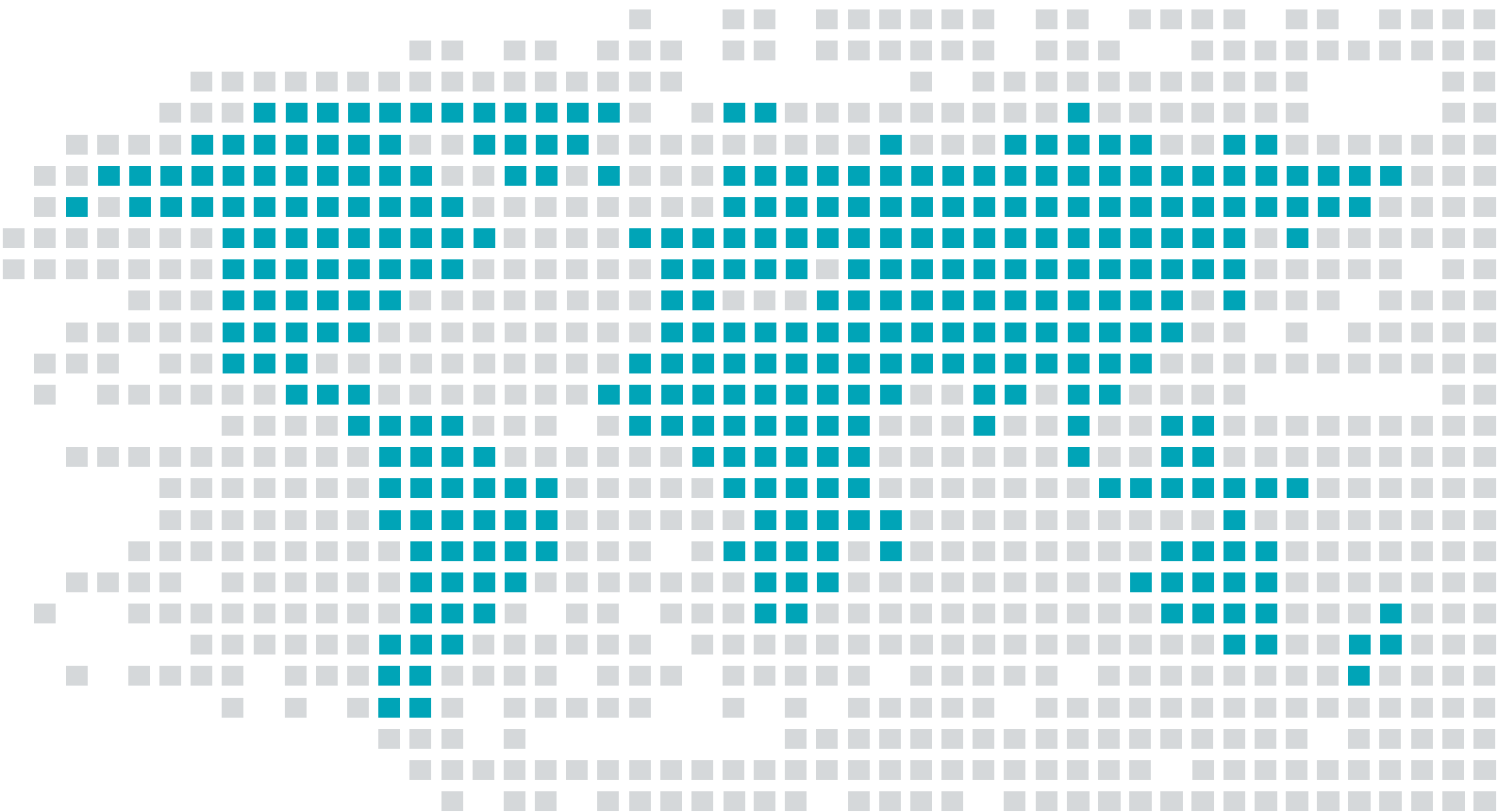




Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico



© Unión Interparlamentaria, 2016

Para uso personal y no comercial, la totalidad o parte de esta publicación puede ser reproducida con la condición que sean también copiadas las indicaciones de derecho de autor y las fuentes y no se realicen modificaciones. Por favor informar a la Unión Interparlamentaria sobre el uso del contenido de la publicación.

ISBN 978-92-9142-653-9

Diseño de maquetación: Simplecom graphics

Impreso en Francia par Courand et Associés

Índice

Prólogo	3
Agradecimientos	5
Resumen ejecutivo	6
Figuras	15
Tablas	18
Introducción	20
Estructura de este informe	21
Hallazgos principales de los informes anteriores	21
Diseño de la investigación	22
Sobre los parlamentos que participaron en esta investigación	24
Supervisión y administración de las TIC	25
Forma en que las TIC mejoran los parlamentos	28
Resumen	30
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación	32
Asistencia a los usuarios de TIC en el parlamento	34
Forma en que las TIC apoyan las funciones parlamentarias	35
Capacitación en TIC para el personal y los parlamentarios	38
Resumen	38
Sistemas y estándares para crear información y documentos legislativos	40
Sistemas de gestión de documentos	40
Poner la documentación parlamentaria a disposición del público	42
Archivo y conservación	44
Resumen	45
Biblioteca y servicios de investigación	46
Sistemas de gestión de la biblioteca	46
Servir al público	48
Redes de bibliotecas	49
Resumen	50
Parlamentos en línea	51
Planificación y gestión de sitios web	51
Contenido del sitio web	52
Acceso oportuno a la información	54
Accesibilidad y facilidad de uso	55
Mejoras más importantes	56
Resumen	57
Comunicación entre los ciudadanos y el parlamento	58
Comunicación por parte de los parlamentarios	60
Comunicación por parte de las comisiones	61
Comunicar con los ciudadanos	61
Resumen	63
Cooperación interparlamentaria	65
Resumen	67
Hallazgos clave de la encuesta parlamentaria	68
Visión y estrategia	68
Dotación de recursos y personal	68

Necesidades de infraestructura	68
Crear información y documentos legislativos	69
Servicios de investigación y biblioteca	69
Parlamentos en línea	70
Conectar con los ciudadanos	70
Participación digital	71
Cooperación y apoyo	72
Medir el parlamento digital	73
Antecedentes del índice del parlamento electrónico	73
Hallazgos principales	73
Encuesta de las organizaciones de monitoreo parlamentario	76
Análisis y discusión de la encuesta de OMP	76
Hallazgos principales de la encuesta de las OMP	83
Conclusión	84
Apéndices	86
Apéndice A. Parlamentos que participaron en la encuesta	86
Apéndice B. Organizaciones de monitoreo parlamentario que participaron en la encuesta	87

Prólogo

El mundo necesita parlamentos para poder lograr los objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El parlamento es la única institución con legitimidad para asignar recursos en el presupuesto nacional, crear el marco jurídico necesario y exigir al gobierno que rinda cuentas de los avances realizados en dirección a esos objetivos.

El parlamento deriva su legitimidad de su función principal como representante del pueblo. Por ello, los parlamentos democráticos y sólidos son sensibles a los cambios que se producen en la sociedad. Los parlamentos deben ser capaces de hacer buen uso de las herramientas de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que están modelando el mundo del trabajo, modificando la comunicación interpersonal y estimulando la movilización política. Para el parlamento, las TIC son el principal facilitador de una mayor apertura, accesibilidad y rendición de cuentas, así como un canal clave para comunicarse con los ciudadanos.

En el *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico* se muestra que los sistemas de TIC parlamentarios publican cada vez más datos en formatos que la sociedad civil puede reutilizar y acercar a un público más amplio. Facilitan que los ciudadanos participen en la vida política mediante la firma en línea de una petición o formulen cuestiones a las que se dará seguimiento durante las audiencias parlamentarias. Posibilitan que todo el mundo pueda ver lo que sus representantes han dicho en el parlamento y qué han votado. Solo por eso, ya son bienes públicos valiosos. Más aún, al estimular la participación de los ciudadanos en la labor parlamentaria, los sistemas de TIC parlamentarios eficaces ayudan a que los parlamentos elaboren mejores presupuestos y leyes y logren un gobierno más sensible.

Muchos parlamentos han adoptado un enfoque estratégico a las TIC, creando una infraestructura técnica sólida y educando a personal muy cualificado, de forma que puedan afrontar los desafíos de los rápidos cambios tecnológicos y sociales.

No obstante, la brecha entre los parlamentos es grande. El hecho de que exista una fuerte correlación entre el nivel de ingresos y el nivel en que se usa la tecnología en el parlamento, al igual que en el conjunto de la sociedad, aunque no sorprenda, no puede considerarse un estado aceptable de la cuestión en un mundo comprometido con “no dejar atrás a nadie”. Ha llegado el momento de que la comunidad internacional invierta más en los parlamentos para que estos puedan cumplir sus plenas funciones en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Los parlamentos son instituciones políticas. Así que, aunque es posible que parte de la inversión se centre en la infraestructura técnica, el mayor esfuerzo debe dedicarse a generar la propia capacidad parlamentaria para adoptar un enfoque estratégico ante las TIC, facilitando la cooperación interparlamentaria y apoyando una cultura de transparencia y rendición de cuentas. Al igual que cambia la sociedad, los parlamentos cambian para abrirse a una mayor participación ciudadana.

La UIP se ha comprometido a apoyar el desarrollo de parlamentos democráticos y fuertes, y la inversión en herramientas de TIC para ayudarlos a aumentar la participación pública es ahora más importante que nunca.



Martin Chungong
Secretario General de la Unión Interparlamentaria

Agradecimientos

Este informe ha sido escrito por el Dr. Andy Williamson, con un apoyo y asistencia considerables por parte de Andy Richardson y Avinash Bikha, que también fue responsable de gestionar las dos encuestas que se utilizaron para elaborarlo. Las encuestas fueron realizadas y diseñadas con el apoyo y la asistencia de un grupo de trabajo de expertos, que también aportó sus comentarios a los borradores del informe. Por este motivo, damos las gracias a Soufiane Ben Moussa (Cámara de los Comunes de Canadá), Greg Brown (Instituto Democrático Nacional), Gherardo Casini (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas), Bassel Dhaini (Parlamento del Líbano), Garreth Ferguson (Parlamento de Trinidad y Tabago), Cristiano Ferri (Cámara de Diputados de Brasil), Scott Hubli (National Democratic Institute), Cristina Leston-Bandeira (Universidad de Leeds), Carlo Marchetti (Senado de Italia), Raissa Teodori (Senado de Italia), Dan Swislow (Instituto Democrático Nacional) y Edward Wood (Parlamento del Reino Unido). Agradecemos igualmente el apoyo y la asistencia de la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos y la sección de Servicios Bibliotecarios y de Investigación para Parlamentos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA). Estamos sumamente agradecidos a los numerosos miembros del personal parlamentario y a aquellos pertenecientes a organizaciones de monitoreo parlamentario que se tomaron el tiempo de completar la encuesta, que nos proporcionó una crónica única y detallada, junto con información valiosa e indispensable. Asimismo, nos gustaría expresar nuestro agradecimiento a aquellos parlamentos, expertos parlamentarios y organizaciones de monitoreo parlamentario que compartieron con nosotros sus ideas y ejemplos de buenas prácticas e innovación en el uso de métodos digitales dentro y fuera de los parlamentos, además de a aquellos que contribuyeron a informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores y a conferencias bajo el patrocinio del Centro Mundial para las TIC en el Parlamento, que han permitido fundamentar y dar forma al debate.

Resumen ejecutivo

El *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*, el cuarto de una serie que comenzó en 2008, documenta la forma en que los parlamentos utilizan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para apoyar sus procesos y funciones internas y externas. Indaga en los procesos de planificación y dotación de personal con el fin de entender las motivaciones, los obstáculos y las oportunidades. El informe sigue un patrón que resultará familiar a los lectores de las ediciones anteriores, aunque también introduce temas que, aunque ya se vislumbraban, están emergiendo con rapidez y, para muchos parlamentos y parlamentarios, son totalmente nuevos. El más obvio de estos es el de los datos abiertos, es decir, datos (y otro tipo de información) que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, que se encuentran sujetos solo al requerimiento de atribución¹. Los datos abiertos proclaman un cambio potencialmente radical en la relación entre el parlamento y los ciudadanos. El ciudadano deja de ser un mero receptor de información transmitida desde el parlamento, los parlamentarios o los medios. Hoy en día, muchas personas pueden participar porque tienen acceso a la información, los documentos y los datos que los parlamentos generan. Esto queda reconocido en este informe mediante la adición de una segunda sección en la que, por primera vez, se examina la labor de las organizaciones de monitoreo parlamentario (OMP), como los corredores de datos, los intermediarios o los intérpretes.

Este informe está concebido para ser leído como documento autónomo, pero también puede englobarse dentro de la serie que comenzó cuando el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento publicó el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, en 2008, seguido de los informes de 2010 y 2012. Contiene un análisis y una discusión de la encuesta parlamentaria, que obtuvo respuestas de 114 cámaras parlamentarias en 88 países, y de la encuesta de las OMP, con la aportación de 33 organizaciones de 31 países.

Los hallazgos ponen de manifiesto que las tecnologías digitales y sociales han provocado y respaldado cambios profundos en el entorno operativo y el paisaje cultural de los parlamentos. Muestran que el parlamento digital es hoy en día una entidad viva, vinculada directamente con aquellos a los que sirve de formas que eran difíciles de imaginar en el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, en 2008. En comparación con la imagen presentada en ese primer informe, en la actualidad los parlamentos están más abiertos y dirigidos al exterior. Los sistemas internos dentro de los parlamentos son más sólidos y los procesos que utilizan, aunque aún se cuestionan, son cada vez mejores. El parlamento digital es un reflejo del mundo que lo rodea, por lo que no es ninguna sorpresa constatar que las redes sociales se han convertido en herramientas importantes que permiten a los ciudadanos conectar más a menudo y más fácilmente con los parlamentarios y los parlamentos. Además, lograr que la documentación y los contenidos se encuentren más disponibles es una tendencia crucial, ya sea mediante tecnologías basadas en la web o mediante datos abiertos. Aun así, muchos parlamentos se ven impedidos por una falta de acceso a las mejores prácticas y por la ausencia de apoyo por parte de la comunidad donante internacional en áreas nuevas y emergentes de las TIC, como es el caso de los datos abiertos; problema exacerbado en los países de bajos ingresos.

Los retos a los que los parlamentos se enfrentan van más allá de la simple adopción de tecnología: muchos de ellos son estratégicos y deben abordarse de forma sistémica, con un compromiso tanto político como institucional. Esta investigación resalta que son muy pocos los parlamentos que están implementando plenamente procesos de planificación estratégica de extremo a extremo y, de los que lo hacen, son muy pocos los que valoran el asesoramiento del personal superior de TIC en lo que respecta al liderazgo global y la dirección del cambio. La encuesta muestra que los procesos digitales a menudo se consideran una función técnica, en la que predomina el personal técnico o de gestión de las TIC. Pero también muestra que, para que las TIC puedan transformar los parlamentos, los parlamentarios deben ejercer un liderazgo político a favor de una mayor apertura y participación ciudadana.

Este informe subraya que:

- 1 Las TIC son facilitadoras centrales del fortalecimiento y la transformación de los parlamentos. Estos deberían esforzarse más por comprometerse al nivel político más alto con el potencial de la transformación digital.

¹ Véase opendatahandbook.org/guide/es/what-is-open-data

- 2 Para alcanzar los beneficios reales de las TIC, los parlamentos deben comprometerse con una visión y con un cambio estratégico respaldados por los niveles más altos de la institución.
- 3 La falta de financiación y de conocimiento entre los miembros del personal y los parlamentarios siguen siendo los principales retos que los parlamentos deben enfrentar para poder usar las TIC con eficacia.

Los parlamentos continúan adoptando tecnologías de forma interna, entre otras:

- 4 sistemas de gestión de documentos para apoyar el proceso legislativo, aunque esto a menudo se ve obstaculizado por la falta de recursos;
- 5 tecnologías basadas en la nube, que comienzan a cambiar la forma en que los parlamentos gestionan los documentos y los datos;
- 6 redes inalámbricas, hoy en día omnipresentes en los parlamentos, y
- 7 lenguaje extensible de marcas (XML) para los documentos parlamentarios junto con la adopción de estándares de datos abiertos.

Las bibliotecas parlamentarias todavía son la fuente principal de este tipo de innovación.

La cara externa del parlamento ha cambiado, aunque la importancia de los activos existentes, como los sitios web y el correo electrónico, aún es grande:

- 8 En un mundo digital que hoy en día es decididamente multicanal, los medios sociales se han convertido en un canal principal de comunicación estratégico para los parlamentos. No obstante, a los parlamentos puede resultarles difícil saber cómo utilizan los parlamentarios estas herramientas nuevas y cuál es la mejor forma de apoyarlos.
- 9 El correo electrónico permanece como canal principal de comunicación para los parlamentarios; los sitios web parlamentarios son otro activo fundamental en cuanto a proporcionar información, documentación y datos.
- 10 Un pequeño número, aunque creciente, de parlamentos están evaluando sus activos web.
- 11 La importancia de los datos abiertos para los parlamentos continuará creciendo, pero existen indicios de que los parlamentos tienen dificultades para lograr que estos datos estén a disposición y sean accesibles para los ciudadanos.

Los parlamentos necesitan llegar con más eficacia a los ciudadanos y otros:

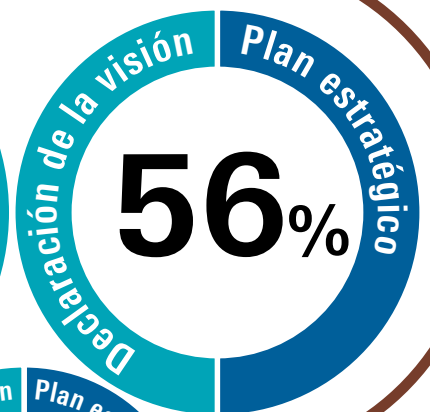
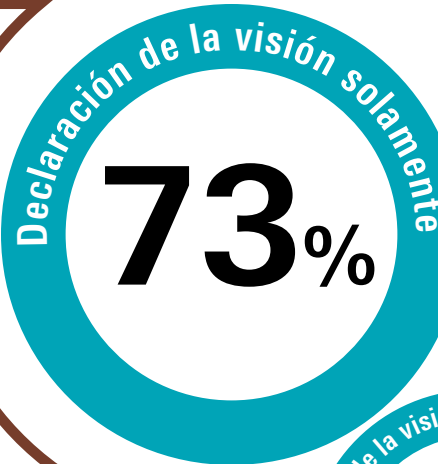
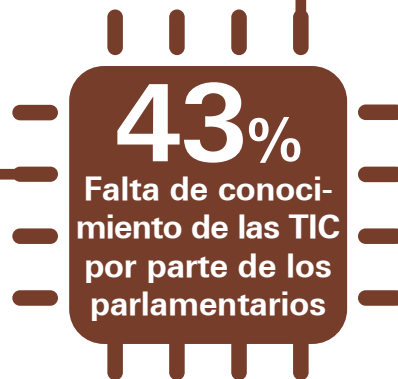
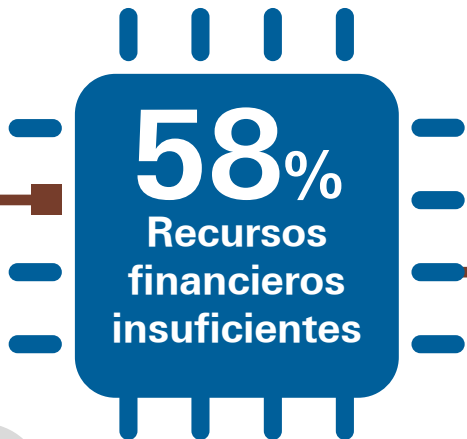
- 12 No han sido muy innovadores en cuanto a encontrar la forma de lograr que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo, aunque un número cada vez mayor está experimentando distintas maneras de participación ciudadana en la labor parlamentaria.
- 13 En la actualidad, no son capaces de ofrecer un apoyo interparlamentario adecuado a sus homólogos en los ámbitos de datos abiertos, desarrollo de aplicaciones, medios sociales o participación y compromiso.

