

A PROPÓSITO DEL *INFORME MUNDIAL 2010*
SOBRE EL E-PARLAMENTO: PARLAMENTO
Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

MARINA CUETO APARICIO

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.—SÍNTESIS DEL INFORME MUNDIAL 2010 SOBRE EL E-PARLAMENTO.—*Los desafíos a los que se enfrentan los Parlamentos.—En qué fase están los Parlamentos: principales conclusiones.—El estado del e-Parlamento en 2010.—Colaboración y cooperación a nivel internacional.—Qué se puede hacer: unas recomendaciones para avanzar.*

(*) Archivera Bibliotecaria de las Cortes Generales.

INTRODUCCIÓN

El Centro Global para las Tecnologías de la Información y de la Comunicación en el Parlamento *Global Centre for ICT in Parliament* (www.ictparliament.org) es una iniciativa común del Departamento de las Naciones Unidas para los Asuntos Económicos y Sociales (UNDESA), de la Unión Interparlamentaria (IPU) y de un grupo de parlamentos nacionales y asambleas parlamentarias regionales puesta en marcha en noviembre de 2005 con ocasión de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS) en Túnez. Desde entonces el Centro tiene su sede operativa en Roma y son dos sus objetivos principales:

- Consolidar el papel de los parlamentos en el desarrollo de la Sociedad de la Información;
- Promover el uso de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) como instrumento de modernización de los procesos parlamentarios, con la finalidad de aumentar la transparencia, la responsabilidad y la participación, y mejorar la cooperación interparlamentaria en este ámbito.

El Centro Global para las TIC en el Parlamento se propone alcanzar estos objetivos proporcionando un marco para compartir conocimientos, acciones de coordinación, asistencia técnica y recursos a los parlamentos de todo el mundo.

Además, el Centro organiza desde el año 2007 la Conferencia Mundial sobre el e-Parlamento. Cuatro han sido las conferencias

celebradas: la primera celebrada en octubre 2007 en Ginebra, la segunda en noviembre 2008 en Bruselas, la tercera en noviembre 2009 en Washington y la cuarta en Johannesburgo (Sudáfrica) los días 21 y 22 de octubre de 2010. Por tanto, se ha puesto en marcha un foro para el intercambio de las mejores prácticas entre los parlamentos, junto con la publicación de un Informe periódico desde el año 2007 que pretende evaluar los avances en la implantación de las TIC en los parlamentos.

Tras la reciente publicación en formato electrónico del *Informe Mundial 2010 sobre el e-Parlamento* en la web del Centro en dos idiomas: inglés y francés, se ha considerado oportuno ofrecer la versión en lengua española de la Síntesis del *Informe*.

SÍNTESIS DEL INFORME MUNDIAL 2010 SOBRE EL E-PARLAMENTO

Los desafíos a los que se enfrentan los Parlamentos

La aparición de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC) ha modificado el marco económico, social y político a nivel mundial. Las estadísticas sobre la difusión de la conectividad a Internet y de las tecnologías móviles aportan amplios testimonios del crecimiento generalizado de la Sociedad de la Información. Su expansión dinámica y su evolución constante tienen importantes consecuencias para las instituciones públicas, los políticos y los funcionarios, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, tanto en países desarrollados como en los países en desarrollo.

Los parlamentos se encuentran en estos momentos en una encrucijada. El rápido crecimiento de las TIC ha cambiado el entorno en el que operan e influye en la forma en que son percibidos por los ciudadanos. En lugar de ser meros testigos de estos efectos transformadores, los parlamentos están estudiando cómo utilizar las TIC para fortalecer la democracia y fomentar la participación política.

Un tema recurrentemente planteado por las asambleas parlamentarias en las Conferencias mundiales sobre el e-Parlamento es que los valores de la democracia parlamentaria deberán orientar las políticas

y los planes para la aplicación de las TIC en el ámbito legislativo. Este enfoque coincide con el marco ampliado de la Unión Interparlamentaria, que ha identificado los valores fundamentales y las características principales de un parlamento democrático, que deberá ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz.

El *Informe Mundial 2010 sobre el e-Parlamento* pretende ser una ayuda para los líderes, los miembros y el personal de los parlamentos, para dar respuesta a estos desafíos y para explotar las considerables ventajas de las TIC en el ámbito legislativo. Se configura como continuación del trabajo pionero de la primera edición de 2008 de documentar los esfuerzos de los parlamentos en la utilización de las tecnologías modernas con la finalidad de reforzar su papel institucional. Constituye una guía para los lectores en el ámbito particular de los parlamentos y de la tecnología puesto que a la vez que muestra la complejidad del e-Parlamento, propone soluciones para abordar algunos de los desafíos planteados por la tecnología.

