

## **Los parlamentos ante los retos de la democracia del futuro**

Serie Minutas N° 91-23, 11/09/2023

por Mariano Ferrero

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la II Cumbre Mundial de Comisiones del Futuro, "Trayendo el futuro al presente: La democracia del futuro, inteligencia artificial y parlamentos", organizada por la Comisión de Futuros del Parlamento del Uruguay con la Unión Interparlamentaria (UIP), que tendrá lugar en Montevideo (Uruguay) los días 25 al 27 de septiembre de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en el cuarto bloque del encuentro, titulado "El papel de los parlamentos en la democracia del futuro", de acuerdo a la agenda de la cumbre.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

La preocupación por consolidar un "buen gobierno" (*good governance*) se ha incorporado con fuerza en la agenda internacional en las últimas décadas, entendiendo que es un factor decisivo para la consecución del desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Esta noción ha sido elaborada, especialmente, por investigadores del Banco Mundial que definieron la gobernanza como un "conjunto de tradiciones e instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un determinado país".<sup>1</sup> Dentro de dicho cuadro institucional, los parlamentos tienen un papel central en los sistemas democráticos como órgano "representativo de todos los componentes de la sociedad", y "dotado de poderes y medios para expresar la voluntad del pueblo legislando y controlando la acción gubernamental".<sup>2</sup>

En el desarrollo de sus funciones, los parlamentos -al igual que el resto de instituciones políticas- han consolidado prácticas y rutinas procedimentales que respondían a las condiciones sociales, comunicativas y del carácter de las temáticas que debía abordar. Sin embargo, las sociedades actuales están experimentando profundas transformaciones que afectan a múltiples dimensiones de la vida social. Ello implica cambios no solamente en el modo en que se produce, se intercambian ideas y se relacionan las personas, sino también cómo se ejerce funciones de gobierno. En este sentido, la hiperconectividad generada por las nuevas tecnologías ha permitido que las personas accedan de manera casi instantánea a información relativa al funcionamiento de los gobiernos y las decisiones que los afectan. En dicho contexto, los parlamentos enfrentan distintos retos para adaptar su dinámica institucional a estas nuevas exigencias, en términos de eficacia y legitimidad, y en especial en cuanto a su relación con los ciudadanos.

Por otra parte, los parlamentos -y los sistemas políticos en su conjunto- tienen que adaptarse y dar respuesta a los retos que les plantea el cambio social en la construcción de una democracia del futuro. Dicho cambio se vincula, en buena medida, al impacto de la transformación digital en marcha, asociado al despliegue de las TIC y las distintas tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida social. En ese sentido, se pueden identificar distintas dimensiones en que los parlamentos deben enfrentar desafíos, desde la realidad de la virtualización y el trabajo híbrido, hasta la incorporación de la inteligencia artificial, pasando por la gestión de sociedades más fragmentadas socialmente y políticamente polarizadas, entre otras.

## 2. Los retos de la institución parlamentaria para consolidar un 'parlamento democrático' en las sociedades actuales

Históricamente, las instituciones parlamentarias han tenido un desarrollo que

---

<sup>1</sup> Kaufmann, D., Kraay, A., Zoido-Lobaton, P., "Governance Matters", *Policy Research Working Paper*, The World Bank Development Research Group, N° 2196, October 1999, pp. 1-31; citado por Hoehn, Marek, *Good Governance o buena gobernanza - Concepto, indicadores y mediciones*, Serie Informes n° 12-12, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Marzo 2012, p. 2.

<sup>2</sup> UIP, *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por los parlamentos miembros de la Unión Interparlamentaria en ocasión de la 98ª Conferencia Interparlamentaria, El Cairo (Egipto), 16 de septiembre de 1998, Punto 11, en: [https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es\\_-\\_ddeclaration-web1.pdf](https://www.ipu.org/sites/default/files/documents/es_-_ddeclaration-web1.pdf) [acc. 05/09/23].

les otorgó un papel cada vez más relevante en el gobierno de las sociedades.<sup>3</sup> Durante la segunda mitad de siglo pasado, el número de parlamentos creció de manera impresionante a nivel mundial. En la actualidad, la presencia de instituciones parlamentarias, si bien con facultades e influencia disímil según cada realidad nacional, está incluso más extendida que los sistemas democráticos. Sin embargo, existe una estrecha vinculación entre la existencia de un parlamento, representativo de los intereses de los ciudadanos, y la vigencia de una efectiva democracia.