Estos puntos finales resaltan el valor de los nuevos intermediarios, incluidas las OMP, que pueden tomar la información y los datos que los parlamentos generan, ya sea formal o informalmente, y hacer que tenga sentido para los ciudadanos comunes. Además, las OMP pueden capacitar y formar al público para que participe con más eficacia en el parlamento. Las OMP que trabajan por una democracia más sólida y por una mayor apertura, transparencia y rendición de cuentas parlamentarias son aliadas del parlamento. Cuando los parlamentos empiezan a reconocer la importancia de los propios datos abiertos, también se dan cuenta de que no se trata simplemente de publicar y de que:

- 14 Las OMP pueden ser aliadas activas y eficaces de los parlamentos y llegar a públicos a los que no llega el parlamento, además de agregar valor al proceso democrático de formas únicas. Los parlamentos deberían aprovecharlo.

Barreras estratégicas para el desarrollo de las TIC en el parlamento

Principales desafíos mencionados por los parlamentos

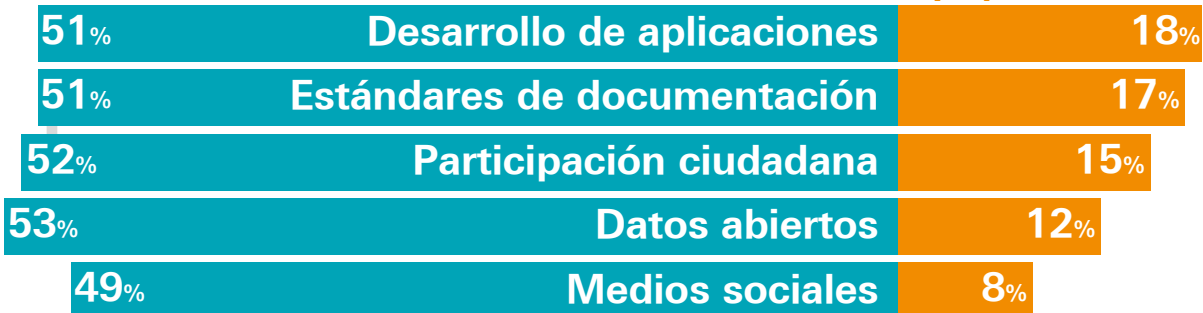


Pensamiento estratégico sobre las TIC

Apoyo interparlamentario

Parlamentos que quieren apoyo

Parlamentos que han recibido apoyo



Recursos financieros

Presupuesto del parlamento

Presupuesto para TIC aprox. 4%



Personal TIC



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico

Hacia una mayor apertura en el parlamento

Mayor transparencia

89%

publican más información y documentos en el sitio web

Parlamentos con sistemas para gestionar el texto de los proyectos de ley

49%

Sistemas en vigor

39%

Planificando o considerando

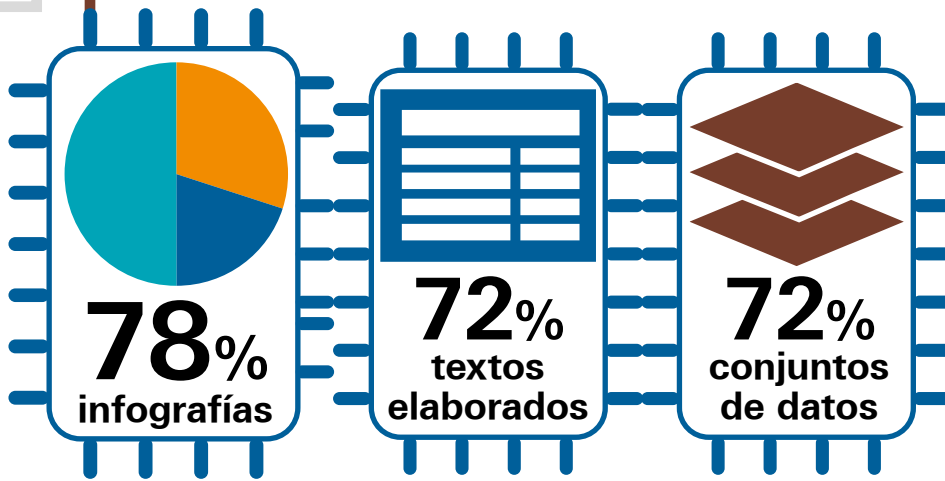
Ingresos altos: 70%

Ingresos bajos: 6%

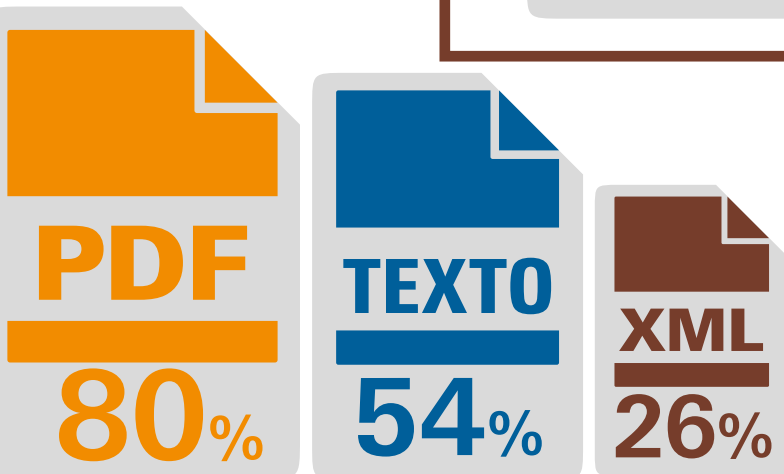
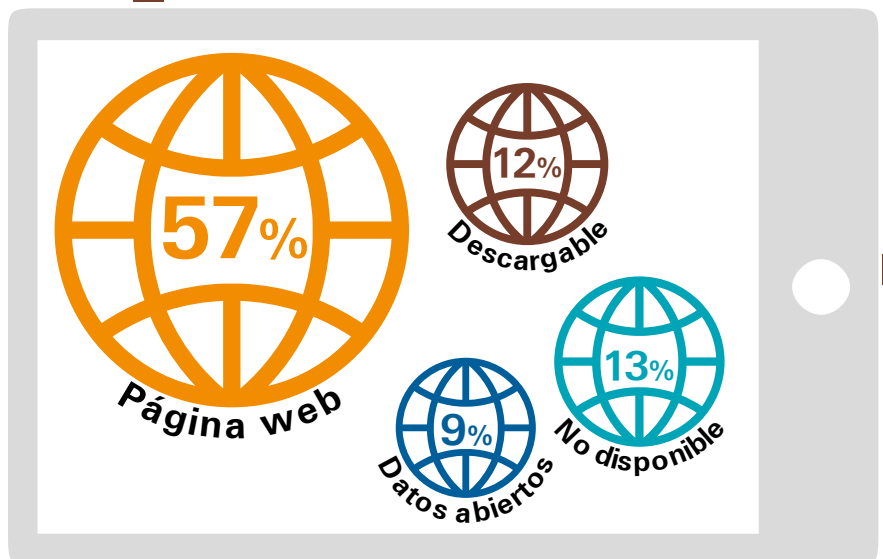
Las OMP* ayudan a abrir los datos parlamentarios

% de OMP que proporciona

*Organizaciones de Monitoreo Parlamentario



Publicación del registro de votaciones del plenario



Formato en que los parlamentos publican documentos

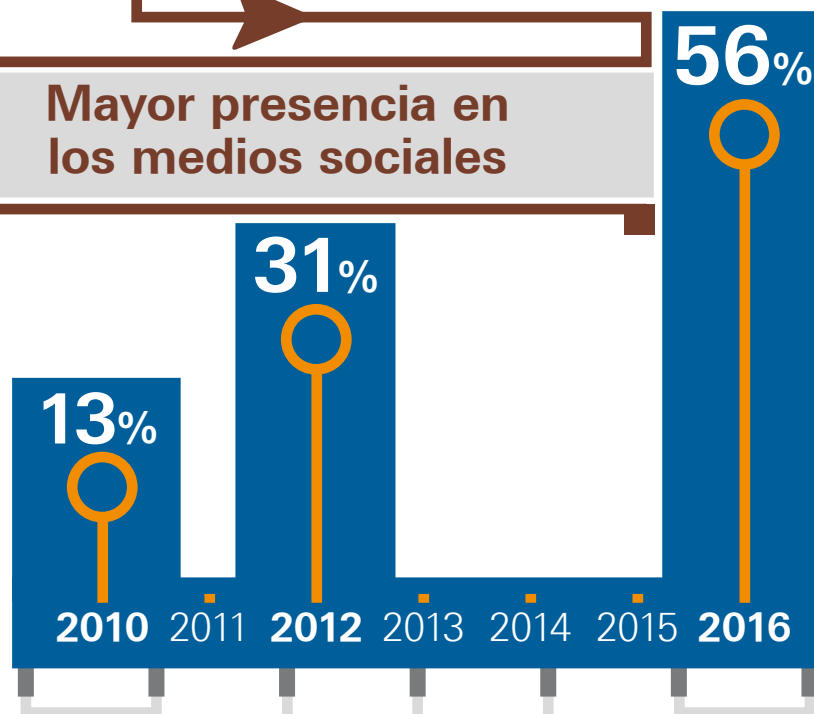


Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

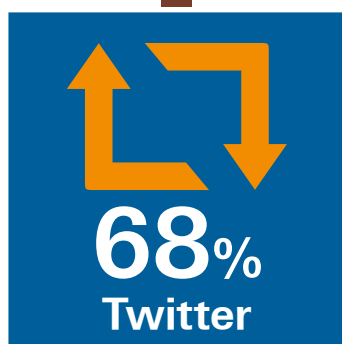
Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico

Creciente influencia de los medios sociales en los parlamentos

Mayor presencia en los medios sociales



Plataformas más populares

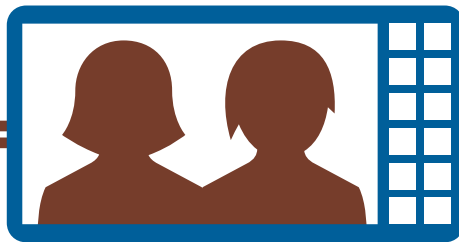


Por qué los parlamentos utilizan los medios sociales

Informar sobre políticas y legislación
74%

El **41%**

de los parlamentos utilizan los medios sociales para dialogar con los jóvenes



Las redes sociales superan a la televisión

Explicar

lo que los parlamentos hacen

64%

Incluir a los ciudadanos en la adopción de decisiones

26%

Mejorar las políticas y la legislación

13%



Unión Interparlamentaria
Por la democracia. Para todos.

Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico

Figuras

Figura 1	Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=114)	24
Figura 2	Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)	24
Figura 3	Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=114)	24
Figura 4	Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos (Banco Mundial) (n=114)	24
Figura 5	Compromiso del liderazgo político en el proceso de las TIC, por nivel de ingresos (n=111)	25
Figura 6	Presupuesto de las TIC como porcentaje del presupuesto total (n=103)	25
Figura 7	Portada del informe interactivo de la Comisión sobre Democracia Digital del Presidente (Parlamento del Reino Unido)	26
Figura 8	Niveles de dotación de personal para las TIC, por tipo de empleo (n=112)	27
Figura 9	Parlamentos que preferirían que las funciones de las TIC se asignaran a personal interno cuando no es el caso en la actualidad (n=112)	27
Figura 10	Las tres mejoras principales (n=108)	28
Figura 11	Comparación indicativa de las mejoras percibidas posibilitadas por las TIC (2012 y 2016)	29
Figura 12	Los tres desafíos principales para las TIC, por grupo de ingresos (n=106)	30
Figura 13	Ancho de banda en el parlamento (Mbps) (n=96)	32
Figura 14	Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=112)	32
Figura 15	Parlamentos que proporcionan equipos de TIC a sus parlamentarios (n=112)	33
Figura 16	Parlamentarios que usan el correo electrónico parlamentario (n=110)	33
Figura 17	Acceso a documentos compartidos (n=112)	33
Figura 18	Acuerdos de prestación de servicios con proveedores de servicios de TIC internos y externos (n=105)	34
Figura 19	Tipo de sistema de votación que se usa en la sala del pleno (excluye el manual; n=112)	36
Figura 20	El público puede elegir, compartir y bajar extractos de videos del Parlamento danés	37
Figura 21	Cambio de patrones en el levantamiento de actas literales (2010-2016)	37
Figura 22	Conectividad a disposición de los parlamentarios en la sala plenaria (n=112)	37
Figura 23	Parlamentos con sistemas para gestionar el texto de los proyectos de ley, por grupo de ingresos (n=108)	40
Figura 24	Características de los sistemas de gestión de documentos para los proyectos de ley (n=57)	40
Figura 25	Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=96)	41

Figura 26	Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas que se encuentran fuera del parlamento (n=106)	43
Figura 27	Forma en que se puede acceder a los datos abiertos cuando están disponibles (n=105)	44
Figura 28	Depósito de datos abiertos del Parlamento checo	44
Figura 29	Preservación y mantenimiento de archivos digitales parlamentarios (n=106)	44
Figura 30	Búsqueda en el archivo parlamentario holandés	45
Figura 31	Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=110)	46
Figura 32	Bibliotecas que utilizan herramientas de descubrimiento para facilitar la investigación y la búsqueda federada (n=114)	47
Figura 33	Prestación de investigación y análisis a los parlamentarios y comisiones (n=107)	48
Figura 34	Prestación de servicios de investigación y análisis, por tamaño del parlamento (n=107)	48
Figura 35	Herramientas digitales y sociales utilizadas por las bibliotecas (n=101)	49
Figura 36	Número de redes a las que pertenecen (n=82)	50
Figura 37	Quién define los objetivos del sitio web (n=114)	51
Figura 38	Responsabilidad por el sitio web (n=114)	51
Figura 39	Quién gestiona el sitio web (n=113)	52
Figura 40	Políticas para el sitio web (n=111)	52
Figura 41	Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=111)	53
Figura 42	Publicación del registro de votaciones plenarias, por nivel de ingresos (n=114)	53
Figura 43	Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=107)	54
Figura 44	Herramientas y directrices para el sitio web (n=103)	55
Figura 45	Idiomas oficiales y número de idiomas disponibles en el sitio web (n=110)	56
Figura 46	Las tres mejoras más importantes en el sitio web durante los dos últimos años (n=78)	56
Figura 47	Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=78)	56
Figura 48	Mejoras más importantes planificadas para los sitios web a lo largo de los dos próximos años (n=74)	57
Figura 49	Archivo de video de la Cámara de Representantes de Nueva Zelandia	58
Figura 50	Los tres métodos principales para comunicarse con los ciudadanos (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=112)	58
Figura 51	Intersección de las normas de los medios sociales con las comunicaciones tradicionales, la participación y el protocolo	59
Figura 52	Métodos para comunicarse con los ciudadanos (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=112)	59

Figura 53	Ciudadanos contribuyendo a una propuesta legislativa en Brasil	59
Figura 54	Herramientas digitales que los parlamentarios utilizan para comunicarse con los ciudadanos (n=96)	60
Figura 55	Acceso a Internet de los ciudadanos como desafío, por grupo de ingresos (n=96)	60
Figura 56	Los tres objetivos principales de la comunicación digital (n=112)	61
Figura 57	Parlamentos que utilizan métodos digitales para comunicarse específicamente con los jóvenes (n=107)	62
Figura 58	Compromiso específico con los jóvenes, por nivel de ingresos (n=107)	62
Figura 59	Parlamentos con una política relativa a la conservación de las comunicaciones electrónicas de los ciudadanos (n=106)	63
Figura 60	Participación en al menos una red, por ingresos (n=93)	65
Figura 61	Provisión de apoyo a otros parlamentos (n=101)	66
Figura 62	Áreas en las que se recibe apoyo (n=75)	67
Figura 63	Todas las puntuaciones	73
Figura 64	Abanico de puntuaciones, por región	73
Figura 65	Puntuaciones promedio, por categoría, para todos los parlamentos	74
Figura 66	Puntuaciones promedio, por categoría, para los 20 parlamentos superiores de cada categoría	74
Figura 67	Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos	74
Figura 68	Distribución de las OMP, por región (n=31)	77
Figura 69	Niveles de ingresos de los países que respondieron a la encuesta, según el Banco Mundial (n=31)	77
Figura 70	Niveles de personal en equivalentes a tiempo completo (n=30)	77
Figura 71	Personal voluntario (equivalentes a tiempo completo) (n=30)	77
Figura 72	Fuentes de financiación (n=32)	78
Figura 73	Cualidad de la cooperación con el parlamento (n=33)	79
Figura 74	Cualidad de la cooperación con el parlamento (n=32)	79
Figura 75	Datos parlamentarios publicados por las OMP (n=32)	80
Figura 76	Fuentes de datos (n=32)	80
Figura 77	Fuentes de datos (n=32)	80
Figura 78	Ejemplo de página, por país, de EveryPolitician	81
Figura 79	Plataforma de Kenya Mzalendo, un ejemplo de los componentes de Pombola	81

Tablas

Tabla 1	Número de preguntas en la encuesta parlamentaria de 2016, por sección	22
Tabla 2	Número de preguntas en la encuesta de las OMP de 2016, por sección	23
Tabla 3	Compromiso político con la supervisión y administración de las TIC (n=107)	25
Tabla 4	Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=111)	26
Tabla 5	Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=112)	27
Tabla 6	Influencia del personal superior de TIC en la planificación estratégica (n=112)	27
Tabla 7	Dotación de personal interna frente a externa para las principales funciones de las TIC (n=112)	27
Tabla 8	Mejoras más importantes posibilitadas por las TIC en los cuatro últimos años (n=108)	29
Tabla 9	Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas durante los cuatro últimos años (n=112)	29
Tabla 10	Principales desafíos de los parlamentos para un uso eficaz de las TIC (n=106)	30
Tabla 11	Motivos para no usar el correo electrónico parlamentario (n=94)	33
Tabla 12	Disponibilidad de redes wifi dentro del parlamento (n=112)	33
Tabla 13	Uso de aplicaciones y servicios de código abierto y comerciales (n=112)	34
Tabla 14	Forma en que los parlamentos brindan apoyo a las aplicaciones y servicios de código abierto (n=84)	35
Tabla 15	Sistemas de TI en vigor para los servicios, actividades o funciones parlamentarias (n=111)	36
Tabla 16	Forma en que la visualización en pantalla grande se usa en las cámaras plenarias y en las comisiones (n=100)	36
Tabla 17	Prioridades principales de capacitación (n=104)	38
Tabla 18	Uso de XML en los sistemas de gestión de documentos (n=52)	41
Tabla 19	Sistemas de gestión de documentos del pleno y las comisiones (n=106)	41
Tabla 20	Desafíos en el uso del XML para países de ingresos bajos y de ingresos altos (n=63)	42
Tabla 21	Forma en que los documentos se ponen a disposición, por segmento de ingresos nacionales (n=106)	43
Tabla 22	¿Cuántos años se remonta el archivo digital del parlamento? (n=96)	45
Tabla 23	Bibliotecas únicas o separadas en los parlamentos bicamerales (n=66)	46
Tabla 24	Herramientas y redes electrónicas disponibles para las bibliotecas (n=111)	47
Tabla 25	¿Qué información recopilan las bibliotecas sobre los parlamentarios? (n=91)	47

Tabla 26	Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=110)	48
Tabla 27	Servicios a disposición del público (n=107)	49
Tabla 28	Membresía en redes oficiales (n=103)	49
Tabla 29	Función del Presidente y el Secretario General (n=114)	51
Tabla 30	Función del director de TIC y del director de comunicaciones (n=114)	51
Tabla 31	Tipo de información incluida en el sitio web (n=112)	52
Tabla 32	Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)	53
Tabla 33	Cuándo se publican los órdenes del día en el sitio web (n=107)	54
Tabla 34	Información disponible para el público, los parlamentarios y los oficiales al mismo tiempo (n=110)	55
Tabla 35	Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=107)	55
Tabla 36	Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con los ciudadanos (n=108)	61
Tabla 37	Objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=112)	62
Tabla 38	Desafíos que se han encontrado al usar las tecnologías digitales para comunicarse con los ciudadanos (n=109)	62
Tabla 39	Uso mayor de las herramientas digitales por parte de los ciudadanos para comunicarse con el parlamento, por nivel de ingresos (n=108)	63
Tabla 40	Miembro de al menos una red 2010-2016	65
Tabla 41	Cinco áreas principales en las que se desea apoyo	67
Tabla 42	Los 20 países en puestos superiores y los 20 en puestos inferiores, por región	74
Tabla 43	Año en que las OMP se fundaron (n=33)	77
Tabla 44	Fuentes de financiación, por nivel de ingresos (n=32)	79
Tabla 45	Porcentaje de trabajo relacionado con el parlamento (n=33)	79
Tabla 46	Origen de los datos (n=31)	80

Introducción

El *Informe mundial de 2016 sobre el parlamento electrónico*, el cuarto de una serie que comenzó en 2008, documenta la forma en que los parlamentos utilizan las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para apoyar sus procesos y funciones internas y externas, además de indagar en los procesos de planificación y dotación de personal y en las motivaciones, obstáculos y oportunidades relacionadas. El informe sigue un patrón que resultará familiar a los lectores de las ediciones anteriores, producidas por el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento. Pero también introduce temas que, aunque ya se vislumbraban, están emergiendo con rapidez y, para muchos parlamentos y parlamentarios, son totalmente nuevos. El más obvio de estos es el advenimiento de los datos abiertos, que proclaman un cambio potencialmente radical en la forma en que los parlamentos se relacionan con los ciudadanos. Hoy en día, los ciudadanos, que ya no son receptores pasivos de información transmitida por los parlamentos, los parlamentarios o los medios, pueden ser participantes activos en base a la información, los documentos y los datos que los parlamentos generan. En la actualidad, el parlamento digital es una entidad viva, vinculada directamente con aquellos a los que sirve de formas que, incluso en el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, eran difíciles de imaginar.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) han quedado integradas en muchos aspectos de nuestra vida. No es sorprendente que también sea este el caso para los parlamentos, los parlamentarios y los públicos a los que sirven. Las referencias a la rápida adopción de tecnología se han convertido en un lugar tan común que es fácil subestimar el impacto transformador de las nuevas herramientas digitales en los procesos de legislación, representación y escrutinio y supervisión de aquellos que nos representan. La tecnología no existe en el vacío. La llegada de Internet y las redes sociales se ha producido en paralelo al cambio en las actitudes sociales, que demandan una participación, transparencia y rendición de cuentas mucho mayores. Aun así, el acceso a la tecnología no está repartido de forma equitativa, ni a nivel mundial ni dentro de los países, y muchos parlamentos deben ampliar el acceso público para poder utilizar las herramientas digitales con eficacia. En este informe se aborda el uso de la tecnología en los parlamentos, pero es importante comprender más ampliamente la relación crucial entre los cambios sociales y los obstáculos al uso, la aplicación y la obtención de acceso a las nuevas tecnologías.