El *Informe* presenta los últimos datos sobre la utilización y la disponibilidad de los sistemas, aplicaciones, material y otras herramientas en los parlamentos de todo el mundo. Estos resultados se basan en la encuesta mundial llevada a cabo por el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento durante 2009, sobre la base de un cuestionario remitido a 264 cámaras de parlamentos unicamerales y bicamerales de 188 países, y a dos parlamentos regionales. Se recibieron 134 respuestas, lo que supone un aumento significativo con respecto a las 105 recibidas en 2007. Proceden de las cámaras legislativas de 109 países, de una asamblea regional en Europa (1) y de una asamblea regional en África (2). En conjunto, las cámaras parlamentarias que han respondido a la encuesta representan alrededor de 27250 parlamentarios (61 por 100) sobre un total global de cerca de 44800 miembros de parlamentos nacionales.

El *Informe* pone de relieve dos cuestiones fundamentales: la comunicación con los ciudadanos y la exigencia de transparencia. Pro-

(1) El Parlamento Europeo (Nota de la Traductora).

(2) El Parlamento Panafricano (Nota de la Traductora).

pone asimismo una metodología para la evaluación de la situación de las TIC en los parlamentos, y proporciona una descripción detallada de la situación del e-Parlamento en el mundo. Concluye con un análisis de la cooperación interparlamentaria y propone a las comunidades formadas por los parlamentos y donantes un marco común para un e-Parlamento basado en objetivos estratégicos que sirvan a la democracia, al buen gobierno y a la consecución de desarrollos aprobados en el ámbito internacional.

En qué fase están los Parlamentos: principales conclusiones

Respecto de la comunicación con la ciudadanía, los resultados sugieren que ha mejorado algo desde 2007 y que un mayor número de parlamentos y de parlamentarios tratan de utilizar estas tecnologías con mayor eficacia para interactuar con los ciudadanos. El 85 por 100 de los parlamentos han destacado un aumento de la comunicación con los ciudadanos a través de herramientas surgidas de las TIC. Es probable que en los próximos años predominen las tecnologías unidireccionales de audio y vídeo. La difusión vía Internet, por ejemplo, es el método más utilizado en estos momentos, y se espera que aumente a lo largo de los próximos años. No obstante, los cinco sistemas con una previsión de crecimiento más elevado son todos interactivos (debates en línea, encuestas en línea, peticiones por vía electrónica, consultas electrónicas sobre cuestiones parlamentarias y en relación con los proyectos de ley en tramitación). Los parlamentos plantean que los problemas generados por el uso de las TIC para la comunicación con los ciudadanos son, en un amplio porcentaje, que los parlamentarios no están familiarizados con la tecnología y que los ciudadanos no están familiarizados con el procedimiento legislativo.

Las páginas web se han convertido en el principal medio por el cual los parlamentos dan a conocer sus trabajos a los ciudadanos y por el que pueden progresar en la consecución de los objetivos de transparencia y de rendición de cuentas. La amplitud de la documentación contenida en una página web parlamentaria, así como su integridad, su actualización y su claridad, constituye uno de los principales parámetros para establecer el grado de transparencia del

parlamento. Sin embargo, aunque casi todos los parlamentos disponen actualmente de una página web, muchas de ellas no cumplen todavía algunas de las recomendaciones más importantes establecidas en las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP(3). Por ejemplo, un tercio de los sitios web parlamentarios no facilitan el texto ni la fase de tramitación de las iniciativas y solamente el 45 por 100 han implantado las normas que facilitan el acceso a las web para personas discapacitadas.

El e-Parlamento se fundamenta sobre los pilares de una participación activa, una visión clara, una planificación estratégica, una gestión a gran escala y unos recursos suficientes. Sin embargo, muchos parlamentos carecen de algunos de estos importantes elementos. Solamente el 43 por 100 han desarrollado por escrito declaraciones de objetivos, más del 40 por 100 carecen de un plan estratégico evaluado periódicamente, y alrededor de una cuarta parte de los parlamentos declaran que sus presidentes como cargos directivos electos han participado poco o nada. Los parlamentos deben tener un compromiso político firme para transformar sus aspiraciones hacia una transparencia y una participación crecientes dentro de un marco político gestionable para las TIC por toda la institución en su conjunto.

