML que se observaron en 2016

parecen haberse estancado actualmente, y las cifras están comenzando a estabilizarse. Por otro lado, se ha producido un incremento en el número de parlamentos que proporcionan una API de datos en tiempo real, ya usen XML o JSON. Otro signo prometedor es el número de parlamentos que están considerando o planificando la incorporación de un sistema de este tipo en el futuro cercano. Sin embargo, una vez más, las estadísticas ocultan la brecha que se está abriendo entre los parlamentos dotados de mejores recursos y aquellos que disponen de menos.

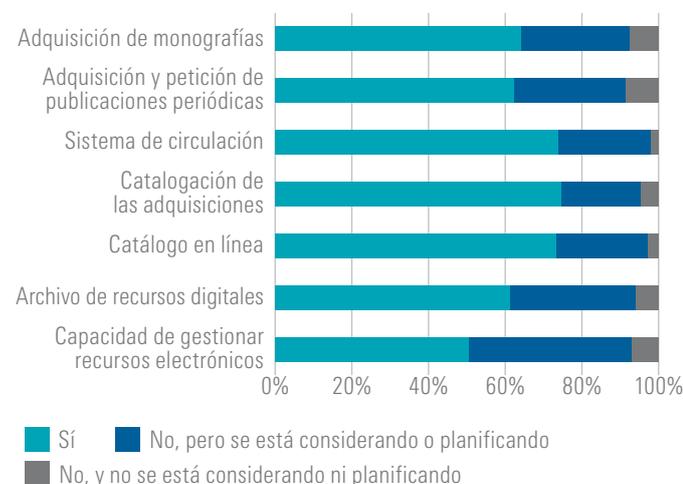
Varios parlamentos identifican la resistencia por parte de los usuarios y la falta de apoyo administrativo como obstáculos a la adopción de nuevos sistemas de gestión de documentos legislativos, que a menudo se diseñan para permitir la publicación abierta por defecto. Esto posee un efecto colateral en lo que se refiere a la transparencia. A pesar de esto, los parlamentos parecen mostrar un compromiso firme con la apertura y con la transparencia, ya que la inmensa mayoría proporciona al menos algún tipo de datos abiertos a los intermediarios y al público.

## Biblioteca y servicios de investigación

La función crítica de las bibliotecas en materia de investigación e información se ve fomentada y mejorada por el uso de tecnologías nuevas, que les permiten ofrecer a los parlamentarios un servicio más amplio con una mejor respuesta y desempeñar una función única en los parlamentos. Las bibliotecas apoyan a los parlamentarios y al personal al aunar la información parlamentaria con el material de referencia, a la vez que ofrecen conocimientos y análisis sobre el contexto político, económico y social de la legislación, a menudo como respuesta a las consultas de los comités. El 99% de los parlamentos que respondieron a la encuesta de 2018 cuenta con una biblioteca parlamentaria (lo que supone un incremento desde el 97% en 2016). Solo un parlamento, de un país con una infraestructura constitucional frágil y naciente, declara que no tiene una biblioteca, pero lo está planificando. En el caso de los parlamentos bicamerales, algo más de un tercio (el 35%) cuenta con una biblioteca para cada cámara, y los dos tercios restantes (el 65%) disponen de una única biblioteca para servir a ambas cámaras.

### Sistemas de gestión de la biblioteca

Casi tres cuartos (el 73%) de las bibliotecas parlamentarias encuestadas ofrecen actualmente un catálogo en línea a sus usuarios, un incremento desde el 65% en 2016. El 51% cuenta con algún tipo de capacidad de administración de recursos electrónicos, y otro 42% está considerando o planificando implementar este recurso. El 96% de las bibliotecas parlamentarias de los países de ingresos altos dispone de un sistema de catalogación en línea, en comparación con solo el 42% de las que se encuentran en países de ingresos bajos. También merece la pena observar que se ofrecen catálogos en línea en el 94% de los parlamentos de Europa y en el 74% de los de Asia y América Latina, pero solo en el 32% de los parlamentos de África.

**Figura 57. Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=106)**

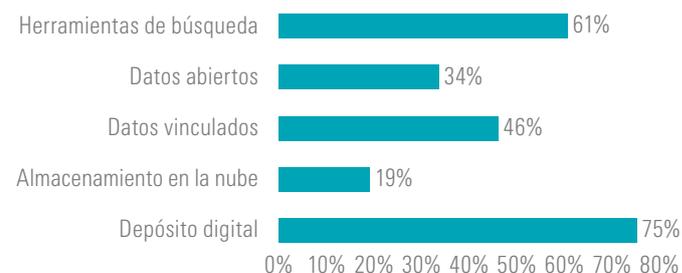
La biblioteca está conectada a una Intranet que le permite poner sus servicios a disposición de los parlamentarios en el 73% de los parlamentos, y proporciona acceso a recursos a través de sitios web en el 67% (un incremento desde el 52% en 2016). Dos tercios de las bibliotecas ofrece suscripciones para que los parlamentarios y el personal puedan acceder a bases de datos y publicaciones en línea relevantes. El 48% utiliza un servicio de alertas electrónico (un aumento significativo desde el 35% en 2016).

**Tabla 31. Herramientas y redes electrónicas a disposición de las bibliotecas (n=104)**

	Sí	Planificando	No
La biblioteca está conectada a una Intranet que le permite poner sus servicios a disposición de los parlamentarios	73%	20%	7%
El sitio web de la biblioteca proporciona acceso a recursos que se encuentran en Internet y están relacionados con el trabajo del Parlamento	67%	24%	7%
La biblioteca tiene su propio sitio web que está disponible a los parlamentarios y comisiones	55%	27%	7%
La biblioteca utiliza servicios de alertas	48%	41%	7%
La biblioteca recibe pedidos y consultas de los parlamentarios de forma electrónica	64%	30%	7%
La biblioteca adquiere suscripciones a bases de datos y publicaciones en línea	66%	27%	7%

Tres cuartos de las bibliotecas (el 75%) cuentan con un depósito digital para preservar los documentos parlamentarios y brindar acceso a ellos. El 61% proporciona herramientas de búsqueda que apoyan la investigación por parte de los usuarios y facilitan las búsquedas federadas (en varios recursos). Las bibliotecas parlamentarias también están

comenzando a utilizar más fuentes de datos abiertos y datos vinculados para conectar las fuentes y permitir un mayor análisis de la información. El uso del almacenamiento en la nube por parte de las bibliotecas también ha estado aumentando, hasta el 19%, ligeramente menos que el nivel observado entre las redes parlamentarias (el 21%).

**Figura 58. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)**

No siempre es fácil entender la información que actualmente está disponible en mayor cantidad y complejidad, por lo que el 79% de los parlamentos cuenta con personal de investigación experto que presta apoyo a los parlamentarios y a las comisiones en ámbitos específicos. Un cuarto de estos expertos se encuentra en la biblioteca parlamentaria, mientras que los tres cuartos restantes trabajan en oficinas o departamentos de investigación independientes. A pesar de que el 12% de los parlamentos no dispone de este tipo de personal de investigación experto ni tiene planes de contratarlo, otro 8% tampoco cuenta con expertos pero *está considerando o planificando* la posibilidad.

La responsabilidad de proporcionar soporte a los sistemas de TIC que utilizan las bibliotecas parlamentarias y los departamentos de investigación generalmente corresponde al personal de TIC del parlamento. El 87% de los parlamentos declara que este es el caso para sus bibliotecas y el 55% para sus departamentos de investigación. La segunda fuente más común de soporte es la de los contratistas externos, empleados por el 26% de los parlamentos para sus bibliotecas y por el 6% para sus departamentos de investigación. La siguiente fuente más común de soporte es el personal técnico empleado dentro de las propias bibliotecas y los departamentos de investigación, que proporciona soporte a los sistemas de TIC en las bibliotecas del 26% de los parlamentos y en los departamentos de investigación del 9%. Dada la creciente complejidad de los sistemas digitales, quizás sea sorprendente que, en el 20% de las bibliotecas, los bibliotecarios sean responsables de su propio soporte de TIC, una cifra similar a la registrada en encuestas anteriores (el 18% en 2016).

**Tabla 32. Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=110)**

	Biblioteca	Servicios de investigación
Personal técnico de la biblioteca	26%	9%
Bibliotecarios	20%	7%
Personal de TIC del Parlamento	87%	55%
Personal de TIC gubernamental	10%	6%
Contratistas externos	28%	6%

## Servir al público

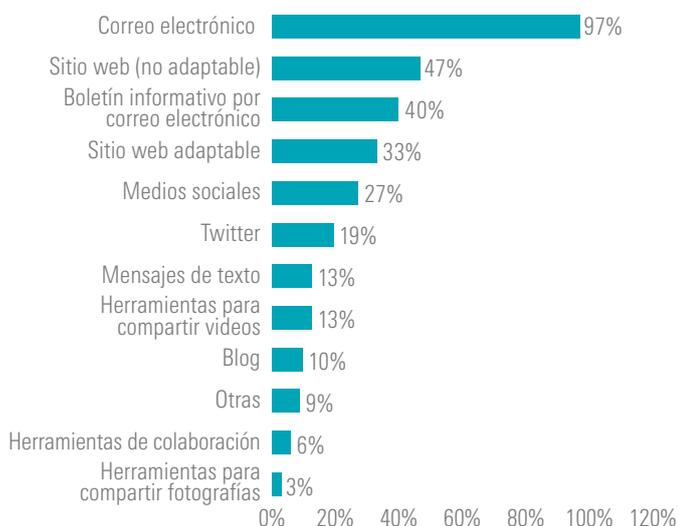
En encuestas anteriores se indicó que muchas bibliotecas parlamentarias tenían la misión de servir al público, así como a los parlamentarios, y la mayoría estaban abiertas al público: el 66% de los parlamentos en 2010, el 68% en 2016 y el 67% en 2018 permitían al público visitar sus bibliotecas personalmente. Los niveles de acceso del público a través de Internet solo han variado levemente (el 46% en 2012, el 41% en 2016 y el 49% en la última encuesta, tal como se muestra en la tabla 33).

**Tabla 33. Servicios a disposición del público (n=106)**

	Sí	Planificando	No
Puede visitar la biblioteca personalmente y solicitar asistencia	67%	6%	17%
Puede visitar el sitio web de la biblioteca	49%	24%	14%
Puede realizar consultas acerca de la biblioteca por correo electrónico	68%	14%	11%
Puede acceder a investigaciones elaboradas por el Parlamento	54%	17%	17%

Muchas bibliotecas, aparte de comunicarse internamente con los parlamentarios y con el personal, mantienen canales activos de comunicación con el público general. Casi todas (el 97%) utilizan el correo electrónico a tal efecto, y el 72% posee sitios web: el 33% ofrece diseños “adaptables” (es decir, que se reproducen adecuadamente en distintos dispositivos y tamaños de pantalla), el 47% facilita diseños no adaptables y el 7% proporciona ambos. Se han producido aumentos sorprendentemente pequeños en los porcentajes de las bibliotecas que utilizan los medios sociales y Twitter desde 2016: un punto porcentual (hasta el 27%) y dos puntos porcentuales (hasta el 19%), respectivamente. Su uso de aplicaciones de mensajería (como WhatsApp) aumentó del 8% en 2016 al 13% en 2018. En la encuesta de este año se preguntó por primera vez acerca de las nuevas herramientas de colaboración social, como Slack o Yammer, que permiten la interacción y el intercambio de información entre varias personas o grupos para alcanzar objetivos en común. El 6% de las bibliotecas declara utilizar estas herramientas con partes externas.

**Figura 59. Herramientas digitales que la biblioteca utiliza para apoyar a los usuarios (n=86)**



## Redes de bibliotecas

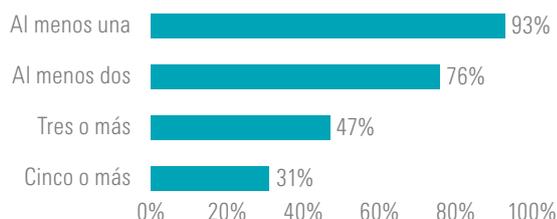
Las bibliotecas parlamentarias han tenido una trayectoria cada vez más sólida de intercambio y colaboración interparlamentaria a través de asociaciones y redes regionales y mundiales. En 2018, el 93% forma parte de al menos una red o asociación, en comparación con el 80% de 2016, el 64% de 2012 y el 45% de 2010. Como se señala en ediciones anteriores, la IFLA es la principal red de bibliotecas parlamentarias, gracias a su sección activa de bibliotecas parlamentarias y servicios de investigación. Los datos sugieren que las bibliotecas parlamentarias reconocen cada vez más el valor de la colaboración internacional, un ámbito en el que los departamentos de investigación parlamentaria han desempeñado durante muchos años un liderazgo fuerte y eficaz. La colaboración y la membresía en redes han sido equitativas constantemente, en el sentido de que no se ven afectadas en gran medida por el tamaño o el nivel de ingresos.