Esta transformación digital ha creado una oportunidad para que aparezca un nuevo tipo de agente en los asuntos parlamentarios: la organización de monitoreo parlamentario (OMP). No es totalmente nueva, las OMP se han vuelto cada vez más notorias e importantes con la llegada de Internet y los datos abiertos. Al aumentar la sensibilización y demanda de transparencia y apertura parlamentarias, las OMP han asumido las funciones de corredor de datos, intermediario e interpretador de lo que sucede en el parlamento. En reconocimiento de la importancia emergente tanto de la transparencia como de la función que las OMP desempeñan, el alcance del informe de este año se ha ampliado para incluir una segunda encuesta para estas organizaciones. Además, permitirá conocer la forma en que los parlamentos han

trabajado con los intermediarios para mejorar y eliminar las barreras a la participación ciudadana.

Este informe, preparado para ser usado como documento autónomo, también es el último de una serie que comenzó en 2008 y continuó en 2010 y 2012. El informe de este año es más breve y contiene menos información técnica que las versiones anteriores, pero esto se debe a un propósito: brindar una visión general más sencilla de un asunto cada vez más complejo y profundo.

El primer informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2008, fue un intento pionero de identificar y describir los esfuerzos realizados por los parlamentos para utilizar las TIC de forma que fortalezcan la democracia y las instituciones democráticas. La investigación se llevó a cabo con el objetivo no solo de comprender lo que estaba ocurriendo, sino también de potenciar el estado de los conocimientos en los parlamentos y promover la cooperación y el debate internacionales. Este informe de 2008 estableció por primera vez una línea de referencia autorizada y una descripción del uso de tecnologías y herramientas digitales por parte de los parlamentos. Esto les ha permitido medir y evaluar su propio uso de las TIC en función de un conjunto internacional de datos, identificando sus puntos fuertes y sus posibilidades de mejora.

El informe de 2008 se basó en una encuesta realizada en 2007, a la que siguió una segunda encuesta en 2009. El segundo informe, de 2010, reprodujo la edición de 2008, de forma que la comunidad parlamentaria pudiera hacer un mapa de los avances y cambios en el uso de las TIC. También permitió que los parlamentos identificaran las tendencias emergentes en un sector que ha cambiado con rapidez y cuya importancia ha aumentado en los últimos años. Al tiempo que la serie se consolidaba, sus datos y análisis ayudaron a los parlamentos a probar y explorar distintas formas de lidiar con los retos y las complejidades de la nueva tecnología en el contexto parlamentario. El material y el enfoque para estos informes proceden de presentaciones y participaciones en las conferencias mundiales sobre el parlamento electrónico de 2007 (Ginebra) y 2009 (Bruselas).

La encuesta para fundamentar el tercer informe de esta serie, de 2012, fue revisada a fin de proporcionar datos más actualizados y resaltar también las tendencias emergentes. Por entonces, los medios sociales emergían como una oportunidad para los parlamentos, y la adopción de sistemas de código abierto y datos abiertos no patentados se encontraba en sus primeras etapas. Esta tercera edición también se fundamentó en la Conferencia Mundial de 2010 sobre el Parlamento Electrónico (Midrand, Sudáfrica) y en muchos otros foros y reuniones sobre asuntos relacionados con esta cuestión (por ejemplo, proyectos de asistencia técnica en África y el Caribe y diversas conferencias, incluida la celebrada en Chile en 2011). Un aspecto clave del informe de 2012 consistió en identificar tecnologías nuevas y emergentes, además de formas en que los parlamentos podían aprovecharlas para beneficiar a la institución y a un público más amplio.

Estructura de este informe

Esta introducción, después de presentar la estructura del informe, describe los principales hallazgos y aspectos destacados de los anteriores informes mundiales sobre el parlamento electrónico, publicados por el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento en 2008, 2010 y 2012, así como los procedimientos y participantes de la encuesta para el informe de este año.

Las siete secciones subsiguientes conservan la estructura de la encuesta: datos de los parlamentos que participan en esta investigación; datos obtenidos sobre la supervisión y la gestión de las TIC dentro de los parlamentos que respondieron; infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación relacionada; sistemas y estándares que se utilizan en los documentos legislativos y otra información relacionada; el uso de servicios y tecnología digitales dentro de los servicios de investigación y biblioteca de los encuestados; parlamentos en línea (una discusión en profundidad sobre los sitios web parlamentarios); una sección destacada en la que se analiza la forma en que los parlamentos se comunican con los ciudadanos y los hacen partícipes y trabajan con aliados externos para apoyar la apertura y transparencia, y un análisis de la cooperación interparlamentaria.

Posteriormente, el informe expone las conclusiones de la encuesta parlamentaria (con un análisis de la madurez digital de los parlamentos) y la encuesta a las OMP. Termina con una discusión sobre las tendencias y las tecnologías emergentes con recomendaciones que fomentan un uso mejor, y más eficaz, de las TIC dentro de los parlamentos.

Hallazgos principales de los informes anteriores

Este informe se publica en un contexto de rápidos cambios en las TIC parlamentarias, como ya se documentó por primera vez en la encuesta parlamentaria publicada en el informe de 2008, con actualizaciones considerables y cambiantes en 2010 y 2012. En esos informes previos se identifican diversos retos y oportunidades de uso de las TIC en los parlamentos. Componen una imagen de potencial no realizado, constreñido por límites en financiación, conocimientos y actitudes hacia la innovación. Las palabras que subyacen a todos los informes anteriores señalan que los parlamentos son entornos que generan mucha información, pero también lugares donde los procedimientos formales son importantes. Por lo tanto, no resulta sorprendente que las bibliotecas parlamentarias destaquen como lugares de innovación y liderazgo en la gestión y publicación de información, documentación y datos. Las discrepancias significativas entre los países de ingresos altos y los de ingresos bajos, detectadas desde el principio en el informe de 2008, siguen siendo un tema recurrente en toda la serie. En ese primer informe se puso de manifiesto la importancia de las TIC como forma de superar la brecha entre los parlamentos y los ciudadanos, pero, en aquella primera etapa, había poca base a partir de la cual elaborar, más allá de la publicación estática y algunos ejemplos muy limitados de intentos de interactividad. En ese momento, muchos

parlamentos carecían de una visión sistemática de las TIC. En el informe se concluye que había “una brecha considerable entre lo que las TIC posibilitan y lo que los parlamentos han logrado hasta ahora”. Para muchos parlamentos, este informe capturó las primeras etapas de una oleada tecnológica significativa que llegó a ser considerada tanto perturbadora como transformadora a lo largo de los ocho años siguientes. En el informe de 2008 también se subrayaron los beneficios de la colaboración y el intercambio de buenas prácticas para fomentar el uso eficaz de las TIC dentro y fuera de los parlamentos.

En el segundo informe, de 2010, se identificaron los pilares en los que el parlamento electrónico debe descansar: “participación activa, visión clara, planificación estratégica, gestión de base amplia y recursos suficientes”. Se determinaron también las debilidades en estas áreas: el 40% de los parlamentos carecían de un proceso de planificación estratégica, y solo el 43% contaba con una declaración de la visión en vigor. Se hizo hincapié en la importancia de adoptar estándares que guiaran los sistemas digitales de gestión de documentos, a la vez que se observaba una falta de avance en esa dirección desde 2008: menos de la mitad de los parlamentos usaban esos sistemas en 2010 y solo un cuarto usaba XML para la documentación parlamentaria de cualquier tipo. Las barreras permanecían claramente inalterables.

En el momento del informe de 2012, muchos de los retos ante el uso eficaz de las TIC detectados en los informes anteriores seguían siendo tan abrumadores como antes. Sin embargo, se observaron avances limitados, pero importantes, en la introducción del parlamento electrónico. Según los datos, más líderes políticos se comprometían con el establecimiento de metas y objetivos en materia de TIC para sus instituciones; las aplicaciones y dispositivos móviles comenzaban a ser adoptados con más rapidez de la prevista; el uso de XML para gestionar la documentación legislativa se había incrementado considerablemente; más parlamentos disponían de sistemas para gestionar los documentos del pleno y de los comités, y tanto la voluntad como la inclinación de los parlamentos a compartir información y colaborar en las mejoras tecnológicas aumentaron de manera sustancial. Por ejemplo, se lograron avances considerables en el establecimiento de un estándar XML legislativo y parlamentario internacional, lo que se consideró un hito fundamental en la madurez digital de un parlamento porque permite intercambiar datos entre sistemas internos y publicarlos con más inmediatez. A pesar de ello, estos ejemplos no deben aceptarse sin sentido crítico: es importante cuestionarse si los avances en la creación de estándares han llevado a su adopción real por parte de los parlamentos y si la complejidad de estos estándares nuevos (así como el costo concomitante de adoptarlos) ha resultado ser una barrera en algunos casos.

Uno de los aspectos destacados del informe de 2012 era que, a pesar de los retos a los que se enfrentaban, los parlamentos de los países de ingresos bajos comenzaban a superar la brecha tecnológica. El uso de XML, por el otro lado, aún mostraba una tendencia a estar estrechamente relacionado con el nivel de ingresos del país. Esto es verdad tanto en cuanto a la brecha de la adopción de tecnología entre los ciudadanos y los parlamentos como respecto a la falta de conocimientos y sensibilización sobre la labor de los parlamentos y su modo de trabajo.

Los parlamentos constataron que las mejoras más importantes en su labor facilitadas por las TIC fueron la posibilidad de publicar más información y documentos en línea, aumentar su capacidad para difundir información y documentos, y proporcionar información y documentos a los parlamentarios de forma oportuna. Estos tres avances ayudaron a que los parlamentarios y los parlamentos sean más abiertos y transparentes para los ciudadanos. Se obtuvieron otras conclusiones positivas en el área de los servicios de TIC básicos, como el soporte informático personal, la administración de sistemas, la publicación web y las operaciones en red.

El reto de comunicación más grande que detectó la mayoría de los parlamentos no fue una falta de acceso a la tecnología, sino más bien una falta de conocimientos. Un obstáculo principal que identificaron más de la mitad de los parlamentos fue la comprensión limitada del proceso legislativo por parte de los ciudadanos. Algo menos de la mitad citó la falta de experiencia con la tecnología entre los parlamentarios. La mayoría de los parlamentos determinaron dos retos especialmente difíciles: recursos financieros insuficientes y la falta de personal cualificado. Los parlamentos notificaron restricciones financieras en todos los niveles de ingresos. De forma notable, la falta de personal cualificado se consideró el reto mayor, incluso en parlamentos de países con los niveles de ingresos más altos.

Tal como se indica en el informe, transformar el poder legislativo en instituciones modernas capaces de usar la tecnología con eficacia requiere un compromiso firme con la transparencia, la rendición de cuentas y la accesibilidad. En 2012, casi todos los parlamentos disponían de acceso a Internet y la mayoría tenían acceso inalámbrico. Pero lo realmente favorable para la transparencia eran las aptitudes interpersonales y la transformación cultural que se observaba en los parlamentarios y líderes políticos, coherente con sus responsabilidades en calidad de representantes del pueblo y con los valores de los ciudadanos que viven en la sociedad de la información. Como se comenta en el informe, “promover un diálogo genuino con los ciudadanos, y no solamente una comunicación unidireccional, va de la mano con una mayor transparencia”, un aspecto que no se dejará de lado en este último informe.

Diseño de la investigación

La investigación que fundamenta este informe se basó en dos encuestas: una para los parlamentos y otra para las OMP.

Encuesta parlamentaria

En este informe se comparan datos y tendencias registrados en los informes anteriores de la serie, a fin de que el lector pueda entender la forma en que diversos factores han cambiado a lo largo de los años. No obstante, es importante recordar que tanto las preguntas de las encuestas como los métodos parlamentarios de obtención de datos también han cambiado, y que este último aspecto difiere de un país al otro. Además, las encuestas que sirvieron de base para los tres primeros informes se llevaron a cabo cada dos años (en 2007, 2009 y 2011), pero han pasado más de cuatro años desde el último informe, de 2012. Por este motivo, las comparaciones,

Tabla 1 Número de preguntas en la encuesta parlamentaria de 2016, por sección

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

destinadas a informar a los lectores e ilustrar los patrones y tendencias de uso, siempre deben considerarse meramente indicativas, por lo que es necesario guardar cautela al comparar los datos de esta encuesta con los de las anteriores.

Las preguntas de la encuesta de este año derivan en gran medida de la encuesta utilizada para el *Informe mundial de 2012 sobre el parlamento electrónico*. Se ha mantenido la estructura general, pero se decidió simplificar las preguntas y reducir su número. De forma adicional, durante los cuatro años que han transcurrido desde el último informe, la naturaleza de las TIC ha cambiado, no solo en los parlamentos, sino también de forma más significativa en la creciente expectativa del público en cuanto al acceso instantáneo a los datos, textos, videos y audios. Por ello, se añadieron algunas preguntas y otras anteriores se reestructuraron para indagar en este paisaje dinámico y de cambios rápidos. Una tercera variable, consistente en el cambio de herramienta para realizar la encuesta, ha supuesto que, en numerosos casos, las preguntas se hayan estructurado de forma diferente que en encuestas previas.

Repartidas en ocho secciones, las 103 preguntas de la encuesta oscilaban entre campos de escritura libre y casillas para seleccionar, con varias preguntas principales y conjuntos de preguntas secundarias relacionadas. En las preguntas procedentes de la encuesta de 2012, el texto se mantuvo igual en la medida de lo posible, aunque en algunos casos fue revisado en aras de la claridad o la simplificación. Algunas preguntas se actualizaron y otras se ampliaron para englobar a las tecnologías nuevas o emergentes. Las preguntas nuevas tienden a reflejar la emergencia o el desarrollo de herramientas o tecnologías desde la última encuesta. Por ejemplo, las preguntas sobre los medios sociales son más exhaustivas, y se han añadido preguntas sobre los datos abiertos y las alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

Divulgación de la encuesta y muestra

Los datos para la encuesta parlamentaria se obtuvieron entre noviembre de 2015 y enero de 2016. Las encuestas se distribuyeron a todos los parlamentos nacionales (se excluyó a los parlamentos subnacionales, regionales y transnacionales), y se obtuvo una respuesta separada de cada cámara parlamentaria. Se diseñó principalmente como encuesta en

línea que se rellenaba directamente a través de Internet, pero también se podía descargar como documento de Microsoft Word. Se podían solicitar copias por correo electrónico. Todos los formatos de la encuesta estaban disponibles en español, francés e inglés. Los formularios que se cumplimentaban a mano se enviaban al equipo del proyecto y se introducían en la herramienta en línea. Se alentó a la participación mediante los canales habituales de la UIP, contactando con el personal superior de TIC en los parlamentos y realizando un seguimiento para que el tamaño de la muestra fuera lo más grande posible.

Se recibieron respuestas de 114 cámaras parlamentarias en 88 países. Puesto que la población afectada (parlamentos) es pequeña, la muestra se considera representativa en vez de estadísticamente significativa, por lo que los resultados no se pueden extrapolar a todos los parlamentos. Por ejemplo, la encuesta pone de manifiesto que el 100% de los que respondieron tiene un sitio web, pero de ello no se puede inferir que todos los parlamentos lo tengan. Tampoco puede inferirse la importancia o el propósito de un activo de este tipo a partir de su mera existencia. Los datos cualitativos se han sometido a un análisis temático para detectar patrones (temas), organizados de forma que den sentido a cada tema.

Encuesta de las organizaciones de monitoreo parlamentario

La encuesta de las organizaciones de monitoreo parlamentario (OMP) es la primera de su tipo en esta serie. Una OMP se define en sentido amplio como una organización no gubernamental (ONG) compuesta y formada por ciudadanos que son independientes del parlamento, el gobierno y la empresa, con el objetivo de lograr una sensibilización y comprensión públicas de la labor parlamentaria y aumentar la participación de los ciudadanos en el parlamento. A este respecto, los grupos de base ciudadana se han vuelto cada vez más activos no solo en la supervisión de la labor parlamentaria y la medición de su desempeño, que a menudo es su función principal, sino también en aprovechar las oportunidades que los datos abiertos y las herramientas digitales presentan para que los datos parlamentarios estén más disponibles y se compartan con los ciudadanos. En efecto, se están convirtiendo en corredores y conectores que aumentan el acceso a los datos e información parlamentaria y, en algunos casos, proporcionan herramientas que dan apoyo a agentes de la sociedad civil en el proceso de comprender,

Tabla 2 Número de preguntas en la encuesta de las OMP de 2016, por sección

Información organizativa de nivel superior	4
Datos y actividades de las OMP	15
Datos demográficos organizativos	5
TOTAL	24

analizar y usar estos datos. Es un signo positivo que los parlamentos trabajen cada vez más con OMP para divulgar datos abiertos, además de aumentar su valor y utilidad. Los proyectos como OpeningParliament.org, la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria² y el Grupo de Trabajo sobre Apertura Legislativa (Legislative Openness Working Group), parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, Open Government Partnership)³, han fomentado esta colaboración, al igual que el trabajo de organizaciones como las Naciones Unidas y la UIP.

La encuesta de las OMP es considerablemente más breve que la de los parlamentos. Diseñada en colaboración con el Instituto Democrático Nacional (NDI, National Democratic Institute), consta de 24 preguntas, 15 de las cuales guardan relación con las actividades que las OMP realizan para involucrarse en la labor y funciones parlamentarias o supervisarlas.

Divulgación de la encuesta y muestra

Al igual que en la encuesta parlamentaria, la muestra para la encuesta de las OMP no debe considerarse estadísticamente significativa. Más bien, es una mera indicación de las actividades que se realizan en este sector. La encuesta se llevó a cabo en línea entre febrero y marzo de 2016, y se encuentra disponible en español, francés e inglés. Se alentó la participación en la encuesta mediante el uso de listas de correo electrónico de expertos en redes de las OMP, medios sociales y un artículo publicado en el [Opening Parliament Blog](http://OpeningParliamentBlog.org)⁴ del Instituto Democrático Nacional⁵ (NDI). El NDI también la difundió en sus redes.