Disponer de sistemas y estándares para la gestión de los documentos en formato electrónico es un elemento esencial para mejorar la eficacia operativa de un parlamento y aumentar su transparencia y accesibilidad. Sin embargo, los resultados de la encuesta de 2009 indican que desde el año 2007 se ha avanzado poco en los sistemas y normas de gestión de los documentos parlamentarios. Por ejemplo, menos de la mitad de los parlamentos tienen un sistema de gestión de los proyectos de ley, y solamente el 25 por 100 de los parlamentos utilizan XML en la totalidad de los documentos parlamentarios.

El parlamento ha sido tradicionalmente una institución con un intenso flujo de información. Las TIC han creado aún mayores demandas de información y han elevado el nivel exigible para evaluar

(3) Esta publicación está accesible en lengua española en la página web del ICTParliament y ha sido una referencia clave en los trabajos que se están desarrollando en el Senado de España para el diseño de la nueva página web de la Cámara.

la actualidad, exhaustividad y personalización de la información. En respuesta a estas nuevas demandas, algunas bibliotecas parlamentarias han liderado el proceso de integración de la tecnología en su trabajo con fórmulas novedosas e innovadoras. Sin embargo, muchas siguen enfrentándose a problemas derivados de unos recursos insuficientes en formación, de una disponibilidad limitada de los recursos tecnológicos y, en determinados casos, de una incomprensión en su entorno en relación con su contribución a favor de la eficacia del trabajo parlamentario.

El e-Parlamento tiene sus raíces en una infraestructura técnica sólida y robusta. Esto debe incluir hardware, software, aplicaciones, servicios y seguridad sofisticados y flexibles, así como un personal bien formado que conozca el ámbito legislativo. Los resultados de la encuesta de 2009 relativos a las infraestructuras técnicas indican que ha habido algunos progresos, en especial respecto del apoyo técnico para las sesiones plenarias y la formación del personal informático y de los parlamentarios. Pero persisten una serie de deficiencias: por ejemplo, mientras que el 96 por 100 de los parlamentos cuentan con una red local (LAN), solamente en el 72 por 100 de estos parlamentos todos los parlamentarios y las comisiones están conectados. Asimismo, son necesarias más aplicaciones que desarrollen las responsabilidades legislativas de los parlamentos y las funciones directamente vinculadas al control.

El estado del e-Parlamento en 2010

El *Informe* proporciona una descripción global del estado del e-Parlamento en 2010 basándose en las respuestas remitidas por los parlamentos y utilizando una metodología estadística para la evaluación de las TIC en los parlamentos. La metodología asigna una puntuación numérica a cada uno de los seis ámbitos incluidos en la encuesta de 2009: 1) Supervisión y gestión de las TIC; 2) Infraestructuras, servicios, aplicaciones y formación; 3) Sistemas y normas para la creación de documentos e información legislativos; 4) Servicios de biblioteca y estudios; 5) Páginas web parlamentarias; 6) Comunicación entre los ciudadanos y el parlamento. Estas puntuaciones están sacadas de las respuestas a una serie de preguntas seleccionadas. Las calificaciones

numéricas para cada área se suman para ofrecer una puntuación global, basada en una puntuación máxima del 100 por 100, lo que refleja el estado actual del e-Parlamento en todo el mundo.

Las puntuaciones totales, que describen la gestión y la adopción de las TIC por parte de los distintos parlamentos en todo el mundo, varían desde un mínimo del 13,5 por 100 hasta un máximo del 82,7 por 100. Los parlamentos en el nivel más alto, que representan no más del 20 por 100 de los encuestados, combinan elementos que satisfacen las diversas necesidades en tecnología de un parlamento: una gestión bien organizada, una infraestructura sólida a la vez que flexible, unos sistemas para la gestión de todos los documentos parlamentarios, unos servicios de biblioteca y de estudios bien apoyados por la tecnología y sus aplicaciones, una página web que ofrezca una gran cantidad de información completa y actualizada con múltiples canales de acceso, y una diversidad de métodos para involucrar a los ciudadanos a través de los medios de comunicación tradicionales, pero también a través de los nuevos medios más interactivos.

Los parlamentos que se encuentran en el nivel más bajo de implantación no han puesto en marcha una estructura de gestión adecuada, aunque un número sorprendente de ellos se defienden mejor de lo esperado en esta esfera de actuación. Por otra parte, carecen de una infraestructura adecuada (algunos no tienen una red eléctrica fiable), a menudo no cuentan con un sistema de gestión de documentos, tienen bibliotecas ineficaces y páginas web con una cantidad de información ínfima (algunos directamente carecen de página web). Inclusive, muchos no tienen la capacidad de utilizar herramientas basadas en las TIC para comunicarse con los ciudadanos.