Ello es así porque, si bien parlamento no es sinónimo de democracia, actualmente no se puede pensar que exista una democracia sin un parlamento. Esto obedece, entre otras razones, al hecho que en las multitudinarias sociedades contemporáneas los sistemas democráticos son, esencialmente, democracias representativas. Entre las instituciones representativas, un papel central le cabe al parlamento, ya que tal como señala la citada *Declaración Universal sobre la Democracia*, representa a “todos los componentes de la sociedad”, esto es, la pluralidad de sensibilidades, intereses y corrientes de opinión de la ciudadanía.

Pero, a la vez, en el mundo de hoy, los parlamentos están enfrentados al desafío que les plantea la desconfianza y mayores exigencias ciudadanas hacia los sistemas políticos y sus principales institucionales, que alcanza tanto a las a las democracias de antigua tradición como a aquellas de más reciente transición. Entre las instituciones políticas, los parlamentos se hallan entre las que mayor niveles de desaprobación exhiben entre los ciudadanos, sólo superados por los partidos políticos, tal como vienen mostrando múltiples encuestas de opinión en distintas latitudes.

Todo ello ocurre en un contexto marcado por los cambios sociales asociados a la era de la globalización y, en particular, a las nuevas posibilidades de información y participación ciudadana que surgen de la mano de las TIC. De hecho, la mayor accesibilidad a los representantes por parte de los electores, así como la capacidad de exigirles rendición de cuentas de manera más frecuente, se han visto sensiblemente modificadas con la incidencia de las nuevas tecnologías en la información y comunicación políticas. Para una ciudadanía que tiene mayor acceso, y de forma casi inmediata, a información y opiniones respecto al manejo de los asuntos públicos, hay más condiciones para participar y para controlar la acción de gobierno.

La consecuencia práctica es que, como sostiene el sociólogo británico Anthony Giddens, la masa de la población vive, en buena medida, en el mismo entorno informativo que aquellos que los gobiernan.<sup>4</sup> Esa mayor disponibilidad torna más evidentes los espacios de opacidad en la actividad política y la gestión del Estado y, a la vez, los hace menos tolerables, incrementando las demandas de más transparencia de los actos y decisiones de los representantes, y de rendición de cuentas sobre su desempeño.<sup>5</sup> Sin embargo, autores como el filósofo político

---

<sup>3</sup> Power, Greg, *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, Abril 2012, en pp. 10-25.

<sup>4</sup> Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, México D.F., 2000, pp. 88-89.

<sup>5</sup> Ferrero, Mariano, *Representación, Ciudadanía y Gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas. Un marco general de análisis e interpretación*, Serie Estudios N° 01-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago,

español Daniel Innerarity plantean que esta “democracia ocular”, en que la ciudadanía tiene -y exige- múltiples medios para observar y evaluar a sus representantes, debe equilibrarse con otras posibilidades de participación de los ciudadanos en vinculación con las instituciones representativas.<sup>6</sup>

En este contexto, la abogada de las Cortes Generales (parlamento) españolas Piedad García-Escudero señalaba que el parlamento debía repensar sus estructuras y dinámicas, sus formas y procedimientos, para adaptarse a una realidad cambiante y seguir siendo una institución vigente en el siglo XXI.<sup>7</sup> En concreto, las reflexiones que ella realiza para el parlamento español resultan igual de pertinentes para otros cuerpos legislativos, ya que se centra en el desempeño de sus funciones tradicionales, para dotarse de mayor legitimidad y eficacia. En efecto, en los sistemas democráticos, con base en la división de poderes, los parlamentos tienen las funciones de *legislar*, *fiscalizar* y *representar* a la ciudadanía, como también una incidencia en materia de *presupuestos* del Estado nacional, sin perjuicio de tener otras prerrogativas específicas y/o exclusivas. Cuando existen dos cámaras -como en el caso chileno- es probable que las funciones de legislar, fiscalizar y representar no sean funciones de ambas<sup>8</sup>, pero sí son funciones del Poder Legislativo al considerar ambas cámaras en conjunto.