**Tabla 34. Membresía en redes oficiales (n=100)**

	Sí	Planificando o considerando
IFLA – Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas ( <i>International Federation of Library Associations and Institutions</i> )	74%	14%
ECPRD – Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria ( <i>European Centre for Parliamentary Research and Documentation</i> )	36%	16%
APLAP – Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de Asia y el Pacífico ( <i>Association of Parliamentary Librarians of Asia and the Pacific</i> )	18%	6%
APKN – Red Africana de Conocimiento Parlamentario ( <i>Africa Parliamentary Knowledge Network</i> )	16%	7%
APLESA – Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de África Oriental y Meridional ( <i>Association of Parliamentary Libraries of Eastern and Southern Africa</i> )	10%	6%
AFLI – Federación Árabe de Bibliotecas e Información ( <i>Arab Federation For Libraries and Information</i> )	6%	8%
Bibliotecas Parlamentarias Nórdicas	5%	7%
RIPALC – Red de Intercambio de los Parlamentos de América Latina y el Caribe	5%	5%
APLA – Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de Australasia ( <i>Association of Parliamentary Libraries of Australasia</i> )	4%	6%
IPRIN - Red Interparlamentaria de Investigación e Información ( <i>Inter-Parliamentary Research and Information Network</i> )	2%	0%
AfLIA - Asociación e Institución de Bibliotecas e Información de África ( <i>African Library and Information Association and Institution</i> )	1%	0%

Se ha producido un ligero incremento en el número de parlamentos que pertenecen a varias redes de bibliotecas y servicios de investigación: el 76% actualmente pertenece al menos a dos (un incremento desde el 73% en 2016), y el 47%, a tres o más. En aquellos parlamentos que pertenecen a más de una red, una tiende a ser de carácter mundial (normalmente la IFLA) y el resto regional.

**Figura 60. Membresía en varias redes (n=100)**



### Resumen

En informes anteriores se ha descrito la forma en que el uso cada vez mayor de las TIC ha permitido que las bibliotecas parlamentarias hagan frente a una demanda también en el aumento de los servicios de información. Ya en el informe de 2016 quedó claro que las bibliotecas utilizaban tecnologías digitales, entre ellas herramientas de gestión y sociales o de publicación, como parte de su función central.

Asimismo, ha crecido el interés en la colaboración, puesto que el porcentaje de bibliotecas que pertenecen a redes regionales o internacionales se ha duplicado con creces desde 2012, desde el 45% al 93% en 2018. En la encuesta de el presente año, aunque no se observó ningún aumento drástico en el uso de herramientas de publicación social, se detectó un incremento en las aplicaciones de mensajería y, por primera vez, en el uso emergente de las herramientas de colaboración.

## Parlamentos en línea

Los sitios web parlamentarios son desde hace algún tiempo una herramienta omnipresente para la comunicación con el público. En el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, el 90% de los parlamentos encuestados tenía un sitio web. Esta cifra aumentó hasta el 100% en 2016 y 2018. Sin embargo, lo que ha cambiado es la naturaleza, el contenido y la complejidad de los sitios web. Estos, que en 2008 se caracterizaban por el texto estático y una interactividad limitada, actualmente responden ante diversos dispositivos de los clientes, actúan como portales para acceder a recursos y a datos abiertos, y ofrecen componentes interactivos y capacidades de búsqueda más inteligentes y exhaustivas. En base a la encuesta de 2018, en esta sección se explora el modo en que los parlamentos operan en línea actualmente, la manera en que conforman y planifican su material en línea, y la forma en que han mejorado la exhaustividad y riqueza de sus sitios web.

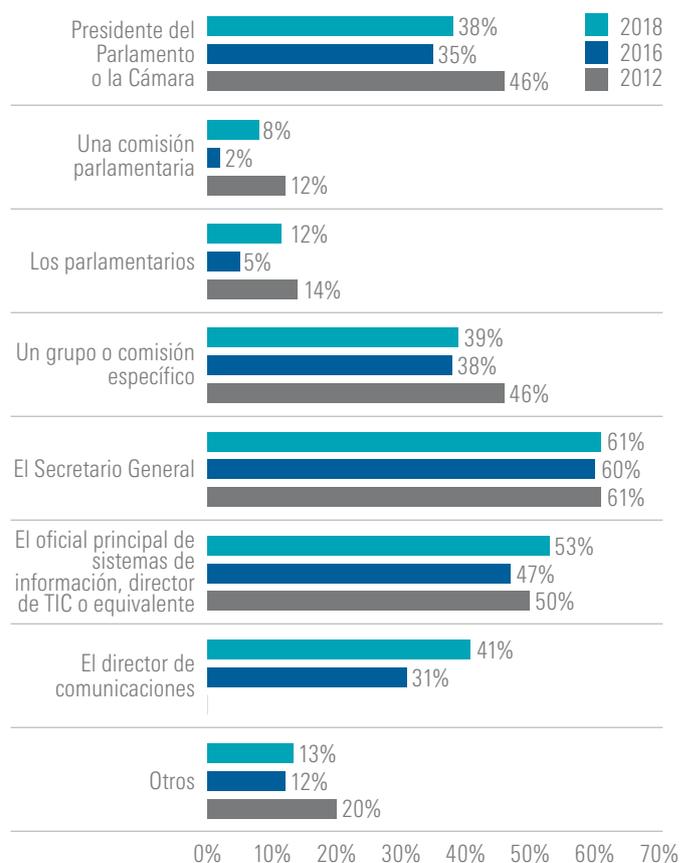
### Planificación y gestión de sitios web

En este apartado se examinan el modo en que se planifican y gestionan los sitios web parlamentarios y el tipo de

contenidos que ofrecen. La importancia que los parlamentos asignan a sus sitios web viene determinada por el nivel jerárquico en el que se definen los objetivos estratégicos del sitio. En el 61% de los parlamentos, esa responsabilidad recae, al menos en parte, en el Secretario General, un porcentaje que ha permanecido constante en las últimas tres ediciones del informe. Corresponde a la Presidencia de la Cámara en el 38% de los parlamentos, un descenso desde el 46% en 2012. El papel de las comisiones y grupos parlamentarios y de los parlamentarios a título individual también ha disminuido desde 2012. Esto indica que la gestión de los sitios web parlamentarios se considera cada vez más "algo habitual", una conclusión que se apoya en la creciente delegación de responsabilidad en el personal superior de TIC (observada en el 53% de los parlamentos en 2018) y en los directores de comunicaciones (el 41%, un aumento desde el 31% en 2016, cuando se formuló la pregunta por primera vez).

Otros indicaron que la responsabilidad en este ámbito recae en un abanico que abarca desde los consejos parlamentarios existentes hasta los departamentos de supervisión del ejecutivo.

**Figura 61. Responsabilidad sobre el establecimiento de los objetivos generales del sitio web (n=113)**

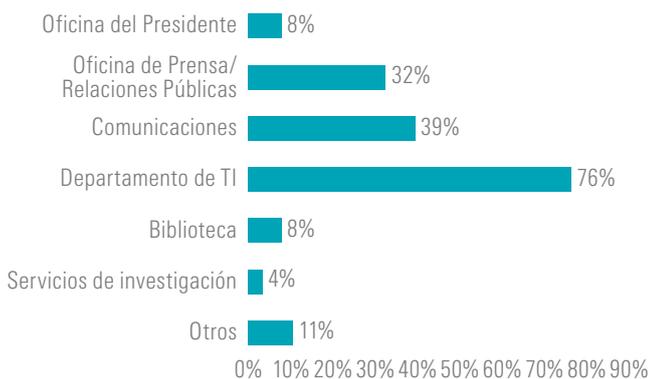


En algo más de un cuarto de los parlamentos (el 27%) no se involucra ni a la Presidencia ni al Secretario General para establecer los objetivos del sitio web, lo que representa una disminución desde el 32% en 2016. En más de un tercio (el 35%) se indica al Secretario General, pero no a la Presidencia, y solo en algo más de un cuarto (el 26%) se indica a ambos.

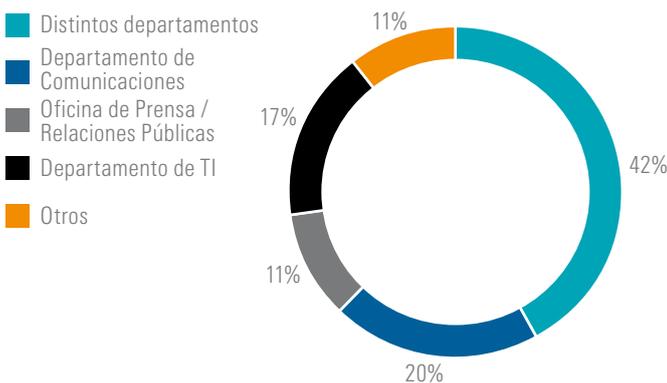
**Tabla 35. Función de la Presidencia y del Secretario General en el establecimiento de los objetivos del sitio web (n=114)**

Presidente	12%
Secretario General	35%
Ambos	26%
Ninguno	27%

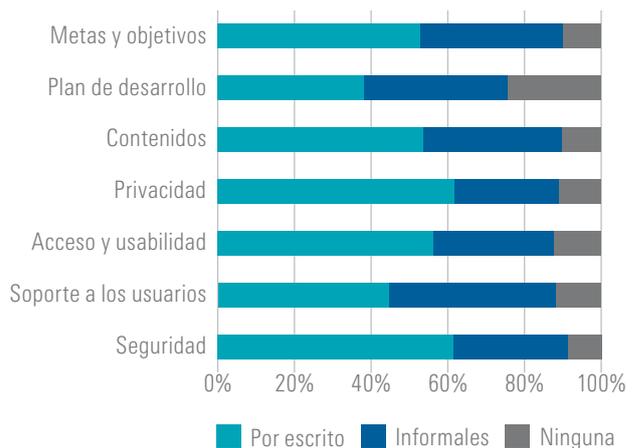
La responsabilidad del funcionamiento diario de los sitios web corresponde a diversos departamentos parlamentarios. Los departamentos de TI siguen siendo los que más se involucran, y el 76% de los parlamentos les asigna una función. Los departamentos de comunicaciones son los siguientes que más intervienen, y se les asigna una función en el 39% (un aumento desde el 32% en 2016). El 54% de los parlamentos asigna la responsabilidad de sus sitios web a un solo departamento, normalmente el de TI (el 61%) o el de comunicaciones (el 21%). El 10% de los parlamentos asigna funciones a la oficina de prensa o al departamento de Relaciones Públicas.

**Figura 62. Responsabilidad del sitio web (n=114)**

El desarrollo y la gestión del contenido propiamente dicho del sitio web se asignan a diversos destinos, y con más frecuencia es responsabilidad de los departamentos individuales gestionar su propio contenido (como sucede en el 42% de los parlamentos). Cuando la responsabilidad del contenido se centraliza, tiende a recaer en el departamento de comunicaciones (el 20%) o en el departamento de TI (el 17%).

**Figura 63. Quién gestiona el sitio web (n=114)**

Actualmente, el sitio web es un punto de contacto principal para los miembros del público que desean interactuar con el parlamento, con el trabajo diario del parlamento o con los parlamentarios, o descubrir información al respecto. El 90% de los parlamentos cuenta con algún tipo de política relativa a las metas y objetivos, pero son oficiales (por escrito) únicamente en el 53% de los casos. Menos parlamentos (el 38%) poseen planes oficiales en vigor para el desarrollo de los sitios web, mientras que el 25% carece de ese tipo de planes. Estas cifras coinciden en gran medida con las de la encuesta de 2016, pero con un aumento señalado en el número de parlamentos con políticas oficiales en vigor en materia de privacidad. El 62% cuenta actualmente con una política por escrito y el 27% parece estar considerando una, con lo cual, en total, el 89% de los parlamentos con políticas para el sitio web tiene una política oficial o informal en materia de privacidad o tiene previsto tenerla, en comparación con el 77% de 2016. También se ha producido un aumento en las políticas oficializadas en materia de acceso y facilidad de uso, del 41% en 2016 al 56% en la última encuesta.

**Figura 64. Políticas para el sitio web (n=108)**

### Contenido del sitio web

Solo un parlamento no enumera a sus parlamentarios en su sitio web, probablemente debido a la situación inestable y con un alto carácter de transición que atraviesa ese parlamento. Casi la totalidad de los parlamentos (el 98%) utiliza su sitio web para informar y educar al público sobre su historia, papel, funciones y composición. El enfoque que se hace del contenido del sitio web gira en torno al "cómo" y el "por qué" de la actividad parlamentaria, y menos parlamentos facilitan información sobre su administración (el 83%) o explican el proceso legislativo (el 81%). Solo la mitad de los parlamentos proporciona información para explicar el proceso presupuestario y los procesos de financiación pública, así como su función en ese proceso, pero tres de cada cinco (el 58%) proporcionan una infografía visual que muestra la forma en que se realiza el trabajo diario del parlamento.