El análisis de la encuesta de las OMP engloba 33 respuestas proporcionadas por distintas organizaciones en 31 países. Algunas respuestas quedaron excluidas del análisis porque estaban incompletas, eran una repetición de otras respuestas o resultaban incompatibles de alguna forma.

² Véase openingparliament.org

³ Véase opengovpartnership.org/groups/legislative

⁴ blog.openingparliament.org/post/138950549038/understanding-the-impact-of-pmos-for-the-2016

⁵ Véase ndi.org

Sobre los parlamentos que participaron en esta investigación

En la encuesta parlamentaria participaron una gran variedad de parlamentos de todo el mundo. Tal como se muestra en la figura 1, el 41% de los 114 parlamentos que respondieron eran unicamerales (una única cámara). En todo el mundo, el 60% de los parlamentos es unicameral⁶. El resto son parlamentos bicamerales (el 32% de las respuestas procede de cámaras bajas, y el 25%, de cámaras altas). Una respuesta corresponde a la Pyidaungsu Hluttaw, o Asamblea de la Unión, de Myanmar, que es una tercera cámara compuesta por parlamentarios tanto de la cámara baja como de la alta. Algunas de las respuestas procedentes de cámaras bicamerales se recibieron como presentaciones conjuntas por parte de ambas cámaras (por ejemplo, porque han compartido la gestión y los servicios). Estas presentaciones se separaron en dos entradas, una por cada cámara.

Tal como ilustra la figura 2, la muestra toma en cuenta el tamaño de las cámaras parlamentarias que respondieron y refleja a grandes rasgos el parlamento típico, pero con una ligera sobrerrepresentación en el intervalo de 200 a 399 parlamentarios y una subrepresentación más notable de los parlamentos pequeños (aquellos con menos de 50 parlamentarios).

Geográficamente, tal como se observa en la figura 3, los parlamentos que respondieron son predominantemente europeos

Figura 1 Parlamentos que respondieron, por tipo de cámara (n=114)

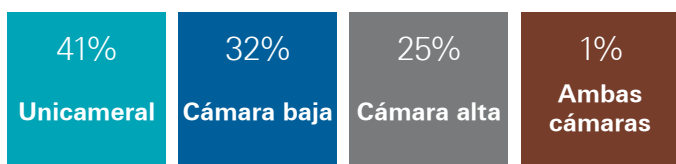
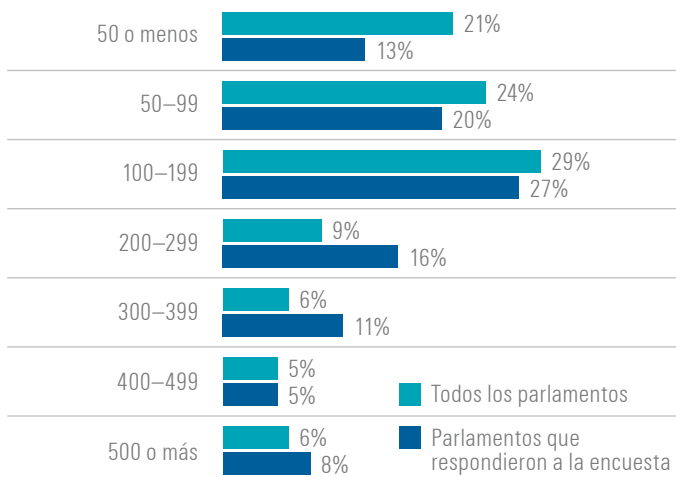


Figura 2 Tamaño relativo de las cámaras parlamentarias, por número de parlamentarios (n=114)



⁶ Véase www.ipu.org/parline

(39%) y africanos (22%). Solo el 9% son latinoamericanos, pero representan el 40% de los países de la región. Las regiones del Caribe y el Pacífico, en las que predominan los parlamentos pequeños o muy pequeños, aparecen subrepresentadas en la muestra (el 3% y el 2%, respectivamente).

Los parlamentos que participaron en la encuesta pertenecen a todo el abanico de niveles de ingresos, tal como quedaron definidos por el Banco Mundial⁷, aunque, tal como se aprecia en la figura 4, el 45% de los que respondieron pertenecen a países de ingresos altos. El Banco Mundial solo sitúa al 32% de los países en esta categoría más alta. Los países de ingresos medianos bajos se encuentran ligeramente subrepresentados (el 16% de los que respondieron frente al 26% según la clasificación del Banco Mundial), mientras que los países de ingresos bajos y de ingresos medianos altos se acercan a su representación respectiva en la clasificación del Banco Mundial. Esto indica la probabilidad de que los datos, y por tanto los hallazgos, se inclinen ligeramente a favor de los países de ingresos más altos (de nuevo, la respuesta a la pregunta de la encuesta sobre el acceso parlamentario a Internet que se menciona anteriormente es un buen ejemplo de esto).

Figura 3 Desglose de parlamentos que respondieron, por región (n=114)

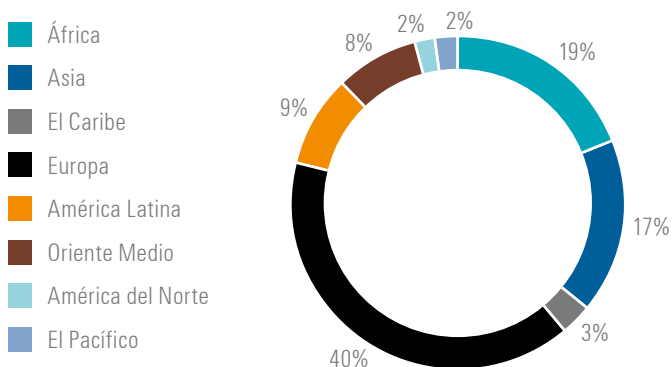
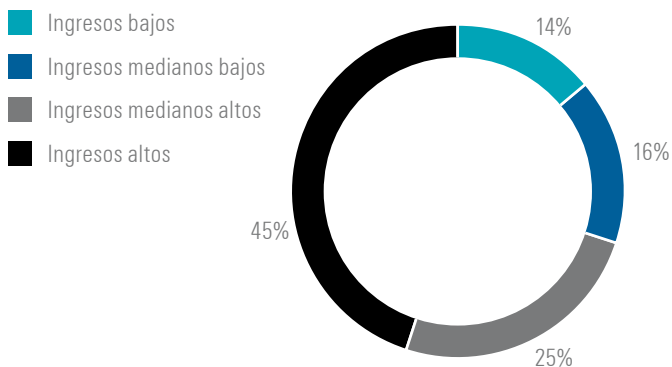


Figura 4 Desglose de parlamentos que respondieron, por ingresos (Banco Mundial) (n=114)



⁷ Véase data.worldbank.org/country

Supervisión y administración de las TIC

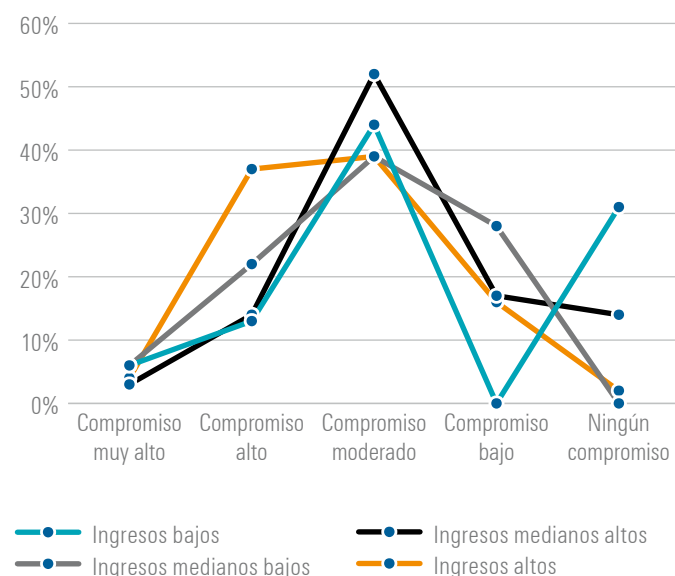
Los parlamentos se ven impulsados por las necesidades y experiencias de sus parlamentarios. Los datos y herramientas digitales, al volverse más abiertos y estar más disponibles, han evolucionado de ser meros servicios o herramientas de gestión interna a convertirse en mecanismos que favorecen el propio proceso democrático. Por ello, es cada vez más importante prestar atención al nivel de compromiso de los parlamentarios con la tecnología digital. Los hallazgos de la encuesta en este punto son variados, lo que indica que este compromiso no ha aumentado de forma notable desde 2012.

El nivel de compromiso no parece variar de forma drástica en los distintos niveles de ingresos. No obstante, los datos muestran que el nivel de compromiso político con las TIC en los parlamentos de países de ingresos altos está mermando considerablemente, y que los parlamentos de países de ingresos bajos se encuentran sobrerrepresentados en lo que respecta a parlamentos que respondieron y no mostraban ningún compromiso político. Esto es significativo porque, para que las TIC sean una fuerza transformadora para los parlamentos, los parlamentarios deben proporcionar un liderazgo político a favor de una mayor apertura y participación ciudadana.

Tabla 3 Compromiso político con la supervisión y administración de las TIC (n=107)

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

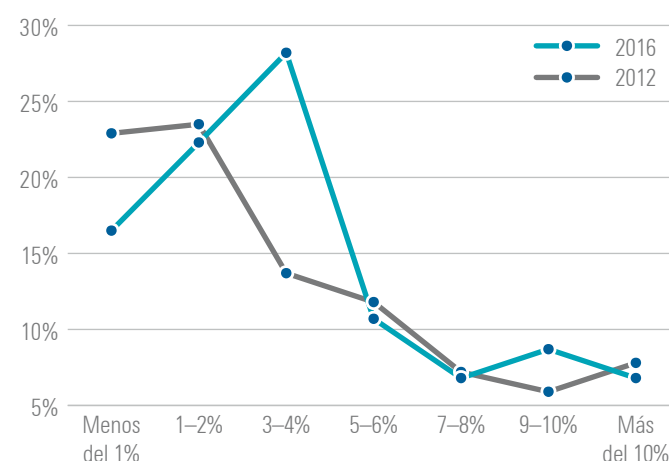
Figura 5 Compromiso del liderazgo político en el proceso de las TIC, por nivel de ingresos (n=111)



La gran mayoría del gasto relativo a las TIC dentro de los parlamentos (91%) se encuentra estipulado en el propio presupuesto del parlamento. A pesar de ello, un cuarto (24%) de los parlamentos que respondieron afirma que el presupuesto de las TIC procede en última instancia de organismos donantes, correspondiendo el 11% al presupuesto gubernamental. El 91% de los parlamentos determina sus presupuestos para las TIC de forma anual, acordándose este al inicio del ejercicio presupuestario. Solo el 36% de los parlamentos requiere que todos los distintos proyectos de TIC se aprueben de forma separada.

La mayoría de los parlamentos que respondieron dedicaron menos del 10% de sus presupuestos totales a las TIC. Solo el 7% de ellos (comparado con el 8% en 2012) confirmaron haber gastado un importe mayor.

Figura 6 Presupuesto de las TIC como porcentaje del presupuesto total (n=103)



En términos de supervisión de las TIC, las autoridades involucradas y el formato de los órganos decisorios tienen un impacto en la forma de planificación, implementación y seguimiento de las TIC. Tal como se muestra en la tabla 4, la mayoría de los parlamentos (85%) notificó que su personal superior de TIC (oficial principal de sistemas de información o director de TI o TIC) se encuentra involucrado en la determinación de los objetivos parlamentarios respecto a las TIC. Esto indica que la mayoría de los parlamentos la consideran una función esencialmente técnica, que debe realizarse de forma preferente por la dirección de TIC o el personal técnico. Pero los objetivos estipulados de esta forma suelen requerir un alto grado de autorizaciones por parte de la administración parlamentaria: el 74% de los parlamentos que respondieron constató que esta actividad correspondía al nivel del Secretario General. Casi la mitad (46%) requiere la autorización del administrador superior de TIC, y el 39%, del Presidente del Parlamento.

Es interesante destacar que en pocos parlamentos se cuenta con la participación del personal bibliotecario y de investigación en el desarrollo del plan y los objetivos (7%), así como en la aprobación de dichos objetivos (6%).

Tabla 4 Responsabilidad y supervisión de los objetivos relativos a las TIC (n=111)

	Desarrolla los objetivos y planes	Aprueba los objetivos	Participa en la supervisión
Presidente del Parlamento o Cámara	15%	39%	24%
Comisión parlamentaria	7%	20%	21%
Parlamentarios	4%	7%	21%
Secretario General	30%	74%	45%
Oficial principal de sistemas de información, director de TIC o equivalente	85%	46%	60%
Personal directivo superior de TIC	47%	20%	37%
Grupo o comisión especial	26%	17%	24%
Expertos internos en TIC	50%	9%	25%
Personal de investigación o biblioteca	7%	6%	16%
Contratistas (externos)	16%	4%	17%
Público en general	1%	3%	6%

Un porcentaje mayor (16%) informó de su participación en la supervisión. El 16% de los parlamentos que respondieron confirmaron que utilizaban contratistas externos para definir y elaborar los planes y objetivos, siendo su participación en la supervisión un porcentaje similar (17%). Con bastante frecuencia, según confirmó el 60% de los que respondieron, la función de supervisión recae en el personal superior de TIC del parlamento.

Muy pocos parlamentos afirmaron contar con la participación del público en alguna parte de este proceso, mucho menos en el desarrollo de los objetivos y planes (1%). El 6% confirmó la participación del público en la supervisión de las TIC.

En términos del proceso de planificación estratégica para las TIC, el 73% de los parlamentos que respondieron tienen una visión en vigor de su dirección estratégica global (véase la tabla 5); dos tercios disponen de un plan estratégico (67%), y el 56% cuentan con ambos. De los parlamentos con una declaración de la visión para las TIC, el 77% también tienen un plan estratégico para ella; el 23% restante afirmó que pretendían elaborar una en el futuro. En general, el 46% de los parlamentos (o el 40% de los parlamentos que tienen tanto una visión como un plan estratégico) notificaron que disponían de un proceso instaurado para actualizar periódicamente sus planes estratégicos.

Figura 7 Portada del informe interactivo de la Comisión sobre Democracia Digital del Presidente (Parlamento del Reino Unido)

La Comisión sobre Democracia Digital⁸, fundada en 2014 por el Presidente de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, investigó las oportunidades que la tecnología digital podría ofrecer a la democracia parlamentaria en el Reino Unido. Los hallazgos han servido de apoyo a la Cámara de los Comunes para potenciar su adopción de métodos digitales en la labor parlamentaria y la participación del público.

La Comisión ha celebrado más de cien reuniones informales y de veinte debates de mesa redonda en todo el Reino Unido. Ha hablado ante una gran variedad de personas procedentes de la industria tecnológica, jóvenes, organizaciones de voluntarios, adultos con dificultades de aprendizaje, académicos, personas con impedimentos visuales y auditivos, funcionarios públicos y expertos en comercialización y relaciones públicas, además de expertos de otros parlamentos. Ha recibido miles de tuits y más de 150 aportaciones largas por escrito.

Este es un ejemplo poderoso de un parlamento que se aventura más allá de sus redes internas y externas familiares para explorar en profundidad cómo podría ser un parlamento digital, a nivel tanto estratégico como operativo. Las claves para el éxito de la Comisión fueron su gran resonancia dentro del Parlamento (encabezado por el Presidente), su combinación de expertos internos y externos (incluidos parlamentarios), su amplio alcance y variedad de actividades y su acceso a los principales encargados de adoptar decisiones dentro del parlamento, a fin de garantizar que sus recomendaciones se puedan poner en práctica.

Open up!
Report of the Speaker's Commission on Digital Democracy
Published: 26 Jan 2015
ePub 5.95 Mb PDF 6.15 Mb

Contents

Foreword

Mr Speaker's foreword

Over the past 25 years we have lived through a revolution – created by the birth of the world wide web and the rapid development of digital technology. This digital revolution has disrupted old certainties and challenged representative democracy at its very heart. With social media sources such as Twitter, blogs and 24/7 media, the citizen has more sources of information than ever before, yet citizens appear to operate at a considerable distance from their representatives and appear 'disengaged' from democratic processes. The jargon and practices of the House can be alienating and the sheer weight of information about politics, now available, can act as a wall, keeping the citizen out of the mysterious world of Westminster.

⁸ Véase digitaldemocracy.parliament.uk

Tabla 5 Procesos formales de planificación estratégica y visión (n=112)

Tiene una declaración de la visión	73%
Tiene una declaración de la visión y un plan estratégico	56%
Tiene una declaración de la visión, un plan estratégico y un procedimiento para actualizarlos de forma periódica	40%
Tiene una declaración de la visión y pretende crear un plan estratégico	13%

Tabla 6 Influencia del personal superior de TIC en la planificación estratégica (n=112)

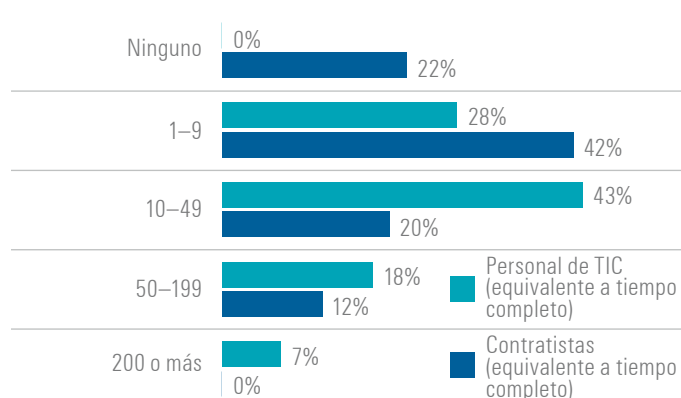
El director de TIC es miembro del equipo directivo superior	50%
Miembro del equipo directivo superior más visión en vigor	29%
Miembro del equipo directivo superior más plan estratégico	33%

En informes anteriores se ha sugerido que allí donde se realizaba una planificación estratégica para las TIC, el proceso tenía lugar de forma adecuada, pero en el informe de 2012 se puso de manifiesto que la relativa escasez de declaraciones de la visión (solo el 40% en aquel momento) era un motivo de preocupación. Tal como se notifica ahora, estas estadísticas han mejorado, pero los bajos porcentajes de la planificación estratégica y la actualización de los procedimientos todavía constituyen una preocupación: en general, el 60% de los parlamentos no ha instaurado un proceso para gestionar y actualizar su estrategia de TIC en función de una declaración de la visión, y el 20% de aquellos que cuentan con un plan estratégico (el 14% de todos los parlamentos) no tienen ninguna visión en vigor que los impulse. Y, tal como se observa en la tabla 6, solo alrededor de un tercio de los parlamentos tienen planes estratégicos o visiones Y hacen partícipes a los miembros del personal superior de TIC, como el director de TIC, para gestionarlos.

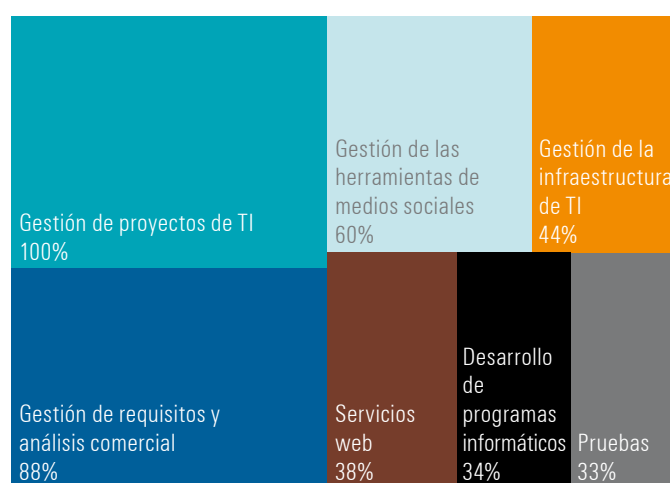
Estas cifras muestran que, aunque las decisiones relativas a la dirección estratégica de las TIC se dejan de forma arrolladora en las manos del personal superior de TIC, solo el 50% de los parlamentos que respondieron incluye a este personal en sus equipos directivos superiores. Esta omisión podría limitar su capacidad para aprovechar las ventajas estratégicas de las TIC y otras herramientas digitales, ya que, como indica la bibliografía a este respecto, la inclusión de personal superior de TIC en los puestos directivos de alto nivel incrementa la diversidad funcional y de conocimientos⁹.