En ese sentido, García-Escudero identificaba como retos internos en cuanto a la función de representación el hecho que el parlamento mantuviera su carácter representativo en cuanto a su estructura -y composición electiva-, pero también asegurando una conexión eficaz con la sociedad a la que representa y su pluralidad. Al respecto, señala el desafío de parlamentos -y parlamentarios individuales- de mantener el lazo con sus representados, con sus territorios (circunscripciones), acercar el parlamento a los ciudadanos, y también, desde la perspectiva de la eficacia, “dar respuesta rápida a sus problemas, sus vivencias y sus inquietudes”.<sup>9</sup>

En cuanto a la función legislativa, destaca problemas de “hipertrofia legislativa” por el gran volumen de normas que se tramitan y de tecnificación de las leyes por la complejidad de los temas pero, en ocasiones, por un excesivamente reglamentarismo de las mismas. En todo caso, un aspecto central consiste en no descuidar el proceso deliberativo mismo, esto es, tener presente que la función de legislar se asigna asociada al hecho que este órgano es representativo de las distintas posiciones políticas de la ciudadanía, y que ellas deben hacerse presente en un trámite legislativo que requiere parlamentar o debatir. Por último, esta representación de mayorías y minorías también debe estar presente en la función de control, que requiere también que los instrumentos de control utilizados sean adecuados y eficaces para obtener la información requerida y/o realizar la crítica política que se pretende ante la opinión pública, y en la función presupuestaria controlando la asignación y uso

---

Enero 2008, pp. 24-25.

<sup>6</sup> Innerarity, Daniel, “¿Cuánta transparencia requieren y soportan nuestras democracias?”, en: Innerarity, Daniel, *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015, pp. 269-286.

<sup>7</sup> García-Escudero Márquez, Piedad, “Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria”, *Cuadernos de Derecho Público*, n° 18, enero-abril 2003, pp. 191-205.

<sup>8</sup> En Chile, por ejemplo, el Senado no tiene funciones de fiscalización de los actos de gobierno.

<sup>9</sup> García-Escudero Márquez, Piedad, “Parlamento y futuro...”, *op. cit.*, p. 193.

eficiente y eficaz de los recursos.<sup>10</sup>

Con preocupaciones similares, la Unión Interparlamentaria (UIP) encargó un estudio respecto a cómo contar realmente con un 'parlamento democrático' en las condiciones del siglo XXI. El grupo de trabajo liderado por el politólogo británico David Beetham caracterizó a la coyuntura actual como una "paradoja democrática" en que el ideal democrático es valorado pero las instituciones democráticas existentes -y, en particular, los parlamentos- son cuestionadas por su funcionamiento y sus resultados. A los parlamentos, señala, les incumbe un papel fundamental para enfrentar dicha paradoja, para lo cual es necesario identificar qué elementos determinan el carácter democrático de un parlamento u órgano legislativo.<sup>11</sup> A su juicio, una institución de esa naturaleza debería cumplir con cinco características:

1. ser **representativo**, de la diversidad social y política de la ciudadanía, y garantizar la igualdad de oportunidades y protección para todos los habitantes;
2. ser **transparente**, en tanto abierto a la ciudadanía a través de diversos medios y regirse por reglas de transparencia en su funcionamiento;
3. ser **accesible**, involucrando a los ciudadanos, incluidas sus asociaciones y movimientos de la sociedad civil, en la labor parlamentaria;
4. ser **responsable de sus actos**, para lo cual los parlamentarios deben rendir cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y de la integridad de su conducta;
5. ser **eficaz**, en la organización de sus actividades y en el desempeño de sus funciones legislativas y de control de modo que responda a las necesidades de la población.

Estos criterios resultan esenciales para pensar en los desafíos que enfrenta un parlamento democrático en su relación con los ciudadanos, y cómo responder a las necesidades y expectativas del electorado. En el estudio se exploran las 'buenas prácticas' parlamentarias en todo el mundo, que han contribuido a que los órganos legislativo se abran más a los ciudadanos y sus aspiraciones, sean más capaces de responder eficazmente a sus necesidades, y rindan cuentas de sus actos y comuniquen sus labores al público.