**Tabla 36. Tipo de información incluida en el sitio web (n=113)**

Parlamentarios	99%
Historia y papel del Parlamento	98%
Funciones, composición y actividades	98%
Comisiones y comités parlamentarios, y otros órganos que no pertenecen al Pleno	98%
Líderes parlamentarios [elegidos]	93%
Texto completo del Reglamento u otros documentos similares	88%
Visita al Parlamento	86%
Explicación de términos, procedimientos y trabajo diario del Parlamento	85%
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el Parlamento	84%
Administración del Parlamento	83%
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el funcionamiento del sitio web	83%
Explicación del proceso legislativo	81%
Sobre el sitio web	61%
Gráfico o diagrama que muestra la forma en que se realiza el trabajo diario del Parlamento	58%
Explicación del proceso presupuestario y de los procesos de financiación pública	50%

Casi la totalidad de los parlamentos (el 95%) incluye un calendario del trabajo diario parlamentario en su sitio web y tres cuartos (el 75%) proporcionan el texto y el estado de la legislación propuesta, conforme avanza por el parlamento. Nueve de cada diez parlamentos facilitan información sobre las actividades de las comisiones, comités y otros órganos que no pertenecen al pleno, pero solo el 68% ofrece copias en línea de las preguntas parlamentarias y de las respuestas gubernamentales. El 83% de los parlamentos proporciona grabaciones de audio o video de sus sesiones plenarias (en comparación con el 61% de 2016), pero solo el 39% las suministra en el caso de las sesiones de las comisiones, un aumento desde el 31% en 2016.

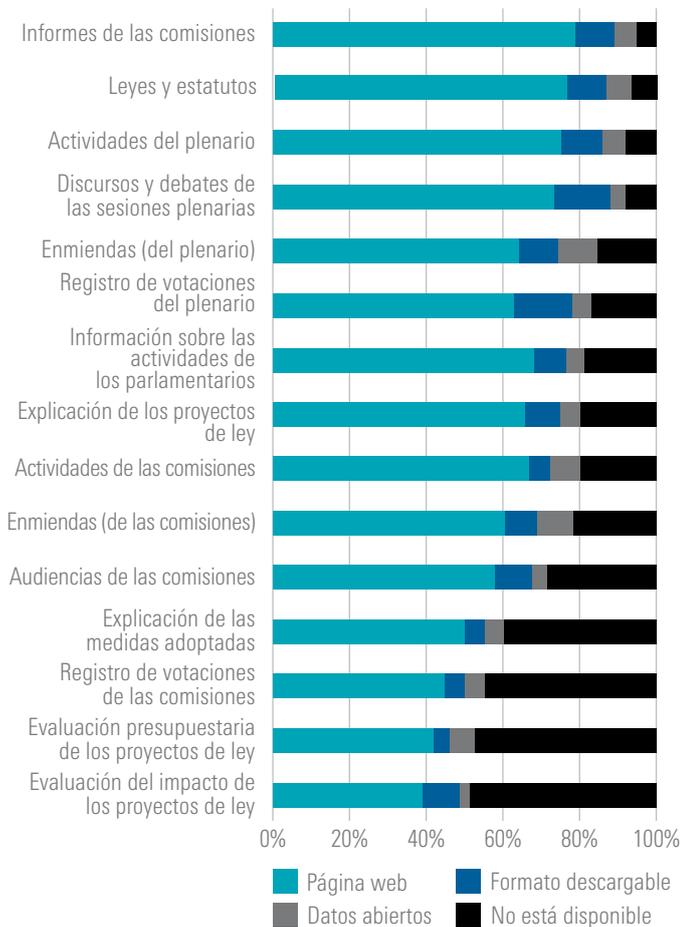
**Tabla 37. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)**

Calendario del trabajo diario en el Parlamento	95%
Actividades de las comisiones, comités y otros órganos que no pertenecen al Pleno	90%
Audio o video de las sesiones plenarias	83%
Texto de toda la legislación promulgada	76%
Texto y estado de la legislación propuesta	75%
Preguntas parlamentarias y actuaciones gubernamentales	68%
Audio o video de las sesiones de las comisiones	39%

La mayor parte de la información, los documentos y los datos parlamentarios se siguen publicando de formas tradicionales; muy poco se publica con fines de reutilización e intercambio de datos. Tal como se muestra en la figura 65, la mayoría de los parlamentos publica la información directamente en sus páginas web o en formato de documento descargable, pero no editable ni reutilizable, como el PDF. Los informes de las comisiones se publican en una página web o en formato de documento en el 79% de los parlamentos, pero solo el 10% proporciona archivos descargables, como las hojas de cálculo, para la reutilización, y el 6% permite a los usuarios conectarse directamente a una fuente de datos abiertos. Una vez más, tres cuartos de los parlamentos proporcionan copias de sus actas de las sesiones plenarias en sus páginas web o en formato de documento, pero solo el 4% ofrece una transmisión de datos abiertos de dichas actas. Las actas de las sesiones plenarias y de los registros de las votaciones del plenario tienen más probabilidades de facilitarse en un formato descargable y reutilizable, y el 15% de los parlamentos lo hace así. Al igual que en 2016, en la encuesta del presente año se muestra que los parlamentos están centrando sus esfuerzos más en los datos del plenario que en los de las comisiones, con la excepción de los informes de estas últimas. El 45% de los parlamentos no publica ningún tipo de registro de las votaciones de las comisiones.

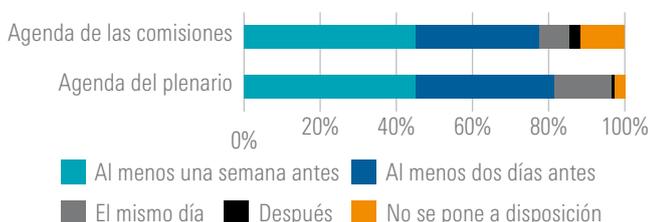
Los datos abiertos se consideran cada vez más importantes en tanto que posibilitan que grupos de terceros, como las organizaciones de monitoreo parlamentario, no solo reproduzcan la información facilitada, sino que también la analicen y la sometan a una tabulación cruzada. La ventaja de un formato de documento modificable no radica en la posibilidad de cambiar los datos, sino en que permite su lectura, reutilización, vinculación y análisis. Elimina la necesidad de copiar la información manualmente, o incluso de tener que reintroducir datos, además de reducir el riesgo de añadir errores a los datos. Los datos abiertos proporcionados mediante una API, técnicamente, se pueden modificar, pero se han diseñado principalmente para que otras aplicaciones y máquinas los lean y procesen fácilmente.

En general, el 13% de los parlamentos encuestados facilita al menos alguna información por medio de una transmisión de datos abiertos, y casi un cuarto (el 24%) emite documentos como las hojas de cálculo para su descarga y reutilización. Desde 2016, se han producido ciertos avances en el número de parlamentos de países de ingresos bajos que ofrecen transmisión de datos abiertos; en la última encuesta se muestra que el 13% de los parlamentos que facilitan datos abiertos se encuentra en países de ingresos bajos, frente a ninguno en 2016. Todos los parlamentos, menos uno, con transmisión de datos abiertos se encontraban en países de ingresos altos en 2016, en comparación con solo el 53% en 2018. El 60% de los países con transmisión de datos abiertos se encuentra actualmente en Europa, en comparación con el 13% de África y de América Latina.

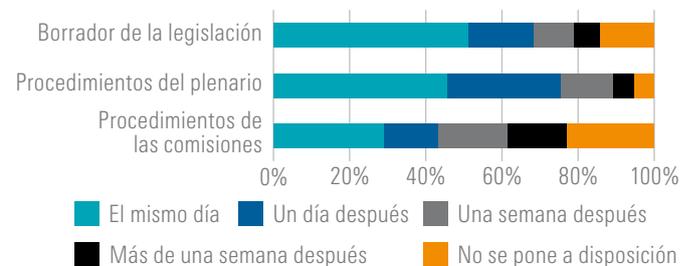
**Figura 65. Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=113)**

### Acceso oportuno a la información

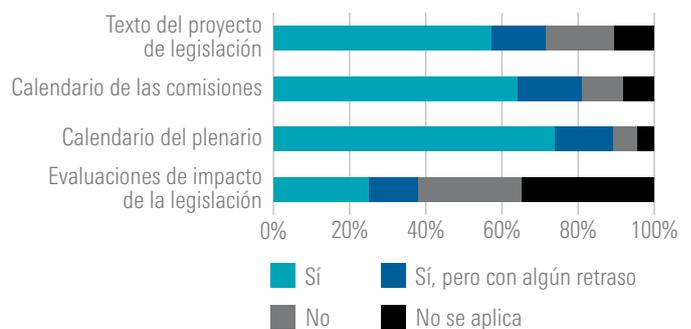
Si los parlamentos desean atraer a un público más amplio y conseguir que más personas sigan la labor que desempeñan sus representantes, es importante que mantengan informado al público de forma clara, oportuna y eficiente. El hecho de anunciar públicamente el trabajo diario del parlamento con tanta antelación como sea posible supone una ventaja para los grupos o las personas con interés en un tema concreto. Actualmente, el 96% de los parlamentos proporciona agendas del plenario en línea con antelación a la celebración del pleno y el 45% lo hace al menos una semana antes, lo cual supone un incremento del 77% con respecto a 2016. En el caso de las agendas de las comisiones, la publicación una semana antes ha aumentado en la misma medida, aunque el porcentaje de los parlamentos que siguen sin publicar las agendas de las comisiones se mantiene en el 12%, la misma cifra que en 2016.

**Figura 66. Cuándo se publican las agendas en el sitio web (n=111)**

En el caso de la legislación propuesta, el 51% de los parlamentos publica actualmente los proyectos de ley en línea el mismo día que se presentan, en comparación con el 43% de 2016. En la actualidad, el 76% de los parlamentos publica los procedimientos plenarios, en comparación con el 68% de 2016. La cifra de los que no publican procedimientos plenarios ha disminuido hasta el 6%. Al igual que en el caso de las agendas, las comisiones nuevamente van a la zaga del pleno en la publicación de sus procedimientos: en total, solo el 43% de los parlamentos publica los procedimientos de las comisiones en el plazo de un día (un incremento desde el 35% en 2016), aunque el número de los que *no* publican los procedimientos de las comisiones en línea ha disminuido hasta el 23% (desde aproximadamente un tercio en 2016). Tomadas en conjunto, todas estas tendencias indican un avance en lo que respecta a la publicación oportuna de la información parlamentaria.

**Figura 67. Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=110)**

Actualmente, la mayoría de la documentación parlamentaria se pone a disposición del público al mismo tiempo que se distribuye entre los parlamentarios, con la excepción de los documentos sobre el impacto de la legislación (el 35% de los parlamentos respondió "no se aplica" a esta pregunta, y el 27% no publica ese tipo de documentos). Casi tres cuartos de los calendarios del plenario (el 74%) se ponen a disposición del público y de los parlamentarios al mismo tiempo, al igual que ocurre en el 64% con respecto a los calendarios de las comisiones. Estas cifras muestran una mejora moderada desde 2016 en relación con los plazos y la publicación paralela de datos relativos al calendario parlamentario.

**Figura 68. ¿Se ponen los documentos a disposición del público y los parlamentarios al mismo tiempo? (n=112)**

Los parlamentos también deben garantizar que el material publicado en sus sitios web se pueda encontrar. El 99% de los parlamentos encuestados pone un sistema de búsqueda a disposición de los usuarios de sus sitios web, lo que representa un incremento desde el 95% en 2016.

Aproximadamente tres cuartos (el 73%) ofrecen un archivo de audio o video en su sitio web, y el 38% un servicio de alertas para comunicar a las partes interesadas la disponibilidad de documentación nueva, lo que supone una leve disminución frente al 43% de 2016. El 54% de los parlamentos proporciona contenido diseñado para dispositivos móviles, un incremento desde el 36% en 2016, de modo que se ha ampliado el acceso.

**Tabla 38. Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=107)**

Un sistema de búsqueda	99%
Archivo de audio o video	73%
Servicios de alerta para la documentación	38%
Servicios diseñados para su uso en dispositivos móviles	54%

### Accesibilidad y facilidad de uso

Para los parlamentos es importante que sus documentos estén disponibles y puedan comprenderse, pero es igualmente relevante diseñar e implementar las herramientas de búsqueda de forma que todos los usuarios puedan encontrar los documentos que necesitan. En la actualidad existe una serie de buenas prácticas y estándares que garantizan la facilidad de uso de un sitio web, a fin de que sea intuitivamente más sencillo de navegar y más accesible para usuarios con distintas necesidades. Tanto en el informe de 2012 como en el de 2016, se registraron aumentos en la adopción de técnicas de facilidad de uso, pero no se produjo ningún incremento similar en la aplicación de los estándares de accesibilidad. Sin embargo, en el informe de 2016 sí se identifican mejoras en los aspectos de accesibilidad y facilidad de uso, tanto informales como formales, en el diseño y la implementación de los sitios web, y los parlamentos muestran una mayor tendencia a basar su diseño y contenido en una comprensión de las necesidades de los usuarios (el 81% en 2016 frente al 72% en 2012). Además de los estándares, los parlamentos han realizado mejoras a través de pruebas de usuarios y métodos de usabilidad (empleados por el 59% en 2016, un incremento desde el 15% en 2012). En 2018, la cifra de parlamentos que basan el diseño de sus contenidos en las necesidades de los usuarios ha aumentado hasta el 82%, pero el número de los que emplean pruebas de usuarios y métodos de usabilidad ha disminuido hasta el 50%.

