

# ÍNDICE LATINOAMERICANO DE TRANSPARENCIA LEGISLATIVA+

## 2020

Quinta edición

Resultados a nivel regional y por país participante del estudio, sobre sus avances, brechas y buenas prácticas con base en el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2020

Con el apoyo de:



Financiado por  
la Unión Europea



# ÍNDICE LATINOAMERICANO DE **TRANSPARENCIA LEGISLATIVA+**

---

# 2020

Quinta edición



Financiado por  
la Unión Europea

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) reúne a 32 organizaciones de la sociedad civil de 15 países latinoamericanos, que trabajan en la promoción activa de la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad en los parlamentos.

Página web:  Twitter:  @RedLTL

---

La información contenida en este informe corresponde al período de enero a diciembre de 2020. La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) no se responsabiliza por alguna de las consecuencias en la utilización de esta información para otros fines o en otros contextos.

# Índice

05

## 1. INTRODUCCIÓN

- 1.1. Un Renovado Índice para Promover la Apertura Parlamentaria - ILTL+ 7
- 1.2. Nuevos Contenidos para los Desafíos de Apertura Parlamentaria 8
- 1.3. Nuevos Estándares para Resguardar Transparencia y Objetividad del ILTL+ 9

13

## 2. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL ILTL+ 2020

- 2.1. Evaluación según Tipo de Preguntas 14
- 2.2. Puntaje del No Aplica 15
- 2.3. Evaluación por Indicador 15
- 2.4. Evaluación por Dimensión 15
- 2.5. Cálculo del Índice 16

17

## 3. PODERES LEGISLATIVOS EVALUADOS

19

## 4. ¿QUÉ PUNTUACIÓN OBTUVO SU CONGRESO O ASAMBLEA?

37

## 5. RESULTADOS POR PAÍS

- 5.1. Congreso de la Nación Argentina 38
- 5.2. Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP) 52
- 5.3. Congreso Nacional de Chile 65
- 5.4. Congreso de la República de Colombia 79
- 5.5. Asamblea Legislativa de Costa Rica 93
- 5.6. Asamblea Nacional del Ecuador 107
- 5.7. Congreso de la República de Guatemala 123
- 5.8. Congreso Nacional de Honduras 138
- 5.9. Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos 153
- 5.10. Asamblea Nacional de Panamá 168
- 5.11. Congreso Nacional de la República del Paraguay 183
- 5.12. Congreso de la República del Perú 197
- 5.13. Asamblea Nacional de Venezuela 211





1

# I INTRODUCCIÓN

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL) reúne a 32 organizaciones de la sociedad civil de 15 países de Latinoamérica, quienes trabajan por la promoción activa de la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad en los poderes legislativos.

Para cumplir con su propósito, han desarrollado y aplicado el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL) cuyo objetivo es aportar con una herramienta de medición periódica, independiente y objetiva acerca de la existencia, así como, la efectividad de políticas y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los poderes legislativos de Latinoamérica.

El ILTL se ha aplicado desde 2011, dando cuenta de los avances y retrocesos en los poderes legislativos evaluados y, luego de la aplicación de su cuarta versión, ha sido sometido a una revisión en profundidad a la luz de las nuevas exigencias del entorno y los desafíos que impone el camino hacia lo que se ha denominado la apertura parlamentaria.

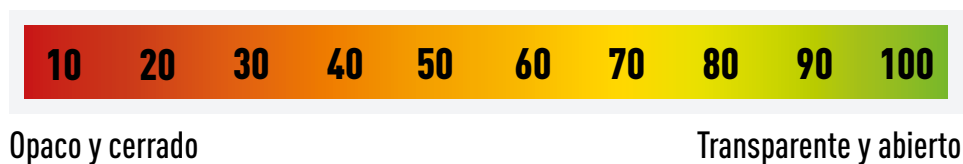
El proceso de renovación y optimización del ILTL, así como la realización de la V medición, contaron con el valioso apoyo técnico del Área de Gobernanza del Programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina, [EUROsociAL+](#), iniciativa que coordina la Fundación Internacional y para Iberoamérica de la Administración y Políticas Públicas (FIAPP).

El resultado de este proceso de revisión se plasma en un nuevo ILTL que busca incidir y promover el parlamento abierto en la región, entendiendo ese concepto y citando a [ParlAmericas](#), como “una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentarias”.

La RLTL ha realizado por cinco ocasiones esta medición.







ESCALA DEL ÍNDICE

0-100%

## 1.1. Un Renovado Índice para Promover la Apertura Parlamentaria - ILTL+

Con el propósito de continuar promoviendo la mejora de los niveles de cumplimiento de transparencia legislativa se ha fortalecido el Índice de Transparencia Legislativa (ILTL) de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa (RLTL), el que en su versión 2020 ha renovado su metodología, ajustando su composición y los procesos de trabajo para la obtención, procesamiento, validación y difusión de sus resultados.

Este proceso se ha inspirado en la visión compartida de la RLTL en orden a potenciar el carácter incidente del ILTL para promover la apertura parlamentaria en la región.

Como resultado de este esfuerzo, el ILTL 2020 incorpora en el ámbito de contenidos la evaluación de todos los componentes de Parlamento Abierto para todas las funciones del Congreso o Asamblea Legislativa, manteniendo, pero reponderando la importancia de las cuatro dimensiones tradicionales del ILTL, a saber, Normatividad, Labor del Congreso, Presupuesto y Gestión Administrativa, y Participación Ciudadana.

De esta forma, se le ha asignado una mayor preponderancia a la Participación Ciudadana (35%) por su carácter central en la política de apertura y la nueva orientación del instrumento hacia la constatación de prácticas y resultados; una preponderancia intermedia a la Labor del Congreso (25%) y Presupuesto y Gestión Administrativa (25%); y una menor a la de Normatividad (15%).

En consecuencia, los resultados del ILTL 2020 no son enteramente comparables, a razón de la actualización metodológica realizada en la presente edición, con los del ILTL 2018, ni con los resultados de versiones previas del ILTL.

---

## **1.2. Nuevos Contenidos para los Desafíos de Apertura Parlamentaria**

En la dimensión de Normatividad destacan nuevos contenidos, relativos a la evaluación de regulación específica de temas centrales como: transparencia activa, gestión de solicitudes de información y política de parlamento abierto; gestión documental, política de datos abiertos y calidad de los datos publicados; mecanismos de participación ciudadana, con enfoque de género y grupos vulnerables.

También de temas de probidad y prevención de la corrupción, tales como: la existencia de códigos de conducta y sus mecanismos de exigibilidad; las declaraciones de patrimonio e intereses respecto de su alcance y contenido.

En la dimensión de Labor del Congreso, se incorpora la evaluación de la existencia de Información sobre el proceso de discusión y aprobación del presupuesto nacional, así como también sobre las funciones de control político y las actividades de control ejecutadas; acceso a asesorías externas, contratos respectivos e informes elaborados; amplio acceso a proyectos de ley, mecanismos de seguimiento de la tramitación legislativa y bases de datos relacionadas; registro detallado de lobistas o cabilderos,

reuniones y acciones relacionadas; y difusión pedagógica de la labor legislativa y alcance de las funciones del congreso.

En la dimensión de Presupuesto y Gestión Administrativa, se considera la evaluación de la existencia de mecanismos de participación ciudadana para el control del ejercicio presupuestario; contenidos de auditorías internas y externas y sus resultados; estadísticas de funcionamiento con enfoque de género.

En la dimensión de Participación Ciudadana, se agrega la evaluación de la existencia de Plan de Acción de Parlamento Abierto con atributos de colaboración, co creación, evaluación independiente y difusión; actualización de formatos y medios de difusión propiciando la máxima divulgación; existencia de Plataforma de Datos Abiertos, su alcance y la promoción y realización de actividades de reutilización y análisis; utilización de redes sociales con amplio alcance, herramientas interactivas y la existencia de materiales educativos; evaluación de atributos de los sitios web con sistemas de búsqueda y visualización de amplia utilización y que cumpla atributos de alto estándar; promoción de las actividades de participación y existencia de instancias participativas como consultas y rendición de cuentas participativas.

---

### **1.3. Nuevos Estándares para Resguardar Transparencia y Objetividad del ILTL +**

Consistentemente con la promoción de la apertura legislativa como propósito, la RLTL ha normalizado la práctica de aplicación del ILTL, formalizando y estructurando un proceso en base a etapas de trabajo: planificación, preparación, aplicación del ILTL, difusión de los resultados y cierre del proceso, con foco en la retroalimentación y mejora continua, adoptándose instancias de coordinación y de alineamiento de criterios, de revisión y procesos de difusión y retroalimentación previa con los Congresos y Asambleas Legislativas, velando por el rigor, completitud y objetividad de la evaluación.

Para resguardar la transparencia del proceso se ha considerado la obtención, resguardo y difusión de las evidencias de conformidad a la evaluación, implementando herramientas tecnológicas que permiten resguardar los datos y dar trazabilidad a dicha evaluación.

En efecto, la aplicación del ILTL fue normalizada a través de la adopción por la RLTL del Procedimiento de Aplicación del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.

En dicho instrumento se desarrollan pormenorizadamente todas las etapas y actividades que se deben abordar en la planificación, ejecución, control y cierre de este instrumento de evaluación, conforme a estándares y criterios de trabajo establecidos.

El procedimiento consta de cinco etapas de trabajo, a saber: planificación, preparación, aplicación, difusión y cierre del proceso, y para su implementación se contemplan dos grupos de acompañamiento y respaldo a la Coordinación General de la RLTL: un equipo de apoyo general y un equipo de apoyo de comunicaciones, con responsabilidades específicas en la gestión del ejercicio de evaluación y su comunicación pública.

También se definen explícitamente los roles y responsabilidades en el proceso de la Coordinación General de la RLTL y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) miembros de la RLTL y partícipes del proceso de aplicación del ILTL.

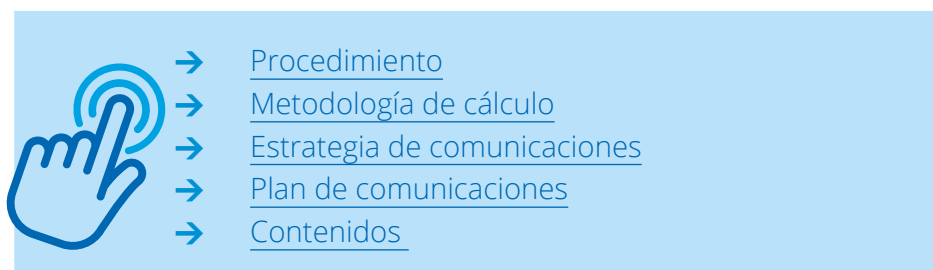
Cada etapa y herramienta incorporada tiene un alcance y propósito definido, según resumidamente se explica a continuación:

- La **“Planificación”** es conducida por la Coordinación General de la RLTL, con base en el análisis del desempeño del ILTL anterior y nuevas necesidades del entorno que se identifiquen, lo que puede generar ajustes al contenido y/o al proceso de trabajo. Dicha programación y eventuales ajustes se revisan y aprueban por las OSC de la RLTL, previo a su difusión formal y posterior ejecución.
- La **“Preparación”** tiene por propósito realizar una convocatoria a las OSC de la RLTL para que manifiesten y formalicen su intención de participar en el proceso de aplicación del ILTL, para luego realizar actividades de capacitación y entrenamiento que permitan fortalecer capacidades, solventar dudas y, fundamentalmente, unificar criterios de aplicación del instrumento de evaluación. Paralelamente, en la etapa de preparación también se considera la difusión del inicio del proceso de aplicación del ILTL, a nivel regional y nacional, contemplando actividades con los Congresos evaluados y otros stakeholders.
- En la **“Aplicación”** se establecen condiciones para garantizar la trazabilidad del proceso a través del registro de las acciones de evaluación, así como la verificación de cumplimiento por medio del respaldo de la evidencia que acredite el nivel de cumplimiento que será la base del resultado del ILTL. Se contemplan, además, hitos de control que permitirán unificar criterios de apreciación, corregir alguna desviación y consolidar resultados.

- La **“Difusión”** contempla una comunicación para los poderes legislativos evaluados previo a la liberación de los resultados finales del ILTL y un plan comunicacional para la divulgación de los resultados del ILTL con estándares para su aplicación regional y nacional de forma coordinada.
- El **“Cierre del Proceso”** está orientado a reflexionar en torno al proceso de aplicación y de los resultados del ILTL, además de documentarlo está orientado a reflexionar en torno al proceso de aplicación y de los resultados del ILTL, además de documentarlo como parte de la gestión del conocimiento con el fin de promover mejoras continuas.

Tecnológicamente, la institucionalización del ILTL está soportada en un conjunto de herramientas, desde la aplicación del instrumento de evaluación, pasando por la consolidación de información hasta la difusión de resultados, que le confieren mayor uniformidad, consistencia, eficiencia y eficacia.

Puede acceder al procedimiento documentado mediante los siguientes enlaces:





# 2

## METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DEL ILTL+ 2020

El ILTL considera como forma de análisis la relación entre indicadores individuales para dar una visión sintética de la apertura legislativa en los países en estudio. De esta forma, el índice se presenta como un número estadístico que pretende resumir la información recogida por medio de las distintas preguntas, subdimensiones y dimensiones que componen el índice.

El ILTL conserva su estructura de cálculo original donde se realizan procedimientos de agregación de las subdimensiones y dimensiones, tomando en cuenta la importancia que cada uno de estos indicadores o dimensiones tiene para el índice o concepto final.

El ILTL conserva su estructura:

## ÍNDICE FINAL

**= Dimensiones (Índices (Variables (categorías de respuesta)))**



La metodología de cálculo que se presenta a continuación propone decisiones para cada uno de los niveles que esta estructura implica. Su explicación se muestra desde las unidades más pequeñas hasta su visión completa.

### 2.1. Evaluación según Tipo de Preguntas

El ILTL considera cuatro tipos de preguntas:

- a. Respuesta dicotómica:** Se valorará con 1 cuando sea favorable a la transparencia y con 0 cuando no.
- b. Respuestas ordinales:** Respuesta única asignada por el encuestador en base a una escala ordinal u “ordenada” de un conjunto de opciones al tema en análisis. El encuestador deberá registrar su respuesta de acuerdo con aquellas alternativas que indiquen la mayor existencia de mecanismos de transparencia verificables que se reflejan en el Congreso o Asamblea Nacional en evaluación.
- c. Respuestas múltiples acumulativas:** Se registra el mayor número de categorías de respuestas, ya que indica mayor transparencia del indicador que se está midiendo, y las categorías podrán tener el mismo peso relativo o diferencial en relación con su aporte a la transparencia.
- d. Respuestas descriptivas:** Sin puntaje y no se incluye en la ponderación del ILTL.



### 2.1.1. Preguntas principales/ secundarias

Contamos con preguntas principales y secundarias, donde estas últimas sólo se responden frente a las respuestas afirmativas de las preguntas principales. Para su evaluación, se mantendrá el criterio aplicado en su última evaluación, donde las preguntas principales (o variable filtro) no será considerada en el puntaje del indicador. De esta forma, se privilegiarán los atributos medidos en el resto de las variables y se evitará que el puntaje traiga implícito una redundancia de información.

### 2.2. Puntaje del No Aplica

Las preguntas en las que se haya contestado “No aplica” no entrarán en el cálculo, y el promedio del Indicador se determinará sin considerarla<sup>1</sup>.

### 2.3. Evaluación por Indicador

Se utilizará el promedio simple como medida de síntesis a un conjunto de variables que componen un indicador, obteniendo a través de este método un punto medio de los valores observados. En este método entonces, se calculará un promedio simple del puntaje obtenido en todas las variables para definir el puntaje obtenido por cada indicador.

#### INDICADOR

**= Promedio de Preguntas Principales**

(Promedio (R Pregunta 1 + R Pregunta 2 +....+ R Pregunta n ))

= Resultado




### 2.4. Evaluación por Dimensión

Se utilizará el promedio simple como medida de síntesis a un conjunto de variables que componen el resultado de una Dimensión, obteniendo a través de este método un punto medio de los valores observados. En

1. Manual de Procedimiento, 5.3: “En caso de que la OSC ejecutora identifique preguntas que, a su juicio, deben excluirse de la aplicación del ILTL para el Congreso respectivo, se informará de dicha circunstancia adjuntando los antecedentes legales o normativos que fundamenten tal determinación a la Coordinación de la Red para su revisión, la que, previa consulta al Equipo de Apoyo General aprobará o desestimará dicha exclusión. De todo lo anterior se dejará registro en la Carpeta de Aplicación”.





este método entonces, se calculará un promedio simple del puntaje obtenido de todos los indicadores.

<b>DIMENSIÓN</b>	<p><b>= Promedio de Indicadores</b>                  (Promedio (R Indicador 1 + R Indicador 2 +...+ R Indicador n )) = Resultado</p>
------------------	--




## 2.5. Cálculo del Índice

El valor final del ILTL es la suma de los resultados ponderados de cada dimensión. En este sentido, la formación de los ponderadores para su aplicación 2020 es la siguiente:

	<b>Normatividad:</b>	<b>15%</b>
	<b>Labor del Congreso o Asamblea:</b>	<b>25%</b>
	<b>Presupuesto y Gestión Administrativa:</b>	<b>25%</b>
	<b>Participación Ciudadana:</b>	<b>35%</b>


Por lo tanto, el cálculo del puntaje global para cada país tiene la siguiente estructura:

<b>PUNTAJE FINAL</b>	<p><b>= Suma del resultado de sus dimensiones ponderadas.</b>                  PUNTAJE FINAL= (D1 * 0,15) + (D2 * 0,25) + (D3 * 0,25) + (D4 * 0,35)</p>
----------------------	---



Para el caso de los Congresos Bicamerales se considera para el valor de la dimensión:

<b>VALOR DIMENSIÓN</b>	<p><b>= Promedio ((Resultado Congreso)(Resultado Diputados) (Resultado Senado))</b></p>
------------------------	---



Puede acceder al documento de metodología [aquí](#).



**3**

**PODERES  
LEGISLATIVOS  
EVALUADOS**

El índice se calculó a través de encuestas aplicadas en **13 países latinoamericanos**, a su respectivo Congreso o Asamblea:



**13** países  
**13** puntuaciones  
**4** dimensiones

4

# ¿QUÉ PUNTUACIÓN OBTUVO SU CONGRESO O ASAMBLEA?

Puntaje del nivel de transparencia  
y apertura de los Congresos y Asambleas  
Latinoamericanas

El ILTL 2020 en su V edición da cuenta que la apertura parlamentaria es una asignatura pendiente en la región. En efecto, el mejor resultado no supera el 59,6% de avance en tanto que seis de los trece Congresos o Asambleas evaluados se encuentran por debajo del 40%.

Para avanzar en transparencia legislativa, la región debe actualizar sus marcos normativos en ámbitos que favorecen la apertura de la información, como la gestión documental y los datos abiertos; en materias que promueven la ética parlamentaria, como las Declaraciones de Patrimonio e Intereses y el Cabildeo o Lobby; y en ámbitos que facilitan la participación ciudadana, como el enfoque de género y de grupos vulnerables.

También es recomendable que los Congresos y Asambleas acerquen todas sus funciones al entendimiento y conocimiento ciudadano, publicitando con mayor profundidad y completitud la información pertinente respecto del ejercicio del Control Político sobre el Poder Ejecutivo y su intervención en la discusión y aprobación del presupuesto de la nación, replicando los importantes desarrollos generados para informar acerca de la tramitación legislativa.

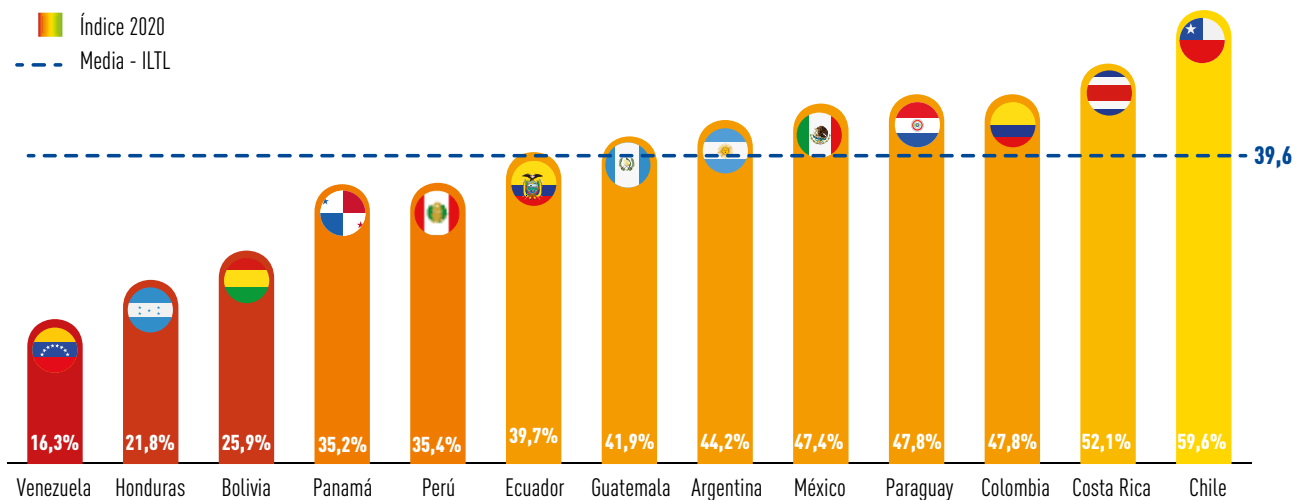
En el ámbito de su Presupuesto y gestión interna, los Congresos y Asambleas deben generar consistencia normativa y en la acción como elemento gatillador de confianza en la ciudadanía, para ello se advierte un amplio desafío en la publicidad de antecedentes respecto del uso de los recursos públicos que administran y de las contrataciones que celebren para el cumplimiento de sus objetivos.

Una mirada regional de la Participación Ciudadana en los Congresos y Asambleas da cuenta de que este ámbito, como factor central de la apertura parlamentaria, se ha ido recogiendo gradualmente a través de la dictación de normas, políticas y la difusión de información para promover dicha participación, restando avanzar desde la declaración a la acción con la ejecución y promoción de actividades como consultas públicas, presentación de iniciativas populares de ley y la participación ciudadana en la discusión parlamentaria.

Adicionalmente, cabe mencionar la conveniencia de incorporar la dinámica de co construcción de planes de parlamento abierto con la ciudadanía, hoy muy escasos en la región, como elemento dinamizador del proceso de apertura.

Con la presente evaluación, el ILTL 2020 no pretende cerrar un proceso, sino que, muy por el contrario, busca abrir conversaciones que generen oportunidades de mejora y avance, de forma tal de incidir sustantivamente en la apertura parlamentaria en la región y, con ello, en un perfeccionamiento del funcionamiento de nuestros Congresos y Asambleas acercándolos a la comunidad.

## A. Índice por país - ranking



**39.6%**

es la media regional de 2020

**8 de 13**

países se ubican por encima de la media regional

## B. Puntuación

**0-100%** ESCALA DEL ÍNDICE

**0** CONGRESOS PUNTÚAN POR ENCIMA DEL **60%**

EL MEJOR DE LOS RESULTADOS **NO** SUPERA EL **59,6%**

**11** CONGRESOS PUNTÚAN POR DEBAJO DEL **50%**

**6** CONGRESOS PUNTÚAN POR DEBAJO DEL **40%**

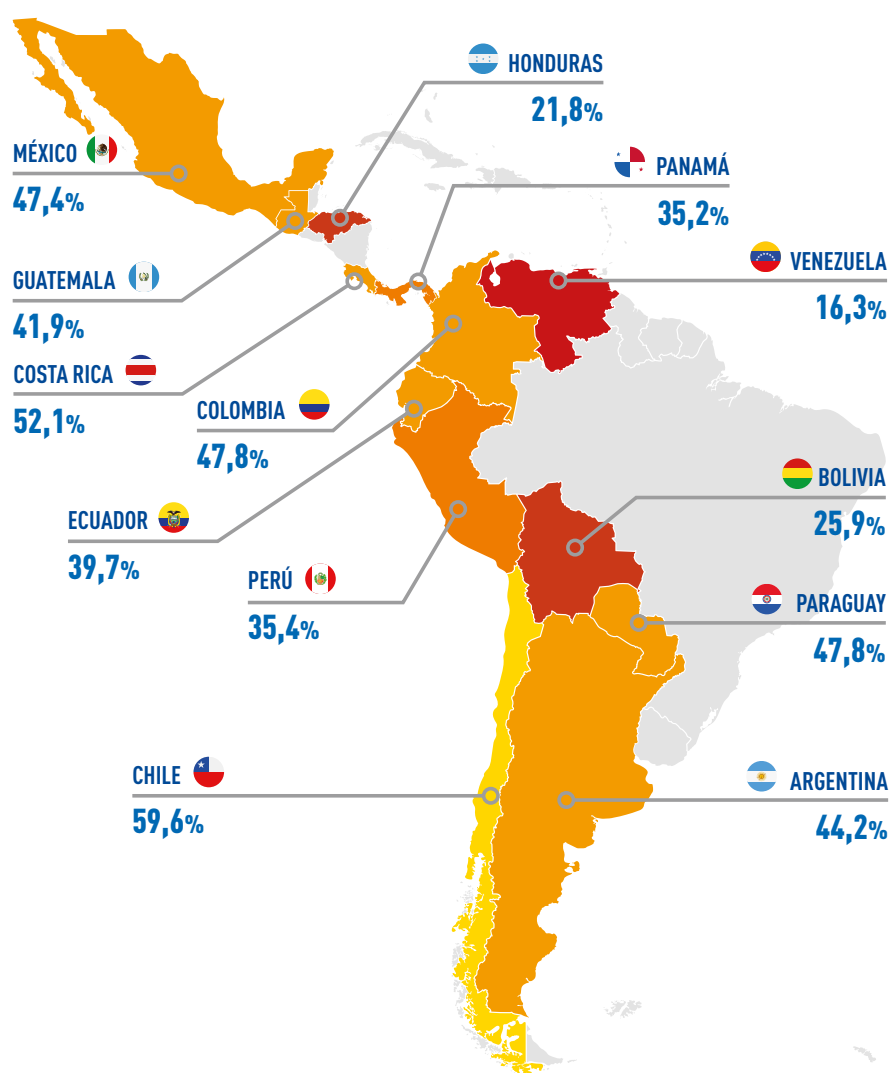


RANKING	PAÍS	PUNTOS
1	Chile	59,6%
2	Costa Rica	52,1%
3	Colombia	47,8%
4	Paraguay	47,8%
5	México	47,4%
6	Argentina	44,2%
7	Guatemala	41,9%
8	Ecuador	39,7%
9	Perú	35,4%
10	Panamá	35,2%
11	Bolivia	25,9%
12	Honduras	21,8%
13	Venezuela	16,3%



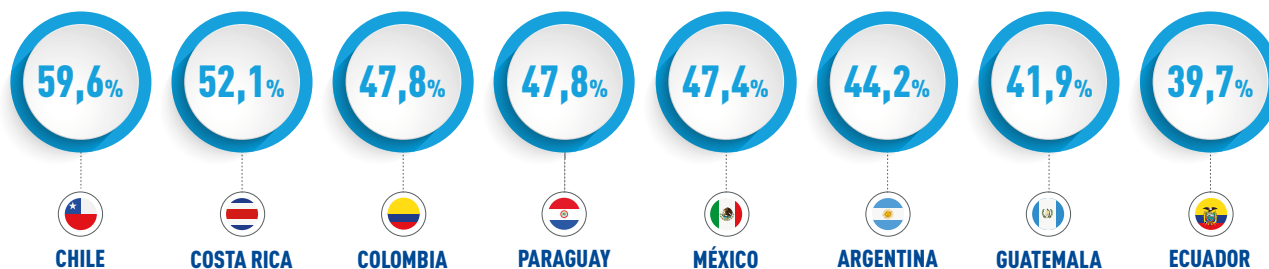
Opaco y cerrado

Transparente y abierto

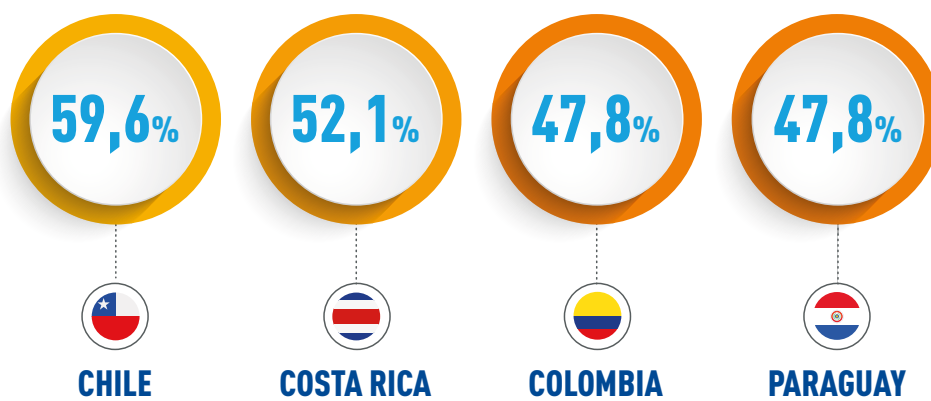




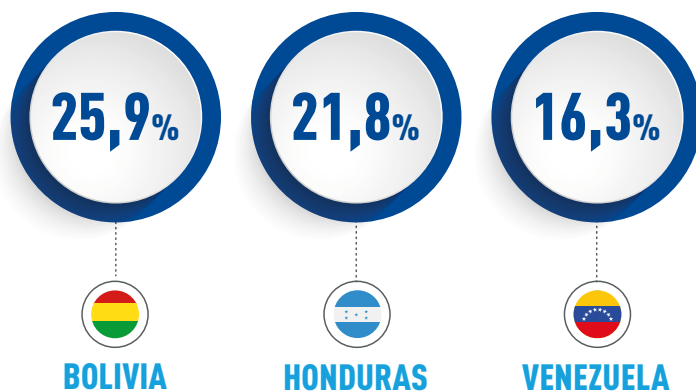
C. Países por sobre la media regional de 39,6%



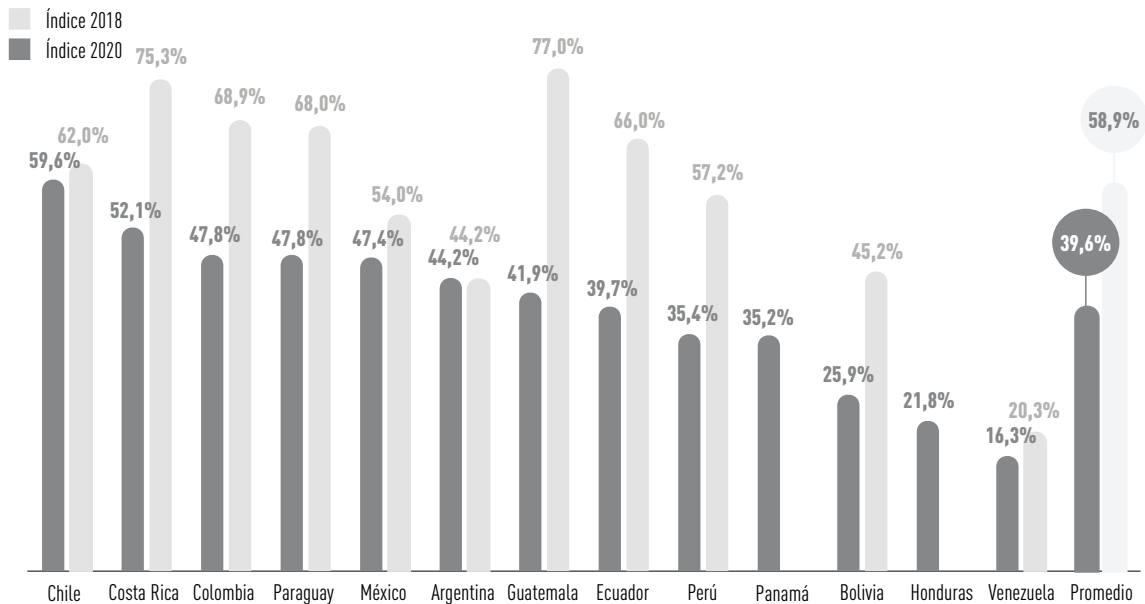
D. Países mejor evaluados



E. Países con menores puntajes



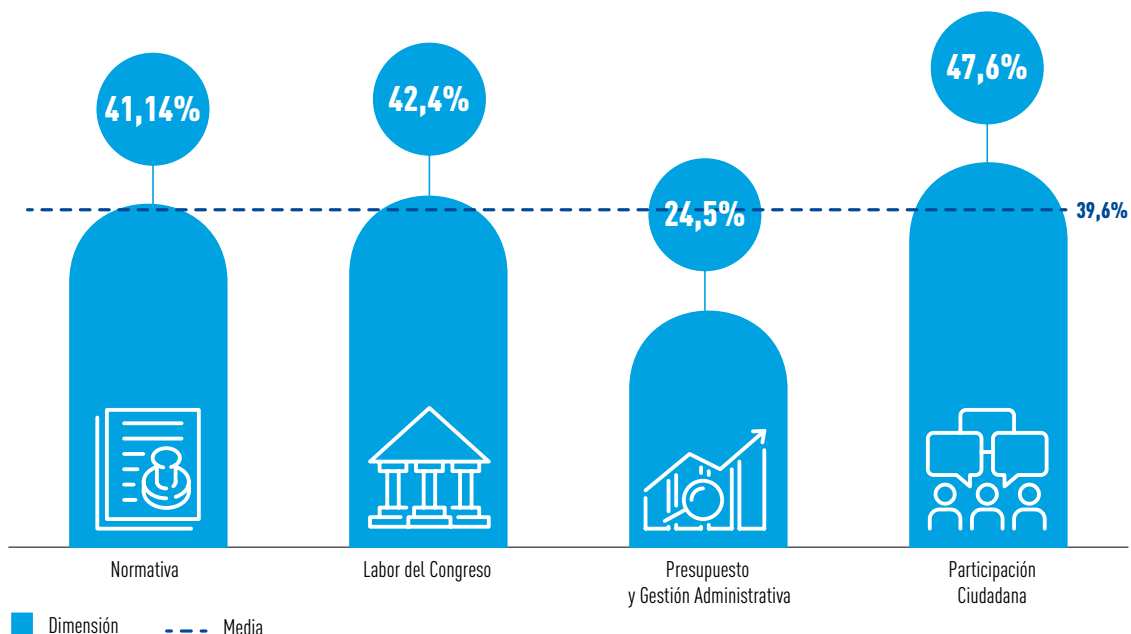
A continuación, se muestran los resultados del ILTL 2020 comparados con los resultados del ILTL 2018 **sólo como referencia** atendida pues, como se ha señalado, dichas evaluaciones no son enteramente comparables:



## 4.1. Resultados Regionales por Dimensión

El Índice evalúa cuatro dimensiones ponderadas por las organizaciones de la RLTL:

### Índice por dimensión



En la dimensión Normativa, Paraguay y Chile obtienen el mayor nivel de cumplimiento (>60%) y Panamá es la que obtiene la más baja puntuación en esta materia.

En la dimensión Labor del Congreso, Chile, Costa Rica y Paraguay obtienen el mayor nivel de cumplimiento (>70%) y Honduras, Panamá y Venezuela obtienen la menor evaluación en esta dimensión.

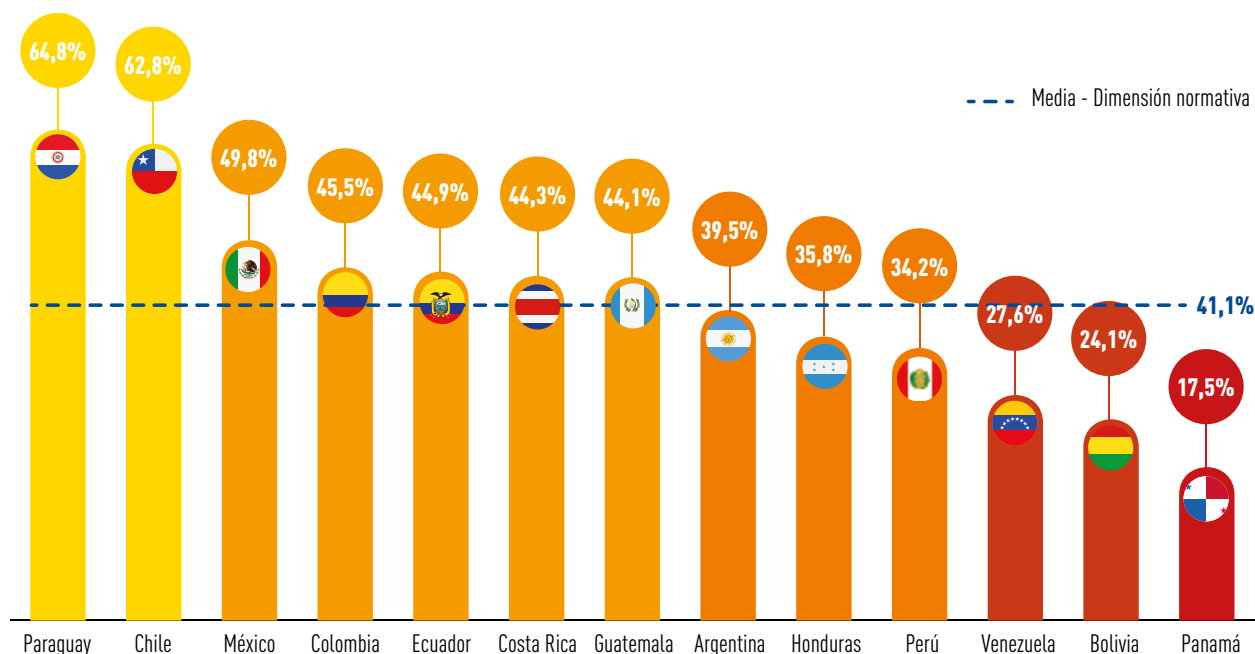
La dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa, obtiene el menor nivel de cumplimiento, los países Panamá, Perú, Honduras y Venezuela logran puntajes bajo el 11% y posicionan bajo la media regional para esta dimensión.

La dimensión Participación Ciudadana logra el mayor nivel de cumplimiento, liderado por los países de Colombia, Chile, Costa Rica y México, quienes además se encuentran sobre la media regional.

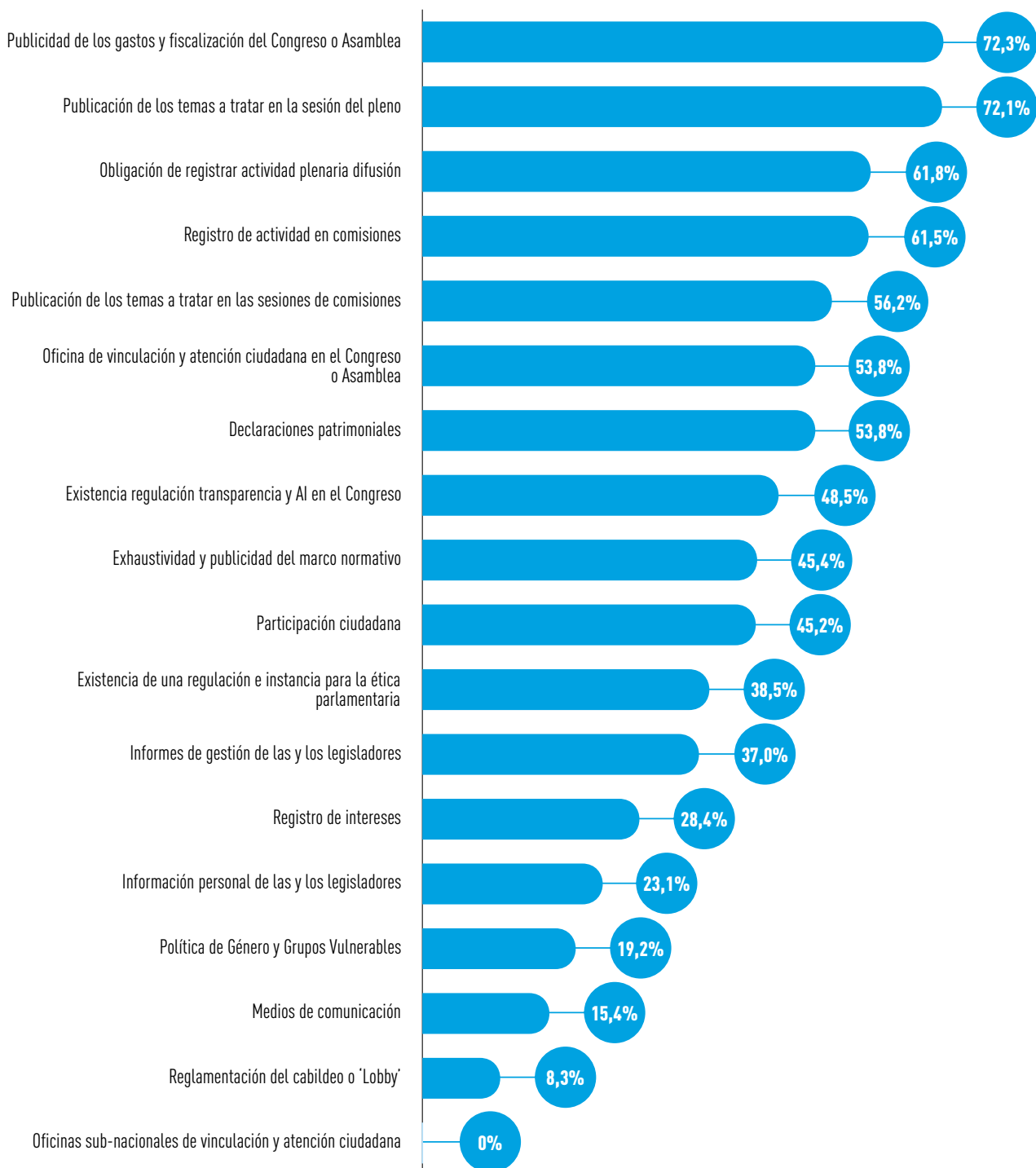
### 4.1.1. Normatividad

Evalúa la existencia de leyes o reglamentos respecto a temas de transparencia y participación.

#### Dimensión Normativa por país



### Dimensión normativa por indicador



La dimensión normativa presenta un resultado promedio de 41,14%. Lidera la evaluación el Congreso de la República de Paraguay en tanto que la Asamblea Nacional de Panamá es la que obtiene la más baja puntuación en este ámbito.

Entre los avances destaca que todos los Congresos y Asambleas evaluadas contemplan normas que establecen la publicidad de los gastos y algunos, el 46%, una periodicidad mensual de reportería. El 85%, tiene normas que establecen la obligatoriedad de publicar los concursos para la adquisición de bienes y servicios y un 62% la obligatoriedad de publicar los llamados a concurso para selección de personal.

Las leyes de Transparencia se han adoptado masivamente en la región ya que sólo dos países carecen de este marco normativo, Venezuela y Costa Rica. En todos los cuerpos legales existentes el poder legislativo es sujeto obligado de sus disposiciones. Complementariamente, el 77% tiene una ley/reglamento y/o normativa que regula específicamente la transparencia en el poder legislativo y existe una abundante regulación en Transparencia Activa, un 85%, y en el proceso de tramitación de solicitudes de acceso a información, un 77%.

Escasa regulación legal, en cambio, se ha dictado en materia de gestión de documentos y archivos públicos, un 46%; en la adopción de una política de datos abiertos, un 23%; y en la constitución de una instancia oficial independiente que supervise y controle el acceso a la información pública, un 31%.

La mayoría de los Congresos y Asambleas evaluadas, un 85%, cuenta con normas que incorporan mecanismos de participación ciudadana en la labor parlamentaria. Pero sólo un 15%, tiene normativa que establece la obligación de consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley; un 31%, normas sobre política de parlamento abierto; un 46%, normas sobre protección de denunciantes; y un 54%, normas específicas sobre la participación ciudadana en el Congreso o Asamblea.

También existe abundante regulación de Declaraciones Patrimoniales, un 85% cuenta con ella, pero en el 36% de los Congresos o Asambleas evaluadas dichas declaraciones no son públicas y en el 64% no consideran información del cónyuge y los familiares directos.

No ha ocurrido lo mismo respecto de las Declaraciones de Intereses ya que sólo el 46% de los Congresos y Asambleas evaluadas tienen normativa sobre el particular, la que, sin excepciones, establece la publicidad de dichos instrumentos. Esta limitada cobertura contrasta con la circunstancia que, en la mayoría de los casos, el 67%, la función parlamentaria no es de dedicación exclusiva. En un caso analizado, el Congreso de la República de Colombia, se dispone de un registro o archivo de los legisladores

que se han excusado de participar en los procesos legislativos en los que tenían conflictos de interés.

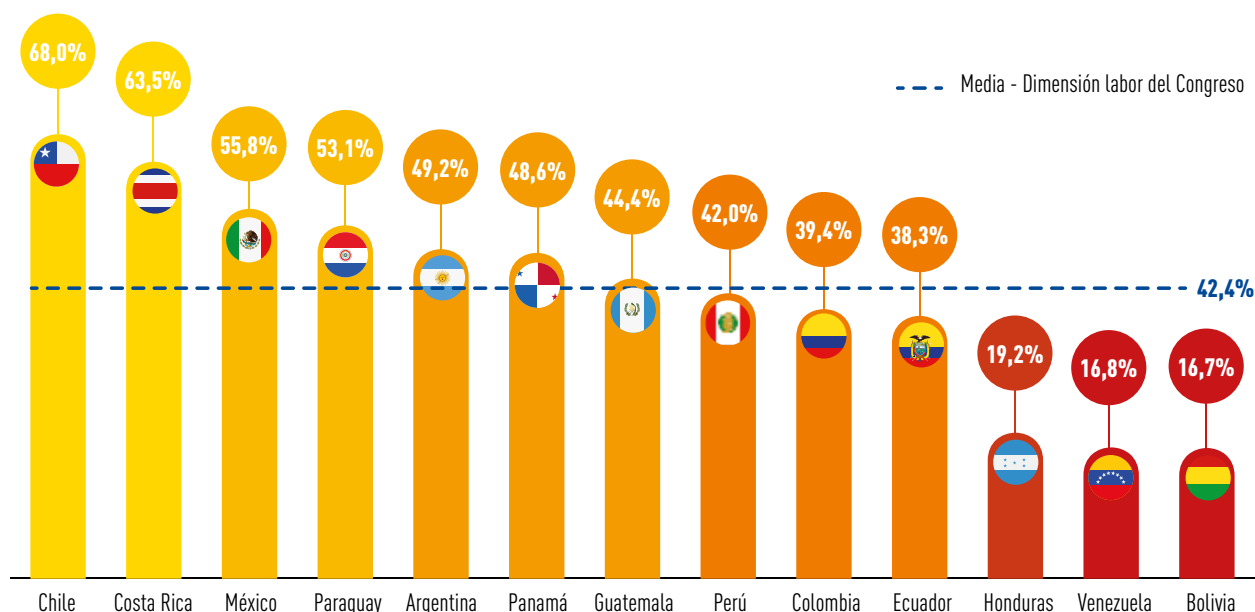
Es muy excepcional la existencia de normas legales que regulen el Cabildeo o Lobby ya que sólo los Congresos de Chile y de los Estados Unidos Mexicanos cuentan con dichas disposiciones, aunque en el caso de la legislación mexicana no se considera la existencia de un registro de reuniones entre legisladores y cabilderos como tampoco el acceso a los ciudadanos y ciudadanas de dicha información.

Importantes déficits normativos se presentan respecto de las Políticas de Género y de Grupos Vulnerables. Sólo el 39% de los Congresos o Asambleas evaluadas cuentan con normativa que establezca una Política de Género y el 31% con medidas de acción afirmativa que garanticen procesos equitativos entre hombres y mujeres para la elección o designación de cargos legislativos. El menor desempeño lo presenta la regulación de los grupos vulnerables, donde solo los Congresos de Argentina y Chile, cuentan con una política sobre el particular.

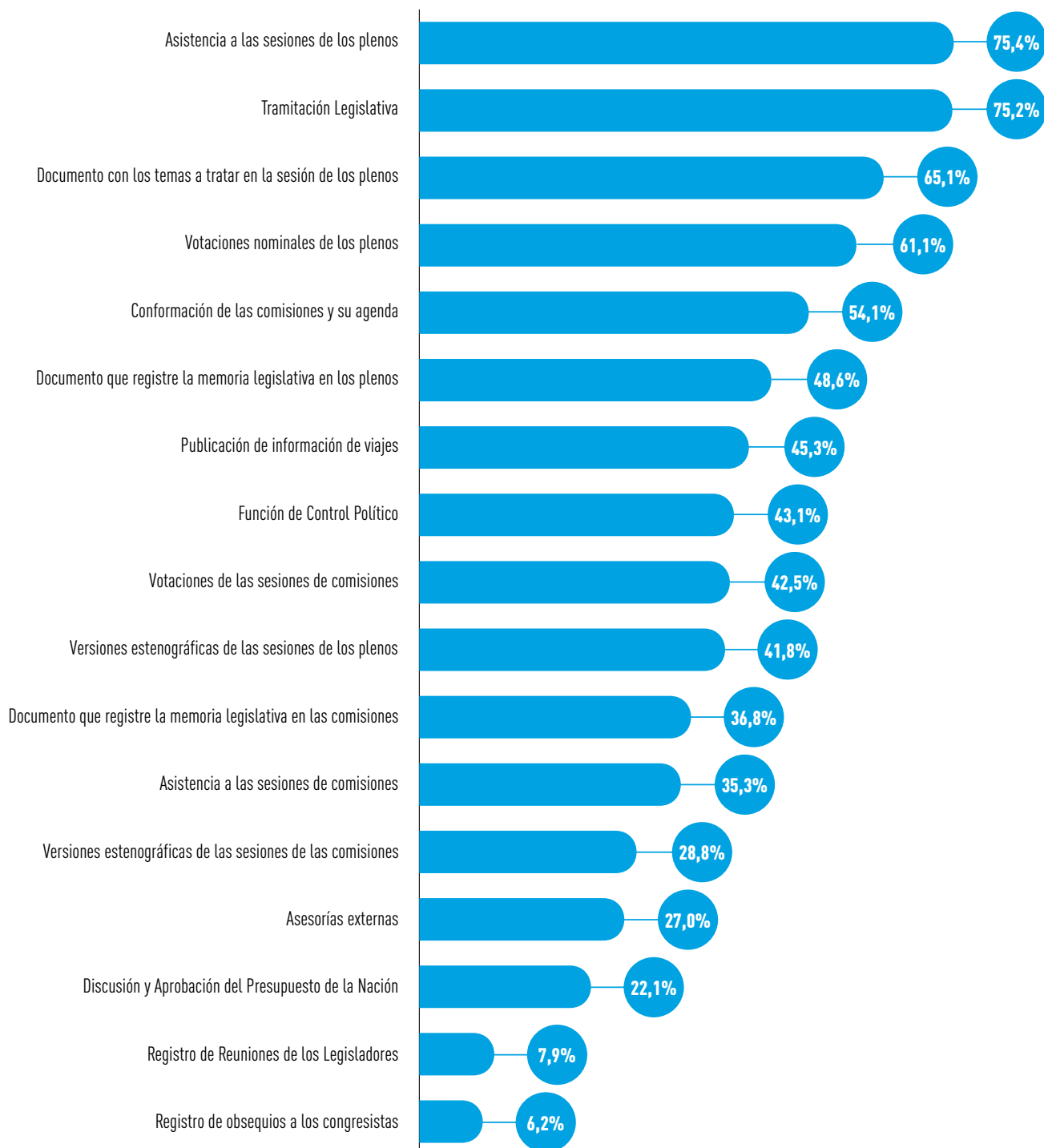
### 4.1.2. Labor del Congreso

Mide las prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la Función Legislativa.

#### Dimensión labor del Congreso por país



## Dimensión labor del Congreso por indicador



El promedio de evaluación de esta dimensión es de un 42,4%. El mejor desempeño lo presenta el Congreso Nacional de Chile con un 68,7%, y el más bajo lo obtiene la Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia con un 16,7%.

Mayoritarios avances se advierten en la información disponible en materia de Tramitación Legislativa ya que un 92% de los Congresos y Asambleas evaluadas cuentan con acceso a la publicación de los proyectos de ley en tramitación y en el 85% de los casos los ciudadanos cuentan con acceso a mecanismos de seguimiento de la tramitación legislativa, digitalizados y accesibles, y a bases de datos con dispositivos de búsqueda de proyectos de ley y mociones tanto pasadas como en curso y de leyes promulgadas.

Respecto de la publicidad de información relativa al Control Político, sólo el 46% de los Congresos y Asambleas evaluadas informa sobre las funciones de control político, sus herramientas y las acciones que se realizan para cumplir con esta labor; en el 54% de los evaluados se puede acceder a documentos de años anteriores relativos a las tareas de control político, como el trabajo de comisiones investigadoras; y el 23% cuenta con una base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a actividades y acciones de control político actuales y de años anteriores.

En materia de discusión del Presupuesto de la Nación, el 77% no considera mecanismos de participación ciudadana en la discusión del proyecto presupuestario; y el 62% no publica información (guía/documentos/info-grafías/videos) que expliquen el proceso de discusión del proyecto presupuestario, su aprobación y mecanismos de control. Sin embargo, el 85% da a conocer el desarrollo de discusión y aprobación del presupuesto nacional y el 69%, además, da a conocer la ejecución del ejercicio presupuestario y la evaluación de sus asignaciones.

Importantes brechas se advierten en la publicidad de actividades de control parlamentario ya que sólo el 23% de los evaluados da a conocer los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo y en el mismo acotado porcentaje los ciudadanos tienen acceso a los informes de auditorías externas para examinar el gasto realizado a solicitud del Congreso o Asamblea.

Los déficits de transparencia más relevantes se advierten en Asesorías Externas ya que en el 69% de los Congresos y Asambleas no existe un documento que registre las asesorías externas; sólo un 23% dispone de acceso a los contratos que acompañan el registro de asesorías externas a la Cámara; un 31% publica todos los informes realizados o proveídos al Congreso o Asamblea; y un acotado 23% publica todos los informes realizados o proveídos a los legisladores y/o bancadas o grupos de legisladores.

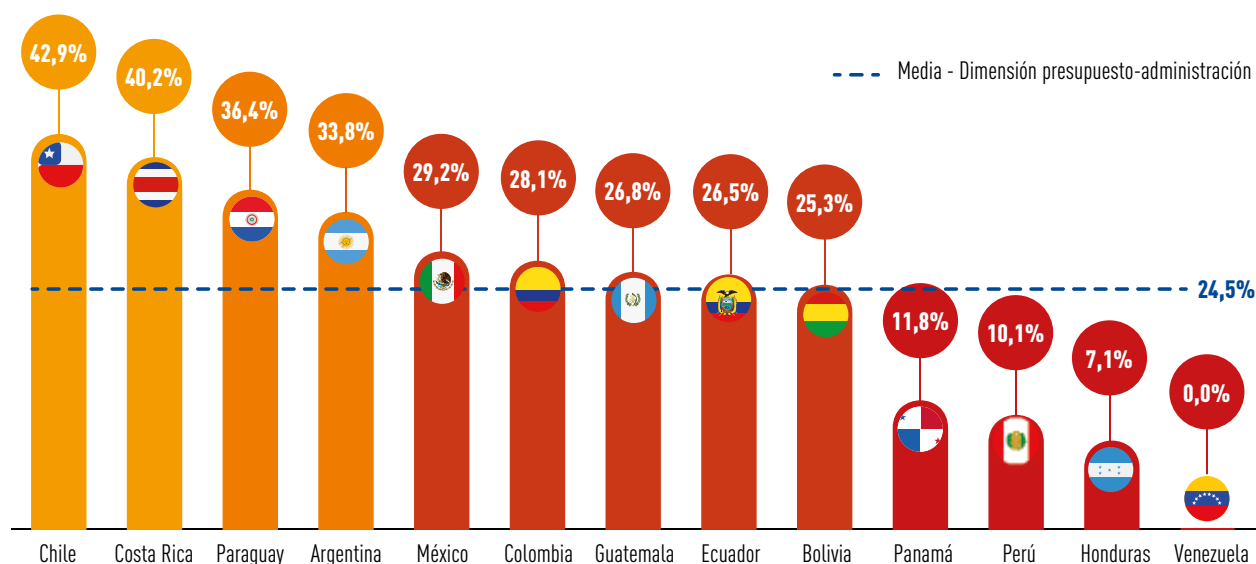


También se advierte opacidad en el registro de obsequios, pues el 92% de los Congresos y Asambleas evaluadas no cuentan con un documento que registra los obsequios que reciben los legisladores de la Cámara, y en el registro de reuniones, ya que el 85% no cuenta con un registro detallado de las reuniones entre los legisladores, legisladoras y terceros.

### 4.1.3. Dimensión Presupuesto y Gestión Administrativa

Evalúa el nivel de transparencia en el uso de los recursos públicos asignados para la labor del Congreso.

#### Dimensión presupuesto y gestión por país



### Dimensión presupuesto y gestión por indicador



La dimensión de Presupuesto y Gestión Administrativa es la de más baja evaluación a nivel regional, el mejor resultado corresponde al Congreso Nacional de Chile apenas con un 42,9% y el peor a la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela con un 0%.

El ítem mejor evaluado se refiere a la publicación de los informes de ejecución presupuestaria el que, en todo caso, no supera el 50% de cumplimiento, ya que, mayoritariamente, los Congresos y Asambleas evaluados, un 75%, no consideran mecanismos de participación ciudadana en su ejercicio presupuestario y en un 58%, no se tiene acceso a los informes de gasto de los legisladores.

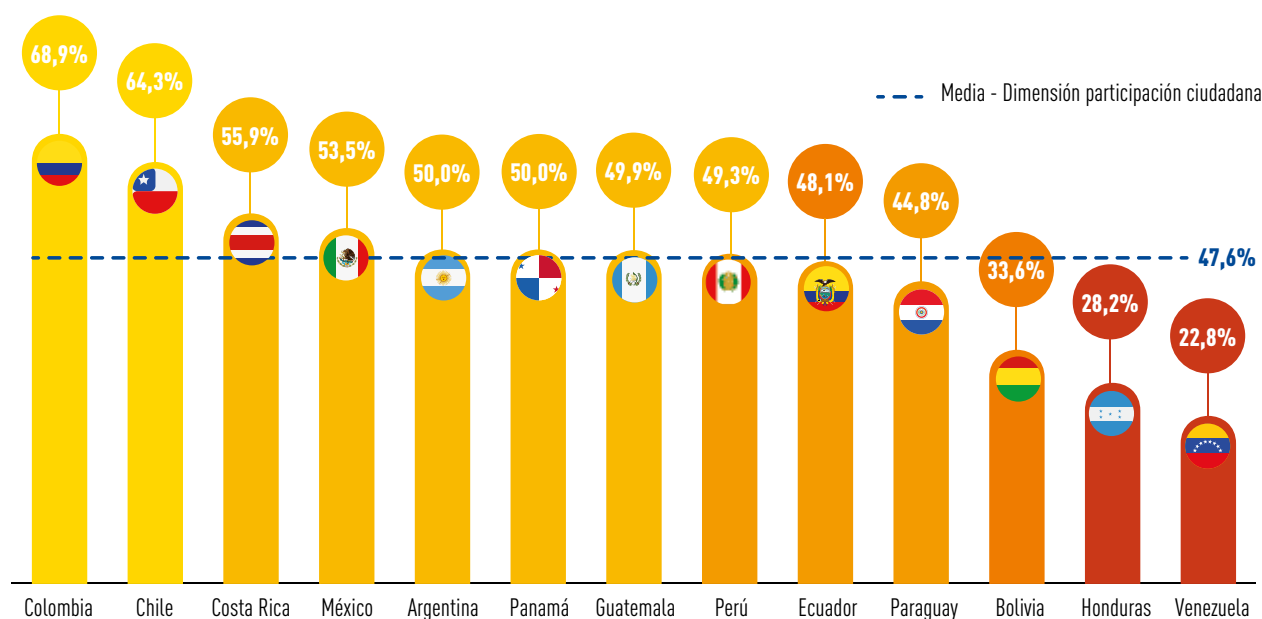
También se advierten brechas derivadas de que el 23% de los evaluados no realizan concurso público para adquisiciones de bienes y servicios; el 46% no publica el listado de proveedores de bienes y servicios no licitados; el 46% no cuenta con contralorías internas que supervisen las licitaciones; y el 46% no publica los concursos públicos para postular a trabajos en el Congreso o Asamblea.

Falta de transparencia se presenta en materia de salarios y prestaciones de los legisladores. Un 31% de los evaluados no difunde el sueldo de las y los legisladores; y el 62% no da a conocer sus asignaciones. También en materia de asesores. El 62% no publica el listado de asesoras y asesores directos de las y los legisladores; el 92% no publica el perfil (CV) de los asesores directos de las y los legisladores; y el 23% tampoco da a conocer el sueldo de los asesores dependientes directamente de las y los legisladores. Y en la información de los estados financieros de los viajes, ya que el 38% no informa y/o reporta el estado financiero de los viajes dentro y fuera del país de las y los legisladores.

#### 4.1.4. Dimensión Participación Ciudadana

Mide la existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos.

##### Dimensión participación ciudadana por país



### Dimensión participación ciudadana por indicador



La dimensión de Participación Ciudadana es la que obtuvo el mejor rendimiento en términos comparados con las demás dimensiones del ILTL. El mejor desempeño lo obtuvo el Congreso de la República de Colombia con 68,9% y el menor rendimiento la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela con un 22,9%.

Dentro de las condiciones más consolidadas en la región destaca que todos los Congresos y Asambleas evaluados cuentan con un canal de televisión; en el 77% se emiten transmisiones en vivo; y el 92% tiene una programación con cobertura para todos los sectores políticos representados. En el 77% de los Congresos evaluados es posible acceder a contenidos y materiales educativos para una mejor comprensión de la labor

legislativa; y todos los Congresos y Asambleas evidencian la utilización de redes sociales como medio de información permanente con las y los ciudadanos.

Aún persisten brechas en la instalación de oficinas de información ya que sólo el 54% dispone de un mecanismo de seguimiento de información y un modesto 8% con estadísticas de solicitudes de acceso desagregadas con enfoque de género (número de solicitudes y principales materias). Sólo un 62% tiene una instancia que resuelva los conflictos sobre acceso a la información pública y de estas instancias un 38% no tiene carácter independiente.

Para promover la participación, el 62% de los Congresos y Asambleas evaluados se ha dotado de mecanismos e instrumentos para difundir los derechos de los ciudadanos en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan. También un 62% ha puesto en práctica metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de leyes; un 77% cuenta con la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares y en el 46% es posible intervenir en la discusión parlamentaria de las comisiones, a petición de un ciudadano; pero, en la práctica, no más de un 38% logra evidenciar la implementación de los procesos de consulta a los ciudadanos sobre los proyectos de ley y en un caso se constata la implementación de mecanismos de participación con enfoque de género y grupos vulnerables.

Muy acotados son los progresos en materia de Datos Abiertos, lo que se relaciona con la inexistencia de reconocimiento normativo sobre el particular, un acotado 38% cuenta con una Plataforma de Datos Abiertos y en un caso se identificó la promoción y realización de actividades de reutilización y análisis de datos abiertos con la ciudadanía.

Lo mismo cabe concluir respecto de los Planes de Parlamento Abierto donde un 38% de los Congresos y Asambleas evaluados cuenta con un Plan de Acción de Parlamento Abierto en la actualidad y el 31% puede exhibir el desarrollo completo del proceso de co-creación con la sociedad civil, un mecanismo de evaluación independiente y de difusión de sus resultados, el libre acceso al plan de acción de parlamento abierto, y un proceso de implementación con instancias participativas y colaborativas.





5

| RESULTADOS  
| POR PAÍS

# Congreso de la Nación Argentina



NORMATIVIDAD

39,5%



LABOR DEL  
CONGRESO

49,2%



PRESUPUESTO Y G.  
ADMINISTRATIVA

33,8%



PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

50,0%



ILTL 2020

44,2%



POSICIÓN

6/13





El Congreso argentino es bicameral, compuesto por 257 diputados y 72 senadores. Los diputados duran 4 años en su mandato, y se renueva el pleno por mitades cada 2 años. Son los representantes de todo el pueblo argentino, aunque para su elección se distribuyen en 24 circunscripciones electorales (23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), y por lo tanto, se eligen de acuerdo a la población de cada provincia. De acuerdo a la población nacional actual, se estableció un representante cada 161.000 habitantes, y en el caso de las provincias con menor población, un piso de 5 legisladores por distrito electoral. La elección se realiza de forma directa, mediante el sistema proporcional D'Hont.

Los Senadores, por su parte, representan a las provincias, y se eligen 3 por cada una (dos por la mayoría y uno por la minoría). Duran 6 años en su mandato, y el pleno se renueva por tercios cada dos años. El sistema electoral es el de lista incompleta, ya que cada boleta propone 2 candidatos. El período de sesiones ordinarias va del 1 de marzo al 30 de noviembre, mientras que el de extraordinarias se extiende entre el 1 de diciembre y el 28 de febrero. El Congreso puede llamar a sesiones de prórroga una vez finalizado el período de sesiones ordinarias, o el Presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias con un temario particular.

Tras la declaración de la emergencia sanitaria, a principios del 2020 los y las legisladoras comenzaron a discutir un protocolo que les permitiera

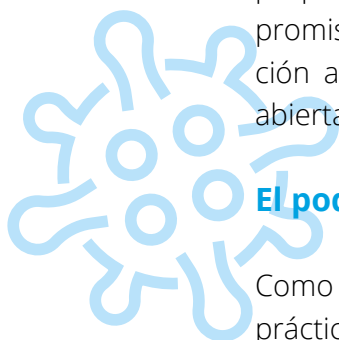
llevar a cabo sesiones y reuniones de comisión respetando el aislamiento social, preventivo y obligatorio. El acuerdo en torno al protocolo demoró dos meses, lo cual evidenció no sólo la necesidad de implementar reformas reglamentarias que incorporen estándares de transparencia legislativa, sino también la dificultad para consensuar aún en tiempos de crisis. Con la firma del protocolo, se instalaron pantallas en ambas cámaras y se establecieron mecanismos informáticos para que senadores/as y diputados/as pudieran participar de las sesiones sin la necesidad de viajar a la Ciudad de Buenos Aires. Ambas cámaras retomaron su actividad el 13 de mayo del 2020, en un día histórico en el que se llevó adelante la primera sesión mixta.



### **Conformación política del parlamento argentino**

El segundo suceso que afectó la labor legislativa fue el cambio de gobierno y la reconfiguración del oficialismo y la oposición tras la asunción de Alberto Fernández como Presidente el 10 de diciembre de 2019. Si bien en su discurso el mandatario vaticinó una amplia agenda parlamentaria, la pandemia puso en jaque los meses iniciales del primer período ordinario del nuevo Congreso. Mientras la Cámara de Diputados acordó tratar proyectos consensuados previamente por el oficialismo y la oposición, el Senado acordó tratar, únicamente, cuestiones relacionadas con la pandemia. En Diputados, el Frente de Todos (oficialismo) representa a la primera minoría, por lo que debió negociar con otros bloques opositores para lograr consensos. No obstante, en el Senado, el partido de gobierno sí posee mayoría propia y no requirió de la aprobación de la oposición para avanzar con su propia agenda legislativa.

En el marco del IV Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, a finales del 2020 la Cámara de Diputados cocreó con la sociedad civil su primer Plan de Parlamento Abierto. Debido a la pandemia, la jornada de trabajo se realizó de forma virtual y registró la participación de más de 100 actores de todo el país. Si bien el Senado manifestó interés en co-crear su propio plan, no registró ningún tipo de avance para cumplir con el compromiso asumido. Desde la sociedad civil se ha manifestado preocupación ante la inactividad de la cámara y se mantienen conversaciones abiertas para apuntalar el proceso de co-creación.