Los puntos fuertes y débiles de los parlamentos situados en un nivel intermedio en la clasificación varían: a veces tienen buenas puntuaciones en uno o dos ámbitos, pero en general no alcanzan un nivel elevado en la mayoría de las categorías. Aún persiste una implantación irregular, similar a la ya observada en el *Informe Mundial 2008 sobre el e-Parlamento*. Por ejemplo, aunque algunos se sitúan por encima de la media en relación con las bibliotecas, páginas web y comunicación, son el doble los parlamentos situados por debajo de la media en esos ámbitos.

Como cabe suponer, el nivel de renta del país es un obstáculo para muchos parlamentos en su capacidad para implantar las TIC. Ello está en coherencia con las conclusiones del *Informe 2008* y sigue siendo un serio motivo de preocupación.

No obstante, un análisis geográfico muestra que las asambleas legislativas de América Latina obtienen un resultado total superior a la media de todos los parlamentos de la encuesta y también es superior a la del grupo con renta media superior, lo que demuestra una dinámica alentadora en el desarrollo del e-Parlamento en la región.

La situación global actual del e-Parlamento afecta también a los miembros del parlamento considerados individualmente. Por ejemplo, de entre los 27.249 parlamentarios representados en los parlamentos que han contestado a la encuesta:

- El 20 por 100 no tienen ordenador de mesa ni portátil a su disposición;
- El 31 por 100 no tiene acceso a una intranet parlamentaria;
- El 28 por 100 no puede acceder a los textos ni al estado de tramitación de las disposiciones legislativas propuestas en las páginas web de los parlamentos;
- El 47 por 100 forman parte de parlamentos que en sus páginas web no aplican las normas de accesibilidad para personas discapacitadas, impidiendo a este tipo de ciudadanos la posibilidad de consultar los trabajos, y
- El 44 por 100 no tiene acceso a la documentación en línea organizada por fuentes de información de acuerdo con las cuestiones de interés.

Colaboración y cooperación a nivel internacional

El *Informe Mundial 2010 sobre el e-Parlamento* destaca el valor de la cooperación interparlamentaria como uno de los medios menos costosos y potencialmente más eficaces para las asambleas parlamentarias para hacer frente a los desafíos planteados por la Sociedad de la Información mediante el uso mejorado de las TIC. El *Informe* destaca también la cooperación a nivel regional, que

ofrece unas oportunidades únicas de para compartir recursos, superar la falta de conocimientos técnicos y desarrollar enfoques comunes. Los progresos emprendidos por las nuevas redes regionales creadas en África, Asia y en América Latina, junto con las actividades de las redes ya existentes a nivel mundial, regional y subregional constituyen signos tangibles de las ventajas de la cooperación en marcha.

Las conclusiones del *Informe* respecto de la colaboración muestran que poco más de un cuarto (28 por 100) de los parlamentos prestan apoyo a otras asambleas parlamentarias en el desarrollo de las TIC. Por otro lado, el 46 por 100 afirma que reciben o desearían recibir asistencia de otros parlamentos u organizaciones para mejorar el uso de la tecnología. Ello pone de relieve la magnitud de las necesidades y el importante papel que los demás actores en la cooperación al desarrollo, además de los parlamentos, pueden desempeñar para ayudar a los parlamentos a fortalecer sus capacidades en TIC.

Debido a las necesidades ingentes de técnicos y de apoyo financiero en los parlamentos de países en desarrollo, las contribuciones por parte de donantes de la comunidad internacional y de las asambleas legislativas con altos ingresos son especialmente importantes. Para maximizar los beneficios de las iniciativas de asistencia parlamentaria, es necesario un esfuerzo en dar mayor coherencia entre los programas y evitar la duplicación de esfuerzos. Esto requerirá la integración de las TIC en otros tipos de asistencia, en lugar de considerarla como un esfuerzo aislado. Del mismo modo, es preciso promover una mayor colaboración interparlamentaria, con el fin de ayudar a las democracias emergentes y a los parlamentos de los países con bajos ingresos a avanzar hacia el e-Parlamento.

La Junta Directiva del Centro Global para las TIC en el Parlamento ha desarrollado un *Marco de referencia 2010-2020 para el e-Parlamento*, articulado en un conjunto de objetivos estratégicos para la tecnología en los parlamentos. En dichos objetivos subyacen unos principios comunes que conforman el intento de establecer un esfuerzo multilateral a escala mundial para facilitar una mayor coordinación y colaboración entre parlamentos y entre las asambleas

legislativas, los donantes, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.