**Tabla 39. Herramientas y directrices para el sitio web (n=90)**

El contenido y el diseño parten de entender las necesidades de los distintos grupos de usuarios	82%
Se utilizan pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad para asegurar que el público destinatario entiende fácilmente el diseño y uso del sitio web	50%
Se utiliza W3C u otros estándares aplicables para asegurar que las personas con discapacidades también puedan usar el sitio web	58%
Se siguen las Directrices para sitios web parlamentarios de la UIP para diseñar y mantener el sitio web	52%
Evaluación periódica	60%
Se usan otras directrices	9%

Los estándares oficiales, como los del *World Wide Web Consortium* (W3C) —una comunidad internacional que desarrolla estándares abiertos para garantizar el crecimiento a largo plazo de la web— solo han sido adoptados por el 58% de los parlamentos, aunque esto constituye un aumento notable respecto del 38% en 2012 y el 53% en 2016. También se ha observado un incremento constante en el número de parlamentos que aplican las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP, desde el 46% en 2012 al 53% en 2016, y al 52% en 2018. El 60% de los parlamentos realiza algún tipo de evaluación periódica de su contenido web para mejorar la usabilidad y el cumplimiento si fuera necesario, un porcentaje menor que en 2016 (el 69%).

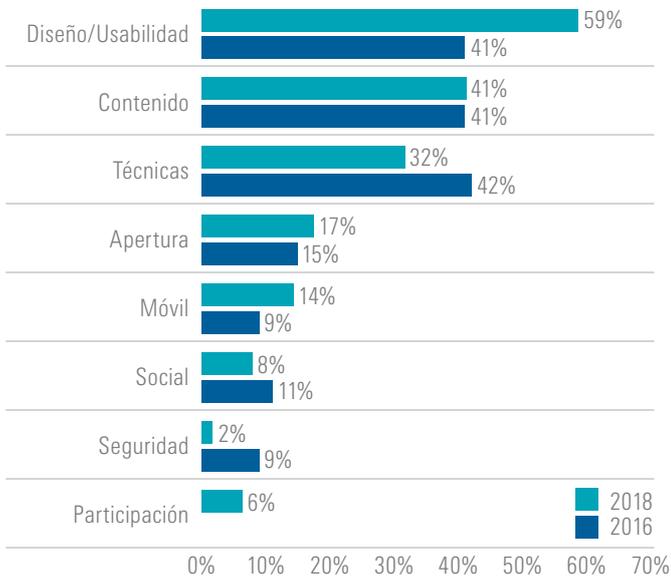
En las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP se incluyen recomendaciones sobre el empleo de varios idiomas oficiales. Aunque esto añade complejidad a un sitio web, el contenido disponible en todos esos idiomas es una herramienta importante a efectos de la inclusión democrática. El 36% de los parlamentos que respondieron cuenta con más de un idioma oficial, y el 7% posee más de tres.

El 59% de los parlamentos con dos idiomas oficiales publica todo su contenido de forma bilingüe, aunque ninguno de los parlamentos con más de tres idiomas lo hace (el 88% de estos parlamentos publica parte del contenido en todos sus idiomas).

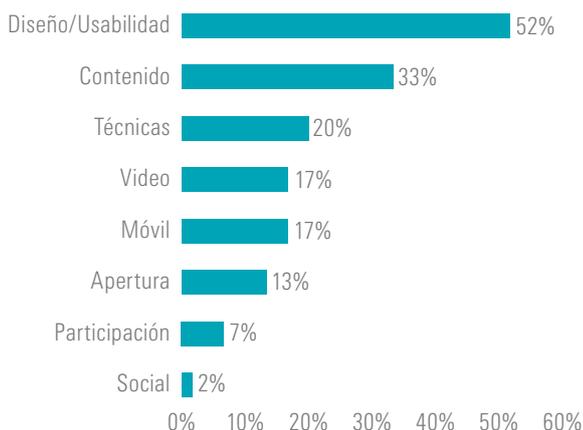
### Mejoras más importantes

En 2016, las tres áreas de mejora en los servicios digitales que los parlamentos encuestados consideraron más importantes fueron las mejoras “técnicas”, las de “contenido” y las de “diseño/usabilidad”, todas ellas identificadas por el 41% de los parlamentos que respondieron. Estas también se han considerado las tres áreas de mejora principales en 2018, pero ahora casi tres de cada cinco parlamentos (el 59%) identifican el aspecto de “diseño/usabilidad”, y se ha producido una disminución evidente en la importancia asignada a las mejoras técnicas, hasta el 32%. Entre las demás áreas de mejora, el 17% de los parlamentos señala la “apertura” (a saber, datos abiertos y publicación, rendición de cuentas y transparencia). Al contrario que en 2016, ningún parlamento menciona el apoyo o los servicios a los jóvenes. En la actualidad, el 6% de los parlamentos indica la “participación” ciudadana, que no se registró en absoluto en 2016.

La encuesta de 2018 muestra que la labor realizada por varios parlamentos ha mejorado la usabilidad de sus sitios web, en particular por medio del uso de diseños “adaptables” que se pueden utilizar igualmente en distintos dispositivos. Entre otras mejoras que mencionaron algunos parlamentos figuran el uso de datos abiertos y publicaciones abiertas a través del nuevo desarrollo de la arquitectura del sitio web.

**Figura 69. Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=63)**

De cara al futuro, las mejoras que prevén realizar los parlamentos en los sitios web durante los dos próximos años corresponden en su mayor parte a las tres mismas áreas de "diseño/usabilidad", "contenido" y "técnicas". Un destacado número de parlamentos que respondieron menciona el video, a saber, las transmisiones en vivo y los archivos de grabaciones. El 17% de los parlamentos señala un cambio de diseño de los sitios web, bien para que sean totalmente adaptables o bien para que se adapten a aplicaciones móviles específicas, y el 13% declara tener planes para mejorar su funcionalidad de datos abiertos. El 7% de los parlamentos prevé mejoras importantes en los métodos y herramientas de participación ciudadana. Estos comentarios hacen referencia a proyectos que ya están en marcha, o a punto de empezar, así como a los elementos de la "lista de deseos", como en la respuesta siguiente: "Desafortunadamente, esto es una repetición de los temas mencionados en [el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*], pero siguen estando previstos para los dos próximos". Esto se hace eco de los comentarios expresados con anterioridad acerca de los impedimentos a la adopción y mejora de las tecnologías digitales.

**Figura 70. Mejoras más importantes planificadas para los sitios web a lo largo de los dos próximos años (n=60)**

## Resumen

Por segunda encuesta consecutiva, todos los parlamentos que participaron tienen un sitio web. Al examinar la supervisión estratégica de los sitios web, se observa de forma perceptible que deja de considerarse una función de los parlamentarios (incluidas la Presidencia y las comisiones) y cada vez más de la administración. El Secretario General de un parlamento tiene actualmente la función de decidir la dirección estratégica de su sitio web en el 61% de los parlamentos, y el personal superior de TIC en más de la mitad. También se aprecia un acercamiento evidente hacia el personal de comunicaciones y un alejamiento de los departamentos de TI, los cuales, no obstante, tienden a ser todavía los que más se involucran en los sitios web parlamentarios en general. En 2018, la responsabilidad de uno de cada cinco sitios web recae en el departamento de comunicaciones del parlamento, aunque en tres de cada cinco se mantiene en el de TI. La responsabilidad del contenido también está desplazándose desde los equipos centrales a los propietarios de contenidos de departamentos independientes. Cuando la responsabilidad del contenido recae en gran medida en un solo departamento, tiende a ser en el de comunicaciones (el 20%) más que en el de TI (el 17%).

Gran parte del contenido de los sitios web parlamentarios sigue siendo estático, y los aspectos más populares son la información general y los recursos educativos para el público, la historia y el papel del parlamento, además de información sobre los parlamentarios, las comisiones y el modo de trabajo del parlamento. El 95% de los parlamentos incluye un calendario del trabajo diario en el parlamento, pero los plazos de su publicación varían significativamente: solo el 45% publica la agenda del plenario o de las comisiones con una semana o más de antelación, mientras que el 15% solo publica la agenda del plenario el mismo día de la sesión. En la encuesta no se distingue entre proyecto de agenda y agenda definitiva, las cuales pueden cambiar hasta el mismo día de la sesión.

En general, la encuesta de 2018 registra ciertos avances en la publicación oportuna de información en el sitio web. También se ha producido un progreso, aunque limitado, en lo que se refiere a los datos abiertos y la publicación. El 13% de los parlamentos dispone de algún tipo de transmisión de datos abiertos, y el 24% emite documentos reutilizables que se pueden descargar de su sitio web. La encuesta también revela que, aunque los repositorios de datos abiertos también comienzan a estar presentes en los países de ingresos bajos, el 60% de los parlamentos con transmisión de datos abiertos se encuentra en Europa y solo el 13% en África.

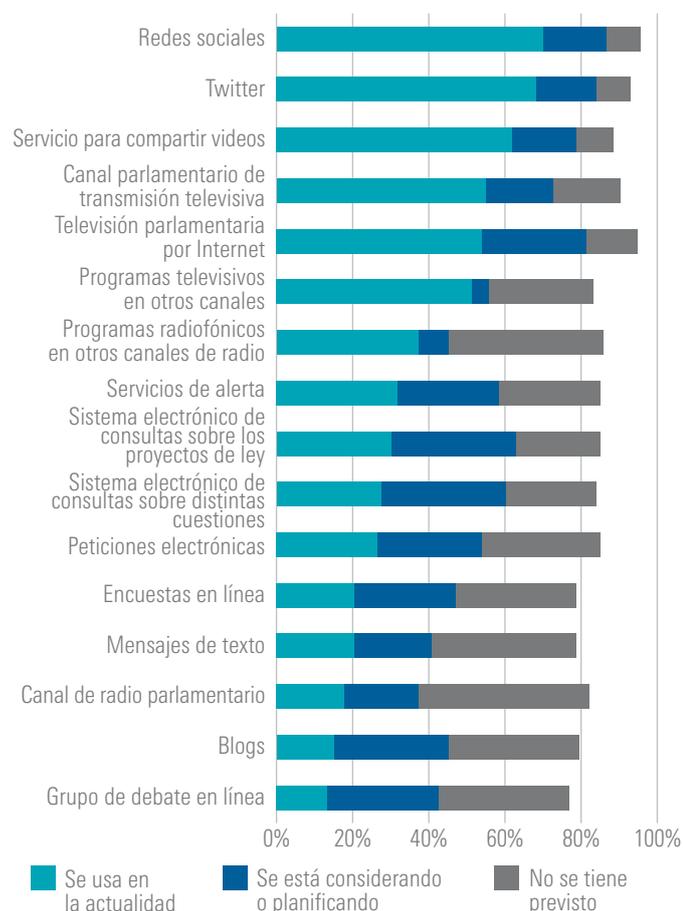
El diseño de los sitios web sigue partiendo en mayor medida de las necesidades de los usuarios que de los estándares, aunque un número significativo de parlamentos aplica en la actualidad algún tipo de estándar o sigue las directrices de la UIP. El área en el que se ha producido el cambio más grande durante los dos últimos años es la de "diseño/usabilidad", seguida una vez más por las áreas "técnicas" y de "contenido". En la encuesta de 2018 no se menciona a los jóvenes, pero la mayor "participación" ciudadana figuró por primera vez como un avance importante para el 6% de los parlamentos, mientras que para el 7% constituye una aspiración de cara a los dos próximos años. Los planes de futuro se centran en la facilidad de uso y en la mejora del contenido, así como en el diseño adaptable y en materiales de video adicionales.

## Comunicación entre la ciudadanía y el parlamento

En la sección anterior de este informe se describe la forma en que los parlamentos usan sus sitios web para poner la información a disposición del público de manera más amplia y eficiente, y se centró principalmente en la arquitectura y la facilidad de uso del sitio web, así como en la provisión de información. En esta sección se examina el modo en que los parlamentos y los parlamentarios utilizan las herramientas digitales para comunicarse con la ciudadanía, hacerla partícipe e interactuar directamente con ella.

En el informe de 2016 se reveló la manera en que los medios de comunicación más instaurados contaban con el complemento de una amplia variedad de herramientas digitales para comunicarse con la ciudadanía y hacerla partícipe. Algunos, como la radio y las transmisiones televisivas, eran canales importantes bien afianzados, sobre todo en una época en la que el acceso a Internet aún constituía un reto para los parlamentos y para la ciudadanía por igual. Según la encuesta de 2018, más de la mitad de los parlamentos (el 51%) confirma estar utilizando programas en canales de televisión habituales (no propios) para comunicarse con la ciudadanía. En la actualidad, el 55% tiene sus propios canales de transmisión y el 62% ofrece la capacidad de compartir video a través de Internet, un aumento considerable desde el 43% que lo hacía en 2016.