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

En los parlamentos bicamerales cada cámara tiende a gestionar de forma separada sus propios servicios de TIC (39%) en vez de compartir esta función (35%). Menos de un

Figura 8 Niveles de dotación de personal para las TIC, por tipo de empleo (n=112)**Tabla 7 Dotación de personal interna frente a externa para las principales funciones de las TIC (n=112)**

	Interna	Externa
Gestión de proyectos de TI	95%	16%
Gestión de requisitos y análisis comercial	92%	27%
Pruebas	91%	34%
Desarrollo de programas informáticos	53%	79%
Gestión de la infraestructura de TI	92%	36%
Servicios web	80%	49%
Gestión de las herramientas de medios sociales	80%	16%

Figura 9 Parlamentos que preferirían que las funciones de las TIC se asignaran a personal interno cuando no es el caso en la actualidad (n=112)

cuarto de los parlamentos bicamerales (23%) tienen funciones de TIC individuales, pero también colaboran en ciertas áreas. Este factor repercute en la planificación de las TIC y sus operaciones.

⁹ Hu, Q., Yayla, A. A., & Lei, Y. (2014). *Does inclusion of CIO in top management team impact firm performance? Evidence from a long-term event analysis*. <http://doi.org/10.1109/HICSS.2014.537>

La importancia de las TIC en las funciones principales de los parlamentos se refleja claramente en los hallazgos de la encuesta, puesto que se confirmó que la gran mayoría de los parlamentarios (91%) y del personal parlamentario (94%) tienen acceso a sus redes parlamentarias internas. Se encontró que había un promedio de cinco equivalentes de tiempo completo dedicándose a las TIC, pero este personal varía de forma natural según el tamaño del parlamento: el 29% de los parlamentos que respondieron dedican menos de 10, y solo el 7%, más de 200 (el más grande dedica 600). En los parlamentos pequeños constituye un reto especial mantenerse al día con la creciente complejidad de las TIC: 12 de estos parlamentos emplean a tres o menos miembros del personal de TIC y uno depende exclusivamente de personal externo contratado. Tal como se muestra en la figura 8, los contratistas desempeñan una función importante a la hora de apoyar la función de las TIC en la mayoría de las cámaras de todo el mundo (aunque cerca de un cuarto declaran no emplearlos).

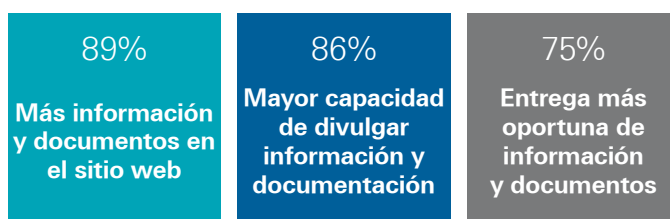
Si se desglosa esto aún más, en el análisis de las principales funciones de las TIC se revela una preferencia por el personal interno en vez de los contratistas externos. Tal como figura en la tabla 7, la única área en que los contratistas externos son más numerosos que el personal interno es el de desarrollo de programas informáticos: el 79% de los parlamentos que respondieron confirmó emplear a contratistas, mientras que solo el 53% emplea a miembros del personal, para realizar esa función. No solo eso, el 30% de los parlamentos que afirmaron depender totalmente de contratistas para el desarrollo de programas informáticos preferirían contar con al menos alguna capacidad interna en esta área. Con respecto a la gestión de las herramientas de medios sociales, para la que el 16% de aquellos que respondieron depende totalmente de contratistas, el 60% de estos preferiría disponer de personal interno que realizara esta función. En los debates de conferencias anteriores sobre el parlamento electrónico se ha abordado la cuestión de los recursos internos frente a los externos. Se ha sugerido que funciones como la gestión de proyectos y el análisis empresarial no pueden transferirse fácilmente desde otros sectores y es mejor asignarlos a recursos internos, puesto que existe una escarpada curva de aprendizaje en cuanto a la forma en que el parlamento trabaja. Tal como ha subrayado la Cámara de Representantes de Australia, un facilitador clave de la planificación estratégica es la "presencia de un equipo de personal de TI capacitado que entienda los procesos y la cultura parlamentaria y sea capaz de responder a las necesidades del parlamento"¹⁰. Se ha indicado que este grupo de recursos cualificado es limitado y que se tarda tiempo en adquirir el conocimiento necesario.

La gestión de proyectos, el análisis comercial y la gestión de la infraestructura, incluida la gestión y las operaciones, se asignan a personal interno en más del 90% de los parlamentos que respondieron. De nuevo, esto puede ser un reto para los parlamentos pequeños o con poca financiación y, tal como se muestra en la figura 9, existe un fuerte deseo en los parlamentos de contar con personal interno para estas funciones.

Forma en que las TIC mejoran los parlamentos

En el *Informe mundial de 2012 sobre el parlamento electrónico* se identificó un mayor abanico de herramientas, servicios y plataformas de TIC que tenían un impacto en los parlamentos, y esta tendencia continúa en los datos de 2016. Durante los cuatro últimos años se ha observado que las TIC son las que más han beneficiado de forma significativa la difusión de información, tanto interna (a los parlamentarios y el personal) como externa (al público). Esto también es una continuación de las tendencias detectadas en 2012. Se constató que las TIC eran beneficiosas para la difusión interna en el 86% de los parlamentos que respondieron, y para que la información y documentación estuvieran disponibles para el público y fueran accesibles por él en el 89% de ellos.

Figura 10 Las tres mejoras principales (n=108)



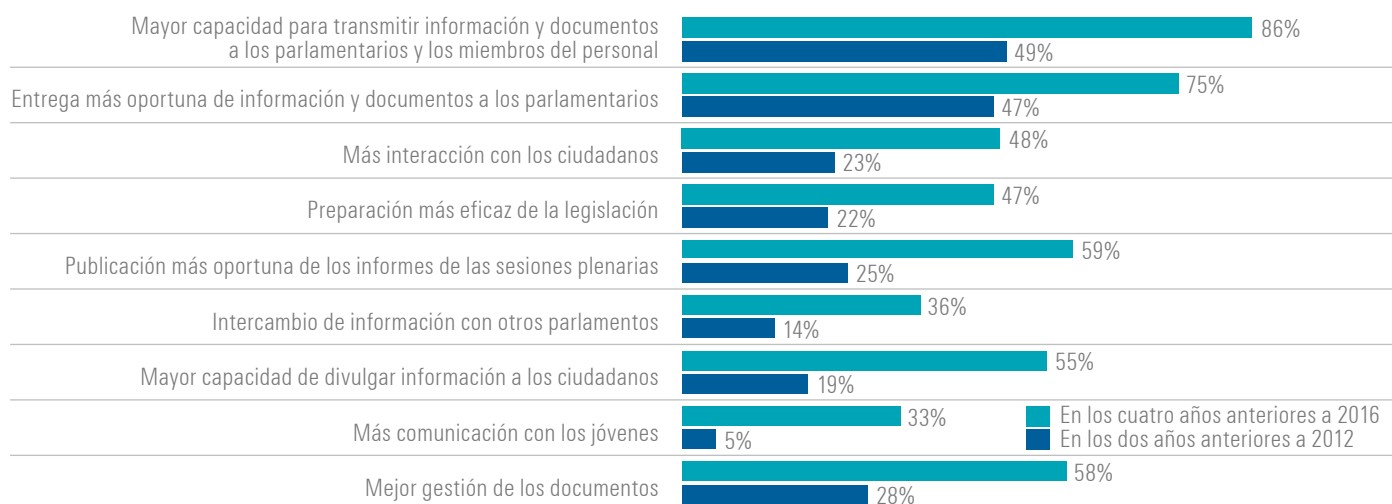
El 55% de los parlamentos que respondieron confirman que las TIC han mejorado su capacidad para difundir la información a los ciudadanos, y el 48%, que ha mejorado de forma considerable su interacción con los ciudadanos. Por otro lado, puede que sea desalentador observar que solo un tercio de todos los que respondieron, y solo el 25% de los pertenecientes a países de ingresos bajos, afirman que las TIC han constituido una mejora considerable en su comunicación con los jóvenes. Más alentador es que el 54% afirma esperar que este aspecto mejore en los dos próximos años, al igual que el 63% de los parlamentos respecto a su interacción con los ciudadanos.

Parece que los datos abiertos también ganan predominancia, como es de esperar. Son considerados una mejora importante por el 46% de los parlamentos que respondieron, una cifra que no varía significativamente en función de los ingresos nacionales: era verdad para el 44% de los parlamentos de países de ingresos bajos, y para el 49% de aquellos en países de ingresos altos. Por otro lado, el 60% de aquellos que respondieron predice que los datos abiertos darán lugar a mejoras importantes a lo largo de los dos próximos años, aunque aquí sí se observa una variación más significativa en función de los ingresos: la cifra desciende a tan solo el 38% en el caso de los países de ingresos bajos, pero se eleva al 69% en los de ingresos medianos altos y al 64% en los de ingresos altos. No obstante, en este punto es recomendable mostrar cautela, ya que el que los datos abiertos estén disponibles no significa que se estén usando en la actualidad. Pruebas anecdóticas indican que los parlamentos no pueden limitarse a publicar datos y, después, esperar que el público los utilice. Al contrario. A menudo, la gente no es consciente de que existen y, aunque lo sepan, suelen carecer de los conocimientos técnicos o analíticos necesarios para

¹⁰ Véase ipu.org/PDF/publications/wepc2009-e.pdf

Tabla 8 Mejoras más importantes posibilitadas por las TIC en los cuatro últimos años (n=108)

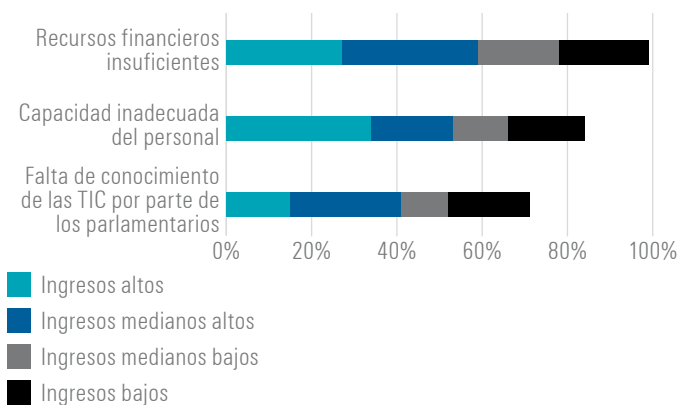
	Todos	Ingresos bajos	Ingresos medianos bajos	Ingresos medianos altos	Ingresos altos
Mayor capacidad para transmitir información y documentos a los parlamentarios y los miembros del personal	86%	81%	94%	72%	89%
Entrega más oportuna de información y documentos a los parlamentarios	75%	75%	56%	86%	68%
Más interacción con los ciudadanos	48%	31%	56%	52%	47%
Preparación más eficaz de la legislación	47%	44%	25%	55%	49%
Publicación más oportuna de los informes de las sesiones plenarias	59%	63%	81%	59%	47%
Publicación más oportuna de los informes de las comisiones	46%	50%	50%	52%	36%
Más información y documentación en el sitio web	89%	94%	69%	100%	81%
Intercambio de información con otros parlamentos	36%	44%	25%	55%	21%
Mayor capacidad de divulgar información a los ciudadanos	55%	56%	63%	52%	49%
Más comunicación con los jóvenes	33%	25%	38%	41%	28%
Mejor gestión de los documentos	58%	63%	56%	59%	51%
Datos abiertos	46%	44%	38%	41%	49%
Los documentos que están en línea son más fáciles de encontrar	69%	69%	69%	62%	68%

Figura 11 Comparación indicativa de las mejoras percibidas posibilitadas por las TIC (2012 y 2016)**Tabla 9 Tecnologías introducidas o utilizadas de formas nuevas durante los cuatro últimos años (n=112)**

Sistemas para subir información y documentos a los sitios web	74%
Captura de audio o video de los procedimientos	70%
Medios sociales, como Facebook y Twitter	69%
Dispositivos de comunicación móvil	58%
Transmisión por televisión de las sesiones plenarias	53%
Depósito de documentos	47%
Sistemas para asegurar la conservación de documentos en formato digital	46%
Programas informáticos de código abierto	43%
Sistemas para crear y editar documentos	42%
Aplicaciones de comunicación móvil para los parlamentarios	39%

Tabla 10 Principales desafíos de los parlamentos para un uso eficaz de las TIC (n=106)

Recursos financieros insuficientes	58%
Capacidad inadecuada del personal	49%
Falta de conocimiento de las TIC por parte de los parlamentarios	43%
Falta de un plan estratégico para las TIC	23%
Falta de compromiso de los líderes del Parlamento	21%
Falta de apoyo de la comunidad donante internacional	15%
Involucrar a los ciudadanos en el proceso de desarrollar soluciones tecnológicas	13%
Falta de acceso a las buenas prácticas	11%
Falta de control de los recursos financieros	10%
Mercado de TIC insuficiente y falta de proveedores en el país	9%
Acceso a Internet para los ciudadanos	8%
Acceso inadecuado a Internet en el Parlamento	8%
Suministro fiable de energía eléctrica	6%

Figura 12 Los tres desafíos principales para las TIC, por grupo de ingresos (n=106)

estudiarlos y comprenderlos. Los parlamentos que elaboran estrategias para los datos abiertos deben tomar esto en cuenta e identificar a los aliados que puedan ayudarlos a lograr que los datos sean más útiles en la práctica.

Las comparaciones entre las muestras de 2012 y de 2016 fueron problemáticas por los motivos expuestos anteriormente. Pero la comparación de las variables de categorías similares en las áreas en que los parlamentos observaron mayores mejoras revela un mayor impacto de las TIC durante los cuatro años transcurridos desde la encuesta anterior.

La importancia de estas áreas funcionales también se refleja en las tecnologías que los parlamentos han introducido o

utilizado de formas nuevas durante los cuatro últimos años, mostrándose a continuación las diez más relevantes.

La mayor transformación corresponde a la publicación de información y documentación en los sitios web, El 74% de los parlamentos que respondieron han adoptado o mejorado la tecnología en esta área. En el otro extremo, solo el 6% ha introducido o adoptado nuevas prácticas respecto al uso de las TIC para hacer partícipes a los ciudadanos. Sin embargo, el 36% indica que tienen la intención de introducir nuevos métodos basados en las TIC durante los dos próximos años, lo que constituye un giro hacia un mayor uso de las TIC para aumentar la comunicación con los ciudadanos y animar a una mayor participación en los parlamentos, aunque a menudo mediante medios menos directos. También es alentador que el 39% de los parlamentos que respondieron hayan adoptado estándares abiertos, como el XML, para publicar documentos y datos, y que el 48% pretenda hacerlo en los dos próximos años.

A menudo, la introducción de nuevas herramientas y tecnologías puede verse obstaculizada o retrasada por retos o barreras a su adopción. Solo el 7% de aquellos que respondieron, todos ellos, menos uno, pertenecientes a países de ingresos altos, afirmaron que no han encontrado ningún reto a la hora de usar las TIC con eficacia. En la tabla 10 se muestran los mayores retos al uso eficaz de las TIC tal como fueron identificados por los parlamentos que respondieron.

Solo el 8% de los parlamentos consideran que el acceso a Internet es un desafío, pero dos tercios de ellos se encuentran en África, al igual que el 83% de los parlamentos para los que uno de los retos es el suministro fiable de energía eléctrica. Los tres desafíos principales (recursos financieros, capacidad del personal y conocimiento de los parlamentarios) afectan a los parlamentos independientemente de su tamaño o nivel de ingresos. Tal como se muestra en la figura 12, los recursos financieros insuficientes constituyen un reto casi igual de grande en los países de ingresos altos que en los de ingresos bajos; la capacidad del personal es un reto mayor en los países de ingresos altos, y el conocimiento por parte de los parlamentarios, uno mayor en los países de ingresos medianos altos.

Los desafíos identificados por los parlamentos que respondieron concuerdan con las ediciones previas de la encuesta mundial sobre el parlamento electrónico. En 2012, los parlamentos indicaron que los recursos financieros insuficientes (59%), la capacidad inadecuada del personal (47%) y la falta de conocimiento de los parlamentarios (33%) eran sus mayores desafíos.

Resumen

En el informe de 2012 se concluyó que, en aquel momento, los parlamentos se encontraban impedidos por una falta de acceso a las mejores prácticas y por una falta de apoyo de la comunidad donante internacional. Se determinó que los recursos humanos y financieros continuaban siendo los desafíos más importantes para el uso efectivo de las TIC en los parlamentos. Los autores del informe identificaron soluciones posibles, incluida una mejor capacitación para el personal de TIC, una planificación estratégica más efectiva,

una mayor cooperación internacional y la adaptación inteligente a avances en tecnología que ofrecen opciones de menores costos. Algunos de estos avances podrían ser las soluciones de código abierto, que permiten que otras personas interroguen, añadan valor o colaboren.

Cuatro años después, el presente informe de 2016 pone de manifiesto las mismas barreras estratégicas: financiación insuficiente, falta de capacidad del personal y falta de conocimientos por parte de los parlamentarios. La financiación en el clima económico mundial actual probablemente seguirá influyendo tanto en países de ingresos altos como en los de ingresos bajos, puesto que los parlamentos se encuentran sometidos directamente a restricciones mayores en el gasto público. Se trata de desafíos sistémicos y estratégicos. Aun así, el foco de la mayoría de los parlamentos, en términos de los logros obtenidos durante los cuatro últimos años y las mejores planificadas para los próximos dos, se encuentra muy orientado hacia la gestión de la información y la publicación, la adopción de sistemas y herramientas para mejorar los procesos parlamentarios y la interacción con el público.

Estas barreras estratégicas claramente ralentizan el desarrollo técnico y operativo necesario para mejorar, limitando los avances y, potencialmente, en el peor de los casos, creando un ciclo de fracasos. Estas barreras deben articularse, abordarse y resolverse a nivel estratégico, por ejemplo, mediante procesos de planificación estratégica y de visión más eficaces que puedan desbloquear las restricciones operativas.

En los informes previos se ha indicado que la planificación estratégica para las TIC que se llevaba a cabo se hacía bien,

pero el informe de 2012 puso de manifiesto la relativa escasez de declaraciones de la visión (solo el 40% en aquel momento) como motivo de preocupación. Según los informes actuales, estas estadísticas han mejorado, pero los bajos porcentajes de planificación estratégica y procesos de actualización siguen siendo preocupantes: en total, el 60% de los parlamentos no tiene ningún proceso en vigor para gestionar y actualizar su estrategia de TIC en función de una declaración de la visión, y el 20% de aquellos que sí disponen de planes estratégicos (el 14% de todos los parlamentos) no cuentan con ninguna visión en vigor que los impulse. Y, tal como se muestra en la tabla 6, solo alrededor de un tercio de los parlamentos tiene planes estratégicos o visiones e involucra a los miembros del personal directivo superior de TIC, como el director de TIC, en su gestión.

El mayor énfasis en la publicación, la divulgación y los datos abiertos en particular constituyen avances bienvenidos y alentadores, pero son cuestiones inherentemente operativas. De estos hallazgos, y de informes anteriores, se infiere claramente que los parlamentos se centran demasiado en el lado operativo de las TIC y no lo suficiente en los beneficios estratégicos y el potencial transformador que las TIC ofrecen con claridad. Esto se ve reflejado en la participación limitada de los administradores de TIC en los equipos directivos superiores de los parlamentos que respondieron. También es obvio, y se debería considerar estratégicamente, que los datos abiertos son valiosos solo si los ciudadanos pueden entenderlos y utilizarlos. No se debe presuponer que los ciudadanos saben que los datos existen o que tienen las habilidades, conocimientos y recursos para usarlos con efectividad.