En base a esta caracterización general, la UIP ha elaborado el *Informe Parlamentario Mundial* de manera periódica, abordando los retos que enfrentan las instituciones parlamentarias en relación a algunas de estas dimensiones. En 2012, el informe se enfocó en la relación entre los parlamentos y los ciudadanos, analizando los cambios en las expectativas que los ciudadanos tienen del parlamento y las prácticas más óptimas con que están respondiendo los parlamentos. En particular, se centra en cuáles son las tensiones que enfrentan los órganos legislativos para ser verdaderamente representativos, identificando tres grandes desafíos.<sup>12</sup> El primer factor consiste en mejorar la influencia que tienen los ciudadanos sobre las deliberaciones parlamentarias, lo que requiere más información, mejor entendimiento del parlamento por las personas, y mayor interacción del parlamento con los ciudadanos. El segundo elemento se refiere a

---

<sup>10</sup> *Ibíd.*, pp. 193-197.

<sup>11</sup> Beetham, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2006, pp. 1-11.

<sup>12</sup> Power, Greg, *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza...*, *op. cit.*, pp. 6-7.

una rendición de cuentas pública más frecuente y rutinaria por parte de los representantes que, entre otras cosas, se traducen en ciertos cambios institucionales como limitación de mandatos, códigos de conducta y restricción a posibles conflictos de interés. Por último, un tercer factor dice relación con la creciente valoración del servicio a los distritos electorales como parte de la labor representativa de los parlamentarios, que entra en las expectativas ciudadanas.

En el segundo *Informe Parlamentario Mundial* se abordaron los desafíos para el desempeño de la función de control o supervisión por parte de los parlamentos.<sup>13</sup> El papel del parlamento en la supervisión del gobierno resulta clave para fortalecer al sistema democrático, tanto como para mejorar la calidad del gobierno, pero sin embargo es un campo de actuación más desatendido de las instituciones parlamentarias. En las conclusiones del informe se constata que una supervisión efectiva requiere combinar un mandato sólido, con recursos parlamentarios adecuados, y participantes comprometidos y dispuestos. El informe sostiene que la supervisión parlamentaria es una función clave para la relevancia del parlamento en el siglo XXI ya que permite lograr resultados valiosos para la ciudadanía como garantizar la probidad y honradez pública, el uso equitativo de los recursos o la rentabilidad y eficacia en el gasto público, entre otros, a través de la exigencia de rendición de cuentas al gobierno.

Recientemente, el tercer *Informe Parlamentario Mundial* se ha centrado en la necesidad de que los parlamentos se transformen en instituciones más abiertas y representativas, que se involucren con las personas a las que representan. En especial, ese involucramiento efectivo remite a empoderar a los ciudadanos para que sean participantes activos en los procesos de adopción de decisiones que les afectan y conformarán el futuro. Con sus recomendaciones, este documento espera incidir en que los parlamentos innoven en sus métodos de participación pública, para mejorar las oportunidades de escuchar a las comunidades y ser más receptivos e inclusivos en sus prácticas.<sup>14</sup>

Finalmente, el informe señala la necesidad de que esa adaptación que incorpore la participación en las prácticas de los parlamentos esté enfocada al futuro, pensando en superar desafíos tanto actuales como futuros. Entre las iniciativas para orientarse en este sentido, se identifica: conectar e interactuar con los jóvenes; elevar la inclusión de los grupos infrarrepresentados a una prioridad; impulsar su propia transformación digital; fomentar la innovación en sus procesos junto con la sociedad civil; e, impulsar el trabajo colaborativo a nivel global generando una comunidad de práctica entre los parlamentos. Todo ello, inspirado en la idea de que "acomodarse a los tiempos es la única manera en que los parlamentos pueden continuar siendo relevantes para las comunidades a las que representan".<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2017. Supervisión parlamentaria: el poder del parlamento para exigir cuentas al gobierno*, Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, 2017, en pp. 10-11.

<sup>14</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2022. La participación pública en la labor del parlamento*, Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, 2022, en pp. 7-8.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 8.