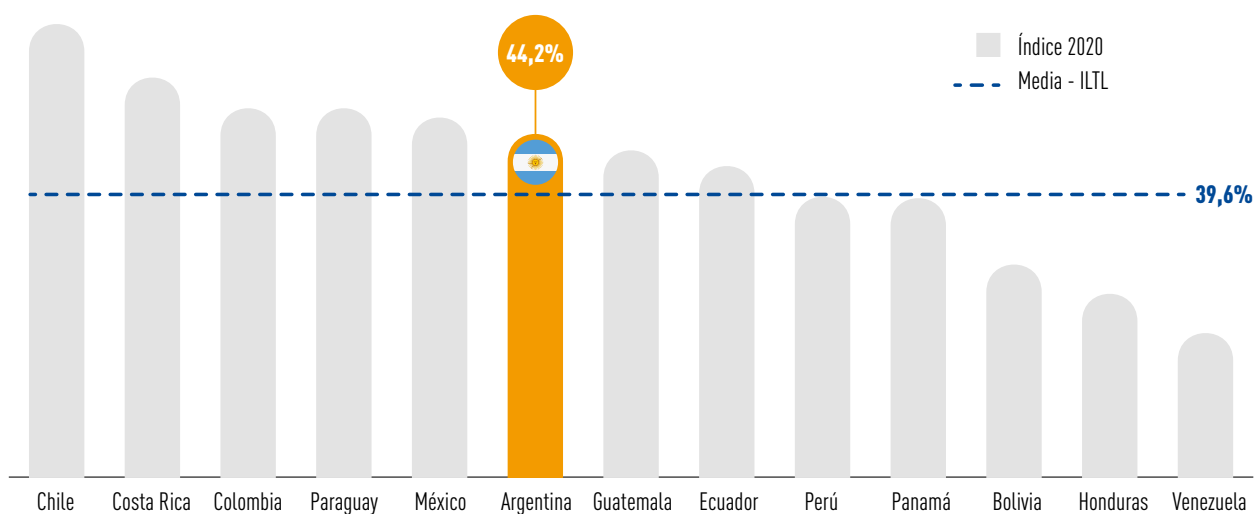
### **El poder legislativo frente al COVID-19**

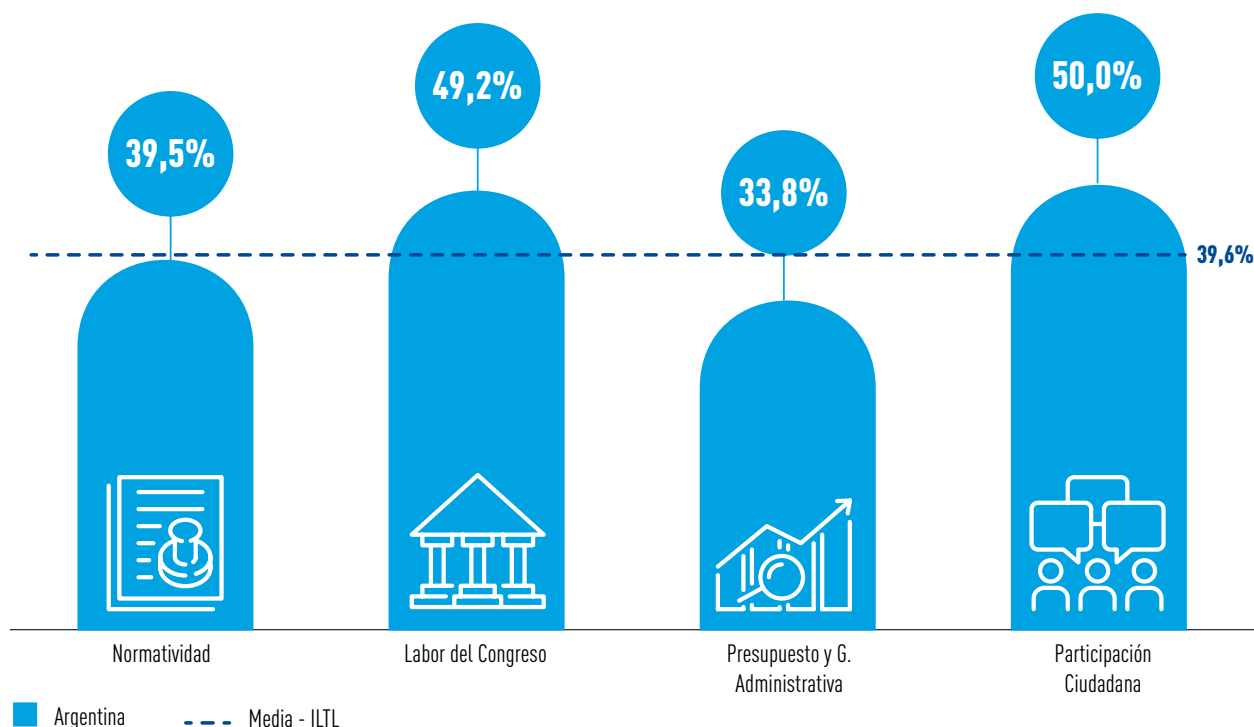
Como se mencionó anteriormente, la institucionalización de las nuevas prácticas legislativas en los procedimientos de deliberación y votación

atravesó un camino teñido de reticencias y desacuerdos que llevaron a que el Congreso no sesionara durante dos meses. Con la aprobación de las sesiones remotas y la creación de sistemas de identificación virtual, el Congreso volvió a abrir las puertas y los/as legisladores/as aprobaron, en el 2020, 66 leyes: un 47% más que en 2018. Del total de leyes aprobadas, 13 estuvieron vinculadas con la gestión de la pandemia. Sancionadas las principales normativas sobre el tema, el Congreso volvió a tratar asuntos de coyuntura y economía nacional, como el Presupuesto 2021, la renegociación de la Deuda Pública y la Interrupción Voluntaria del Embarazo. Tanto las sesiones de la Cámara de Diputados como del Senado -incluidas las sesiones de comisión- fueron transmitidas en tiempo real, por medio de los sitios web oficiales de ambas cámaras y otros canales de comunicación, como los portales de YouTube respectivos.

Si bien en virtud de la pandemia algunos trámites administrativos quedaron suspendidos, la Agencia de Acceso a la Información Pública del Ejecutivo exceptuó de esta suspensión a los plazos incluidos en la Ley N° 27.275 de Acceso a la Información Pública. Ante la falta de una Agencia en el Poder Legislativo, se tomaron como referencia los lineamientos emitidos por la del Ejecutivo. No obstante, en reiteradas oportunidades el Congreso incumplió los plazos legales para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública, amparándose en la suspensión de plazos administrativos que no aplicaban para el caso.

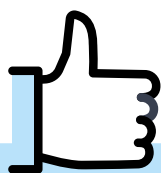
Con un índice de 44,2%, Argentina queda en el lugar número **6** del ranking y se ubica por encima de la media regional de 39,6%.





En términos generales, el nivel de transparencia del Congreso de la Nación de Argentina resulta insatisfactorio ya que no logra el umbral del 50% esperado para el ILTL, esto se debe principalmente a la inexistencia de normas en aspectos de alta relevancia, tales como, Conflictos de Interés, Cabildeo o Lobby, Código de Ética, vacíos regulatorios en materias sensibles para el control ciudadano, un discreto nivel de información en ámbitos como el presupuesto del Congreso y su ejecución y la falta de una instancia independiente para resolver los conflictos frente a la denegación o no respuesta de solicitudes de información.

Se destaca el nivel óptimo de cumplimiento en planes de Parlamento Abierto, resultado que sólo obtienen tres Congresos o Asambleas, Argentina, Chile y Costa Rica, y la existencia de una Política de Grupos Vulnerables que sólo ostentan los Congresos de Argentina y Chile. Finalmente, también merece elogios el alto estándar de su plataforma educativa "[El Congreso de los Chicos y las Chicas](#)".



### Buenas Prácticas

La Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina (HCDN) implementó el [Portal de Leyes Abiertas](#).

El Congreso de la Nación Argentina enfrenta 2 desafíos clave:

- **Designar al titular de la Agencia de Acceso a la Información Pública del Congreso de la Nación.** A más de dos años de la firma de la [Resolución Conjunta N° 03/2018](#) que creó la agencia, no hubo avances en su efectiva conformación, lo que obstaculiza, en la práctica, su principal función: garantizar la correcta implementación de la Ley. Es imprescindible que el Congreso inicie cuanto antes un procedimiento de selección abierto, público y transparente que garantice la idoneidad del candidato y ponga en marcha el órgano que protege el derecho a saber.
- **Debatir y sancionar una normativa para regular el Lobby.** Ante la falta de obligación legal, no hay información acerca de las reuniones que llevan adelante los y las legisladoras con actores externos al Congreso Nacional. Transparentar la gestión de intereses contribuirá, no sólo a aumentar la eficacia y legitimidad pública del proceso de toma de decisiones, sino también a igualar las oportunidades de incidencia en el Poder Legislativo e identificar potenciales conflictos de interés.

“ El acceso a la información pública es uno de los pilares fundamentales de la democracia y hoy en la Argentina el derecho a conocer la información parlamentaria no está protegido. Hace más de tres años el Congreso aprobó una resolución para crear la Agencia de Acceso a la Información Pública, el órgano garante en el ámbito legislativo, pero, concretamente, nunca se implementó. Es urgente que las autoridades de las cámaras prioricen la puesta en marcha de esta agencia y avancen en el proceso de designación de su titular.

**María Barón**

*Directora Ejecutiva Global de Fundación Directorio Legislativo*

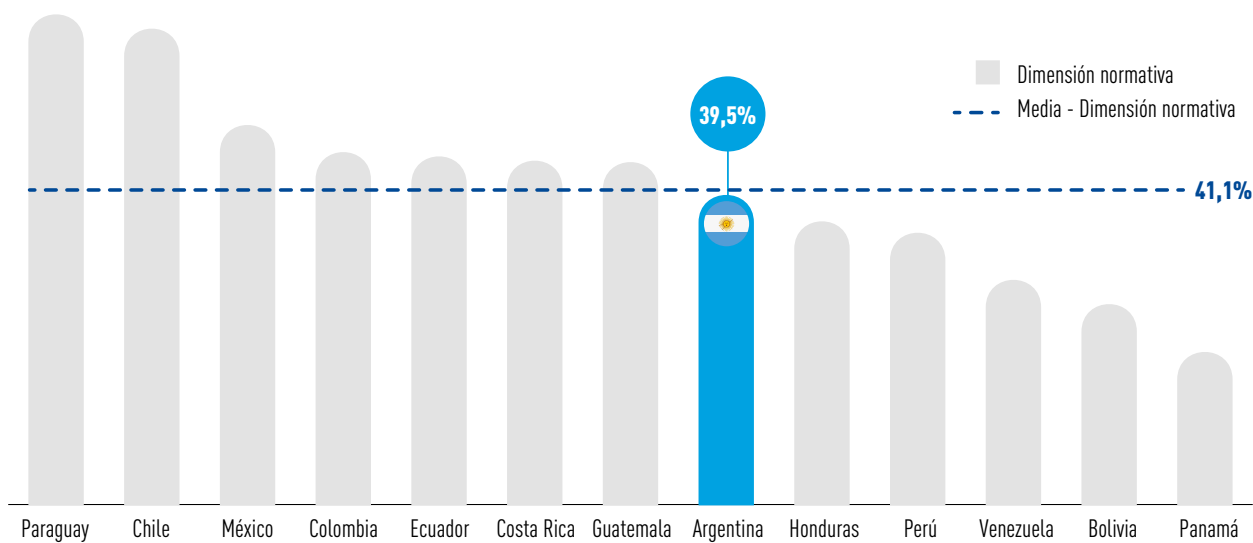


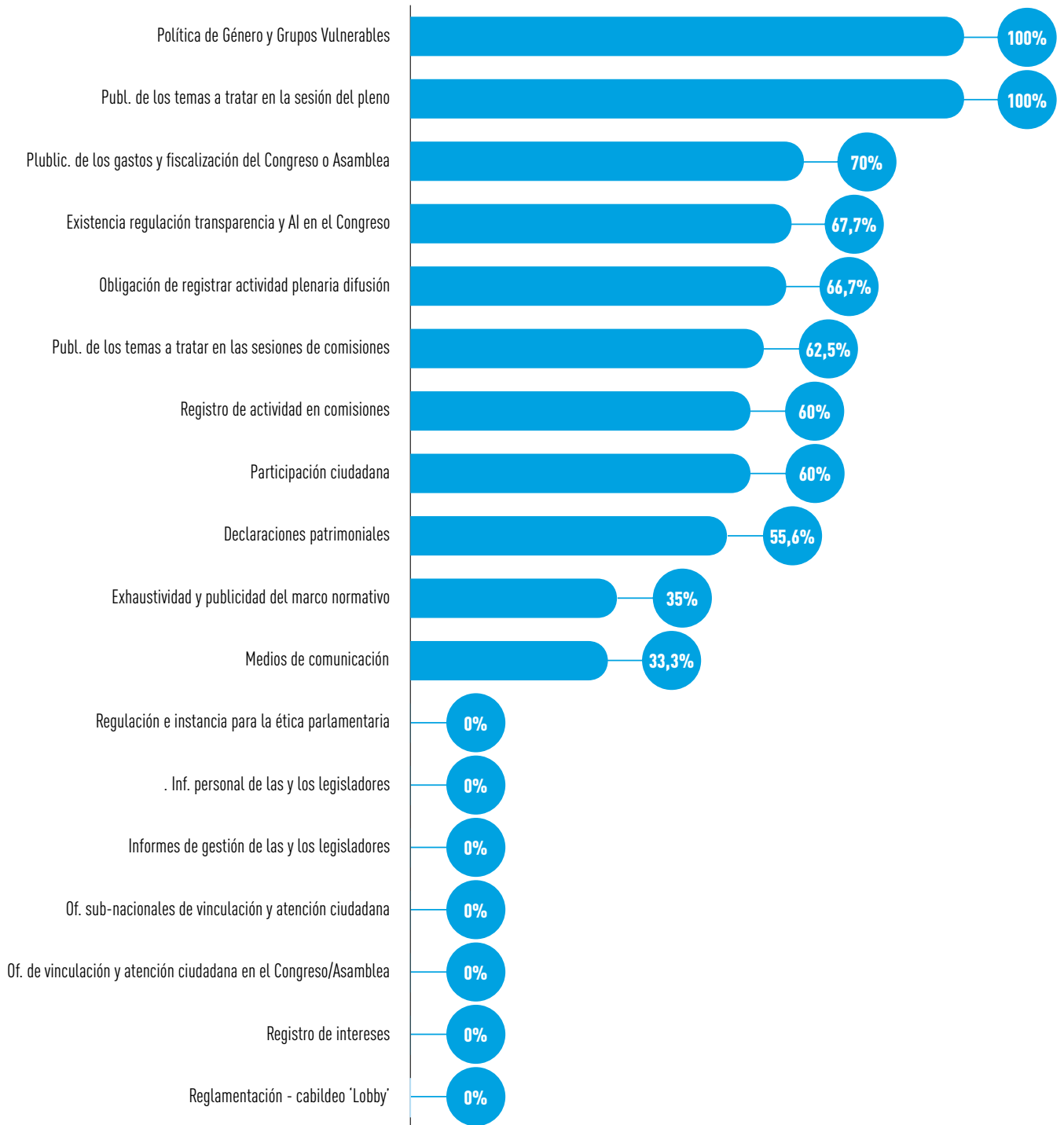
### 5.1.1. Resultados por dimensión

Los resultados particulares para cada dimensión se presentan en el siguiente gráfico:



#### A) Dimensión Normativa





En el ítem con mejor puntuación, relativo a la existencia de normatividad en materia de Participación Ciudadana, tema de especial relevancia en este estudio, influye favorablemente la existencia de una norma explícita que incorpora mecanismos de participación y la de una política de parlamento abierto, esto último destaca como una buena práctica bastante excepcional en la región.

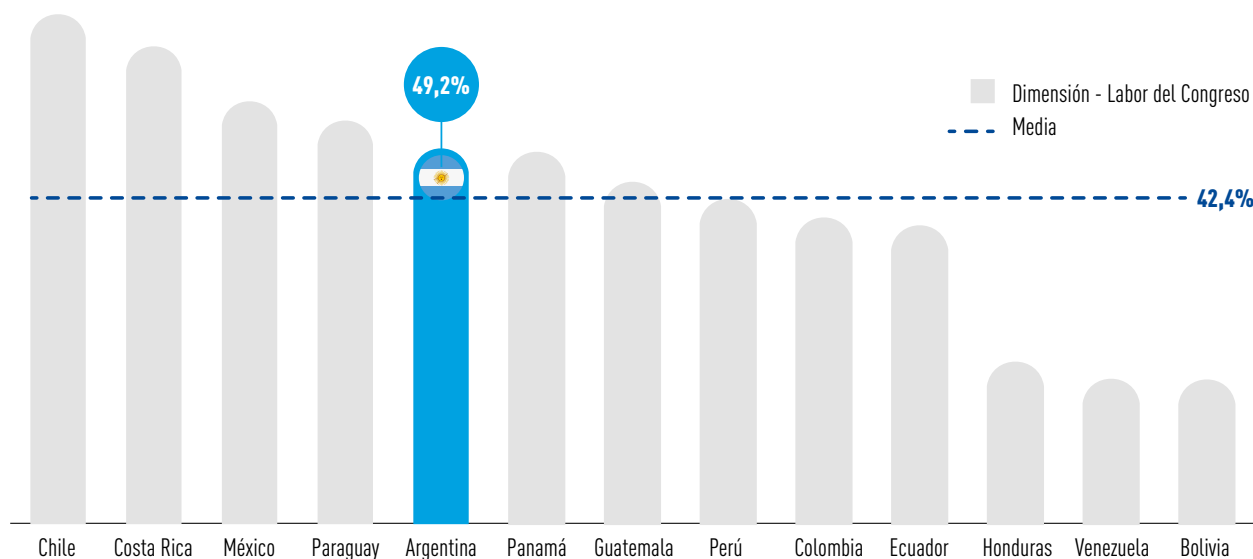
También destaca la existencia de normas que garantizan la publicidad de la ejecución del presupuesto del Congreso.

Sin embargo, existen brechas, así, por ejemplo, el Congreso de la Nación Argentina aún no ha establecido un canal formal de denuncia que garantice la protección de los denunciantes de actos de fraude o corrupción al interior de la Corporación.

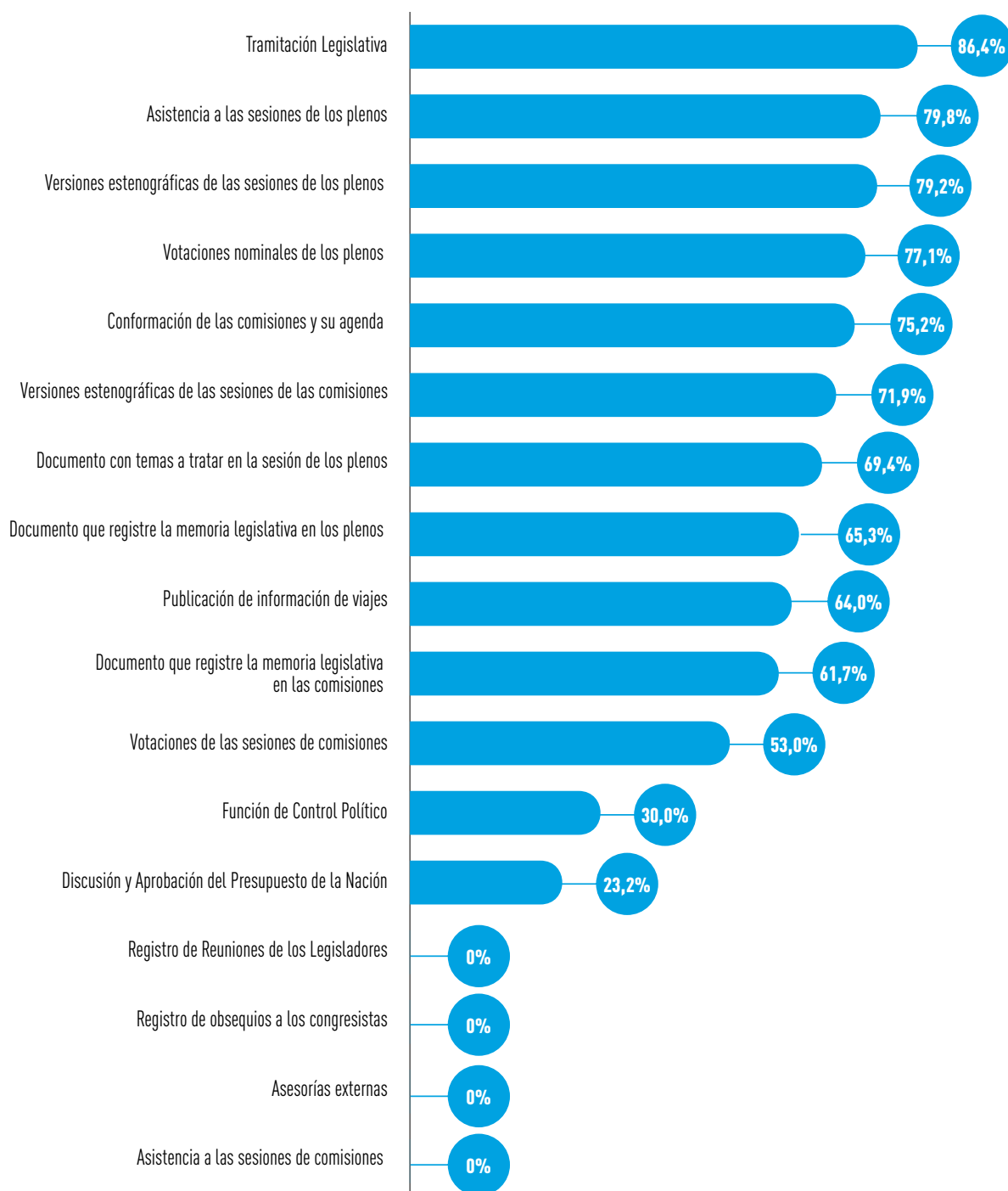
Así mismo llama la atención la inexistencia de normas en aspectos de la mayor relevancia tales como los conflictos de interés, cabildeo o lobby y de la falta de una instancia para revisar denuncias y sancionar incumplimientos del Código de Ética, lo que incide negativamente en la efectividad de dicho marco de comportamiento.



## B) Dimensión Labor del Congreso







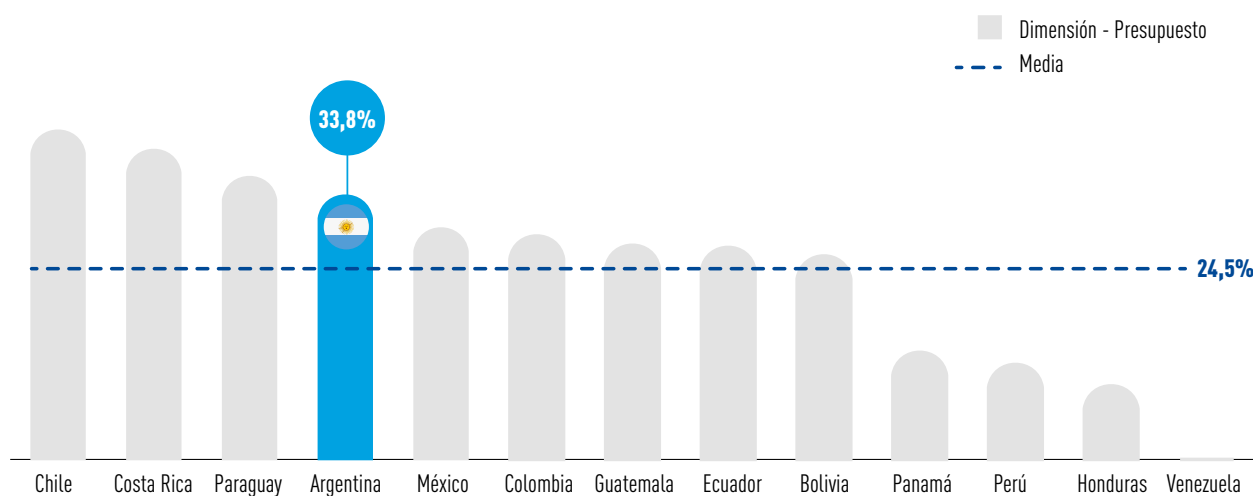
En esta dimensión el ILTL valora positivamente la existencia de canales en línea que permiten un amplio acceso de la ciudadanía a información detallada respecto de la tramitación de las leyes de la nación, lo que se potencia y complementa con un variado repertorio de material pedagógico de alta calidad que explica y acerca los contenidos a la población. La plataforma “Leyes para vos” es una buena práctica para la difusión de material audiovisual con foco ciudadano en lenguaje claro, sin embargo, no se ha actualizado desde 2018.

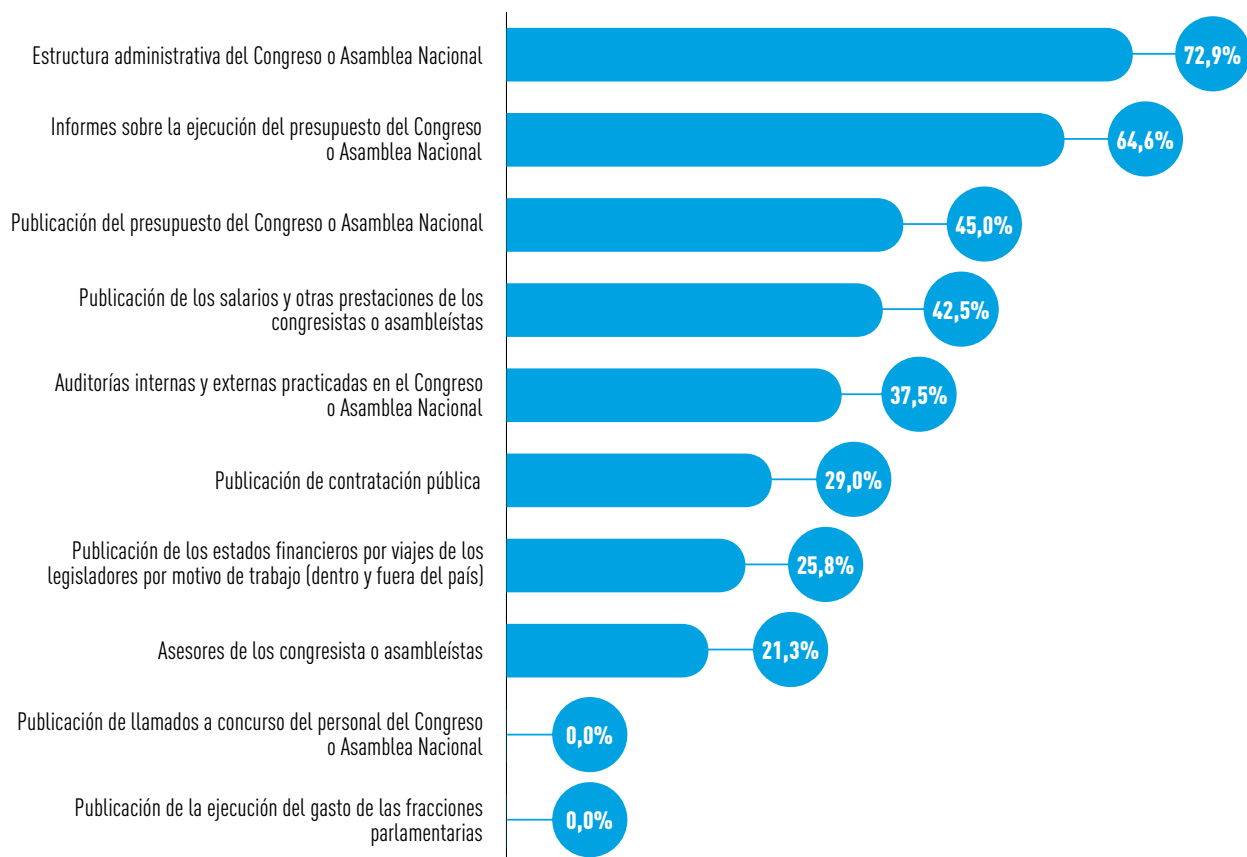
Paralelamente, en otros ámbitos que se han incorporado en esta medición, como los relativos al ejercicio de la función de control político y a la difusión del proceso de discusión del presupuesto de la nación en particular, hay mucho espacio para avanzar, ya que la ciudadanía no cuenta con acceso a información como los registros documentales de las acciones de control ejecutadas y material explicativo del proceso de discusión presupuestaria.

Finalmente, en materias especialmente sensibles para el control ciudadano, el Congreso no publica información alguna concerniente a las asesorías externas, ya que no se informa sobre los asesores externos, sus contratos y el resultado de estas asesorías. Otro tanto acontece con las reuniones que sostienen las y los legisladores con terceros, respecto de las cuales tampoco se difunde información, lo que deja al margen del conocimiento público las actividades de cabildeo o lobby.



### C) Dimensión Presupuesto

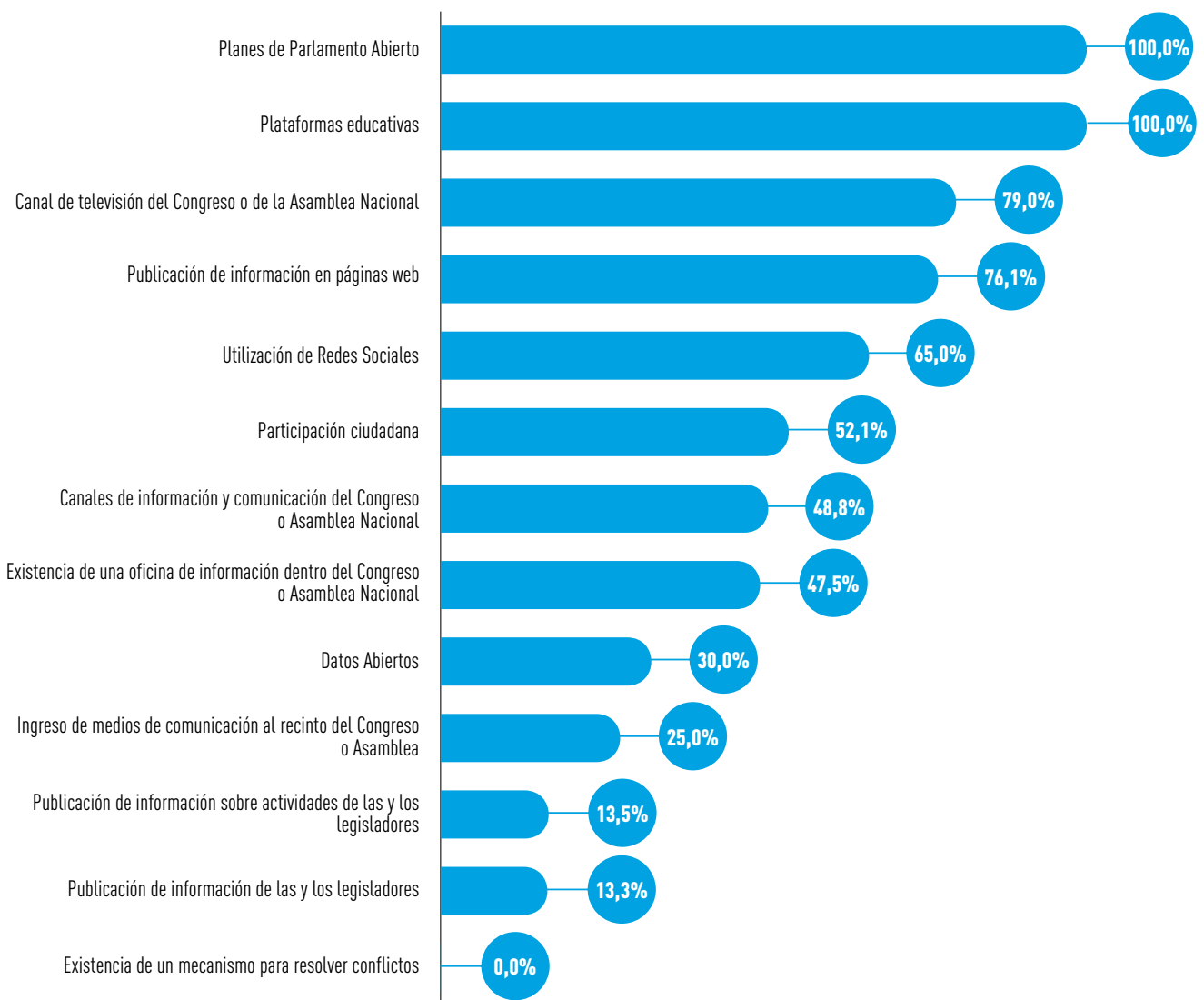
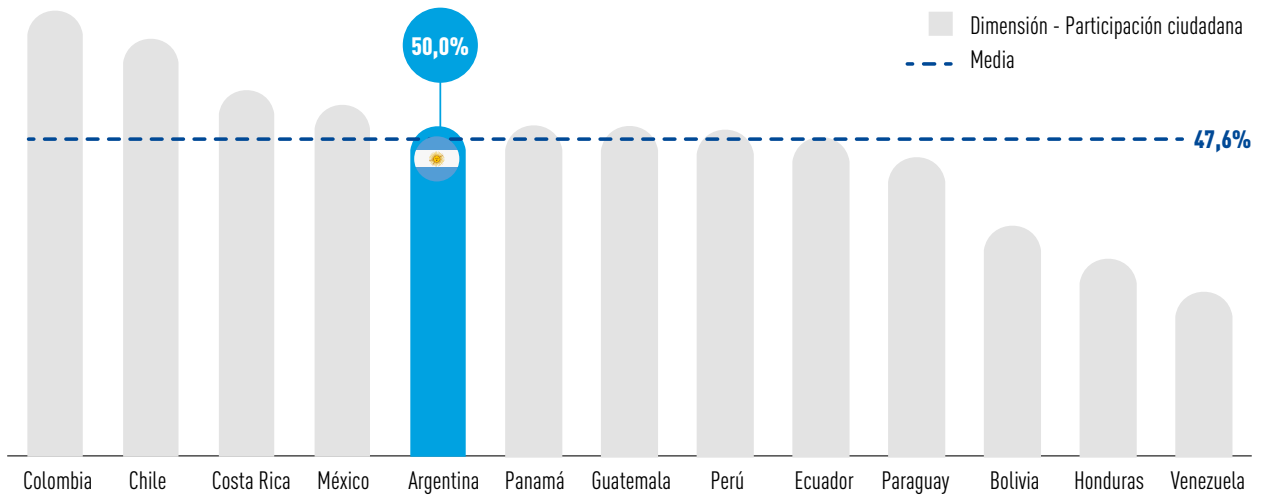




A pesar de tratarse de un ámbito de especial interés para el escrutinio ciudadano por abarcar el uso de recursos públicos, esta dimensión es la que obtuvo un menor rendimiento relativo respecto de las cuatro dimensiones evaluadas, ya que se constató un discreto nivel de información en materias como el presupuesto del Congreso y su ejecución; contrataciones públicas de bienes y servicios; y viajes de legisladores a lo que se suma la inexistencia de información disponible sobre los llamados a concurso para la contratación del personal del Congreso y sobre la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias.



### D) Dimensión Participación Ciudadana



Esta es la dimensión en la que el Congreso de la nación obtiene su mejor resultado relativo lo que se explica especialmente por un nivel óptimo de cumplimiento en materia de planes de parlamento abierto, sin embargo, es importante señalar que la Honorable Cámara de Diputados (HCDN) cumplió con el compromiso asumido para co-crear un plan de acción de Parlamento Abierto cosa que no sucedió con el Senado.

Es así que, se cuenta con planes de acción, con espacios de co-creación en su elaboración, sometidos a mecanismos de evaluación independiente, accesibles al público y con espacios de colaboración en su implementación. También destaca el alto estándar de su plataforma educativa, como ya se había señalado en los comentarios en la dimensión Labor del Congreso de este estudio.

Llama la atención en materia de Datos Abiertos, que el Congreso cuenta con una amplia plataforma con información disponible, pero, al mismo tiempo, no es capaz de evidenciar acciones concretas de reutilización de dicha información.

También se advierte un importante déficit de información respecto de los legisladores y sus actividades ya que no fue posible acceder a información respecto sus curriculums, datos de contacto ni de sus planes, programas y actividades de rendición de cuentas. En la misma línea, no hay estándares para publicar sus informes de gestión pues sólo la mitad de los evaluados cumple con esa práctica.

Una brecha de la mayor relevancia y que afecta el ejercicio del derecho de acceso a la información de la ciudadanía, es la falta de una instancia para resolver los conflictos frente a la denegación o no respuesta de solicitudes de información.

# Asamblea Legislativa Plurinacional de Bolivia (ALP)



NORMATIVIDAD

24,1%



LABOR DEL CONGRESO

16,7%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

25,3%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

33,6%



ILTL 2020

25,9%



POSICIÓN

11 /13



El Congreso boliviano es bicameral, compuesto por 130 diputados y 36 senadores, su mandato es por 5 años.

Existen 70 circunscripciones uninominales para la elección de Diputados (uno por circunscripción) y 9 circunscripciones departamentales para Diputados Plurinominales (para los restantes 60 Diputados). En el primer caso la elección es por simple mayoría de sufragios, mientras que en el segundo se utiliza el sistema de representación proporcional. Por otro lado, existen 9 circunscripciones departamentales para la elección de Senador, 4 por Departamento, mediante el sistema de representación proporcional. Además, existen 7 especiales para la elección de Diputados indígenas originarios campesinos, los cuales se rigen en función de la densidad poblacional de cada Departamento.

El período legislativo dura un año completo, con dos recesos de 15 días desde la última semana de junio hasta la primera de julio y la segunda quincena de diciembre. El presidente de la Cámara o el Presidente de Estado pueden convocar a sesiones extraordinarias por asuntos de urgencia.

### Conformación política del parlamento boliviano

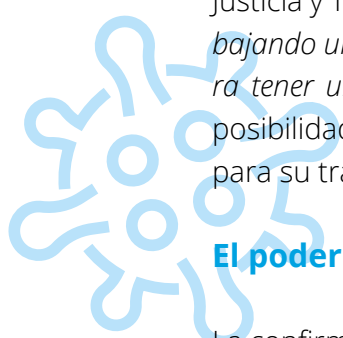
Las elecciones generales del 18 de octubre de 2020 en Bolivia determinaron la conformación política del periodo legislativo 2020-2025 de la ALP. Los resultados electorales arrojan una cuasi paridad con referencia al



total de las candidatas electas con el 50,29%. Actualmente, existe un mayor número de mujeres en Senadores, y una relación próxima a la paridad en la Cámara de Diputados. En las circunscripciones uninominales, de 63 escaños, en 36 fueron elegidos hombres (57,14%) y en 27 (42,88%) mujeres. En las circunscripciones especiales indígenas se observa una mayor participación porcentual de mujeres, así como en las representaciones supraestatales.<sup>1</sup> Las y los assembleístas juraron y asumieron sus cargos el 3 de noviembre de 2020.

La ALP está conformada por el Movimiento Al Socialismo-MAS (partido oficialista) tiene mayoría en ambas cámaras, pero no así los dos tercios. En la Cámara de Senadores, el MAS tiene 21 curules, Comunidad Ciudadana-CC (partido de oposición) obtuvo 11 y Creemos (partido de oposición) 4. En la Cámara de Diputados, el MAS tiene 75 escaños, CC tiene 39 y Creemos, 16. En el total de la Asamblea, el MAS tiene la mayoría con 96 assembleístas, pero no logró los 111 de los dos tercios, Comunidad Ciudadana 50 curules y Creemos 20.

Bolivia aún no es parte de la Alianza para el Gobierno Abierto, desafío que continúa vigente por no contar con una Ley de Acceso a la Información Pública, no obstante, pese a que la Constitución Política del Estado reconoce y garantiza el acceso a la información pública en su artículo 21.6, en la práctica, las instituciones públicas no difunden información suficiente sobre asuntos de vital importancia. A inicios de 2021 el actual Ministro de Justicia y Transparencia Institucional, Iván Lima manifestó que *“se está trabajando un proyecto de ley de acceso a la información pública y que se espera tener un texto listo para su socialización”*, declaración que viabiliza la posibilidad de que Bolivia cuente con un anteproyecto de Ley e impulso para su tratamiento legislativo.



### **El poder legislativo frente al COVID- 19**

La confirmación de los primeros casos de covid-19 en Bolivia fue el 10 de marzo, el Decreto Supremo 4179 disponía la declaración de situación de emergencia nacional y autorizaba la realización de los ajustes presupuestarios necesarios para la atención del brote de coronavirus, tras 11 días de medidas progresivas para la prevención y lucha contra el coronavirus, el 21 de marzo el Gobierno nacional determinó la declaración de cuarentena total donde el desplazamiento indispensable para la provisión de

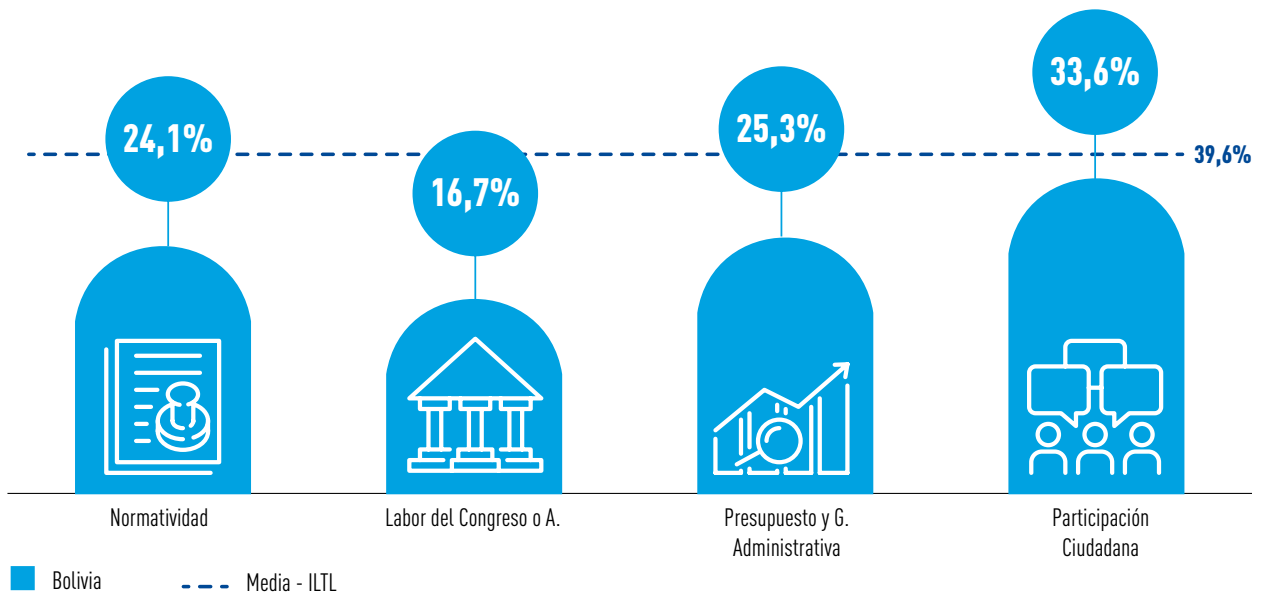
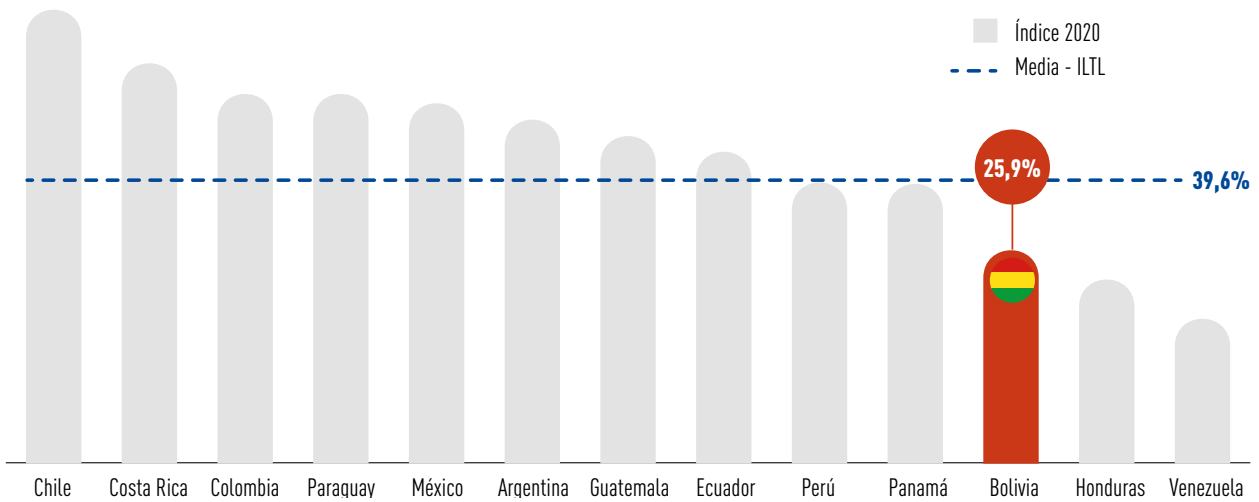
1. Observación Electoral Ciudadana, consultado en: <https://es.scribd.com/document/492904528/Informe-Final-de-Observacion-Electoral-2020>



alimentos e insumos básicos debía realizarse por una sola persona de cada hogar y en un horario limitado.<sup>2</sup>

La Asamblea Legislativa Plurinacional aprobó de manera temporal, la realización de sesiones no presenciales (virtuales) por el tiempo de duración de la cuarentena en todas sus modalidades. Sin embargo, el portal oficial no reflejó los avances de la labor de los asambleístas, no publicó documentos ni informes de su labor a través de las webs institucionales.

Con un índice de 25,9%, Bolivia queda en el lugar número **11** del ranking y se ubica por debajo de la *media* regional de 39,6%

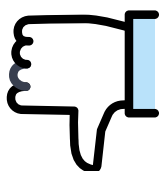


2. Estado de derecho y procesos electorales en el marco de la pandemia covid-19: el caso boliviano. Consultado en: <https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2021/02/COVID-ESTADO-TRANSPARENCIA-1-1.pdf>

En términos generales, el nivel de transparencia legislativa de la Asamblea Legislativa Plurinacional resulta altamente deficitario, ya que obtiene una baja evaluación y a nivel regional se posiciona por debajo de la media.

Dicho resultado se explica por relevantes brechas en materia normativa, ya que en la mitad de los ítems evaluados en esta dimensión obtiene cero cumplimiento. En el ámbito Labor del Congreso obtiene la menor evaluación de todos los Congresos y Asambleas analizadas en esta versión del ILTL, donde llaman la atención los déficits informativos respecto de los registros públicos de reuniones, obsequios, viajes, asesorías externas y memorias de la actividad legislativa. Además, la Asamblea no cuenta con regulación de Declaración de Intereses; Declaración de Patrimonio; Cabildeo o Lobby; e información personal de los legisladores. Por último, no se advierte avance alguno en materias esenciales para la apertura parlamentaria tales como la disposición de plataformas educativas, planes de acción de parlamento abierto y el desarrollo de plataformas de datos abiertos para su reutilización por la ciudadanía.

No obstante lo anterior, cabe destacar un positivo estándar en la publicación de la información relativa a la tramitación legislativa, con un buen acceso a los proyectos de ley y buscadores disponibles para la ciudadanía y respecto a la Participación Ciudadana el acceso de los medios de comunicación y personas en general a los plenarios, discusiones parlamentarias e instalaciones de la Corporación, así como por los contenidos difundidos en su plataforma web y a través del uso de redes sociales.



### **Buenas Prácticas**

*No se identifican.*

La Asamblea Legislativa Plurinacional enfrenta dos desafíos importantes:

- Generar nuevos mecanismos que permitan la participación de la ciudadanía de forma activa y el acceso a la información pública que es producida en la ALP.
- Fortalecer la publicación en portales oficiales de la ALP de información y estadísticas que permitan conocer sobre la labor legislativa.

“ El acompañamiento a la agenda legislativa es esencial para fortalecer la democracia así como las leyes que benefician a t@das y esto no puede darse sin el acceso a la información pública como una política de apertura para la ciudadanía.

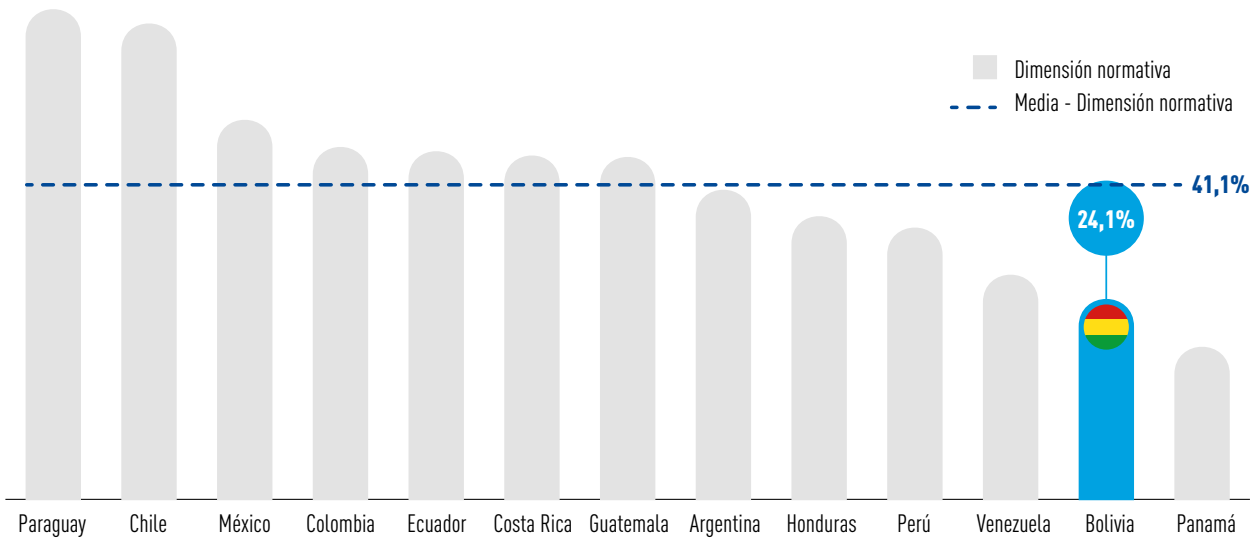
**Susana Saavedra**

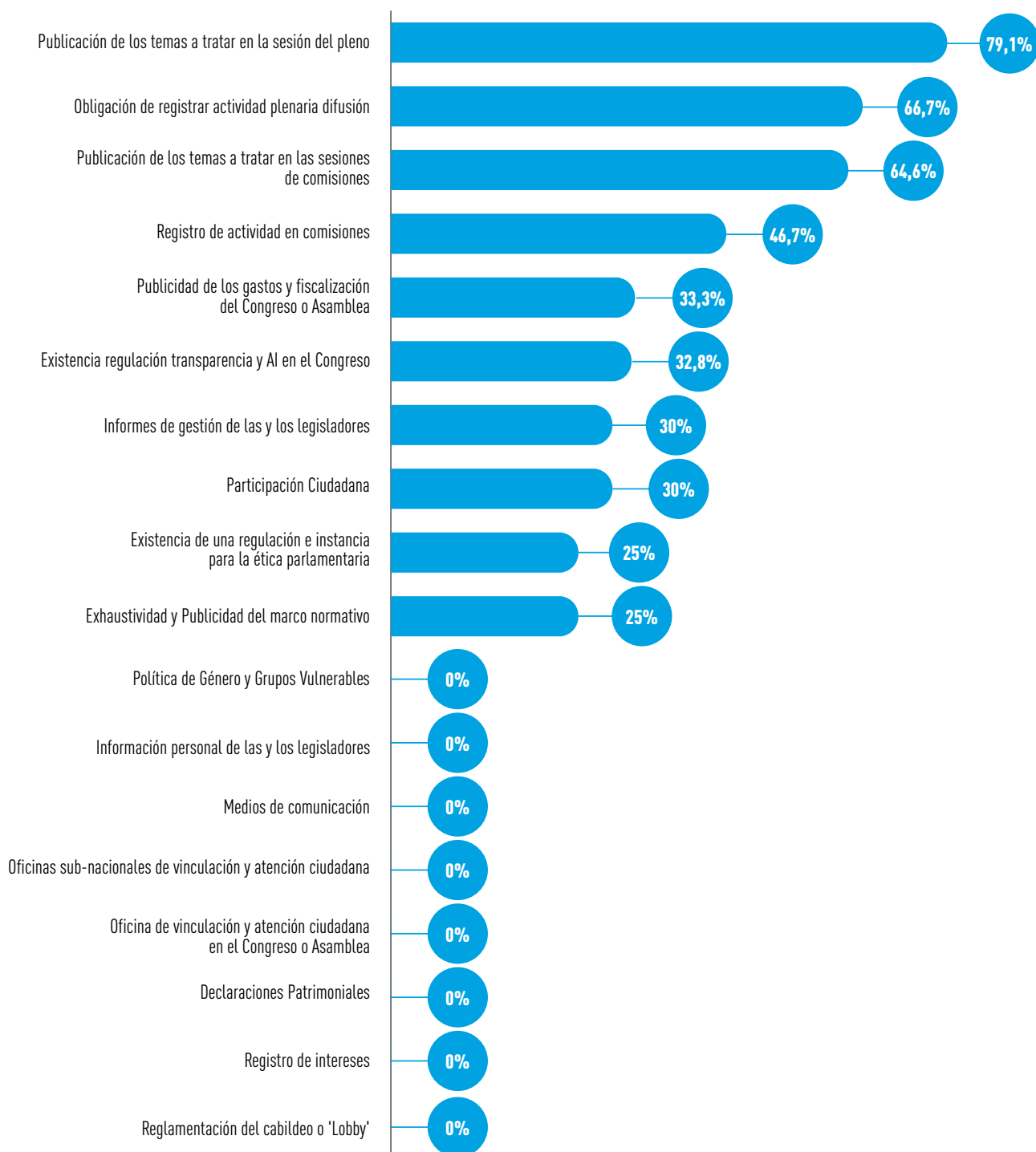
*Directora Ejecutiva - Fundación CONSTRUIR*



## 5.2.1. Resultados por dimensión

### A) Dimensión Normativa





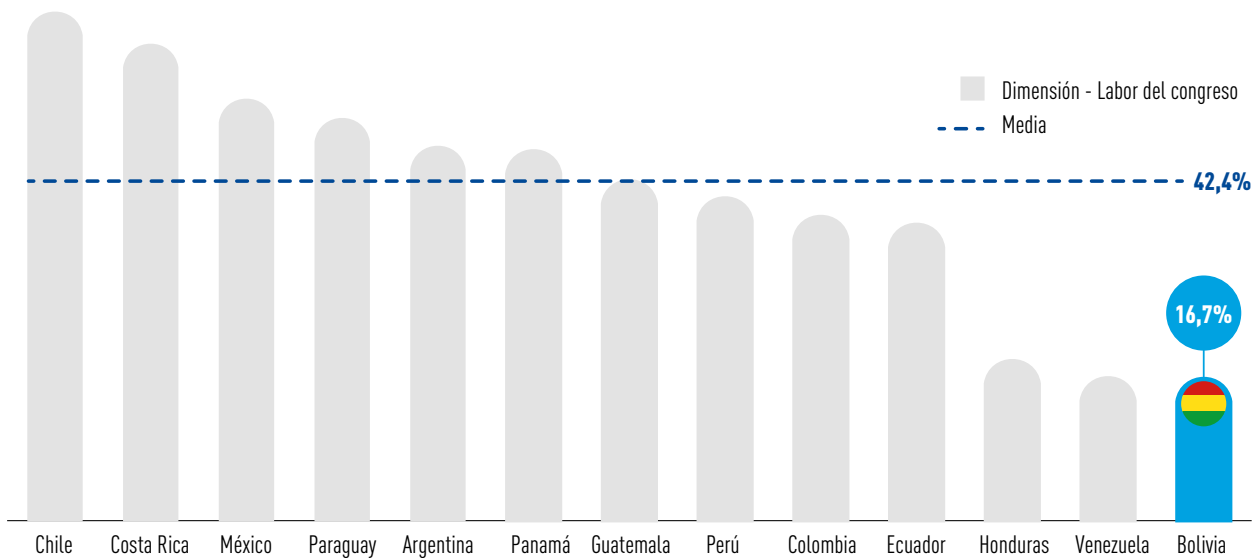
La baja evaluación de la Asamblea se explica por diversas y relevantes brechas en materia normativa, ya que en casi la mitad de los ítems evaluados obtiene cero cumplimiento y en los ítems donde obtiene puntaje, el 80% está por debajo de un 30% .

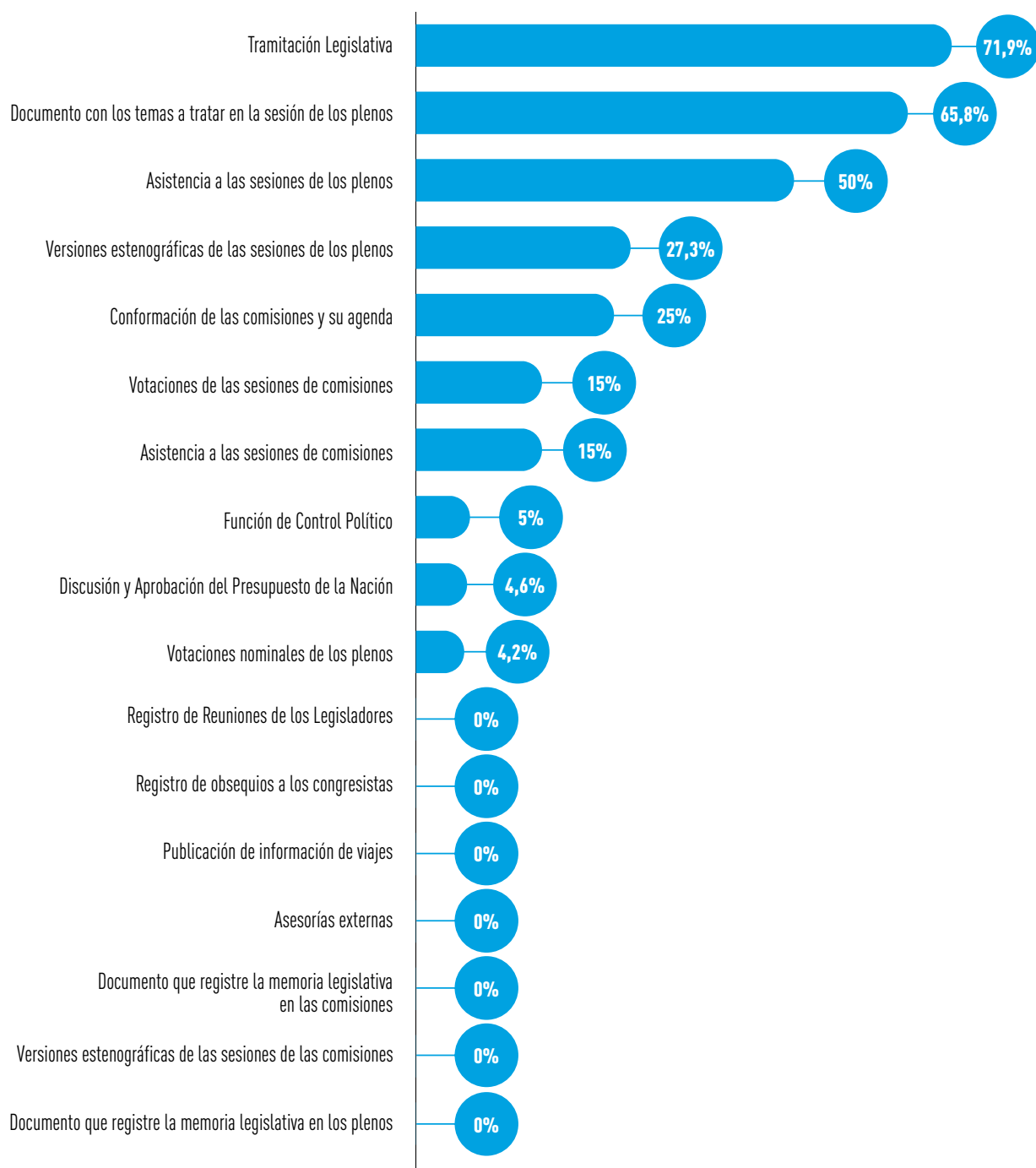
En este contexto, si bien la Asamblea cuenta con normativa de Transparencia y Acceso a la Información, ésta no regula el tratamiento que debe darse a las solicitudes de acceso a la información pública ni prevé una instancia que supervise y controle dicho acceso, siendo ambos estándares elementos de base para la consagración de un derecho efectivamente garantizado.

Algo similar ocurre con la acotada regulación existente en materias de Participación Ciudadana, elemento central en el proceso de apertura parlamentaria.

Finalmente, no existe marco normativo alguno en materia relativas a la Probidad y Conflicto de intereses. En efecto, la Asamblea no cuenta con regulación de Declaración de Intereses; Declaración de Patrimonio; Cabildeo o Lobby; e información personal de los legisladores.

## B) Dimensión Labor del Congreso





La dimensión de Labor de la Asamblea obtiene la menor evaluación de todos los Congresos y Asambleas analizadas en esta versión del ILTL y, a la vez, el más bajo resultado de las cuatro dimensiones evaluadas en la propia Corporación.

No obstante lo anterior, cabe destacar un positivo estándar en la publicación de la información relativa a la tramitación legislativa, con un buen

acceso a los proyectos de ley y buscadores disponibles para la ciudadanía. Ahora bien, para alcanzar el 100% de cumplimiento, hoy cuenta con un 71,9% en este indicador, debería avanzar en la incorporación de mecanismos de difusión para la comprensión de la labor legislativa y otras acciones de la Asamblea.

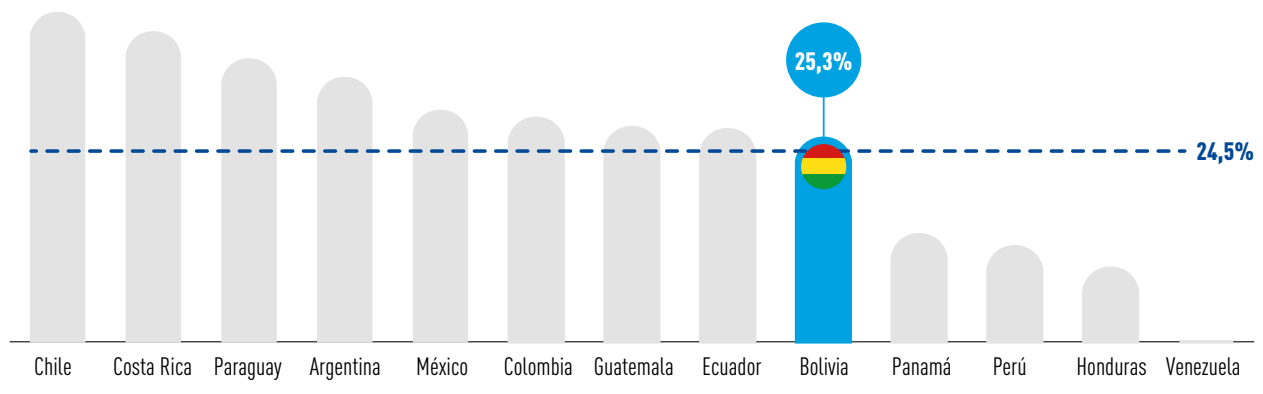
Sin embargo, son mayores las brechas detectadas en este estudio. Particularmente relevantes son las relativas a la falta de información respecto de las acciones de control político de la Asamblea, así como de su participación en el proceso de revisión y aprobación del presupuesto de la nación, donde solo se da a conocer el desarrollo de discusión y aprobación del presupuesto nacional.

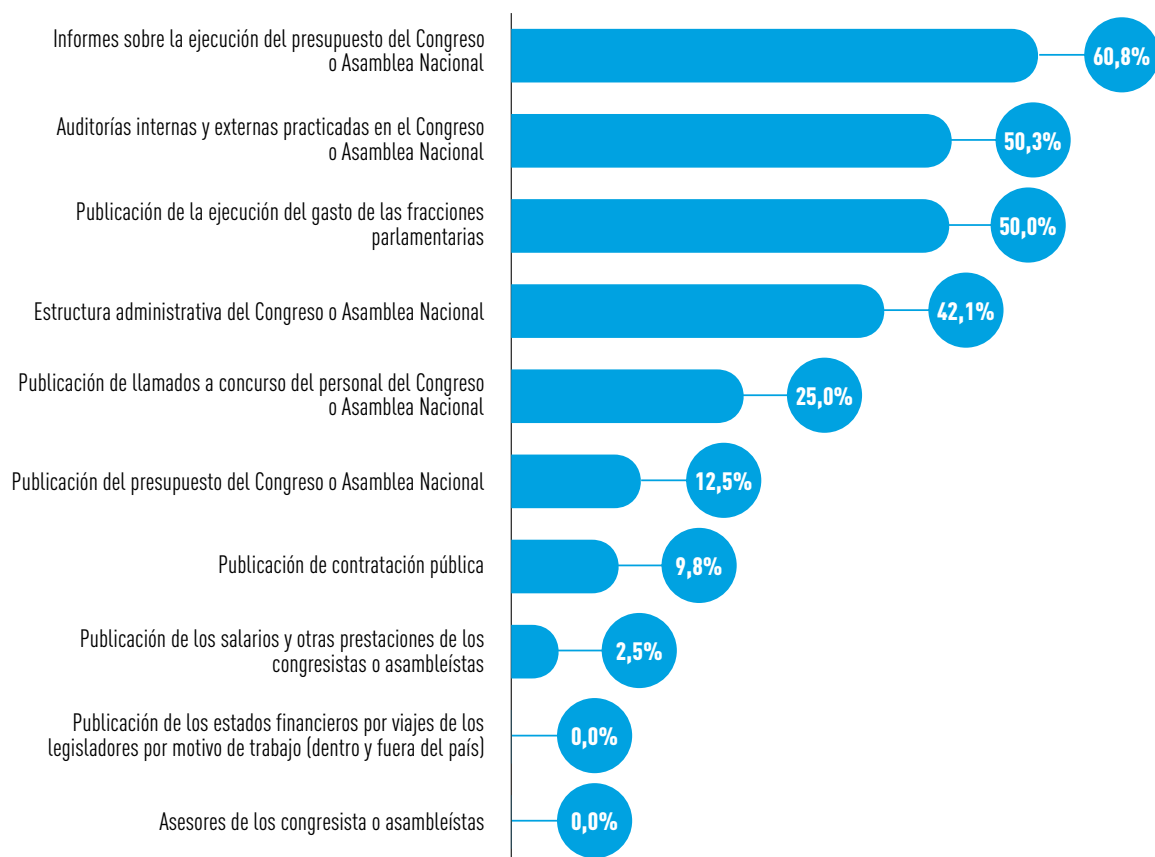
También llaman la atención los déficits informativos en aspectos cruciales para la fiscalización ciudadana de la labor de los asambleístas ya que no se cuenta con registros públicos de reuniones, obsequios, viajes, asesorías externas ni memorias de la actividad legislativa.

**C) Dimensión Presupuesto**



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media





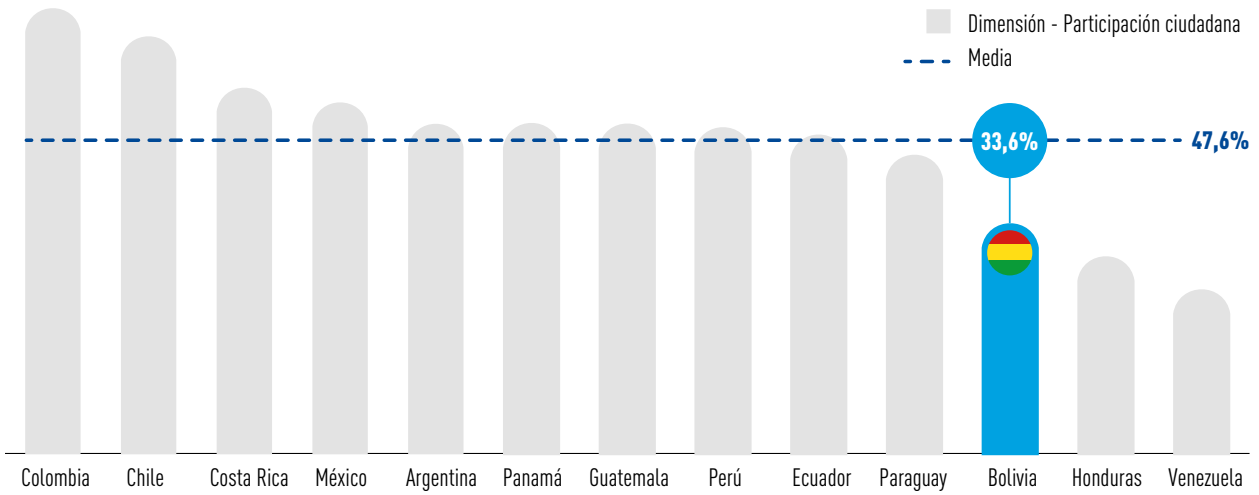
La dimensión Presupuesto es la segunda mejor evaluada comparativamente al interior de la Asamblea, obteniendo resultados positivos en aspectos relevantes relativos a la gestión financiera, tales como la ejecución del presupuesto de la Asamblea, con una apertura amplia de los ítems relacionados, y de las fracciones parlamentarias, así como la publicación de auditorías internas y externas.

Un aspecto deficitario relevante es la imposibilidad de que la ciudadanía conozca el sueldo de las y los legisladores de la Asamblea, como tampoco sus asignaciones. En este ámbito, sólo es posible conocer la escala de remuneraciones de sueldos y salarios brutos y netos del personal de la Cámara, no así de sus representantes.

Por último, afecta negativamente la evaluación, la inexistencia de información relativa a la contratación del personal del Congreso y a la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias.



D) Dimensión Participación Ciudadana



La dimensión Participación Ciudadana es la que obtiene una mejor evaluación en la Asamblea lo que resulta del amplio acceso de los medios de comunicación y personas en general a los plenarios, discusiones parlamentarias e instalaciones de la Corporación, así como por los contenidos difundidos en su plataforma web y a través del uso de redes sociales.

Respecto de los ítems de menor valoración se puede destacar la escasa información disponible sobre los legisladores y sus actividades. Otro tanto ocurre con la Participación Ciudadana, ya que si bien, por ejemplo, se consagra el derecho de los ciudadanos de presentar iniciativas populares de proyectos de ley no se evidencian acciones o mecanismos para difundir estos derechos y ponerlos en práctica. Además, a pesar de que la Asamblea cuenta con una oficina de atención, carece de sistemas de seguimiento de las solicitudes de información y una instancia para resolver los conflictos por negativa o no respuesta frente al ejercicio del derecho de acceso a información, elemento clave para garantizar el derecho.