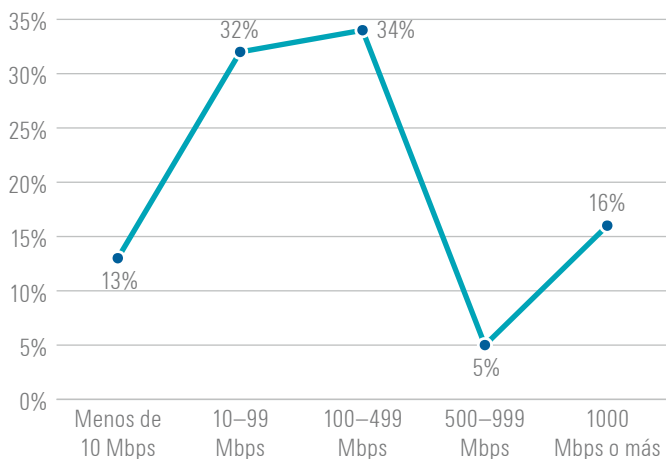
Infraestructura, servicios, aplicaciones y capacitación

La segunda sección de la encuesta abarca la forma en que los parlamentos proporcionan y gestionan diariamente las capacidades operativas de las TIC, sus sistemas e infraestructura, así como los servicios humanos necesarios para apoyar estos esfuerzos, brindar asistencia a los usuarios y planificar y gestionar los proyectos.

A menudo, damos por sentado los beneficios que las nuevas tecnologías digitales aportan, pero su uso, de hecho, depende de un suministro fiable de energía eléctrica. La mayoría de los parlamentos que respondieron (90%) afirmaron que cuentan con él, pero no así el 10% (comparado con el 12% en 2012 y el 14% en 2010). Cuatro quintos (83%) de los parlamentos que informan de falta de suministro fiable de energía eléctrica se encuentran en África; los demás pertenecen a Asia y el Oriente Medio.

Cada vez se considera más necesario conectar al parlamento, los parlamentarios y su personal con el mundo exterior, lo cual se refleja en el hecho de que el 96% de los parlamentos que respondieron afirman disponer de una conexión directa a Internet, y que solo el 2% no tiene conexión ni planea proporcionar la. De aquellos parlamentos con una conexión permanente a Internet, el 91% considera que su fiabilidad es como mínimo “adecuada”, y de estos el 33% la califica como “más que adecuada” para sus necesidades. Esto concuerda con los datos notificados en 2012, lo que indica que el ancho de banda es equiparable a una mayor demanda y uso de Internet durante este periodo. El 82% de los que respondieron indicaron sentirse satisfechos con la velocidad de conexión, mientras que el 19% caracterizó el rendimiento como “inadecuado”.

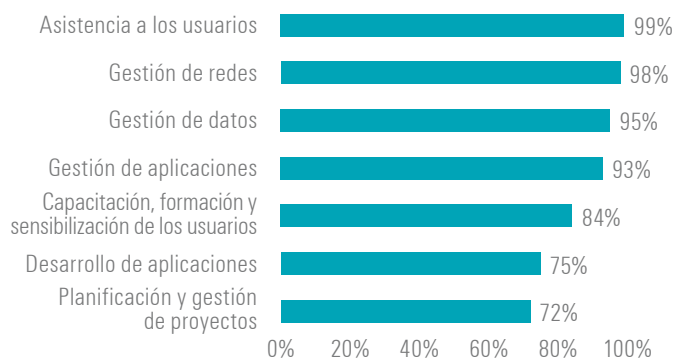
Figura 13 Ancho de banda en el parlamento (Mbps) (n=96)



Esto representa una ligera mejora: el 81% indicó sentirse satisfecho en 2012. Pero también ha habido un aumento considerable en la velocidad de Internet, de una media de 12 Mbps en 2012 a 100 Mbps en 2016.

Tal como se muestra en la figura 14, casi todos los parlamentos tienen la capacidad de gestionar sus redes de TIC, y el 98%, de brindar asistencia a sus usuarios. La gestión y planificación de proyectos y el desarrollo de aplicaciones son las dos tareas de TIC menos disponibles internamente (en torno a tres cuartos de los parlamentos cuentan con alguna capacidad interna en estas áreas). Estas tareas se basan en proyectos en vez de en funciones operativas, por lo que es más probable que utilicen recursos externos y de corto plazo (como se refleja en el balance entre personal interno a tiempo completo y contratistas externos empleados por los parlamentos, según se ha mencionado anteriormente).

Figura 14 Servicios de TIC disponibles en el parlamento (n=112)



Aunque el 93% de los parlamentos que respondieron proporcionan servicios de correo electrónico a los parlamentarios y el personal, solo el 18% ofrece servicios relacionados con el sitio web, ligeramente menos que el 20% registrado en 2012. Se podría suponer que los parlamentos que brindan este servicio se encontrarían en países en que el uso de Internet es relativamente menor y su adopción más reciente, por lo que puede sorprender que más de la mitad de estos parlamentos (55%) pertenezcan a países de ingresos altos, y otro 20%, a países de ingresos medianos altos. El 40% corresponde a parlamentos con más de 300 parlamentarios. Pocos parlamentos (14%) proporcionan cuentas de medios sociales directamente a los parlamentarios, ya que, en general, los parlamentos consideran que crear una cuenta o no es una decisión personal de cada parlamentario.

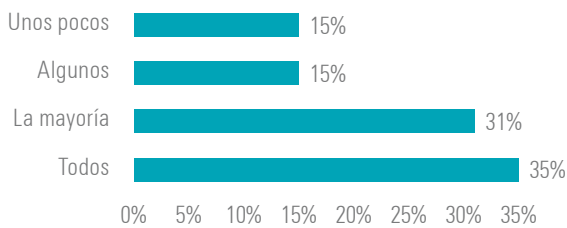
El acceso a Internet dentro del parlamento se encuentra a disposición de los parlamentarios en un 96% de ellos (un aumento del 86% en 2012), y del personal, en un 99%. Solo el 49% de los que respondieron afirmaron que proporcionan acceso remoto a una red parlamentaria o servicio digital para los parlamentarios (el 60% para el personal); alrededor de cuatro quintos tienen un sistema de intranet parlamentaria (el 77% para los parlamentarios de los parlamentos que respondieron y el 80% para el personal).

Casi todos los parlamentos que respondieron (98%) proporcionan equipos de oficina al personal parlamentario,

Figura 15 Parlamentos que proporcionan equipos de TIC a sus parlamentarios (n=112)



Figura 16 Parlamentarios que usan el correo electrónico parlamentario (n=110)



tal como se podría esperar, pero solo el 84% lo brinda a los parlamentarios. Casi dos tercios de los parlamentos (64%) proporcionan computadoras portátiles a los parlamentarios, pero menos de la mitad ofrecen tabletas, o *tablets*, (46%) o teléfonos inteligentes, o *smartphones*, (49%).

Puede considerarse que el correo electrónico dentro de los parlamentos está disponible ampliamente, pero eso no significa que realmente utilicen su cuenta parlamentaria de correo electrónico. Tal como se muestra en la figura 16, entre los parlamentos que respondieron que proporcionan un servicio de correo electrónico parlamentario, solo el 35% confirmaron que lo usaban ‘todos’ los parlamentarios; el 31% dijo que lo utilizaba ‘la mayoría’ de los parlamentarios, y el 15%, que lo empleaban solamente ‘unos pocos’ parlamentarios.

Está claro que una cuenta oficial parlamentaria de correo electrónico no es la única forma en que los parlamentarios se comunican: a menudo utilizan cuentas de correo electrónico privadas e independientes fuera del parlamento, como indica el 91% de los parlamentos que respondieron. Incluso en el 35% de los parlamentos en que “todos” los parlamentarios utilizan (o al menos tienen, ya que es imposible en una encuesta de este tipo medir el uso real) una cuenta parlamentaria de correo electrónico, también “todos” usan una dirección de correo electrónico externa o privada. En solo el 9% de los parlamentos en que “todos” los parlamentarios tienen un correo electrónico interno, parece que los que no son parlamentarios utilizan el correo electrónico externo en sus actividades parlamentarias. En el 15% de los parlamentos en que solo “unos pocos” parlamentarios tienen una dirección parlamentaria de correo electrónico, dos tercios (64%) confirman que “la mayoría” de los parlamentarios utilizan una dirección de correo electrónico externa o privada. Esto indica que un número abrumador de parlamentarios podrían elegir y utilizar una dirección oficial parlamentaria de correo electrónico, pero que muchos siguen conservando una dirección de correo electrónico alternativa.

La encuesta incluía preguntas para determinar el motivo por el que los parlamentarios no usan las cuentas parlamentarias de correo electrónico; el motivo principal fue la preferencia

por usar una cuenta de correo electrónico ya existente. Esto podría ser una cuestión de conveniencia (es más sencillo de administrar o ya se conoce bien) o de seguridad y control (como se refleja en algunos de los motivos expuestos). Constituye un motivo de preocupación que solo un cuarto de los parlamentos que respondieron indicaran que los parlamentarios no adoptan el correo electrónico parlamentario porque “no están interesados” en él. Dado que la “falta de conocimientos de las TIC por parte de los parlamentarios” es un obstáculo a un uso más eficaz de la tecnología en el 43% de los parlamentos (según se ha mencionado anteriormente), es evidente que cuantificar los beneficios de las herramientas digitales en el sistema de representación sigue siendo un desafío. La falta de confianza en el departamento de TI fue citado como una preocupación menor para algunos parlamentarios. Otros motivos expuestos para no usar las cuentas parlamentarias de correo electrónico incluyen el hecho de ser representantes en dos instituciones (regional y nacional), la conveniencia y la familiaridad para el electorado.

Se observa alguna brecha de adopción en la forma en que se proporciona acceso a los documentos compartidos dentro de los parlamentos. A pesar de la proliferación de las soluciones de almacenamiento basadas en la nube, solo uno de cada diez parlamentos hacen uso de ellas en la actualidad. Tres

Tabla 11 Motivos para no usar el correo electrónico parlamentario (n=94)

Prefieren usar una cuenta ya existente	74%
Privacidad	36%
No están interesados en usar el correo electrónico	22%
Otros	20%
Falta de capacitación	19%
Seguridad	17%
Falta de confianza en el departamento de TI	11%

Figura 17 Acceso a documentos compartidos (n=112)

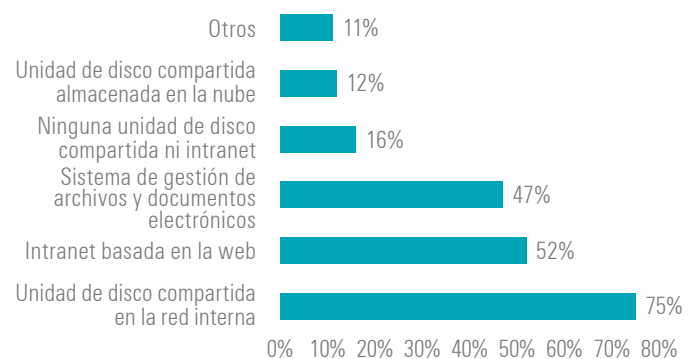


Tabla 12 Disponibilidad de redes wifi dentro del parlamento (n=112)

Para los parlamentarios	99%
Para los miembros del personal	90%
Para el público	63%

cuartos (75%) brindan acceso a los documentos compartidos mediante una unidad de disco en una red interna, y algo más de la mitad (52%) lo hace mediante un sistema de intranet basado en la web. Un porcentaje ligeramente menor (47%) utiliza un sistema de gestión electrónica de documentos y archivos. Casi uno de cada cinco parlamentos (17%) no pone a disposición de los parlamentarios o el personal ninguna capacidad de disco compartido ni funcionalidad de intranet para compartir documentos, lo que significa que los archivos deben almacenarse de forma local y compartirse por correo electrónico o mediante dispositivos de almacenamiento extraíbles.

Parece que los parlamentos han acogido el uso de redes inalámbricas (wifi): solo uno de los 112 parlamentos que respondieron a esta pregunta confirmó no disponer de ningún tipo de red inalámbrica para sus parlamentarios (véase la tabla 12). Esto constituye una mejora considerable desde 2012 (en que el 83% ofrecía wifi) y 2010 (77%). Además, el 90% de los parlamentos que respondieron proporcionan acceso inalámbrico al personal, y el 63% lo ponen a disposición del público (con un 4% adicional que pretende hacerlo en el futuro o ha planificado hacerlo).

Asistencia a los usuarios de TIC en el parlamento

La complejidad y alcance de las TIC en el parlamento son considerables y siguen en aumento. Puesto que, en la actualidad, las herramientas y sistemas digitales sustentan las actividades parlamentarias centrales, es fundamental que se instauren procesos y procedimientos para gestionar su tiempo útil y garantizar que los usuarios obtengan un nivel adecuado de servicio. Una forma de lograr esto consiste en establecer acuerdos de prestación de servicios que aseguren que aquellos que brindan asistencia a los usuarios finales se encuentren vinculados contractualmente con el alcance de su función y que las expectativas claras sobre los tiempos de respuesta y de reparación estén disponibles por escrito. Esto se considera una mejor práctica para las TIC parlamentarias. Favorece que el personal parlamentario de TIC administre los servicios y la asistencia, garantiza que aquellos que brindan esta asistencia comprendan plenamente el alcance de su función y establece expectativas claras para los usuarios finales.

El 90% de los parlamentos mantiene un acuerdo de prestación de servicios por escrito con al menos algunos de sus proveedores externos, y el 58%, con todos ellos. Esto es un aumento considerable desde 2012, en que el 77% de los que respondieron disponían de acuerdos de prestación de servicios, y respecto a encuestas anteriores, e indica un patrón sólido de reconocimiento de la importancia de estos acuerdos. En 2012, el 10% de los que respondieron no contaba con estos acuerdos pero había planificado su introducción; en la actualidad, esa cifra ha descendido al 4%, y solo el 3% no ha previsto ningún plan para introducirlos (respecto al 8% en 2012). El 5% de los parlamentos que respondieron no utiliza contratistas externos, por lo que esta pregunta no es relevante.

Aunque quizás sea menos tradicional, y aún en algún grado excepcional, también es una práctica relativamente común

Figura 18 Acuerdos de prestación de servicios con proveedores de servicios de TIC internos y externos (n=105)

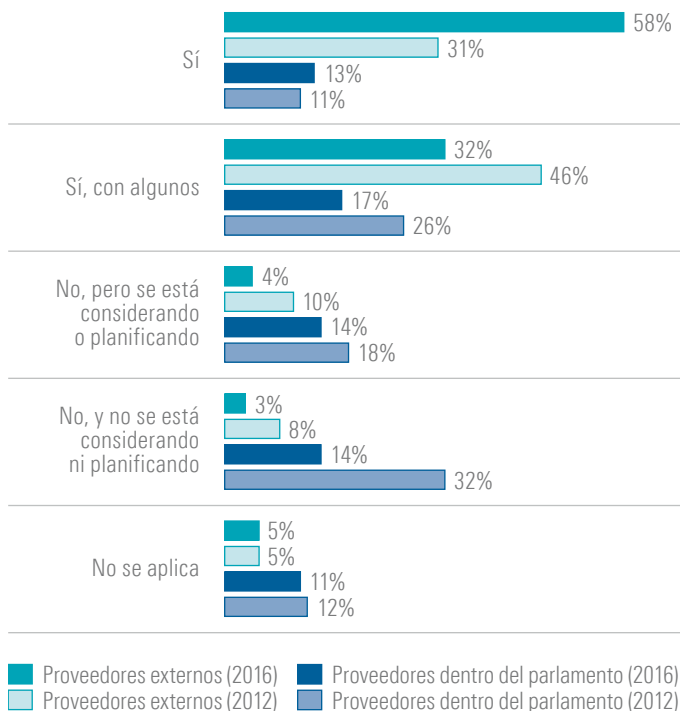


Tabla 13 Uso de aplicaciones y servicios de código abierto y comerciales (n=112)

	Comerciales	De código abierto
Sistemas operativos para servidores	90%	57%
Sistemas operativos para servidores virtuales	77%	29%
Operaciones en red	88%	32%
Seguridad	88%	29%
Sistemas operativos para computadoras de escritorio	96%	13%
Sistemas operativos para computadoras portátiles	95%	8%
Gestión de contenidos	61%	38%
Gestión de documentos	62%	21%
Bases de datos	87%	37%
Correo electrónico	77%	21%
Aprendizaje electrónico	18%	17%
Procesamiento de textos	95%	15%
Hojas de cálculo	90%	13%
Presentaciones	93%	12%
Difusión (impresa)	79%	7%
Difusión (web)	71%	29%
Administración de recursos electrónicos	42%	13%
Catálogo bibliográfico en línea	56%	18%

en los parlamentos establecer acuerdos de prestación de servicios para algunos o todos sus proveedores de asistencia y servicios *internos*: el 30% lo confirmó en la encuesta de 2016; por otro lado, el 32% dijo que no contaba con estos acuerdos internos ni había previsto planes para introducirlos.

Los servicios y programas informáticos comerciales siguen dominando la infraestructura de TIC dentro de los parlamentos. Tal como se muestra en la tabla 11, el 90% de los parlamentos que respondieron utiliza este tipo de programas informáticos para los servidores, el 96% para las computadoras de escritorio, y el 95% para las computadoras portátiles. Pero los programas informáticos de código abierto comienzan a hacer su aparición: el 57% de los que respondieron emplea algún tipo de programa informático de código abierto para los servidores, y un tercio, para las operaciones en red.

En conjunto, el 75% de los parlamentos que respondieron a la encuesta en 2016 (y el 80% en 2012) afirmó usar algún tipo de aplicación o servicio de código abierto. Aun así, tal como se muestra en la tabla 13, los programas informáticos comerciales tienden a predominar cuando se trata de funciones de 'oficina' centrales, como el procesamiento de textos (95%) y las hojas de cálculo (90%). Es en el área de herramientas basadas en la web que el código abierto constituye cada vez más una elección popular, usándolo el 29% para la publicación web y el 38% para los sistemas de gestión de contenidos.

Las aplicaciones y servicios de código abiertos son especialmente atractivos para parlamentos con presupuestos limitados, como se refleja en los hallazgos de los informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores. Por lo tanto, no resulta sorprendente observar una tendencia constante hacia su uso en los parlamentos más pequeños y en aquellos pertenecientes a países de ingresos bajos. Esta tendencia se ve reforzada por los esfuerzos internacionales por crear herramientas de código abierto para los parlamentos, como el sistema de información parlamentaria Bungeni y el conjunto de estándares XML para documentación parlamentaria Akoma Ntoso. Los parlamentos de países de ingresos bajos muestran una tendencia a usar plataformas o aplicaciones de código abierto en una mayor variedad de áreas que los parlamentos de países de ingresos altos.

Uno de los desafíos que se pueden encontrar con los servicios y aplicaciones de código abierto es el supuesto incorrecto de que no implican ningún costo. Puede que, de hecho, parte del paquete no tenga costo, pero aun así los parlamentos deben proporcionar asistencia a estos productos, al igual que en el caso de los programas informáticos comerciales. En los parlamentos pequeños o en aquellos con recursos de TIC limitados, esto puede ser en sí mismo un desafío. En conjunto, el 86% de los parlamentos que utiliza soluciones de código abierto brinda su propia asistencia mediante personal interno, pero en realidad la cifra es mayor en los parlamentos de países de ingresos bajos (92%) que en los de ingresos altos (84%). Es más probable que estos últimos asignen este servicio a un contratista externo pero local (71%) que los parlamentos de países de ingresos bajos (31%). Esta mayor confianza en la asistencia interna quizás refleje una falta de oportunidades de asistencia local para los servicios

y aplicaciones de código abierto. Pero estos parlamentos tampoco utilizan contratistas internos, mientras que los parlamentos de países de ingresos medianos tienen más probabilidad de hacerlo. Uno de cada cinco de todos los parlamentos que respondieron (18%) no ha instaurado ningún tipo de asistencia oficial para las soluciones de código abierto que utiliza.