### 3. Parlamentos y futuro: transformación digital, cambio social y prospectiva

Tal como señala la última reflexión del reciente Informe Parlamentario Mundial, el desafío de construir parlamentos democráticos, abiertos e inclusivos, se da en paralelo con la necesaria adaptación a sociedades que están viviendo una rápida transformación. En efecto, todos los sistemas políticos -y en especial los parlamentos- parecen enfrentar algo grado significativo de “desfasaje institucional”, esto es, “incapacidad de las instituciones políticas y sociales de asimilar y regular los cambios sociales”.<sup>16</sup> Un cambio social que, por lo demás, está estrechamente asociado a la transformación digital que ocupa un lugar cada vez más central en nuestras sociedades, y que abona a la aceleración de dicho cambio tanto como a la creciente complejidad de las problemáticas contemporáneas.

Los parlamentos, por su propia naturaleza, están dotados de la autoridad y tienen a la vez la responsabilidad de afrontar estos desafíos para el presente y el futuro de las democracias y la vida de las comunidades. Pero, como reconoce la UIP, “a menudo, los parlamentos son conservadores y tienden a estar atados por los procedimientos”<sup>17</sup>, lo que dificulta o, al menos, ralentiza la innovación requerida. En los últimos años, la pandemia ha sido un catalizador de las transformaciones en curso, impactando también en los parlamentos que se vieron abocados a adaptarse rápidamente en sus formas de trabajo para seguir cumpliendo con sus funciones, por medio de la virtualización de sus sesiones y de todo el trabajo parlamentario.<sup>18</sup> Por otra parte, ese espíritu innovador en los parlamentos está vinculado también con mecanismos de apertura e inclusión que permitan representar, y colaborar con, sociedades cada vez más plurales y diversas. Por último, la innovación requerida para ajustarse al cambio social también apunta a incorporar un enfoque de largo plazo, una mirada prospectiva o de gobernanza anticipatoria, que permita estar preparados para los desafíos futuros.<sup>19</sup>

Desde el cambio de siglo, o finales del siglo precedente, los parlamentos han ido haciendo avances para adaptarse a los cambios tecnológicos de la revolución digital, si bien el ritmo de transformación requerida ha continuado creciendo. En este proceso, marcado por el modo en que las tecnologías pueden modificar los procedimientos internos de los parlamentos y las relaciones que establecen con los ciudadanos, se pueden identificar diferentes fases. En un primer momento, el énfasis estuvo situado en el cambio técnico, esto es, el uso de las TIC para optimizar los procesos administrativos y de gestión, informatizar la información, y adoptar medios de comunicación electrónica (sitios web, mail): es el “parlamento electrónico”.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales para los desafíos del siglo XXI*, Editorial Teseo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021, p. 139.

<sup>17</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2022...*, *op. cit.*, p. 69.

<sup>18</sup> Tal como se reseña en: UIP, *Informe mundial de 2020 sobre el parlamento electrónico*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2021, disponible en: <https://www.ipu.org/file/12845/download> [acc. 08/09/23].

<sup>19</sup> En esa línea van las reflexiones que se plantean los investigadores que contribuyen al libro colectivo impulsado por la Cámara de Diputados de Argentina, ver: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*

<sup>20</sup> Esta periodización, realizada hace una década, es presentada por: Campos Domínguez, Eva, “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”, en: Rubio Núñez, Rafael (Coord.), *Parlamentos*

Posteriormente, la aparición de diferentes herramientas virtuales de comunicación abrió una etapa de “digitalización parlamentaria” más centrada en explorar –sobre todo por los parlamentarios– distintas formas de comunicarse con los ciudadanos. Desde los blogs, en un primer momento, a la centralidad de las redes sociales, el “*parlamento digital*” implica una multiplicación de los canales para que la ciudadanía interactúe, intercambie información y haga oír sus opiniones con sus representantes. Hace algo más de una década, estas experiencias de cambio tecnológico en los parlamentos, en el trabajo diario y en la comunicación con los representados, se sistematiza con una lógica más estratégica con el “*parlamento abierto*”. Esta fase aborda el asunto no tanto desde el uso de herramientas digitales sino considerando el valor que aportan para mejorar la representación o, en otras palabras, la construcción de un ‘parlamento democrático’ con énfasis en una real transparencia y acceso a la información, mayor rendición de cuentas, y más participación ciudadana.<sup>21</sup>