Por último, no se advierte avance alguno en materias esenciales para la apertura parlamentaria tales como la disposición de plataformas educativas, planes de acción de parlamento abierto y el desarrollo de plataformas de datos abiertos para su reutilización por la ciudadanía.

# Congreso Nacional de Chile



NORMATIVIDAD

62,8%



LABOR DEL CONGRESO

68,0%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

42,9%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

64,3%



ILTL 2020

59,6%



POSICIÓN

1 /13



El Congreso Nacional de Chile se encuentra compuesto por la Cámara de Diputados de 155 miembros y por el Senado, integrado por 43 parlamentarios. El Parlamento se rige por la Constitución de 1980 y por la Ley Orgánica Constitucional No. 18.918.

Sus principales funciones son: ejercer la representación ciudadana, concurrir a la formación de las leyes junto con el Presidente de la República y fiscalizar los actos del gobierno.

**Cámara de Diputados:** La Cámara de Diputados de Chile es una de las dos ramas que integran el Congreso Nacional. Su función esencial es participar en la elaboración de las leyes junto al Senado y el Presidente de la República. Tiene como funciones exclusivas fiscalizar los actos del gobierno e iniciar las acusaciones constitucionales contra el Presidente de la República, los Ministros de Estado, Ministros de Tribunales Superiores de Justicia, Contralor General de la República, Generales, Almirantes, Intendentes y Gobernadores. La Ley de Presupuestos y toda legislación relativa debe discutirse primero en la Cámara de Diputados.

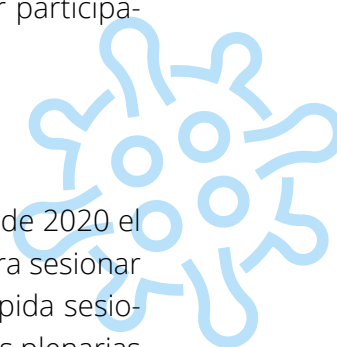
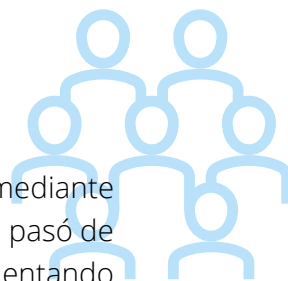
**Senado:** La principal función del Senado es la de concurrir, en unión con la Cámara de Diputados, a la formación de las leyes y a la aprobación de los tratados internacionales. El Senado tiene, además, las atribuciones indicadas en la Constitución, que le son exclusivas: conocer de las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados; resolver sobre la admisibilidad de acciones judiciales que se pretenda iniciar contra algún Ministro de Estado por actos de éste en el desempeño de su cargo que se estime que causan perjuicios injustamente; conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia; otorgar la rehabilitación de la ciudadanía; prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República, en los casos en que la Constitución o la ley lo requieran; otorgar su acuerdo para que el Presidente de la República se ausente del país por más de treinta días o en los últimos noventa de su mandato; declarar, oyendo al Tribunal Constitucional, la inhabilidad del Presidente de la República y pronunciarse sobre la dimisión que el Presidente de la República haga de su cargo; dar su dictamen al Presidente de la República en los casos que éste lo solicite; y aprobar los nombramientos que el Presidente de la República proponga, en los casos que la Constitución y las leyes establezcan.

### Conformación política en el parlamento chileno

Durante el año 2015 se publica la reforma al sistema electoral mediante el que se eligen los miembros del Congreso Nacional. El sistema pasó de uno binominal a uno con mayores efectos proporcionales, aumentando la magnitud de cada distrito o circunscripción electoral. La actual composición del Congreso es resultado de las elecciones de 2017, las primeras luego de la reforma. El cambio de sistema electoral dio como resultado una amplia diversidad de partidos representados en la Cámara de Diputados y un aumento del número de partidos representados en el Senado. Las nuevas perspectivas incorporadas en el Congreso Nacional han dado un impulso a la modernización y apertura a mayor participación ciudadana.

### El poder legislativo frente al COVID-19

Debido al empeoramiento de la situación sanitaria, en marzo de 2020 el Congreso Nacional despachó la reforma que les habilitaba para sesionar a través de medios electrónicos mientras la pandemia les impida sesionar de manera presencial. Esto permitió que tanto las sesiones plenarias de la Cámara y el Senado, como sus sesiones de comisiones pasaran a



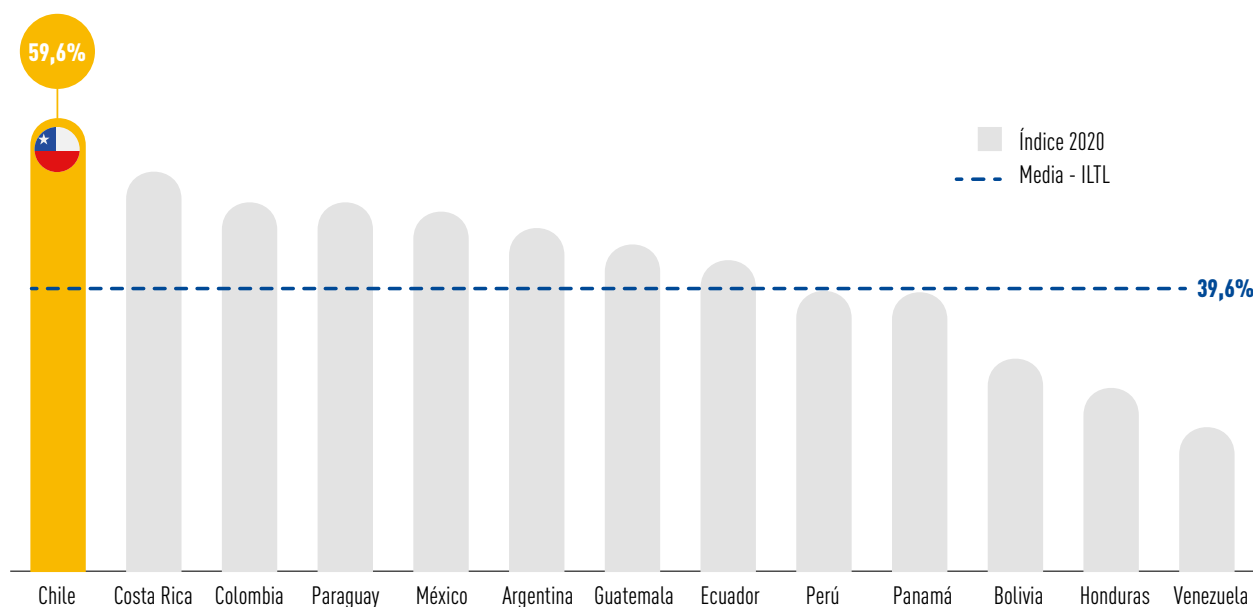
formato virtual o mixto, con congresistas presentes en el edificio del Congreso Nacional y otros presentes de manera virtual.

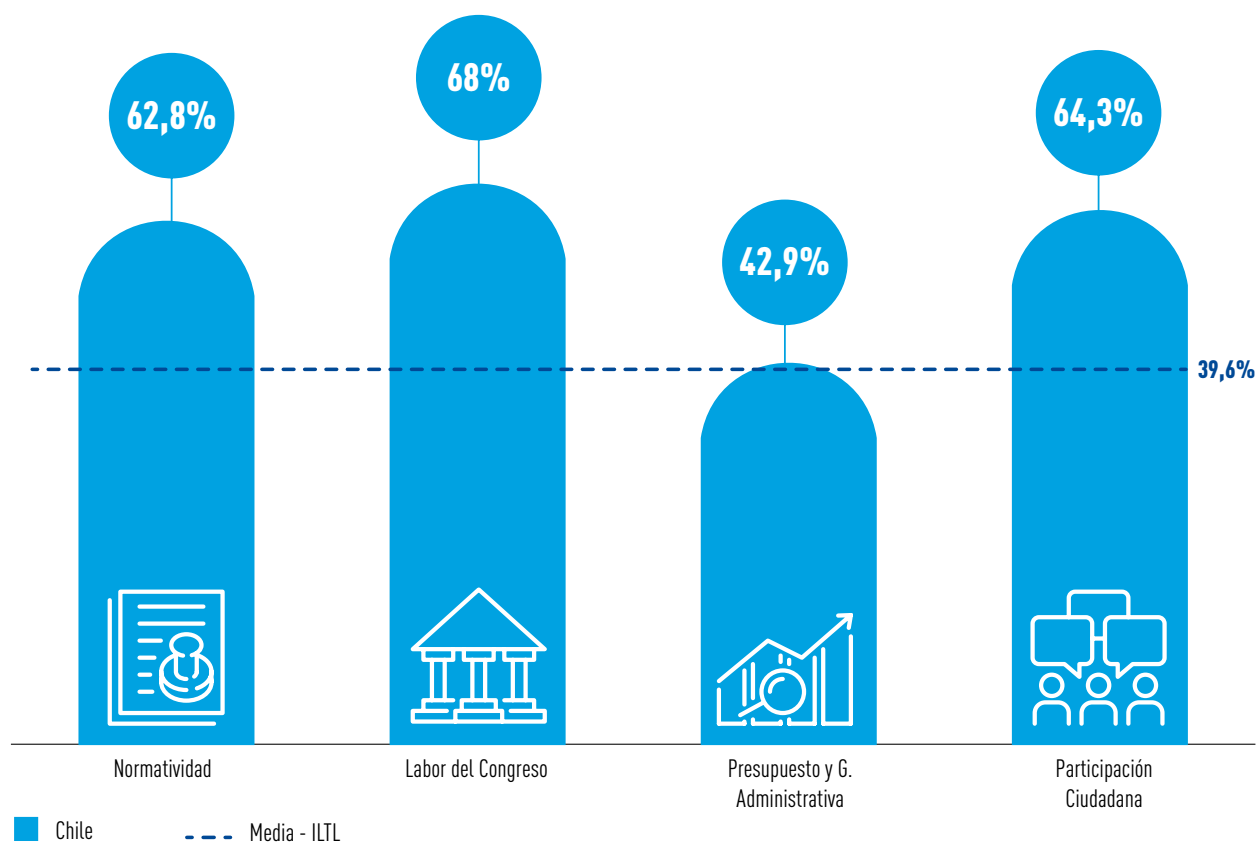
El cambio de modalidad para sesionar no impactó significativamente en la actividad legislativa ni en el control político que ejerce el Congreso sobre la administración del Estado. De hecho, a lo largo del 2020 la Cámara de Diputados aprobó dos comisiones investigadoras para indagar en la respuesta del Gobierno al COVID-19.

La modalidad virtual impulsó también la apertura del Congreso. Durante el año 2020 el Congreso pudo cumplir su compromiso manifestado en el Plan de Acción de Parlamento Abierto de realizar visitas a las regiones del país, que pudieron materializarse de manera virtual. Se lanzó también la plataforma *Congreso Virtual* que permite la participación ciudadana en la discusión de proyectos de ley.

Sumado a las herramientas digitales habilitadas en el contexto de la pandemia, ambas Cámaras del Congreso también aprobaron durante el 2020 el Reglamento de Participación Ciudadana, que define las instancias de participación en el proceso legislativo.

Con un índice de 59,6%, Chile queda en el lugar número **1** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%.





A pesar de que el Congreso de Chile obtiene el nivel de transparencia más alto a nivel regional, la brecha respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL es bastante amplia.

El índice da cuenta de debilidades en el resguardo del derecho de acceso a la información de los ciudadanos ya que no éstos no pueden recurrir a una instancia independiente con competencia para resolver los conflictos derivados de la negativa, no respuesta o respuesta insatisfactoria de sus solicitudes de información.

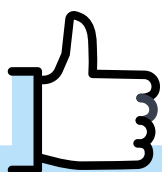
Llama la atención, además, la baja apertura del conocimiento, análisis y aprobación del presupuesto de la nación realizado por el Congreso, en cuyo proceso no se contemplan espacios de participación ciudadana durante la discusión ni con información disponible respecto de las reasignaciones presupuestarias o de auditorías.

Se observan brechas importantes en el formato en el cual se disponibiliza la información, siendo recurrente el uso de formato imagen no reutilizable, vale decir, el estándar de más baja valoración por el ILTL.

Adicionalmente, el Congreso no efectúa rendiciones de cuentas participativas y a diferencia de lo que ocurre en otras Asambleas o Congresos evaluados, no existe la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley, como iniciativas populares, ni menos intervenir en la discusión parlamentaria de las comisiones .

Paradójicamente, la dimensión de Presupuesto del Congreso, siendo la peor evaluada respecto de los restantes resultados obtenidos en sus otras dimensiones del ILTL, es el resultado más alto alcanzado para esta dimensión en todos los Congresos y Asambleas evaluadas en la región.

Se destaca el nivel óptimo de cumplimiento obtenido en las materias relativas a la difusión de información de los legisladores, Declaraciones Patrimoniales, reglamentación del Cabildeo o Lobby, la información difundida en los ámbitos de tramitación legislativa, asesorías externas y el ejercicio de las funciones de control político. Particularmente interesante es la difusión de información de asesorías externas por la escasa información comparada en este ámbito identificado en otros Congresos o Asambleas evaluadas en el ILTL.



### **Buenas Prácticas**

*La difusión de información de los legisladores, Declaraciones Patrimoniales y reglamentación del Cabildeo o Lobby.*



El Congreso Nacional de Chile enfrenta 2 desafíos clave:

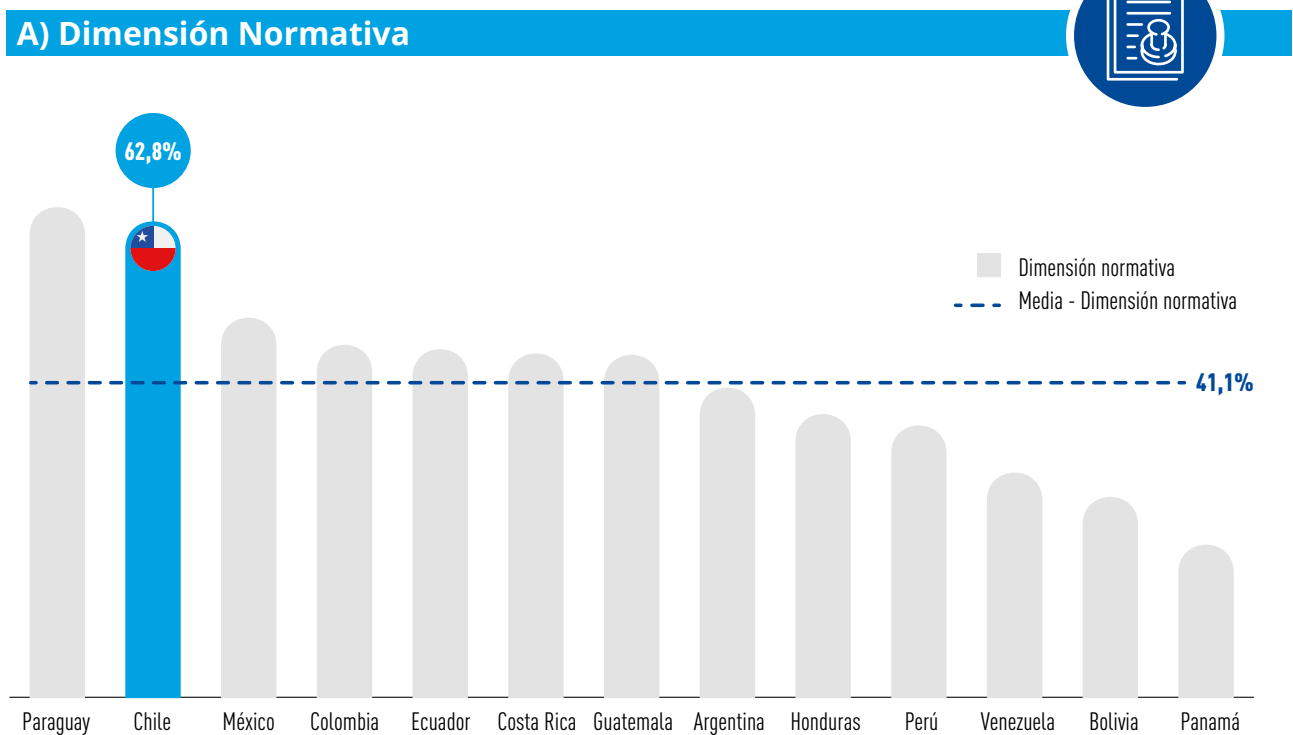
- Facilitar el lenguaje con el que el Congreso Nacional publica sus documentos y se comunica con la ciudadanía, haciéndolo un lenguaje claro, amigable y fácil de comprender.
- Transparentar la información en relación a las funciones de apoyo legislativo, particularmente las asesorías parlamentarias.

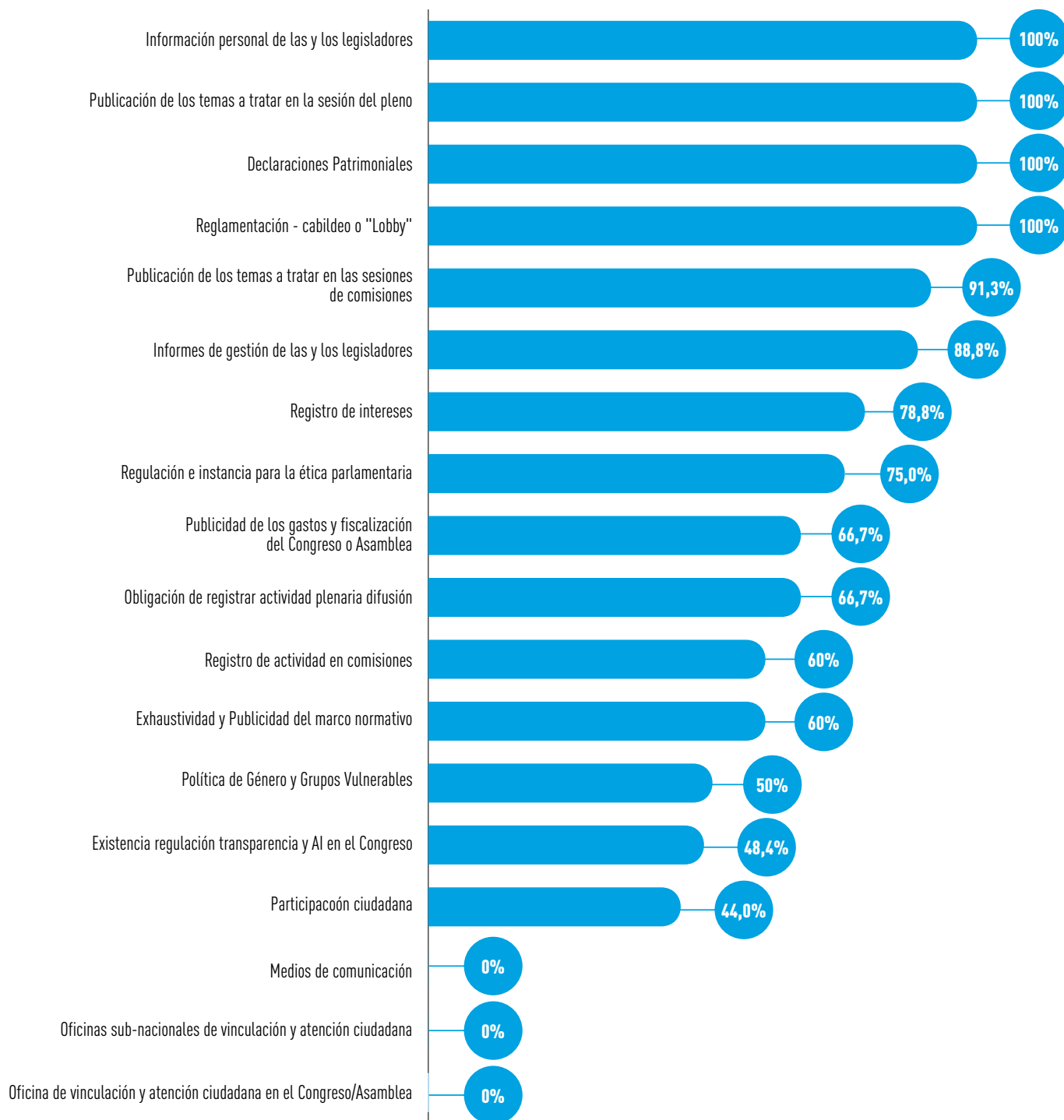
“El Congreso todavía puede hacer más por responder a la demanda ciudadana de mayor participación. Este contexto desafiante debe ser un incentivo para la apertura y la colaboración con la sociedad civil”

**Alberto Precht**  
 Director Ejecutivo de Chile Transparente



### 5.3.1. Resultados por Dimensión



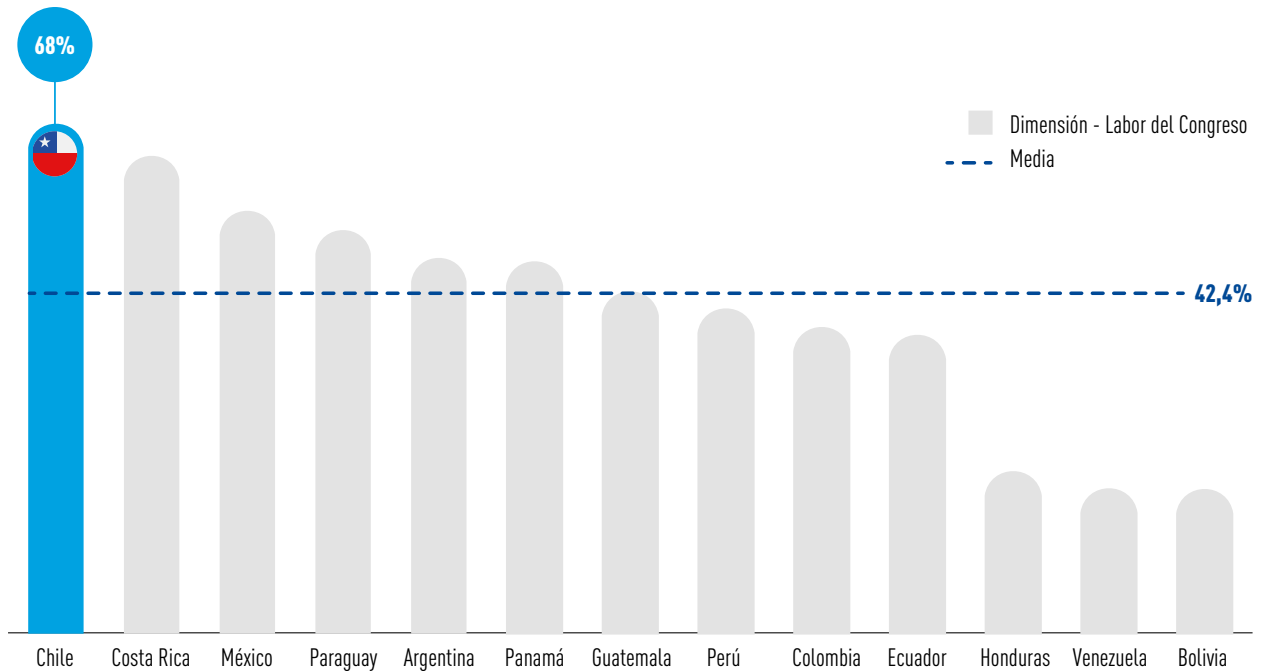


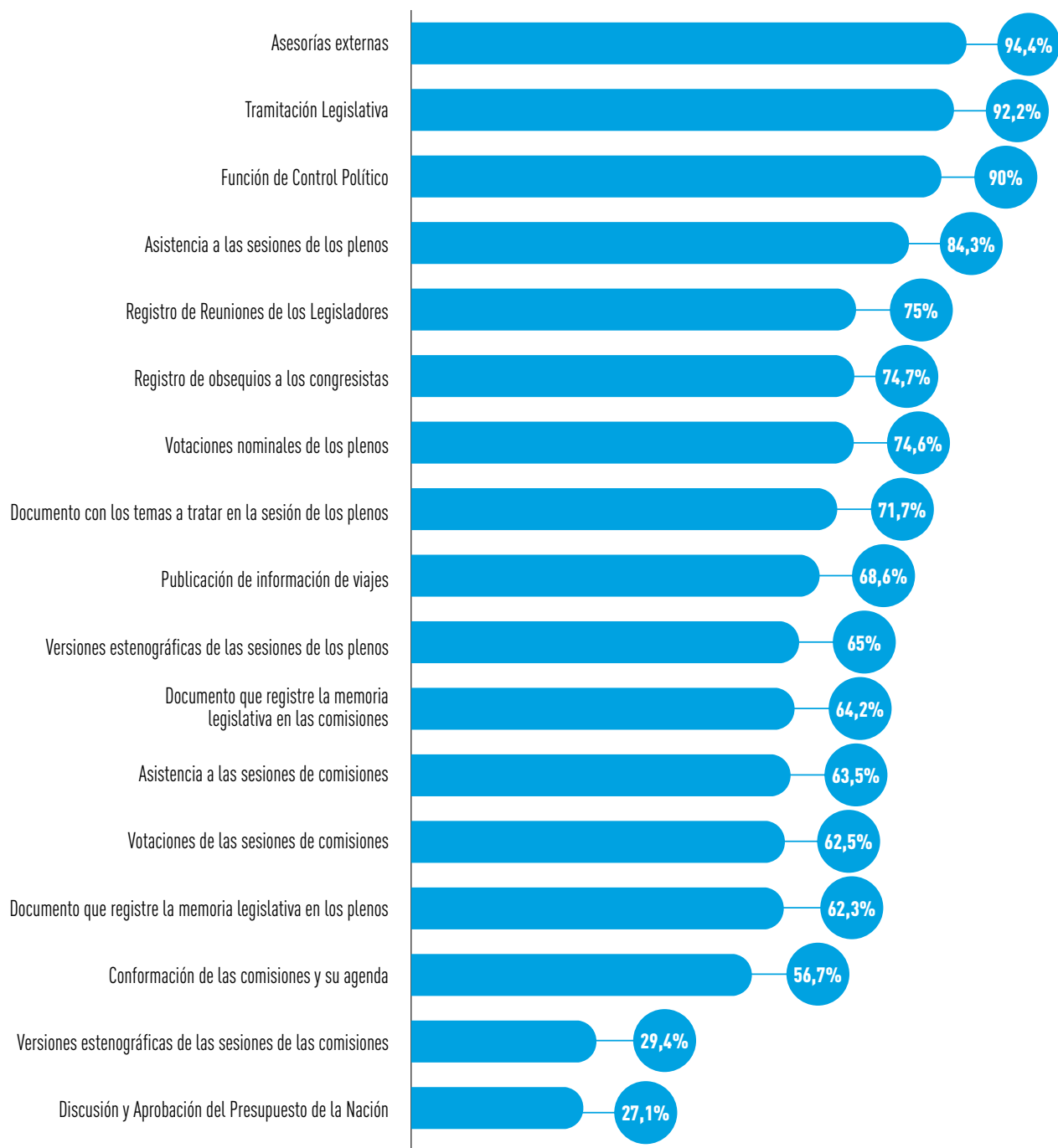
Destacan en la evaluación de esta dimensión el resultado óptimo obtenido en los ítems relativos a la difusión de información de los legisladores, Declaraciones Patrimoniales y reglamentación del Cabildeo o Lobby, lo que puede ser considerado una buena práctica en la región, atendida la escasa regulación existente a nivel comparado.

Llama la atención la evaluación intermedia obtenida por el Congreso tanto en normativa de Transparencia y Acceso a la Información como en Participación Ciudadana. Afectan negativamente este resultado la inexistencia de una instancia independiente que supervise y garantice el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y la falta de una norma de protección de denunciantes que resguarde los derechos de quienes denuncian actos ilícitos, de fraude o corrupción y que permitan efectuarlas de forma reservada o anónima.

Contrastan con los positivos resultados anotados la inexistencia de normas que establezcan una oficina de atención ciudadana y vinculación, ni el relacionamiento de la Corporación con los medios de comunicación.

## B) Dimensión Labor del Congreso





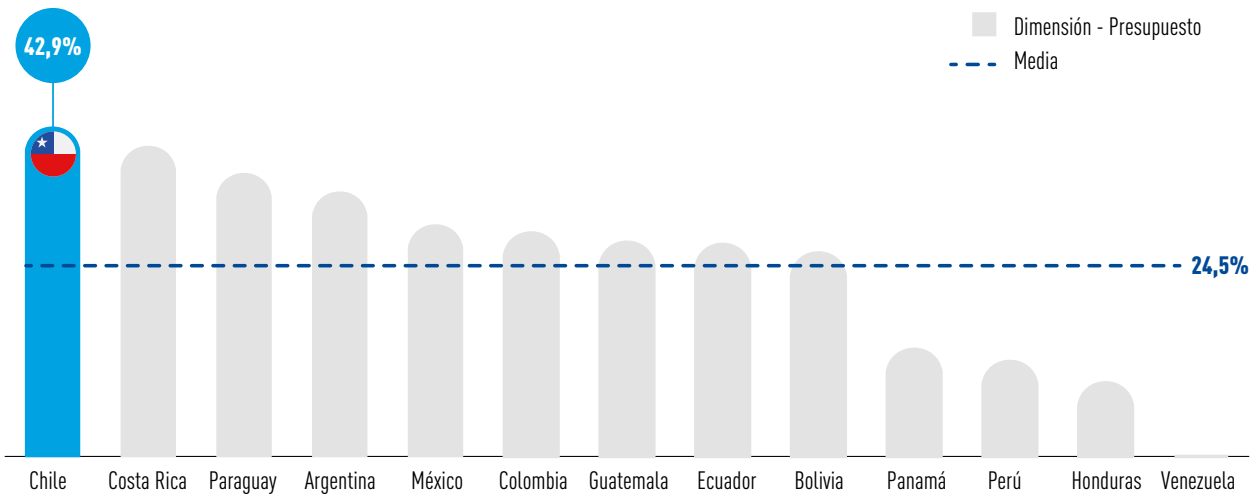
Esta es la dimensión mejor evaluada del Congreso en la que destaca la información difundida en los ámbitos de tramitación legislativa, asesorías externas y el ejercicio de las funciones de control político. Particularmente interesante es la difusión de información de asesorías externas por la escasa información comparada en este ámbito identificada en otros Congresos o Asambleas evaluadas en el ILTL. Así por ejemplo, el Congreso publica los documentos que registran la asesorías, identificación del asesor,

monto de los honorarios, contratos y propósito de la prestación de servicios, junto a otros antecedentes que dan cuenta en términos amplios de todo el proceso de asesoramiento legislativo.

En un rendimiento positivo, pero aún con brechas de cumplimiento, se valora la difusión de antecedentes que permiten ejercer control público de las actividades de los legisladores en cuestiones como asistencia, votaciones, reuniones, viajes, obsequios y memorias legislativas.

Contrasta con la evaluación general obtenida los bajos resultados en la discusión y aprobación del presupuesto de la nación en cuyo proceso no se cuenta con espacios de participación ciudadana durante la discusión ni con información disponible respecto de las actividades de control de reasignaciones presupuestarias o de auditorías.

### C) Dimensión Presupuesto





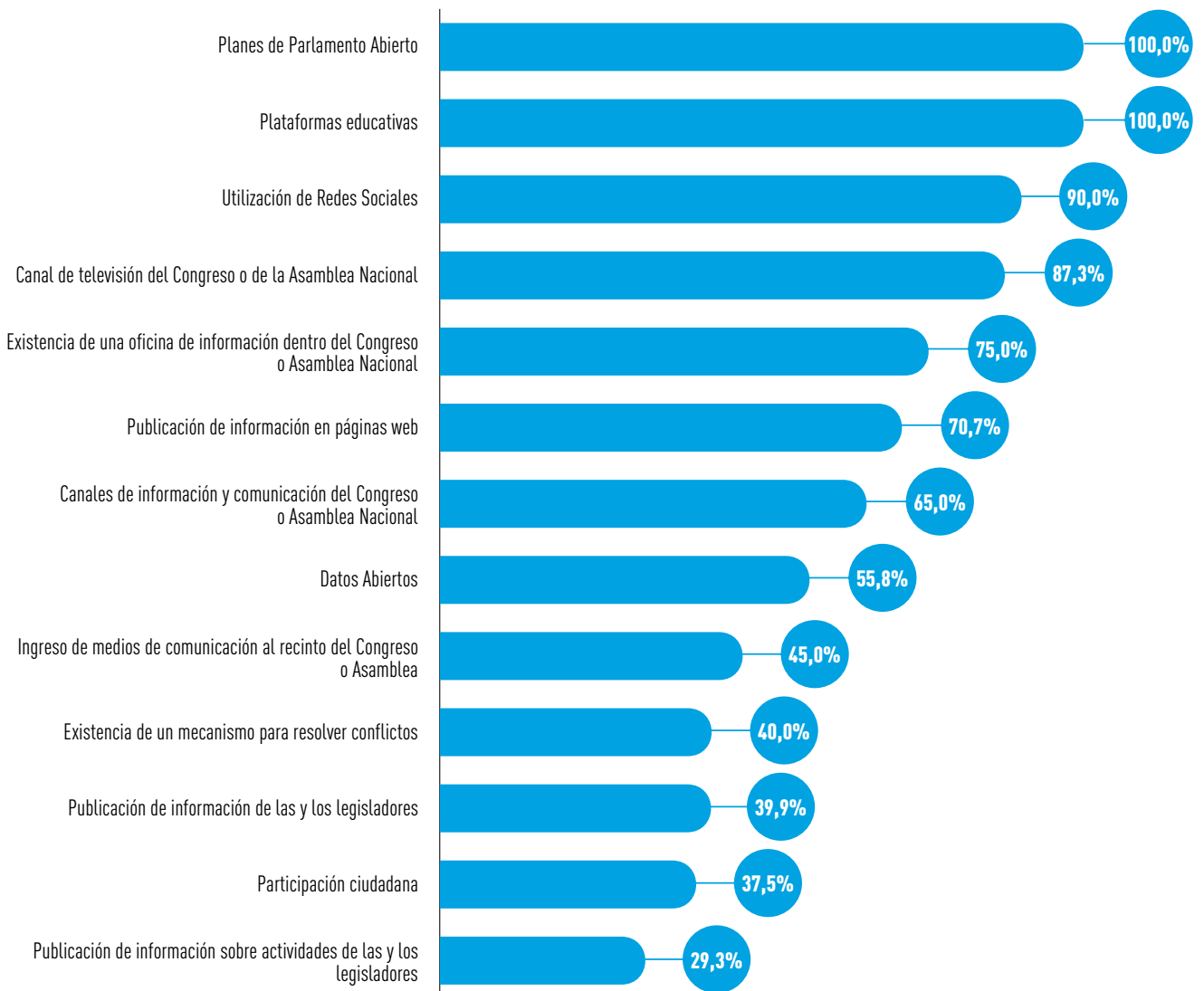
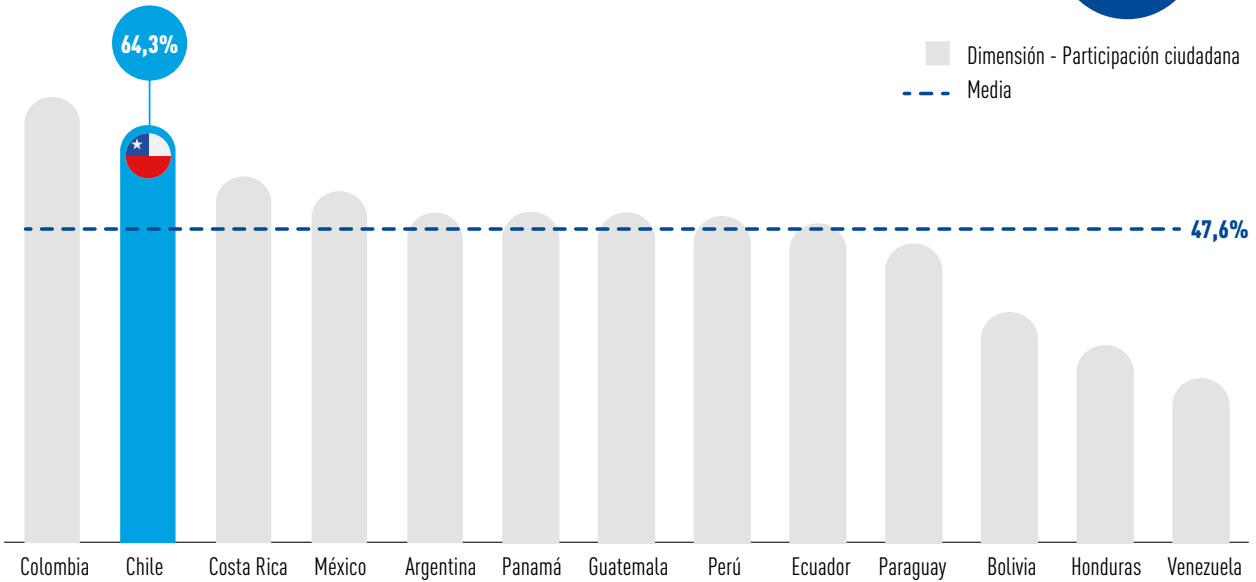
Paradójicamente, la dimensión de Presupuesto del Congreso, siendo la peor evaluada respecto de los restantes resultados obtenidos en sus otras dimensiones del ILTL, es el resultado más alto alcanzado para esta dimensión en todos los Congresos y Asambleas evaluadas en la región.

Los resultados más altos se obtienen por la publicidad parcial de auditorías externas e internas y del ejercicio presupuestal con un amplio acceso a su composición, desagregación y ejecución. Para avanzar en este ítem resta incorporar mecanismos de participación ciudadana en la discusión del proyecto presupuestario.

Se advierten brechas importantes en temas relevantes como el formato en el cual se disponibiliza la información, siendo recurrente el uso de formato imagen no reutilizable para difundir datos como la remuneración y asignaciones tanto de congresistas como de personal, presupuesto del Congreso y contrataciones públicas.

El estándar más bajo se advierte en la publicación de los estados financieros de los viajes dentro y fuera del país de los Congresistas, con alguna información en el caso de los Diputados y ninguna en el caso de los Senadores, materia de alta sensibilidad pública.

D) Dimensión Participación Ciudadana



A pesar de no contar con normativa sobre el particular, tal como se comentó en la dimensión respectiva, el Congreso muestra importantes desarrollos en la configuración de su plan de acción de parlamento abierto con espacios de colaboración y co-creación, mecanismos de seguimiento independiente y difusión de resultados, plan que, además, se encuentra disponible para conocimiento público. Algo equivalente acontece con sus plataformas educativas, las que cuentan con acceso a contenidos y materiales educativos para conocer la labor del Congreso.

Sin embargo, la Participación Ciudadana se ve amagada ya que los ciudadanos no tienen acceso a los planes y programas de trabajo de las y los legisladores en la Cámara, adicionalmente el Congreso no cuenta con un mecanismo de rendición de cuentas participativa, ni existe un ejercicio de rendición de cuentas participativo y periódico de parte de los legisladores para dar a conocer los resultados de su gestión legislativa y política.

Además, y a diferencia de lo que ocurre en otras Asambleas o Congresos evaluados, no existe la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley, como iniciativas populares, y otras similares, ni menos intervenir en la discusión parlamentaria de las comisiones, a petición de la ciudadanía.



# Congreso de la República de Colombia



NORMATIVIDAD

45,5%



LABOR DEL CONGRESO O A.

39,4%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

28,1%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

68,9%



ILTL 2020

47,8%



POSICIÓN

3/13



El Congreso de Colombia es bicameral, conformado por el Senado de la República y la Cámara de Representantes. Sus miembros representan al pueblo y son elegidos cada cuatro años, con posibilidad de reelección, a través de votación directa. La sede del Congreso es la capital de la República, es decir, Bogotá D.C.

El Senado de la República está compuesto por 108 miembros, de los cuales cien son elegidos por voto popular en todo el territorio nacional, dos son elegidos por las comunidades indígenas a través de circunscripción especial, una de las curules se le asigna al candidato que le sigue en votos a quien fue elegido en el cargo de Presidente de la República (modificación establecida por el Acto Legislativo número 02 de 2015) y cinco miembros del partido político FARC que son asignados por el Consejo Nacional Electoral (modificación establecida por el Acto Legislativo número 03 de 2017).

La Cámara de Representantes cuenta con 172 miembros, de los cuales 161 son elegidos por circunscripción territorial, es decir los departamentos y el Distrito Capital, de la siguiente manera: dos representantes por circunscripción territorial y uno más por cada 365 mil habitantes o fracción

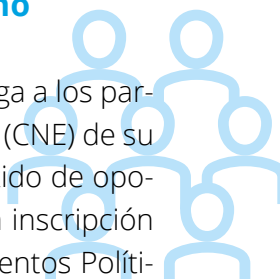
mayor de 182.500 en exceso de los primeros 365 mil. Adicionalmente, la comunidad raizal del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina elegirá a un representante. Las otras diez curules son para otras circunscripciones, a saber: dos curules para comunidades afrodescendientes, una para comunidades indígenas, una para los colombianos residentes en el exterior, una para el candidato que le sigue en votos a quien fue elegido en el cargo de Vicepresidente de la República (modificación establecida por el Acto Legislativo número 02 de 2015) y cinco para miembros del partido político FARC que son asignados por el Consejo Nacional Electoral (modificación establecida por el Acto Legislativo número 03 de 2017).

La actividad del Congreso se organiza en legislaturas. Cada legislatura inicia el 20 de julio y termina el 20 de junio del año siguiente y se divide en dos periodos: el primero del 20 de julio al 16 de diciembre y el segundo del 16 de marzo al 20 de junio. El Congreso se puede reunir de manera extraordinaria por convocatoria del Gobierno durante el tiempo que éste señale. En ambas cámaras el trabajo legislativo se lleva a cabo mediante las Comisiones Constitucionales Permanentes, Legales y Accidentales.

### Conformación política en el parlamento colombiano

Según el Estatuto de la Oposición o Ley 1909 de 2018 se obliga a los partidos a hacer declaratorias ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) de su posicionamiento como agrupación política, ya sea como partido de oposición, independiente o de gobierno. Una vez el CNE haga la inscripción de estas posturas en el Registro Único de Partidos y Movimientos Políticos, podrán ser exigibles los derechos acordados en el Estatuto, entre los que se encuentran “el ejercicio de la función crítica frente al gobierno, el acceso a la información y documentación oficial, teniendo en cuenta las restricciones constitucionales y legales, el acceso a los medios de comunicación social del Estado, y el derecho a la réplica en dichos medios” (ABC del Estatuto de la Oposición, 2021).

A partir de lo descrito anteriormente, los partidos políticos colombianos, con representación en el Congreso de la República, tomaron su decisión de declararse como partidos de oposición, independientes o de gobierno. Para el primer caso, los de oposición, se encuentra al Partido Alianza Verde, el Polo Democrático Alternativo, la Lista de la Decencia, el Movimiento MAIS y los Comunes. Para el segundo caso, o los declarados independientes, están el Partido Liberal y Cambio Radical. En el último caso, se declararon como partidos de gobierno el Centro Democrático, el Partido Conservador, el Partido de la U, el Partido MIRA, Colombia Justa Libres y ASI.





## El poder legislativo frente al COVID-19

Aunque la segunda parte de la legislatura 2019 – 2020 debía empezar el 16 de marzo, la emergencia del COVID-19 impidió las reuniones de más de 50 personas y causó la suspensión de las sesiones presenciales del Congreso. Sin embargo, varias comisiones constitucionales y algunas legales adelantaron sesiones informales de manera virtual, mientras se discutía la legalidad y los mecanismos para sesiones de forma remota.

La Cámara de Representantes conformó una comisión accidental con congresistas de todos los partidos, encargada del análisis jurídico y técnico de las sesiones virtuales que tuvo el encargo de identificar las alternativas para desarrollar la actividad legislativa de forma virtual y en consecuencia, recomendar lo pertinente teniendo en cuenta los procedimientos y la técnica legislativa consagrados en el Reglamento del Congreso y la normatividad sobre nuevas tecnologías de la información y telecomunicaciones.

Con base en sus recomendaciones, las sesiones formales de la Cámara de Representantes dieron inicio a partir del 14 de abril. Además, un decreto presidencial autorizó al Congreso y las otras corporaciones de elección popular a reunirse de forma virtual durante la emergencia decretada por la pandemia[i].

Más adelante se optó por las sesiones semipresenciales, con la presencia de la mesa directiva y un vocero por cada uno de los partidos participaban en los debates presenciales, mientras que el resto de legisladores lo hacían de manera remota.

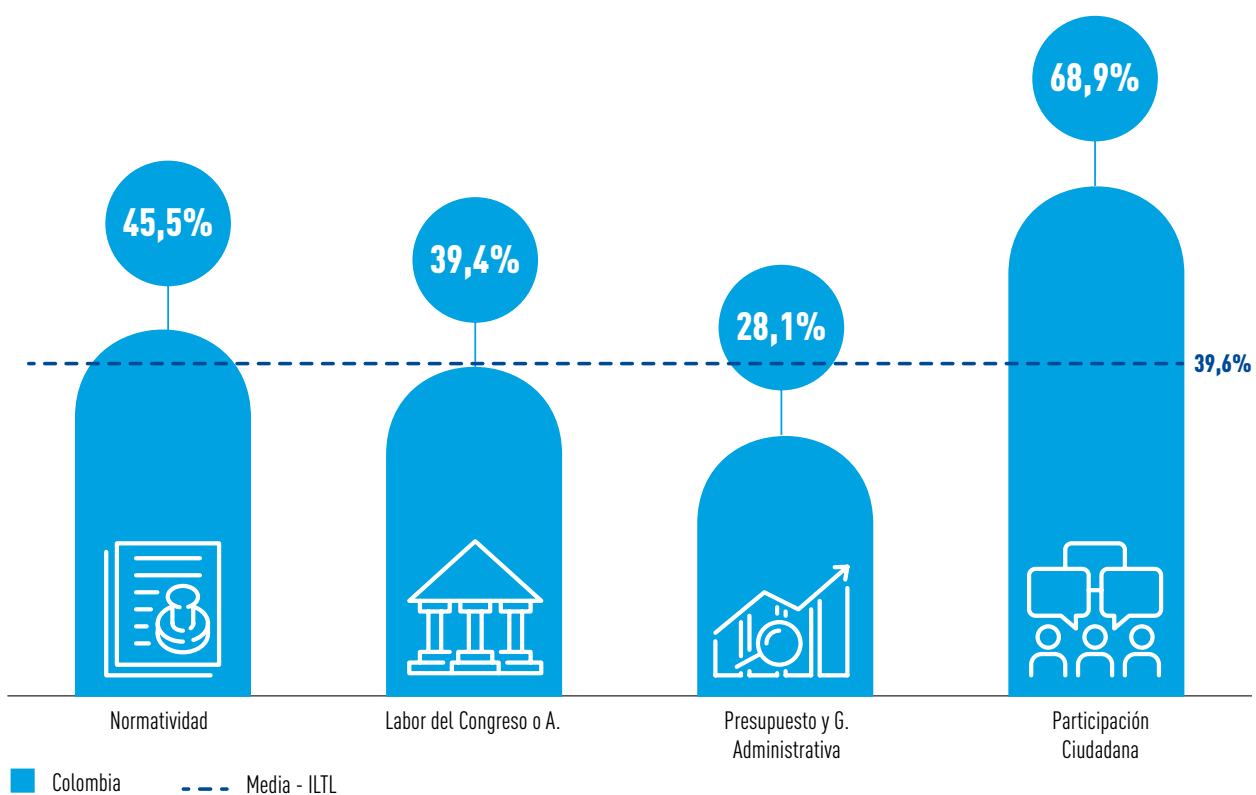
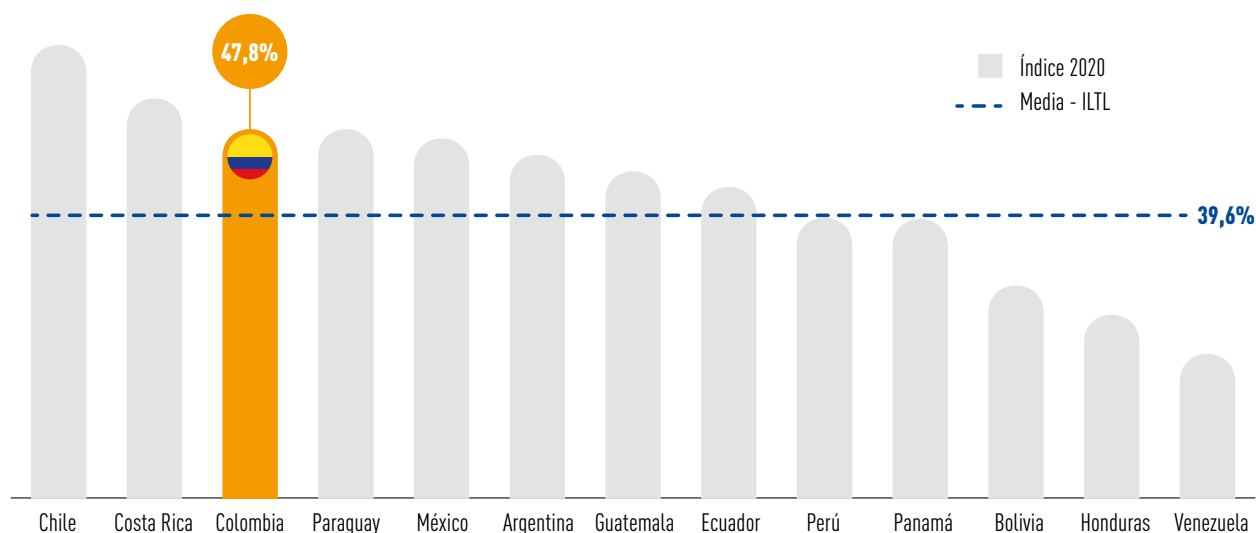
El Congreso de Colombia sancionó 60 leyes entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2020. El eje temático con mayor incidencia en el período fue cultura y patrimonio, seguido por salud y ambiente. Además, en este periodo se realizaron por lo menos 469 sesiones mixtas de Comisiones Constitucionales y Plenarias del Congreso de la República.

Desde el 15 de abril se citaron más de 400 sesiones de debate de control político y audiencias públicas, buena parte de las cuales se centra-

[i] Las Cámaras avanzaron en el estudio de un proyecto de ley orgánica para reglamentar la implementación de la asistencia y votación virtual en casos de fuerza mayor por emergencia sanitaria, ambiental u otras circunstancias. Sin embargo, este fue archivado en noviembre luego de que las cámaras fracasaran en conciliar una serie de cambios al texto.

ron en conocer las decisiones gubernamentales para enfrentar la pandemia.

Con un índice de 47,8%, Colombia queda en el lugar número **3** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%.



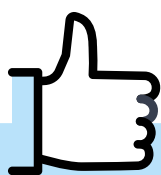
A pesar de que el Congreso de la República de Colombia obtiene el tercer lugar a nivel regional, la brecha respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL es bastante amplia.

Esto se debe, fundamentalmente, a la falta de regulación en materias relevantes como el Cabildeo o Lobby, la descentralización territorial de las oficinas de vinculación y atención ciudadana, y la adopción de una política de grupos vulnerables y de género. También a la falta de publicidad de información respecto del gasto de las bancadas o grupos de legisladores y de sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal. Además, no es posible que la ciudadanía conozca el sueldo, las asignaciones y los estados financieros de los viajes dentro y fuera del país de las y los legisladores.

Se destaca el nivel óptimo, en materia de transparencia y acceso a la información, en particular, la existencia de un marco legal que regula la gestión de documentos y archivos públicos, la existencia de una política de datos abiertos y una regulación especial para resguardar la calidad de los datos publicados.

No obstante, lo anterior, cabe representar que, a pesar de la existencia de una regulación sobre datos abiertos y calidad de los datos, en la práctica éstos se encuentren mayoritariamente publicados en formato imagen no reutilizable, el estándar de calidad mínimo de publicación, y sin que se hayan implementado acciones direccionadas al uso de dicha información por parte de la ciudadanía.

Finalmente, cabe destacar que el Congreso dispone de una plataforma en línea sobre la tramitación legislativa, que permite conocer el estado y sus modificaciones para los proyectos de ley, reconoce el derecho de presentar iniciativas de ley ciudadanas y se evidencia la puesta en práctica de metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de ley lo que se refleja, entre otros, en numerosos procesos de consulta ciudadana.



### **Buenas Prácticas**

*El marco legal que regula la gestión de documentos y archivos públicos, la implementación de plataformas educativas, la gestión de medios de comunicación y la implementación de planes de parlamento abierto.*

El Congreso de la Nación colombiana enfrenta 2 desafíos clave:

- Impulsar el que sea taxativo el uso de formatos únicos y abiertos que permitan ser procesados por cualquier persona, de forma gratuita, sin ninguna limitación en su reutilización.

→ Insistir en la reglamentación del lobby o cabildeo.

“ A los retos de la pandemia y la recuperación económica, se suman los retos del estallido social de 2019 y su resurgimiento en 2021. Hay muchas demandas pendientes.

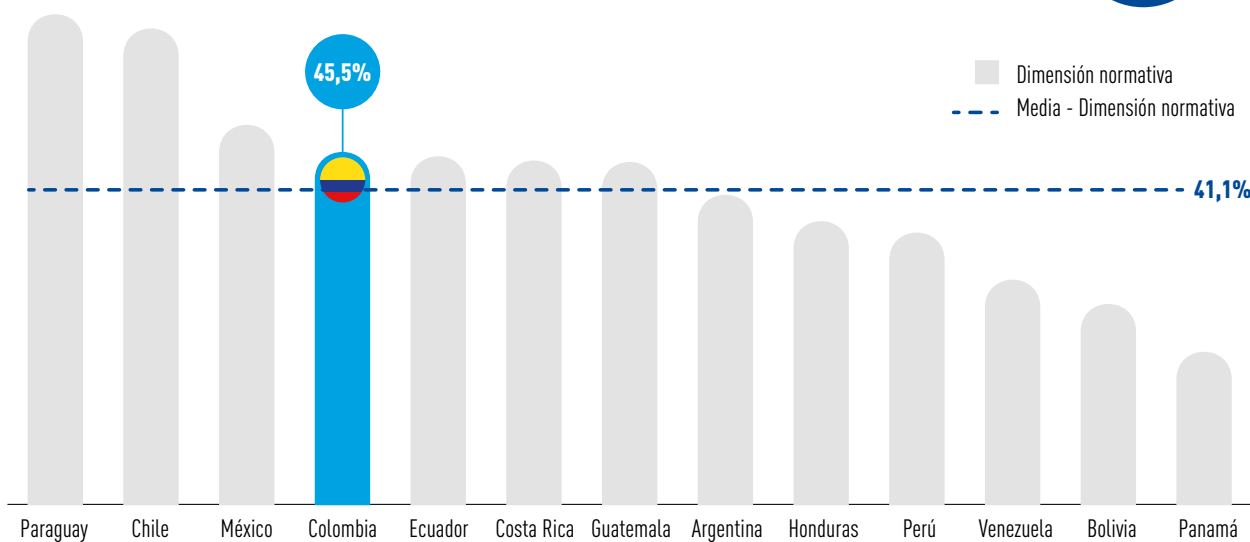
**Felipe Botero**

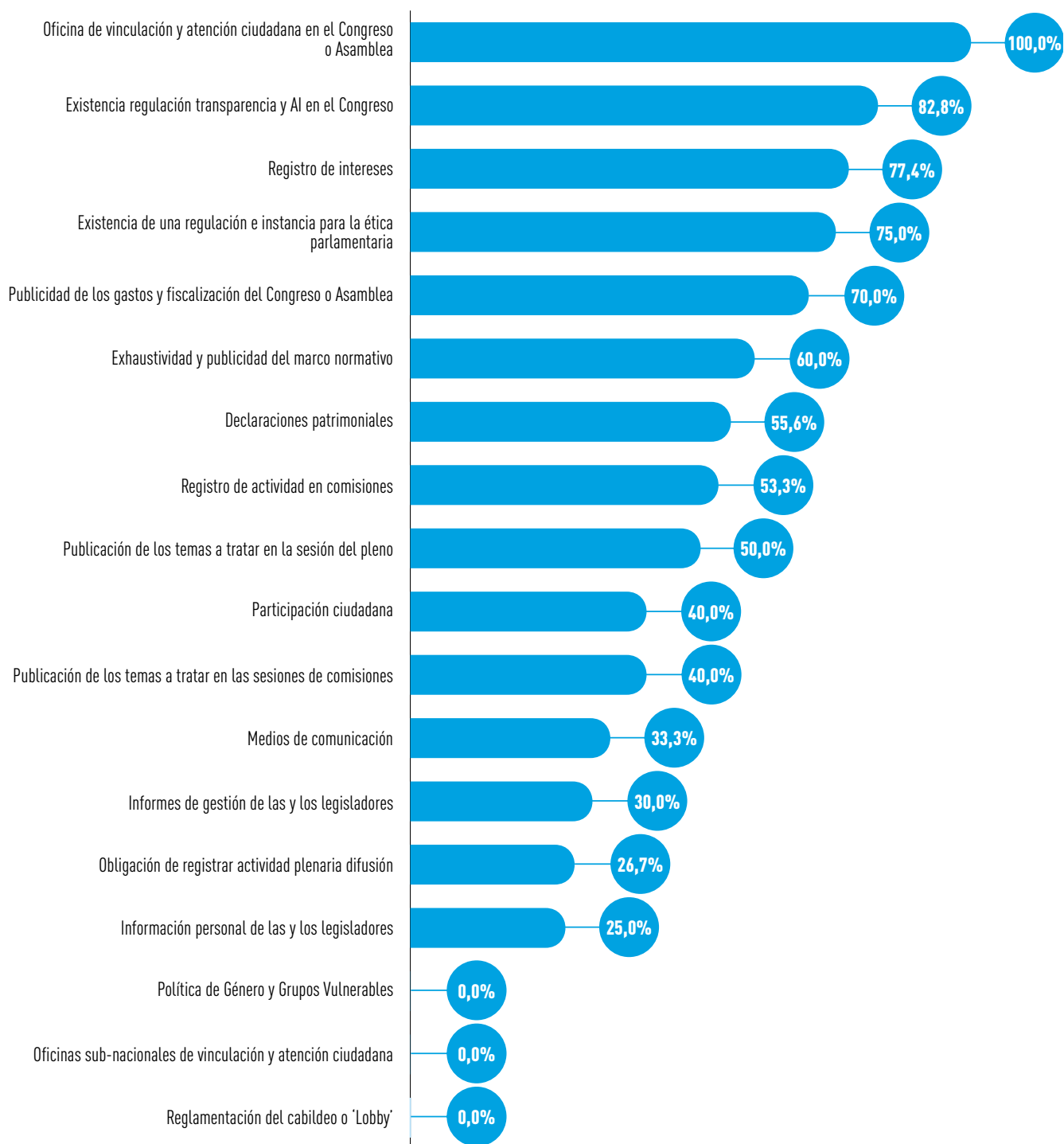
*Director Programa Congreso Visible*



### 5.4.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





El Congreso cuenta con marcos normativos adecuados en ámbitos tales como ética parlamentaria, transparencia y acceso a la información, registro de intereses y declaración de patrimonio.

Respecto de la ética, el Congreso cuenta con un código de conducta, sanciones, un órgano de control, canales internos para efectuar denuncias y

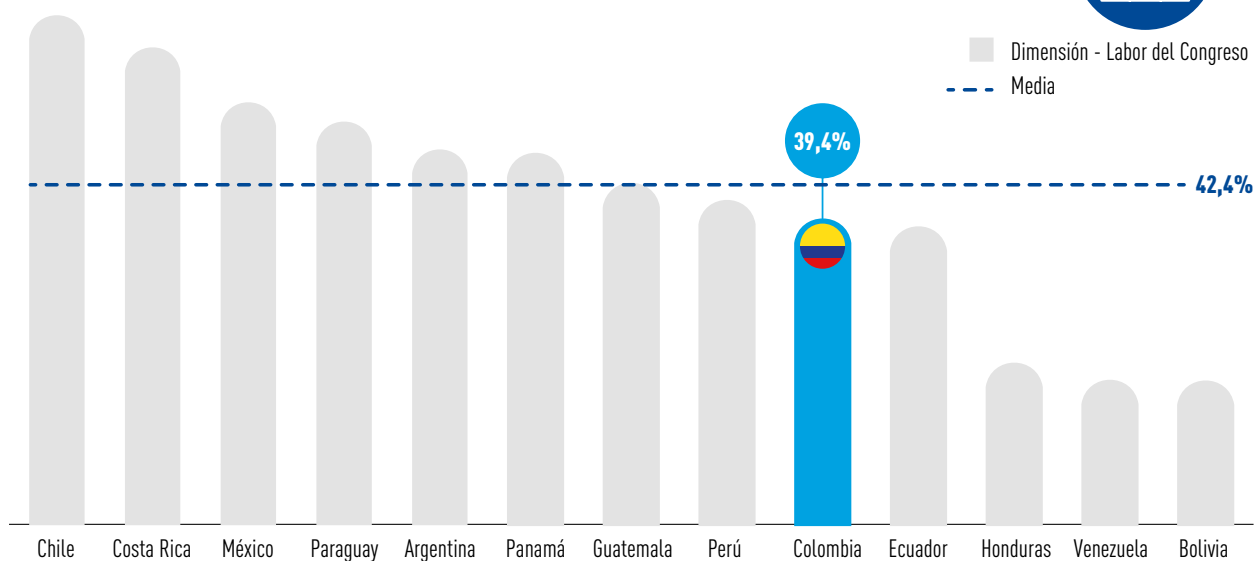


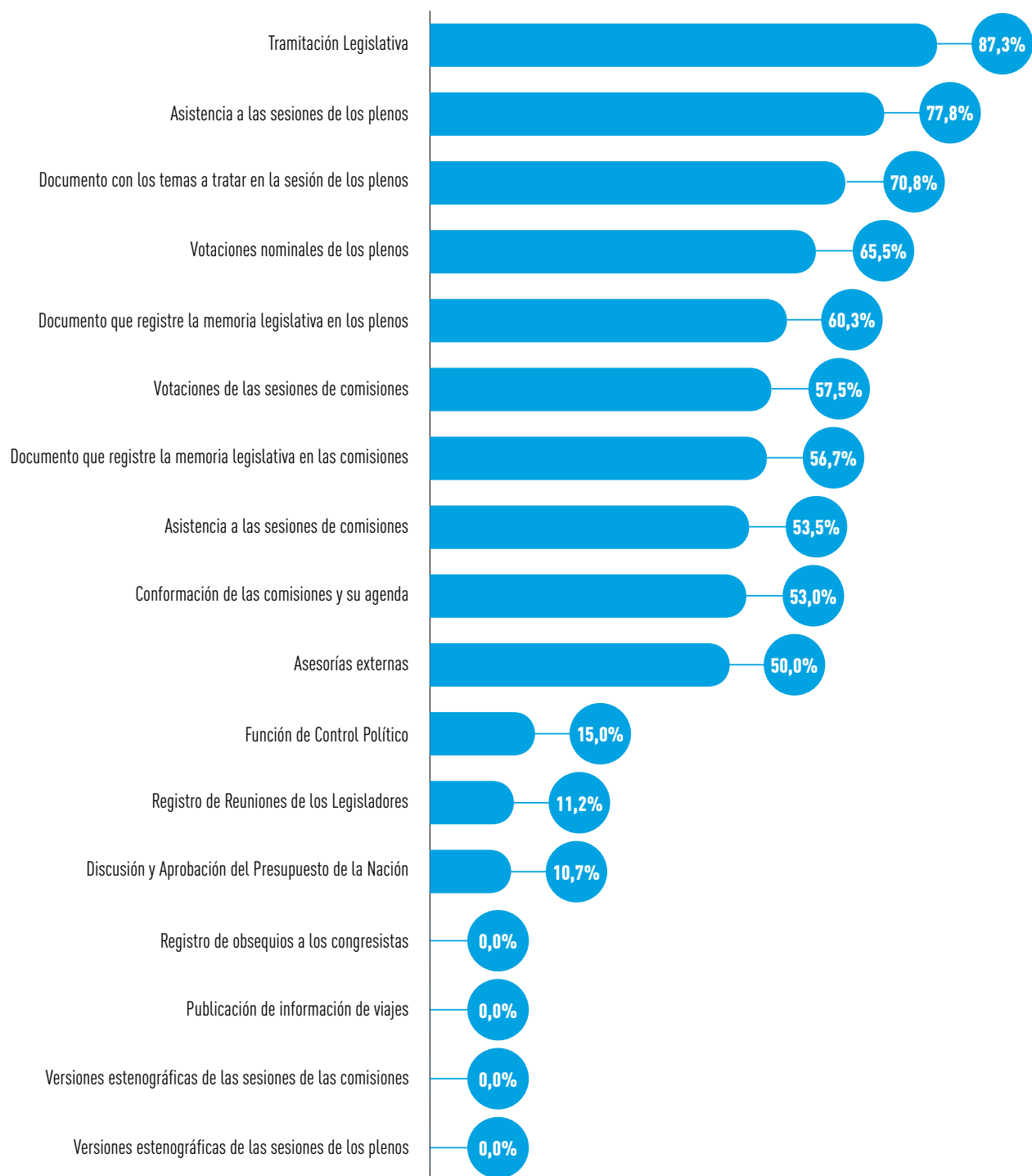
se efectúan capacitaciones para el cumplimiento de este marco de actuación tanto a congresistas como funcionarios. Con todo, se advierte una brecha relativa a la publicidad de las sanciones.

En materia de transparencia y acceso a la información destacan, especialmente, la existencia de un marco legal que regula la gestión de documentos y archivos públicos; otro que adopta una política de datos abiertos y una regulación, también legal, para resguardar la calidad de los datos publicados.

En el otro extremo, las brechas normativas más significativas se derivan de la falta de regulación del Cabildeo o Lobby, de la descentralización territorial de las oficinas de vinculación y atención ciudadana, y de grupos vulnerables y política de género.

## B) Dimensión Labor del Congreso





En la dimensión Labor del Congreso presenta un rendimiento inferior al promedio regional lo que se explica por los bajos resultados obtenidos en la publicación de actividades de control político y escasa información respecto de la discusión del presupuesto nacional.

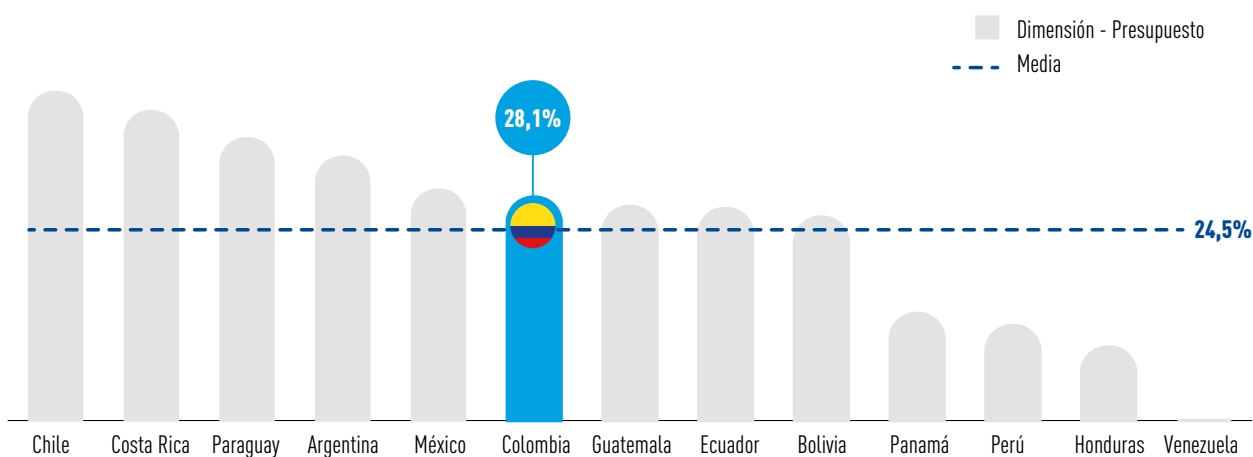
Llama la atención que, ante una profusa regulación sobre datos abiertos y calidad del dato, ya destacada en la dimensión normativa, en la práctica información tan relevante como la relativa a la labor del Congreso se encuentre publicada en formato imagen no reutilizable, esto es, el estándar de calidad mínimo de publicación.