Tabla 14 Forma en que los parlamentos brindan apoyo a las aplicaciones y servicios de código abierto (n=84)

	Personal interno	Contratista nacional	Contratista internacional	Ningún apoyo oficial
Ingresos bajos	92%	31%	0%	8%
Ingresos medianos bajos	87%	33%	7%	27%
Ingresos medianos altos	84%	44%	12%	20%
Ingresos altos	84%	65%	6%	16%
Todos	86%	48%	7%	18%

Forma en que las TIC apoyan las funciones parlamentarias

Tal como se muestra en la tabla 15, menos de un cuarto de los parlamentos que respondieron (22%) cuenta con un sistema de TI para facilitar el análisis de los presupuestos gubernamentales. Por otro lado, cuatro de cada cinco (79%) utilizan sistemas de TI para registrar las actas de las sesiones plenarias. Por supuesto, es probable que algunos parlamentos no realicen algunas de las funciones que se muestran aquí, como el análisis presupuestario en el Reino Unido, por ejemplo, que corre a cargo de una Oficina de Responsabilidad Presupuestaria independiente. También es probable que los distintos parlamentarios utilicen sus propios sistemas y equipos de TI en algunos casos, como a la hora de formular preguntas al gobierno, sin que esto quede reflejado en los datos.

En la siguiente sección se examina con más detalle la forma en que se utilizan las TIC para permitir, mejorar y facilitar una serie de funciones parlamentarias.

Sistemas para las salas del pleno y las comisiones

El 67% de los que respondieron confirmó que utilizaba alguna forma de sistema de TI para realizar las votaciones en la cámara plenaria; sin olvidar mencionar que aún votan manualmente, el 72% dijo estar considerando la introducción de sistemas electrónicos. Los parlamentos que ya se han digitalizado emplean una amplia variedad de sistemas y métodos para las votaciones del pleno. La más popular consiste en el uso de una tarjeta o *token* que identifica al parlamentario (35%) o en botones para votar instalados directamente en los escaños de los parlamentarios (34%). También se puede utilizar otro nivel de autenticación (como

Tabla 15 Sistemas de TI en vigor para los servicios, actividades o funciones parlamentarias (n=111)

Funciones del pleno	
Actas de las sesiones plenarias	79%
Calendarios y cronogramas de las sesiones plenarias	78%
Debates y discursos de las sesiones plenarias	78%
Base de datos de leyes aprobadas por el Parlamento	74%
Votaciones del plenario	67%
Estado y seguimiento de proyectos de ley	64%
Estado y seguimiento de enmiendas	55%
Preguntas al Gobierno	50%
Elaboración de enmiendas	45%
Elaboración de proyectos de ley	42%
Otros documentos de escrutinio	31%
Análisis presupuestarios a petición del Gobierno	22%
Funciones de las comisiones	
Informes de las comisiones	72%
Calendarios y cronogramas de las comisiones	70%
Actas de las sesiones de las comisiones	68%
Sitios web de las comisiones	52%
Funciones administrativas y de soporte	
Administración y mantenimiento del sitio web del Parlamento	91%
Sistema de Recursos Humanos	77%
Sistema de administración financiera	76%
Archivo digital de documentos parlamentarios	68%
Administración de recursos bibliográficos	59%
Catálogo bibliográfico en línea	57%
Sistemas de comunicación con los electores	56%
Divulgación de información financiera	38%
Administración y mantenimiento de los sitios web de los parlamentarios	21%

los sistemas de identificación por biometría, que actualmente utiliza el 8% de los parlamentos que respondieron, incluida la Cámara de Diputados italiana). Otro 8% usa sistemas manuales para las votaciones parlamentarias, pero sistemas digitales para el recuento de los votos. En la Cámara de los Lores del Reino Unido, por ejemplo, los parlamentarios votan caminando por un vestíbulo, pero los oficiales cuentan los votos mediante una aplicación en una tableta.

Figura 19 Tipo de sistema de votación que se usa en la sala del pleno (excluye el manual; n=112)

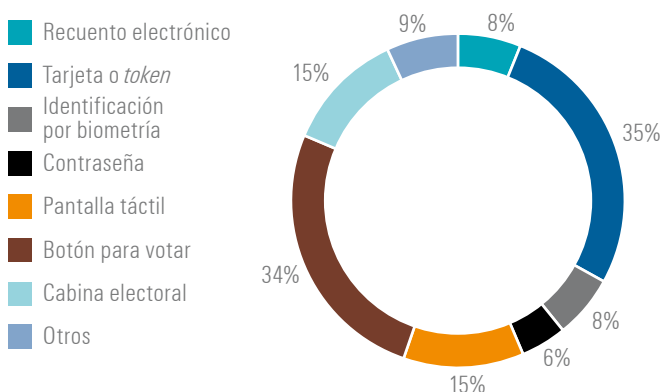


Tabla 16 Forma en que la visualización en pantalla grande se usa en las cámaras plenarias y en las comisiones (n=100)

	Plenario		Comisión	
	En uso	Previsto	En uso	Previsto
Visualización de texto	67%	19%	44%	20%
Visualización de gráficos	56%	12%	38%	17%
Imágenes fijas	42%	10%	33%	15%
Transmisión de video	54%	16%	36%	19%
Videoconferencias	15%	16%	24%	14%

Tanto las salas de las cámaras plenarias como de las comisiones comienzan a incorporar cada vez más sistemas audiovisuales y de video para mejorar los debates y sesiones, posibilitar las presentaciones e incluso facilitar videoconferencias. El 67% de los parlamentos que respondieron ya utiliza sistemas de pantalla grande para mostrar textos en sus sesiones plenarias, y otro 19% tiene la intención de hacerlo; el 44% usa estos sistemas en las salas de las comisiones. Las videoconferencias bidireccionales son la tecnología de pantalla grande que menos se utiliza en las cámaras plenarias (solo el 15% de los parlamentos que respondieron) y es la única tecnología audiovisual que más se emplea en las salas de las comisiones.

Muy pocos parlamentos ofrecen tecnología informática directamente para que los parlamentarios la utilicen en la cámara plenaria. El 16% equipan sus cámaras con computadoras de escritorio, y el 23% con computadoras portátiles o *netbooks*, para su uso por parte de los parlamentarios. Otro 12% está considerando esta última opción para el futuro. Menos de un cuarto de los parlamentos que respondieron (22%) proporciona dispositivos de tableta a los parlamentarios para que los usen en el pleno. Justo algo más de un cuarto ofrece dispositivos de pantalla táctil (26%), que pueden estar conectados a un sistema de gestión parlamentaria y permitir actividades como las votaciones. El 24% de los que respondieron está considerando esta opción.

En cuanto al registro de las sesiones plenarias, el 69% de los que respondieron ya utiliza programas informáticos para la grabación automática de video (el 12% lo está considerando), y el 61% tiene la capacidad de integrar estas grabaciones con transmisiones en vivo a través de Internet o subir de forma casi automática el contenido de video a un servidor web. Aunque a menudo surgen preocupaciones sobre el uso indebido del contenido de video, los parlamentos ponen cada vez más transmisiones en vivo y grabaciones a disposición del público de forma que puedan extraer partes de los discursos o debates. Para muchos parlamentos, proporcionar acceso abierto al contenido de video ha supuesto un desafío, ya que suele preocuparles la posibilidad de un uso indebido o inapropiado. Esto significa que el contenido parlamentario a menudo tiene una licencia que le permite ser abierto y accesible, pero que también restringe el uso del contenido proporcionado o viene acompañado de descargos de responsabilidad.

Los parlamentos de Dinamarca, el Reino Unido y otros países proporcionan herramientas en sus sitios web para que el público pueda guardar y copiar videoclips de las salas del pleno y las comisiones. Estos pueden volver a publicarse en canales de medios sociales o ser integrados en otros sitios web. Estos breves segmentos son una forma poderosa de resaltar partes específicas de un largo debate. El Congreso de los Estados Unidos cuenta con un sistema similar disponible internamente para proporcionar extractos breves a las oficinas de los parlamentarios, de forma que puedan publicarlos a su vez.

Figura 20 El público puede elegir, compartir y bajar extractos de videos del Parlamento danés



El video es una herramienta poderosa para sensibilizar al público y hacerlo participe en la labor parlamentaria. Las actas literales de las sesiones plenarias también tienen una importancia fundamental, especialmente para uso interno. Las herramientas digitales son una parte importante vital de este proceso: dos tercios de los parlamentos que respondieron (63%) preparan las transcripciones directamente en una computadora; un tercio (35%) las prepara a mano y luego transcribe el contenido en formato digital; el 14% emplea una máquina estenográfica para crear transcripciones

Figura 21 Cambio de patrones en el levantamiento de actas literales (2010-2016)

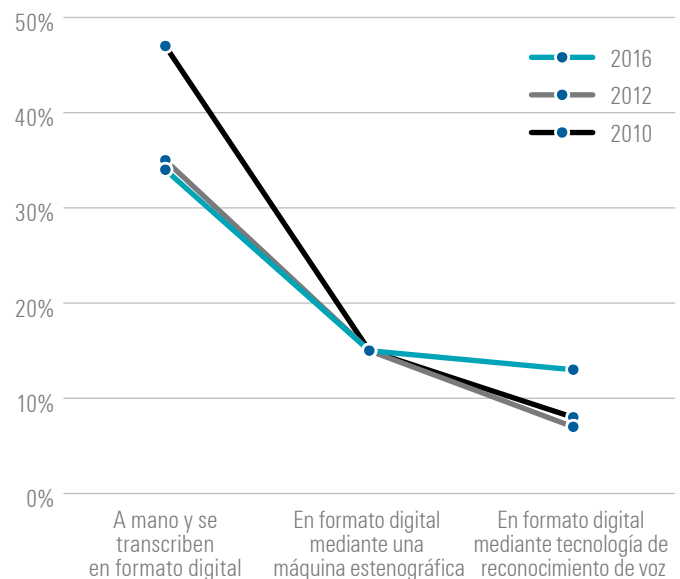
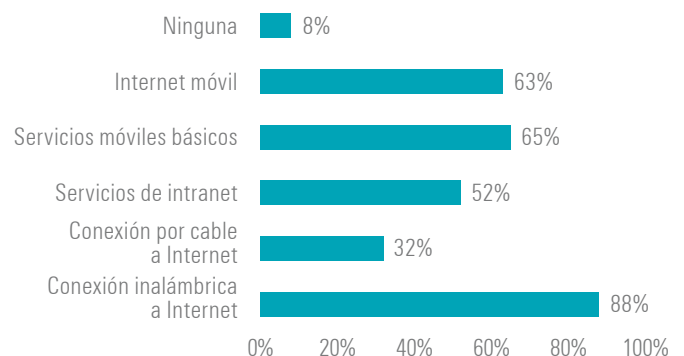


Figura 22 Conectividad a disposición de los parlamentarios en la sala plenaria (n=112)



digitales, y el 12% utiliza tecnología de reconocimiento de voz. En la figura 21 se muestra una serie de métodos para registrar las actas literales; se observa un cambio desde métodos manuales a las tecnologías digitales para registrar directamente los procedimientos.

La disponibilidad de las TIC y la conectividad durante las sesiones plenarias se han convertido en aspectos importantes para los parlamentarios, que a menudo interactúan con el público durante los debates mediante herramientas como Facebook y Twitter. Para ambos necesitan un dispositivo, ya sea propio o suministrado por el parlamento, y estar conectados a una red. El 88% de los parlamentos que respondieron ponen wifi a disposición de los parlamentarios en la sala plenaria, y el 32% ofrece una conexión por cable a Internet. La mitad de los parlamentos (52%) brinda acceso a la intranet parlamentaria, y el 63% afirma que la sala plenaria dispone de conectividad avanzada de telefonía móvil con capacidad de transmisión de datos. Este hallazgo refleja el rápido aumento en la adopción de dispositivos móviles, ya sean teléfonos inteligentes 3G o 4G, tabletas inalámbricas o computadoras portátiles. Indica que la conectividad a Internet

dentro de la cámara plenaria se encuentra afianzada y es un recurso importante para los parlamentarios.

Hoy en día, la gran mayoría de los parlamentos permite el uso de dispositivos digitales dentro de la cámara, incluso aunque no haya acceso a Internet. El 93% permite las tabletas, el 74%, los teléfonos inteligentes habilitados para conectarse a Internet, y el 63% acepta que los parlamentarios lleven computadoras portátiles o *netbooks* a la sala plenaria. Muchos parlamentos tienen normas que rigen el uso de estos dispositivos por parte de los parlamentarios durante las sesiones plenarias. Por lo general, guardan relación con la conducta y el protocolo parlamentario existente (es decir, si no se permite a los parlamentarios que lean un discurso impreso, tampoco se les permite que lo lean de sus tabletas). Las normas más comunes insisten en que los dispositivos se silencien y en prohibir las llamadas de voz dentro de la cámara; pero el uso de servicios de datos suele estar permitido si existe conexión. Un pequeño número de parlamentos impone algún tipo de control o registro de dispositivos para asegurar que solo se conectan dispositivos autorizados dentro de la sala plenaria. El Senado de Chile tiene el poder, aunque no lo haya ejercido nunca, de bloquear la conexión de dispositivos de voz y datos dentro de la sala plenaria. El Parlamento del Líbano supedita el acceso a los requisitos de seguridad que estén en vigor en cada momento.

Capacitación en TIC para el personal y los parlamentarios

Tabla 17 Prioridades principales de capacitación (n=104)

Seguridad	64%
Administración de sistemas	54%
Desarrollo y mantenimiento de aplicaciones	46%
Operaciones en red de datos	39%
Sistemas de gestión de documentos	35%
Administración de sitios web	34%
Dispositivos móviles (tabletas o teléfonos inteligentes)	29%
Automatización de oficinas (procesamiento de texto, hojas de cálculo, presentaciones)	28%
Soporte informático	25%
Gestión del correo electrónico	23%
Servicio de asistencia	19%
Programación de sistemas	16%
Estándares de documentación	13%
Medios sociales	13%
Acceso a Internet	13%
Transmisión web (video y audio)	9%
Herramientas en línea para la participación de los ciudadanos	4%
Comunicaciones por voz	2%

Mantener y desarrollar habilidades y conocimientos en los miembros del personal constituye un reto para muchos parlamentos, y la mitad de los que respondieron constata que la falta de capacidades del personal es una cuestión principal para ellos. Nueve de cada diez parlamentos que respondieron ofrecen capacitación sobre el uso de los sistemas y servicios de TI (el 70% a los parlamentarios y el 88% al personal). Se pidió a los que respondieron que identificaran cinco prioridades de capacitación, que resultaron ser eminentemente técnicas (una nota de atención: la encuesta se centra en la tecnología digital en los parlamentos).

Resumen

Internet se ha convertido en una herramienta casi omnipresente en los parlamentos, y sus procedimientos y operaciones centrales se basan cada vez más en herramientas digitales. La mayoría de los parlamentos que respondieron consideran que su acceso a Internet se adecúa a sus necesidades y es fiable. Esto también fue verdad en las encuestas anteriores, pero la velocidad media de las conexiones a Internet ha aumentado considerablemente a lo largo de los años: de 12 Mbps en 2012 a 100 Mbps en 2016. La creciente importancia de las TIC también se refleja en el uso más amplio de acuerdos de prestación de servicios con proveedores externos y, como tendencia emergente, con departamentos de TI internos. Se refleja además en el número reducido de parlamentos que extienden las actas literales de los procedimientos plenarios escribiéndolas a mano y en el mayor uso de nuevas tecnologías, como el reconocimiento de voz, dentro de la cámara.

Aunque los programas informáticos comerciales siguen siendo los más usados, tres cuartos de los parlamentos actuales utilizan algún programa informático de código abierto. Aun así, a pesar de la creciente aplicación de las TIC, los hallazgos revelan que aún existen obstáculos y resistencia a su uso.

Los sistemas de votación electrónicos, o los componentes digitales de los sistemas de votación, se han incorporado a la mayoría de las cámaras plenarias y consisten principalmente en sistemas de tarjetas o botones para votar. Esto se debe a varios motivos: reducir la existencia de prácticas corruptas en las votaciones, acelerar el proceso de recuento, aumentar la transparencia, etc.

Las redes inalámbricas son habituales dentro de los parlamentos. Aunque en pequeña medida se ofrecen más a menudo a los parlamentarios, cada vez es más común que estén a disposición del personal. Esto permite flexibilizar las opciones de trabajo y da soporte a una variedad de herramientas digitales, de manera que el personal no se quede anclado a una red por cable. También ha aumentado la provisión de acceso inalámbrico a los visitantes del parlamento. En algunos casos, esto se gestiona o se restringe a visitantes con identificación individual, pero es más común que esté disponible para el público en general.

El correo electrónico es omnipresente en los parlamentos, pero no siempre se utiliza de forma coherente o eficaz. Solo el 35% de los parlamentos que respondieron afirma que todos los parlamentarios utilizan las cuentas parlamentarias

de correo electrónico, mientras que nueve de cada diez exponen que sus parlamentarios utilizan el correo electrónico privado, además de sus cuentas parlamentarias o en vez de ellas. Parece que el obstáculo principal al uso de las cuentas parlamentarias es la preferencia por una cuenta de correo electrónico ya existente, aunque no está claro por qué. Pero es un motivo de preocupación mucho mayor el que la falta de conocimientos de las TIC se considere un obstáculo a su uso eficaz en un 43% de los parlamentos.

Pocos parlamentos ofrecen tecnología digital directamente a los parlamentarios, aunque la mayoría está flexibilizando

sus reglamentos sobre el uso de herramientas digitales dentro de la cámara plenaria. En la actualidad, esto se ha convertido en algo habitual y se acepta y considera parte de la actividad de la cámara. Aunque algunos parlamentos tienen reglamentos específicos sobre los dispositivos que se pueden usar y cuándo, la mayoría permite el uso de tabletas y teléfonos inteligentes, especialmente en el contexto de un procedimiento parlamentario estándar (por ejemplo, está claro que no es aceptable realizar llamadas de voz en la cámara, pero el uso del correo electrónico o los medios sociales suele estar permitido en la mayoría de los casos).

Sistemas y estándares para crear información y documentos legislativos

Los sistemas digitales son herramientas bien asentadas que permiten crear, editar y archivar documentos, y el entorno legislativo no es la excepción. Hoy en día, los métodos digitales y sus procesos subyacentes posibilitan que los parlamentos creen sistemas que sostienen las labores parlamentarias legislativa, representativa y de supervisión. Estos varían de copias digitales de los documentos parlamentarios oficiales a las complejidades de guiar la legislación a través del parlamento. Pueden consistir en tareas como la gestión del flujo de trabajo, el seguimiento de enmiendas o la capacidad de ver el impacto que una enmienda podría tener en el significado de un proyecto de ley.

Los sistemas para gestionar la documentación parlamentaria, como los textos legislativos y los procedimientos plenarios, están diseñados para que los parlamentos sean más eficaces, para mejorar la calidad de la información y para gestionar mejor la amplitud y complejidad crecientes de la información y documentación. Además, estos sistemas son un punto de partida para aumentar la transparencia, puesto que los sistemas de documentación modernos no solo trabajan todo el ciclo de vida de los distintos procesos parlamentarios, sino que también posibilitan la divulgación de esta información, cada vez más a menudo con estándares abiertos. Los parlamentos que no cuentan con estos sistemas pueden ver impedidas sus capacidades para gestionar la información con eficacia y realizar seguimientos, además de darle sentido, a aspectos tales como las enmiendas a proyectos de ley y la forma en que afectan a los borradores legislativos originales. El parlamento electrónico actual se beneficia en gran medida de los sistemas modernos de gestión de documentos y de las prácticas de flujo de trabajo que estos sistemas posibilitan.

La mitad de todos los parlamentos que respondieron (49%) dispone de un sistema para gestionar el texto de los proyectos de ley en formato digital, según avanzan por el proceso legislativo. Otro 39% está planeando o considerando la adopción de estos sistemas. Estas cifras concuerdan en gran parte con las encuestas anteriores de 2010 y 2012. Es una tendencia preocupante en sí misma, especialmente en países de ingresos bajos, que los parlamentos continúen afirmando que están planeando o considerando adoptar nuevos sistemas sin que existan pruebas de que alguna vez realmente lleguen a adoptarlos.