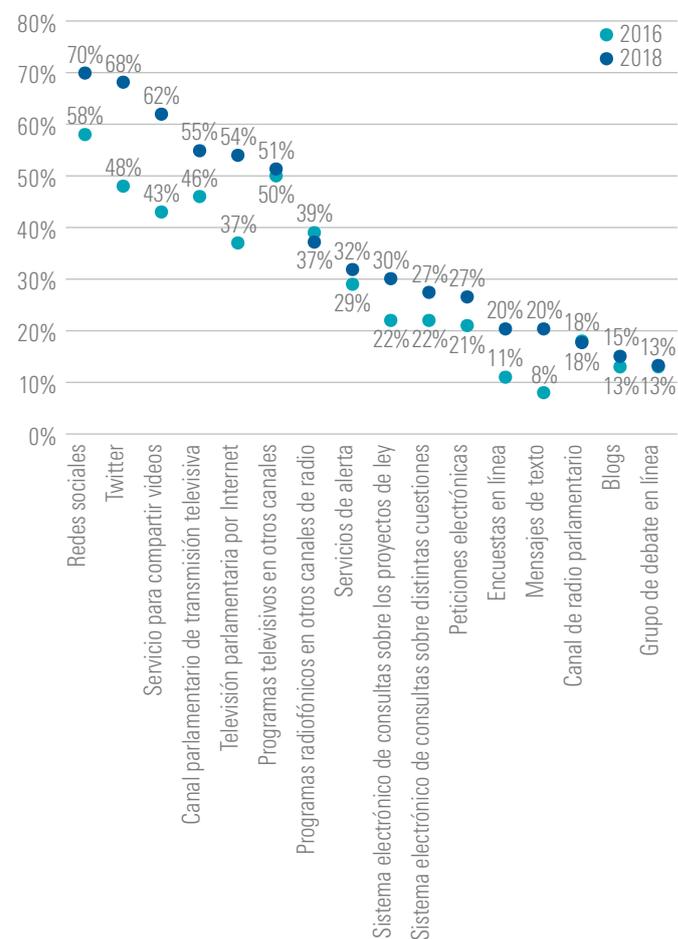
**Figura 71. Métodos para comunicarse con la ciudadanía (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=113)**



En el informe de 2016 se registró por primera vez que las herramientas de medios sociales superaban a la radio y la televisión como canal de comunicación con la ciudadanía más utilizado. El 58% utilizaba redes sociales y el 48% herramientas como Twitter. Estas cifras han aumentado significativamente en 2018, ya que el 70% declara que actualmente utiliza una red social, y el 68%, Twitter. Las herramientas para compartir videos, como YouTube, han superado por primera vez a las transmisiones televisivas, y el uso de aplicaciones de mensajería instantánea (como WhatsApp), aunque solo uno de cada cinco parlamentos (el 20%) lo señala, ha aumentado un 154% desde 2016 (cuando solo lo declaró un 8%).

En la figura 72 se muestra que se ha registrado un uso mayor de las herramientas basadas en la web para comunicarse con el público. El uso de la televisión basada en la web y de las herramientas para compartir videos ha aumentado mucho más que el de las transmisiones televisivas, mientras que el uso de la radio parece estar disminuyendo. Cabe destacar que el 45% de los parlamentos no utiliza la radio ni tiene previsto hacerlo, en comparación con apenas el 9% que no tiene planes de utilizar los medios sociales (que ahora utiliza o tiene pensado utilizar el 87%).

**Figura 72. Cambios en los métodos utilizados para comunicarse con la ciudadanía entre 2016 y 2018 (n=113)**



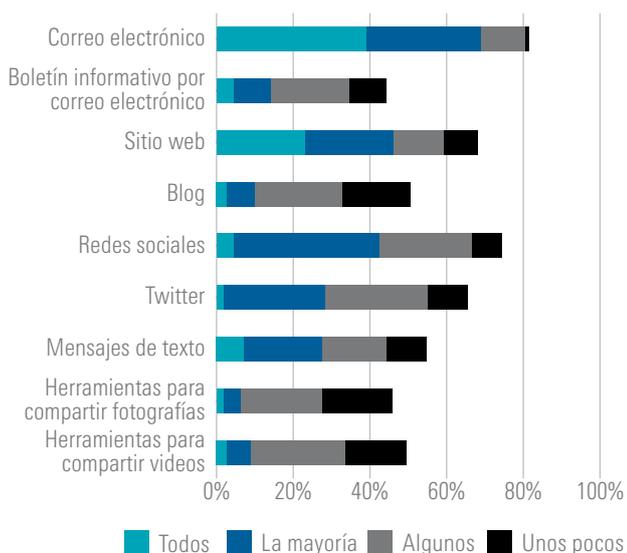
También se han producido pequeños aumentos en el uso de los espacios interactivos en línea, donde la ciudadanía puede participar directamente en la labor del parlamento. Entre ellos

figuran los blogs y los grupos de debate en línea, aspectos en los que se han registrado pocos cambios, así como los métodos de consulta en línea, peticiones electrónicas y encuestas de opinión en línea, cada vez más utilizados.

### Comunicación por parte de los parlamentarios

En lo que se refiere a los parlamentarios a título individual, al igual que en informes anteriores, el correo electrónico todavía es el método digital que más utilizan para comunicarse con el público. En el 39% de los parlamentos encuestados el presente año, todos los parlamentarios usan el correo electrónico, y en otro 30% lo hace la mayoría. Solo el 1% de los parlamentos declara que ninguno de sus parlamentarios utiliza el correo electrónico a tal fin. Por otro lado, muchos menos parlamentarios elaboran un boletín informativo oficial por correo electrónico, por lo que no representa un canal de comunicación significativo para ellos. Todos los parlamentarios, o la mayoría, de casi la mitad de los parlamentos encuestados (el 46%) se encargan del mantenimiento de los sitios web personales, un incremento desde el 43% en 2016. Como en el caso de los propios parlamentos, el crecimiento en el uso de la mensajería instantánea, como WhatsApp, ha sido más rápido que en cualquier otra herramienta digital. El porcentaje de parlamentos donde todos los parlamentarios, o la mayoría, utilizan mensajería instantánea ha aumentado del 14% en 2016 al 27% en 2018. El incremento en el uso de las redes sociales es mucho menor: todos los parlamentarios, o la mayoría, las utilizaban en el 40% de los parlamentos en 2016, en comparación con el 42% de 2018.

**Figura 73. ¿Qué herramientas digitales utilizan los parlamentarios para comunicarse con la ciudadanía? (n=113)**



Tal como se ha señalado anteriormente, estas cifras miden la medida en que se han adoptado las herramientas, no la calidad ni la efectividad de su uso. Los datos también ponen de relieve un desafío para los parlamentos en la era digital: saber la cantidad de parlamentarios que utilizan herramientas digitales o lo adecuadamente que las usan. Cabe destacar que muchos parlamentos se sienten incapaces de cuantificar las respuestas a esta pregunta: el 17% no sabe cuántos de

sus parlamentarios utilizan el correo electrónico, el 20% no posee datos sobre el uso de los medios sociales, y en torno a un tercio carece de información sobre la manera en que sus parlamentarios usan las aplicaciones de mensajería instantánea. Por consiguiente, para fundamentar este informe, se ha encuestado a los parlamentarios por separado acerca del uso que hacen de las herramientas digitales, y dicha encuesta ha revelado que el 59% considera que sus conocimientos de las herramientas digitales para comunicarse con el público son avanzados.

De vuelta a la encuesta a los parlamentos y al examinar los obstáculos que impiden a los parlamentarios hacer un uso más efectivo de Internet, la falta de conocimientos y capacitación es el aspecto más destacado, cuestión que el 38% de los parlamentos considera un reto. El 31% identifica la falta de seguridad y confianza como una dificultad, y el 30% cita que sus parlamentarios se sienten abrumados por la cantidad de las comunicaciones. Uno de cada cinco (el 21%) destaca los problemas que afectan al acceso a Internet por parte de la ciudadanía como un obstáculo, en general, significativamente menor que en 2016 (el 36%). Sin embargo, la mejora no está distribuida equitativamente: la falta de acceso a Internet sigue siendo un problema mayor para los países de ingresos bajos, sobre todo aquellos con grandes comunidades rurales, que para otros.

### Comunicación por parte de las comisiones

Como se ha mencionado anteriormente, las comisiones tienden a ser menos activas al publicar sus agendas y demás información que los parlamentos al publicar las agendas y los procedimientos plenarios, pero no obstante su uso de las herramientas digitales se está convirtiendo en significativo. Los métodos en línea son particularmente útiles para conectar a las comisiones con un segmento más amplio del público y para divulgar la labor de las comisiones de forma más extensa.

En la actualidad, las comisiones de tres cuartos de los parlamentos (el 75%) comunican a través de un sitio web información sobre su trabajo, su alcance y sus procesos (un incremento desde el 67% en 2016). Tal como se muestra en la tabla 40, casi la mitad (el 48%) utiliza un sitio web para comunicar las opiniones de las comisiones sobre cuestiones que se están examinando. La mayoría de las comisiones (en el 68% de los parlamentos) publica sus conclusiones en sitios web y la mitad los emplea para solicitar información y comentarios del público. Las comisiones utilizan el correo electrónico mucho menos que los sitios web para facilitar información sobre sus actividades, aunque su uso es un poco mayor que en 2016. El uso que hacen de los medios sociales es aún menor (en el 35% de los parlamentos). Resulta decepcionante que, solo en el 20% de los parlamentos, las comisiones utilicen los medios sociales para solicitar información y comentarios (y otro 7% tiene previsto hacerlo). Estas cifras pueden reflejar una preferencia general entre las comisiones por la publicación por encima de la interacción y la participación. Las comisiones del 41% de los parlamentos responden a las consultas de información y a los comentarios por correo electrónico, pero esto puede ascender simplemente al envío de respuestas estándar en lugar de a una participación de por sí. Las comisiones responden a través de los medios sociales únicamente en el 12% de los parlamentos.

**Tabla 40. Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con la ciudadanía (n=114)**

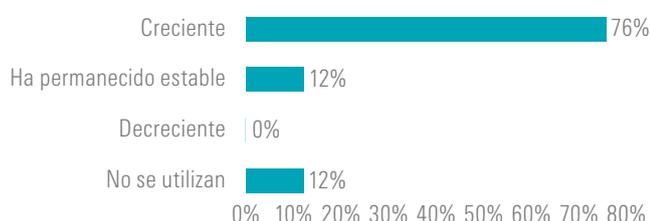
	Sitio web	Correo electrónico	Medios sociales
Comunicar información sobre el trabajo, alcance y procesos	75%	44%	35%
Comunicar las opiniones de las comisiones sobre distintas cuestiones	48%	25%	21%
Solicitar información, comentarios y opiniones del público	50%	31%	20%
Publicar las conclusiones o resultados de las comisiones	68%	20%	22%
Responder a la información y los comentarios recibidos	19%	41%	12%

### Comunicarse con la ciudadanía

En la sección anterior se han examinado las tendencias relativas al modo en que los parlamentos y los parlamentarios se comunican con la ciudadanía, así como los canales y las aplicaciones que emplean. En esta sección se abordan los motivos de la comunicación con la ciudadanía y las prioridades definidas por los parlamentos al hacerlo. Como se ha registrado en informes anteriores, los parlamentos han identificado tres prioridades claras en ese sentido:

- informar a la ciudadanía acerca de cuestiones políticas y de la legislación propuesta;
- explicar las actividades del parlamento, y
- lograr una mayor participación de la ciudadanía en el proceso político.

El uso de herramientas digitales para comunicarse con la ciudadanía es algo que los parlamentos deben plantearse cada vez más. Esta encuesta ha revelado una tendencia ascendente significativa en el uso de este tipo de herramientas por parte de la ciudadanía para participar con el parlamento. Más de tres cuartos de los parlamentos que respondieron (el 76%) declaran un aumento en los dos últimos años, y el 12% señala que el uso se ha mantenido constante. Ningún parlamento ha indicado un descenso en el uso de las herramientas digitales para dicha comunicación o participación.

**Figura 74. Tendencia en el uso de las herramientas digitales por parte de la ciudadanía para comunicarse con el parlamento (n=107)**

Aparte de los tres aspectos principales que se enumeran más arriba, a los que se asignó aproximadamente la misma importancia entre 2016 y 2018, existen otras prioridades, aunque mucho menores. El doble de parlamentos que en 2016 menciona ahora el aspecto de llegar a las minorías, pero aun así solo representa el 6% de los parlamentos encuestados. El número de los que asignan importancia a la prioridad de lograr que los jóvenes participen también ha aumentado significativamente, aunque no se considera un área de mejora destacada. En general, estos resultados ponen de relieve el esfuerzo que realizan los parlamentos para informar, explicar y aumentar la participación. Sugieren concentrarse en esas prioridades esenciales en lugar de hacerlo en los cambios en la adopción de decisiones propiamente dicha, la participación de grupos que suelen estar excluidos o las mejoras de los procesos parlamentarios, cuya importancia parece considerarse secundaria.