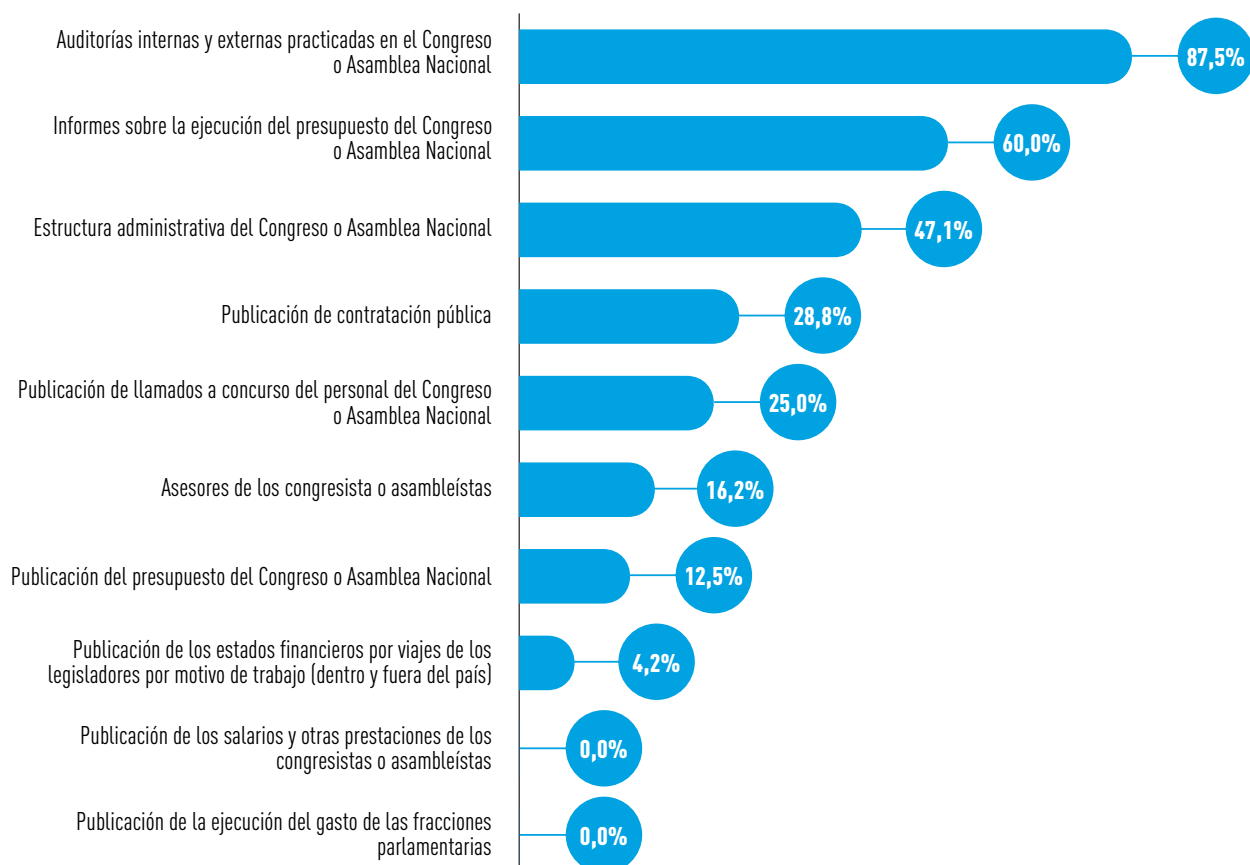
La falta de regulación del Lobby o Cabildeo también se manifiesta en esta dimensión, con una deficitaria información de las reuniones de los legisladores y la inexistencia de antecedentes difundidos sobre obsequios a los congresistas.

Sin embargo, se difunde información relativa a la gestión de los Congresistas como su asistencia a los plenos y comisiones, votaciones nominales de los plenos y comisiones y memorias legislativas.

También el Congreso dispone de acceso a la publicación de información sobre la tramitación legislativa con una plataforma en línea que permite conocer los proyectos de ley, su fecha de presentación, objetivos y temas abordados, estado de tramitación y sus modificaciones.

### C) Dimensión Presupuesto

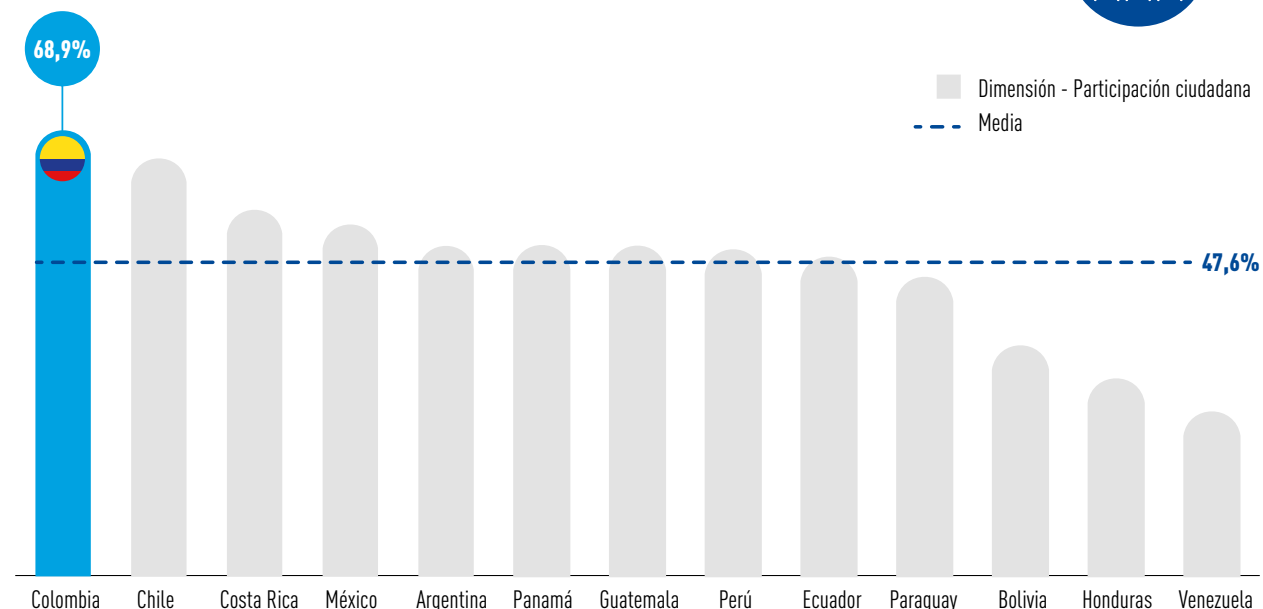




Esta es la dimensión de más bajo rendimiento del Congreso. Los resultados comparativamente más positivos se concentran sólo en tres de los ítems evaluados y relativos a la publicidad de las auditorías internas y externas, que son difundidas en todos sus elementos con una amplia gama de materias sujetas a revisión; la difusión de la ejecución presupuestaria, salvo en lo relativo a los informes de gasto de los legisladores que constituye un desafío donde avanzar; y la estructura administrativa de la Corporación, en la que, sin embargo, no se cuenta con información de la dotación total de funcionarios ni de funcionamiento de la entidad.

Por su parte, las brechas más significativas se derivan de la inexistencia de información respecto del gasto de las bancadas o grupos de legisladores en la Cámara, tampoco de sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal. Además, no es posible que la ciudadanía conozca el sueldo de las y los legisladores de la Cámara, las asignaciones de las y los legisladores de la Cámara, sin que se reporte el estado financiero de los viajes dentro y fuera del país de las y los legisladores de la Cámara.

## D) Dimensión Participación Ciudadana



La dimensión ciudadana obtiene la más alta evaluación del Congreso y es la mejor evaluada a nivel regional. Destacan como buenas prácticas la implementación de plataformas educativas, la gestión de medios de comunicación, la implementación de planes de parlamento abierto y la existencia de instancias de resolución de conflictos sobre acceso a información pública de carácter independiente.

El Congreso reconoce el derecho de presentar iniciativas de ley ciudadanas, dando amplia difusión a este y otros mecanismos de participación. También se evidencia la puesta en práctica de metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de ley reflejado, entre otros, en numerosos procesos de consulta ciudadana.

En cuanto a las brechas detectadas, si bien el Congreso cuenta con bases de datos abiertos estas son acotadas y no se advierten acciones consistentes y direccionadas a la reutilización de dicha información por parte de la ciudadanía.

# Asamblea Legislativa de Costa Rica



NORMATIVIDAD

44,3%



LABOR DEL  
CONGRESO

63,5%



PRESUPUESTO Y G.  
ADMINISTRATIVA

40,2%



PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

55,9%



ILT 2020

52,1%



POSICIÓN

2/13



La Asamblea Legislativa costarricense es unicameral y está compuesta por 57 diputados y diputadas.

Todos los escaños de la Asamblea se renuevan cada 4 años por voto universal y los diputados y diputadas pueden ser reelectos en períodos no consecutivos. Los legisladores son los representantes de la Nación, si bien para su elección se distribuyen en 7 circunscripciones electorales correspondientes a las 7 provincias del país. Las y los ciudadanos de cada provincia votan por las listas cerradas de candidatos de cada partido político y, tras un cálculo de cocientes y subcocientes, se le asignan cantidades de diputados a cada partido de manera proporcional al porcentaje de votos recibidos.

Sus principales órganos son el Directorio Legislativo, el Plenario y las Comisiones, de las cuales existen cuatro tipos: con potestad legislativa plena, permanentes ordinarias, permanentes especiales y especiales con plazo definido.

El período anual de sesiones inicia el 1 de mayo de cada año con la elección de un nuevo Directorio Legislativo. Su período de sesiones ordinarias tiene una extensión de seis meses, que hasta el año 2020 se dividió en dos periodos de tres meses cada uno: del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de septiembre al 30 de noviembre. Las sesiones extraordinarias podían ser convocadas por el Poder Ejecutivo en los períodos intermedios, es decir, del 1 al 31 de agosto y del 1 de diciembre al 30 de abril.



Sin embargo, en junio del 2020 se aprobó una reforma constitucional que cambia el calendario de sesiones a partir de mayo del 2021: con esta reforma, las sesiones ordinarias se realizan del 1 de agosto al 31 de octubre y del 1 de febrero al 30 de abril; las sesiones extraordinarias, por su parte, pasan a ser convocadas del 1 de mayo al 31 de julio y del 1 de noviembre al 31 de enero.

### Conformación política en el parlamento costarricense

El período legislativo en curso inició el 1 de mayo del 2018 y concluirá el 30 de abril del 2022. La Asamblea Legislativa actualmente está conformada por 7 partidos políticos y 10 diputados que a lo largo del período legislativo se han separado de sus partidos y se han declarado independientes.

El partido que ostenta la Presidencia de la República, el Partido Acción Ciudadana, cuenta solamente con 10 diputados y la oposición se encuentra fragmentada en numerosos partidos y bancadas, lo que dificulta llegar a acuerdos. La falta de disciplina partidaria es, además, una constante, tal como lo demuestra el gran número de diputados independientes que se han separado de sus partidos. Esto genera una situación compleja y volátil al interior de la cámara, lo que se agrava con un Directorio Legislativo que se renueva cada año y que en el actual período ha sido presidido por tres partidos distintos.

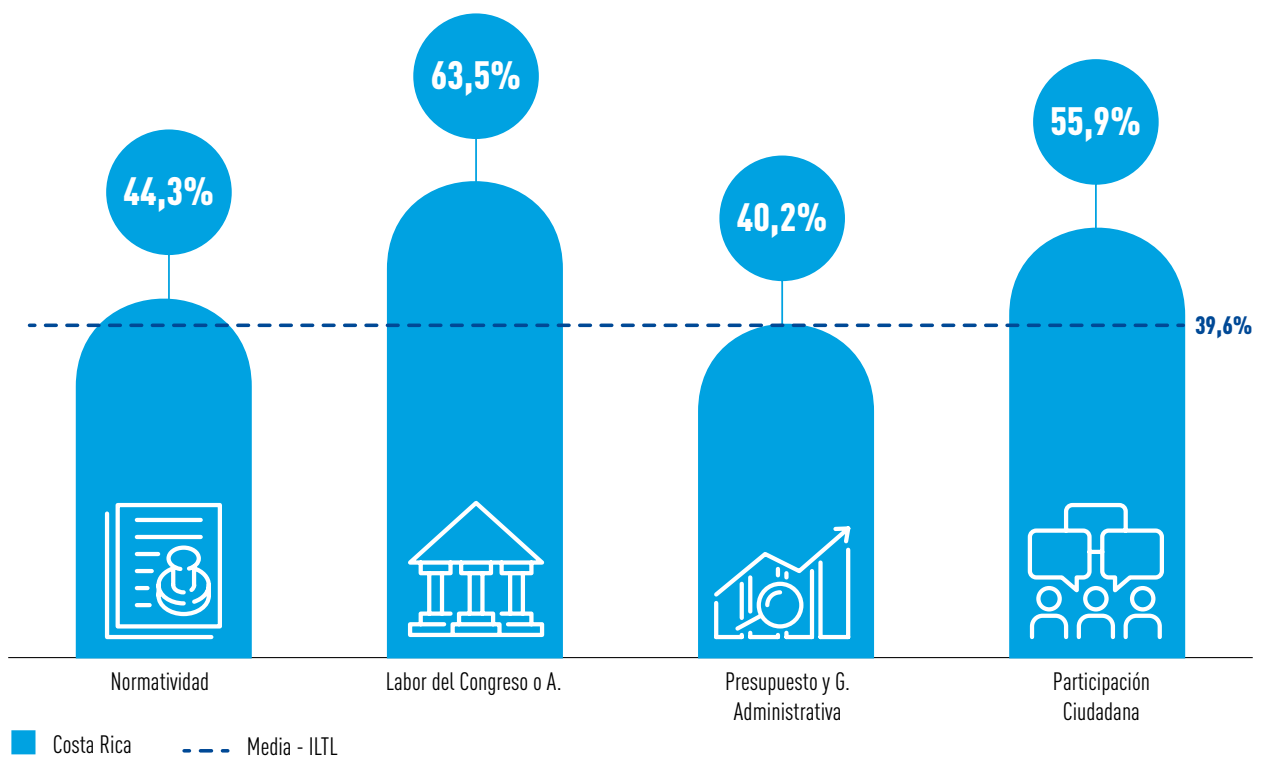
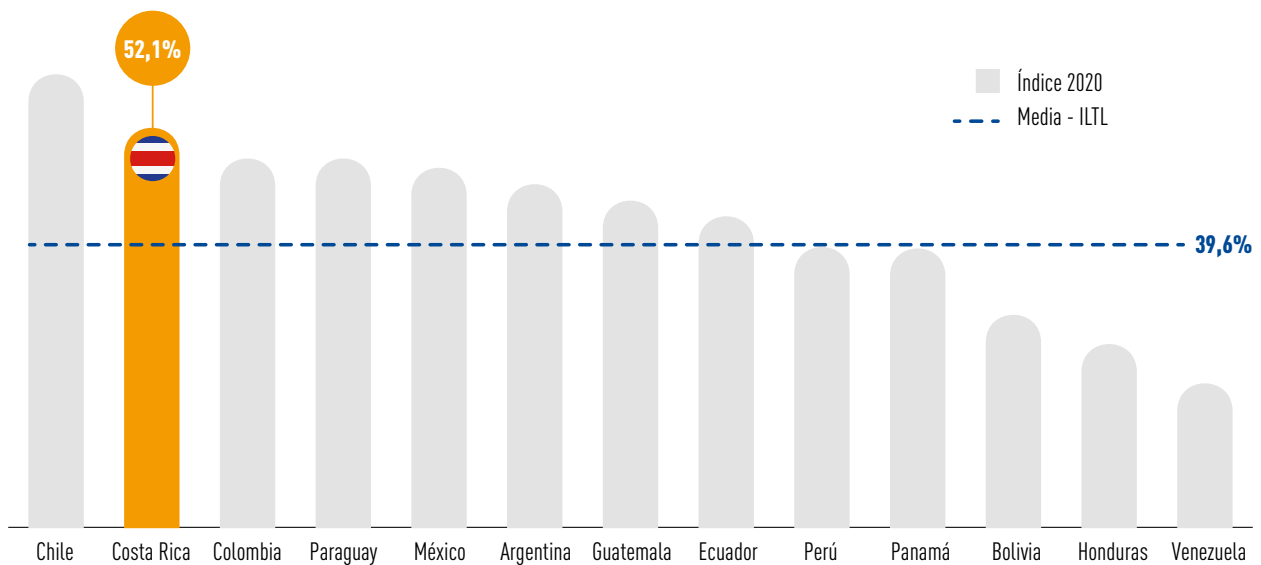
La alta fragmentación de la Asamblea, los constantes cambios de dirección y la prioridad que se le ha brindado a otras temáticas han dificultado el avance de la agenda de Parlamento Abierto y la aprobación de leyes relacionadas con la participación ciudadana y la transparencia. Como ejemplo, la Comisión Institucional de Parlamento Abierto —que incluye a legisladores de los principales partidos, sectores administrativos y representantes de sociedad civil— tomó dos años en ser conformada luego de la aprobación de la Política Institucional de Parlamento Abierto en abril del 2019.

### El poder legislativo frente al COVID-19

Desde el 13 de julio del 2020 la Asamblea Legislativa aprobó una reforma a su reglamento para permitir sesiones virtuales del Plenario, las Comisiones y del Directorio Legislativo. Sin embargo, durante todo el año 2020 las sesiones plenarias se llevaron a cabo de manera presencial debido a la falta de los protocolos y adaptaciones necesarias para realizar las sesiones virtuales. Esto ocasionó que en varias ocasiones la Asamblea tuviera que suspender sesiones por casos de Covid-19 que afectaron tanto a diputados como funcionarios. No fue sino hasta mayo del 2021 que se aprobó el protocolo para hacer efectivas las sesiones virtuales del Plenario.

No obstante, aún con estas ocasionales interrupciones, la Asamblea Legislativa mantuvo una productividad relativamente alta, aprobando 110 leyes durante el año 2020, sesionando en 125 ocasiones entre marzo y diciembre de ese año, y manteniendo los mismos niveles de transparencia y acceso a la información que sostenía antes de la pandemia del Covid-19.

Con un índice de 52,1%, Costa Rica queda en el lugar número **2** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%.



A pesar de que la Asamblea Legislativa de Costa Rica obtiene el segundo lugar entre los Congresos y Asambleas evaluadas la brecha que presenta respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL aún es bastante amplia.

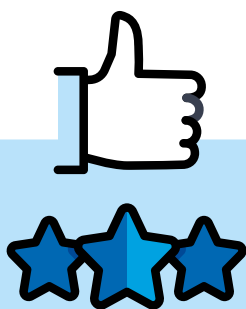
La dimensión normativa es una de las dos dimensiones con menor rendimiento de la Asamblea, llamando la atención que no cuente con un marco legal que resguarde el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía, constituyéndose en una de las dos excepciones en la región, junto a Venezuela. Tampoco ha avanzado en la incorporación de una regulación específica en materia de Cabildeo o Lobby, registro de intereses, informes de gestión e información de las y los legisladores, todos ellos elementos relevantes para el control ciudadano y el resguardo de la ética de las y los asambleístas.

Respecto de información presupuestaria, el 90% de los indicadores evaluados se encuentran por debajo del 55%, considerándose especialmente sensible la limitada información difundida respecto a la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias, la publicación de los CV de las y los Asesores de la Asamblea y los llamados a concurso del personal de la Asamblea.

En cuanto a las brechas en ámbitos de la Participación Ciudadana el estudio no identificó la puesta en práctica de mecanismos para fomentar dicha participación en los procesos de discusión de leyes, de consulta ciudadana ni la posibilidad de que la ciudadanía pueda intervenir en la discusión legislativa. Las actividades de participación carecen, además, de enfoque de género y grupos vulnerables.

Destacan como aspectos positivos, la publicación de los viajes de los asambleístas, por ser de acceso libre, con un completo registro de dichas actividades y con el nivel de apertura de datos más alto en la región, lo que permite una completa reutilización; la publicidad de las acciones de control político, constituyéndose, a la vez, en el mejor ejemplo de publicidad en la región en este aspecto; y la disponibilidad de materiales educativos y explicativos en diferentes formatos.

Además, la Asamblea cuenta con un compromiso de Parlamento Abierto en el Plan de Acción de Estado Abierto de Costa Rica, el cual fue co-creado con la ciudadanía y contempla una serie de actividades para impulsar la apertura parlamentaria, las cuales están siendo implementadas en colaboración con sociedad civil.



### **Buena Práctica**

*Acceso libre a registros de datos con el estándar de apertura que permite su reutilización y acciones de parlamento abierto co-creadas y co-implementadas con ciudadanía.*

La Asamblea Legislativa costarricense enfrenta dos desafíos clave:

- Aprobar legislación largamente postergada que es vital para asegurar una mayor transparencia, rendición de cuentas y ética parlamentaria, como la ley de Acceso a la Información, la ley de Lobby y la ley para sancionar a los diputados que violen su deber de probidad.
- Implementar mecanismos que permitan involucrar a la ciudadanía en los procesos de formulación y discusión de proyectos de ley, ya que los que actualmente existen —como la Iniciativa Popular— no han tenido los resultados esperados y, por otro lado, todavía no se están aprovechando las posibilidades que la tecnología brinda para impulsar dinámicas más colaborativas e inclusivas.

“ Aún cuando Costa Rica se encuentra dentro de los primeros lugares de la región, todavía hay mucho trabajo por delante con respecto a normativa, facilidad de acceso a la información, uso de las tecnologías para acercar a la ciudadanía y rendición de cuentas de cada diputada y diputado. Consideramos que para avanzar en la agenda de Parlamento Abierto, es importante ir más allá de iniciativas aisladas y que la Asamblea Legislativa la asuma como una prioridad.

**María Fernanda Avendaño**

*Presidenta de ACCESA*

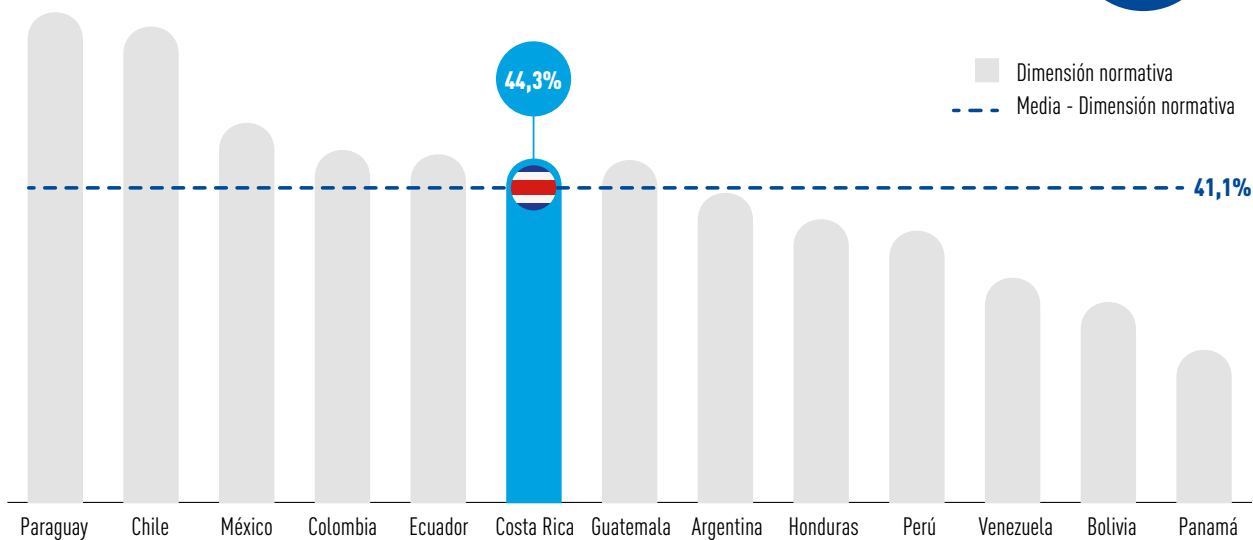
**Raúl Silesky**

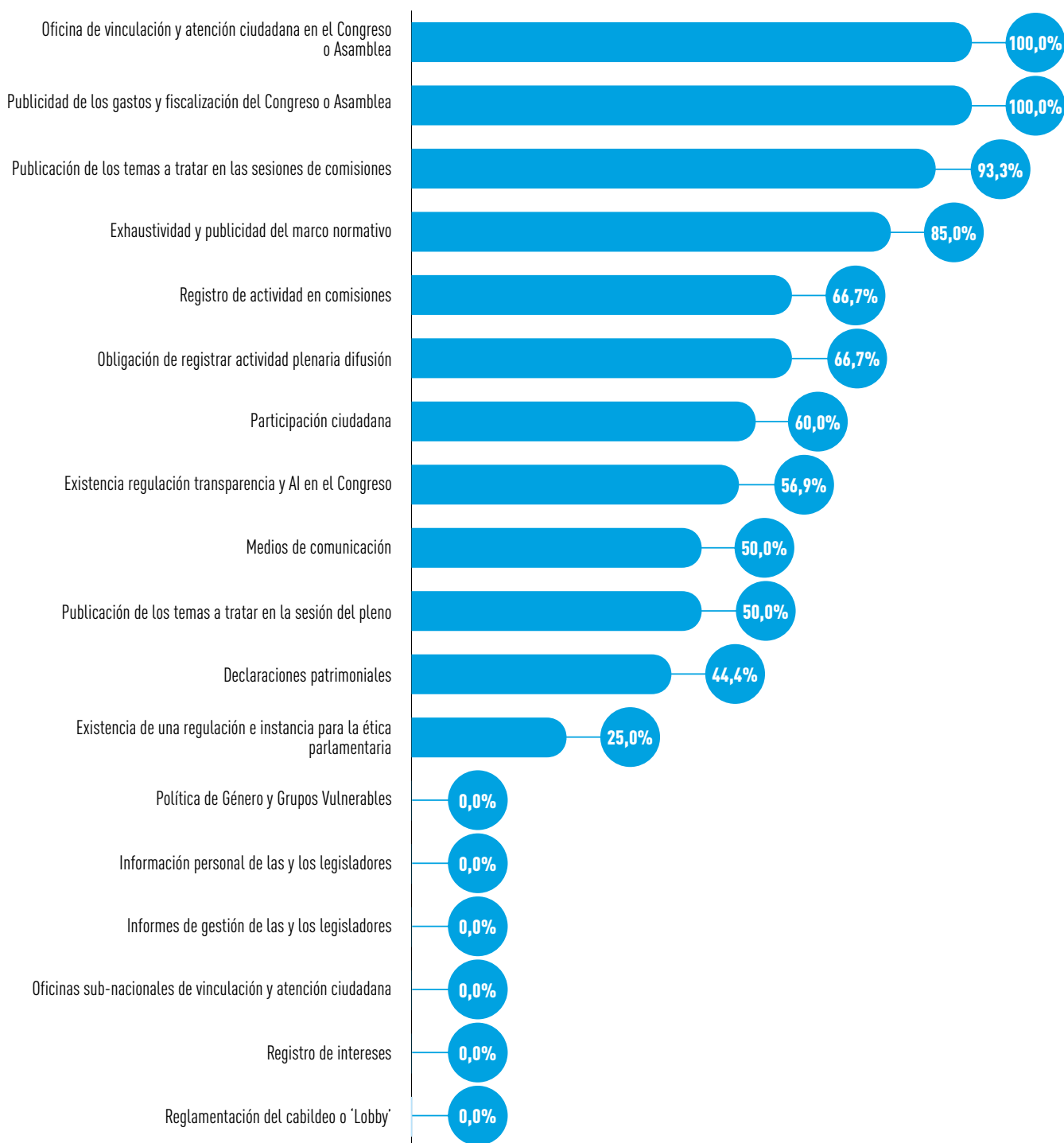
*Presidente del IPLEX*



### 5.5.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa



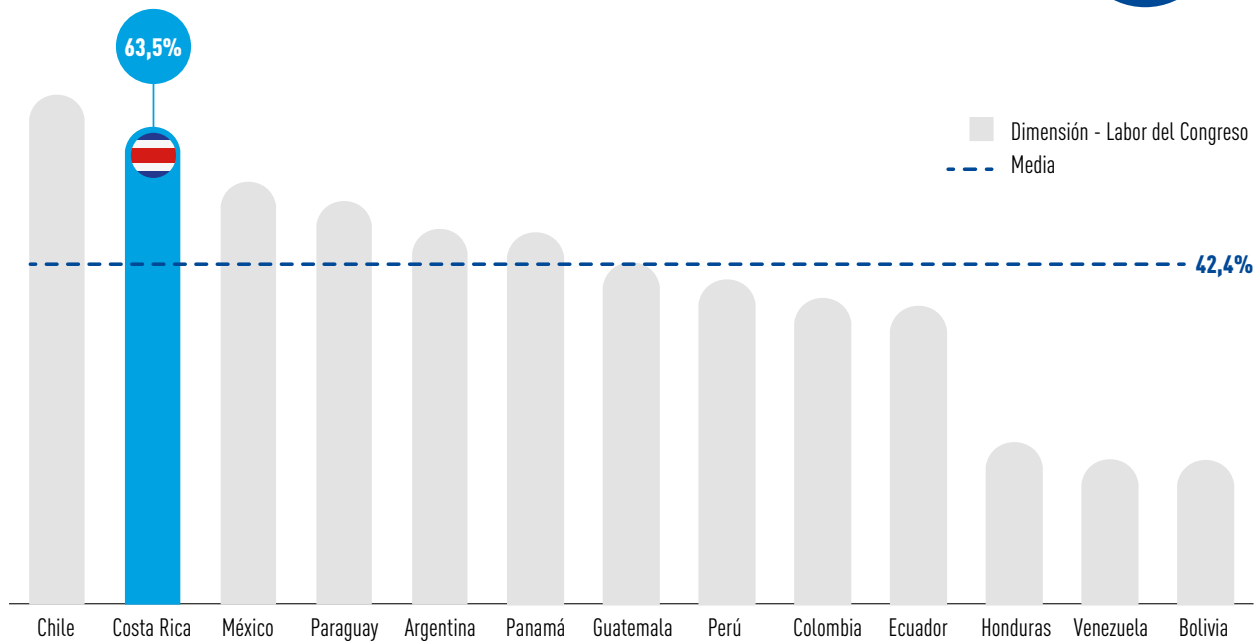


Esta es una de las dos dimensiones con menor rendimiento de la Asamblea, llamando especialmente la atención que no cuente con un marco legal que resguarde el derecho de acceso a la información de la ciudadanía, constituyéndose en una de las dos excepciones en la región, junto a Venezuela.

La Asamblea tampoco ha avanzado en la incorporación de una regulación específica en materia de Cabildeo o Lobby, registro de intereses, informes de gestión de las y los legisladores e información de las y los legisladores, todos ellos elementos relevantes para el control ciudadano y el resguardo de la ética de las y los asambleístas.

En Participación Ciudadana, la Asamblea cuenta con un marco normativo que incorpora mecanismos en este ámbito, también con una Política de Parlamento Abierto y una norma que garantiza la protección de los denunciantes que resguarda los derechos de las y los ciudadanos que denuncian actos ilícitos de fraude o corrupción en forma reservada. Como espacios de mejora, se identifican la falta de obligación de consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley y la inexistencia de una reglamentación especial que operacionalice la participación de la ciudadanía en las actividades de la Asamblea.

## B) Dimensión Labor del Congreso



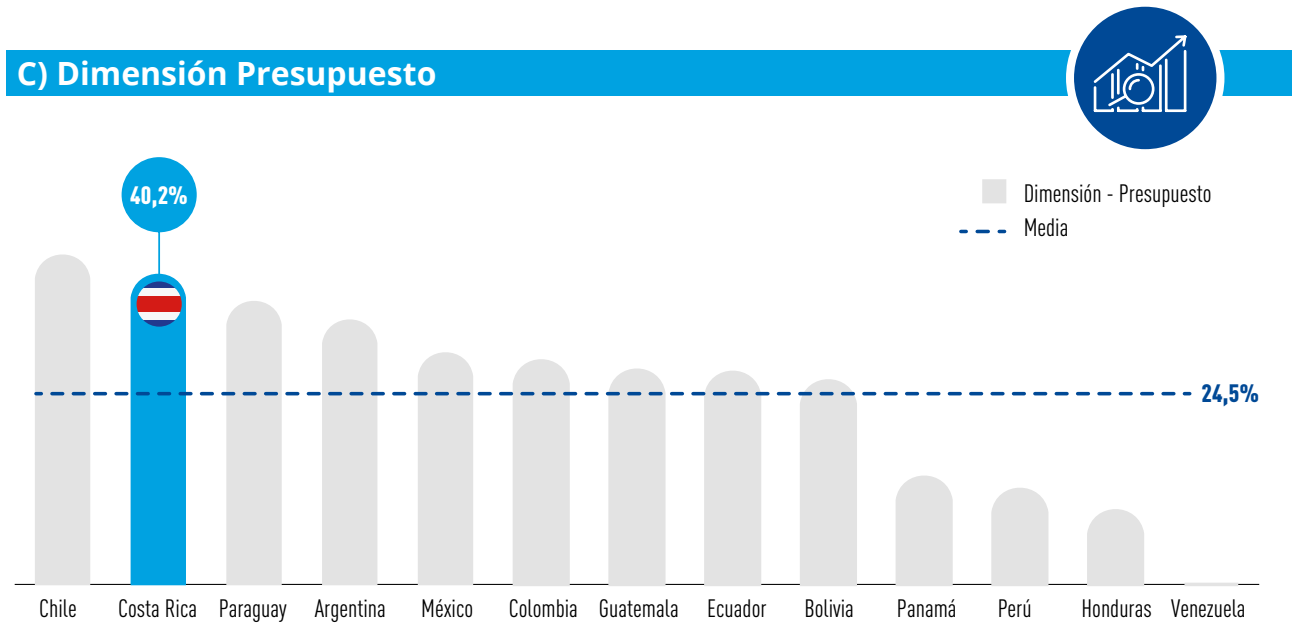


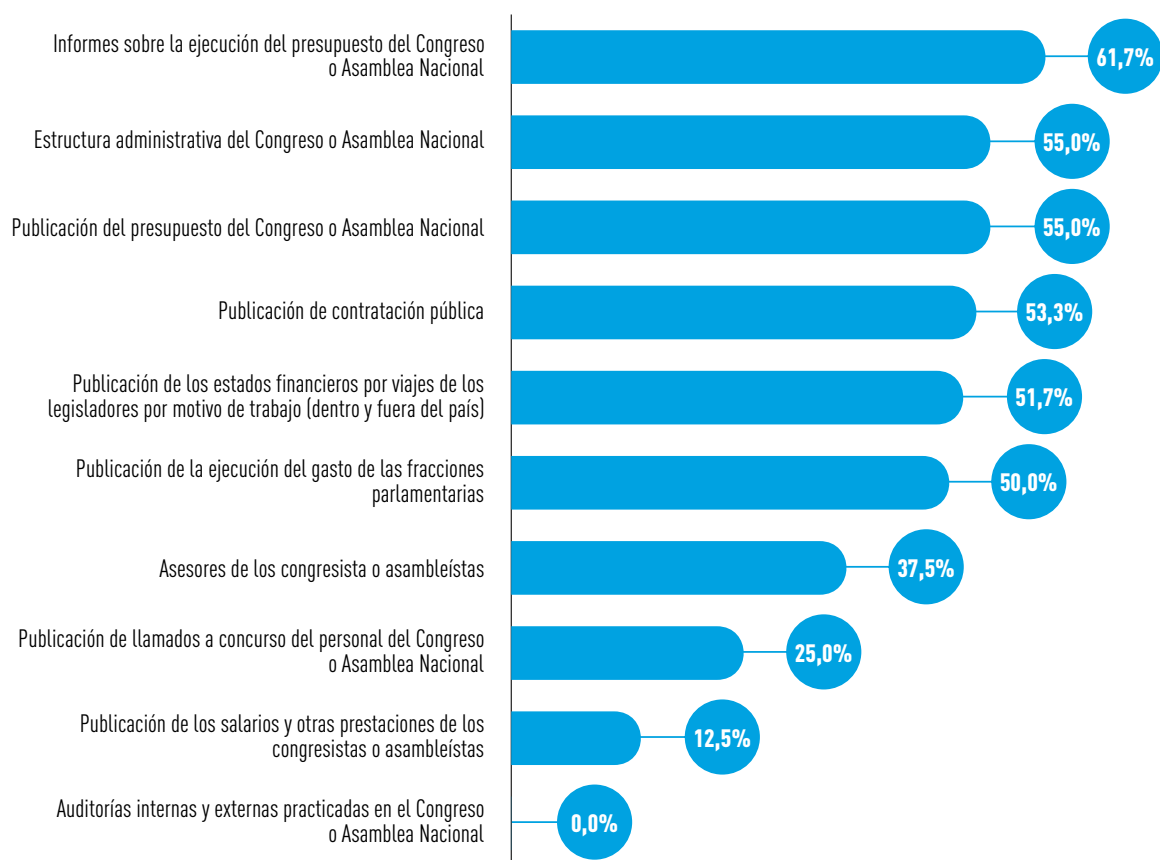
Esta es la dimensión en que la Asamblea obtiene su mejor rendimiento, donde destacan la publicación de los viajes de las y los asambleístas, por ser de acceso libre, con un completo registro de dichas actividades y con el estándar de apertura de datos más alto en la región lo que permite una completa reutilización. También destaca la publicidad de las acciones de control político, en las que se puede acceder a la documentación particular con todos los antecedentes relacionados de acciones actuales e históricas, constituyéndose, a la vez, en el más alto estándar de publicidad en la región en este aspecto.



Un elemento relevante analizado en el ILTL es la divulgación de información respecto de la tramitación del presupuesto de la nación, ámbito en el que la Asamblea divulga información relevante respecto del proceso de discusión, aprobación, ejecución y control. No obstante a lo anterior, se han incorporado muy acotadamente actividades de Participación Ciudadana y no se cuenta con acceso a las auditorías externas del ejercicio presupuestario.

En cuanto a las brechas, no se evidenció en este estudio la publicación de las reuniones de las y los legisladores, ni de información sobre las Asesorías Externas, ambos ítems calificados con cero por ciento de cumplimiento en este estudio, lo que contrasta con los buenos resultados alcanzados en esta dimensión.



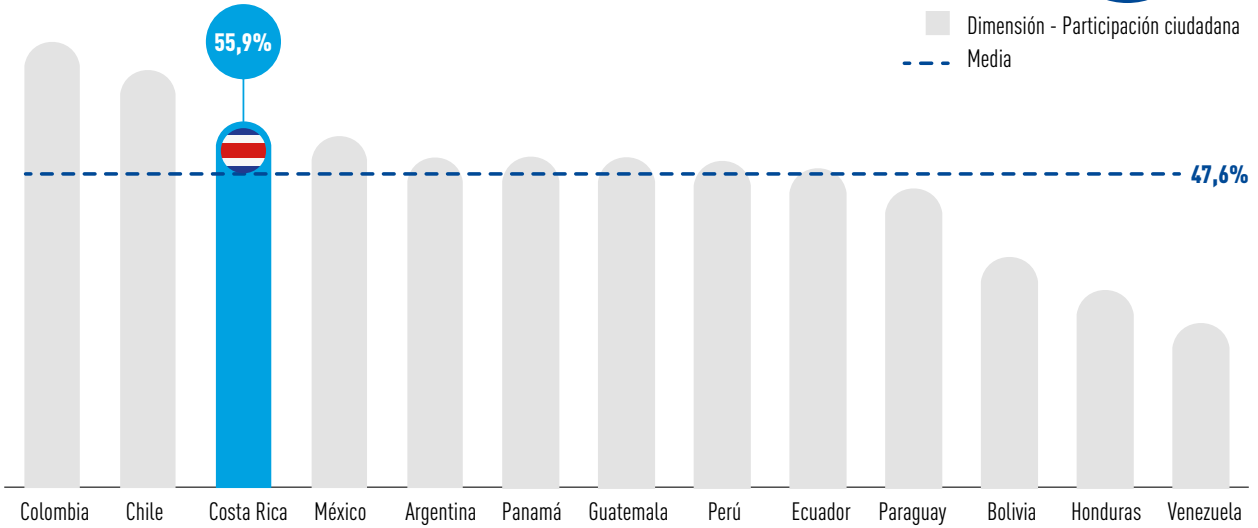


Es la dimensión en la que la Asamblea obtiene un menor rendimiento. El ítem mejor evaluado es ejecución presupuestaria pero sólo con un 61,7%, ya que se advierten importantes vacíos, como la falta de acceso a los informes de gastos de las y los legisladores y casi inexistentes mecanismos de participación ciudadana para involucrar a las personas en los ejercicios presupuestarios de la Asamblea.

Todos los restantes ítems evaluados se encuentran por debajo del 55%, considerándose especialmente sensible la limitada información difundida respecto a la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias, la publicación de los CV de las y los Asesores de la Asamblea y los llamados a concurso del personal de la Asamblea.

Respecto de los ítems de menor valoración, se evidencia que la ciudadanía no tiene acceso a la información de las asignaciones de las y los asambleístas, así como tampoco cuenta con información alguna relativa a las actividades de auditorías que se practican en la Asamblea.

D) Dimensión Participación Ciudadana



Esta es la dimensión en la que la Asamblea obtiene su segundo mejor resultado relativo, lo que se explica especialmente por un nivel óptimo de cumplimiento en materia de planes de parlamento abierto ya que cuenta con un compromiso de Parlamento Abierto en el Plan de Acción de Estado Abierto de Costa Rica, con espacios de co-creación en su elaboración, sometidos a mecanismos de evaluación independiente, accesibles al público y con espacios de colaboración en su implementación. También destaca la disponibilidad de materiales educativos y explicativos en diferentes formatos.

Se advierten brechas en ámbitos relevantes, especialmente en Participación Ciudadana donde el estudio no identificó la puesta en práctica de mecanismos para fomentar dicha participación en los procesos de discusión de leyes, tampoco procesos de consulta ciudadana ni la posibilidad de que la ciudadanía pueda intervenir en la discusión legislativa. Las actividades de participación carecen, además, de enfoque de género y grupos vulnerables.

Finalmente, no existe en la Asamblea una instancia independiente para conocer y resolver los conflictos derivados del ejercicio del derecho de acceso a información, lo que le resta efectividad a dicha prerrogativa ciudadana y que se relaciona con la falta de un marco legal que garantice dicho derecho.

# Asamblea Nacional del Ecuador



NORMATIVIDAD

44,9%



LABOR DEL  
CONGRESO

38,3%



PRESUPUESTO Y G.  
ADMINISTRATIVA

26,5%



PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

48,1%



ILTL 2020

39,7%



POSICIÓN

8/13



La Función Legislativa en Ecuador la ejerce la [Asamblea Nacional](#), misma que es unicameral y su sede se encuentra en la ciudad de Quito. Está integrada por un total de 137 asambleístas que se distribuyen de la siguiente manera:

- 15 asambleístas de circunscripción nacional;
- 2 asambleístas elegidos por cada provincia o distrito metropolitano, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de población.
- 6 asambleístas por el exterior: dos por Europa, Oceanía y Asia, dos por Canadá y Estados Unidos y dos por Latinoamérica, el Caribe y África.

El Pleno del legislativo mantiene sesiones de forma ordinaria y extraordinaria. Los períodos ordinarios son aquellos en que se reúnen los asambleístas para tratar asuntos de su competencia, los cuales se realizan dos veces al año, con recesos de quince días cada uno generalmente en agosto y diciembre. El período extraordinario de sesiones es el que se reúne para conocer y resolver, exclusivamente, los asuntos específicos señalados en la convocatoria.

Las sesiones de la Asamblea Nacional son públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley. Finalmente, según la Constitución de la República de

Ecuador, los legisladores deben ejercer una función pública al servicio del país, actuar con sentido nacional, ser responsables políticamente ante la sociedad de sus acciones u omisiones en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones, y estar obligados a rendir cuentas a sus mandantes.

### Conformación política en el parlamento ecuatoriano

La Asamblea Nacional cambió su conformación original en más del 50%, desde el 14 de mayo de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2020. La bancada oficialista "Alianza PAIS" pasó de tener 74 legisladores a 37, puesto que más de 30 asambleístas se desafiliaron y pasaron a conformar el bloque de la Revolución Ciudadana. El bloque del movimiento CREO, se quedó con 16 legisladores, después de la ruptura de la alianza con SUMA. Además, la Bancada del Partido Social Cristiano, denominada Cambio Positivo se mantuvo con 16 legisladores. Finalmente, la Bancada de Integración Nacional (BIN) perdió a varios legisladores, quienes conformaron el Bloque de Acción Democrática Independiente BADI y otros se declararon independientes, en total 10. Esto y otras acciones provocaron que el parlamento ecuatoriano en 2020 registre menos del 3% de credibilidad por parte de la ciudadanía, sin embargo, la Asamblea junto con la sociedad civil continuó trabajando en busca de mejorar la institucionalidad parlamentaria. Es así que, las reformas a la Ley Orgánica de la Función Legislativa de 2020, adoptaron al Parlamento Abierto como modelo de gestión institucional.

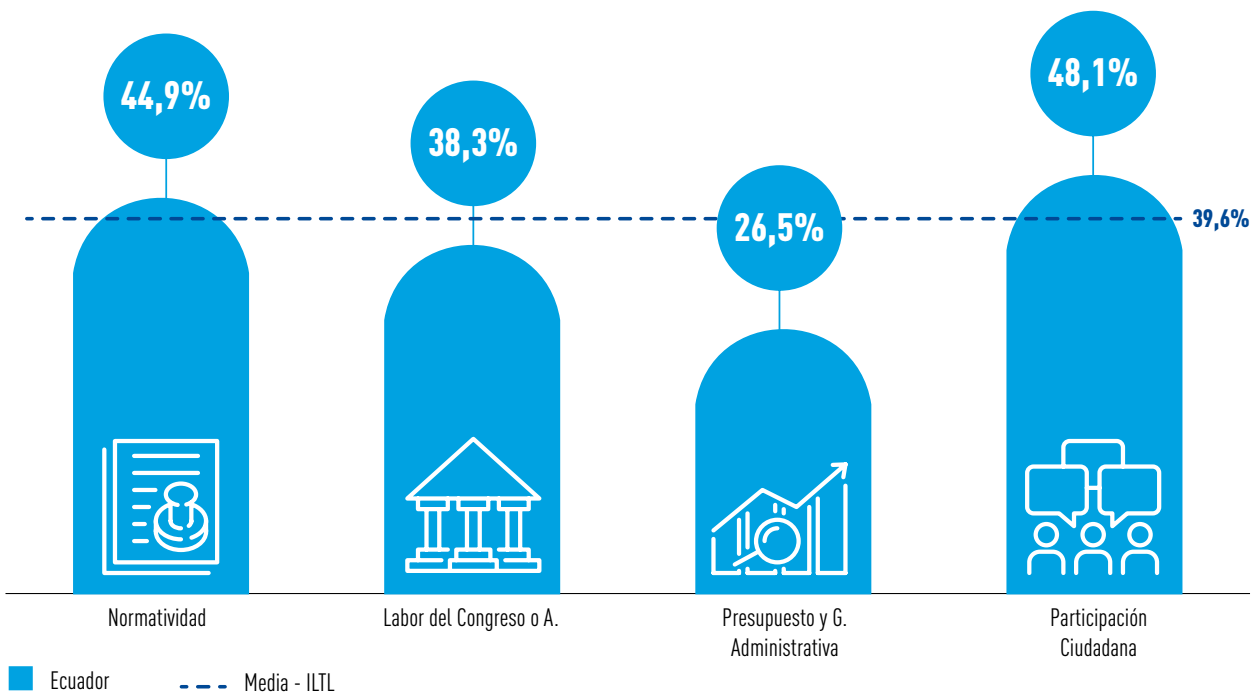
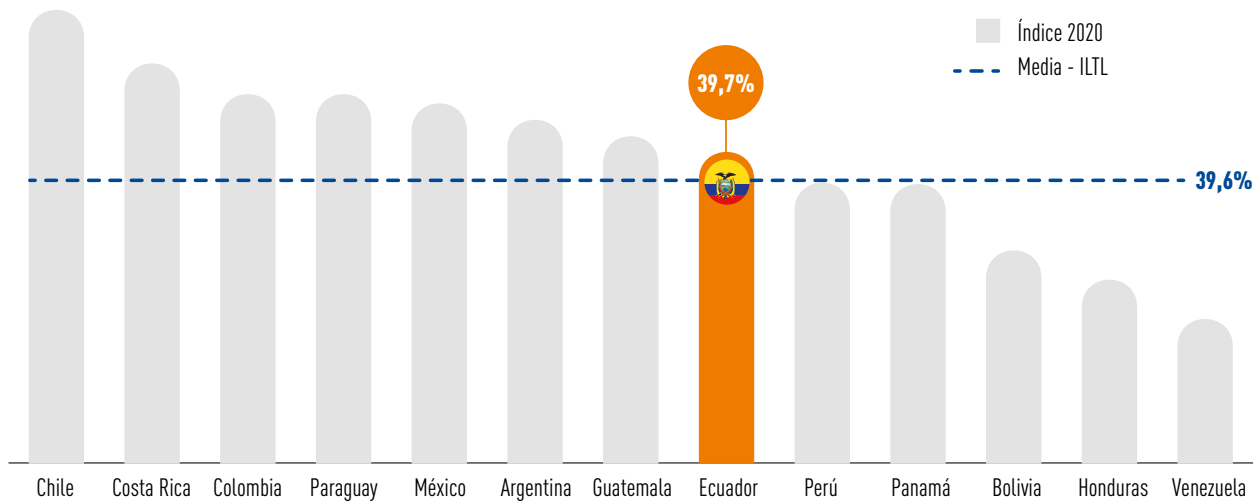
### El poder legislativo frente al COVID-19

El 16 de marzo, la Asamblea Nacional reglamentó por resolución la implementación de las sesiones virtuales del Pleno, del Consejo de Administración Legislativa y de las Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales.

Además, en noviembre de 2020, se avanzó en la sanción de una reforma a la Ley Orgánica de la Función Legislativa que habilita la realización de sesiones por medios telemáticos en carácter excepcional y establece el sistema de curul electrónica. Todas las sesiones durante la pandemia se implementaron en modalidad exclusivamente virtual

La Asamblea Nacional de Ecuador sancionó 18 leyes entre el 1° de enero y 15 de diciembre de 2020. Los ejes temáticos con mayor incidencia en el período fueron salud y producción e infraestructura, ambos representando el 16,7% respectivamente del total de leyes sancionadas [[Saber +](#)].

Con un índice de 39,7%, Ecuador queda en el lugar número **8** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%



La Asamblea Nacional de la República del Ecuador se encuentra en el octavo lugar regional y su nivel de transparencia se considera insatisfactorio ya que la brecha respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL es bastante amplia.

Explican estos resultados importantes vacíos normativos ya que no se contempla una política de datos ni la calidad de éstos; una política de



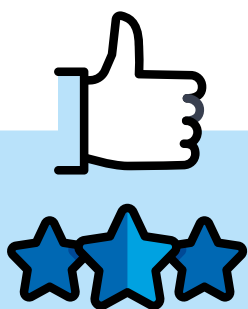
género; regulación del Cabildeo o Lobby y una instancia oficial independiente que supervise y controle el acceso a la información pública específicamente para el poder legislativo.

Además, si bien destaca la existencia de normas que incorporan mecanismos de participación ciudadana en la labor del Congreso, encontrándose, entre otras materias, específicamente regulada la participación ciudadana y la adopción de una política de Parlamento Abierto, en la práctica, el Congreso no fomenta consultas y audiencias públicas con la ciudadanía para conocer sus intereses. En una línea similar, si bien se publica un informe del balance de la gestión y desempeño político, administrativo y legislativo del Congreso, no se tiene acceso a los planes y programas de trabajo de las y los legisladores.

También es destacable que es uno de los tres Congresos evaluados en el presente ILTL, en el que se realiza una rendición de cuentas participativa y periódica de parte de los legisladores para dar a conocer los resultados de su gestión legislativa y política. Además, es posible acceder a contenidos y materiales educativos para una mejor comprensión de la labor del Congreso y se evidencia un uso intensivo de las redes sociales para difundir una amplia gama de contenidos.

Pero persisten importantes brechas como la inexistencia de un documento oficial que registre la asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones; la falta del registro de las reuniones de los legisladores y de obsequios; la falta de información respecto la discusión presupuestaria en general, de su ejecución y de los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo, además de no contemplarse instancia alguna de participación ciudadana en dicho proceso; y la ausencia de memorias legislativas de los plenos y las comisiones. A todo lo anterior debe agregarse la falta de información de las asesorías y la contratación de personal. Respecto de las asesorías se publica el listado de asesores y sus sueldos, pero no los antecedentes profesionales que dan cuenta de su calificación (CV) y no se cuenta con información sobre los llamados a concurso del personal del Congreso.

Finalmente, como elemento generalizado cabe consignar el uso de formato imagen no reutilizable, el estándar de más baja valoración para el ILTL y, como una restricción relevante en el camino hacia una mayor transparencia legislativa, en la Asamblea deriva del hecho que no cuenta con planes de Parlamento Abierto.



### **Buenas Prácticas**

*Adopción del modelo de Parlamento Abierto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa*

**La Asamblea Nacional del Ecuador** enfrenta 2 desafíos clave:

- Implementar lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa en lo referente a la adopción del modelo de Parlamento Abierto.
- Actualizar y desarrollar legislación en materia de transparencia y sistemas de integridad con base en estándares internacionales.

“ Pese a que la calificación obtenida por la Asamblea Nacional está ligeramente por encima de la media regional, el ocupar el octavo lugar evidencia que no basta con emitir normas y regulaciones a favor del Parlamento Abierto, sino que es necesario implementarlas de manera oportuna y efectiva. Lo alcanzado hasta ahora es producto del trabajo conjunto entre la institución y la sociedad civil, lo que debe fortalecerse de cara a mejorar sustancialmente la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, y la ética y la probidad de nuestro máximo órgano de representación.

**Mauricio Alarcón Salvador**

*Director Ejecutivo de Fundación Ciudadanía y Desarrollo*



“ Las organizaciones de la sociedad civil, tenemos un rol importante en el ejercicio de los mecanismos de participación y de control ciudadano, lo cual nos lleva, en muchos casos, a cuestionar el ejercicio del poder y las acciones de nuestras autoridades. Sin embargo, desde la perspectiva de la colaboración proactiva, estado y sociedad civil debemos trabajar de manera conjunta, en la elaboración e implementación de políticas públicas.

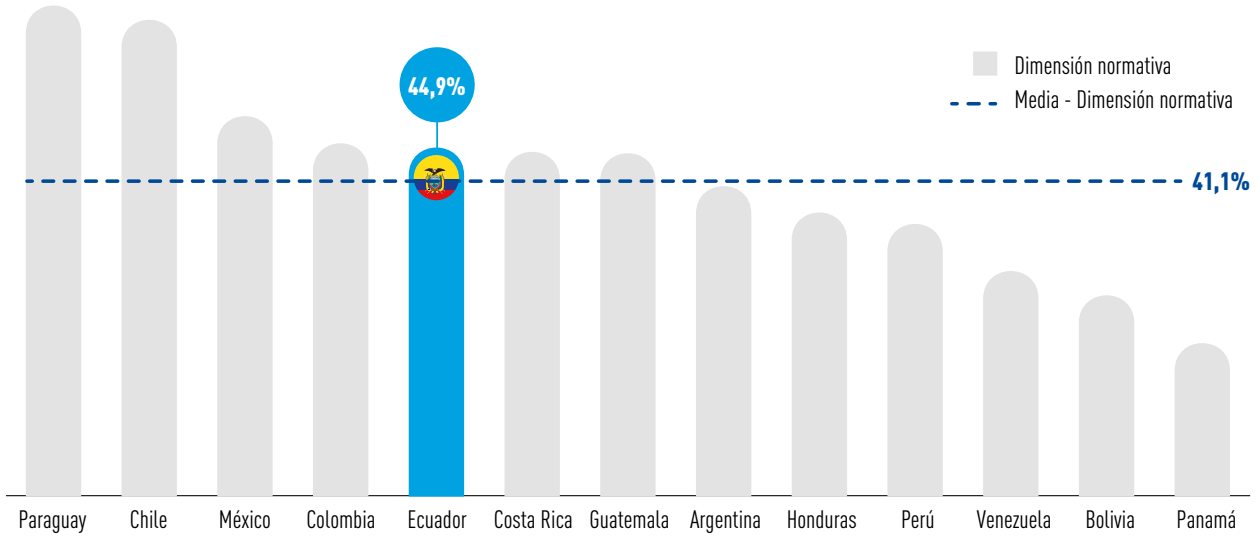
**Ruth Hidalgo**

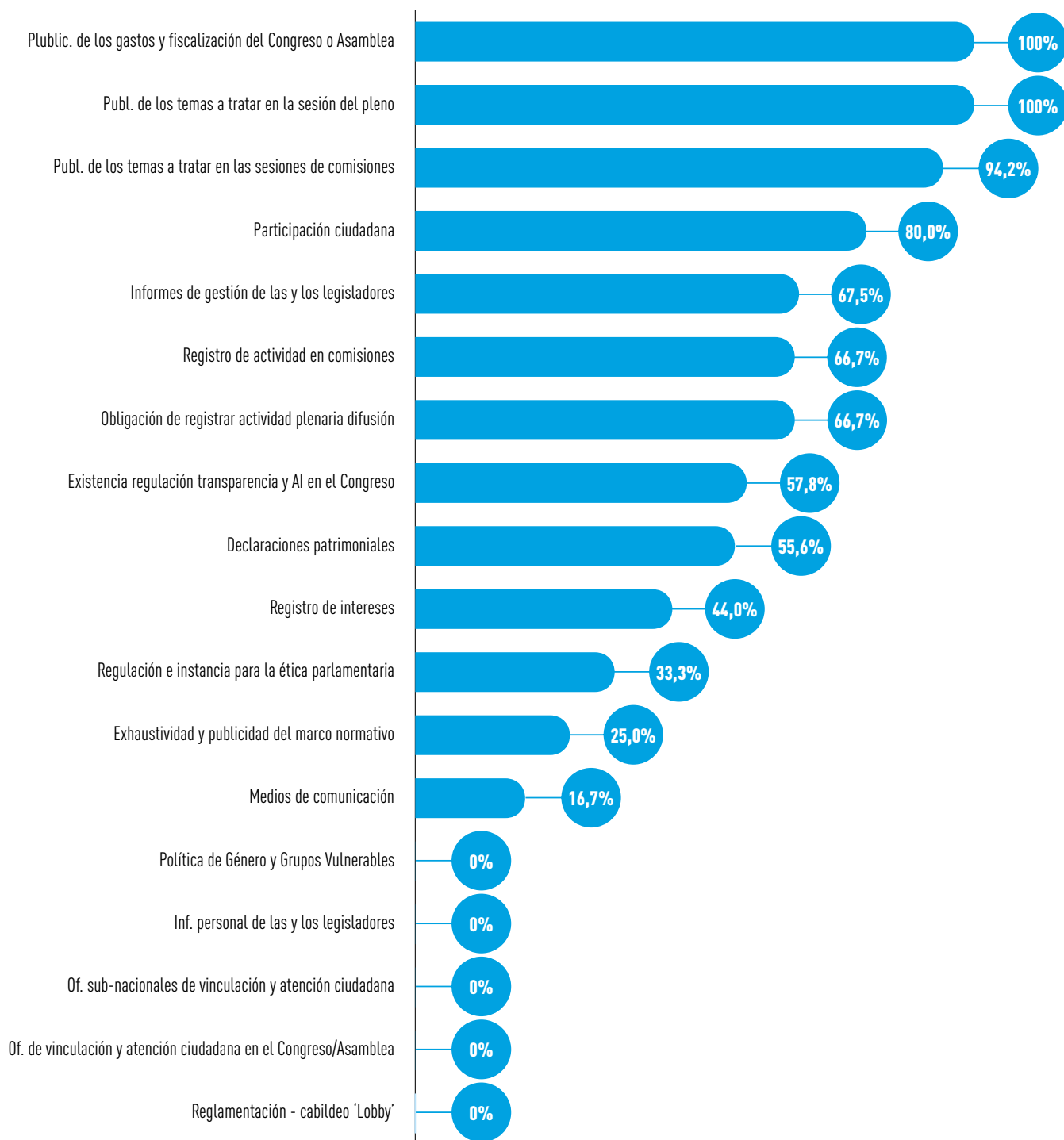
*Directora Ejecutiva, Corporación Participación Ciudadana*



### 5.6.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





La dimensión normativa del Congreso se encuentra por sobre la media de la región y es la segunda mejor dimensión evaluada en el presente ILTL.

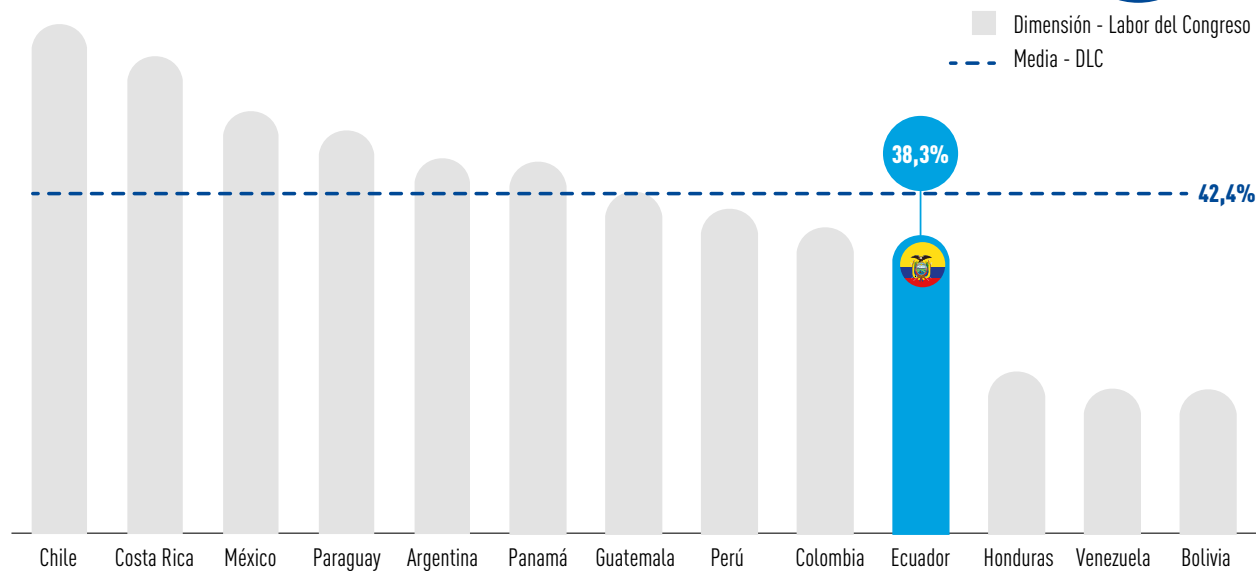
Destaca la existencia de normas que incorporan mecanismos de participación ciudadana en la labor del Congreso, encontrándose, entre otras materias, específicamente regulada la participación ciudadana, la adopción de una política de parlamento abierto y la protección de denunciantes que resguardan los derechos de las y los ciudadanos que denuncian actos ilícitos de fraude o corrupción y que permiten efectuar las denuncias de forma reservada o anónima. No obstante lo anterior, se podría avanzar en la adopción de normativa que establezca la obligación de consultar a los ciudadanos sobre los proyectos de ley.

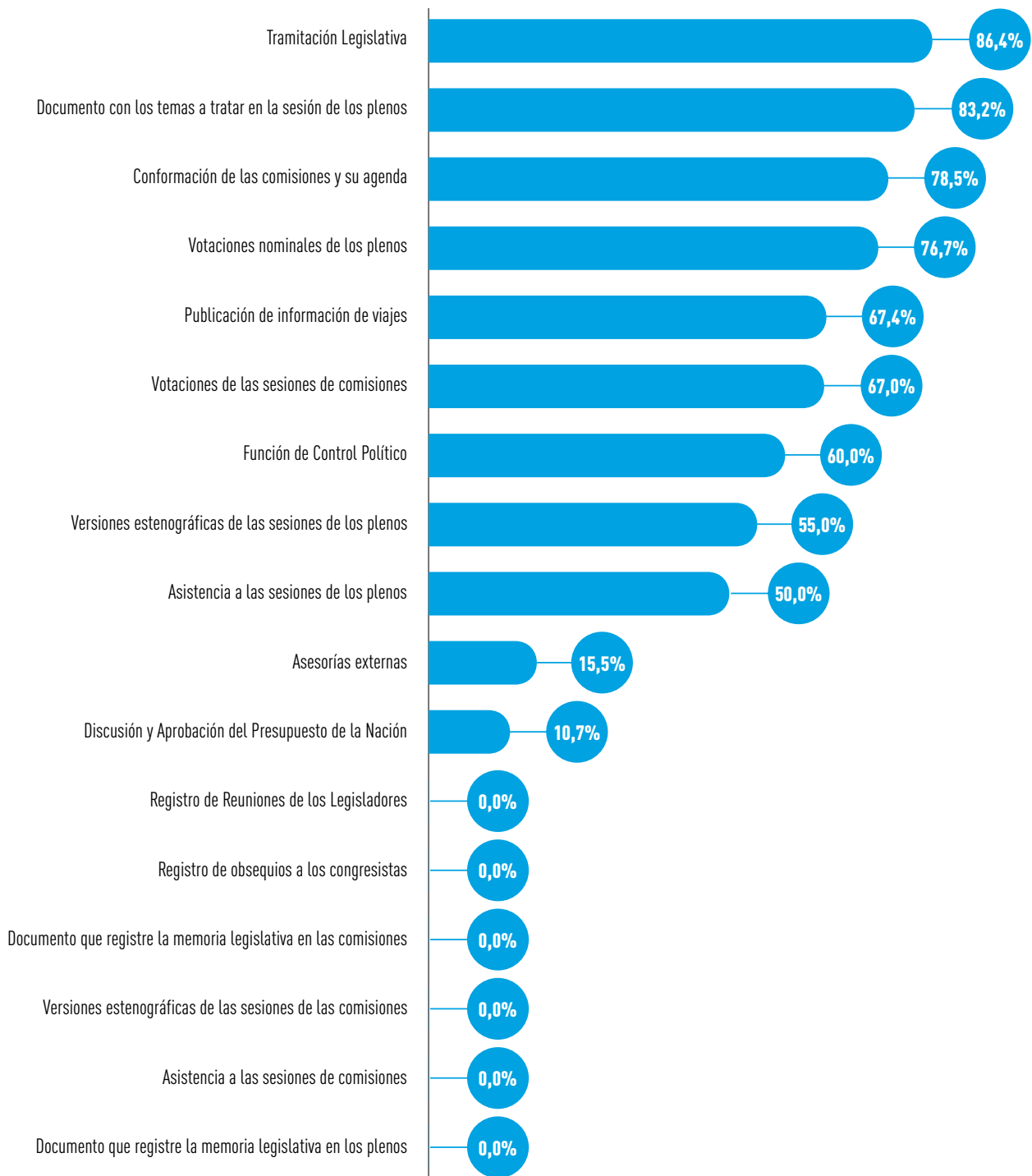
El marco legal de acceso a información pública es de carácter nacional y considera a la Asamblea como sujeto obligado. Dicho marco se integra también con regulación específica de transparencia para el Congreso. Complementariamente, este es uno de los cinco Congresos evaluados en el ILTL, que tiene regulación en gestión documental, la que presenta un estándar adecuado ya que reconoce los principios de fiabilidad, integridad, conformidad, exhaustividad y sistemático, pero sólo es aplicable a la gestión documental electrónica.

Si bien las declaraciones de intereses están reguladas, y la función de los legisladores debe ser ejercida en forma exclusiva, su alcance es restringido ya que no se considera el registro de las acciones de las que se es titular ni se incorpora información relativa al cónyuge y familiares directos. Esta última restricción también afecta la regulación existente respecto de las declaraciones de patrimonio.

En cuanto a las brechas, la normativa tiene importantes limitaciones ya que no contempla una política de datos ni la calidad de éstos; una política de género; regulación del Cabildeo o Lobby; una instancia oficial independiente que supervise y controle el acceso a la información pública específicamente para el poder legislativo.

## B) Dimensión Labor del Congreso





La dimensión Labor del Congreso se encuentra bajo el promedio de la media regional del ILTL.

Sin embargo, se identifican aspectos positivos, como la información disponible respecto de la tramitación legislativa, en virtud de la cual la ciudadanía cuenta con acceso a mecanismos de seguimiento de los proyectos

de ley, respecto de todo el ciclo de tramitación, y con una base de datos, digitalizados y accesibles, con un dispositivo de búsqueda de proyectos de ley tanto pasadas como en curso y de leyes promulgadas.

En cuanto a la publicidad de la función del control político, no obstante que la Asamblea informa sobre dichas funciones, sus herramientas, las acciones que se realizan para cumplir con esta labor y cuenta con una base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a las actividades y acciones respectivas, este sólo está circunscrito a actividades actuales y no es posible acceder a documentos de años anteriores que dan cuenta de dichas acciones ni al trabajo de comisiones investigadoras. Además, no se transparenta información completa en materia de juicios políticos.

También se constataron limitaciones de acceso a las asesorías externas, pues si bien se publica el listado de los asesores, con acceso libre y con un estándar adecuado de datos abiertos, no es posible acceder a todos los informes realizados o proveídos al Congreso, comisiones o legisladores.