El *Marco de referencia 2010-2020 para el e-Parlamento* se centra en cinco áreas clave que conforman el objetivo hacia el que convergerán acciones concretas a lo largo de los próximos diez años: la elaboración de políticas generales mejoradas, el fortalecimiento de los lazos entre los parlamentos y los ciudadanos, el acceso libre a todas las leyes y a la legislación de un país, la implantación de las TIC para apoyar las funciones parlamentarias fundamentales, y el establecimiento de programas de asistencia técnica coordinados y duraderos. Los resultados de la encuesta de 2009 proporcionan unos indicadores sobre el estado actual de los parlamentos en relación con estos objetivos presentados en el *Marco de referencia 2010-2020 para el e-Parlamento*. Las futuras encuestas evaluarán los avances realizados en los próximos años.

Qué se puede hacer: unas recomendaciones para avanzar

Los objetivos estratégicos establecidos en el *Marco de referencia 2010-2020 para el e-Parlamento*, junto con los resultados de la encuesta 2009 y de las presentaciones y debates durante las Conferencias mundiales sobre el e-Parlamento, proporcionan un plan de acción claro de lo que hay que hacer para avanzar. El *Informe Mundial 2010 sobre el e-Parlamento* ofrece un conjunto integrado de recomendaciones, surgidas de dichas fuentes y organizadas de acuerdo con las áreas siguientes: a) políticas generales; b) planificación y gestión; c) comunicación; d) transparencia y rendición de cuentas; e) infraestructuras técnicas; f) cooperación internacional y regional. Algunas de estas recomendaciones se refieren a los parlamentos a nivel nacional; otras, que involucran a los parlamentos nacionales con la comunidad internacional en su conjunto, deben ser desarrolladas a nivel internacional.

El *Informe 2010* indica que cierto número de parlamentos han sido innovadores en la utilización de la tecnología y la han puesto al servicio de su trabajo diario. Estos parlamentos han alcanzado un alto grado de apertura al público y sus miembros tienen a su dis-

posición las herramientas más útiles para ayudarles en su actividad legislativa y de control. Su experiencia y su conocimiento deben ser compartidos con los demás. Por otro lado, muchos parlamentos parecen adoptar la tecnología sólo parcialmente, sin una perspectiva coherente y sostenida, con lo que no utilizan las TIC con todo el potencial que ofrecen para reforzar la institución; es más, les supone un retraso mayor. El *Marco de referencia 2010-2020 para el e-Parlamento* permitirá que los parlamentos y la comunidad internacional puedan valorar los progresos para superar dichos obstáculos, y, lo que es más importante, avanzar hacia una mejora y mantenimiento de la democracia.

La tecnología permite a los parlamentos avanzar en la consecución de los principios de transparencia, accesibilidad y de responsabilidad. Un sitio web en el que se incorporen los informes actualizando los trabajos de las comisiones y del pleno garantiza una institución más abierta. Unas herramientas de comunicación interactivas, que permitan a los ciudadanos y a las organizaciones presentes en la sociedad civil estar conectados e interactuar con el poder legislativo a través de múltiples canales, fomentan un mayor acceso para todos los segmentos de la sociedad, independientemente de su ubicación física o de su situación económica. La publicación de los discursos y de las votaciones de los parlamentarios permite avanzar en la rendición de cuentas, al igual que la información disponible respecto de las prerrogativas, los sueldos y los gastos de los miembros y personal de los parlamentos.

Se puede argumentar que en la era de la Sociedad de la Información, la capacidad de los parlamentos para el cumplimiento de sus responsabilidades fundamentales como representantes del pueblo, y de alcanzar los niveles más elevados de apertura, requiere de una implantación efectiva y creativa de las tecnologías de la información y de la comunicación en su quehacer diario. Parece asimismo incuestionable que para alcanzar estos objetivos los parlamentos tienen que ser capaces de compartir experiencias, conocimientos e ideas entre sí a nivel regional e internacional en un entorno global de colaboración.

La legislación y los textos constitucionales nacionales establecen la relevancia de la institución parlamentaria. No obstante, su capa-

ciudad para ejercer dicha autoridad dependerá de la manera en que demuestre llevar a cabo sus responsabilidades en materia legislativa, de control y de representación. Las TIC se configuran como uno de los medios esenciales para permitir a los poderes legislativos hacerlo con eficacia. A medida que las nuevas tecnologías de la comunicación se propagan por toda la sociedad, los parlamentos tienen una posibilidad real de explotarlas para crear un vínculo más fuerte entre los ciudadanos y sus representantes. La hipótesis con la que se trabaja es que si los ciudadanos se sienten conectados, tendrán un compromiso mayor y percibirán el parlamento más relevante y más legítimo. De esta manera será realmente posible invertir las percepciones negativas respecto de las instituciones políticas, incluidos los parlamentos.