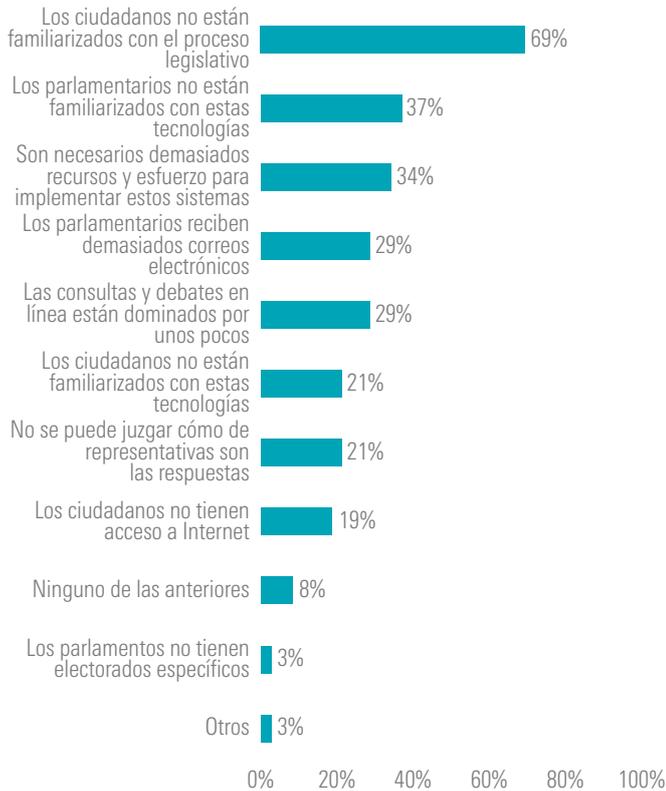
**Tabla 41. Objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=111)**

	2018	2016
Informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y la legislación propuesta	68%	74%
Explicar las actividades del Parlamento	68%	64%
Lograr una mayor participación de los ciudadanos en el proceso político	61%	62%
Incluir a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones	29%	26%
Lograr que los jóvenes participen	22%	14%
Aumentar la legitimidad del proceso legislativo	21%	24%
Explicar la legislación propuesta	18%	13%
Mejorar las políticas y legislación	15%	13%
Facilitar el intercambio de opiniones	12%	12%
Llegar a las minorías	6%	3%
Realizar una encuesta a los ciudadanos acerca de sus opiniones sobre distintas cuestiones o legislación	5%	4%

Anteriormente se abordaron en líneas generales los obstáculos que los parlamentos afrontan al hacer un uso más eficaz de las herramientas digitales: la falta de conocimientos, la falta de seguridad y la sensación de los parlamentarios de verse abrumados por la cantidad de las comunicaciones. Al examinar más específicamente qué impide a los parlamentos y a los parlamentarios adoptar más herramientas digitales en sus comunicaciones e interacciones con la ciudadanía, el 69% de los parlamentos apunta a la falta de familiaridad con el modo en que funcionan los parlamentos y el proceso legislativo, un porcentaje significativamente mayor que en 2016 (el 57%). El desafío de los conocimientos de la ciudadanía concuerda bien con las prioridades esenciales mencionadas anteriormente, pero, si los parlamentos quieren comenzar a sortear esta dificultad, está claro que se necesita mucho más trabajo en materia de informar y educar a la ciudadanía. El segundo obstáculo es la falta de conocimiento de las TIC entre los parlamentarios, algo que se identifica como un desafío en el 37% de los parlamentos. En tercer lugar, el 34% de los parlamentos, en comparación con solo el 27% en 2016, señala la cantidad de recursos y esfuerzo

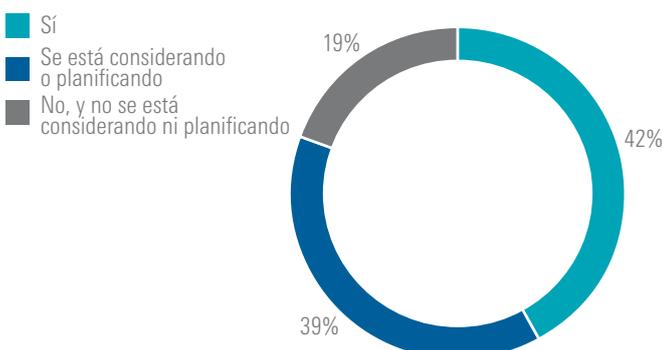
necesarios para implementar los sistemas digitales. Más abajo en la clasificación, menos parlamentos que en años anteriores indicaron dos desafíos: la familiarización con las herramientas digitales por parte de la ciudadanía y el acceso a ellas.

**Figura 75. ¿Qué desafíos se encuentran los parlamentos al comunicarse con la ciudadanía? (n=108)**



El 42% de los parlamentos utiliza herramientas digitales para el propósito específico de comunicarse con los jóvenes (frente al 41% de 2016), y solo el 19% no lo ha hecho ni lo está planificando. El número de parlamentos que ofrece una tecnología adaptada a los dispositivos móviles o sitios web adaptables a los efectos específicos de facilitar la comunicación con el público ha aumentado significativamente, del 33% en 2016 a más de la mitad (el 53%) en 2018. Esto refleja los incrementos observados en otras partes en el uso de tecnologías preparadas para dispositivos móviles y la prioridad que se les ha asignado.

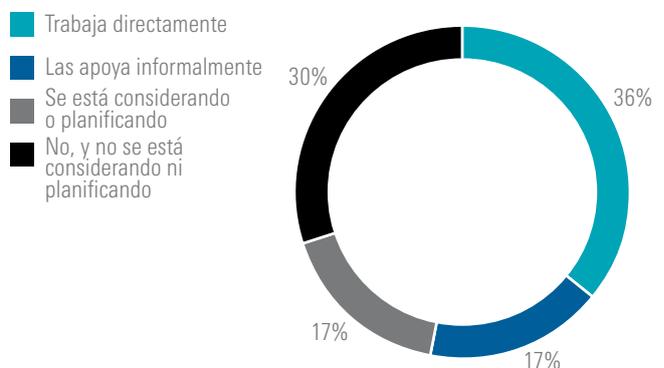
**Figura 76. Parlamentos que utilizan métodos digitales para comunicarse específicamente con los jóvenes (n=109)**



Aunque el grado de comunicación entre los parlamentos y la ciudadanía ha aumentado, solo una minoría de los parlamentos ha desarrollado políticas oficiales relativas a la conservación de las comunicaciones recibidas del público. En 2018, el 36% de los parlamentos declara poseer tales políticas, y el 45% tiene previsto implantarlas. Estas cifras son muy similares a las de 2016 (el 35% y el 43%, respectivamente), lo que implica que las políticas oficiales relativas a la conservación de las comunicaciones se encuentran en el radar de muchos parlamentos, aunque continúan siendo una prioridad menor en lo que respecta a su implantación propiamente dicha.

Como se ha señalado anteriormente, las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones de monitoreo parlamentario, están cobrando cada vez más importancia como intermediarias de los parlamentos. Aunque muchas organizaciones de monitoreo parlamentario operan con autonomía, utilizando datos disponibles públicamente, los parlamentos y estas organizaciones colaboran cada vez más de cara a garantizar que la ciudadanía comprenda y utilice los datos. Como práctica, esto se alinea estrechamente con las tres prioridades principales antes enumeradas: informar, explicar y aumentar la participación. Más de la mitad de los parlamentos (el 53%) trabaja directamente con las organizaciones de monitoreo parlamentario o apoya informalmente su labor, y otro 17% está considerando hacerlo. El 30% de los parlamentos no lo hace ni tiene planificado hacerlo, pero puede que aun así proporcionen datos abiertos o reutilizables. Esta es la primera vez que se ha incluido una pregunta acerca de la colaboración externa con organizaciones de monitoreo parlamentario en el informe mundial sobre el parlamento electrónico. Estos hallazgos, sumados a los de una encuesta de las organizaciones de monitoreo parlamentario realizada en 2016, indican que la interacción con estas organizaciones se está convirtiendo en un aspecto que los parlamentos consideran cada vez más importante a la hora de definir sus estrategias de comunicación, divulgación y participación.

**Figura 77. Parlamentos que trabajan con organizaciones de la sociedad civil (n=111)**



A pesar del crecimiento continuo en el uso de herramientas digitales para comunicarse con la ciudadanía, solo el 28% de los parlamentos ha realizado una evaluación formal del valor derivado de su uso, y el 47% está considerando llevar a cabo dicha evaluación. En lo que se refiere al aprendizaje a partir de sus experiencias, los parlamentos observan que las nuevas herramientas digitales pueden ser costosas y consumir mucho tiempo, pero constituyen un modo eficaz

de llegar a públicos nuevos. Sin embargo, para utilizarlas con eficacia, los parlamentos deben replantear la forma que tienen de comunicarse —incluida la idoneidad del lenguaje parlamentario para un público más amplio— y encontrar maneras más sencillas y, a menudo menos formales, de hacerlo. Una vez que comienzan a utilizar estos nuevos canales, muchos parlamentos encuentran a una ciudadanía receptiva a sus esfuerzos e interesada en aprender más sobre el modo de trabajo del parlamento. Asimismo, los consideran un medio que proporciona información fiable y de confianza, dado el auge en las fuentes de Internet de calidad dudosa:

Si se facilita información oportuna acerca del trabajo del parlamento, se reduce el riesgo de que el público asimile y vuelva a compartir la información de otras fuentes potencialmente cuestionables.

Existen desafíos específicos para los parlamentos que se encuentran en países donde el alcance de Internet es más limitado, y donde no se pueden ignorar los métodos de comunicación más tradicionales. Los recursos y los esfuerzos, tanto en línea como fuera de Internet, deben considerarse de manera conjunta.

No obstante, en general, parece que las herramientas digitales están ayudando a los parlamentos a llegar a públicos nuevos que antes no se involucraban. Aunque algunos parlamentos consideran dicho compromiso cuantificablemente positivo, otros señalan dificultades conexas, en cuanto a recursos y a una posible controversia. Observan que los espacios interactivos pueden atraer al público, pero también derivar en disputas políticas con demasiada facilidad. Los parlamentos deben estar atentos ante el posible secuestro o dominio de las conversaciones por parte de voces fuertes pero no representativas.

## Resumen

Ya en el anterior informe mundial sobre el parlamento electrónico, en 2016, quedó claro que los medios digitales y sociales se habían convertido en una parte importante y afianzada de la infraestructura de comunicaciones de los parlamentos. Hoy en día, más parlamentos que nunca utilizan aplicaciones digitales y en línea para lograr sus prioridades principales: informar, explicar e involucrar. Los medios sociales, que habían superado a las transmisiones como el canal más popular de comunicación con la ciudadanía en 2016, ha ganado más protagonismo y, por primera vez, el video a través de Internet (ya sea mediante transmisión en vivo o bajo demanda) también ha adelantado a la transmisión de programas. Más parlamentos consideran ahora el entorno digital como la manera de proceder, mientras que la importancia de la radio, aunque todavía es relevante para muchos, está disminuyendo. Estas herramientas digitales adquieren más importancia conforme aumenta el nivel de comunicaciones digitales con la ciudadanía, como así lo ha sido: tres cuartos de los parlamentos encuestados informan de un aumento en los dos últimos años y ninguno declara que haya descendido.

Los parlamentarios todavía recurren al correo electrónico como método preferido de comunicación digital, y todos los parlamentarios, o la mayoría de ellos, del 69% de los parlamentos lo utilizan en la actualidad para comunicarse

con la ciudadanía. El uso de aplicaciones de mensajería instantánea como WhatsApp se ha incrementado en más del 150% desde 2016, más que cualquier otro tipo de medio. El 27% de los parlamentos declara en la actualidad que algunos o la totalidad de sus parlamentarios emplean mensajería instantánea, frente al 13% de 2016. Es sorprendente que las herramientas sociales, dada su prominencia en este informe, no figuraran en absoluto en el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico publicado en 2008, más allá de una referencia anecdótica a su uso potencial por parte de posibles parlamentarios en periodo electoral.

En comparación con los parlamentarios, las comisiones parlamentarias confían menos en el correo electrónico y más en sus sitios web para comunicarse. También están recurriendo a los medios sociales, pero aún tienen ambiciones limitadas en este sentido, en particular a efectos de la participación propiamente dicha.

En el caso de los parlamentarios, entre los obstáculos continuos para hacer un mayor uso de las herramientas digitales figuran el nivel insuficiente de conocimientos y capacitación, y a casi un tercio le preocupan la falta de seguridad y confianza. Los obstáculos para la ciudadanía, según la percepción de los parlamentos encuestados, están relacionados con el acceso limitado a Internet y la falta de conocimientos digitales, pero, de forma más crítica aún, con el conocimiento insuficiente acerca del parlamento y del proceso parlamentario. Una manera de mejorar esta situación es apoyar y, en algunos casos, colaborar activamente con las organizaciones de monitoreo parlamentario y otras organizaciones de la sociedad civil a fin de intensificar la sensibilización acerca del parlamento, la forma en que trabaja y el modo en que la información parlamentaria puede emplearse para beneficio de la ciudadanía. En la actualidad, el 36% de los parlamentos trabaja directamente con organizaciones de monitoreo parlamentario, y otro 17% apoya su labor de manera informal.