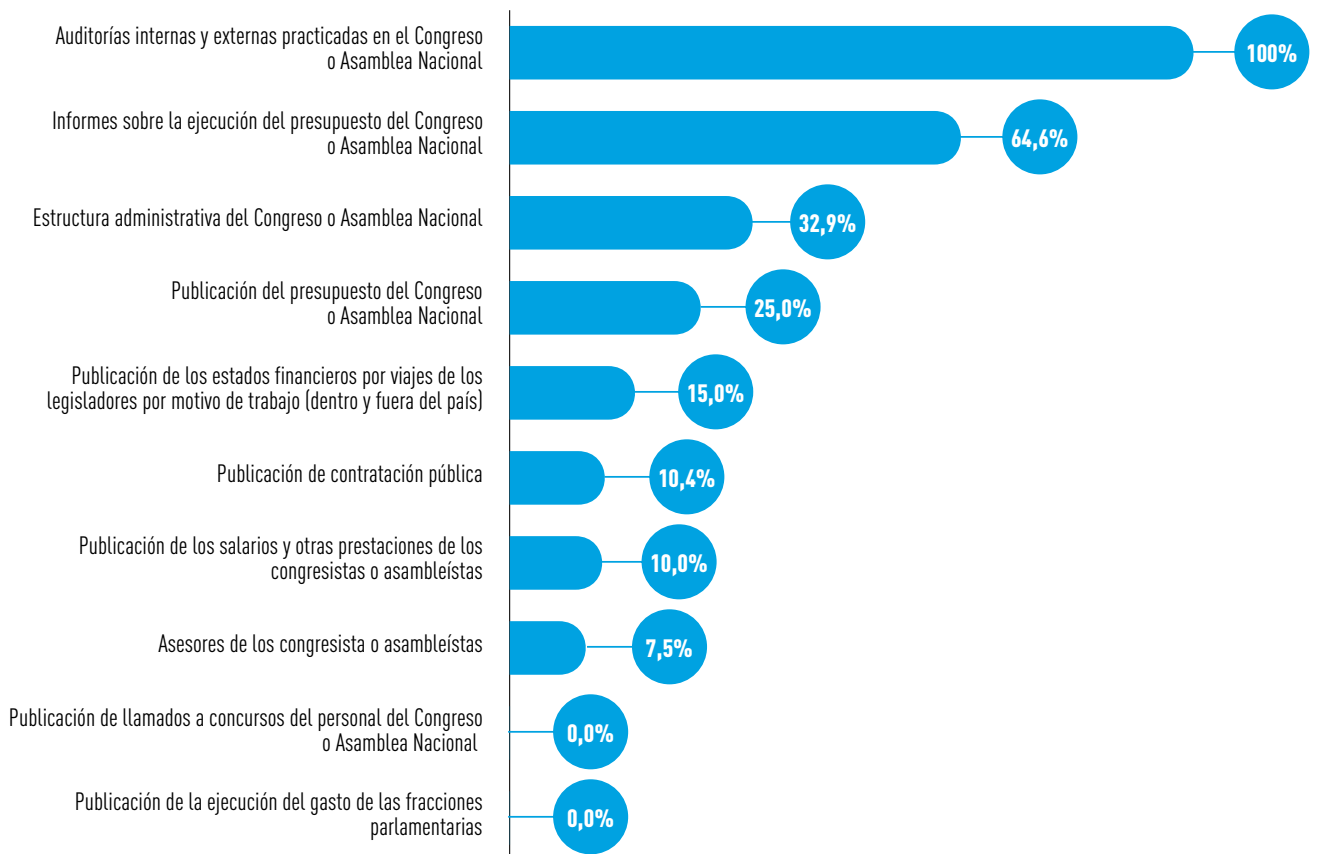
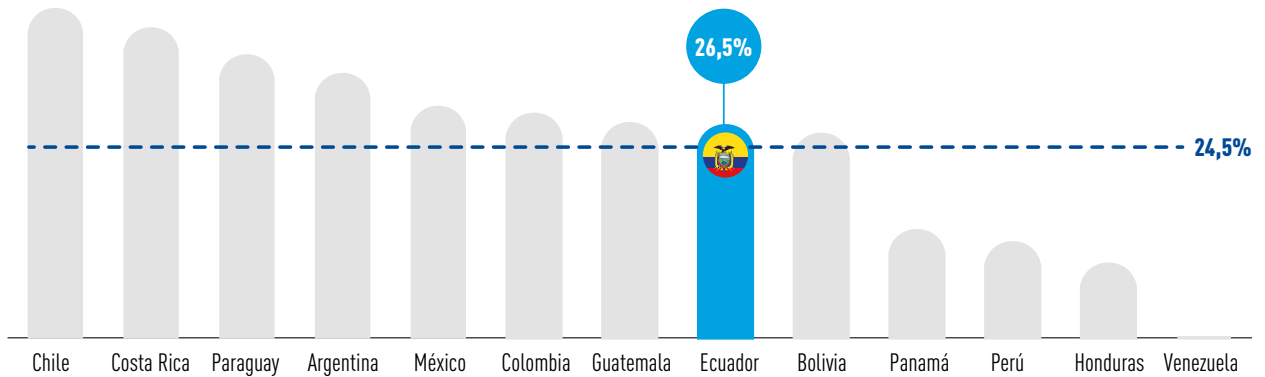
Restricciones de información de mayor severidad se constataron en otros ámbitos como, por ejemplo, la inexistencia de un documento oficial que registre la asistencia a las sesiones del pleno y de las comisiones; la falta del registro de las reuniones de las y los legisladores y de obsequios; la falta de información respecto la discusión presupuestaria en general, de su ejecución y de los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo, además de no contemplarse instancia alguna de participación ciudadana en dicho proceso; y la ausencia de memorias legislativas de los plenos y las comisiones.



C) Dimensión Presupuesto



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media



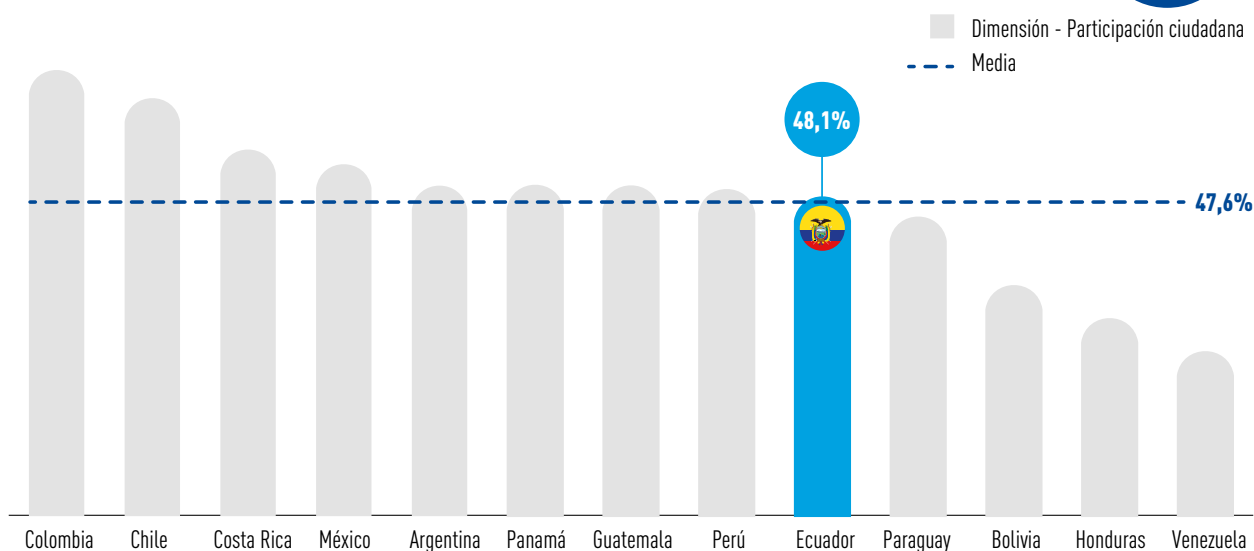
La dimensión de presupuesto fue evaluada en el promedio regional, pero es la dimensión de más baja valoración en la Asamblea para este ILTL.

Como elemento positivo destaca la amplia difusión de las auditorías internas y externas, que se registran y publican íntegramente y abarcan materias relativas al ejercicio presupuestario, compras y contratación de personal.

En los ámbitos de mejora destaca la necesidad de superar el formato de imagen no reutilizable, el estándar de más baja valoración en el ILTL, lo que presenta en ítems relevantes como los estados financieros de los viajes, donde se publica listado de los viajes dentro y fuera del país de los legisladores pero con ese bajo estándar; lo mismo ocurre con la publicación de contrataciones en que se difunde la lista de los servicios licitados y de los oferentes adjudicados, en la que, dicho sea de paso, convendría agregar además la de los oferentes no adjudicados; y en la publicación de los salarios de los legisladores. Este bajo estándar está relacionado con la falta de una política de datos abiertos que establezca normas respecto de la calidad de los datos, tal como ya se hizo presente en la dimensión normativa.

Brechas más relevantes se advierten respecto de la información de las asesorías y la contratación de personal. Respecto de las asesorías se publica el listado de asesores y sus sueldos, pero no los antecedentes profesionales que dan cuenta de su calificación (CV) y no se cuenta con información sobre los llamados a concurso del personal del Congreso.

## D) Dimensión Participación Ciudadana





Si bien la dimensión de Participación Ciudadana es la mejor evaluada de la Asamblea, respecto de la región dicho resultado es cercano a la media.

Como elementos destacables cabe considerar que es uno de los tres Congresos evaluados en el presente ILTL, en el que se realiza una rendición de cuentas participativa y periódica de parte de los legisladores para dar a conocer los resultados de su gestión legislativa y política. Además, es posible acceder a contenidos y materiales educativos para una mejor comprensión de la labor del Congreso y se evidencia un uso intensivo de las redes sociales para difundir una amplia gama de contenidos.

Paralelamente, aunque el Congreso cuenta con regulación en materia de Participación Ciudadana, lo cierto es que no fomenta consultas y audiencias públicas con la ciudadanía para conocer sus intereses. En una línea similar, si bien se publica un informe del balance de la gestión y desempeño

político, administrativo y legislativo del Congreso, no se tiene acceso a los planes y programas de trabajo de las y los legisladores.

Sin perjuicio de lo anterior, brechas más severas en el proceso de apertura legislativa derivan de la inexistencia de una instancia independiente que resuelva los conflictos sobre acceso a la información; la ausencia de planes de parlamento abierto; la falta de una plataforma de datos abiertos; y la ausencia actividades de reutilización y análisis de sus datos con la ciudadanía.

# Congreso de la República de Guatemala



NORMATIVIDAD

44,1%



LABOR DEL CONGRESO

44,4%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

26,8%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

49,9%



ILT 2020

41,9%



POSICIÓN

7 /13



La función legislativa en Guatemala la ejerce el Congreso de la República, misma que es unicameral y su sede se encuentra en la ciudad de Guatemala. El Pleno del Congreso está integrado por un total de 160 legisladores y legisladoras electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.

El número de diputados distritales es de 128 y 32 legisladores son electos por lista nacional. Las y los diputados electos por lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República.

El período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reúne en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reúnen en sesiones extraordinarias cuando se convoca por la Comisión Permanente

o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria.

Conoce de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia pública. Si la solicita por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la comisión permanente deberá proceder inmediatamente a su convocatoria.

Las sesiones del Congreso de la República son públicas, salvo las excepciones establecidas en la ley.

Las y los diputados al Congreso de la República son dignatarios de la nación y representantes del pueblo, y como tales, gozan de las consideraciones y respeto inherentes a su cargo. Individual y colectivamente, deben velar por la dignidad y prestigio del Congreso de la República y son responsables ante el Pleno del Congreso y ante la Nación por su conducta. El Pleno del Congreso, y en su caso, la Junta Directiva, pueden sancionar a los Diputados de conformidad con esta ley, cuando su conducta lo haga procedente.

### Conformación política en el parlamento guatemalteco

La IX Legislatura del Congreso de la República de Guatemala está conformada por las y los diputados electos en las Elecciones Generales de 2019, inició funciones el 14 de enero de 2020 y terminará el 14 de enero de 2024.

El actual Congreso está conformado por [20 bloques legislativos](#), 19 partidos están representados y existe un bloque de diputados independientes.

Este multipartidismo no obedece a la necesidad de la ciudadanía por una representación que responda a sus intereses y necesidades, más bien es el resultado de la escasa institucionalización y alta volatilidad del sistema de partidos guatemalteco. 9 partidos políticos vigentes están en procesos de cancelación por violaciones a las normas de financiamiento electoral, lo que significa que 120 diputados y diputadas podrían quedarse sin partido político.



Por otro lado, tal multipartidismo se traduce en problemas para alcanzar consensos y en problemas de corrupción y clientelismo político. De tal cuenta, en la actual legislatura no se han dado avances en materia de Parlamento Abierto.



### **El poder legislativo frente al COVID-19**

El Congreso de la República de Guatemala no estableció mecanismos de autorización para sesionar de forma virtual, por lo que tanto las sesiones plenarias como las de las sesiones de comisiones se realizaron de manera presencial durante todo el 2020.

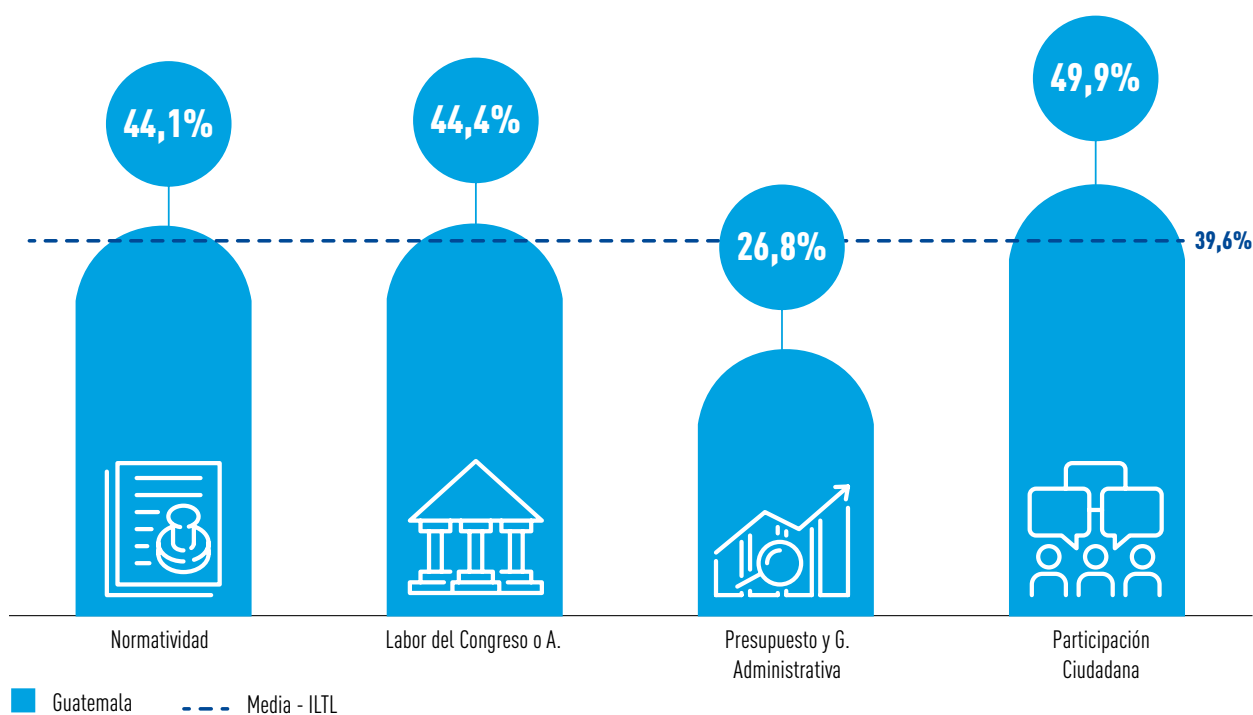
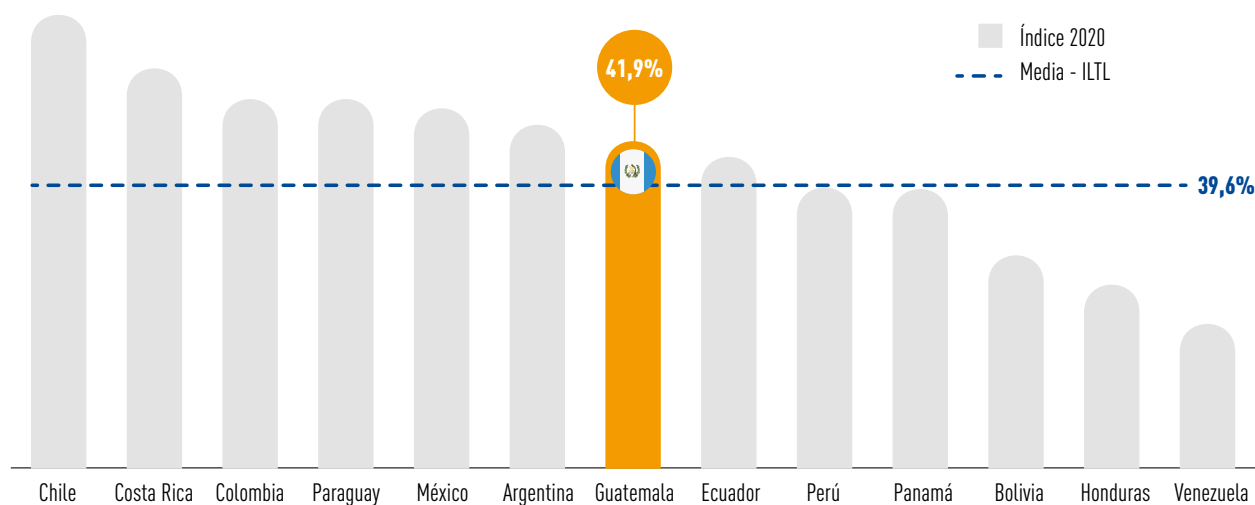
El Congreso mantuvo vigentes los plazos administrativos relacionados a los procesos de Transparencia e Información Pública, lo cual resultó altamente positivo para la fiscalización ciudadana de los recursos públicos.

En el marco del “Plan de Acompañamiento y Fiscalización de los Recursos Aprobados para la Emergencia COVID-19”, el 14 de abril de 2020, Allan Estuardo Rodríguez, presidente del Congreso de la República de Guatemala instaló cuatro comisiones específicas para la fiscalización de las acciones del Organismo Ejecutivo para el combate a los efectos de la pandemia COVID-19. Comisiones: 1) Comisión Específica de Protección y Desarrollo Social; 2) Comisión Específica de Protección Ciudadana; 3) Comisión Específica Protección Sanitaria y ambiental; 4) Comisión Específica de Protección y Reactivación Económica.

Para las bancadas de oposición estas comisiones fueron un intento del partido oficial de Gobierno para centralizar el trabajo de fiscalización y evitar la detección de anomalías en las compras y contrataciones realizadas por el Organismo Ejecutivo amparados en el Estado de Excepción Pública. Como resultado cada bancada realizó su propio trabajo de fiscalización de los recursos destinados a combatir los efectos de la pandemia.

Con un índice de 41,9%, Guatemala queda en el lugar número **7** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%.





En términos generales, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la República de Guatemala resulta insatisfactorio ya que la brecha respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL es bastante amplia, esto se deriva principalmente de la inexistencia de un marco normativo que regule y fije estándares para la gestión documental, que promueva una política de datos abiertos y la calidad de dichos datos. Tampoco normas respecto de temas centrales en el proceso de apertura, como la participación ciudadana y muy relevantes en la promoción de la ética y probidad como el Cabildeo o Lobby y el registro de intereses.

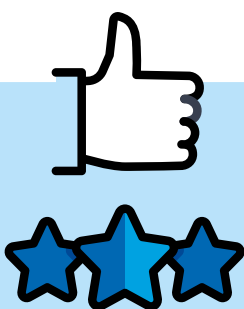
Además, no es posible conocer los informes de control sobre las reasignaciones presupuestarias, los informes de auditorías externas realizadas para examinar el gasto y no se publican los documentos que dan cuenta de las asesorías externas del Congreso, los contratos y los informes realizados o proveídos a la Cámara, Bancada y legisladores respectivos.

El Congreso no cuenta con un plan de acción de parlamento abierto y al no haber adoptado una política sobre el particular, tampoco ha desarrollado una plataforma de datos abiertos ni se promueven o realizan actividades de reutilización, siendo recurrente el uso de formato imagen no reutilizable para difundir la información.

No existe la posibilidad que las y los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares, tampoco es posible que intervengan en la discusión parlamentaria de las comisiones. De hecho, es uno de los dos Congresos evaluados que no considera instancias de participación en las comisiones, junto con Bolivia.

Llama la atención que, si bien existe regulación específica respecto de la obligación de efectuar Declaraciones Patrimoniales, estas no son públicas, cabe apuntar que sólo cuatro países de la muestra comparten esta limitación.

Se destaca un adecuado acceso a información sobre el proceso de tramitación legislativa, se publica el informe del ejercicio presupuestal con un positivo nivel de desagregación presupuestaria y la dimensión de Participación Ciudadana es la que obtiene un mejor resultado relativo.



### **Buenas Prácticas**

*Acceso de los medios de comunicación a las sesiones de comisiones y comités del cuerpo legislativo y a las oficinas de las comisiones sin trámites previos.*

El Congreso de la República enfrenta 2 desafíos clave:

- Aprobar normativa que establezca y regule mecanismos vinculantes para la participación ciudadana en los procesos de formulación y discusión de iniciativas de ley, tanto en el Pleno del Congreso como en en las Comisiones.
- Respecto a la transparencia y probidad de las y los diputados, se debe crear normativa que regule la presentación y publicación de la

declaración de intereses, de igual forma, sobre la publicación de de la declaración patrimonial que actualmente deben presentar las y los legisladores, pero, no es pública.

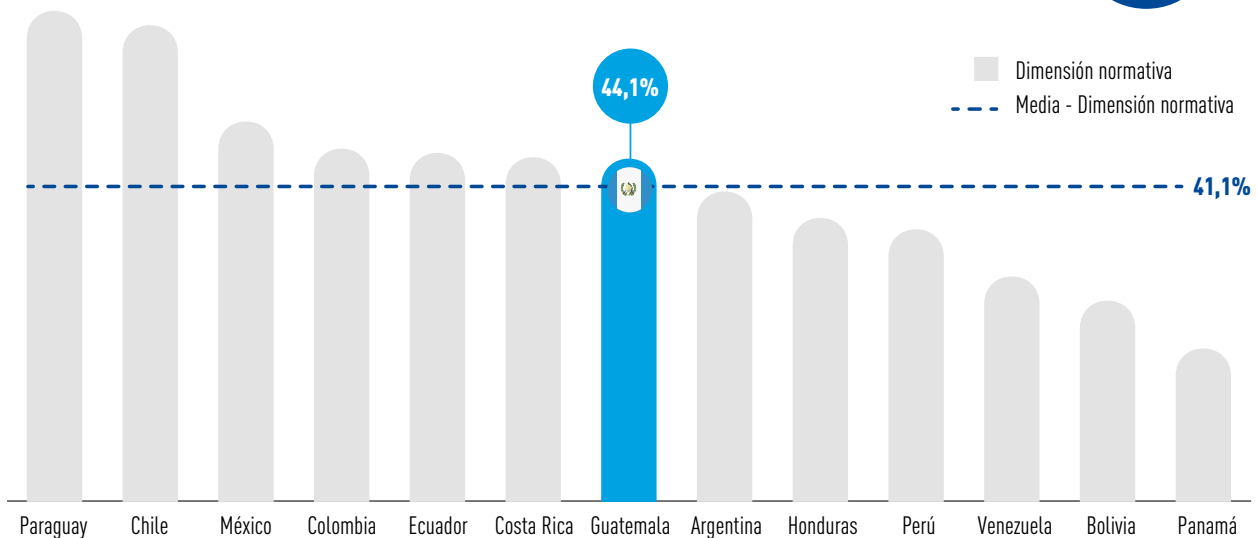
“ La lucha contra la corrupción experimentada en el país a partir del año 2015 generó un contraataque por parte de los actores de la corrupción. El Congreso de la República, que vio procesados a muchos de sus integrantes por diferentes cargos de corrupción, es una de las instituciones que reaccionó volviéndose más opaca y reacia a rendir cuentas. Actualmente podemos decir que es el epicentro de los ataques contra la transparencia y todo aquello que llame a la rendición de cuentas de los organismos de Estado

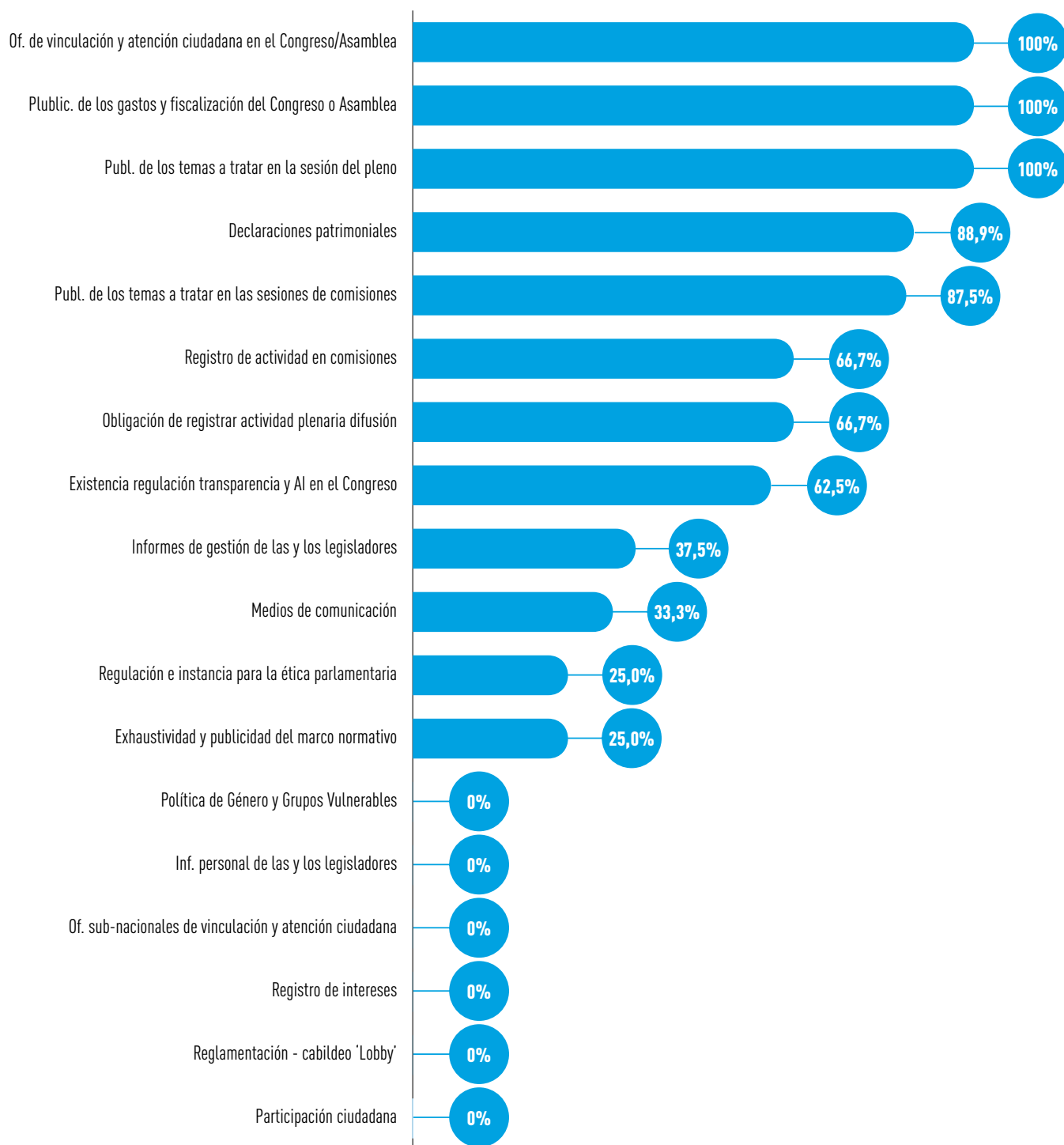


**Manfredo Marroquín**  
 Director Ejecutivo de Acción Ciudadana

### 5.7.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa



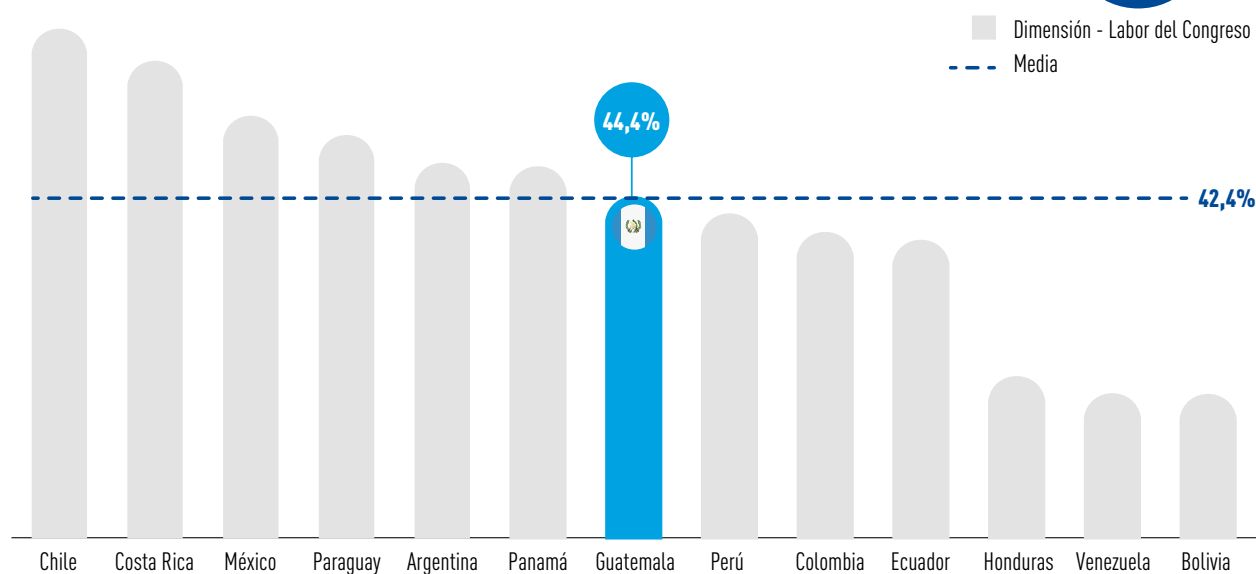


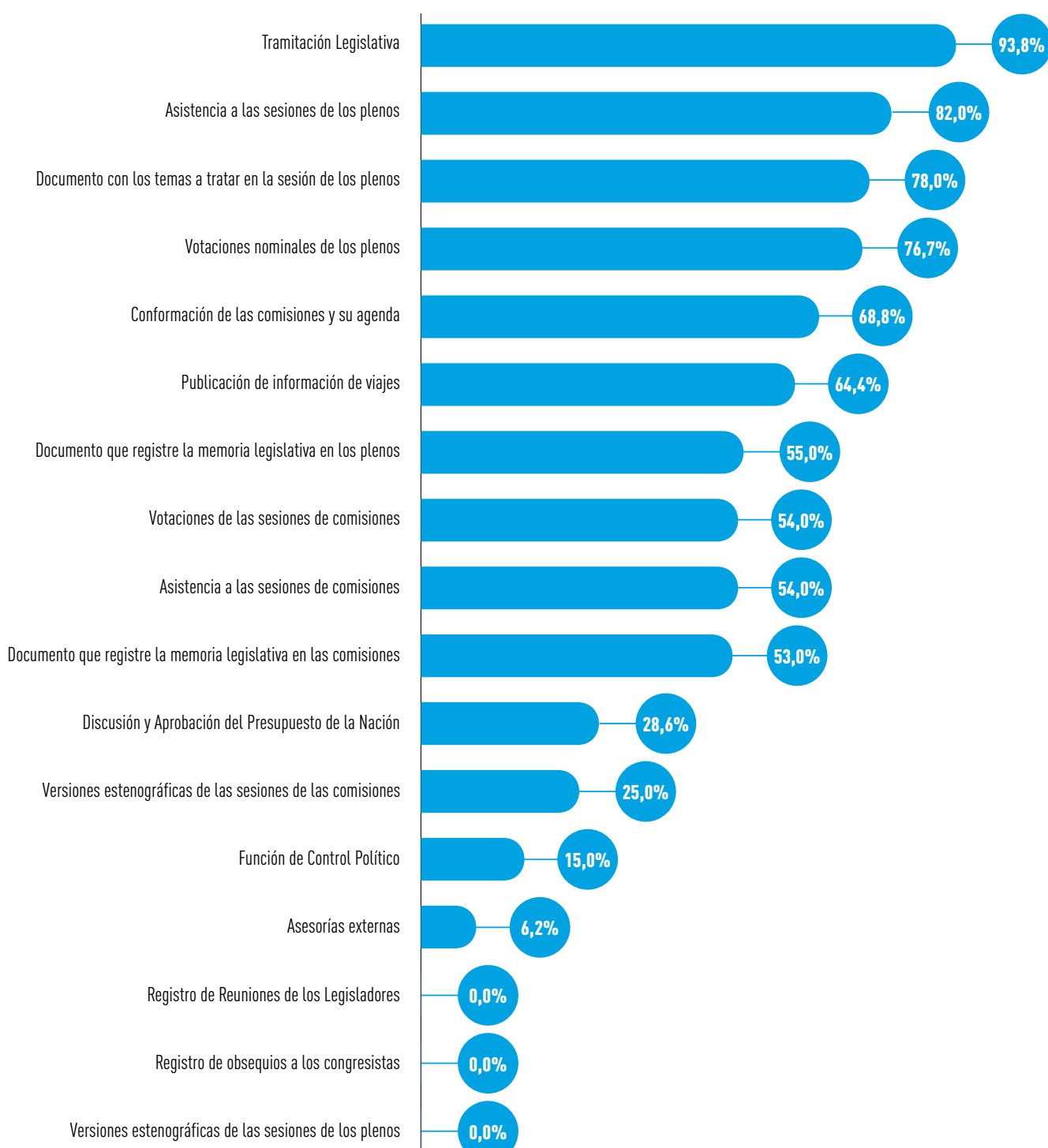
En la dimensión Normativa se contempla la existencia de un marco legal que regula la publicación del gasto y fiscalización del Congreso. Dichas normas consideran la publicidad del gasto del presupuesto del Congreso o Asamblea, los concursos para la adquisición de bienes y servicios y los llamados a concurso para selección de personal.

Llama la atención que si bien existe regulación específica respecto de la obligación de efectuar Declaraciones Patrimoniales, estas no son públicas, cabe apuntar que sólo cuatro países de la muestra comparten esta limitación.

Por otro lado, se advierten brechas relevantes en el ámbito de Acceso a la Información ya que no se cuenta con un marco normativo que regule y fije estándares para la gestión documental, que promueva una política de datos abiertos y la calidad de dichos datos. Lo anterior se suma a otros importantes vacíos regulatorios, ya que no se consideran normas respecto de temas centrales en el proceso de apertura, como la participación ciudadana y muy relevantes en la promoción de la ética y probidad como el Cabildeo o Lobby y el registro de intereses.

## B) Dimensión Labor del Congreso





En la dimensión Labor del Congreso, destaca un adecuado acceso a información sobre el proceso de tramitación legislativa, en virtud del cual las y los ciudadanos cuentan con amplias posibilidades para efectuar seguimiento a la tramitación legislativa, con una base de datos, digitalizada y accesible, con dispositivo de búsqueda de proyectos de ley y mociones, tanto pasadas como en curso, y de leyes promulgadas. A lo que debe

agregarse que el Congreso difunde información de estas actividades para una mejor comprensión por parte de la ciudadanía.

Respecto del acceso al registro de las votaciones, llama la atención que el estándar de las votaciones del pleno sea más alto que el registro de las votaciones en las Comisiones. Esto se debe a que en esta última instancia, y a diferencia de todos los Congresos y Asambleas analizadas en el ILTL, la información se difunde sólo por un período acotado de tiempo.

Se advierten importantes omisiones en la información difundida en las otras funciones del Congreso, así por ejemplo, en lo que respecta al análisis y discusión del presupuesto de la nación, si bien se difunden antecedentes para una mejor comprensión del proceso de discusión presupuestaria y se publica el desarrollo de la misma, no es posible conocer los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo ni los informes de auditorías externas realizadas para examinar el gasto, a solicitud del propio Congreso.

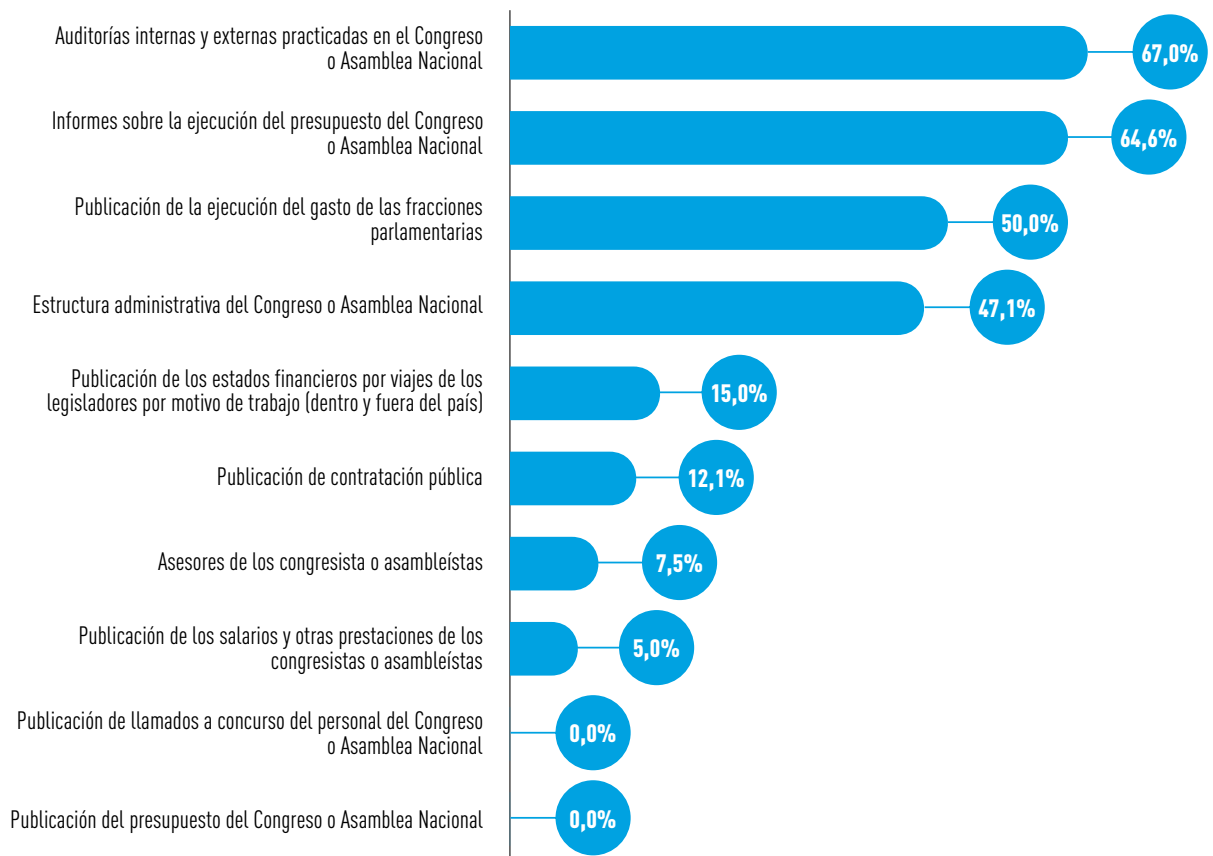
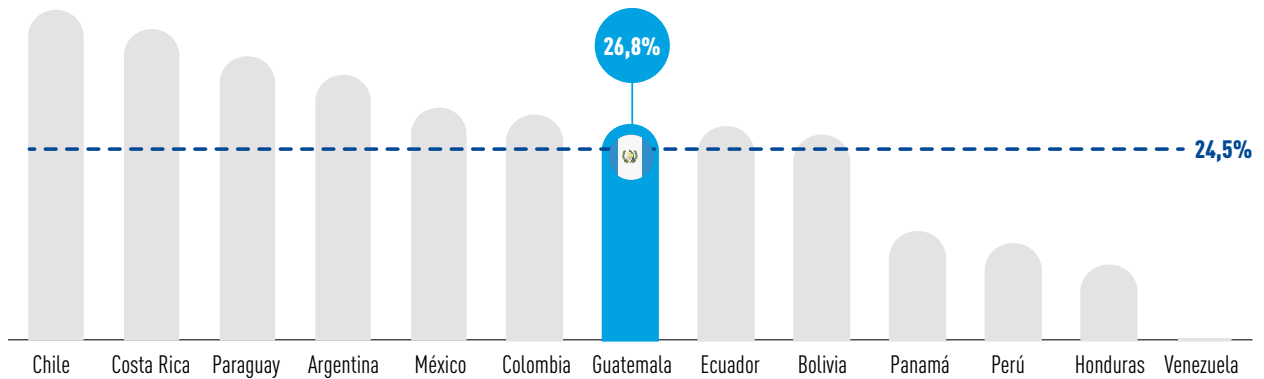
En el proceso de revisión se estableció que el Congreso no informa sobre las funciones de control político, sus herramientas y acciones que se realizan para cumplir con esta labor. Respecto del ejercicio de acciones concretas de control, no fue posible acceder a documentos relativos a tales funciones, ya que no se encuentra disponible para consulta pública una base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a actividades y acciones de control político actuales y de años anteriores.

Otro vacío relevante dice relación con la imposibilidad de conocer los documentos que dan cuenta de las asesorías externas del Congreso, los contratos que les dan origen y los informes realizados o proveídos a la Cámara, Bancada y legisladores respectivos.

**C) Dimensión Presupuesto**



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media



La dimensión Presupuesto es en la que el Congreso obtuvo más baja valoración en el ILTL. No obstante ello, se advierten algunos avances y espacios de mejora.

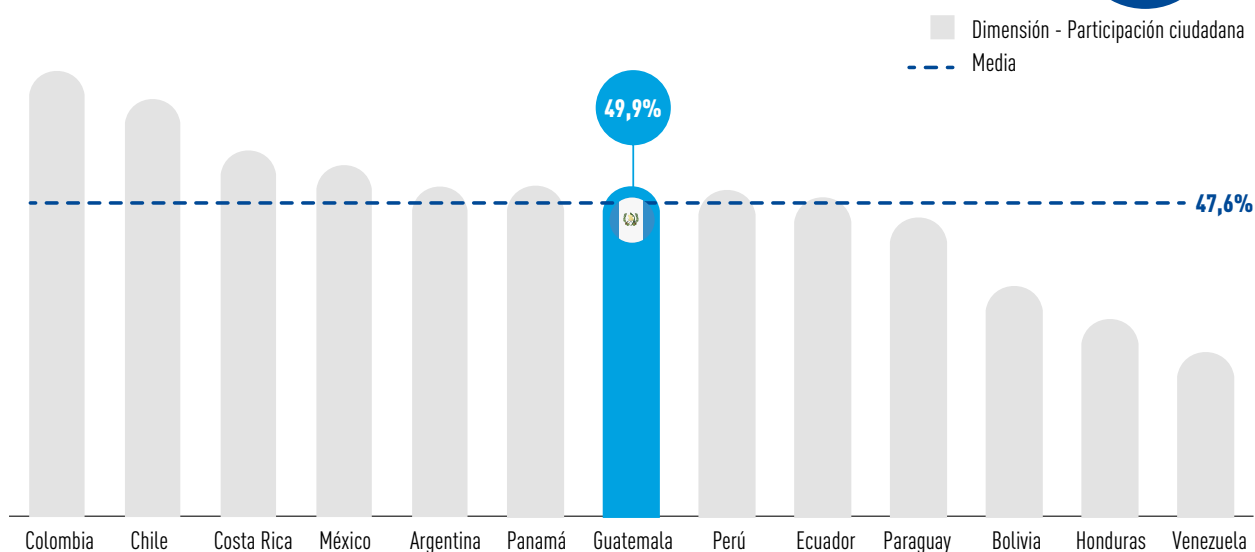


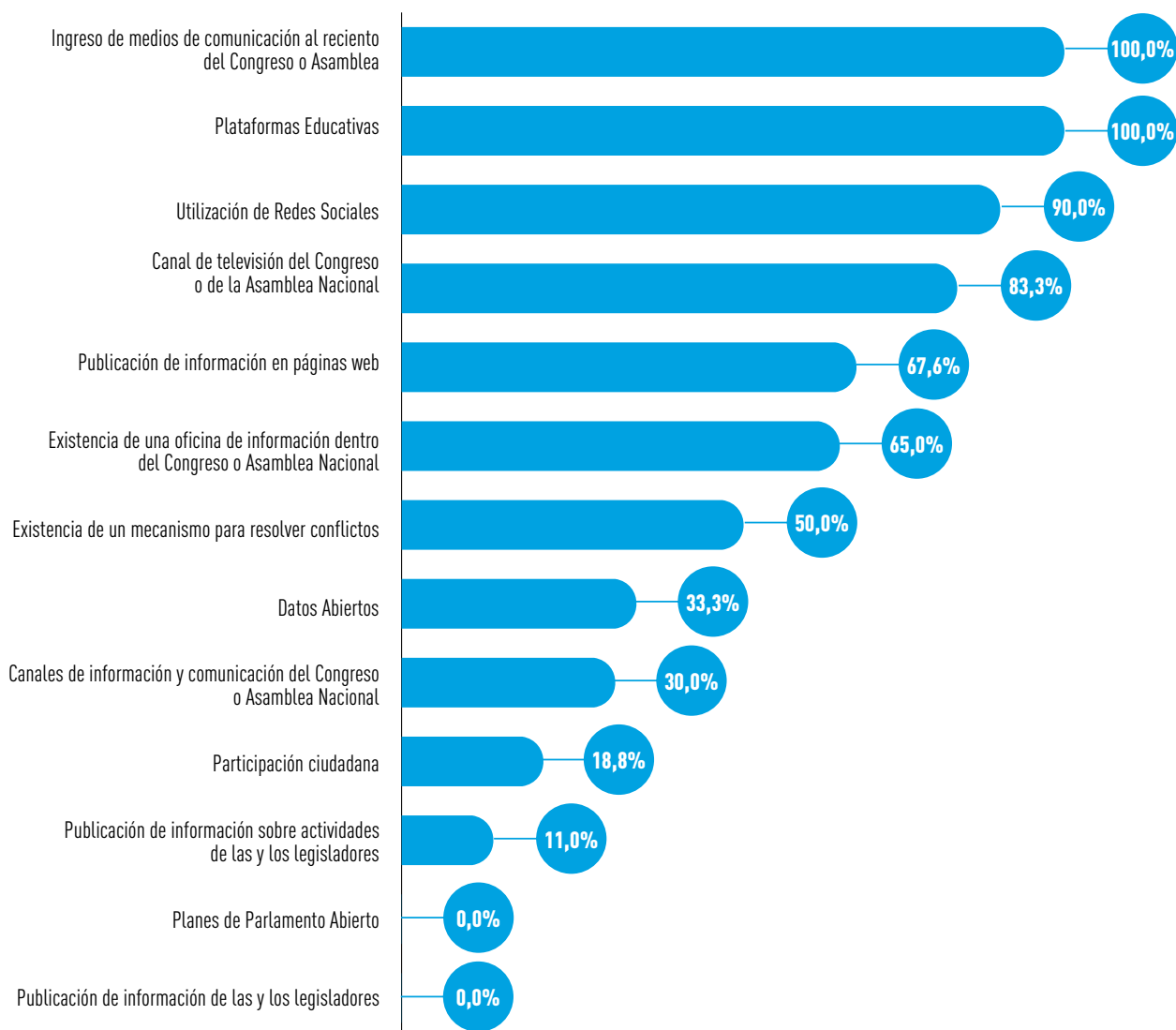
En este sentido, en el ámbito de información sobre la ejecución del presupuesto se constató que se publica el informe del ejercicio presupuestal con un positivo nivel de desagregación presupuestaria. Sobre esa base podría avanzarse en la incorporación de mecanismos de participación ciudadana para involucrar a la comunidad en dicho proceso. También es pública la ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias, pero éstas no dan a conocer sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal lo que podría considerarse como fuente útil y complementaria de información.

Además, se advierten posibilidades de avance en materia de formatos de publicación, un claro ejemplo de ello se presenta respecto de los estados financieros de los viajes de los legisladores dentro y fuera del país, ya que la información se difunde en un formato imagen que impide su reutilización.

No obstante lo anterior, prevalecen las limitaciones al acceso a la información en esta dimensión, así por ejemplo, se publica el listado de las y los asesores del Congreso y sus sueldos, pero no su CV, lo que reafirma el bajo nivel de información ya comentado para esta misma materia en la dimensión Labor del Congreso. Otra restricción relevante deriva de que sólo es posible conocer el sueldo de los Congresistas pero no se informa respecto de sus asignaciones y, desde una perspectiva más general, en la imposibilidad de acceder a las propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal de la Cámara

## D) Dimensión Participación Ciudadana





La dimensión de Participación Ciudadana es en la que obtiene un mejor resultado relativo.

Este rendimiento se explica, entre otras razones, por un alto estándar de acceso de los medios de comunicación, uno de los cuatro mejor evaluados en este aspecto, ya que se permite el acceso a las sesiones de comisiones y comités del cuerpo legislativo y a las oficinas de las comisiones sin trámites previos. Además, este es uno de los tres Congresos analizados donde se permite el acceso a las oficinas de los legisladores sin trámites previos y uno de los dos donde se permite el acceso a las sesiones de junta de coordinación política del cuerpo legislativo sin trámites previos.

No obstante lo anterior, también se advierten brechas que es posible remontar, como la derivada de que no obstante existir un mecanismo para resolver los conflictos sobre el acceso a la información pública, éste no tiene el recomendable carácter independiente para generar garantías de un debido proceso en el conocimiento y resolución de dichas discrepancias.

Sin embargo, hay bastantes e importantes falencias, el Congreso no cuenta con un plan de acción de parlamento abierto y al no haber adoptado una política sobre el particular, tampoco ha desarrollado una plataforma de datos abiertos ni se promueven o realizan actividades de reutilización y análisis de sus datos con la ciudadanía. Siendo recurrente el uso de formato imagen no reutilizable para difundir la información.

Adicionalmente, el Congreso no cuenta con mecanismos e instrumentos para difundir los derechos de los ciudadanos en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan. No existe la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares, y otras similares, y tampoco es posible que intervengan en la discusión parlamentaria de las comisiones. De hecho, es uno de los dos Congresos evaluados que no considera instancias de participación en las comisiones, junto con Bolivia.

# Congreso Nacional de Honduras



NORMATIVIDAD

35,8%



LABOR DEL CONGRESO O A.

19,2%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

7,1%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

28,2%



ILTL 2020

21,8%



POSICIÓN

12/13



El Congreso hondureño es unicameral, compuesto por 128 diputados y sus respectivos suplentes que representan a los 18 departamentos del país. Los diputados ejercen 4 años en su mandato, y son electos mediante sufragio directo por el pueblo. La sede se encuentra en Tegucigalpa, pudiendo sesionar también en cualquier parte de Honduras. El presidente de este poder del Estado permanece en el cargo los 4 años, mientras la Junta Directiva cambia cada 2 años, pero pudiendo ser reelectos.

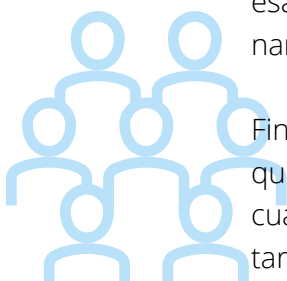
A lo interno del Congreso se conforman por bancadas que pertenecen a cada uno de los partidos políticos que han logrado representación.

Asimismo, existe una comisión permanente y dos tipos más de comisiones: ordinarias y especiales, que están integradas por diputados y diputadas de las diferentes bancadas y que se especializan en temas específicos como salud, educación, seguridad, justicia entre otras.

Además, existe una gerencia legislativa que es la encargada de brindar asistencia técnica a la junta directiva y a las comisiones.

En cuanto a las sesiones que se celebran en el Congreso; estas son ordinarias y extraordinarias. En ese sentido, las sesiones por regla general según lo manda la ley son de carácter público salvo que el pleno de diputados o la junta directiva considere sesionar en privado. Para poder sesionar se necesita la mitad más uno del quórum de los diputados presentes.

Por otro lado, existen dos tipos de periodos para sesionar. El primero es el periodo ordinario que está comprendido entre el 25 de enero al 31 de octubre de cada año, pero que puede prorrogarse por iniciativa de alguno de los miembros, solicitud del Poder Ejecutivo o resolución del Congreso. Y el extraordinario que solo se realizará cuando lo convoque la Comisión Permanente, Poder Ejecutivo o algunos de los miembros y en esa sesión solo se tratan temas que motivaron la convocatoria extraordinaria.



Finalmente, las y los diputados cuentan con inmunidad parlamentaria que les permite no responder a acciones penales, civiles y administrativas cuando las acciones que realicen estén orientadas a la función parlamentaria.

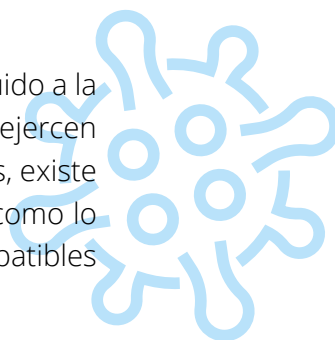
### **Conformación política en el parlamento hondureño.**

El Congreso Nacional electo para el periodo 2018-2022, está conformado por 128 diputados de los cuales 61 pertenecen al partido de Gobierno y 67 a la oposición que la conforman 7 partidos políticos. La situación en el Congreso Nacional durante este periodo se ha caracterizado por acciones encaminadas a la falta de transparencia y promoción de leyes o decretos orientados a blindar las acciones irregulares emanadas de dicho Poder del Estado.

Además, existe un control por parte del partido de Gobierno al momento de legislar por la alta representación con la que cuenta. Aunado a eso, la poca unidad en la oposición que está fraccionada y a su vez limitada para ejercer con capacidad la creación de verdaderos consensos a lo interno del Congreso. Lo que le facilita al oficialismo para imponer su propia agenda y legislar de acorde a sus intereses partidarios.

Finalmente, muchos de los actuales diputados al Congreso Nacional desde el año 2020 y ahora 2021 se encuentran en permanente campaña política, ya que, han optado a cargos como la Presidencia de la República,

Alcaldías y la reelección de su diputación. Lo que genera un descuido a la función parlamentaria en la cual muchos no asisten a sesiones, ejercen su voto por línea de su partido y no por lo que le convenga al país, existe falta de productividad, transparencia y no renuncian a su cargo como lo dicta la ley cuando se van a dedicar a acciones que no son compatibles con la función legislativa.



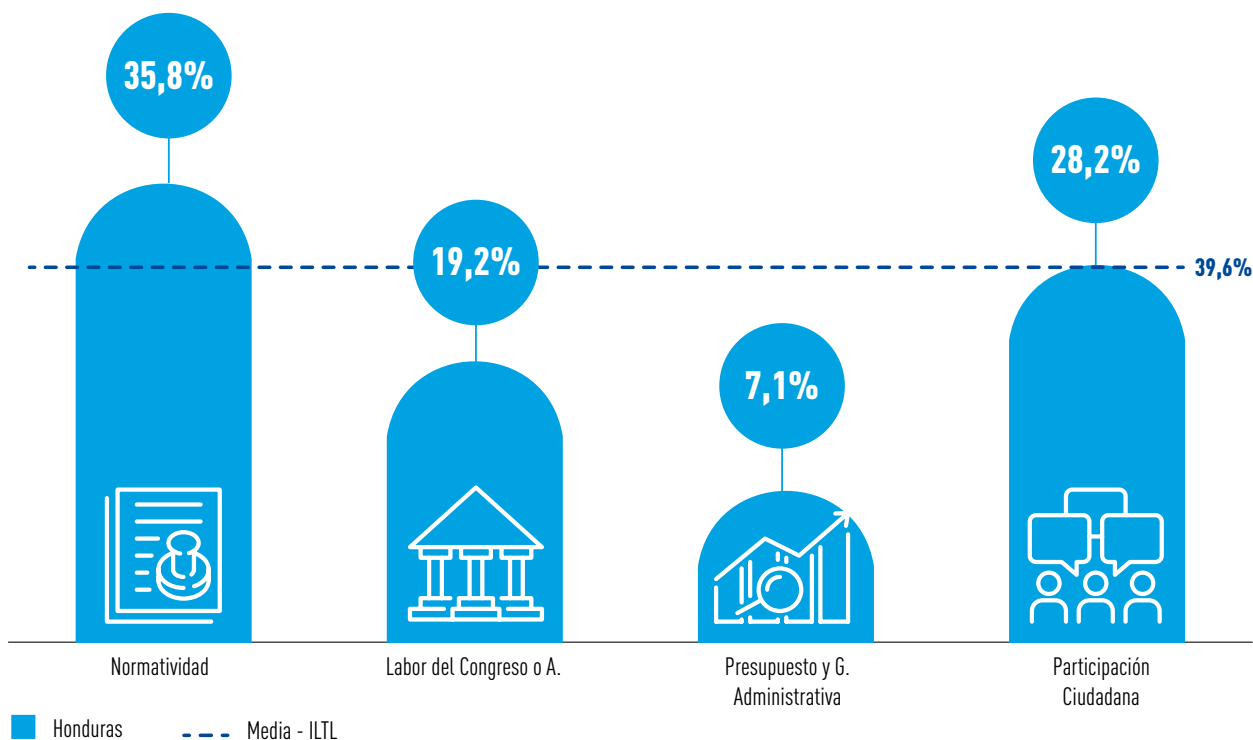
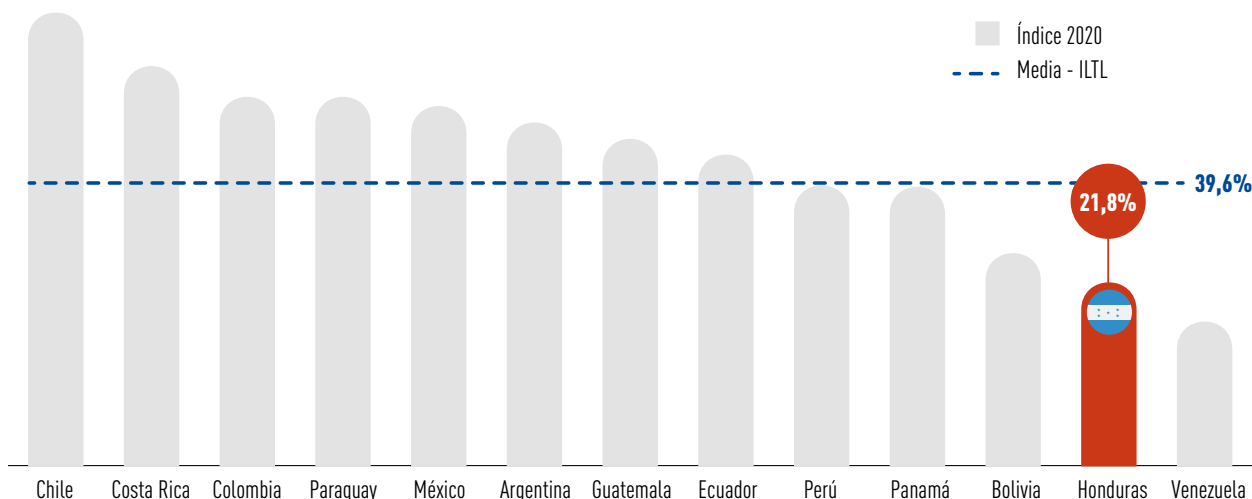
### El poder legislativo frente al COVID- 19.

El 3 de abril de 2020, el Congreso aprobó una resolución que autoriza la realización de reuniones virtuales del Pleno, la Junta Directiva y las Comisiones Legislativas. Además, el Congreso Nacional sancionó 126 decretos legislativos entre el 1 de enero y 15 de diciembre de 2020. El eje con mayor incidencia en el período fue economía y finanzas, que representó el 45,2% del total de leyes sancionadas.

Asimismo, no se tiene información de las veces que sesionaron las comisiones para temas de salud y presupuesto, ya que, no hay información oficial publicada. Mucho menos se conformó una comisión especial de seguimiento al COVID-19.

Con respecto a la publicación de la información, el Congreso Nacional a través de la transparencia activa ha mostrado notables falencias que se venían arrastrando desde pasado y que se han agravado en la actualidad producto de la pandemia por COVID-19, ya que, mucha de la información no se publica históricamente o se publica de forma parcial. En la actualidad el portal y sitio web del Congreso no cuenta con la subida de la información y en algunas aristas no se actualiza desde el 2019. Sin embargo, a través de la transparencia reactiva la situación es aún peor, debido a que las solicitudes de información pública no son contestadas, aunque la vía legal sea agotada. Lo que genera un verdadero retroceso en tema de acceso a la información pública y la transparencia con la que se debe de mostrar el Congreso para con las demás instituciones, sociedad civil y la ciudadanía en general.

Con un índice de 21,8%, Honduras queda en el lugar número **12** del ranking y se ubica por debajo de la *media* regional de 39,6%



El Congreso Nacional de la República de Honduras presenta un resultado altamente deficitario en su nivel de transparencia ya que se encuentra muy por debajo del promedio regional, situándose en el penúltimo lugar del ILTL.

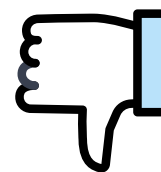


Este negativo resultado se explica, fundamentalmente, porque a pesar de contar con un marco normativo en materia de transparencia, paralelamente existen una serie de restricciones informativas como, por ejemplo, la falta de publicidad de las declaraciones patrimoniales; la inexistencia de declaraciones de intereses; y la falta de normativa respecto de las actividades de Cabildeo o Lobby.

También se advierten importantes restricciones en el acceso a la información en materias propias de la Labor del Congreso, ámbito en el cual, por ejemplo, solo se puede acceder a limitada información respecto de la tramitación legislativa y no se cuenta con acceso alguno a las funciones de control político.

En lo relativo al Presupuesto del Congreso seis de los diez ítems evaluados para esta dimensión arrojan un 0% de cumplimiento, otro tanto ocurre con la Participación Ciudadana ya que seis de los trece ítems considerados en esta materia por el ILTL cuentan con un 0% de rendimiento.

Finalmente, una restricción relevante en el camino hacia una mayor transparencia legislativa en el Congreso deriva del hecho que no cuenta con planes de parlamento abierto.



### Buenas Prácticas

*No se identifican.*



El Congreso de la Nación hondureña enfrenta 2 desafíos clave:

- Implementar prácticas participativas de rendición de cuentas, de manera que se pueda tener acceso a la ejecución detallada del gasto de las bancadas y los legisladores, así como, de las auditorías presupuestarias realizadas.
- En definitiva, mayor publicidad en la información acerca del funcionamiento, presupuesto y labor del Congreso. Optimizando los canales de denuncia, así como, la respuesta de los mismos y la capacitación a funcionarios y ciudadanos en dichos temas.

“Urge que nuestro Congreso Nacional introduzca la transparencia como parte vital de su gestión, la transparencia es necesaria para lograr sociedades democráticas e incluyentes.

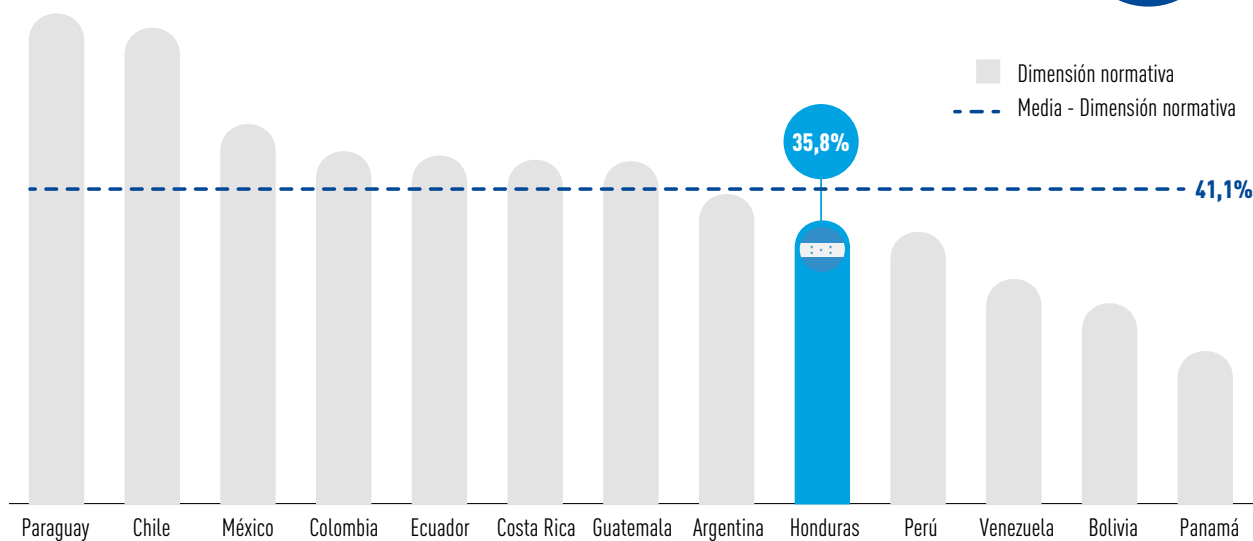
**Carlos Hernández**

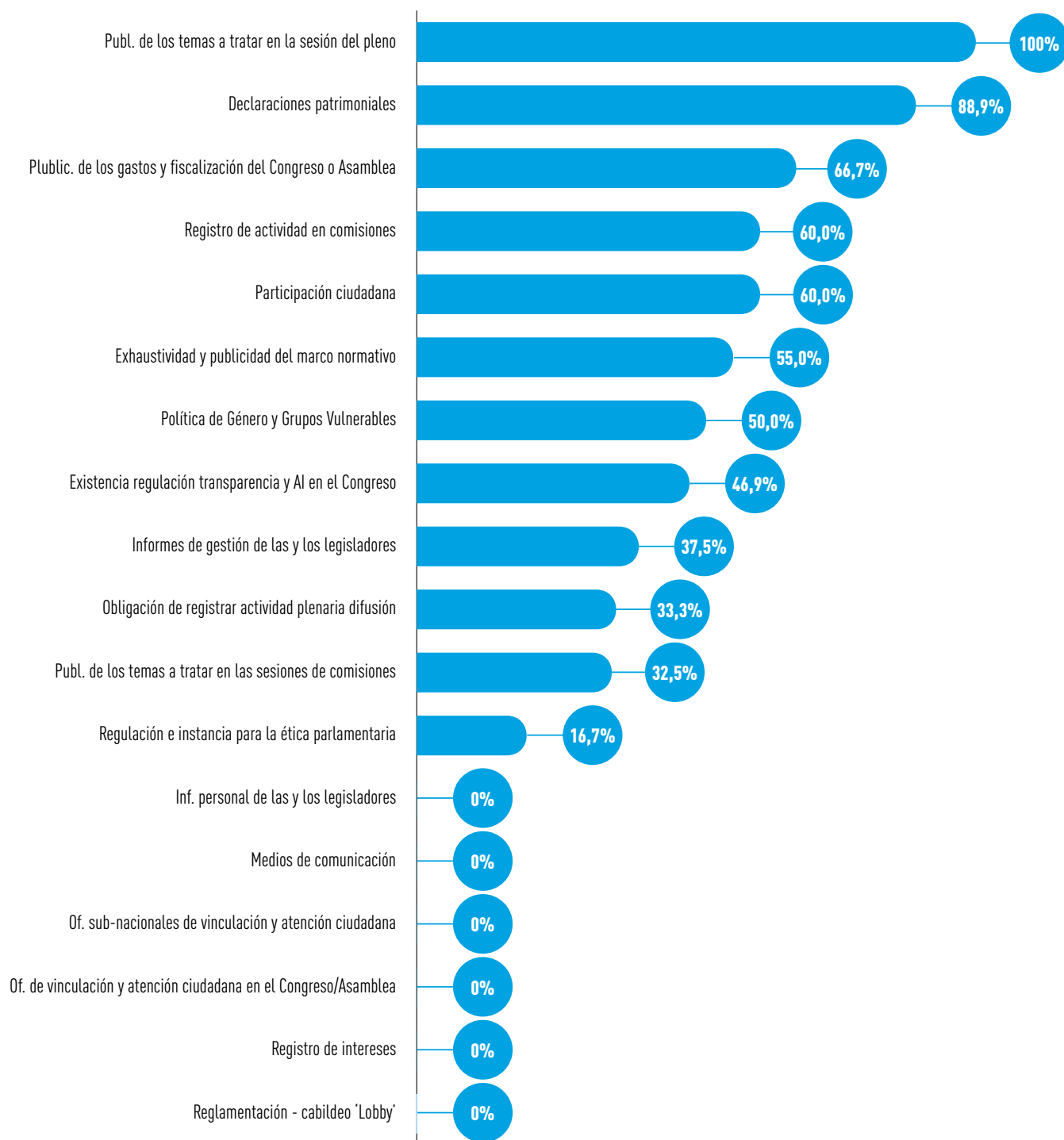
*Director Ejecutivo de la Asociación para una Más Justa (ASJ)*



### 5.8.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





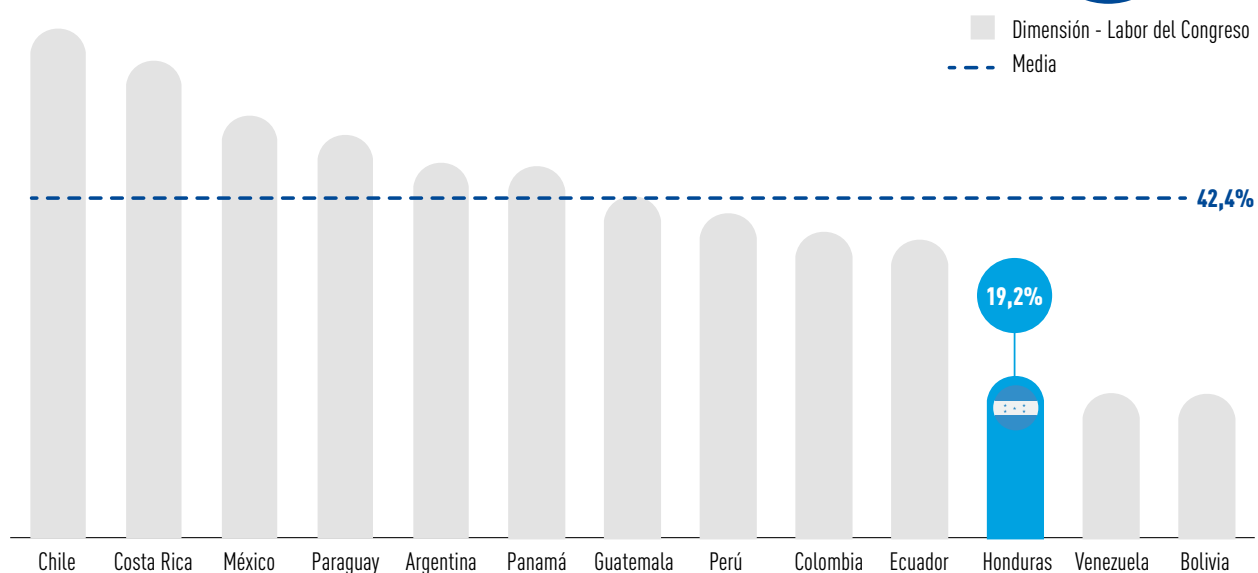
Esta es la dimensión mejor evaluada del Congreso, pero a nivel regional se encuentra bajo la media.