Este proceso tuvo una aceleración como producto de la pandemia que impulsó una creciente virtualización de las relaciones sociales, y el trabajo parlamentario no estuvo exento. De hecho, los parlamentos intensificaron su transformación digital como forma de dar continuidad a su funcionamiento, con el desarrollo de reuniones telemáticas o a distancia de las comisiones, de los plenos, de las audiencias con actores sociales y también de la labor de la burocracia de los Congresos. La experiencia innovadora del “*parlamento remoto*” durante la situación pandémica permitió incorporar y probar el uso masivo de las tecnologías digitales en el trabajo cotidiano de los parlamentos. Más allá del cambio forzado por la crisis, el aprendizaje parece haber decantado en cambios más perdurables en los parlamentos, convirtiéndose en instituciones más flexibles, resilientes e innovadoras.<sup>22</sup> En ese contexto, se considera relevante identificar los modos más adecuados de convertir al “*parlamento híbrido*” como una nueva normalidad, por su aporte a la eficiencia institucional, a fomentar mayor inclusividad y participación, y a mejorar la representación al facilitar vínculos más estrechos de los parlamentarios con sus distritos, entre otros.<sup>23</sup>

Sin embargo, la experiencia acumulada muestra que los parlamentos pusieron la transformación digital al servicio de dar continuidad a las prácticas y actividades más tradicionales. En general, los parlamentos no aprovecharon para avanzar más en la participación pública<sup>24</sup>, si bien las herramientas digitales abrieron las posibilidades para impulsar la interacción con los ciudadanos y las comunidades. Este es un objetivo central de la idea de *parlamento abierto*, que se ve reforzada con las adaptaciones a la transición digital vivida por los cuerpos legislativos, y que responde a la necesidad de hacerse cargo de la fragmentación y diversificación social que experimentan las sociedades contemporáneas. La

---

*abiertos. Tecnología y redes para la democracia*, Cuaderno del Congreso de los Diputados nº 9, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, pp. 31-60.

<sup>21</sup> Ferrero, Mariano, *Los parlamentos y las reformas de gobierno abierto*, Serie Minutas nº 44-19, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Mayo 2019.

<sup>22</sup> UIP, *Informe mundial de 2022 sobre el parlamento electrónico. Los parlamentos después de la pandemia*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2022, pp. 5-6.

<sup>23</sup> UIP, *El trabajo híbrido puede convertirse en la “nueva normalidad” de los parlamentos*, Resumen del Evento Virtual organizado por el Centro para la Innovación en el Parlamento de la Unión Interparlamentaria (UIP), el 25 de enero de 2023, disponible en: <https://www.ipu.org/file/16102/download> [acc. 08/09/23].

<sup>24</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2022...*, op. cit., p. 74.

función de representación de los parlamentos se ve tensionada ante la explosión de identidades sociales, y se requiere que se desarrollen mecanismos institucionales de escucha y reconocimiento.<sup>25</sup> Asimismo, la polarización política que emerge en estos contextos sociales, mediatizados, digitalizados y fragmentados, pone a los parlamentos ante el desafío de desarrollar estrategias que le permitan no sólo expresar, sino también procesar adecuadamente estas nuevas sensibilidades, a través de sus procesos deliberativos.<sup>26</sup> En palabras del último Informe Parlamentario Mundial, los parlamentos deben convertir a la inclusión en una prioridad principal garantizando “que todo el mundo tenga la oportunidad de participar y no dejar atrás a nadie”.<sup>27</sup>

Estas reflexiones nos muestran, una vez más, que vivimos en sociedades cada vez más complejas, en que irrumpen nuevos actores sociales, y donde los cambios sociales son vertiginosos. En ocasiones, se ha puesto el acento en la inadecuación de los sistemas políticos -y, en especial, los parlamentos- para adaptarse a esta velocidad de la transformación social. En ese sentido, el “desfasaje institucional”<sup>28</sup> identifica el desajuste del parlamento con la sociedad en tanto la ‘lentitud’ de sus procedimientos no le permitiría responder al ritmo de la transformación de la sociedad digital. Desde otra perspectiva, sin embargo, se enfatiza en que el trabajo parlamentario requiere, precisamente, de tiempos más pausados para una deliberación que le permita generar respuestas eficaces y legítimas.