Los medios digitales ya se encuentran firmemente afianzados en el marco de la participación ciudadana, y los parlamentos señalan muchos beneficios de su uso. A menudo requieren nuevos modos de trabajo y un enfoque diferente en cuanto a la participación, pero, cuando los parlamentos se adaptan a estos requisitos, atraen a más personas que, a su vez, aprenden más acerca de sus parlamentos, realizan más consultas de información y, en algunos casos, contribuyen directamente al proceso legislativo.

## Cooperación interparlamentaria

Los informes mundiales sobre el parlamento electrónico han registrado, desde su comienzo en 2008, la tradición de cooperación bilateral y multilateral e intercambio entre parlamentos. Los beneficios de estas relaciones han quedado bien documentados, y los parlamentos continúan intercambiando personal e ideas y apoyándose mutuamente en los niveles tanto administrativos como parlamentarios. Es importante que los parlamentos compartan ideas y buenas prácticas, y los escenarios que ofrecen la Conferencia

Mundial sobre el Parlamento Electrónico y el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento, establecido por la UIP y las Naciones Unidas, les han permitido hacerlo con frecuencia. En el informe anterior de 2016 se observaron un intercambio continuo y un apoyo mutuo en las esferas tradicionales de las TIC, pero, en lo que respecta a las tecnologías nuevas y emergentes, la demanda de apoyo superaba con creces a la oferta, que era inadecuada. Ningún parlamento recibió apoyo para la innovación en datos abiertos en 2016, pero más de la mitad (el 53%) indicó su deseo de recibirlo. Aunque el 19% de los parlamentos recibió apoyo en el uso de herramientas digitales de cara a promover la participación de los ciudadanos, el 52% no lo recibió, pero le hubiera gustado recibirlo.

El nuevo Centro para la Innovación en el Parlamento se ha establecido como una asociación entre la UIP y los parlamentos con el propósito de apoyar la innovación parlamentaria a través del uso mejorado de las herramientas digitales.

Conforme a sus respuestas, los parlamentos pertenecen a las siguientes redes parlamentarias oficiales, además de la Unión Interparlamentaria:

- Red Africana de Conocimiento Parlamentario (APKN, *Africa Parliamentary Knowledge Network*);
- Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD, *European Centre for Parliamentary Research and Documentation*);
- Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, *Open Government Partnership*);
- Red de Intercambio de los Parlamentos de América Latina y el Caribe (RIPALC)

La OGP es una red intergubernamental, en lugar de una red interparlamentaria, establecida con el fin de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y emplear las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza<sup>37</sup>. Mantiene una corriente activa de “apertura legislativa” y apoya a un número creciente de parlamentos en la elaboración de los planes de acción nacionales. El 16% de los parlamentos forma parte de la OGP, frente al 11% en 2016.

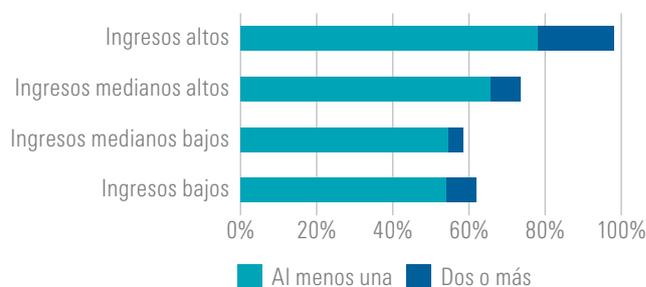
El 68% de los parlamentos declara pertenecer a una red interparlamentaria, con lo que continúa el aumento lento pero constante observado en informes anteriores.

**Tabla 42. Miembro de al menos una red, de 2010 a 2018**

2010	59%
2012	62%
2016	65%
2018	68%

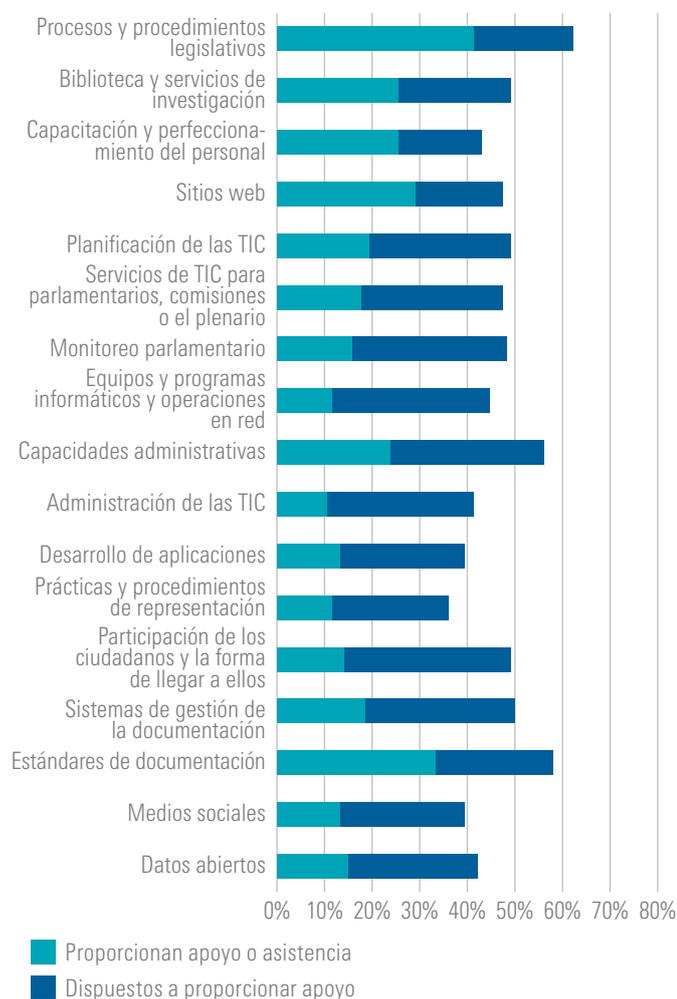
En la encuesta del presente año se muestra que los parlamentos de países de ingresos altos tienen más probabilidades de pertenecer a alguna red, en concreto a varias, que el resto. El 78% de estos parlamentos pertenece al menos a una, en comparación con solo el 54% de los radicados en países de ingresos bajos. El 20% de los parlamentos de países de ingresos altos declara formar parte de al menos dos redes, aunque ese es el caso solo en el 8% de los parlamentos de países de ingresos bajos y en un insignificante 4% de los del grupo de ingresos medianos bajos. Esta disparidad en cuanto a pertenencia a varias redes puede explicarse en cierta medida por el gran número de países de ingresos altos en Europa con parlamentos que pertenecen al Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (ECPRD).

**Figura 78. Membresía en organizaciones interparlamentarias, por grupo de ingresos (n=114)**



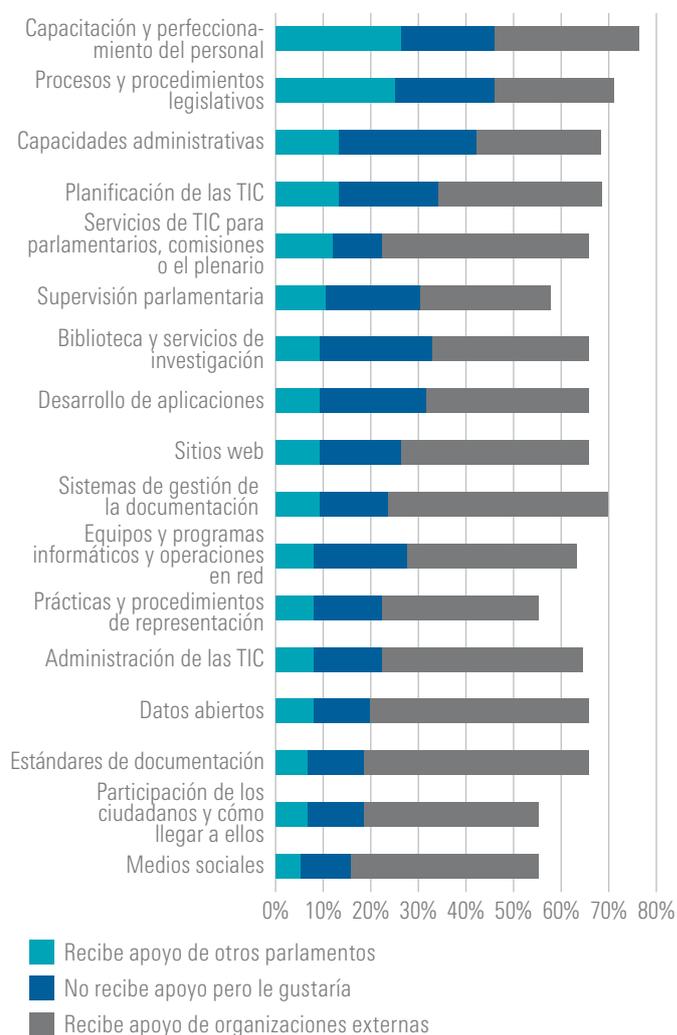
La mitad de todos los parlamentos encuestados (el 49%) proporciona apoyo de una forma u otra a otro parlamento, mientras que el 26% no lo hace actualmente, pero estaría dispuesto. Esto sugiere que la cultura de apoyo interparlamentario es firme y duradera, especialmente en tres áreas principales: “procesos y procedimientos legislativos”, “biblioteca y servicios de investigación” y “capacitación y perfeccionamiento del personal”, lo cual es coherente con los patrones de apoyo identificados en el informe de 2016. En cualquier área dada, el número de parlamentos que no proporcionan apoyo, pero que estarían dispuestos a hacerlo, supera con creces al número que finalmente lo hace. El apoyo a la planificación de las TIC, la cuarta área más popular, solo lo proporciona el 19% de los parlamentos, pero, aparte de ellos, el 30% indica su disposición a ofrecerlo. Esto indica la fuerte disposición de los parlamentos a apoyar a otros parlamentos, pero también la presencia de obstáculos que la dificulta. Apunta a una necesidad de mejorar la coordinación del apoyo interparlamentario para las herramientas digitales y encontrar maneras más efectivas de intercambiar personal y compartir buenas prácticas y estudios de casos. En la actualidad, el 23% de los parlamentos posee una comisión encargada de supervisar el apoyo interparlamentario.

<sup>37</sup> Véase: [opengovpartnership.org/about](http://opengovpartnership.org/about).

**Figura 79. Parlamentos que proporcionan apoyo o están dispuestos a proporcionarlo (n=96)**

Casi la mitad de los parlamentos encuestados (el 47%) recibe algún tipo de apoyo, ya sea de otros parlamentos (el 28%), de otras fuentes externas (el 33%) o de ambos. El 44% de los parlamentos desea recibir apoyo en al menos un área, pero no lo recibe actualmente.

Las áreas en las que los parlamentos tienden a recibir más apoyo son las de capacitación y perfeccionamiento del personal, procesos y procedimientos legislativos, capacidades administrativas y planificación de las TIC. El 13% recibe apoyo interparlamentario para la planificación de las TIC, mientras que el 21% obtiene ayuda de otras fuentes. Tal como se muestra en la figura 80, menos del 10% de los parlamentos recibe apoyo de otros parlamentos en cualquier área distinta a las seis principales.

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

Los datos reflejan un fuerte deseo entre los parlamentos de recibir apoyo adicional que no está a su disposición. Esta disparidad entre demanda y oferta se registró con más intensidad en el informe de 2016 en las áreas más nuevas y emergentes de las TIC, a saber, datos abiertos, participación de los ciudadanos y medios sociales. Esta pauta se repite en 2018: los parlamentos y otras organizaciones claramente no son capaces de satisfacer la demanda parlamentaria de apoyo en áreas más nuevas y especializadas. Los datos de 2018 también dejan claro que los parlamentos buscan cada vez más apoyo en aspectos más tradicionales de las TIC. Los estándares de documentación y los sistemas de gestión de la documentación son las dos áreas más demandadas de apoyo, seguidas muy de cerca por los datos abiertos. Los servicios de TIC para parlamentarios, comisiones y el plenario, así como la administración de las TIC, figuran entre las cinco principales. El apoyo para los sitios web, los medios sociales y la participación de los ciudadanos sigue siendo importante, y entre el 37% y el 39% de los parlamentos que respondieron lo esperan. Cabe destacar que el área en la que los parlamentos ofrecen apoyo con más frecuencia — procesos y procedimientos legislativos — es el ámbito con la menor demanda insatisfecha, y el 25% de los parlamentos espera recibir apoyo en esta esfera.