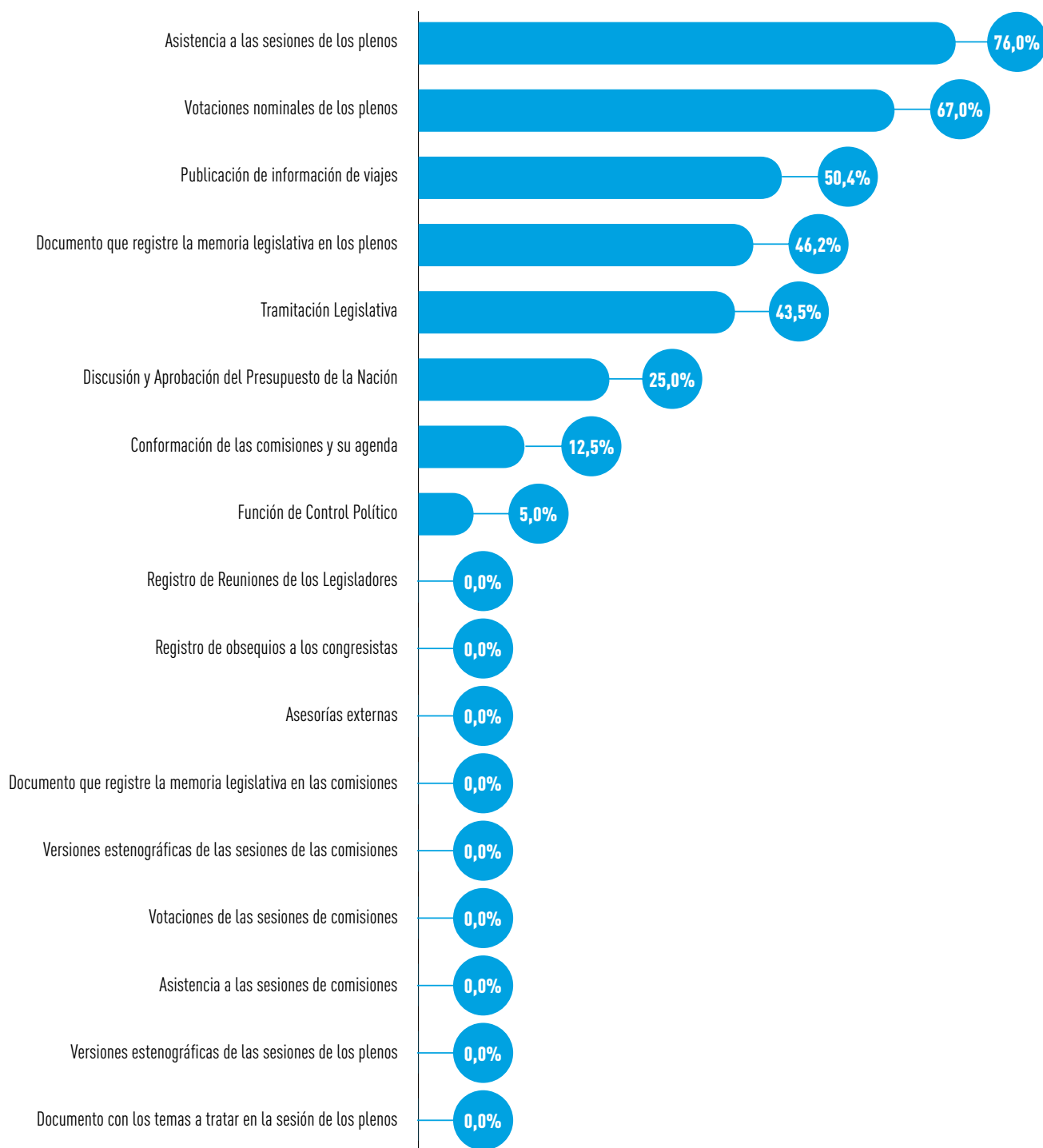
Si bien existe regulación que obliga a efectuar declaraciones patrimoniales, tanto para el reportador como su cónyuge y familiares directos, estas no son públicas y no se cuenta con una norma equivalente que haga

imperativo formular declaraciones de intereses, a lo que debe agregarse la falta de normativa respecto de las actividades de Cabildeo o Lobby.

También el Congreso se ha dotado de un Código de Conducta y de una institucionalidad consistente en un órgano con facultades para revisar las denuncias y sancionar las infracciones. Sin embargo, para contar con un estándar adecuado en esta materia se debería avanzar en la publicidad de la información sobre las sanciones establecidas y casos revisados por dicho órgano; el establecimiento de canales que permitan realizar las denuncias; y un plan de capacitación sobre ética y probidad para todo el funcionariado legislativo.

## B) Dimensión Labor del Congreso





La dimensión Labor del Congreso se encuentra muy por debajo del promedio de los Congresos de la Región evaluados por el ILTL, posicionándose, junto con la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela, como las dos entidades con más baja evaluación en este ámbito.

En materia de tramitación legislativa, la información publicada es bastante restringida ya que, básicamente, solo se puede conocer de la existencia de un proyecto y su fecha de presentación, pero no sus objetivos, propuestas, estado de tramitación y otra información adicional relevante, siendo al Congreso evaluado el que dispone el menor nivel de información en esta materia, a excepción de precitada Asamblea, donde no se dispone de información alguna.

El Congreso difunde información general sobre la discusión y aprobación del presupuesto nacional y sobre la ejecución del ejercicio presupuestario y la evaluación de sus asignaciones, pero no difunde los informes de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo y tampoco los informes de auditorías externas para examinar el gasto realizado solicitado por el Congreso. A la vez, no se consideran mecanismos de participación ciudadana en la discusión del proyecto de presupuesto.

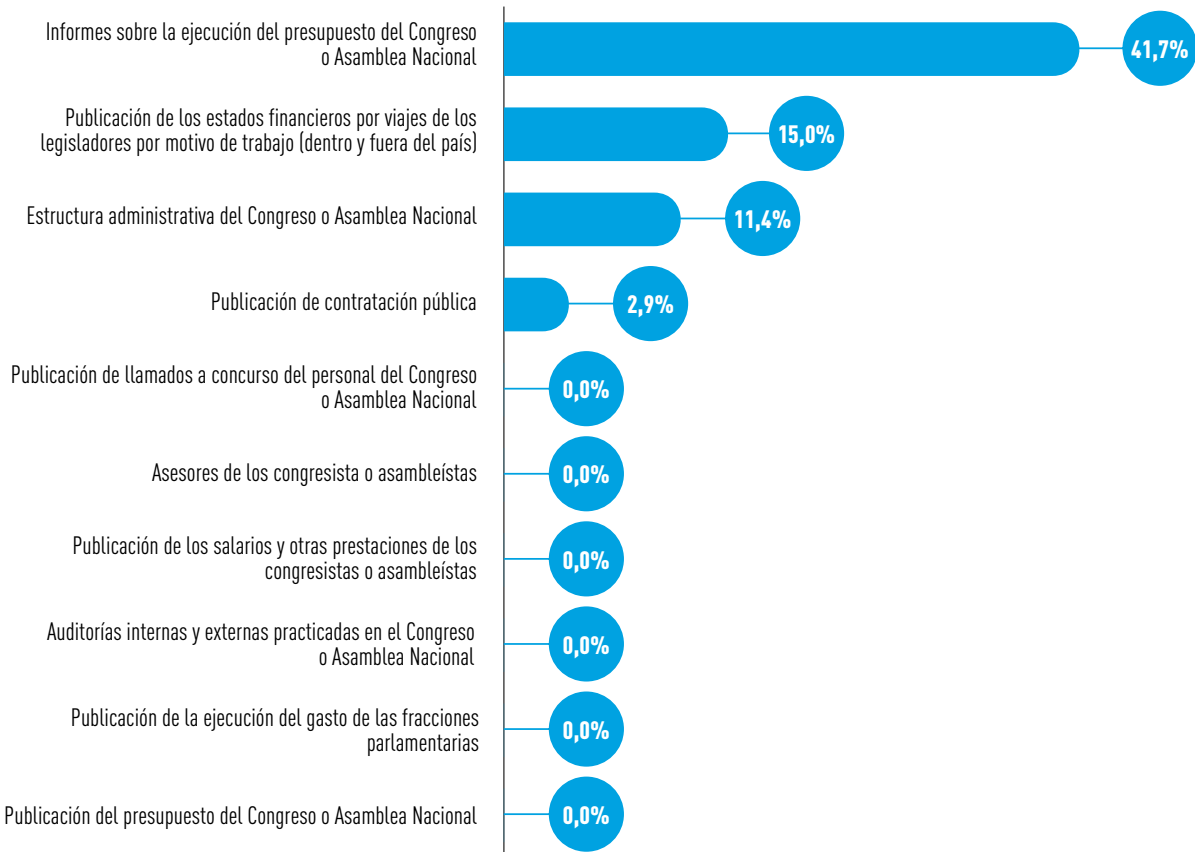
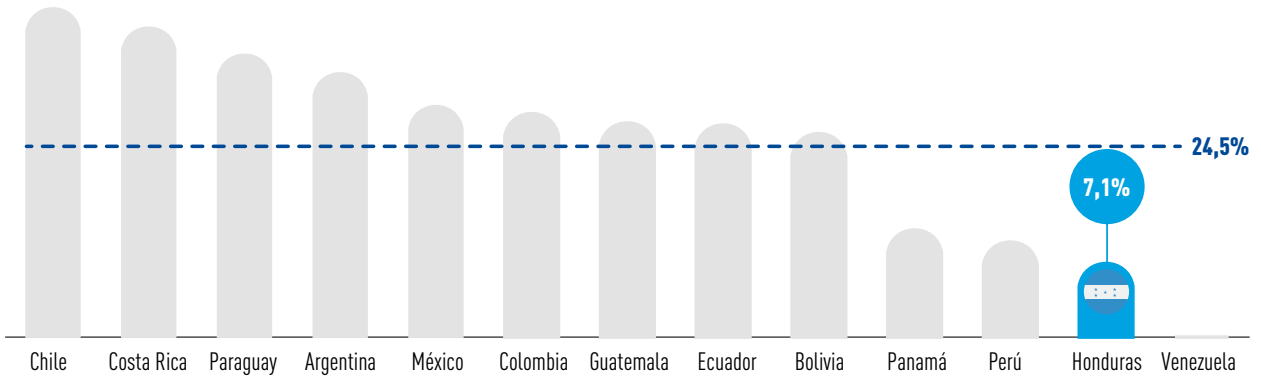
Adicionalmente, no es posible acceder a información general sobre las funciones de control político, sus herramientas y las acciones que se realizan para cumplir con este importante rol, consecuentemente, no se cuenta con una base de datos y no se puede acceder a documentos relativos a las tareas de control ni al trabajo de las comisiones investigadoras.

En suma, la mala evaluación del ILTL se explica por cuanto nueve de los diecisiete ítems evaluados tienen un desempeño de 0%, lo que redundará en falta absoluta de información respecto de temas relevantes como, por ejemplo, información de funcionamiento de las comisiones, como asistencia y votaciones; memorias legislativas; registro de reuniones y obsequios de las y los legisladores; y asesorías externas.

C) Dimensión Presupuesto



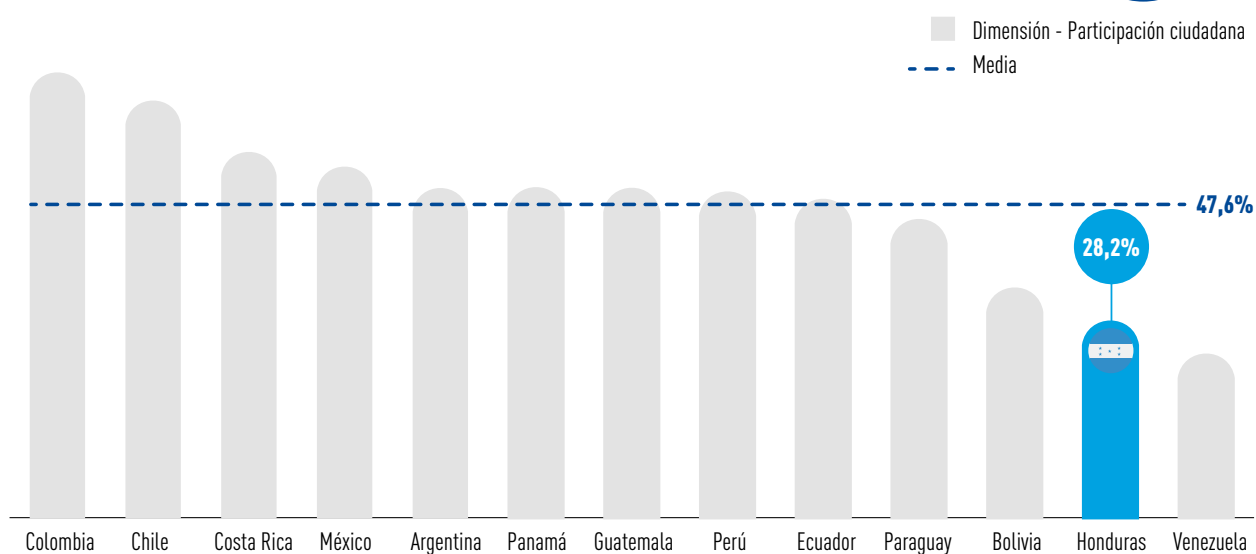
■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media



Es la dimensión de menor valoración del Congreso. A nivel de la región también se encuentra bajo la media regional y dentro de los dos puestos más bajos junto a la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Seis de los diez ítems evaluados para esta dimensión arrojan un 0% de cumplimiento.

En aquellos ámbitos en que existen antecedentes, puede mencionarse el informe del ejercicio presupuestal, donde se puede evidenciar lo ejecutado en comparación con lo programado, pero sin una desagregación mayor. La ciudadanía tampoco tiene acceso a los informes del ejercicio presupuestario ni es posible conocer el gasto de las bancadas o grupos de legisladores, habida consideración que la evaluación da cuenta de que no se han realizado auditorías presupuestarias en años recientes.

## D) Dimensión Participación Ciudadana







Al igual que las otras dimensiones evaluadas, esta se encuentra bajo la media regional y dentro de las dos posiciones de menor valoración. Seis de los trece ítems considerados cuentan con un 0% de rendimiento.

No obstante, lo anterior, un hallazgo positivo dice relación con la existencia de una instancia independiente con competencia para resolver los conflictos sobre acceso a la información pública.

En cuanto a los numerosos déficits de información, destaca la escasa información pública sobre las y los legisladores ya que la ciudadanía, por ejemplo, no tienen acceso a las iniciativas de ley que presentan, tampoco a sus planes y programas de trabajo.

Desde una óptica corporativa, si bien existe una publicación o informe del balance de la gestión y desempeño político, administrativo y legislativo del Congreso, no está instalada la práctica de rendición de cuentas participativa.

Finalmente, este Congreso es uno de los tres evaluados en el ILTL donde no es posible acceder a contenidos y materiales educativos para una mejor comprensión de la labor del Congreso.

# Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos



NORMATIVIDAD

49,8%



LABOR DEL CONGRESO O A.

55,8%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

29,2%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

53,5%



ILTL 2020

47,4%



POSICIÓN

5/13



Según la Constitución, el Poder Legislativo en México se deposita en un Congreso general, que se divide en dos Cámaras, diputados y senadores.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente. La Cámara de Diputados se integra por 500 diputadas y diputados, 300 se eligen según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

La Cámara de Senadores se integra por 128 senadurías. Dos de ellas son elegidas en cada una de las 32 entidades federativas según el principio de votación mayoritaria relativa y una será asignada a la primera minoría. Las 32 senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo lectivo.

El Congreso se reunirá a partir del 1 de septiembre de cada año para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias, excepto cuando el

Presidente de la República inicie su encargo pasadas las elecciones, en cuyo caso se reunirá a partir del 1 de agosto; y a partir del 1 de febrero para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

El primer periodo termina el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo, en cuyo caso podrá extenderse hasta el 31 de diciembre. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

Durante los recesos legislativos, sesionará la Comisión Permanente que puede convocar a alguna o ambas Cámaras a periodos extraordinarios donde se tratan únicamente los asuntos que se definan en la convocatoria respectiva.

Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

### Conformación política en el parlamento mexicano

Desde 2018, el presidente y su partido Movimiento Regeneración Nacional (MORENA) tienen mayoría en ambas cámaras, lo que les ha permitido definir la agenda legislativa y aprobar fácilmente las leyes o reformas legales que requieran mayoría absoluta. Para aquellas reformas donde era necesaria mayoría calificada, MORENA conformó alianza con tres partidos, el Partido Encuentro Social (PES), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Su mayoría simple y esta alianza permitieron en 2020 a MORENA aprobar su agenda sin tener que tomar en cuenta al resto de los partidos ni a la ciudadanía.

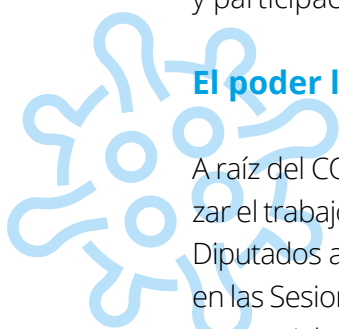
En 2020, se llevaron a cabo foros de discusión bajo el nombre de “Parlamento Abierto” para escuchar a la ciudadanía sobre algunas leyes que se discutían, sin embargo, sus opiniones y contribuciones —en su mayoría— no fueron incluidas ni tomadas en cuenta en lo aprobado. Aunque durante 2020 se siguió comunicando en redes sociales y en medios de comunicación como la radio y la TV el trabajo del legislativo, la mayoría de la población aún desconoce quiénes son y el trabajo de sus representantes.

Como consecuencia, solo 3 de cada 10 mexicanos y mexicanas confían en sus Congresos, según la [Encuesta Nacional de Calidad e Impacto](#)



[Gubernamental de 2019](#). Los principios de Parlamento Abierto no han sido adoptados de forma efectiva en el trabajo legislativo de los Congresos locales y del Congreso de la Unión.

En 2020, el Senado firmó un acuerdo con la Universidad Nacional Autónoma de México para crear un Observatorio de Transparencia Legislativa y Parlamento Abierto para mejorar la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana de esta cámara.



### **El poder legislativo frente al COVID-19**

A raíz del COVID-19, ambas cámaras establecieron disposiciones para autorizar el trabajo legislativo semipresencial. En septiembre de 2020, la Cámara de Diputados aprobó el Reglamento para la Contingencia Sanitaria que aplicará en las Sesiones Ordinarias y Extraordinarias. Se establecieron reuniones semipresenciales, en donde se requiere la presencia física de al menos la cuarta parte de los integrantes, mientras que el resto puede acudir por medios electrónicos. Por otro lado, el Senado se rige por un acuerdo que establece la modalidad semipresencial y telemática de las sesiones de pleno. [Informe 2020](#). Congresos locales en pandemia de COVID-19: Presupuestos, parlamento abierto y el camino hacia la virtualidad, (Visión Legislativa, México 2021).

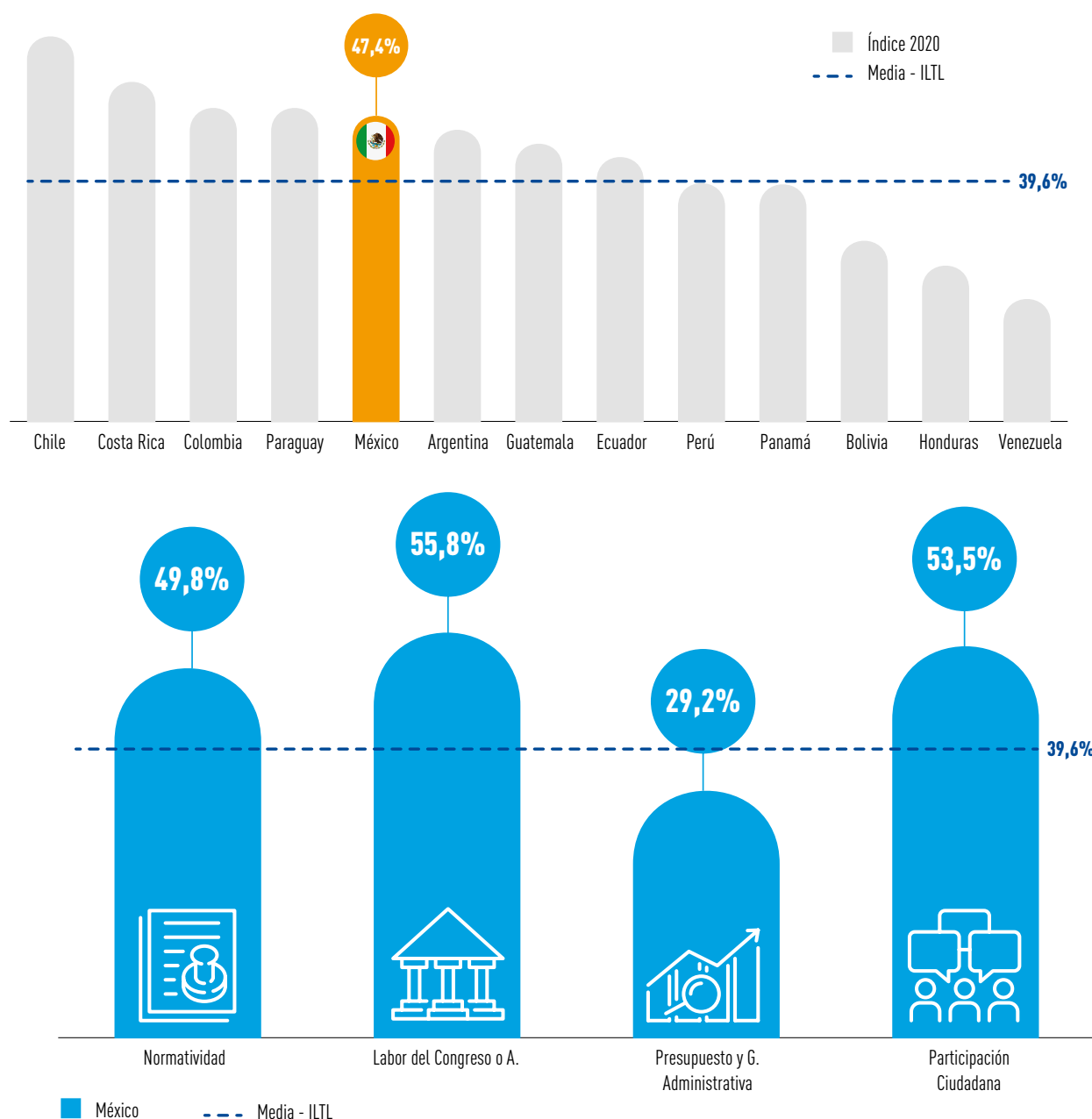
Con respecto a las legislaturas a nivel subnacional a enero 2021, 26 de 32 congresos locales reformaron su marco normativo para sesionar de forma virtual. [Informe 2020](#). Congresos locales en pandemia de COVID-19: Presupuestos, parlamento abierto y el camino hacia la virtualidad, (Visión Legislativa, México 2021).

Por cuestiones sanitarias, se establecieron disposiciones que limitaron el acceso de la ciudadanía y los medios de comunicación a los recintos legislativos, como realizarse una prueba PCR o contar con una invitación expresa o registro.

En relación con su rol de contrapeso y supervisión del poder ejecutivo federal, solamente el Senado estableció un grupo plural de trabajo para el seguimiento a la pandemia en términos de salud pública, social, económica y financiera. [La actividad parlamentaria durante la crisis sanitaria: retos y oportunidades](#), (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 2021). A nivel local, a 100 días de la publicación de la declaratoria de emergencia solo dos órganos legislativos locales, el de Sonora y el de Coahuila, habían creado comisiones especiales para dar seguimiento a temas relacionados con COVID-19. [Congresos: ¿están aprovechando la figura de las comisio-](#)

[nes especiales para COVID-19?](#), (Transparencia Mexicana y Tojil, 2020). Finalmente, a más de dos meses de haber iniciado la pandemia, sólo uno de los 33 órganos de fiscalización superior del país, que dependen del poder legislativo, había iniciado auditorías especiales para atender temas relacionados por la pandemia. [Solo uno de los 33 órganos de fiscalización superior del país ha iniciado auditorías especiales por COVID-19: #SusanaVigilancia](#), (Transparencia Mexicana y Tojil, 2020).

Con un índice de 47,4% en una escala del 1% al 100% y en la **5** posición, México se encuentra por encima de la media regional de 39,6%. Sin embargo, su calificación es reprobatoria.



En términos generales, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos resulta insatisfactorio respecto del estándar óptimo esperado para el ILTL. Esta evaluación se debe, entre otros elementos, a la falta de regulación exhaustiva aplicable al Cabildeo o Lobby que se manifiesta en la falta completa de registros de las actividades de lobby; y la no adopción de una política de datos abiertos y de normas que garanticen la calidad de la información de los órganos legislativos y su reutilización. La inexistencia de planes de parlamento abierto en el Congreso le priva también de una herramienta central para dinamizar el proceso de apertura.

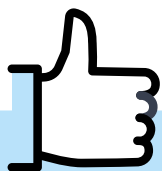
En cumplimiento de la legislación de transparencia, el poder legislativo publica información sobre su funcionamiento, marco legal, presupuesto, contrataciones, entre otros. Sin embargo, no hay un esfuerzo para que la información esté en formatos accesibles e intuitivos que permitan su visibilidad, consulta y uso por parte de las personas.

La información presupuestaria del propio Congreso es donde se obtienen los niveles más bajos de transparencia. Si bien se conoce el monto de las asignaciones a los grupos parlamentarios, no se publica el gasto desagregado ni las propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal. Tampoco es posible acceder a un informe de gasto de cada legislador o legisladora.

El mayor reto que se observa es que la participación ciudadana tiene un impacto muy bajo en la toma de decisiones del legislativo. Si bien en México han existido auténticos ejercicios de Parlamento Abierto en el pasado y gracias a la exigencia de la sociedad civil organizada, no se ha incorporado de manera transversal a las prácticas legislativas sino que continúan creándose mecanismos de participación *ad hoc*, los cuales varían mucho en su alcance y profundidad y, a menudo, no son sustantivos.

En virtud de la legislación mexicana, el congreso cuenta con una oficina de acceso a información abierta a la ciudadanía y con un mecanismo independiente para resolver sobre negativas de acceso a información. También se cuenta con una plataforma para dar seguimiento por la ciudadanía a las solicitudes de información. Finalmente, el Congreso hace un uso extensivo de las redes sociales para comunicar su trabajo.





### Buenas Prácticas

*Instancia independiente al poder legislativo para resolver ante negativas de acceso a la información, como elemento garante de este derecho ciudadano.*

*Posibilidad de conocer y dar seguimiento a las iniciativas y mociones presentadas y discutidas en los Congresos.*

El Congreso de México enfrenta 3 desafíos clave:

- El Congreso debería ejercer un rol real de contrapeso y vigilancia al poder ejecutivo a través de las distintas facultades constitucionales con que cuenta.
- El Congreso debería plantear discusiones y aprobar instrumentos normativos que respondan, mayormente, a las necesidades y preocupaciones reales de la ciudadanía, así como generar los mecanismos necesarios para la co-creación con la sociedad, a través de los principios de apertura parlamentaria.
- Actuar con integridad y transparencia en el manejo de recursos presupuestales y en la profesionalización de la estructura administrativa, para eliminar la opacidad presupuestal y la discrecionalidad en la contratación de estructuras legislativas.

“ En los últimos años se ha extendido la utilización del concepto “parlamento abierto” en el congreso mexicano. Sin embargo, esto no se ha traducido en verdaderos ejercicios de participación ciudadana sustantiva en temas de interés público, sino que se ha utilizado para nombrar cualquier interacción con la ciudadanía por más superficial que sea. El legislativo mexicano debe entender a fondo y llevar seriamente a la práctica el concepto de Parlamento Abierto, sobre todo para abrirse a los grupos históricamente discriminados y excluidos y de esta forma ejercer todas sus funciones (legislativas, presupuestarias y de control) de forma más cercana a la ciudadanía y a las necesidades más sentidas de la población.



#### Haydeé Pérez

*Directora Ejecutiva de Fundar, Centro de Análisis e Investigación*

“ Los legislativos de la región tienen como reto recordar su misión de origen y actuar en consecuencia: representar con calidad, con oportunidad, con apertura e integridad. El parlamento abierto debe permear en la cotidianidad del ejercicio de sus facultades de fiscalización, presupuestal, de designación de personas funcionarias, a la par de ser contrapesos de políticas públicas de los poderes ejecutivos. La confianza en las legislaturas depende en buena medida de incorporar la participación social y de la transparencia en su manejo presupuestal.



**María del Carmen Nava Polina**

*Fundadora de Visión Legislativa*

“ Cada vez es más frecuente invocar la idea de #ParlamentoAbierto en el Congreso Federal. Los parlamentos abiertos son una avenida para la democracia participativa mediante la co-creación de leyes junto a la ciudadanía. No solo eso. La noción de Parlamento Abierto es también una oportunidad de ampliar la transparencia y la rendición de cuentas de nuestros Congresos. Lamentablemente, el Congreso mexicano ha limitado el concepto de parlamento abierto a su versión minimalista, equiparándolo con las audiencias públicas o los foros consultivos, y evitando desplegar su máximo potencial.



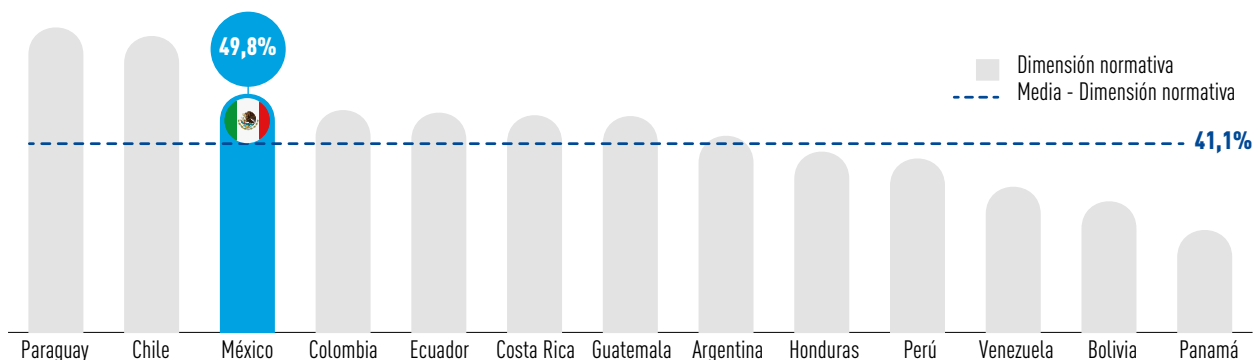
**Eduardo Bohórquez**

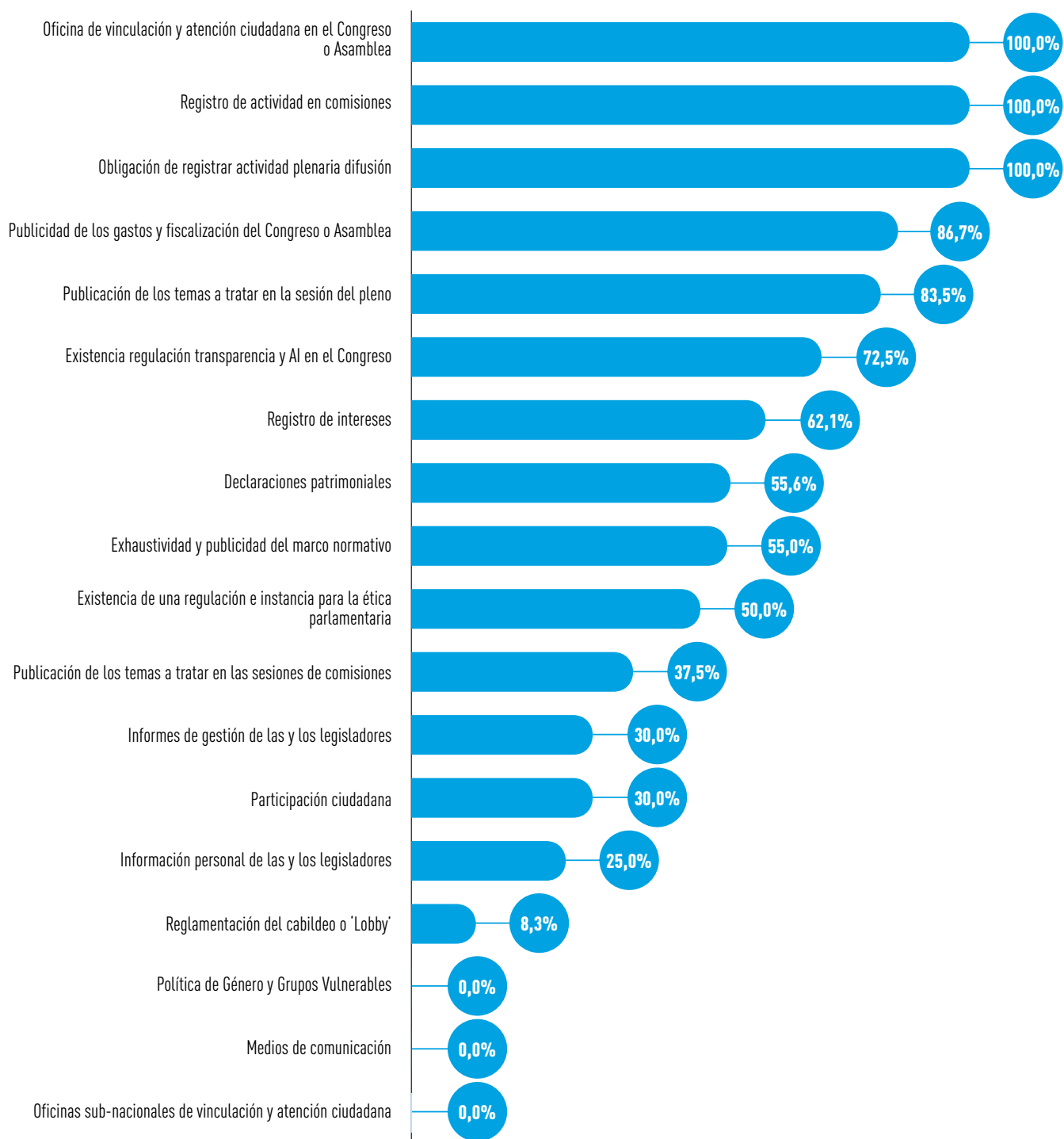
*Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana*



### 5.7.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





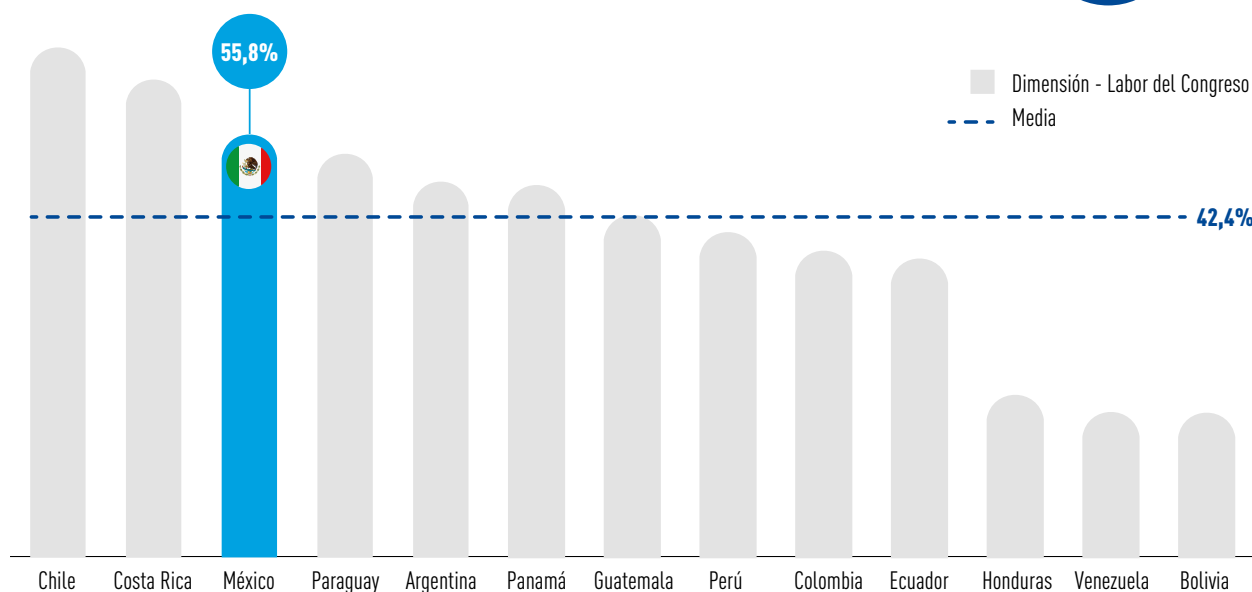
A pesar de que esta dimensión está arriba de la media regional, es una de las dos dimensiones peor evaluadas en el ILTL para el Congreso. México cuenta con una robusta regulación de transparencia y acceso a la información que debe ser complementada y/o fortalecida para establecer reglas a favor del uso de datos abiertos que garanticen su calidad.

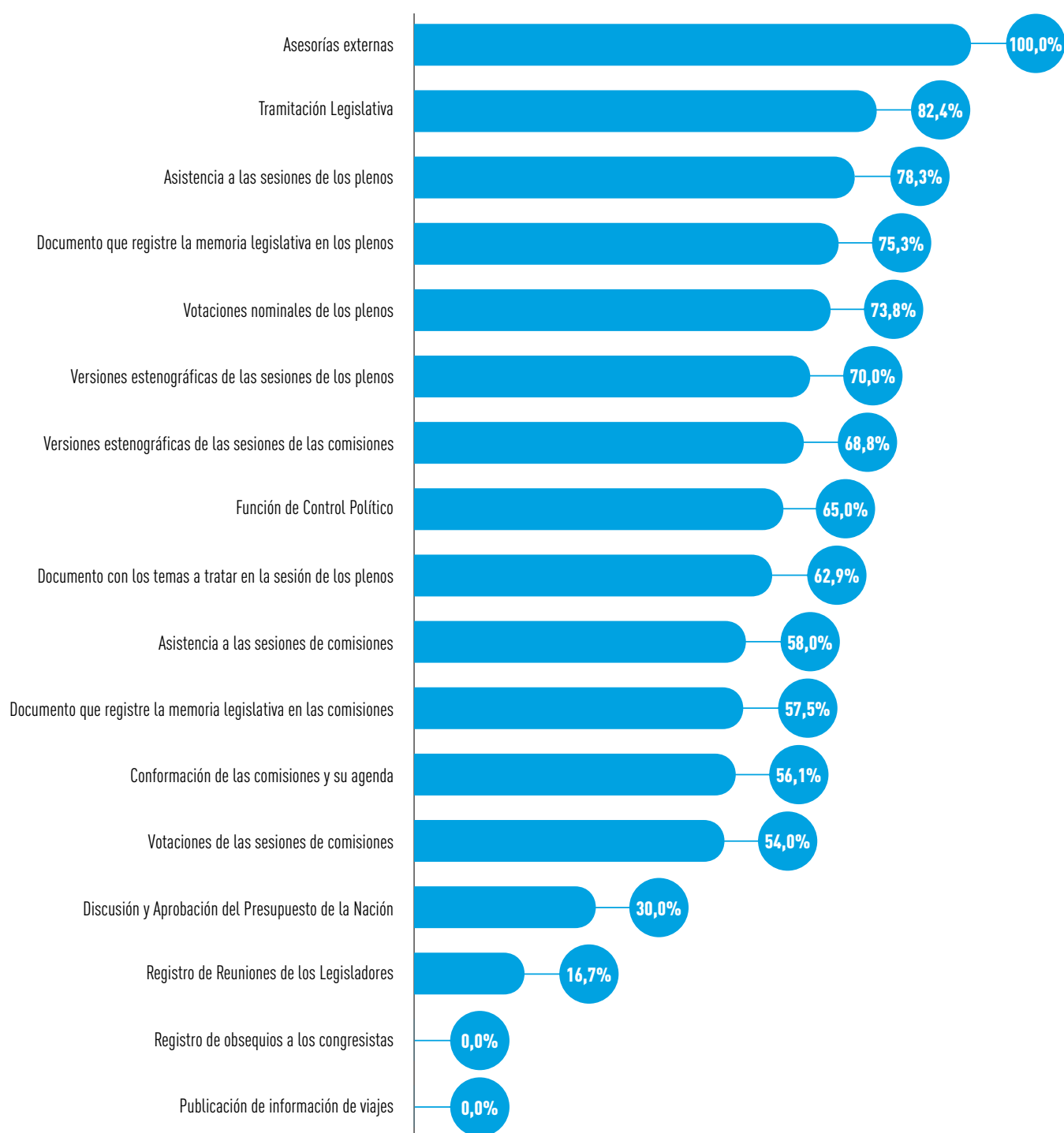
Por su parte, respecto a la Participación Ciudadana, no se contempla la obligación de consultar e involucrar a las personas sobre los proyectos de ley u otras actividades legislativas. No existe reglamentación alguna que establezca una política de parlamento abierto. Además, no se cuenta con un marco para la protección de denunciantes.

Finalmente, en esta dimensión, cabe destacar que el marco normativo aplicable al Cabildeo o Lobby es insuficiente. Esto se manifiesta en la falta completa de registros de estas actividades, sin que -en todos los casos- exista conocimiento de antecedentes básicos como los asistentes a reuniones y las materias tratadas.

Tampoco se evidenció la existencia de políticas de género y grupos vulnerables y normas que garanticen la no discriminación y libertad de prensa de los medios de comunicación.

## B) Dimensión Labor del Congreso





En esta dimensión cabe destacar que en el congreso mexicano se permite acceder libremente a todos los informes realizados a las cámaras, legisladores, bancadas y comisiones. También se advierte una amplia publicidad de información relativa a la sesión plenaria, como asistencia, votaciones, minutas, transmisiones, lo que contrasta con la limitada información difundida respecto de los mismos aspectos en las comisiones.

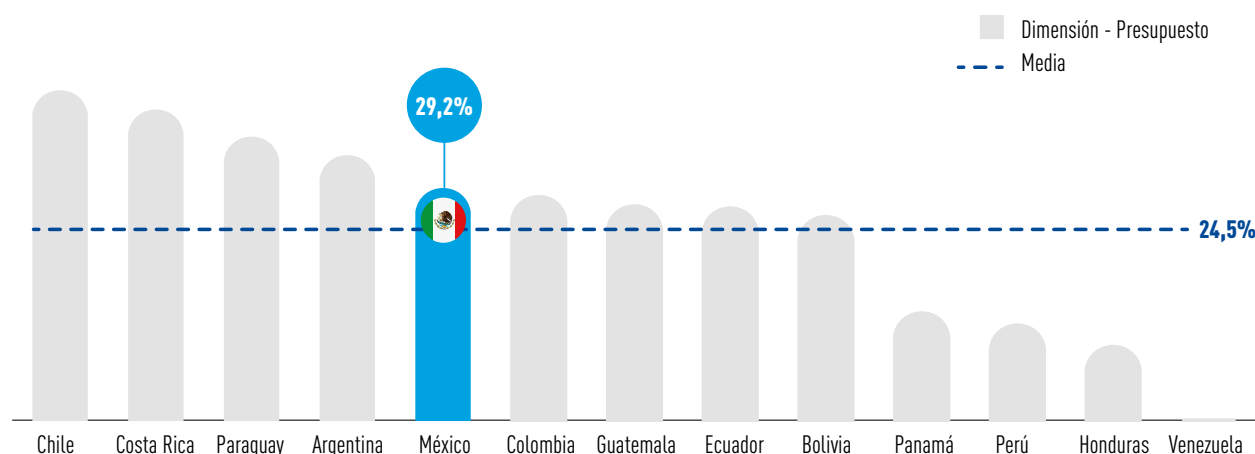
El Congreso mexicano cuenta con mecanismos que permiten conocer y dar seguimiento a la tramitación legislativa (proyectos de ley, iniciativas, puntos de acuerdo, etc.), sin embargo, estos pueden mejorarse para ser más accesibles e intuitivos para la ciudadanía.

El Congreso publicita las actividades de control político, por ejemplo, comparecencias, que realiza al ejecutivo, lo que permite que se conozcan dichas acciones, sus herramientas y la documentación.

Se observan importantes brechas en la discusión del presupuesto de egresos de la federación porque no se cuenta con información explicativa de la toma de decisiones presupuestales, no se consideran mecanismos de participación ciudadana sustantivos y no se difunden los informes de control sobre las reasignaciones presupuestarias.

El Congreso no dispone de información respecto de obsequios a los legisladores y legisladoras ni de los viajes de dichos servidores públicos.

### C) Dimensión Presupuesto

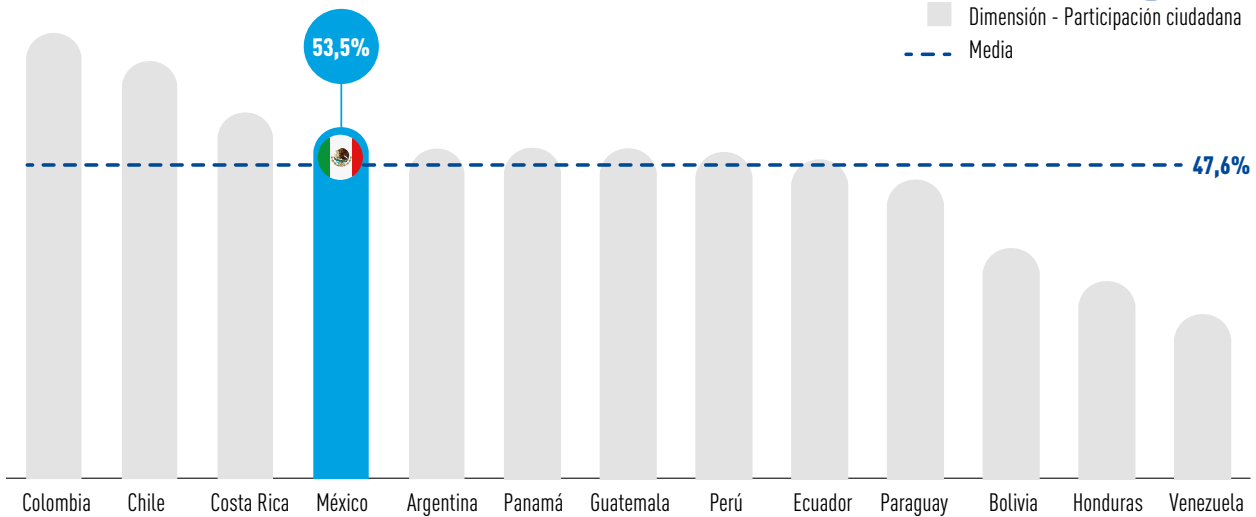




Esta es la dimensión de más bajos resultados para el Congreso, ya que el 80% de los aspectos evaluados se encuentran por debajo del 45%. Entre los rubros mejor evaluados están la difusión de auditorías internas y externas y de la ejecución general del presupuesto del propio congreso.

Sin embargo, existen limitaciones en la información disponible en ámbitos como la contratación de bienes y servicios y de personal, ejecución del gasto de las fracciones parlamentarias, listado de asesores y sus currículums, y estados financieros de los viajes de las y los legisladores.

**D) Dimensión Participación Ciudadana**





Esta es la dimensión mejor evaluada. En virtud de la legislación de transparencia, el congreso cuenta con una oficina de información para atender a la ciudadanía y con una plataforma para dar seguimiento a las solicitudes de información. Además, hay una instancia independiente para resolver las negativas de acceso a información. Por otro lado, el congreso hace un uso extensivo de las redes sociales para comunicar su trabajo y se cuenta con plataformas educativas.

Si bien garantizar la participación ciudadana no es una obligación legal del congreso, se advierten importantes brechas en su promoción dentro de toda la actividad legislativa. Por ejemplo, sin invitación expresa, la ciudadanía no puede participar o intervenir en la discusión parlamentaria. Hay una ausencia de un enfoque de género y grupos vulnerables para la participación ciudadana en los procesos legislativos. Paralelamente, no se evidencia un acceso amplio y sin discriminación a las discusiones en las comisiones de las cámaras por parte de los medios de comunicación y la ciudadanía. Se cuenta con limitada información de las y los legisladores y sus actividades, lo que restringe el contacto y acceso ciudadano a dichos representantes. Dichas restricciones se ampliaron en el 2020 por la emergencia sanitaria, al exigir a la ciudadanía y a los medios de comunicación requisitos más amplios para acceder a los recintos legislativos.

El Congreso no promueve el uso de datos abiertos ni actividades de reutilización de información. Tampoco ha desarrollado planes de parlamento abierto limitando, de esta forma, el desarrollo de estas iniciativas y las potencialidades derivadas de la co-creación y participación ciudadana.

# Asamblea Nacional de Panamá



NORMATIVIDAD

**17,5%**



LABOR DEL  
CONGRESO O A.

**48,6%**



PRESUPUESTO Y G.  
ADMINISTRATIVA

**11,8%**



PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

**50,0%**



ILTL 2020

**35,2%**



POSICIÓN

**10** /13



La Asamblea Nacional de Panamá es unicameral, compuesta por 71 Diputados. Los Diputados son electos en su totalidad cada 5 años, y la Junta Directiva del Pleno de la Cámara y de Comisiones es renovada cada año. Los 71 Diputados representan a todo el pueblo panameño, pero su elección está organizada en 39 Circuitos Electorales, que pueden ser Uninominales (Un sólo Diputado es electo) o Plurinominales (Más de un Diputado es electo) dependiendo de la población del Circuito.

Acorde al Padrón Electoral actual, cada Diputado representa aproximadamente 70,000 habitantes, con excepciones en las Comarcas Indígenas donde la población es menor. La elección se da por voto directo, usando un sistema mixto de listas abiertas y cerradas.

El periodo de sesiones ordinarias es del 1 de julio al 31 de octubre y del 1 de enero al 30 de abril. El Presidente de la República, junto con su Gabinete, puede llamar a sesiones extraordinarias en cualquier momento fuera de sesiones ordinarias, para tratar temas particulares, establecidos cuando se llaman las sesiones extraordinarias.



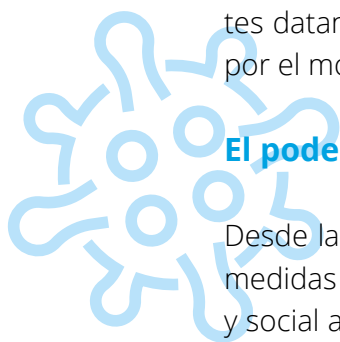
### **Conformación política en el parlamento panameño**

Como resultado de las elecciones generales de 2019, la composición de la Asamblea Nacional de Panamá 2019-2024 está dividida en cinco (5) bancadas, cuatro bancadas compuestas por miembros de partidos políticos y una bancada compuesta por diputados independientes o que no pertenecen a ningún partido político.

La bancada más grande es la del Partido Revolucionario Democrático (PRD) con 35 miembros, la cual tiene una alianza con el Partido Molirena con 5 miembros, logrando una cómoda mayoría y control de la Asamblea. El PRD es el mismo partido del Presidente de la República electo, logrando así controlar los Órganos Ejecutivo y Legislativo por todo el periodo de gobierno actual.

Las tres otras bancadas son las del Partido Cambio Democrático con 18 Diputados, el Partido Panameñista con 8 Diputados y la Bancada Independiente con 5 Diputados.

Se han dado pocos avances en cuanto a promover estándares de Parlamento Abierto y mayor transparencia. Desde el 2001 se han hecho varios intentos para implementar el voto electrónico. Los esfuerzos más recientes datan de los últimos 6 meses, pero lamentablemente sin resultados por el momento.



### **El poder legislativo frente al COVID-19**

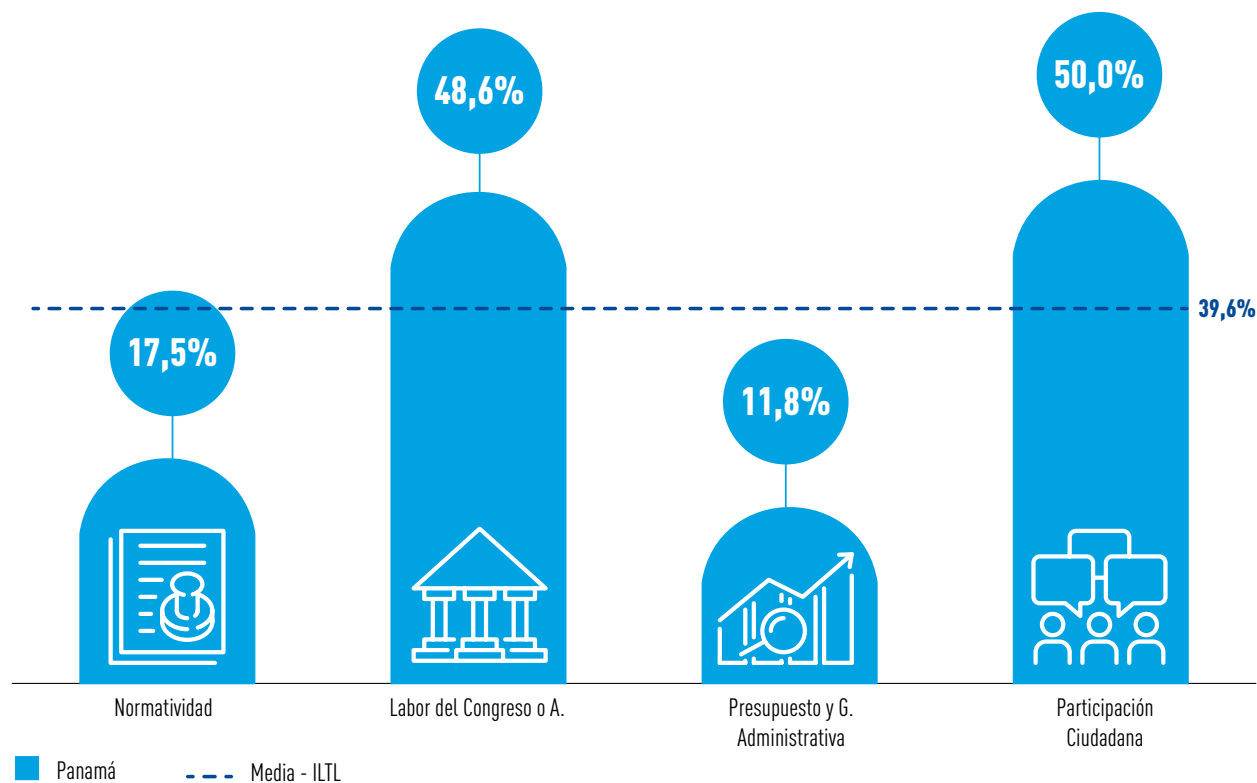
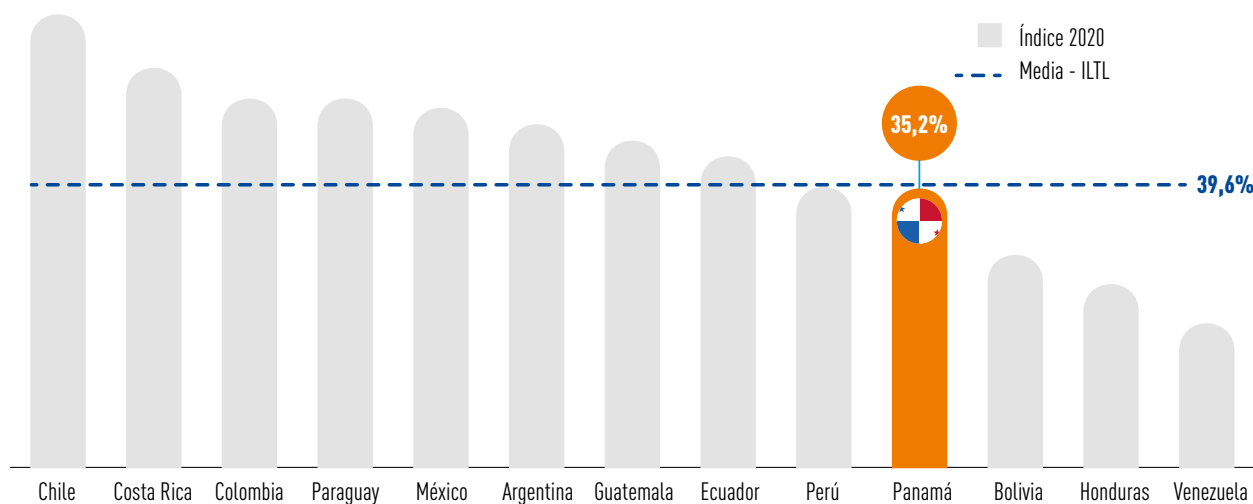
Desde la Asamblea Nacional se han podido observar pocos intentos de medidas o políticas públicas para enfrentar la crisis sanitaria, económica y social actual. Dentro de los roles que otorga la Constitución a la Asamblea como órgano de emisión de leyes, de control y de representación, han tenido una labor poco robusta.

Las medidas que han sido aprobadas por la Asamblea Nacional hasta el momento provinieron del Órgano Ejecutivo, y se limitaron a implementar una moratoria financiera temporal y ayudas económicas directas desde los inicios de la pandemia a mediados del año 2020.

Nunca se aprobó un estado de emergencia desde la Asamblea Nacional, todo se dio desde el Ejecutivo, y nunca se han cuestionado o desarrollado desde la Asamblea las medidas de limitación de tránsito implementadas por el Ejecutivo desde hace ya más de un año.

Desde entonces, se ha podido observar un muy alto incremento de la deuda pública, con muy poco control de las contrataciones y gastos de emergencia por parte de la Asamblea. Igualmente, se ha observado un incremento considerable en la planilla de la Asamblea Nacional.

Con un índice de 35,2%, Panamá queda en el lugar número **10** del ranking y se ubica por debajo de la *media* regional de 39,6%



En términos generales, el nivel de transparencia legislativa de la Asamblea Nacional de Panamá resulta deficitario, ya que obtiene una baja evaluación y a nivel regional se posiciona por debajo de la media.

Explican este resultado un marco normativo débil ya que si bien existe una ley nacional de transparencia y acceso a la información y el Poder Legislativo es sujeto obligado, el Congreso no cuenta con una regulación específica que se haga cargo. Por ejemplo, de establecer un procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía, a lo que debe agregarse la falta de una instancia oficial independiente normada que supervise y controle el acceso a la información pública, específicamente para el Legislativo, de lo que resulta que dicho derecho no se encuentra debidamente garantizado.

También existen vacíos regulatorios de importancia ya que no se cuenta con un marco relativo a la gestión documental, datos abiertos, calidad de datos, registro de Declaraciones de Intereses y Patrimonio, Cabildeo o Lobby, sobre información de las y los legisladores y garantías para los medios de comunicación, entre otros relevantes ámbitos.

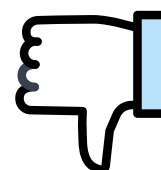
Se advierten amplias restricciones a la publicidad en el Presupuesto y Gestión Administrativa, ya que, por ejemplo, no es público el gasto de las bancadas o grupos de legisladores, las que tampoco informan o dan a conocer sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal y, más llamativo aún, se ha establecido que no se han realizado auditorías externas o internas en el Congreso en los últimos dos años. En este mismo ámbito, cuatro de los diez ítems evaluados tienen un 0% de rendimiento en áreas relativas de la mayor relevancia como la contratación del personal, auditorías internas y externas, presupuesto del congreso y gastos de las fracciones parlamentarias.

En el ámbito de acciones de control político, el Congreso no informa en general sobre dichas funciones, sus herramientas y acciones que se realizan para cumplir con esta labor, no obstante, es posible acceder a los documentos relativos a las actividades de control político, así como acceder a documentos de años anteriores.

Como aspectos positivos, destaca, y a pesar de la falta de regulación sobre el particular, el funcionamiento de una instancia independiente con competencia para resolver los conflictos que se presenten en materia de derecho de acceso a información y mecanismos e instrumentos en los que se difunden los derechos ciudadanos en materia de participación

ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan, sin embargo no se han puesto en práctica metodologías e instrumentos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de leyes y tampoco se evidencia la implementación de mecanismos de participación con enfoque de género como de grupos vulnerables.

Finalmente, una restricción relevante en el camino hacia una mayor transparencia legislativa en la Asamblea deriva del hecho que no cuenta con planes de parlamento abierto.



### Buenas Prácticas

*No se identifican.*



La Asamblea Nacional de Panamá enfrenta 2 desafíos clave:

- **Falta de liderazgo y solidaridad con la ciudadanía.** Frente a los impactos sanitarios, económicos y sociales de la pandemia global de COVID19, la Asamblea Nacional no ha emitido hasta el momento una clara política pública de recuperación, especialmente económica y social, y con dimensión de integridad.
- **Falta de agilidad o adaptabilidad.** La respuesta de la Asamblea Nacional a la crisis actual ha sido lenta y burocrática, marcada por disputas internas por intereses políticos. La Asamblea ha tomado un rol secundario en la toma de decisión nacional, cayendo casi en volverse irrelevante para la ciudadanía.

“ El reto más grande que enfrenta la Asamblea Nacional es doble: recuperar la confianza ciudadana lo que solo será posible con un cambio de gestión hacia la transparencia real. Implica el fin de esas estructuras opacas y manejo discrecional de fondos del siglo pasado y el sumarse a nuevos estándares de transparencia y rendición de cuentas de la era digital. La transparencia no es una dádiva y la ciudadanía cada vez exige más.

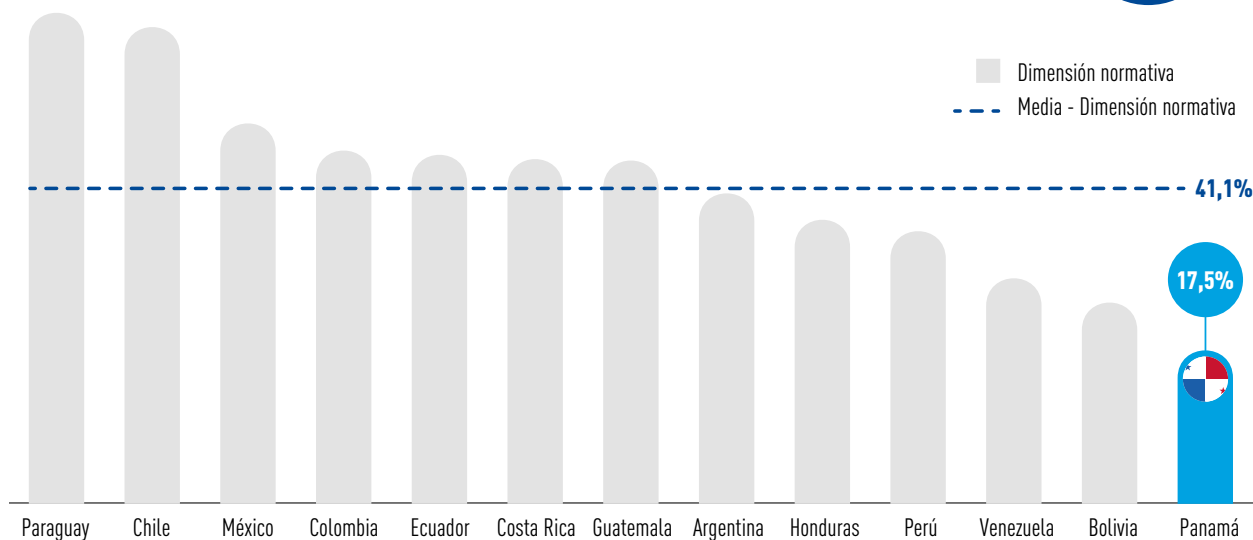
**Olga de Obaldía**

*Directora ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño de Transparencia Internacional*

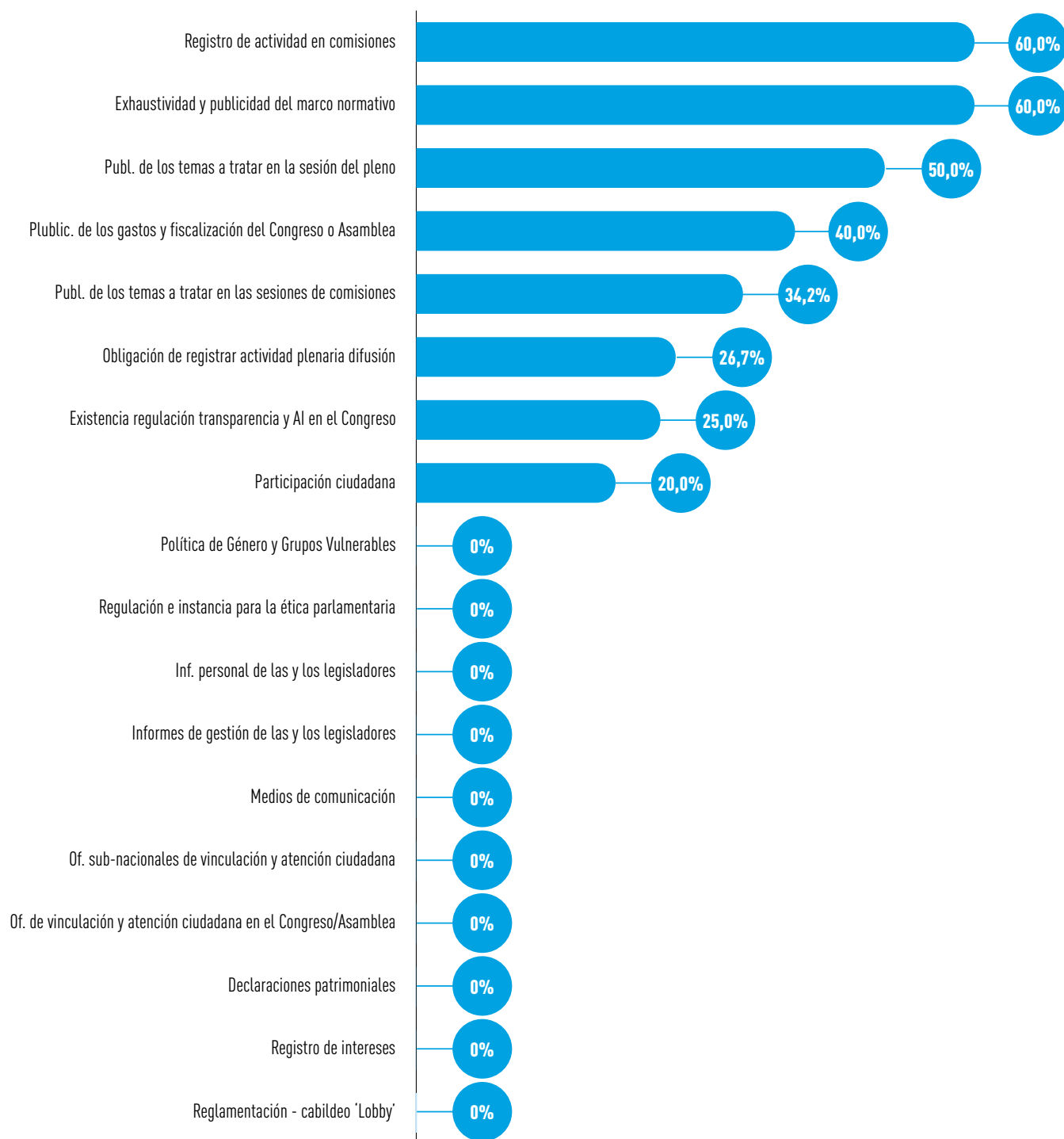


### 5.10.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa







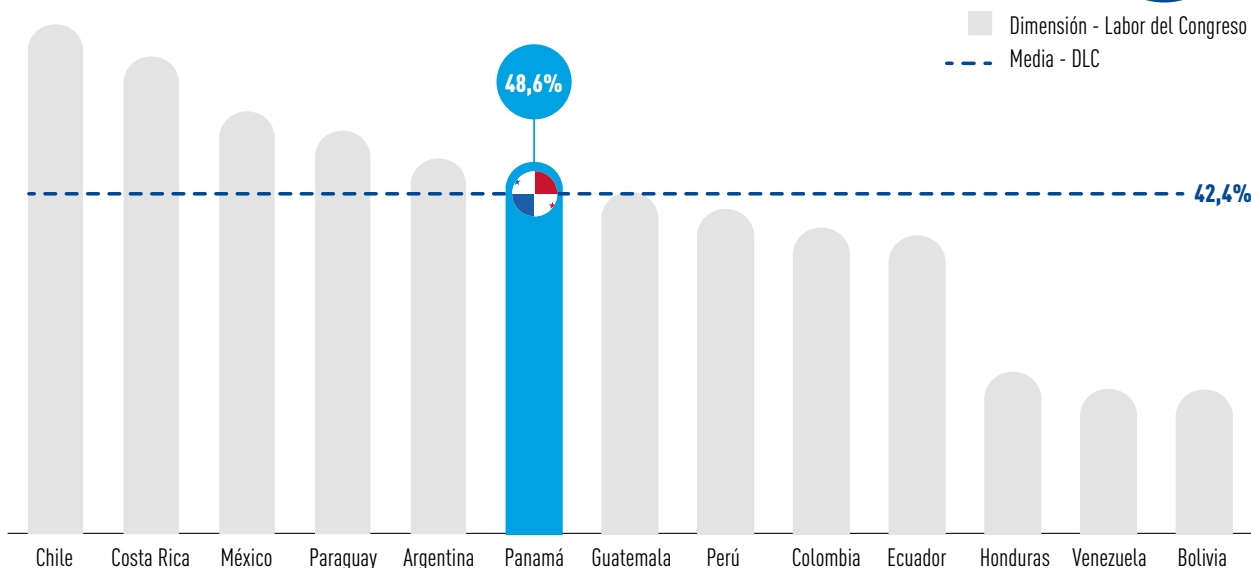
La dimensión normativa es la que presenta el menor desempeño de todos los países evaluados y es una de las dos dimensiones peor evaluadas para este Congreso.