Por lo demás, se espera que se proyecte más allá del cortoplacismo para tener una perspectiva de largo plazo<sup>29</sup>, lo que lleva a pensar el desacople como un problema ligado, no tanto a la velocidad, sino a las debilidades de los actuales sistemas políticos -entre ellos, por cierto, de los parlamentos- para enfrentar problemas complejos que requieren esfuerzos colectivos que generen aprendizaje colaborativo.<sup>30</sup> Al respecto, Daniel Innerarity plantea que, en sociedades complejas, la política debe convertirse en una actividad inteligente para evitar terminar siendo socialmente irrelevante. Para ello, sostiene, “implica que nos relacionemos con el futuro de otra manera, más estratégica y menos oportunista, que convirtamos a la política en una reflexión colectiva en torno al futuro y su configuración democrática”.<sup>31</sup>

En este sentido, los parlamentos tienen que impulsar -y lo están haciendo, como muestra la experiencia comparada- un espacio de interacción, debate y

---

<sup>25</sup> Rodríguez Rial, Gabriela, “Revigorizar los parlamentos. Los desafíos de la pluralización social, cultural y política”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 39-44.

<sup>26</sup> García Montero, Mercedes y Alcántara Sáez, Manuel, “Representación política y democracia representativa”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 117-122.

<sup>27</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2022...*, *op. cit.*, p. 71.

<sup>28</sup> Abad, Sebastián, “La velocidad y el platillo. Sobre el “desfasaje” institucional”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 161-169, en pp. 161-163.

<sup>29</sup> Navarro, Mario y Navarro, Pilar, “Para renovar el espíritu de las leyes: notas sobre vértigo social, Parlamento y confianza ciudadana”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 141-151.

<sup>30</sup> Babino, Luis, “Sociedades complejas, desfasaje institucional y globalización”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 177-180.

<sup>31</sup> Innerarity, Daniel, “La política como actividad inteligente”, en: Innerarity, Daniel, *La política en tiempos de indignación*, Galaxia Gutenberg, Barcelona, 2015, pp. 331-353, en p. 335.

confluencia entre la política, la ciencia y la sociedad.<sup>32</sup> La relevancia de la ciencia es evidente por el grado en que la complejidad de los problemas contemporáneos implica que estén vinculados de forma cercana con algún tema de ciencia y tecnología<sup>33</sup>. Por otra parte, el diálogo debe involucrar a la ciudadanía, a la sociedad toda, con el conocimiento científico y, a la vez, ello es muy relevante en una sociedad del conocimiento compleja se requiere articular la inteligencia colectiva que se encuentra distribuida en distintos actores<sup>34</sup>, para realizar cualquier ejercicio prospectivo o de gobernanza anticipatoria.

En el último *Informe Parlamentario Mundial* se plantea, en esta misma línea, que los parlamentos deben ser innovadores y desarrollar un pensamiento de largo plazo ante los nuevos y crecientes desafíos, a fin de mantener su relevancia para la ciudadanía. Esto debe ir de la mano, sostiene, de involucrar a las comunidades y a los ciudadanos en el debate colectivo sobre las principales oportunidades y problemas futuros. En definitiva, “al incorporar la innovación en sus propios procesos y liderar el debate público sobre el futuro, los parlamentos tienen la oportunidad de presentarse a sí mismos como instituciones innovadoras orientadas al futuro”.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Fernández, Claudio, “Parlamento, ciencia y tecnología: ¿quién decide tu futuro?”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 213-216.

<sup>33</sup> Alcañiz, Isabella, “¿Cómo se construye la capacidad científica del Estado?”, en: Calderón, Fernando, *et al.*, *Parlamento futuro: reflexiones conceptuales...*, *op. cit.*, pp. 217-220, en p. 218.

<sup>34</sup> Innerarity, Daniel, *La política como actividad inteligente*, *op. cit.*, pp. 340-341.

<sup>35</sup> UIP / PNUD, *Informe Parlamentario Mundial 2022...*, *op. cit.*, p. 78.