**Tabla 43. Áreas en las que más les gustaría recibir apoyo (n=73)**

	Recibe apoyo de otros parlamentos	No recibe apoyo pero le gustaría
Estándares de documentación	7%	47%
Sistemas de gestión de la documentación	9%	46%
Datos abiertos	8%	46%
Servicios de TIC para parlamentarios, comisiones o el plenario	12%	43%
Administración de las TIC	8%	42%
Sitios web	9%	39%
Medios sociales	5%	39%
Participación de los ciudadanos y cómo llegar a ellos	7%	37%
Equipos y programas informáticos y operaciones en red	8%	36%
Planificación de las TIC	13%	34%
Desarrollo de aplicaciones	9%	34%
Biblioteca y servicios de investigación	9%	33%
Prácticas y procedimientos de representación	8%	33%
Capacitación y perfeccionamiento del personal	26%	30%
Supervisión parlamentaria	11%	28%
Capacidades administrativas	13%	26%
Procesos y procedimientos legislativos	25%	25%

**Resumen**

Existe una tradición de larga data basada en colaborar, compartir e intercambiar entre parlamentos, tal como se ha documentado en informes anteriores. No es ninguna sorpresa que en el último informe se constataste que las redes interparlamentarias continúen siendo populares. Es interesante observar el crecimiento en las membresías de la OGP, pero, a esta altura, no existen pruebas que respalden su efectividad o valor como plataforma para el intercambio parlamentario. Su valor podría radicar en entablar relaciones con organizaciones de tercer sector más que con otros parlamentos, aunque aún no se ha constatado. Si se excluye a la IFLA, una red de actualidad para bibliotecas y servicios de investigación de la que se ha hablado con anterioridad en el presente informe, la fortaleza de la red europea ECPRD en cierto modo distorsiona este conjunto de datos en lo que se refiere a redes y distribución de los ingresos.

Los parlamentos han demostrado con claridad su disposición a apoyarse mutuamente, pero los que indican un deseo de ofrecer apoyo superan con creces a los que lo proporcionan realmente. Como en 2016, existe una disparidad entre la disponibilidad del apoyo a los parlamentos y su demanda. Tanto si procede de otros parlamentos como de organizaciones relacionadas que trabajan en el sector, la demanda de apoyo continúa siendo muy superior a la oferta. No se limita a proporcionar apoyo, sino que se trata de desarrollar un enfoque estructurado, claro y coordinado para compartir conocimientos.

# Apéndices

## Apéndice A: Diseño de la investigación

Esta investigación se basó en dos encuestas, una primera para los parlamentos y una segunda para los parlamentarios. En la tercera sección del presente informe se examina el modo en que los parlamentos y los aliados innovan en el ámbito de las TIC y utilizan nuevas herramientas digitales para crear sistemas abiertos y colaborativos que mejoren la transparencia, la rendición de cuentas y la participación.

### Encuesta a los parlamentos

En este informe se presenta un conjunto de datos actualizado y se comparan datos y tendencias observados en los cuatro informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores. No obstante, cabe informar al lector que las preguntas de la encuesta han cambiado con el paso del tiempo, y que hay diferencias en los parlamentos que participan y en los métodos de obtención de datos. Además, las encuestas que sirvieron de base para los tres primeros informes se llevaron a cabo cada dos años (en 2007, 2009 y 2011), mientras que, entre el tercer y el cuarto informe, transcurrió un periodo de cuatro años. Con este informe se restablece el ciclo bienal.

Las preguntas de la encuesta para el presente informe provienen en gran medida de la encuesta utilizada para el informe de 2016 y solo presentan modificaciones menores para mejorar la redacción o explorar hallazgos emergentes que surgieron en la encuesta anterior. Dada la rápida maduración y la creciente incorporación de las TIC, así como los patrones cambiantes de uso desde que comenzó la serie, se aconseja tener precaución al comparar los datos de la encuesta entre esta versión y las anteriores. Cuando se realizan estas comparaciones, pretenden ser una manera indicativa de resaltar tendencias significativas, en lugar de una comparación analítica rigurosa.

En lo que se refiere a la estructura, la encuesta consta de ocho secciones con un total de 103 preguntas. Hay campos de escritura libre y preguntas de respuesta múltiple, además de una serie de preguntas principales con preguntas secundarias. En las preguntas procedentes de la encuesta de 2016, el texto se ha mantenido en la medida de lo posible, pero en algunos casos se ha revisado en aras de la claridad o la simplificación. Algunas preguntas se han actualizado y otras se han ampliado para reflejar las tecnologías nuevas o emergentes. Las preguntas nuevas tienden a reflejar la emergencia o el desarrollo de herramientas o tecnologías desde la última encuesta realizada.

**Tabla 44. Número de preguntas en la encuesta a los parlamentos de 2018, por sección**

Sobre el parlamento	5
Supervisión y administración de las TIC	14
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	25
Sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa	11
Biblioteca y servicios de investigación	13
Sitios web parlamentarios	17
Comunicación entre los ciudadanos y el Parlamento	13
Cooperación interparlamentaria	5
<b>TOTAL</b>	<b>103</b>

### Divulgación de la encuesta y muestra

La encuesta a los parlamentos se realizó entre noviembre de 2017 y marzo de 2018, y se distribuyó a todos los parlamentos nacionales; se excluyó a los parlamentos subnacionales, regionales y transnacionales. Se obtuvo una respuesta separada de cada cámara parlamentaria. La encuesta estaba destinada principalmente a su cumplimentación en línea, directamente a través de Internet, aunque también se podía obtener como documento descargable en formato de Microsoft Word o, previa solicitud, por correo electrónico. Todos los formatos estaban disponibles en español, francés e inglés. Los formularios que se cumplimentaban a mano se enviaban al equipo del proyecto y se introducían en la herramienta en línea. Se promovió la participación en la encuesta entre los parlamentos mediante los canales habituales de la UIP y también se contactó con el personal superior de TIC en los parlamentos para fomentar la cumplimentación. Se realizó un seguimiento posterior con los parlamentos para que el tamaño de la muestra fuera lo mayor posible.

Las respuestas de la encuesta a los parlamentos provinieron de 114 cámaras parlamentarias de 85 países. Puesto que la población (parlamentos en el mundo) es pequeña, la muestra se considera representativa en lugar de estadísticamente significativa. Esto quiere decir que los resultados hablan solo por los parlamentos que respondieron y no se pueden extrapolar a todos los parlamentos. Por ejemplo, el hecho de que el 100% de los parlamentos que respondieron a la encuesta tenga conexión a Internet, no quiere decir que todos los parlamentos la tengan, ni tampoco se puede inferir ninguna importancia o propósito a partir de dicha conexión. Cuando se representan datos cualitativos, estos se han sometido a un proceso de análisis temático en el que los datos se analizan para detectar patrones (temas), organizados posteriormente de forma que den sentido al tema.

### Encuesta a los parlamentarios

La segunda fuente de datos de este informe consiste en una encuesta a los parlamentarios. En informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores se encuestó a

los parlamentos en su conjunto para obtener tendencias generales y un conocimiento mayor sobre la manera en que los parlamentarios emplean las herramientas digitales. Conforme las TIC fueron madurando e integrándose en los parlamentos modernos, se decidió recabar más datos de los parlamentarios directamente. Esto se llevó a cabo a partir de una breve encuesta presencial realizada a los parlamentarios que asistieron a dos eventos de la UIP, con lo que se garantizaba una amplia combinación de experiencia y procedencia. Sin embargo, la muestra es demasiado pequeña y autoselectiva como para considerarla representativa.

### Divulgación de la encuesta y muestra

La fuente de datos principal para esta investigación fue una encuesta administrada durante la 137ª Asamblea de la UIP celebrada en San Petersburgo (Federación de Rusia) en octubre de 2017. Aproximadamente 600 legisladores acudieron a este evento, de los cuales 158 respondieron a la encuesta. La misma encuesta se administró un mes más tarde en la Cuarta Conferencia Mundial de Jóvenes Parlamentarios de la UIP que tuvo lugar en Ottawa (Canadá), donde se obtuvieron otras 10 respuestas. La muestra total de esta encuesta es n=168, todos los cuales actuaban en ese momento como parlamentarios de las asambleas nacionales de sus países.

## Apéndice B: Antecedentes del índice del parlamento electrónico

El cuarto informe mundial del parlamento electrónico, publicado en 2016, contenía un modelo estadístico para evaluar la madurez de las TIC dentro de los parlamentos. En líneas generales se basaba en un modelo formal desarrollado en 2010 y en mediciones informales empleadas en el primer informe, en 2008. El modelo asigna una puntuación numérica a las seis categorías que figuran en la encuesta:

- supervisión y administración de las TIC;
- infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación;
- sistemas y estándares para la generación de documentos e información legislativa;
- biblioteca y servicios de investigación;
- sitios web parlamentarios, y
- comunicación entre los ciudadanos y el Parlamento.

Ya en el informe de 2016, la base original de la encuesta no se consideraba apropiada, por centrarse demasiado en los aspectos técnicos de las TIC, lo cual, tal como se ha mostrado en este informe, constituye una sola manera de evaluar un parlamento electrónico. También es importante evaluar la forma en que los métodos y herramientas digitales se están planificando y gestionando a nivel estratégico y la importancia estratégica global que se concede a las TIC (y al personal clave de las TIC). Aunque se mantuvieron las categorías generales y se reutilizaron diversos indicadores, se añadieron nuevos indicadores en 2016 relativos al valor estratégico de las TIC, los datos abiertos y los medios sociales. En este

informe de 2018 se sigue ese modelo de 2016 con ligeras variaciones que permiten cambios en la última encuesta.

Para crear el índice de esta encuesta, se puntuaron las respuestas recibidas de cada parlamento y luego se sumó la puntuación con el fin de obtener un valor para cada sección, siendo el máximo de 100. Se combinaron las seis secciones y se calculó la puntuación global, de nuevo con un valor máximo de 100. El objetivo del índice no consiste en comparar un parlamento con otro, sino en evaluar la madurez y constatar las tendencias detectadas anteriormente. Al igual que en el texto del informe, aquí no se identifica a ningún parlamento individual. Las puntuaciones no se pueden comparar directamente con las de años anteriores, de modo que cualquier comparación realizada es meramente indicativa.

## Apéndice C: Parlamentos y parlamentarios que participaron en la encuesta

● Cámara parlamentaria ● Parlamentario

ÁFRICA	
Benin	●
Botswana	●
Burkina Faso	●
Cabo Verde	●
Camerún	●
Côte d'Ivoire	●●●
Djibouti	●●
Egipto	●
Etiopía	●
Gabón	●
Ghana	●●
Guinea Ecuatorial	●
Kenya	●●
Lesotho	●●
Libia	●
Marruecos	●●
Namibia	●
Níger	●
Nigeria	●
República Democrática del Congo	●●
República Unida de Tanzania	●
Somalia	●
Sudáfrica	●●●
Sudán	●
Swazilandia	●
Togo	●●

Túnez	●●	Estonia	●
Uganda	●●	Finlandia	●●
Zambia	●●	Francia	●●●
Zimbabwe	●●●	Hungría	●
ASIA			
Afganistán	●●●	Italia	●
Armenia	●	La ex República Yugoslava de Macedonia	●●
Azerbaiyán	●	Letonia	●●
Bangladesh	●	Lituania	●
Bhután	●●●	Luxemburgo	●
China	●	Malta	●●
India	●●●	Mónaco	●
Indonesia	●●	Montenegro	●
Irak	●	Países Bajos	●●●
Japón	●●	Polonia	●
Kazajstán	●	Portugal	●●
Kirguistán	●	Reino Unido	●●
Malasia	●●	República Checa	●
Maldivas	●	República de Moldova	●
Mauricio	●	Rusia	●
Myanmar	●●	Serbia	●
Pakistán	●●●	Suecia	●●
República de Corea	●	Suiza	●
República Popular Democrática de Corea	●	Ucrania	●
Seychelles	●	AMÉRICA LATINA	
Sri Lanka	●	Argentina	●●●
Tailandia	●●●	Bolivia	●
Turkmenistán	●	Brasil	●●●
EL CARIBE			
Cuba	●	Colombia	●
Guyana	●	Costa Rica	●
Trinidad y Tabago	●●	Chile	●●
EUROPA			
Alemania	●●●	Ecuador	●
Andorra	●●	El Salvador	●
Austria	●●	México	●
Bélgica	●●●	Nicaragua	●
Bosnia y Herzegovina	●●	Paraguay	●
Bulgaria	●	Perú	●●
Croacia	●	Suriname	●●
Chipre	●	Uruguay	●
Dinamarca	●●	Venezuela	●
Eslovaquia	●	ORIENTE MEDIO	
Eslovenia	●●	Arabia Saudita	●
España	●●	Bahrein	●●●
		Egipto	●
		Emiratos Árabes Unidos	●●
		Israel	●

Jordania	● ● ●
Kuwait	●
Líbano	● ●
Omán	●
Palestina	●
AMÉRICA DEL NORTE	
Canadá	● ●
Estados Unidos de América	●
EL PACÍFICO	
Australia	● ● ●
Fiji	●
Nueva Zelandia	● ●
Singapur	●
Tuvalu	●
Vanuatu	●



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)