Si bien existe la ley nacional de transparencia y acceso a la información y el Poder Legislativo es sujeto obligado, la Asamblea no cuenta con una regulación específica que se haga cargo, por ejemplo, de establecer un procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información de la ciudadanía, a lo que debe agregarse la falta de una instancia oficial independiente que supervise y controle el acceso a la información pública específicamente para el Legislativo, de lo que resulta que dicho derecho no se encuentra debidamente garantizado. Complementariamente existen vacíos regulatorios de importancia ya que no se cuenta con un marco relativo a la gestión documental, datos abiertos y su calidad.

La normativa incorpora ciertos mecanismos de participación ciudadana en la labor de la Asamblea, pero no resulta obligatorio consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley, ni se encuentra establecida normativamente una política de parlamento abierto en el Legislativo. Tampoco se han dictado normas sobre protección de denunciantes que resguarden los derechos de las o los ciudadanos que denuncian actos ilícitos, de fraude o corrupción y que permitan efectuar las denuncias de forma reservada o anónima.

Con todo, más de la mitad de los ítems evaluados (10 de 18) presentan una evaluación de 0% de cumplimiento ya que no existe normativa, entre otros elementos críticos, sobre registro de Declaraciones de Intereses y Patrimonio, Cabildeo o Lobby, sobre información de las y los legisladores y garantías para los medios de comunicación.

## B) Dimensión Labor del Congreso





La dimensión Labor del Congreso se encuentra evaluada por sobre la media regional destacando la información disponible en materia de asistencia a los plenos y tramitación legislativa.

En el ámbito de acciones de control político, el Congreso no informa en general sobre dichas funciones, sus herramientas y acciones que se realizan para cumplir con esta labor, no obstante, es posible acceder a los documentos relativos a las actividades de control político, así como a documentos de años anteriores. Sería recomendable avanzar en la disponibilidad de una base de datos con dispositivos de búsqueda de documentos relativos a dichas actividades y acciones actuales y de años anteriores.

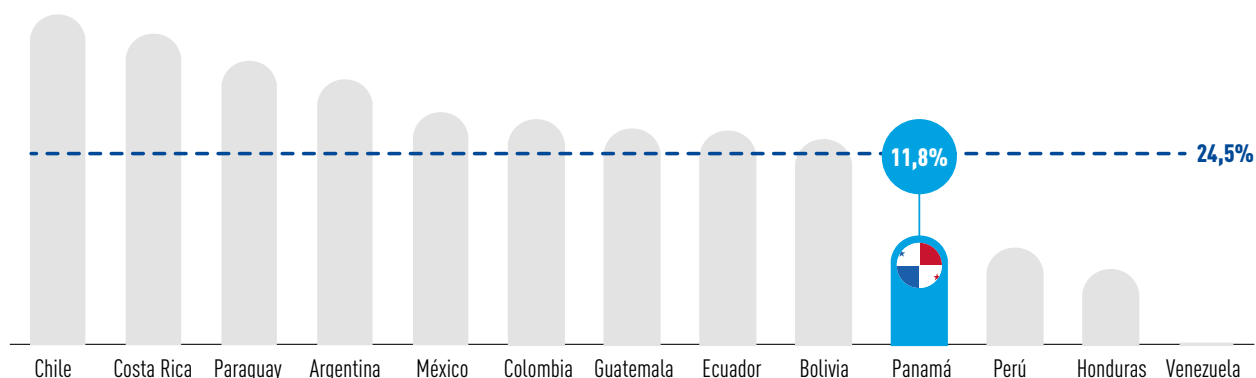
Lo mismo ocurre respecto de la discusión y aprobación del presupuesto nacional ya que el Congreso no publica información como guías, documentos, infografías o videos, que expliquen el proceso de discusión del proyecto presupuestario, su aprobación y mecanismos de control, pero si da a conocer el desarrollo de discusión y aprobación del presupuesto por diferentes canales, también la ejecución del ejercicio presupuestario y la evaluación de sus asignaciones. Sería interesante avanzar también en la difusión de las actividades de control relacionadas con esta materia, tales como, los informes sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo o los informes de auditorías externas para examinar el gasto, realizados o solicitados por el Congreso.

Brechas de información relevante se presentan con las actividades de Cabildeo o Lobby, ya que, ante la falta de regulación, no se dispone de registro de reuniones de los legisladores, tampoco de obsequios a lo que debe agregarse la falta de información en materia de asesorías externas sin que se pueda acceder a los documentos que registran las asesorías, ni los contratos e informes respectivos.

### C) Dimensión Presupuesto



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media





La dimensión Presupuesto obtiene un resultado bajo la media regional, situándose entre los 4 peores resultados de la región y es su dimensión con peor evaluación.

El mejor resultado lo obtiene en el ámbito de la contratación pública con apenas un 35.8% de cumplimiento, debiendo avanzar en la publicación del listado de proveedores de bienes y servicios no licitados en la Asamblea y superar el formato imagen utilizado para la publicación de la información por ser el estándar considerado más bajo por el ILTL.

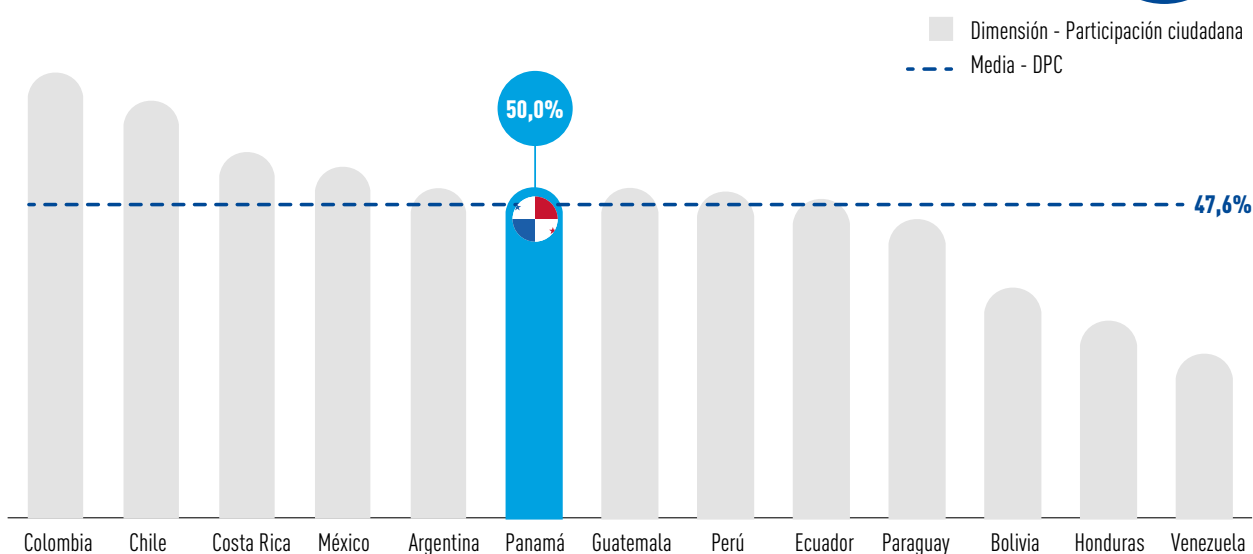
Respecto del ejercicio presupuestario de la Asamblea, es posible conocer el informe del ejercicio presupuestal y distinguir lo presupuestado de lo ejecutado, pero no la desagregación presupuestaria. Tampoco se aplican mecanismos de participación ciudadana para involucrar a la comunidad en este proceso.

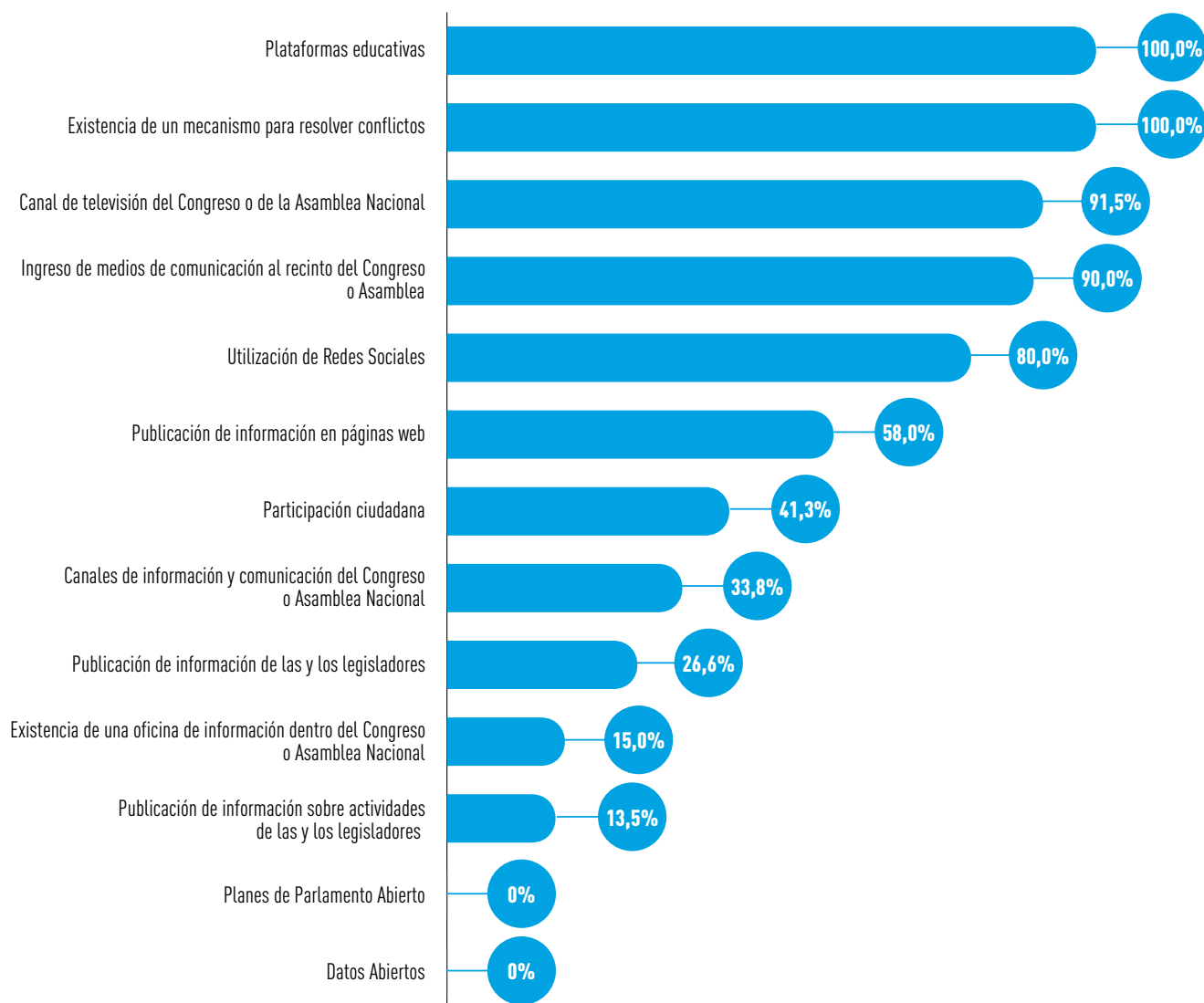
Debe resaltarse que no es público el gasto de las bancadas o grupos de legisladores, las que tampoco informan o dan a conocer sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal y, más llamativo aún, se ha establecido que no se han realizado auditorías externas o internas en la Asamblea en los últimos dos años.

En materia de remuneraciones si bien se publican los salarios de las y los parlamentarios no ocurre lo mismo con sus asignaciones, también es posible informarse sobre los sueldos de los asesores, pero no se difunde un listado de éstos ni de sus antecedentes profesionales (CV).

Cuatro de los diez ítems evaluados tienen un 0% de rendimiento en áreas relativas de la mayor relevancia como la contratación del personal, auditorías internas y externas, presupuesto del congreso y gastos de las fracciones parlamentarias.

### D) Dimensión Participación Ciudadana





Esta es la dimensión mejor evaluada de la Asamblea Nacional y a nivel regional se encuentra levemente por encima de la media.

Como elementos positivos debe destacarse la existencia de un canal de TV abierta y con transmisión en vivo, con cobertura para todos los sectores políticos representados en la Asamblea y una amplia utilización de las redes sociales. Además, se destaca el amplio acceso de todos los medios de comunicación a la Asamblea y que pueden conocer el desarrollo de los plenarios, de la discusión parlamentaria y de las comisiones y acceder al recinto legislativo de forma presencial sin necesidad de contar con previa cita, autorización ni explicación.

El derecho de acceso a información se encuentra garantizado por la existencia de una instancia independiente con competencia para resolver los conflictos que se presenten, lo que debería ser complementado con

herramientas electrónicas para realizar solicitudes de información pública y mecanismos de seguimiento hoy no disponibles. A su vez, y para supervisar el avance del derecho, se sugiere incorporar estadísticas de solicitudes de acceso desagregadas con enfoque de género.

La Asamblea cuenta con mecanismos e instrumentos para difundir los derechos ciudadanos en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan y existe la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares; sin embargo no se han puesto en práctica metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de leyes y tampoco se evidencia la implementación de mecanismos de participación con enfoque de género como de grupos vulnerables.

Llama la atención que menos de la mitad de los legisladores presentan informes de gestión ante su circuito electoral y que no se puede acceder a los antecedentes profesionales (CV) de todos los legisladores ni a la información de contacto de sus equipos de trabajo.

Finalmente, cabe consignar importantes brechas que inciden negativamente en el proceso de apertura parlamentaria y que derivan de la falta de planes de parlamento abierto y de la inexistencia de actividades de reutilización de información con la ciudadanía.



# Congreso Nacional de la República del Paraguay



NORMATIVIDAD

64,8%



LABOR DEL CONGRESO

53,1%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

36,4%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

44,8%



ILTL 2020

47,8%



POSICIÓN

4/13



El Congreso Nacional de la República del Paraguay es el órgano encargado de ejercer el poder legislativo. Está compuesto por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados de la República del Paraguay. Se reúne anualmente en sesiones ordinarias desde el 1 de julio de cada año hasta el 30 de junio del año siguiente con un periodo de receso desde el 21 de diciembre al 1 de marzo. Las cámaras del Congreso sesionan conjuntamente en los casos previstos en la Constitución y los reglamentos de cada Cámara.

La Cámara de Senadores se compone de cuarenta y cinco miembros titulares como mínimo, y de treinta suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. La ley podrá acrecentar la cantidad de senadores, conforme con el aumento de los electores.

Diputados es la Cámara de la representación departamental. Se compone de ochenta miembros titulares como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales.

El período legislativo actual tuvo inicio el 1 de julio del 2018. La Asamblea Legislativa actualmente está conformada por los siguientes partidos: Asociación Nacional Republicana (ANR), Concertación Frente Guasú,

Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), Partido Demócrata Progresista, Partido Patria Querida, Partido Hagamos, Movimiento Cruzada Nacional y Partido Encuentro Nacional.



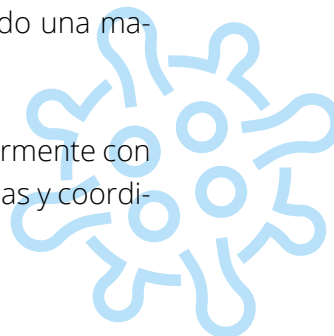
### Conformación política en el parlamento paraguayo

La Cámara de Senadores cuenta con 45 miembros, de los cuales la ANR, partido al mando de la Presidencia de la República, cuenta con 17 senadores. La oposición se encuentra fragmentada en varios partidos, siendo los de mayor representación el PLRA, con 14 senadores, y el Frente Guasú, con 7. Dicha Cámara representa un espacio democrático y plural, con mayor representación de sectores políticos, a pesar de que el Presidente de la misma pertenece al oficialismo.

En contraparte, en la Cámara de Diputados, compuesta por 80 miembros, la ANR ocupa 42 bancas frente a una oposición encabezada por el PLRA con 30 bancas y 4 partidos más entre los que se distribuyen las restantes 8 bancas. Puede observarse cómo afecta esta distribución a las votaciones en dicha Cámara, donde el oficialismo ejerce una fuerza política y control dominantes sobre la oposición, imponiendo generalmente intereses políticos del sector político hegemónico.

Las diferencias en cuanto a la homogeneidad en la Cámara Baja y heterogeneidad en la Cámara Alta dan lugar a una dinámica que permite una suerte de equilibrio de poderes entre las mismas, permitiendo una mayor participación de la oposición en al menos una de ellas.

Con respecto al Parlamento Abierto, el mismo funciona regularmente con una comisión institucionalizada que posee autoridades internas y coordina su trabajo con la sociedad civil.

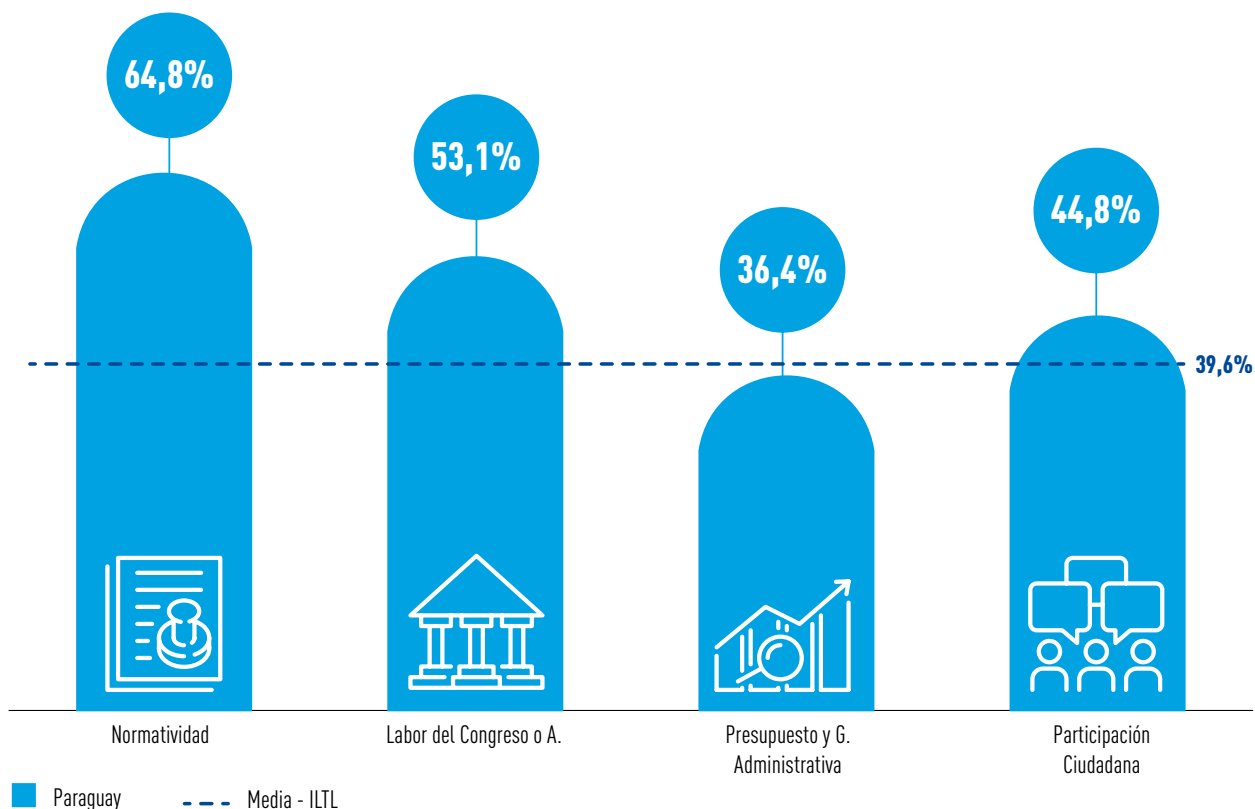
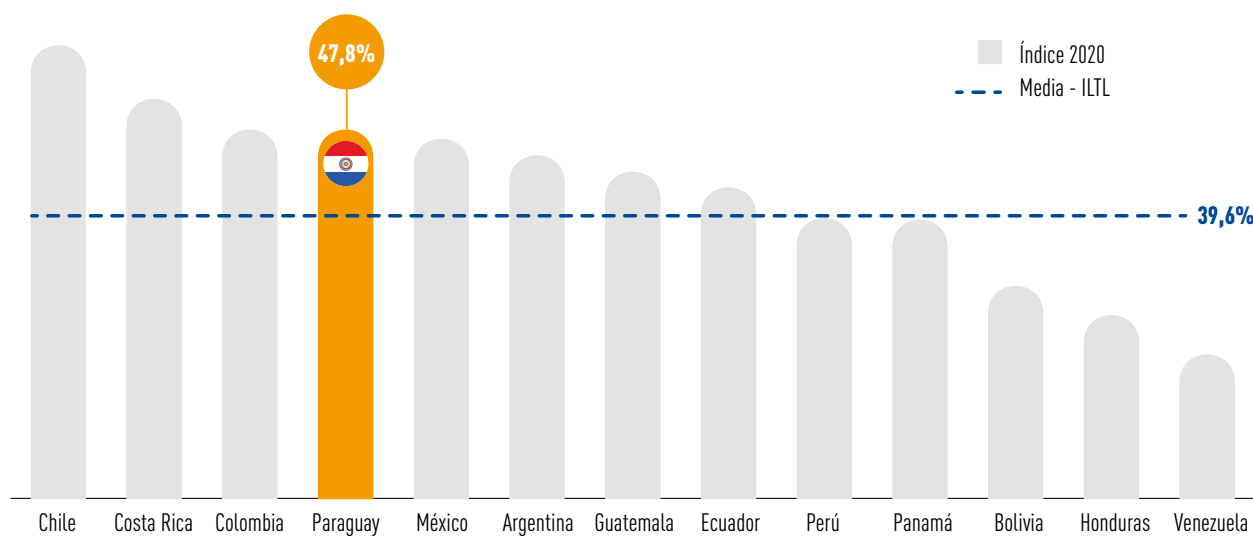


### El poder legislativo frente al COVID- 19

En el contexto de la pandemia por COVID-19, ambas cámaras del Congreso Paraguayo establecieron reglamentos que permitieron la realización de sesiones virtuales, tanto del pleno como de las Comisiones. Como regla general, en dichas sesiones sólo se habilita el micrófono del Presidente y de legisladores cuya palabra haya sido otorgada, la cual deberán solicitar previamente por escrito mediante uso del chat de la plataforma, cuyo fin es éste únicamente. El presidente tiene la potestad exclusiva de silenciar por completo el uso de la palabra en caso de ser necesario. Las sesiones virtuales son transmitidas en vivo y en directo en las plataformas utilizadas por ambas Cámaras.

Acorde a lo expresado por Marta Ferrara, Directora Ejecutiva de la Organización Semillas Para la Democracia, los principales desafíos para el Congreso son el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia a nivel institucional y la producción de normativa con enfoque de Derechos Humanos adaptada a los más altos estándares internacionales.

Con un índice de 47,8%, Paraguay queda en el lugar número **4** del ranking y se ubica por encima de la *media* regional de 39,6%.

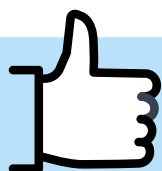


A pesar de que Congreso Nacional de la República del Paraguay se encuentra en el cuarto lugar regional su nivel de transparencia es insatisfactorio ya que la brecha respecto del estándar óptimo esperado por el ILTL es bastante amplia.

Esto se debe a la falta de regulación, entre otras materias, respecto de una instancia que supervise y controle el acceso a la información pública específicamente para el poder legislativo, factor determinante como garantía del derecho de acceso a información. Se advierten importantes desafíos en materia de normatividad del Cabildeo o Lobby y respecto del relacionamiento del Congreso con los medios de comunicación y normas para el funcionamiento de las redes sociales y su interacción con las y los ciudadanos. Adicionalmente, y debido a la falta de regulación en materia de Cabildeo o Lobby, el Congreso no publica información de obsequios ni de reuniones sostenidas con los legisladores y no se publica el listado de asesores directos de las y los legisladores, tampoco su perfil (CV). En materias de Participación Ciudadana el Congreso debe avanzar en la implementación de mecanismos de participación orientados a grupos vulnerables.

Destacan como aspectos positivos, la existencia de un plan de parlamento abierto que ya va en su segunda versión y que, en el ámbito regional, presenta una de las dos mejores evaluaciones de la dimensión Normativa, después del Congreso de Chile, además, en términos relativos, es la dimensión en la que obtiene la más alta valoración.

Cabe resaltar, a su vez, que el Congreso es uno de los cinco del estudio que cuenta con una política de género y uno de los cuatro con una norma que establece medidas de acción afirmativa para garantizar procesos equitativos entre hombres y mujeres para la elección o designación de cargos legislativos. A lo que se agrega la existencia de la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares.



### Buenas Prácticas

*Publica una declaración de patrimonio bastante completa que considera tanto a las y los legisladores como a cónyuges y familiares directos y es uno de los tres Congresos que cuenta con una base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a actividades y acciones de control político actuales y de años anteriores.*

El Congreso de la Nación paraguaya enfrenta los siguientes desafíos claves:

- Seguir fortaleciendo los mecanismos de transparencia y participación ciudadana existentes.
- Fortalecer y ampliar la participación ciudadana en Parlamento abierto.

“ Los principales desafíos para el Congreso son el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia a nivel institucional y la producción de normativa con enfoque de Derechos Humanos adaptada a los más altos estándares internacionales.

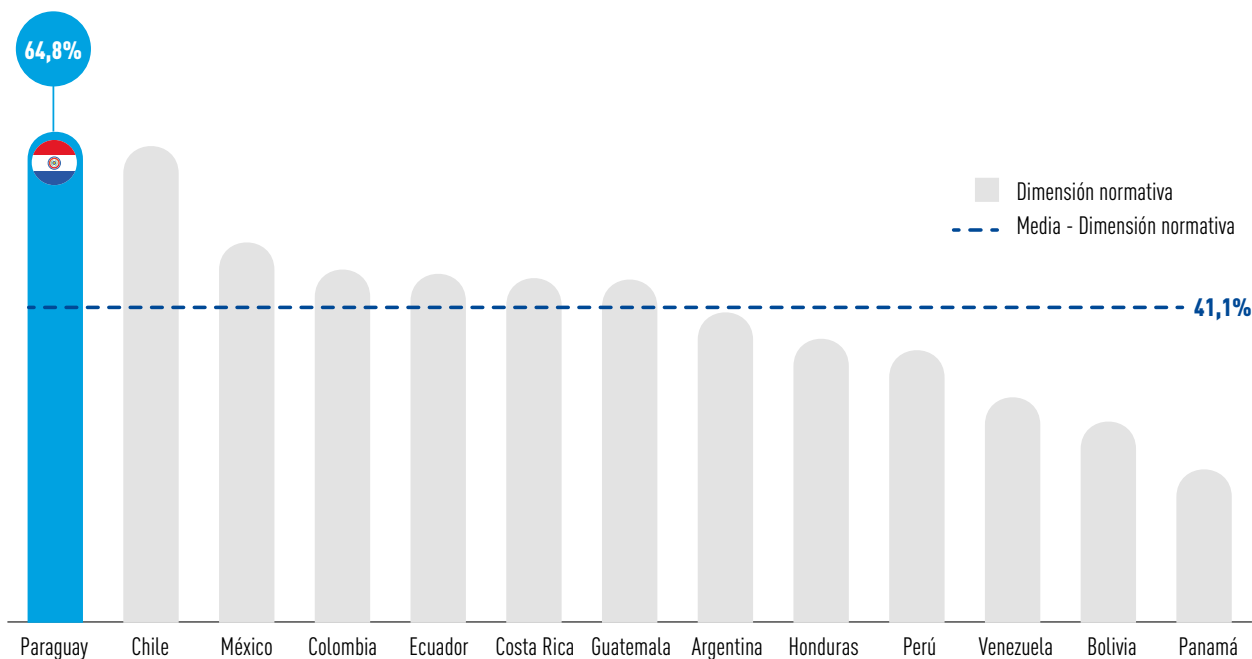
**Marta Ferrara**

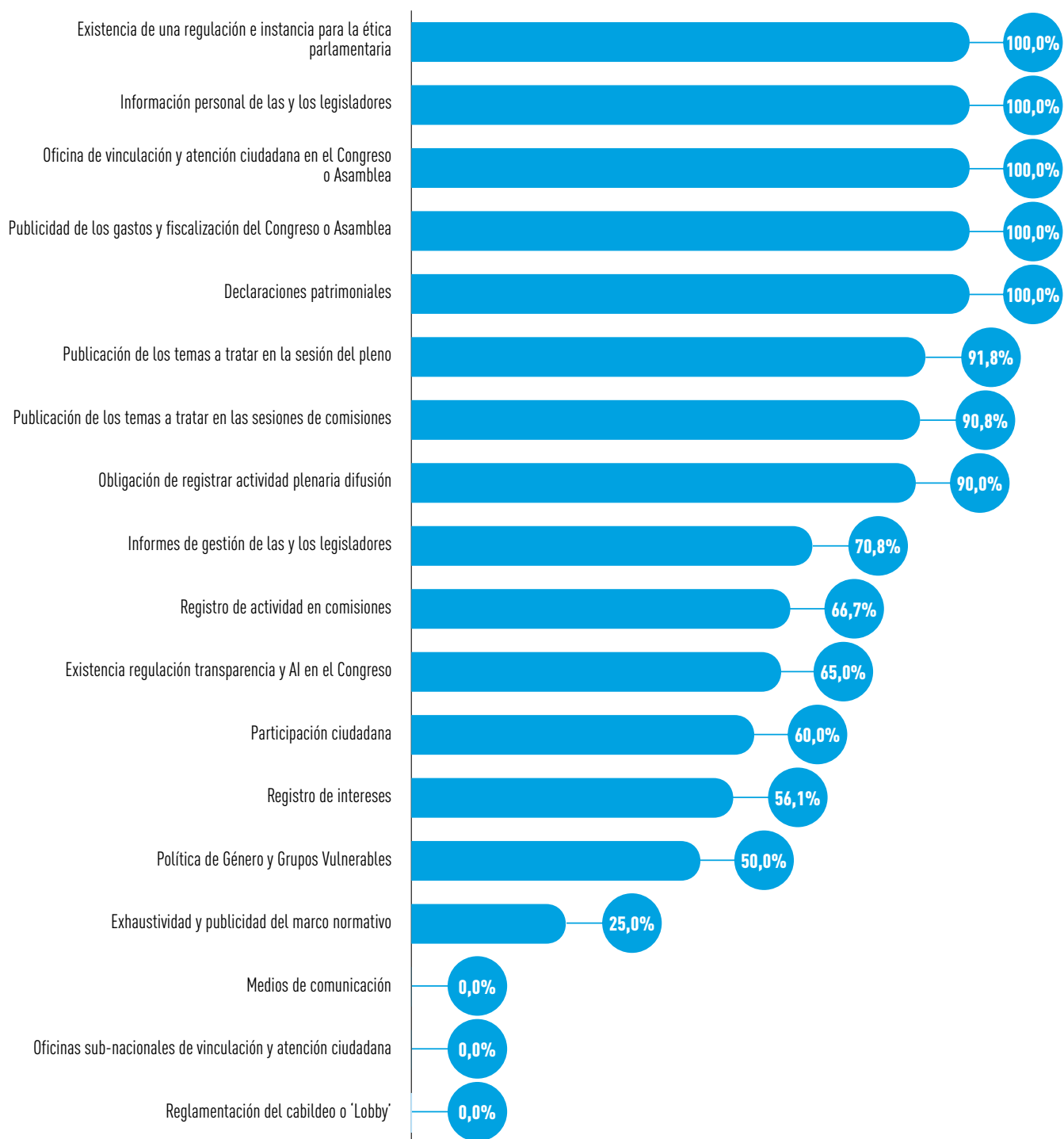
*Directora Ejecutiva de Semillas para la Democracia*



### 5.11.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





Cabe destacar que en el ámbito regional el Congreso presenta una de las dos mejores evaluaciones de la dimensión Normativa, después del Congreso de Chile. Además, en términos relativos, es la dimensión en la que obtiene la más alta valoración.

Estos resultados se explican por el buen estándar normativo que presenta en ética parlamentaria. Existe un código de conducta, canales de denuncia, un comité a cargo de la aplicación de sanciones, las que, además, tienen carácter público. También es destacable un plan de capacitaciones para personas funcionarias y legisladores.

Cabe resaltar, a su vez, que el Congreso es uno de los cinco del estudio que cuenta con una política de género y uno de los cuatro con una norma que establece medidas de acción afirmativa para garantizar procesos equitativos entre hombres y mujeres para la elección o designación de cargos legislativos, restando, como brecha, avanzar en una línea similar respecto de grupos vulnerables.

El Congreso, adicionalmente, es uno de los cuatro que presenta una declaración de patrimonio bastante completa que considera tanto a los legisladores como a cónyuges y familiares directos.

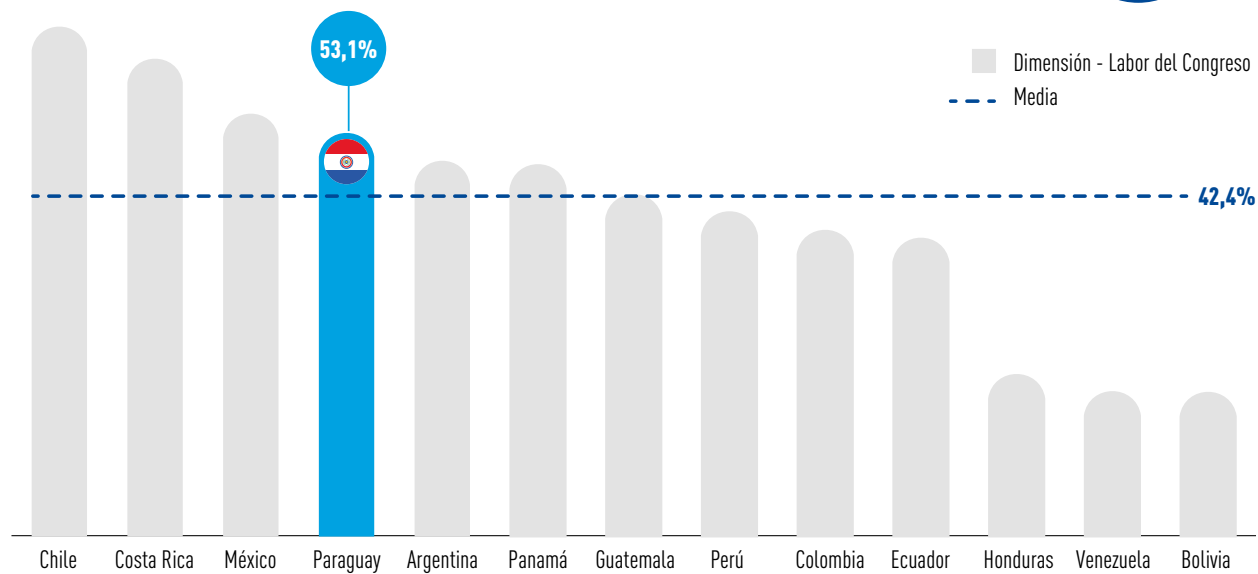
Las brechas más relevantes detectadas apuntan a la falta de una regulación que establezca una instancia oficial independiente que supervise y controle el acceso a la información pública específicamente para el poder legislativo, factor determinante como garantía del derecho de acceso a información. En materia de participación ciudadana, si bien cuenta con una norma para la incorporación de mecanismos de Participación Ciudadana, esta no contempla la obligación de consultar a los ciudadanos sobre los proyectos de ley, tampoco normas específicas que promuevan la participación en las cámaras.

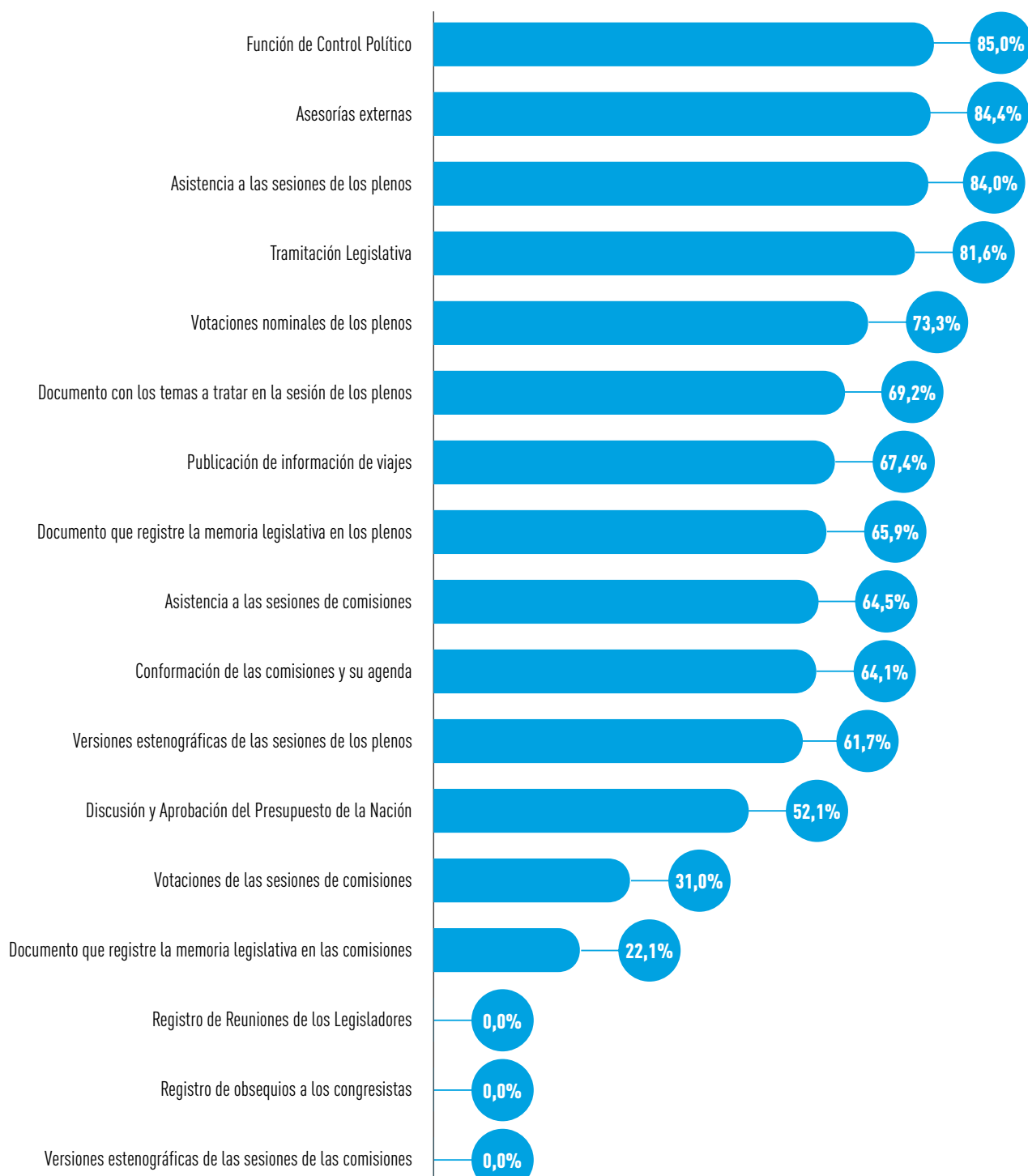
También ocurre con la declaración de intereses, ya que cuenta con normativa que la regula, pero la función parlamentaria no es de dedicación exclusiva y no existe un registro o archivo de las y los legisladores que se han excusado de participar en los procesos legislativos en los que tenían conflictos de interés.

Finalmente, se advierten importantes desafíos en materia de Cabildeo y Lobby ya que el Congreso no cuenta con regulación de esta relevante actividad, tampoco respecto del relacionamiento con los medios de comunicación que garantice la no discriminación y la libertad de prensa, ni normas que se refieran al funcionamiento de las redes sociales y su interacción con la ciudadanía.



B) Dimensión Labor del Congreso





En la dimensión Labor del Congreso destaca la información disponible de las actividades de control político ya que el Congreso informa sobre dichas funciones, sus herramientas y acerca de las acciones concretas que se realizan para cumplir con esta labor. Es uno de los tres Congresos que cuenta con una base de datos con dispositivo de búsqueda de documentos relativos a actividades y acciones de control político actuales y de

años anteriores, lo que debiera ser complementado con el alcance del acceso a material relativo a las actividades de control que se pone a disposición de la ciudadanía.

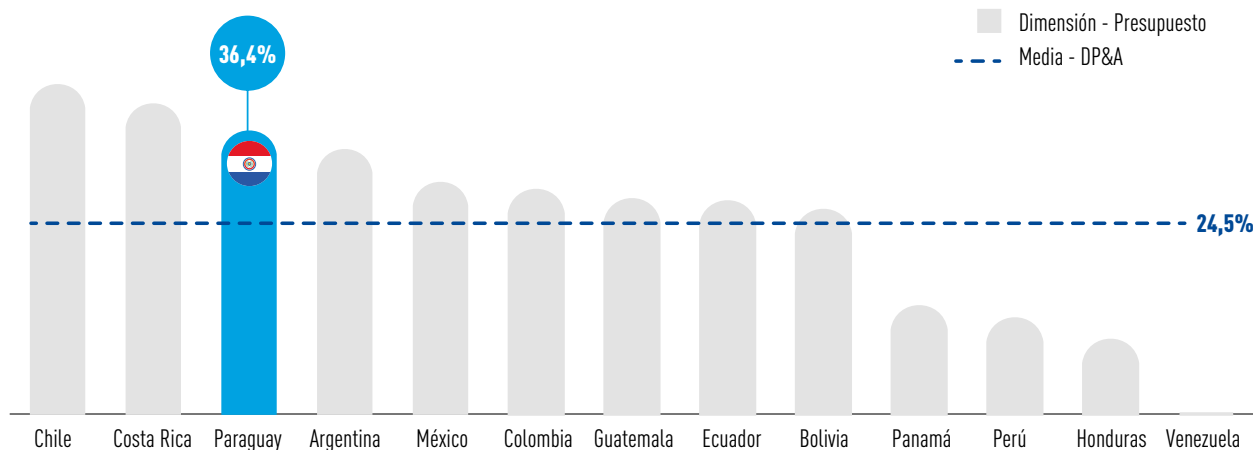
También hay un amplio acceso a la información relativa a las asesorías externas pues se publican todos los informes realizados o proveídos a la Cámara, Comisiones, Legisladores salvo las excepciones establecidas por ley. Dichos documentos son de acceso libre, contándose con los contratos y el registro de asesorías externas de manera indefinida. Para avanzar en un estándar óptimo de publicación en este ámbito, sólo debiese superarse el formato imagen optando por uno que permita la reutilización de los datos publicados.

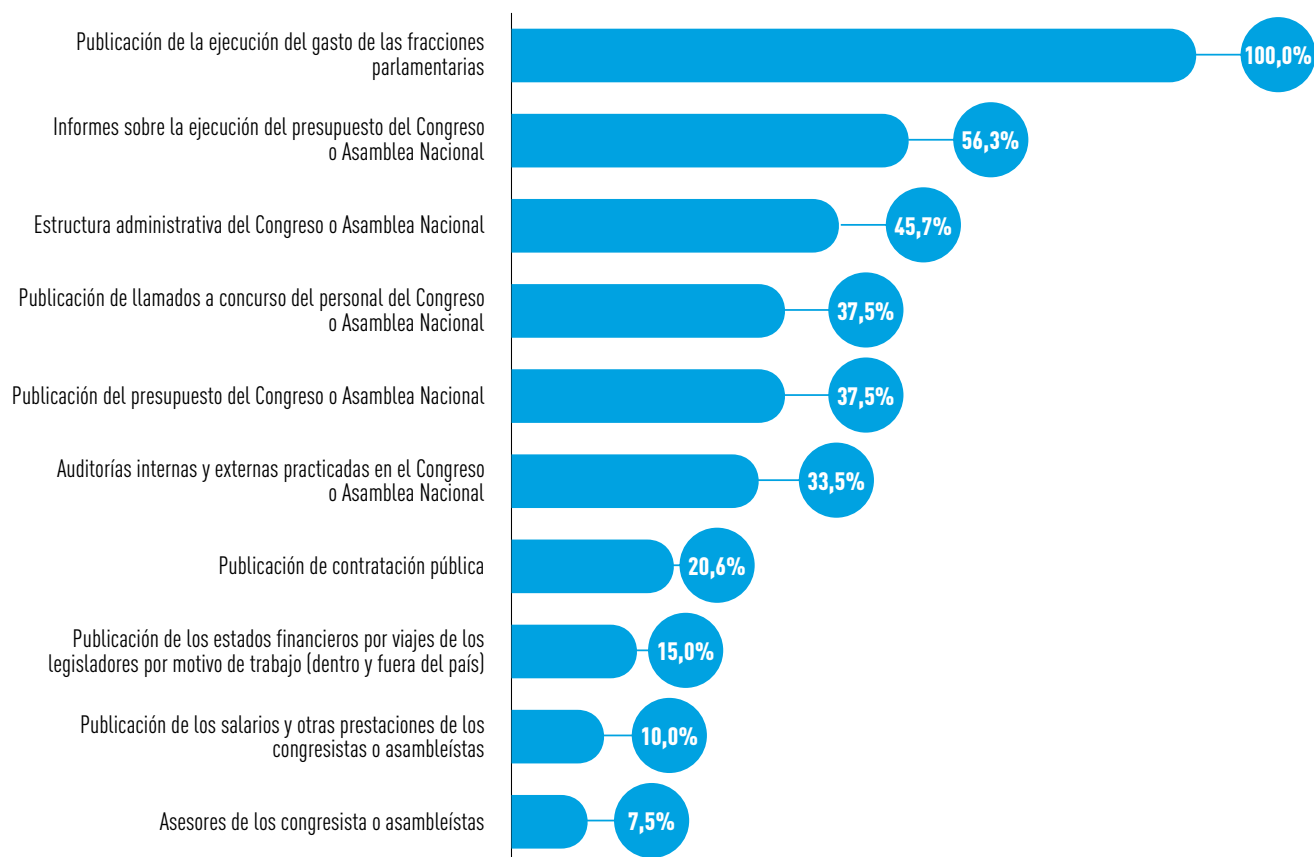
La información difundida en materia de Tramitación Legislativa se constituye en una buena práctica interesante para la región. En una plataforma dispuesta para este fin, los ciudadanos cuentan con acceso a los mecanismos de seguimiento de la tramitación legislativa en las Cámaras a través de la plataforma SILPY donde es posible acceder a todo el ciclo de vida de la tramitación legislativa.

En el ámbito de las brechas, si bien se cuenta con acceso libre al documento que registra las votaciones en las Comisiones, no se identifica la votación individual, ya que sólo se registran los resultados generales.

Adicionalmente, y debido a la falta de regulación en materia de Cabildeo o Lobby, el Congreso no disponibiliza información de obsequios ni de reuniones sostenidas con los legisladores.

### C) Dimensión Presupuesto



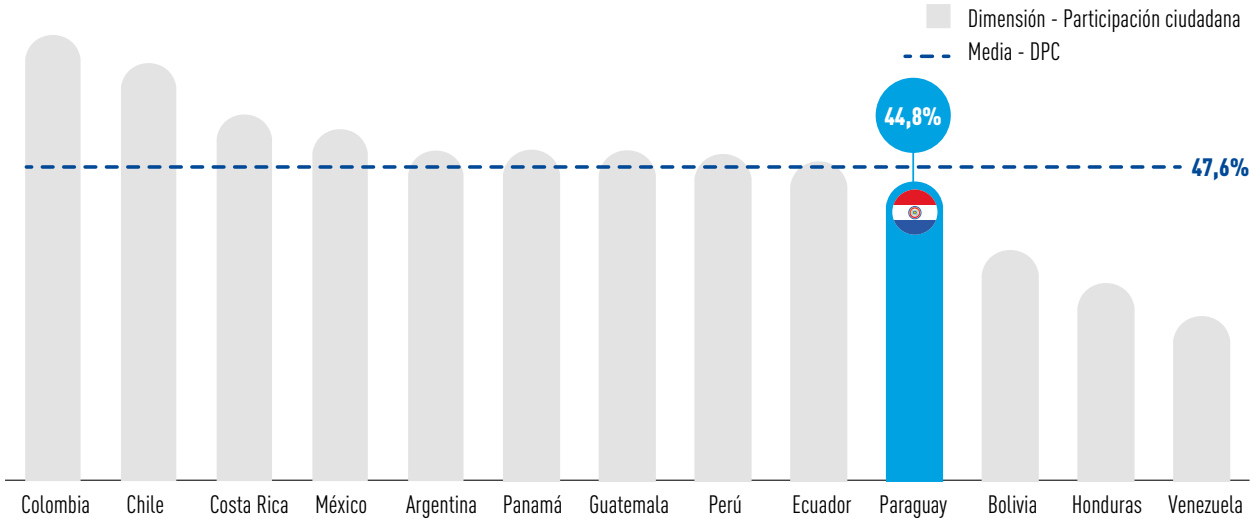


Esta es la dimensión de más baja valoración del Congreso. No obstante, ello difunde amplios antecedentes respecto de la ejecución del gasto de las facciones parlamentarias, siendo público el gasto de las bancadas o grupos de legisladores en la Cámara. A lo anterior se suma que las bancadas informan o dan a conocer sus propuestas técnicas para el ejercicio presupuestal. Y en los ítems donde obtiene puntaje, el 90% está por debajo de un 50%.

Por otro lado, se presentan brechas respecto de la publicación de los estados financieros, ya que, por ejemplo, si bien se reportan los estados financieros de viajes de los legisladores dentro y fuera del país, se publica en el formato de imagen lo que impide su reutilización por parte de la ciudadanía, lo que también se presenta respecto de los salarios.

La mayor brecha detectada en este estudio, se presentan en el ámbito de los asesores por cuanto derechamente no se publica el listado de asesores directos de las y los legisladores, tampoco su perfil (CV).

## D) Dimensión Participación Ciudadana



El Congreso se encuentra por debajo de la media regional respecto de la evaluación de la dimensión de Participación Ciudadana.

No obstante, lo anterior se advierte un estándar alto en el diseño, co-creación e implementación de planes de parlamento abierto, sin perjuicio que falta por avanzar en la incorporación de un mecanismo de evaluación independiente del cumplimiento de dicho plan y en la difusión de sus resultados.

También es destacable que cuenta con mecanismos e instrumentos para difundir los derechos de los ciudadanos en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan. A lo que se agrega la existencia de la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares.

En cuanto a la ejecución, se evidencia la implementación de mecanismos de participación con enfoque de género, constituyéndose en el único Congreso o Asamblea de esta evaluación en la que se ha podido evidenciar esta práctica. Como brecha se identifica la conveniencia de avanzar en la implementación de procesos de consulta a los ciudadanos sobre los proyectos de ley y la incorporación de un enfoque de grupos vulnerables.

Sin embargo, en Participación Ciudadana el Congreso debe avanzar en la implementación de mecanismos de participación orientados a grupos vulnerables. En efecto, en el ámbito de apertura de datos, aunque cuenta con una plataforma de datos abiertos, lo cierto es que se ha detectado, en diversos ítems revisados en el ILTL, el bajo estándar del formato de los documentos que se ponen a disposición de los ciudadanos. Adicionalmente, el Congreso no promueve ni realiza actividades de reutilización y análisis de sus datos abiertos con la ciudadanía.

Adicionalmente, también se advierten limitaciones en la difusión de Información de los legisladores por cuanto no existe acceso a los planes y programas de trabajo de las y los legisladores, los informes de gestión se presentan sólo al Congreso y no se realiza una rendición de cuentas participativa y periódica de parte de los legisladores para dar a conocer los resultados de su gestión legislativa y política.

Finalmente, destaca una brecha en el mecanismo para resolver los conflictos sobre el acceso a la información pública no es independiente, lo que amaga la efectividad de esta instancia, como garantía de ejercicio de tal derecho.

# Congreso de la República del Perú



NORMATIVIDAD

34,2%



LABOR DEL CONGRESO

42,0%



PRESUPUESTO Y G. ADMINISTRATIVA

10,1%



PARTICIPACIÓN CIUDADANA

49,3%



ILT 2020

35,4%



POSICIÓN

9 /13



El Congreso de la República del Perú es unicameral. Está compuesto por 130 congresistas, quienes son electos por 5 años. El número de integrantes del parlamento es fijo y se encuentra determinado en la Constitución Política del Perú. Si bien el Congreso tiene representación nacional, sus integrantes son elegidos y elegidas bajo el distrito electoral múltiple, que corresponde a 25 circunscripciones que replican los departamentos o regiones del Perú. El número total de congresistas se distribuye según la población electoral de cada circunscripción. Cuenta, además, con distrito electoral de peruanos en el exterior. Todos los y las Congresistas de la República son elegidos en lista cerrada y desbloqueada, con la alternativa de doble voto preferencial, con alternancia y paridad de género. Una vez realizada la elección, los escaños se asignan según el método D'Hondt, considerando además a aquellas candidaturas con la mayor cantidad de votos preferenciales obtenidos.

Al momento de la elaboración del presente reporte, el período anual de sesiones se componía de dos legislaturas ordinarias. La primera, desde el



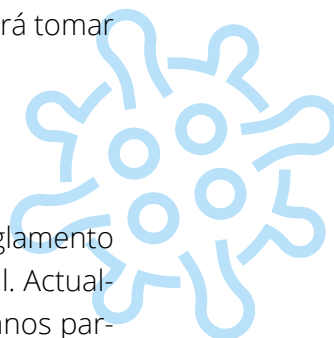
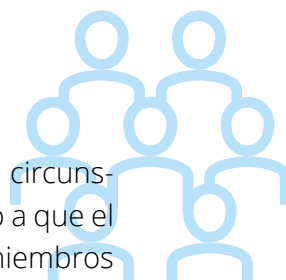
27 de julio hasta el 15 de diciembre; la segunda, desde el 1 de marzo hasta el 15 de junio. Las legislaturas ordinarias pueden ampliarse con una convocatoria que contenga una agenda fija. Los períodos extraordinarios de sesiones pueden ser convocados por el Presidente de la República o por tres quintas partes del número de congresistas.

### Conformación política en el parlamento peruano

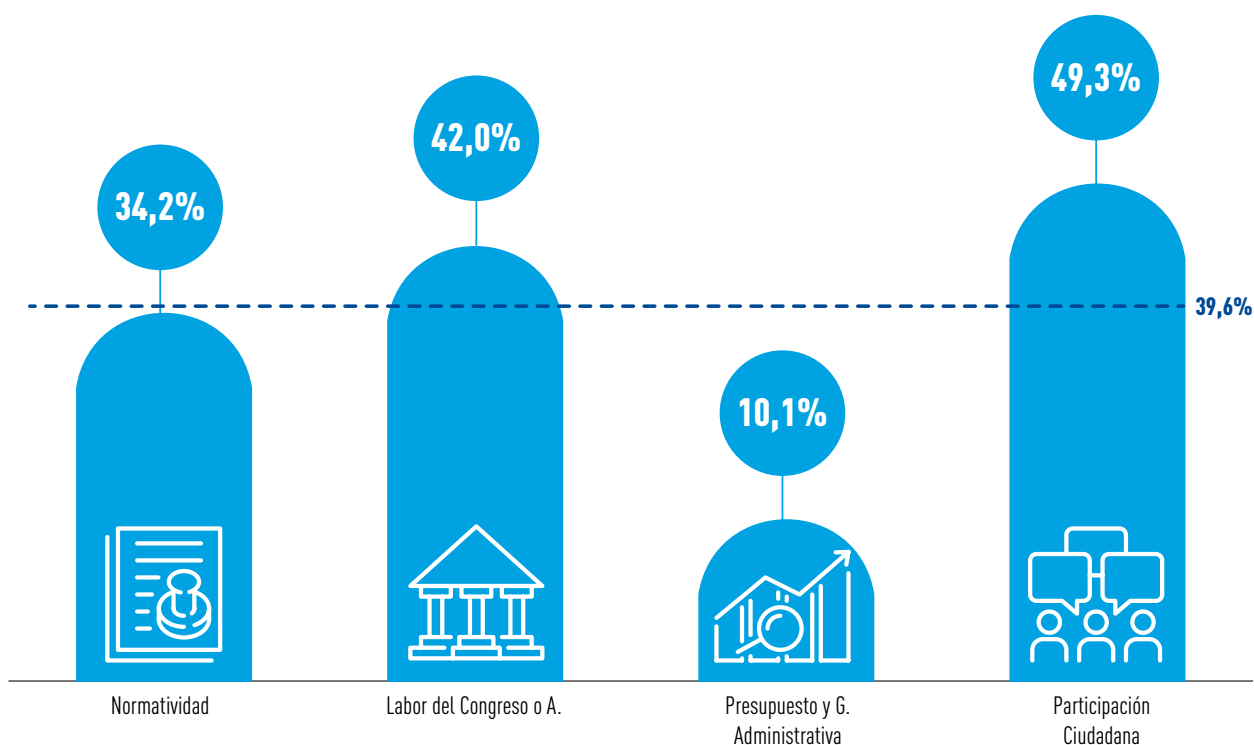
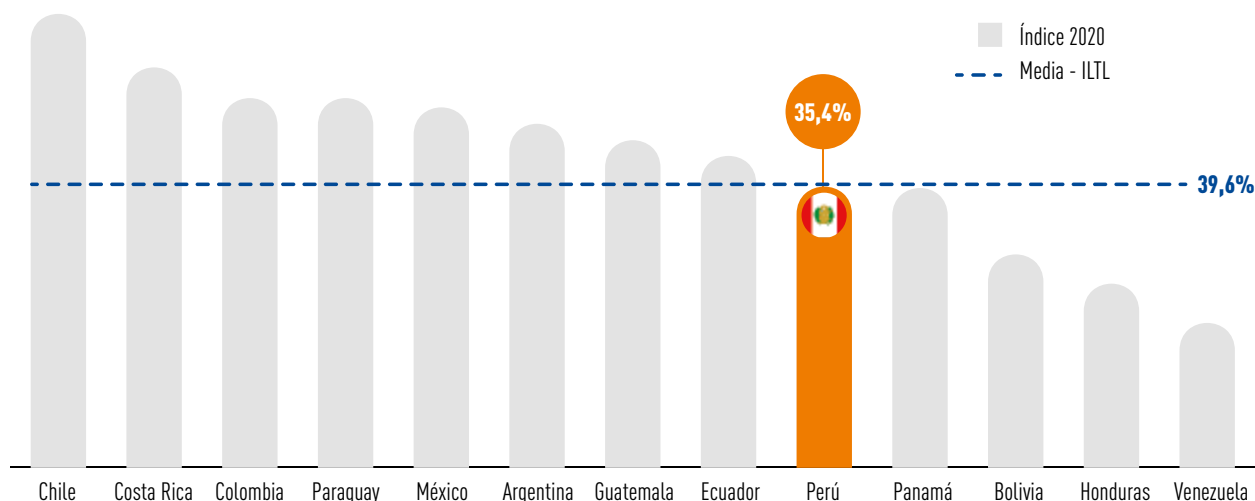
El año 2019, el Congreso de la República fue disuelto según las circunstancias excepcionales contempladas en la Constitución. Ello llevó a que el año 2020 se realice una elección complementaria de sus 130 miembros para terminar el período 2016-2021, quienes iniciaron sus labores en el mes de marzo y las terminarán en julio de 2021. El Congreso objeto de la medición del actual Índice abarca dos gestiones, cada una con una orientación distinta en términos de acceso a la información pública. Se ha podido observar, tras la aplicación de la medición actual, que la presidencia que terminará sus funciones en julio de 2021 ha efectuado mejoras para la publicación oportuna de las votaciones de los y las congresistas, la agenda del Pleno, la relación de personal, entre otros. Sin embargo, históricamente, no existe consistencia en estos aspectos, al depender de la voluntad de la Presidencia del Congreso, que se renueva cada año. Los pasivos que el Congreso hereda de sus gestiones anteriores en términos de transparencia, y la institucionalización de mecanismos de acceso a la información pública bajo estándares de oportunidad, accesibilidad y proactividad constituyen un reto que el Congreso entrante deberá tomar como una prioridad.

### El poder legislativo frente al COVID-19

Durante la emergencia sanitaria, el Congreso modificó su reglamento para que el Pleno y comisiones sesionen de forma no presencial. Actualmente, se promueve el trabajo remoto a nivel de todos los órganos parlamentarios. De igual modo, se ha habilitado un acceso directo en el portal Web, con el objetivo de facilitar las solicitudes de acceso a la información pública, y se ha intensificado el trabajo mediante redes sociales para garantizar la publicidad de las sesiones de las comisiones y del Pleno. La publicación oportuna de documentación sensible, como las agendas y Acuerdos de Mesa Directiva, siguen siendo un reto pendiente.



Con un índice de 35,4%, Perú queda en el lugar número **9** del ranking y se ubica por debajo de la *media* regional de 39,6%



En términos generales, el nivel de transparencia legislativa del Congreso de la República del Perú resulta deficitario, ya que obtiene una baja evaluación y a nivel regional se posiciona por debajo de la media.

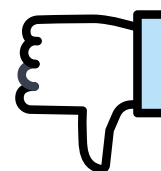
Dichos resultados se explican por un marco regulatorio débil ya que si bien se cuenta con legislación nacional y el Poder Legislativo es sujeto

obligado, no existe regulación específica en materia de transparencia para el legislativo, sin que se cuente con normatividad aplicable en ámbitos relevantes como transparencia activa, gestión documental, datos abiertos, calidad de datos, y Lobby o Cabildeo. A lo anterior se suman los magros resultados obtenidos en materia de información Presupuestaria y de Gestión del Congreso donde se encuentra bajo la media regional y dentro de los tres Congresos peor evaluados de la región en esta dimensión. Este resultado negativo se debe a que la mitad de los ítems analizados por el ILTL, tienen una evaluación de 0% cumplimiento.

La dimensión Labor del Congreso se encuentra evaluada en la media regional y da cuenta de un buen nivel de acceso a la información relativa al proceso de tramitación legislativa. Es recomendable avanzar en la publicación de información actualmente no disponible relativa, especialmente, al trabajo en comisiones donde se dispone de una menor publicación de registros en comparación con los plenos. En la misma línea, llama la atención que el Congreso sea uno de los dos evaluados que no da a conocer el desarrollo de la discusión y aprobación del presupuesto nacional.

Como aspectos positivos, destaca la existencia de una instancia independiente con competencias para resolver los conflictos sobre acceso a la información y un amplio acceso informativo a través de un canal de TV con cobertura total a los medios, complementado con un uso intensivo de las redes sociales. Sin embargo, el Congreso no dispone de mecanismos e instrumentos para difundir los derechos de los ciudadanos en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan.

Finalmente, una restricción relevante en el camino hacia una mayor transparencia legislativa en el Congreso deriva del hecho que no cuenta con planes de parlamento abierto.



### Buenas Prácticas

*No se identifican.*



El Congreso de la República del Perú enfrenta 2 desafíos clave:

- Regular con mayor precisión y transparentar las posiciones de interés de los y las congresistas, así como del personal del Congreso.

→ Aprobar e implementar reformas de transparencia parlamentaria y datos abiertos, incorporándolos a su reglamento, con precisión sobre la oportunidad y la forma en que la información se hace pública.

“ Para comprender el trabajo legislativo no solo basta mirar las posiciones ideológicas y partidarias, es necesario conocer los intereses y vínculos de los legisladores con distintos grupos de interés. De ahí la importancia de transparentarlos.

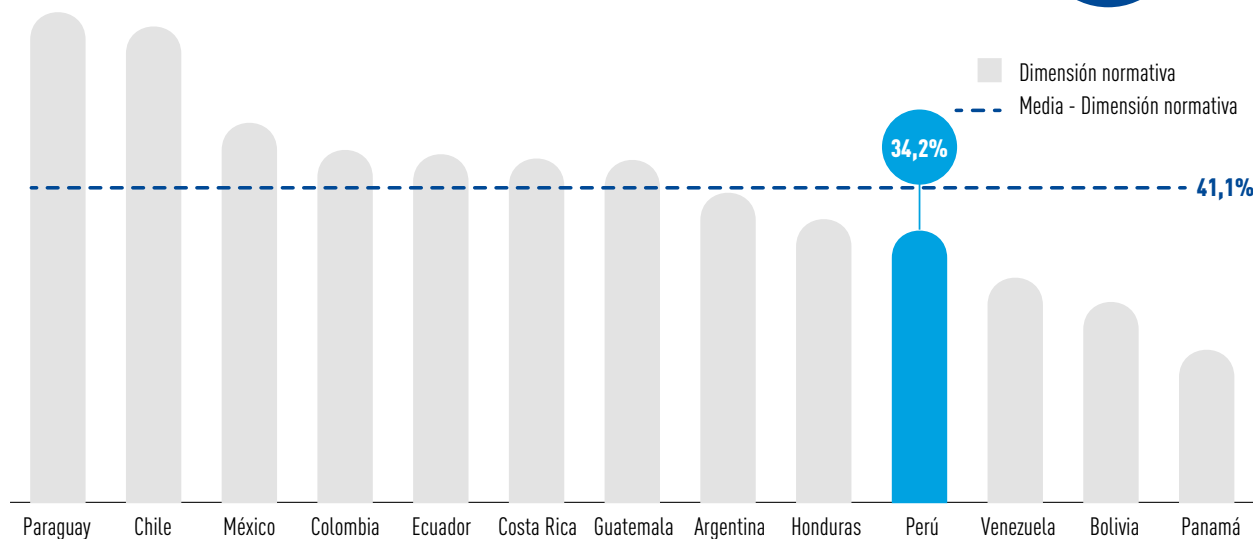
**Ivan Lanegra**

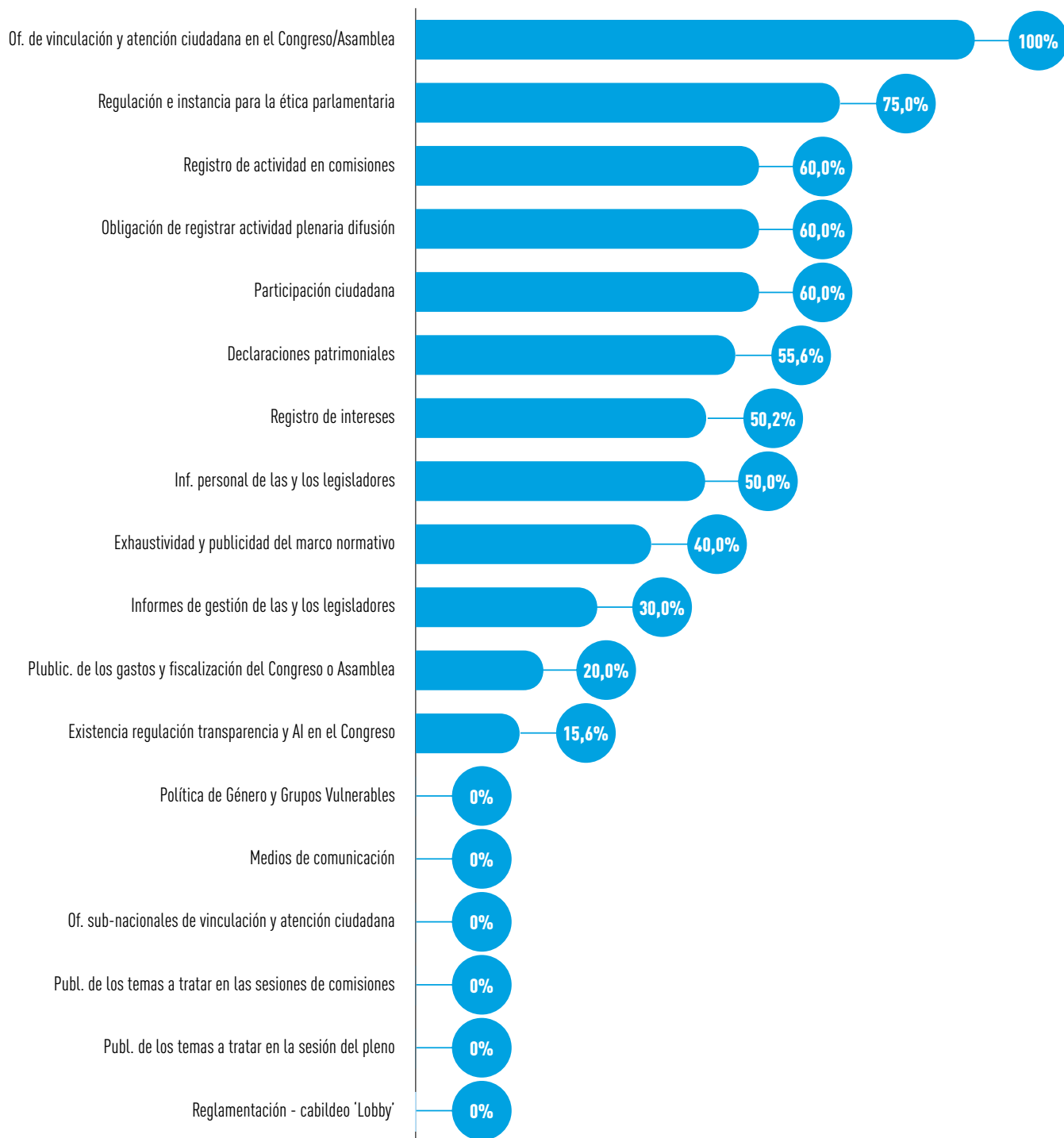
*Secretario General de la Asociación Civil Transparencia*



### 5.12.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





La evaluación de la dimensión normativa se encuentra bajo la media regional.

Los aspectos evaluados positivamente dicen relación con la regulación que contempla la existencia de una oficina de vinculación y atención ciudadana con funciones delimitadas, que debiese avanzar en su descentralización territorial.

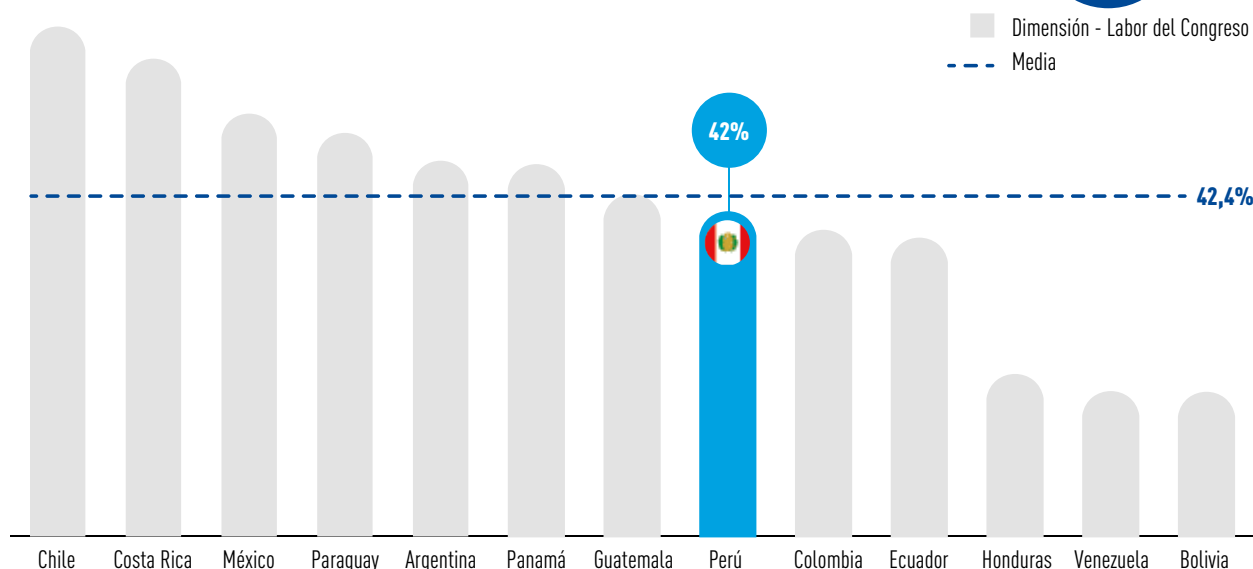
También a una normativa que contempla un Código de Conducta para las y los legisladores y sanciones por su incumplimiento con una institucionalidad asociada consistente en un órgano con competencia para revisar las denuncias y sancionar las infracciones, lo que se complementa con la mantención de canales al interior del Congreso que permiten realizar denuncias. En todo caso, sería recomendable avanzar en la publicidad de la información sobre las sanciones aplicadas y los casos revisados por dicho órgano.

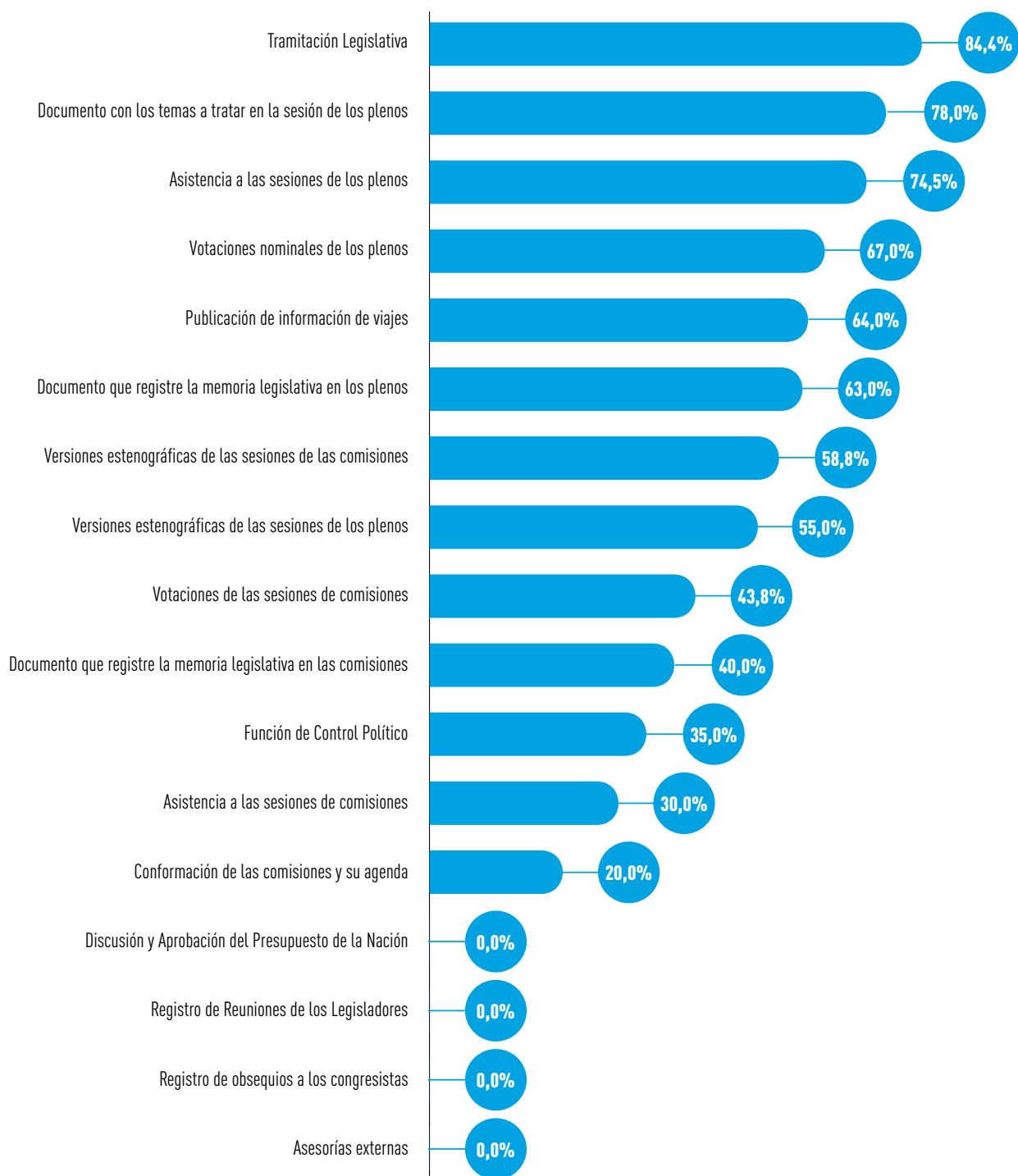
En el ámbito de Participación Ciudadana se advierten algunos espacios de mejora ya que si bien existe normativa que incorpora mecanismos de participación en la labor del Congreso y una reglamentación específica para las Cámaras, no se cuenta con normativa que establezca la obligación de consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley, así como tampoco una política de parlamento abierto.

Otro tanto ocurre con las declaraciones de patrimonio e intereses ya que se cuenta con regulación, pero ésta no considera a los cónyuges y familiares directos, habida consideración que el marco normativo no establece la dedicación exclusiva de los legisladores.

Los mayores déficits del marco normativo se presentan en el acceso a información y transparencia por cuanto se cuenta con legislación nacional y el poder legislativo es sujeto obligado, pero no existe regulación específica en transparencia para el poder legislativo, así como tampoco en ámbitos relevantes como transparencia activa, gestión documental, datos abiertos y calidad de datos, y Lobby o Cabildeo.

## B) Dimensión Labor del Congreso





La dimensión Labor del Congreso se encuentra evaluada en la media regional y da cuenta de un buen nivel de acceso a la información relativa al proceso de tramitación legislativa, en virtud del cual la ciudadanía puede conocer en detalle los proyectos de ley y hacer seguimiento a la tramitación legislativa, lo que se complementa con una base de datos, digitalizada y accesible, con dispositivos de búsqueda de proyectos y mociones, tanto pasadas como en curso, y de leyes promulgadas.

Es recomendable avanzar en la publicación de información actualmente no disponible relativa, especialmente, al trabajo en comisiones donde se dispone de una menor publicación de registros en comparación con los plenos. Así, por ejemplo, este el único Congreso analizado por el ILTL, respecto del no se cuenta con un documento con los temas a tratar en las sesiones de las comisiones, tampoco se puede acceder al documento que registra la asistencia de las y los legisladores a las sesiones de comisión ni al documento que registra las votaciones en las comisiones, siendo uno de los dos Congresos evaluados en que se presentan estas dos últimas restricciones.

Los vacíos más relevantes de información se advierten en la falta de publicidad de los registros de reuniones de las y los legisladores, así como los registros de obsequios. El Congreso, además, no da a conocer sus asesorías externas ni los informes realizados o proveídos al Congreso, a las Comisiones y/o legisladores.

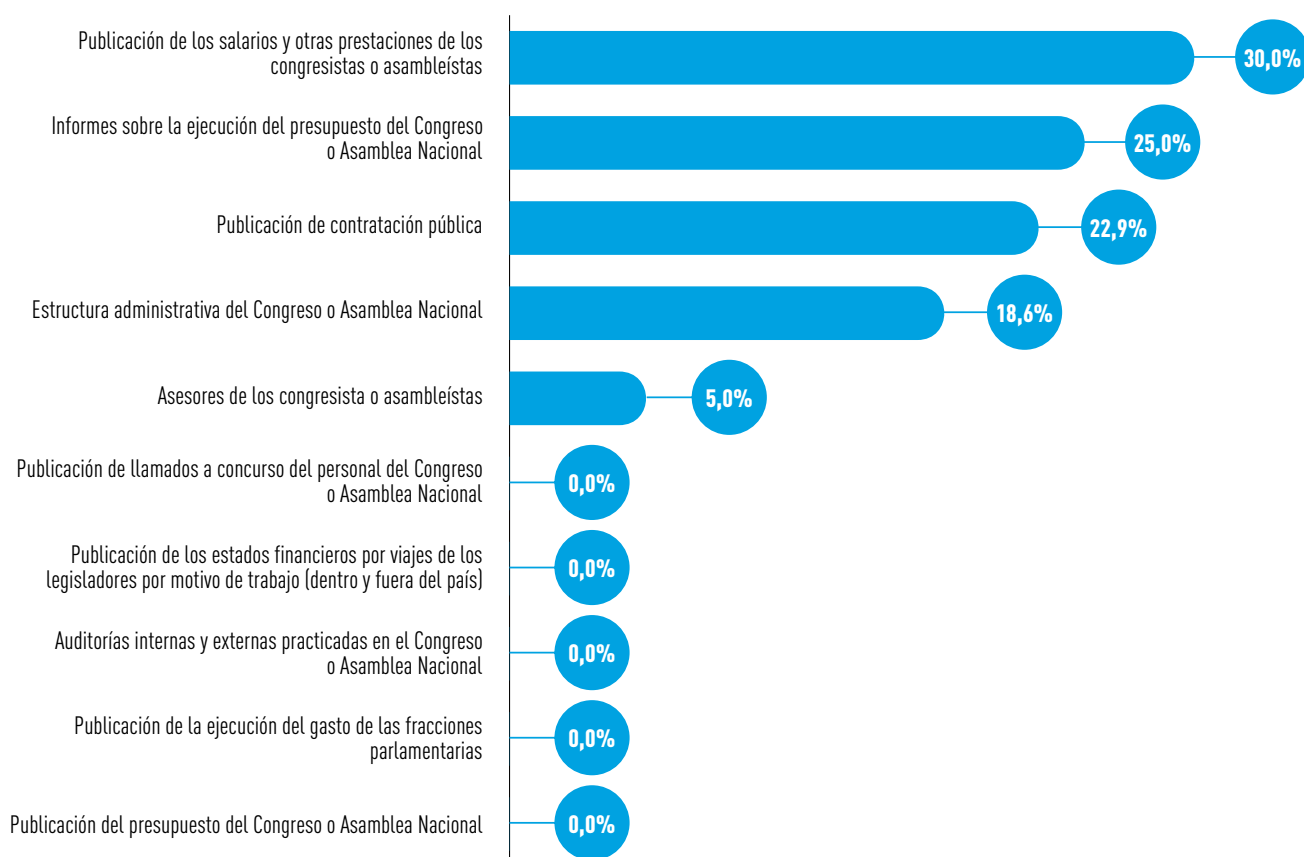
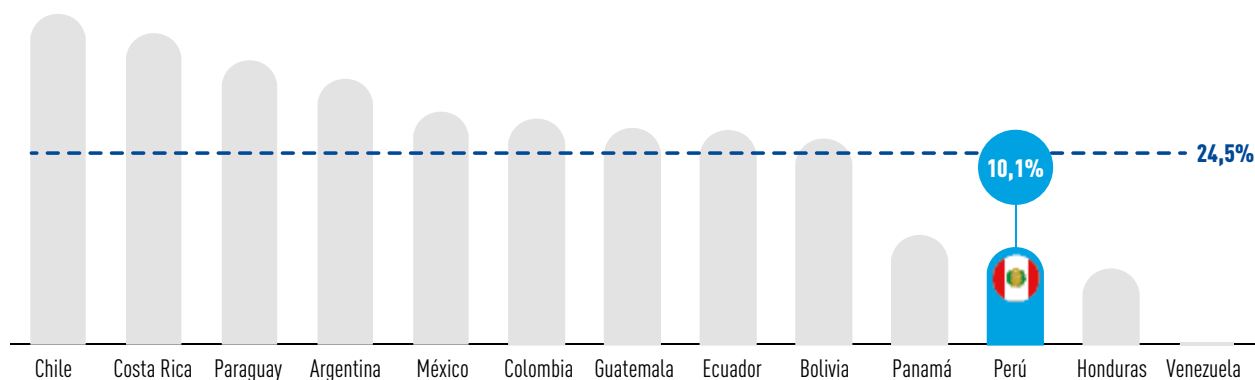
En la misma línea, llama la atención que el Congreso sea uno de los dos evaluados que no da a conocer el desarrollo de la discusión y aprobación del presupuesto nacional. Tampoco difunde información sobre la ejecución del ejercicio presupuestario, la evaluación de sus asignaciones, ni acerca de las actividades de control sobre las reasignaciones presupuestarias que efectúa el poder ejecutivo, sin que se cuente, además, con acceso a los informes de auditorías externas para examinar el gasto realizado por el propio Congreso.



## C) Dimensión Presupuesto



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media - DP&A

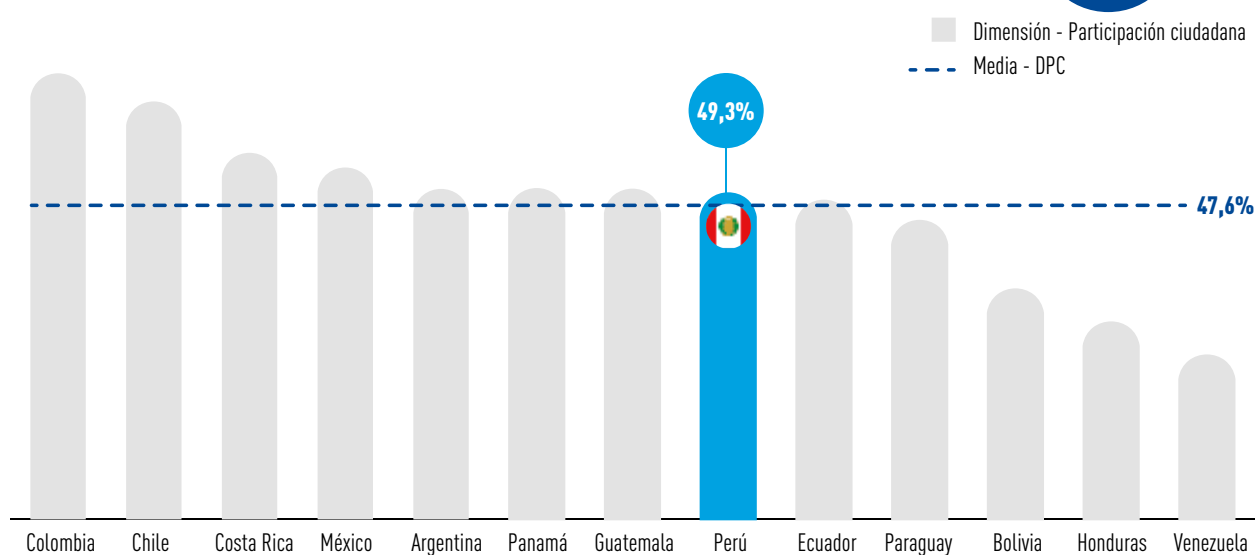


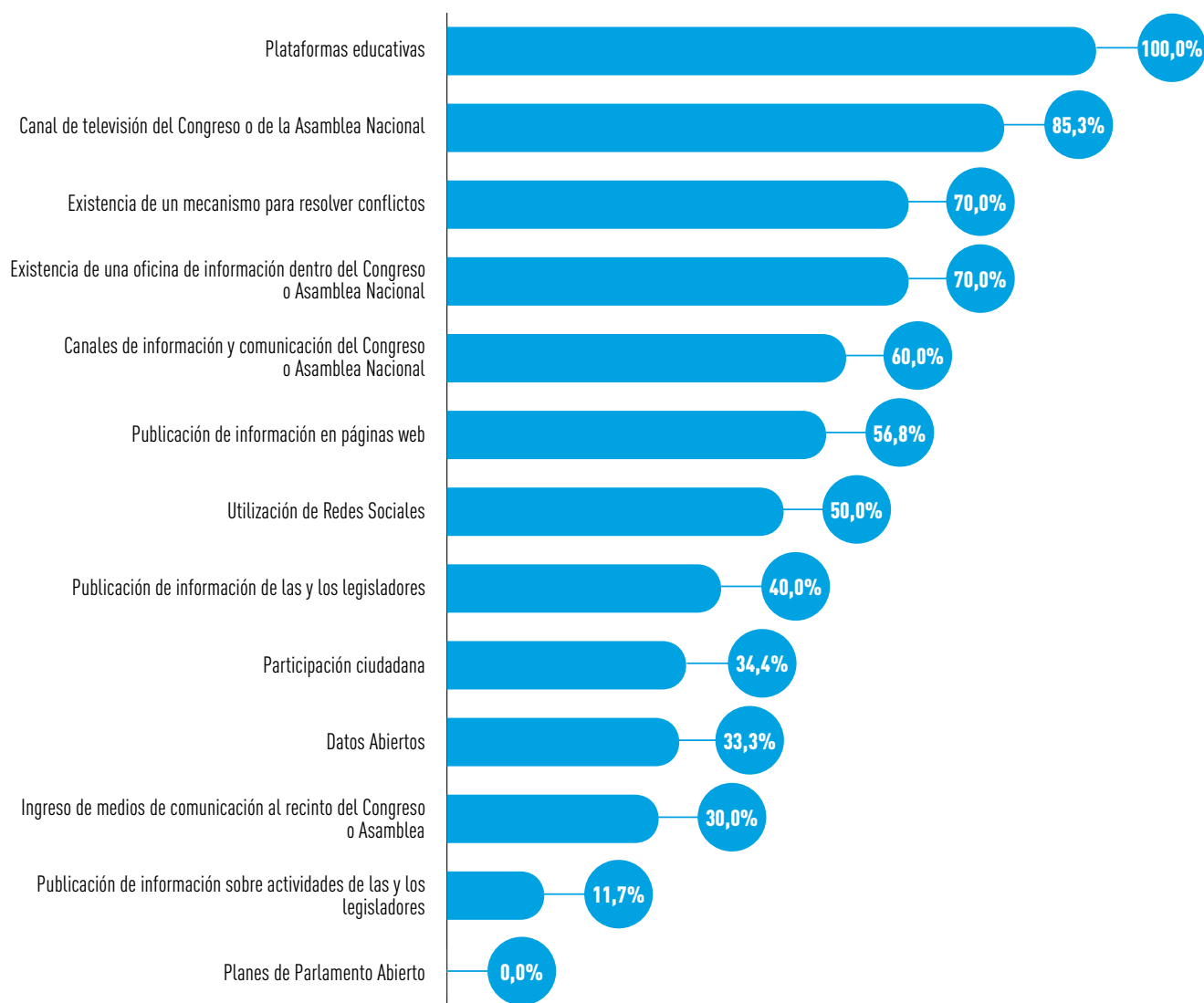
El resultado de esta dimensión se encuentra bajo la media regional y dentro de los tres Congresos peor evaluados de la región en esta dimensión. También es su dimensión peor evaluada. Este resultado negativo se debe a que la mitad de los ítems analizados por el ILTL, tienen una evaluación de 0% cumplimiento.

El ítem mejor evaluado alcanza apenas un 30% de cumplimiento y se refiere a la publicación de los salarios y otras prestaciones de las y los congresistas, al respecto cabe precisar que si bien la ciudadanía puede conocer el sueldo de sus representantes no se publica su composición, siendo uno de los dos Congresos con esta restricción.

También se advierten restricciones en la información de asesorías externas ya que solo se difunden sueldos, pero no se conoce el listado del equipo de trabajo directo de las y los legisladores, tampoco se da cuenta de sus antecedentes profesionales.

### D) Dimensión Participación Ciudadana





Es la dimensión mejor evaluada y se encuentra levemente por encima de la media regional. Favorecen este resultado, la existencia de una instancia independiente con competencias para resolver los conflictos sobre acceso a la información y un amplio acceso informativo a través de un canal de TV con cobertura total a los medios, complementado con un uso intensivo de las redes sociales.

No obstante lo anterior, se debiese avanzar respecto a la información de las y los congresistas ya que no se puede acceder a los antecedentes profesionales (CV) de todos y no se difunde la información de contacto de su equipo de trabajo.

También se han detectado restricciones que afectan especialmente a los medios de comunicación, pues no se permite el acceso al recinto legislativo de forma presencial sin necesidad de contar con previa cita, autoriza-

ción o explicación y tampoco se permite el acceso a los plenarios, sesiones de comisión, juntas de coordinación política y a oficinas de comisiones y legisladores, sin trámites previos.

El Congreso no dispone de mecanismos e instrumentos para difundir los derechos de la ciudadanía en materia de participación ciudadana, la importancia de su participación y la explicación de los mecanismos que la posibilitan. Si bien existe la posibilidad normativa que las y los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares, lo cierto es que el Congreso no ha podido dar evidencia de la implementación de los procesos de consulta sobre los proyectos de ley, lo que resulta consistente con la circunstancia que no se contempla la participación de ciudadanía en las comisiones.

Finalmente, una restricción relevante en el camino hacia una mayor transparencia legislativa en el Congreso deriva del hecho que no cuenta con planes de parlamento abierto.

# Asamblea Nacional de Venezuela



NORMATIVIDAD

27,6%



LABOR DEL  
CONGRESO

16,8%



PRESUPUESTO Y G.  
ADMINISTRATIVA

0%



PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA

22,8%



ILT 2020

16,4%



POSICIÓN

13 /13



La Asamblea Nacional de Venezuela es un órgano unicameral que ejerce las funciones del Poder Legislativo, compuesto hasta la legislatura 2015-2021 por 167 legisladores principales, con igual número de suplentes, para un periodo de gestión de 5 años, con posibilidad de reelección. Esta composición sufrió un cambio para el nuevo periodo legislativo 2021-2026, porque el Consejo Nacional Electoral (presidido por la magistrada del Tribunal Supremo de Justicia, Indira Alfonzo, designada temporalmente en el cargo y cercana al Gobierno) decidió aumentar el número de diputados a 277, lo que representó un incremento del 66%.

Esta acción desconoce lo establecido en la Constitución de la República de Venezuela. Argumentaron que el incremento del número de diputados obedecía a la búsqueda de “mayor proporcionalidad” del Parlamento y a la mayor representación de los partidos minoritarios para lograr un “equilibrio en las fuerzas políticas”. Analistas interpretaron que la intención era diluir el voto opositor.

Hasta el año 2020, un total de 51 parlamentarios (31%) se eligió en listas cerradas por sistema de representación proporcional de las 24 entidades federales del país; 113 (68%) a través de circunscripciones electorales en cada uno de los estados, mientras que 3 de los parlamentarios (2%) representaban a la población indígena.

Las sesiones ordinarias se desarrollan en los periodos comprendidos entre el 5 de enero y el 15 de agosto, y del 15 de septiembre al 15 de diciembre de cada año. Sin embargo, la directiva de la Cámara puede convocar a sesiones cuando así lo considere necesario. Para desarrollar las labores del Parlamento, los diputados se distribuyen en 15 Comisiones Permanentes que se ocupan de distintos sectores de la actividad nacional.

La conformación de las Comisiones es acordada por el presidente de la Cámara, quien determina la incorporación de los parlamentarios según el peso específico de cada organización política. Entre las competencias del Parlamento están aprobar el presupuesto anual y endeudamiento de la República, aprobar el voto de censura contra el Vicepresidente Ejecutivo, mociones de censura a ministros, nombrar y remover magistrados del Tribunal Supremo de Justicia y convocar a una Asamblea Nacional Constituyente, además de designar los integrantes del Poder Ciudadano (Contralor General, Fiscal General y Defensor del Pueblo) y del Poder Electoral.

Estas atribuciones constitucionales fueron vaciadas de contenido por el Tribunal Supremo de Justicia en al menos 100 sentencias dictadas contra la Asamblea Nacional electa en 2015.

### Conformación política en el parlamento venezolano

Para el periodo legislativo 2016 - 2021 la Asamblea Nacional estuvo conformada por 109 diputados, electos en representación de la Mesa de la Unidad Democrática (partidos opositores), 55 parlamentarios del Gran Polo Patriótico (organizaciones políticas alineadas con el Gobierno nacional) y 3 diputados indígenas cuyos partidos no estaban en ninguno de los dos grupos.

El 5 de enero de 2020, cuando inicia constitucionalmente el nuevo año legislativo, el Palacio Federal Legislativo fue tomado por funcionarios de la Guardia Nacional Bolivariana, diputados del partido del gobierno y un grupo de parlamentarios disidentes de la oposición, encabezado por Luis Parra y José Brito.

El objetivo fue impedir el ingreso de los diputados opositores. Esta toma a la fuerza tuvo como resultado la autoproclamación de Luis Parra como presidente de la Asamblea Nacional, en una ceremonia que no cumplió con el procedimiento constitucional.

Mientras Parra se autoproclamaba como presidente del Parlamento, más de 100 diputados de oposición, encabezado por Juan Guaidó, reconocido como



presidente del Parlamento por más de 50 países, fueron agredidos por militares que impidieron de forma violenta su acceso a la sede legislativa.

Durante 2020 Venezuela tuvo dos parlamentos, uno formado por Luis Parra que contaba con el reconocimiento de Nicolás Maduro e instituciones aliadas, y el encabezado por Juan Guaidó, reconocido por más de 50 países como único poder democrático existente en Venezuela.

Al tener dos Parlamentos en funciones, la opacidad creció en el ámbito legislativo y la transparencia y el Gobierno Abierto siguieron siendo una tarea pendiente.



### **El poder legislativo frente al COVID-19**

La Asamblea Nacional liderada por Juan Guaidó en su último periodo legislativo sesionó de manera virtual debido a la pandemia por la COVID-19. Sin embargo ya se había modificado el reglamento para permitir esta práctica desde finales de 2019- cuando modificaron los artículos 13, 46 y 56 del Reglamento de Interior y de Debates- para permitir la participación remota de los diputados exiliados a raíz del hostigamiento y persecución política intensificado por los organismos de seguridad del gobierno de Nicolás Maduro.

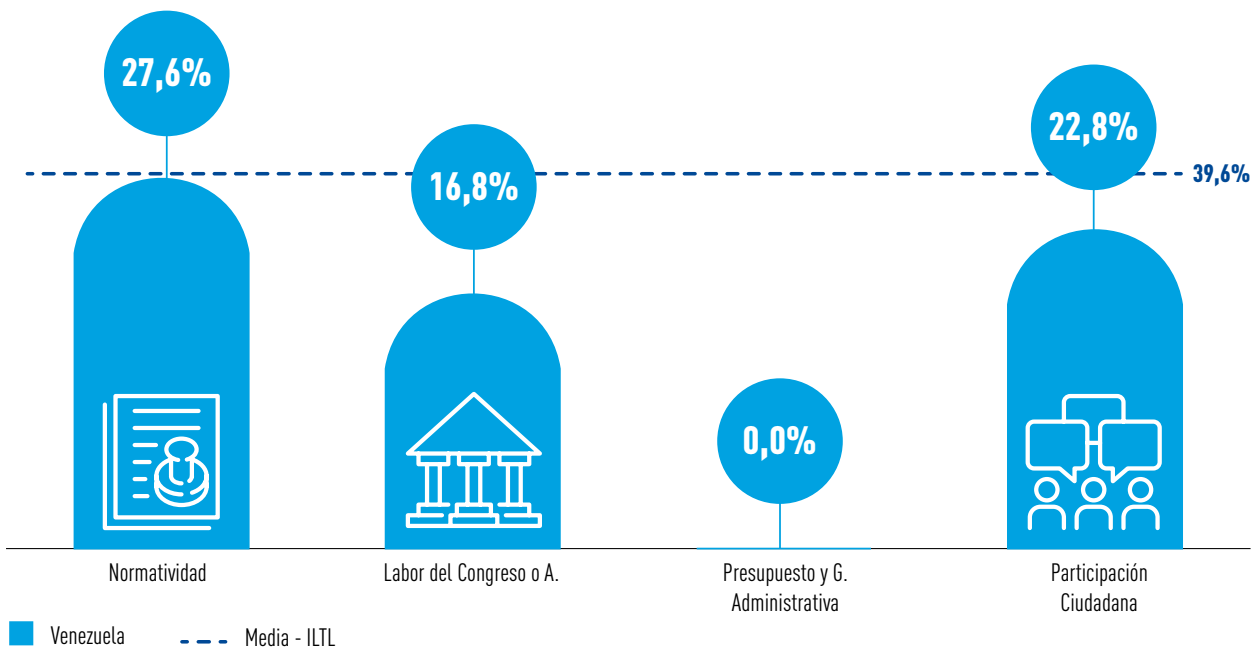
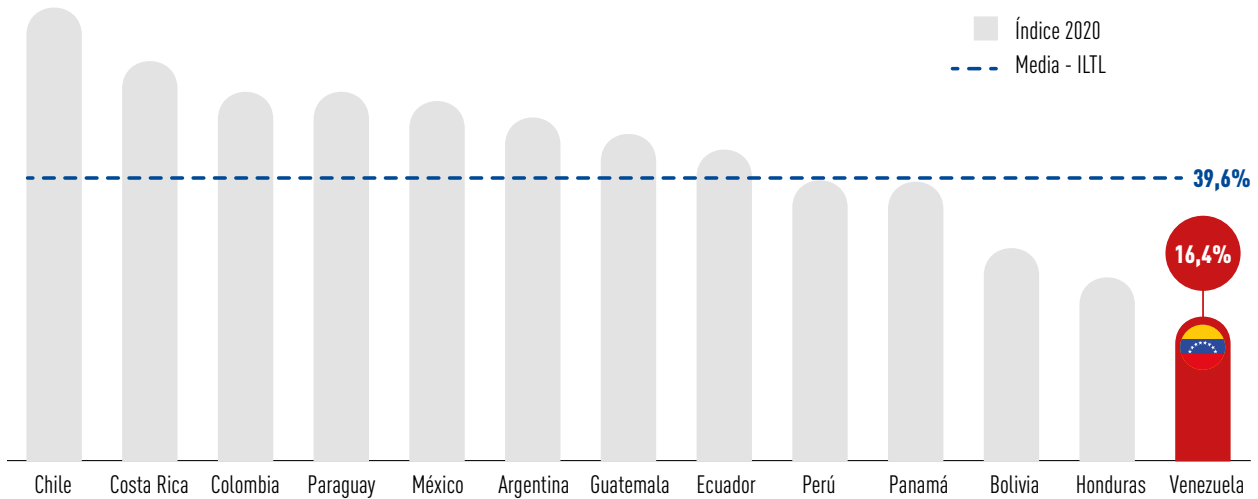
Durante la emergencia sanitaria, la Asamblea Nacional denunció la situación precaria del sistema de salud en Venezuela, también exigieron medidas adecuadas para el manejo de la pandemia y la aplicación de un plan nacional de vacunación transparente y que respondiera a las exigencias de las autoridades sanitarias mundiales, ante la opacidad y el secretismo con el que Nicolás Maduro manejó la crisis sanitaria.

La Asamblea Nacional gestionó ante el gobierno de Estados Unidos la emisión de licencias para tener acceso a recursos de Venezuela que son objeto de bloqueo por ser dinero producto de la corrupción y poder usarlos para ayuda humanitaria, especialmente para insumos, equipos, y para cancelar bonos especiales para el personal de salud.

El dinero liberado será administrado por la Organización Panamericana de la Salud y Unicef directamente, con seguimiento de una mesa técnica que surgió de un acuerdo entre el gobierno de Nicolás Maduro y la Asamblea Nacional dirigida por Juan Guaidó, con la mediación de la Organización Panamericana de la Salud.



Con un índice de 16,3%, Venezuela queda en el lugar número **13** del ranking y se ubica por debajo de la *media* regional de 39,6%.



La Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela presenta un nivel altamente deficitario en su nivel de transparencia encontrándose muy por debajo del promedio regional y situándose en el último lugar del ILTL.

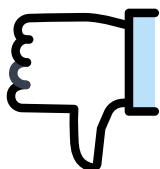
Este resultado negativo se debe, fundamentalmente, al escaso desarrollo de su marco normativo en materia de transparencia, lo que se traduce en una baja y casi nula publicidad de sus funciones principales y actos administrativos.

Venezuela es el único país que no cuenta con una ley ni otro marco normativo de transparencia a nivel nacional y su Asamblea no ha desarrollado normativa interna tendiente a una regulación específica en transparencia, lo que deriva en la inexistencia de estándares de transparencia activa y derecho de acceso a información pública, todos elementos básicos de un proceso de apertura.

Respecto de los restantes ámbitos considerados en la evaluación de su marco normativo, el 50% de los ítems presentan una evaluación de cumplimiento de 0%. Esto se manifiesta en la falta de regulación en materias como la obligación de efectuar Declaraciones Patrimoniales y de Intereses, la regulación de la actividad de Cabildeo o Lobby, la Ética parlamentaria y la difusión de información de las y los legisladores.

En la dimensión Labor del Congreso presenta la evaluación más baja de la región. Doce de diecisiete ítems presentan una evaluación igual al 0% y en la dimensión de Presupuesto ninguno de los ítems evaluados presenta algún grado de cumplimiento, todos evaluados con 0%.

Finalmente, a pesar de tener regulación en materia de Participación Ciudadana y de ser uno de los dos países con obligación de consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley, la Asamblea no fomenta consultas y audiencias públicas con la ciudadanía para conocer sus intereses, como tampoco se han puesto en práctica metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de leyes.



### Buenas Prácticas

*No se identifican.*



“El reto del Parlamento venezolano es lograr que todos los ciudadanos se sientan representado por él, que sea un Parlamento electo a través de procesos que generen confianza a todo el país. Este Parlamento tendrá el gran reto de diseñar la estructura para un nuevo Estado democrático, que deje atrás las limitaciones autoritarias y que se construya con principios de gobierno abierto y a través de leyes acordes a un país democrático, inclusivo, respetuoso de los derechos y garante de ellos”

**Mercedes de Freitas**

*Directora Ejecutiva de Transparencia Venezuela*



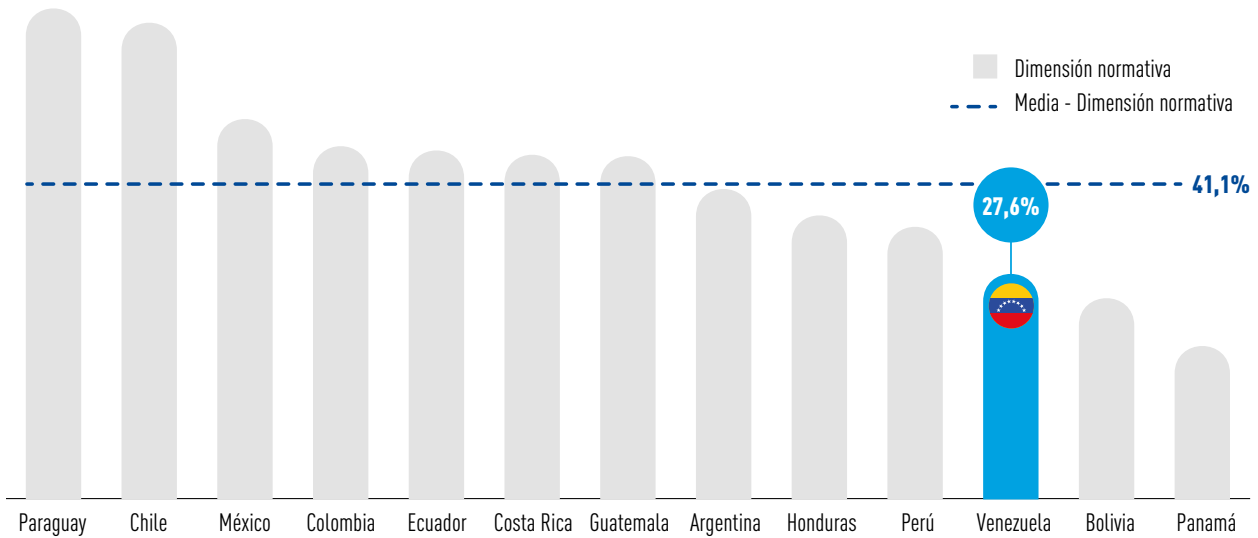
El Congreso de la Nación venezolana enfrenta 2 desafíos clave:

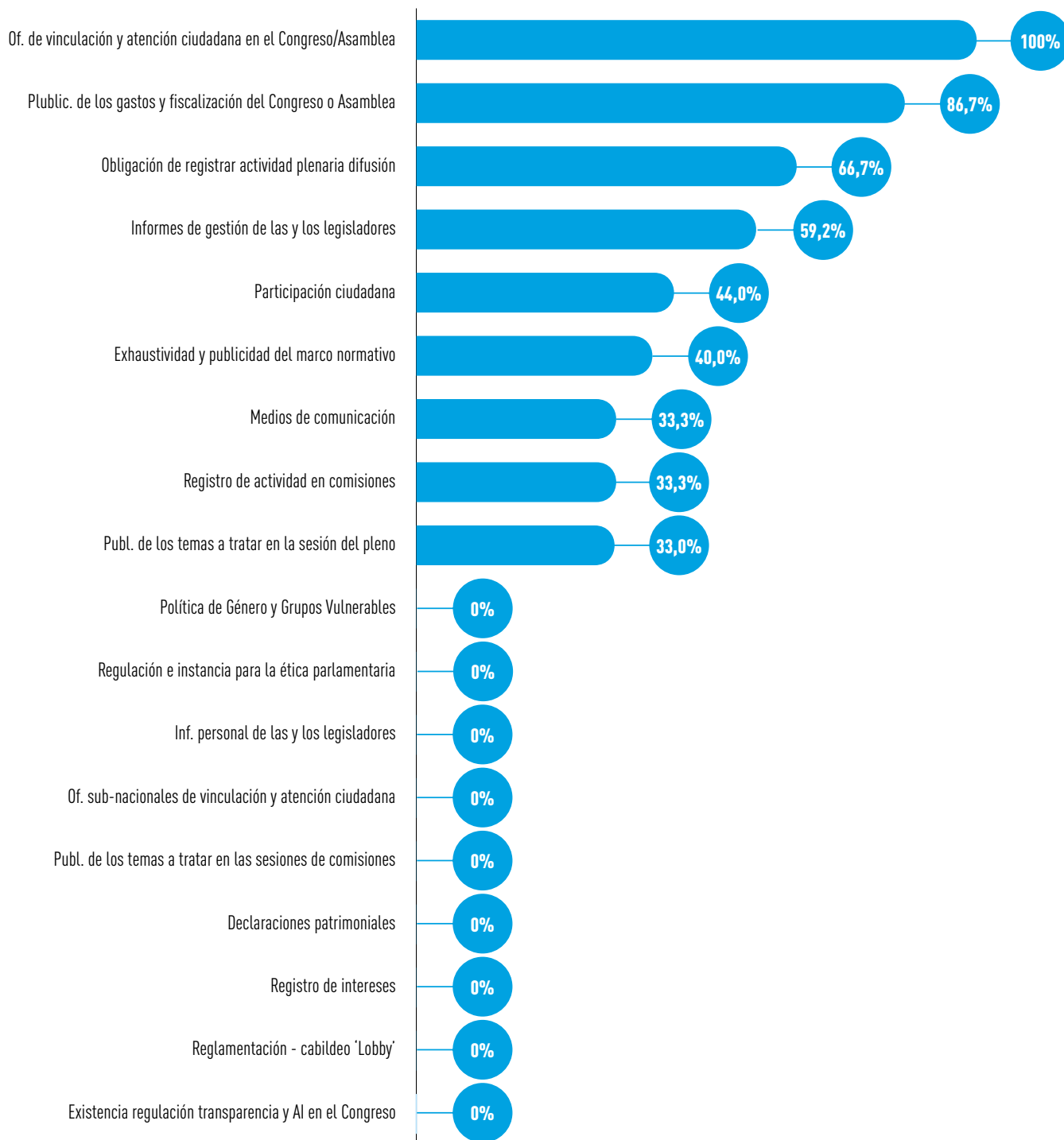
- La Asamblea Nacional electa en 2015 ahora bajo la figura de Comisión Delegada se enfrenta a las persecuciones políticas del gobierno de Nicolás Maduro e instituciones aliadas.
- La Asamblea Nacional reconocida por más de 50 países como el único poder democrático del país, tiene como desafío impulsar los caminos o mecanismos constitucionales que permitan avanzar hacia una transición democrática, así como recuperar la confianza del venezolano a través de la transparencia y rendición de cuentas.



### 5.13.1. Resultados por Dimensión

#### A) Dimensión Normativa





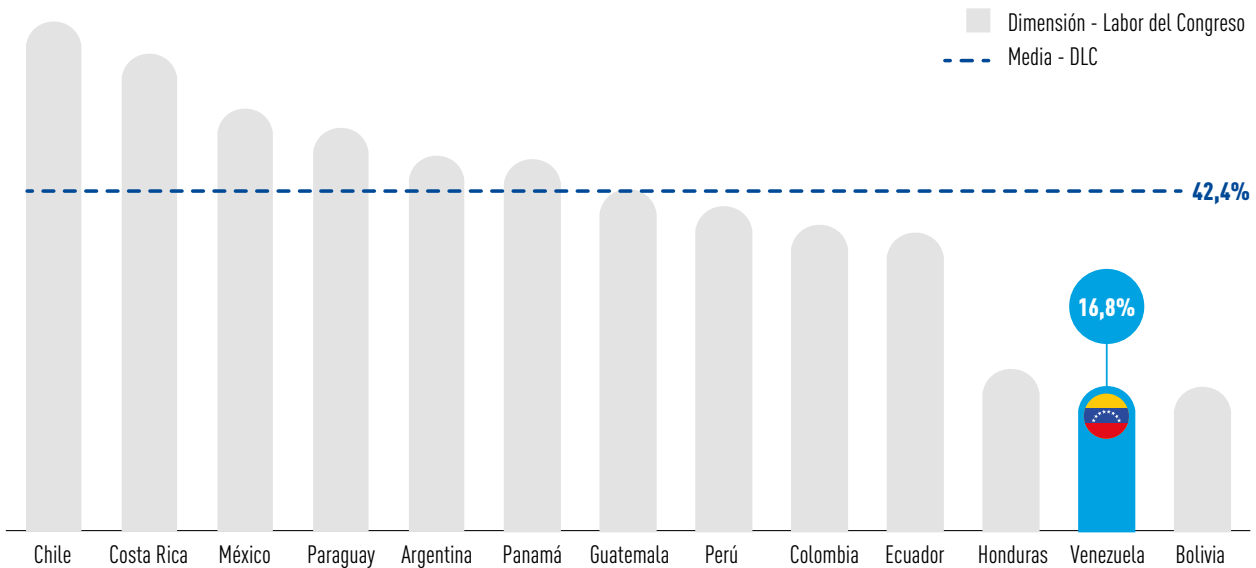
Esta es la dimensión mejor evaluada al interior de la Asamblea, aunque no llega al 30% de cumplimiento. A nivel regional se encuentra debajo del promedio debido al escaso desarrollo de su marco normativo en materia de transparencia.

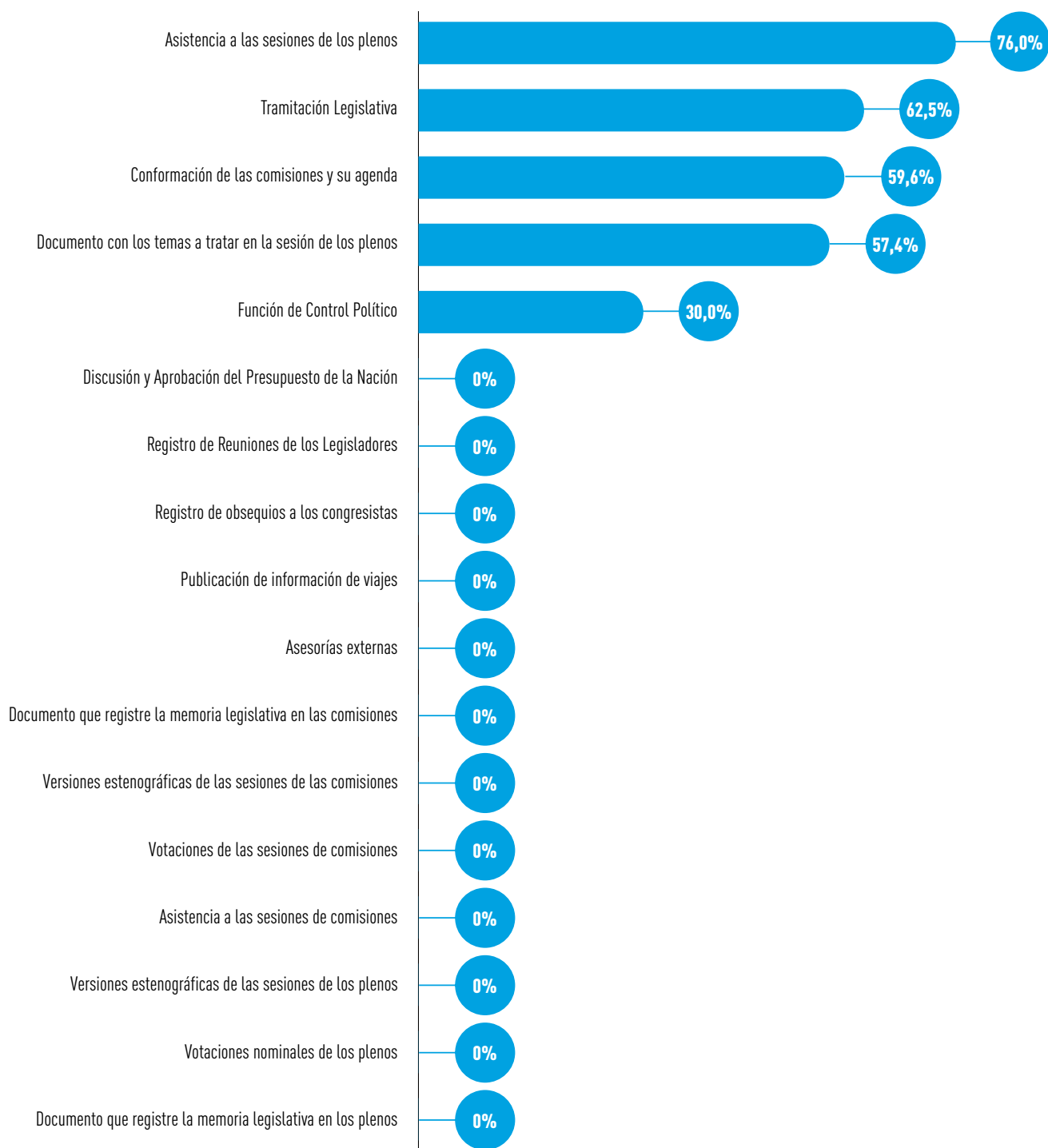
El 50% de los ítems presentan una evaluación de cumplimiento de 0%. Esto se manifiesta en la falta de regulación en materias como la obligación de efectuar Declaraciones Patrimoniales y de Intereses, la regulación de la actividad de Cabildeo o Lobby, la Ética parlamentaria y la difusión de información de los legisladores.

Venezuela no cuenta con una ley de transparencia a nivel nacional y su Asamblea no ha desarrollado normativa interna tendiente a una regulación específica en transparencia, lo que deriva en la inexistencia de estándares de transparencia activa y derecho de acceso a información pública.

En lo que se refiere a Participación Ciudadana se cuenta con normativa que incorpora mecanismos de participación ciudadana en la labor de la Asamblea y la obligación de consultar a la ciudadanía sobre los proyectos de ley.

## B) Dimensión Labor del Congreso





En la dimensión Labor del Congreso presenta la evaluación más baja de la región. Doce de diecisiete ítems presentan una evaluación igual al 0%.

Dentro de los escasos hallazgos de información puede darse cuenta que la Asamblea cuenta con una base de datos digitalizados y accesible con dispositivo de búsqueda de proyectos de ley y mociones tanto pasadas

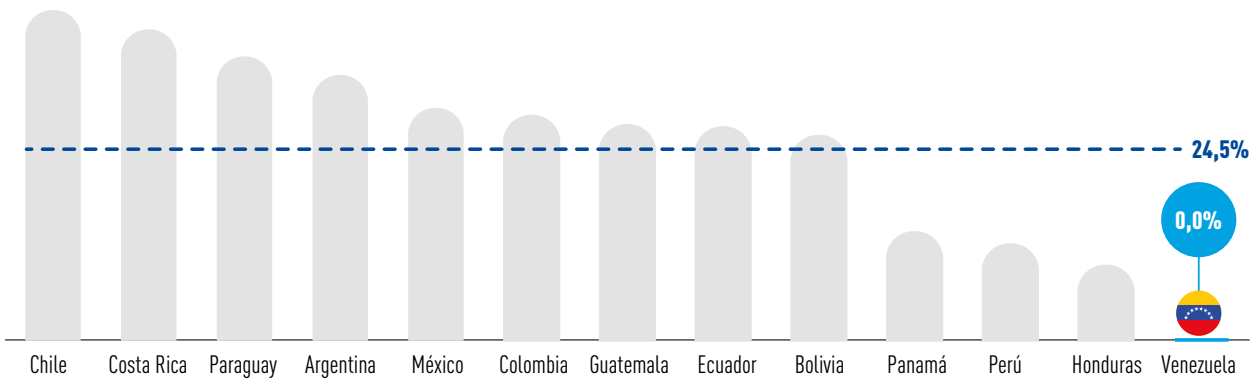
como en curso y de leyes promulgadas, y que la Asamblea informa sobre las funciones de control político, sus herramientas y acciones que se realizan para cumplir con esta labor, pudiendo accederse a documentos de años anteriores relativos a las tareas de control político, como el trabajo de comisiones investigadoras.

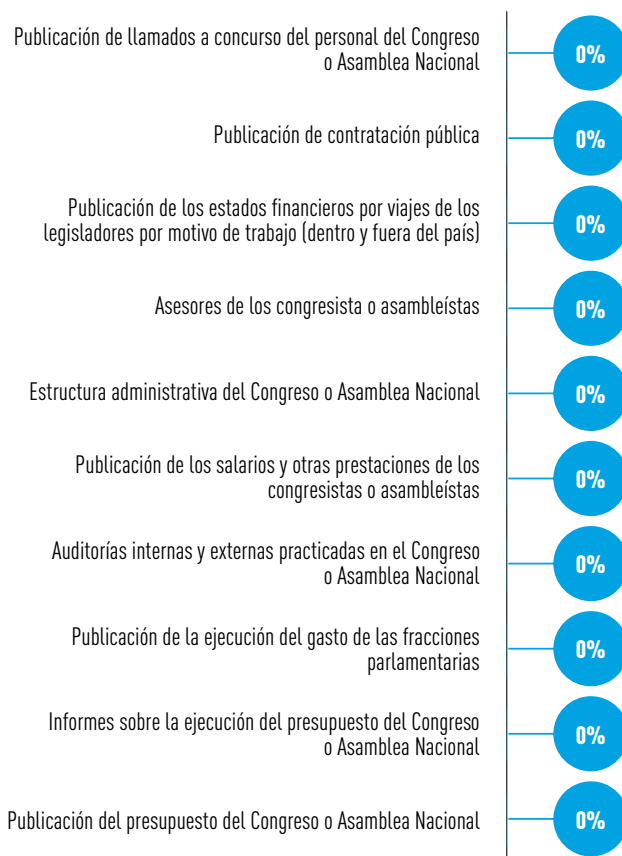
Con todo, impera la falta de información y es uno de los dos Congresos o Asambleas evaluados por el ILTL, en que no se difunde información alguna acerca del desarrollo de discusión y aprobación del presupuesto nacional.

### C) Dimensión Presupuesto



■ Dimensión - Presupuesto  
 - - - Media - DP&A

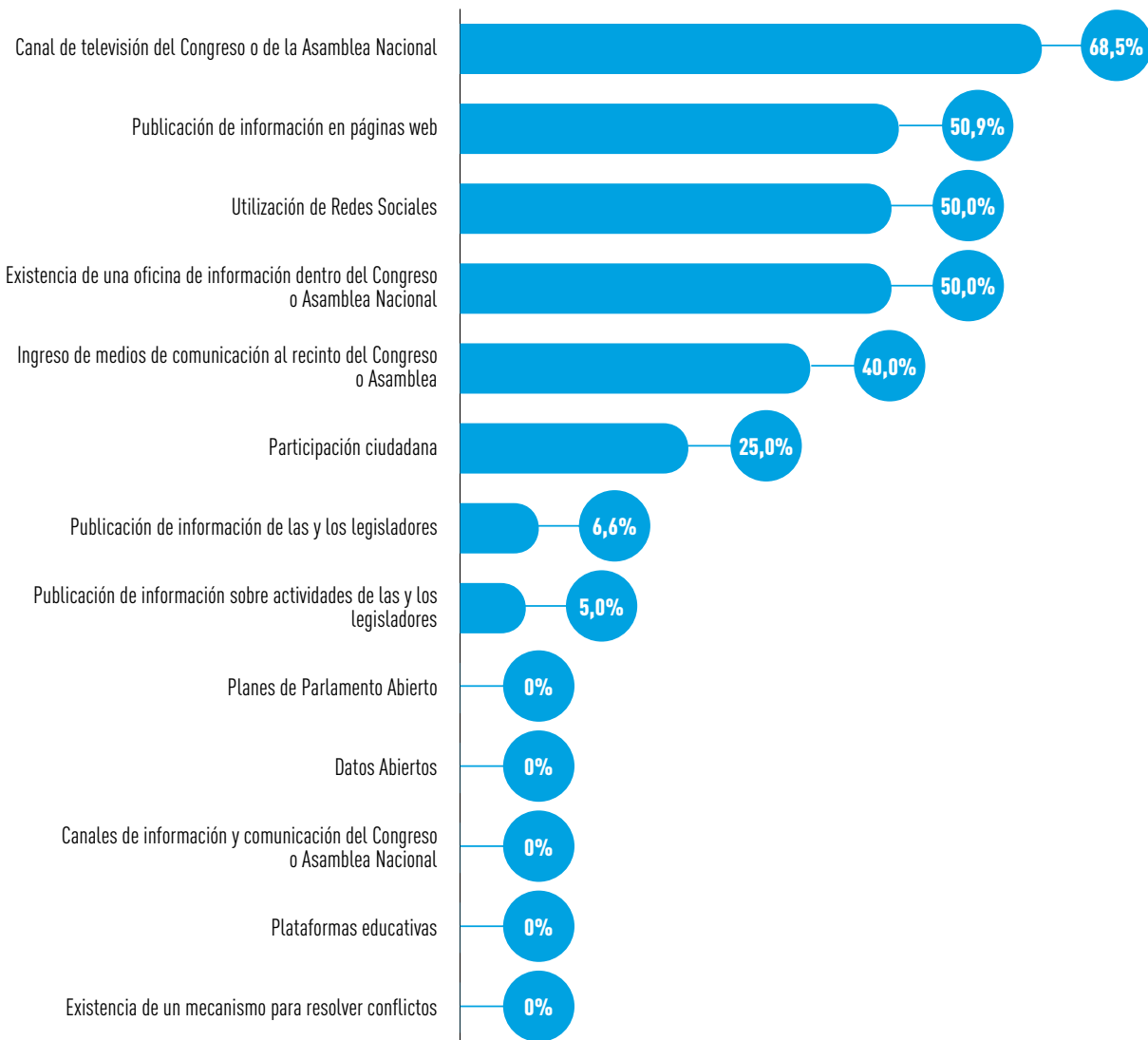
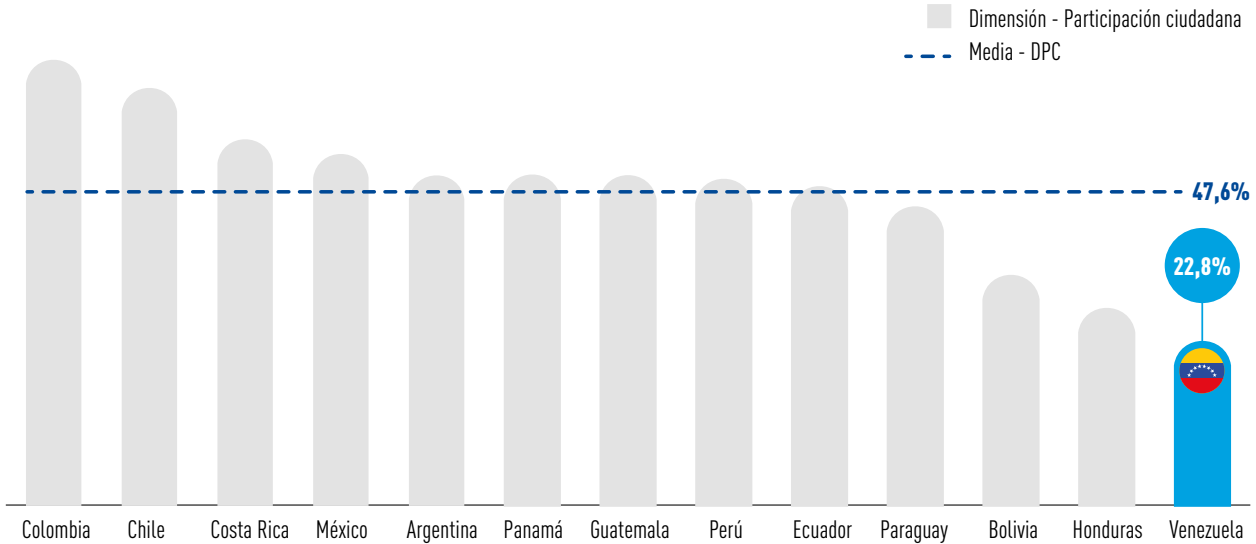




Ninguno de los ítems evaluados presenta algún grado de cumplimiento, todos evaluados con 0%.



## D) Dimensión Participación Ciudadana



En esta dimensión destaca un uso intensivo del canal de televisión, aunque este no cuenta con cobertura para todos los partidos políticos representados en el Congreso. Constituyéndose en el único de los Congresos y Asambleas evaluados que presenta esta restricción.

Además, es uno de los tres Congresos y Asambleas evaluados donde no se disponibiliza contenidos y materiales educativos para una mejor comprensión de la labor de la Asamblea.

A pesar de tener regulación en materia de Participación Ciudadana, la Asamblea no fomenta consultas y audiencias públicas con la ciudadanía para conocer sus intereses, como tampoco se han puesto en práctica metodologías y mecanismos para fomentar la participación ciudadana en los procesos de discusión de leyes. El marco normativo no contempla la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de ley como iniciativas populares y otras similares

Finalmente, es uno de los tres Congresos y Asambleas evaluados donde no existe una publicación o informe del balance de la gestión y desempeño político, administrativo y legislativo y en donde no se realiza una rendición de cuentas participativa y periódica de parte de los legisladores para dar a conocer los resultados de su gestión legislativa y política.

---

## Créditos

En la aplicación de la presente versión del ILTL han participado 15 de las 32 Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pertenecientes a la RLTL:

### Argentina

*Fundación Directorio Legislativo*

Dirección ejecutiva: María Barón

Equipo evaluador: Michelle Volpin y Chiara Balestrero

<https://directoriolegislativo.org/>



### Bolivia

*Fundación Construir*

Dirección ejecutiva: Susana Saavedra Badani

Equipo evaluador: Neyza Cruz

[www.fundacionconstruir.org/](http://www.fundacionconstruir.org/)



### Chile

*Chile Transparente*

Dirección ejecutiva: Alberto Precht

Equipo evaluador: Michel Figueroa y David Zavala

[www.chiletransparente.cl](http://www.chiletransparente.cl)



### Colombia

*Congreso Visible*

Dirección ejecutiva: Felipe Botero Jaramillo

Equipo evaluador: Beatriz Helena Gil con el apoyo de Carlos Osorio

[www.congresovisible.uniandes.edu.co](http://www.congresovisible.uniandes.edu.co)



### Costa Rica

*ACCESA*

Presidenta: María Fernanda Avendaño Mora

Equipo evaluador: Manfred Vargas Rodríguez

[www.accesa.org](http://www.accesa.org)



*IPLEX - Instituto de Prensa y Libertad de Expresión*

Presidente: Raúl Silesky Jiménez

Equipo evaluador: Marco Barquero Salas

[www.iplecr.org](http://www.iplecr.org)





### **Ecuador**

*Fundación Ciudadanía y Desarrollo*

Dirección ejecutiva: Mauricio Alarcón Salvador

Equipo evaluador: Marcelo Espinel, Roger Celi Pérez, Fernanda Gross.

[www.ciudadaniaydesarrollo.org](http://www.ciudadaniaydesarrollo.org)



*Corporación Participación Ciudadana*

Dirección ejecutiva: Ruth Hidalgo

Equipo evaluador: Simón Jaramillo, Salomé Endara

[www.participacionciudadana.org](http://www.participacionciudadana.org)



### **Guatemala**

*Acción Ciudadana*

Dirección ejecutiva: Manfredo Marroquín

Equipo evaluador: César Vega

<https://accionciudadanagt.org/>



### **Honduras**

*Asociación para una Sociedad Más Justa (ASJ)*

Dirección ejecutiva: Carlos Hernández

Equipo evaluador: Juan Carlos Aguilar y Lester Ramírez Irías.

<https://asjhonduras.com/webhn/>



### **México**

*Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC*

Dirección ejecutiva: Haydeé Pérez Garrido

Equipo evaluador: Janet Oropeza Eng  
y Anaid García Tobón

[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)



*Transparencia Mexicana*

Dirección ejecutiva: Eduardo Bohórquez

Equipo evaluador: Lucía Petersen y Luis Soto.

[www.tm.org.mx](http://www.tm.org.mx)



*Visión Legislativa*

Dirección ejecutiva: María del Carmen Nava Polina

Equipo evaluador: Juan Pablo Figueroa Mansur, Zulema Oviedo Hernández y Daniel Saavedra Lladó

<http://www.visionlegislativa.com/>

## **Panamá**

*Fundación Libertad Ciudadana*

Dirección ejecutiva: Olga De Obaldía

Equipo evaluador: José Benítez

<https://www.libertadciudadana.org/>



## **Paraguay**

*Semillas para la Democracia*

Dirección ejecutiva: Marta Ferrara

Equipo evaluador: Naida Romero y María Paz Moreno

[www.semillas.org.py](http://www.semillas.org.py)



## **Perú**

*Asociación Civil Transparencia*

Dirección ejecutiva: Ivan Lanegra

Equipo evaluador: Diana Chávez

[www.transparencia.org.pe](http://www.transparencia.org.pe)



## **Venezuela**

*Transparencia Venezuela*

Dirección ejecutiva: Mercedes De Freitas

Equipo evaluador: Yenderzon Bastardo y Jessica Vivas Roso

<https://transparencia.org.ve/>



### La coordinación de la RLTL es ejercida por Fundación Ciudadanía y Desarrollo de Ecuador, cuyo equipo estuvo a cargo de la dirección del proceso del ILTL

---

- **Mauricio Alarcón** - Director Ejecutivo
- **Marcelo Espinel** - Director de proyectos
- **Roger Celi Pérez**- Coordinador del Área Legislativa
- **Sebastián Sánchez** - Coordinador de la RLTL
- **Andrea Grijalva** - Coordinadora de Comunicación

### El proceso fue apoyado por el equipo del programa EUROsociAL+, integrado por:

---

- **Borja Díaz**, Técnico Sénior en Gobernanza Democrática en el Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL+ en la FIIAPP.
- **Raúl Ferrada**, Consultor de EUROsociAL+ (Fase de diagnóstico y renovación del ILTL).
- **Mauricio Godoy**, Consultor de EUROsociAL+ (Fase de implementación de la V medición del ILTL).

Agradecemos los comentarios y aportes en el proceso de diseño e implementación del ILTL de la experta en transparencia y acceso a la información en América Latina, María José Méndez. También, agradecemos a la organización Directorio Legislativo y especialmente a Mercedes de los Santos, por todo el apoyo en el proceso de revisión del instrumento Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa.

---

## Datos abiertos

### **Cuestionarios de países.**

*Descargar base de datos:* [Excel](#).

### **Resultados sin procesar por dimensiones:**

*Descargar base de datos:* [D1](#); [D2](#); [D3](#); [D4](#)

### **Resultados Dimensiones e indicadores por país**

*Descargar base de datos:* [Excel](#).

### **Registro de evidencias.**

*Acceder a carpeta permanente:* [Enlace](#)

---

## Forma parte de la RLTL

Su organización puede ser parte de la RLTL

Junto a 32 organizaciones de la sociedad civil de 15 países.

### **Requisitos fundamentales:**

- Ejecutar proyectos de monitoreo parlamentario y promoción del parlamento abierto
- Ser referido por otra organización miembro de la RLTL
- Obtener el voto favorable del Pleno de la RLTL.





**Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa**

[www.transparencialegislativa.org](http://www.transparencialegislativa.org)

**Coordinación: Fundación Ciudadanía y Desarrollo (Ecuador)**

Teléfono: (+593 2) 3332526

Mail: [coordinacion@transparencialegislativa.org](mailto:coordinacion@transparencialegislativa.org)

**Subcoordinación:** ACCESA (Costa Rica)

Twitter: @RedLTL

Con el apoyo de:



Financiado por  
la Unión Europea