Sistemas de gestión de documentos

En ambas encuestas de 2010 y 2012 se observaron disparidades considerables entre los parlamentos de países de ingresos altos y los de países de ingresos bajos respecto a la adopción de sistemas de gestión de documentos para gestionar la legislación. Solo el 10% de los parlamentos de ingresos bajos que respondieron a la encuesta de 2012 había instaurado algún sistema de este tipo; otro 75% afirmó que planeaba implementar uno o estaba considerando la idea. Este

Figura 23 Parlamentos con sistemas para gestionar el texto de los proyectos de ley, por grupo de ingresos (n=108)

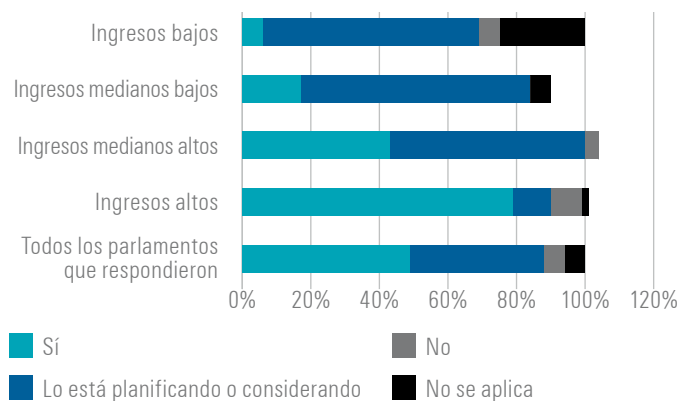
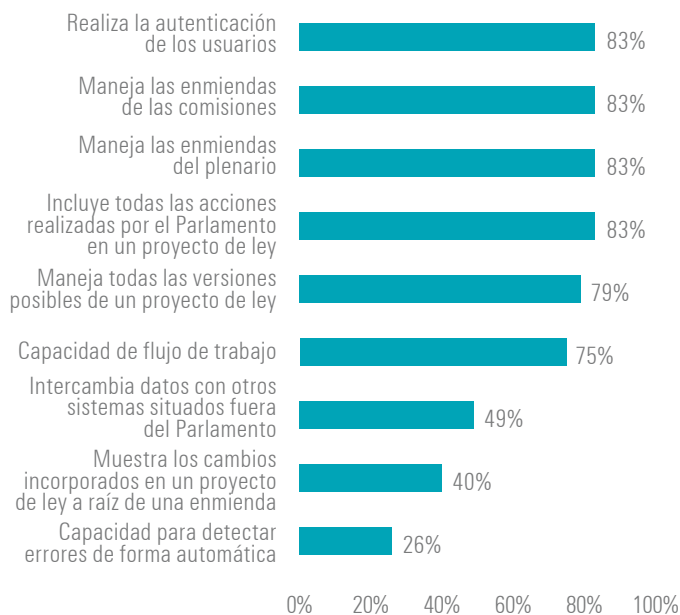


Figura 24 Características de los sistemas de gestión de documentos para los proyectos de ley (n=57)



desequilibrio continúa en el último conjunto de datos: el 70% de los parlamentos en países de ingresos altos, pero solo el 6% de los de países de ingresos bajos, cuenta con estos sistemas. Tal como se muestra en la figura 23, existe una correlación directa entre los ingresos y la disponibilidad de los sistemas para gestionar las enmiendas y los textos legislativos.

Para los parlamentos que han instaurado este tipo de sistemas, la figura 24 muestra sus capacidades. La mayoría son capaces de autenticar a los usuarios, manejar las enmiendas del plenario y las comisiones y registrar las acciones emprendidas por el parlamento (83% en cada caso). El 79% puede manejar todas las versiones posibles de un proyecto de ley, y tres cuartos (75%) tiene capacidad de

Tabla 18 Uso de XML en los sistemas de gestión de documentos (n=52)

Intercambio con otros sistemas	60%
Presentación en la web	44%
Integrar documentos con otro sistema	37%
Permitir las descargas de documentos	33%
Preservación	29%
Mejorar la búsqueda	27%
Proporcionar acceso abierto a usuarios externos	27%
Impresión	23%
Proporcionar accesibilidad a personas con discapacidades	12%
Otras (por favor, especifique)	2%
Ninguna, pero se está considerando o planificando	23%
Ninguna, y no se está considerando ni planificando	8%

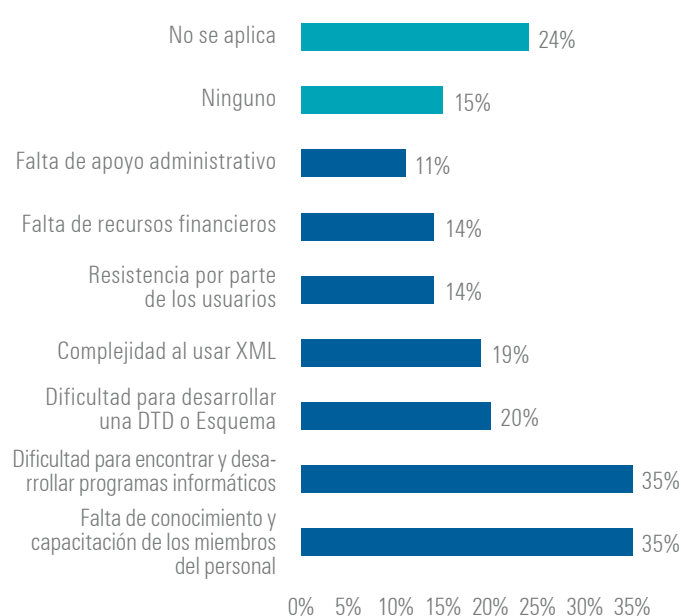
Tabla 19 Sistemas de gestión de documentos del pleno y las comisiones (n=106)

	Sistema que usa XML	Sistema que no usa XML	Se está considerando	No
Informes de las comisiones	13%	42%	32%	12%
Acta literal de las audiencias de las comisiones	18%	43%	34%	5%
Actas de las sesiones plenarias	14%	43%	29%	13%
Discursos y debates del plenario	24%	48%	26%	3%
Votaciones plenarias	24%	45%	24%	8%

flujo de trabajo. En muchos menos casos (49%) los sistemas pueden intercambiar datos con otros sistemas situados fuera del parlamento (sobre todo, sistemas para redactar leyes utilizados por los departamentos gubernamentales). Solo el 40% tiene capacidad para mostrar los cambios incorporados en un proyecto de ley a raíz de una enmienda.

En encuestas anteriores se pudo observar el avance rápido y significativo en el uso de sistemas XML, desde el 35% en 2010 hasta el 47% en 2012. En la encuesta de 2016, el 69% de los parlamentos con sistemas de gestión de documentos afirmaron tener alguna capacidad de XML. El XML se utiliza como método para intercambiar datos con otros sistemas, ya sea interna o externamente, en el 60% de estos parlamentos, y para presentar información en los sitios web en el 44%.

Además, los parlamentos tienen un amplio abanico de sistemas de TI para gestionar y preparar textos y documentación para las

Figura 25 Desafíos al usar XML para los sistemas de gestión de documentos (n=96)

sesiones plenarias y de las comisiones. Hoy en día, la mayoría de los parlamentos ha instaurado como mínimo algún tipo de sistema digital para realizar esta función, pero la mayoría aún no utiliza sistemas basados en XML. Solo un cuarto de los parlamentos que respondieron tiene una capacidad basada en XML para los debates y discursos plenarios o para registrar los votos en el pleno (24% en cada caso). La cifra es apenas del 13% para los informes de las comisiones. Tal como se muestra en la tabla 19, el número de parlamentos que no utiliza sistemas XML es homogéneo según la función.

El XML tiene la ventaja de ser accesible, pero requiere cierto nivel de conocimientos expertos técnicos y analíticos para poder usarlo con eficacia. En términos generales, los beneficios derivados de la adopción de XML incluyen:

- simplificación y automatización del intercambio de documentos;
- mejora de la función de búsqueda;
- facilidad para enlazar documentos y reutilizarlos;
- capacidad para producir numerosos formatos de salida;
- capacidad para dar soporte a diversos canales de distribución;
- facilidad para mantener la homogeneidad en el formato de los documentos;
- facilidad para prepararlo después de configurarlo;
- conservación de documentos.

La adopción de XML ha aumentado de forma considerable y sus numerosos beneficios se encuentran documentados, especialmente a los efectos de incrementar la apertura parlamentaria e intercambiar documentos y datos. No obstante, esta adopción de XML no está exenta de desafíos para los parlamentos. Más de un tercio de los que respondieron (35%) ha tenido dificultades para encontrar o desarrollar programas informáticos que les permita escribir y editar XML, correspondiendo el mismo porcentaje a la falta de

conocimientos y capacitación del personal necesarios para su adopción. Uno de cada cinco parlamentos informa de dificultades a la hora de elaborar una arquitectura técnica para XML (como la Definición de Tipo de Documento [DTD] o el Esquema) o incorporar el uso del XML dada su complejidad. Solo el 15% afirmó no haber tenido ningún problema utilizando XML como estándar para la documentación parlamentaria.

El XML tiene beneficios claros como forma de compartir datos entre sistemas y mejorar la accesibilidad de los datos parlamentarios, tanto dentro como fuera del parlamento. Los parlamentos han promovido con firmeza su uso. Como nota de precaución, los datos muestran que el XML es complejo y constituye un desafío para su adopción por parte de los parlamentos. Requiere la adquisición de sistemas nuevos y su adaptación o desarrollo para poder trabajar con él. Y una estrategia de este tipo necesita de un compromiso del personal de nivel superior. Tal como se muestra en la tabla 20, estas cuestiones han creado obstáculos mucho mayores al uso del XML en los parlamentos de países de ingresos bajos que en los de países de ingresos altos.

Tabla 20 Desafíos en el uso del XML para países de ingresos bajos y de ingresos altos (n=63)

	Ingresos bajos	Ingresos altos
Dificultad para desarrollar una DTD o Esquema	25%	19%
Dificultad para encontrar o desarrollar programas informáticos	19%	43%
Falta de conocimiento y capacitación de los miembros del personal	50%	23%
Falta de recursos financieros	38%	4%
Falta de apoyo administrativo	31%	6%
Complejidad al usar XML	19%	21%
Resistencia por parte de los usuarios	31%	17%

Poner la documentación parlamentaria a disposición del público

El interés se ha centrado en sistemas internos que gestionan la preparación y el flujo de trabajo de la documentación parlamentaria. Se ha avanzado considerablemente en el uso de estándares y procesos que faciliten las actividades de compartir y publicar documentación (y datos), lo que es importante para el funcionamiento interno del parlamento. Además, esto está creando oportunidades significativas de compartir más y más datos y documentación detallada con aquellos fuera del parlamento. Se trata de una tendencia muy reciente en los parlamentos, tanto que apenas se mencionaba en los informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores. En el informe de 2012 se apreció el valor del XML orientado a los ciudadanos y se ofrecieron algunos ejemplos

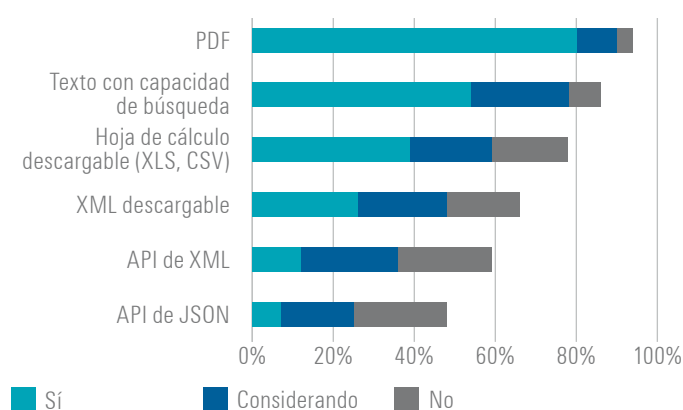
de lugares en los que se estaban considerando o probando iniciativas de datos abiertos. Cuatro años después, puede que sea demasiado pronto para decir que los datos abiertos forman parte de la actividad habitual de los parlamentos, pero es totalmente obvio que la divulgación de información accesible para las personas que se encuentran fuera del parlamento se produce cada vez más de formas digitales, sobre todo de lectura mecánica. Este giro conlleva desafíos técnicos en cuanto a garantizar que el documento esté bien estructurado y otro sistema o aplicación logre darle un sentido. Al mismo tiempo, es una posibilidad de dejar de centrarse en producir informes que puedan descargarse y ser leídos por humanos para pasar a gestionar técnicamente conjuntos de datos vinculados.

Sobre los distintos formatos de documento

- PDF** Es un documento patentado destinado a predefinir (y bloquear) el formato. Está diseñado para ser leído por las personas, por lo que a las computadoras les resulta difícil leerlo, y en algunos casos imposible.
- XLS o CSV** Hoja de cálculo con formato de Microsoft Excel (XLS) u hoja de cálculo de formato abierto que utiliza valores separados por comas (CSV, *Comma Separated Values*).
- XML** El lenguaje extensible de marcas (XML, *Extensible Mark-up Language*) es una forma de definir normas para codificar documentos en un formato que pueda reproducirse de modo que lo lean las personas (por ejemplo, en un navegador) o las máquinas (es decir, que otras aplicaciones o programas informáticos lo utilicen). El objetivo del XML es que la información se pueda volver a usar y garantizar que el proceso de describirla sea sencillo y no requiera ningún conocimiento previo (es autónoma).
- XML API** Una interfaz de programación de aplicaciones (API, *Application Programming Interface*) es un conjunto de protocolos, rutinas de programas informáticos y herramientas que posibilitan que las aplicaciones basadas en programas informáticos accedan, interroguen y extraigan datos de una fuente de datos viva. Esto significa que se pueden construir herramientas para acceder a fuentes de datos únicos garantizando que siempre se obtiene la versión más actualizada.
- JSON API** Otra forma de acceder a los datos o documentos de forma programática. Mientras que el XML es un marcado que describe datos, las herramientas JSON están diseñadas en torno a un modelo de objetos.

El formato de documento portátil (PDF, *Portable Document Format*), una forma de publicar información afianzada desde hace tiempo, permite fijar el formato y la estructura del contenido de un documento para garantizar su presentación y legibilidad. Por lo tanto, no es sorprendente que el 80% de los que respondieron utilicen PDF para publicar documentos fuera del parlamento.

Figura 26 Forma en que la documentación se pone a disposición de las personas que se encuentran fuera del parlamento (n=106)



Publicar documentos en un formato fijo, como el PDF, significa que las personas podrán acceder a ellos más directamente y garantiza que se puedan presentar ante un público. Esto los hace adecuados para informes. No obstante, las máquinas no pueden leer el PDF fácilmente (si es que lo logran), por lo que a los programas informáticos les resulta difícil trabajar con esta estructura. Por ello, el PDF no es una buena herramienta para compartir grandes cantidades de datos estructurados, especialmente datos que alguien pueda querer analizar o reutilizar.

Puesto que el PDF no es la forma ideal de compartir datos estructurados, los parlamentos presentan su documentación cada vez más en una variedad de otros formatos, principalmente como hoja de cálculo (39%), más a menudo en formato de valores separados por comas (CSV), o como XML (26%). De nuevo aquí, está claro que los parlamentos de países de ingresos bajos se encuentran en desventaja. Al tiempo que los sistemas se vuelven más complejos y costosos de implementar y mantener, los avances tecnológicos tienden a beneficiar de forma desproporcionada a los parlamentos de países de ingresos altos. Ninguno de los parlamentos que respondieron pertenecientes a países de ingresos bajos o medianos bajos afirmó utilizar API para publicar datos, pero uno de cada cinco (21%) de los parlamentos de países de ingresos altos sí lo hizo. Los parlamentos de países de ingresos bajos dependen en exceso de documentos con formato cerrado, como el PDF, que dificulta la reutilización de la información y los datos que producen, lo que puede llegar a obstaculizar la apertura y transparencia. No obstante, aún es un hallazgo positivo el que muchos parlamentos decidan publicar documentos; se deben tomar en cuenta en este punto las barreras técnicas a la hora de crear datos reutilizables, así como la necesidad de apoyar a los

Tabla 21 Forma en que los documentos se ponen a disposición, por segmento de ingresos nacionales (n=106)

	Ingresos altos	Ingresos medianos altos	Ingresos medianos bajos	Ingresos bajos
Texto con capacidad de búsqueda	72%	41%	28%	38%
Hoja de cálculo	47%	21%	28%	50%
PDF	83%	69%	61%	94%
XML descargable	38%	14%	11%	25%
API de XML	19%	14%	0%	0%
API de JSON	15%	0%	0%	0%

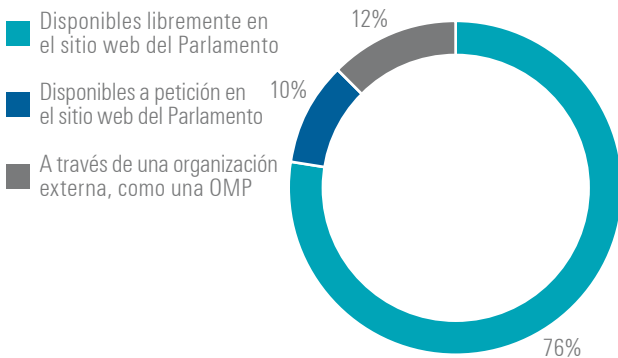
parlamentos que quieren ofrecer datos abiertos pero se encuentran limitados por aspectos como los conocimientos, la tecnología y los recursos. La encuesta indica que los países de ingresos medianos bajos son los que tienen menos probabilidades de utilizar tecnologías de publicación abiertas.

Además, los documentos son elementos temporales, que se publican y, por tanto, se cierran y no se actualizan (ni se pueden actualizar). Poner la documentación disponible directamente desde un servidor parlamentario o desde un tercero a través de una interfaz de programación de aplicaciones (API) constituye un paso adelante. Una API permite que otro elemento de un programa informático o aplicación acceda activamente y busque datos en un entorno vivo. Este método tiene la ventaja de que permite que terceros, como una OMP y otros grupos de la sociedad civil, produzcan aplicaciones basadas en Internet para procesar, analizar y presentar documentación parlamentaria en formas que son mucho más fáciles de usar y de acceder por el público. El 12% de los parlamentos que respondieron confirmó poner una API a disposición usando XML, y otro 7% lo hizo utilizando JSON, las dos formas principales de compartir datos abiertos.

En la sección de este informe sobre las organizaciones de monitoreo parlamentario se describen algunos ejemplos de la forma en que organizaciones de terceros utilizan datos parlamentarios publicados en abierto.

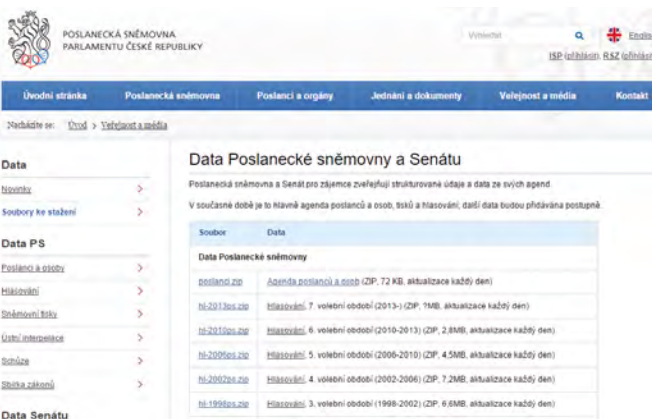
Cuando los parlamentos ponen datos a disposición en un formato de datos abiertos, se suele hacer con más frecuencia mediante canales accesibles públicamente en el propio sitio web del parlamento. Este es el caso en el 77% de los parlamentos que ofrece datos abiertos; otro 12% proporciona los datos abiertos "a petición" en su propio sitio web. El 11% de los parlamentos brinda acceso a los datos abiertos parlamentarios, o lo respalda, mediante una organización de terceros. Esta organización puede ser un medio de comunicación, una OMP u otra organización de la sociedad civil (como ocurre en Serbia) o, como en el caso del Parlamento de Nueva Zelanda, mediante el depósito de datos abiertos del gobierno (data.govt.nz).

Figura 27 Forma en que se puede acceder a los datos abiertos cuando están disponibles (n=105)



El Parlamento checo publica datos extraídos de las transacciones y documentos parlamentarios desde 2014¹¹. Con ayuda de las OMP locales, ha podido ampliar el alcance de esta actividad y ahora publica conjuntos de datos que engloban las votaciones en el pleno, información sobre los parlamentarios y datos sobre las distintas propuestas de proyectos de ley. Esto último incluye información sobre la forma en que los proyectos de ley avanzan por el proceso legislativo, lo que se considera una forma valiosa de identificar y medir distintos enfoques a la elaboración de leyes que quizás no se hayan aclarado de forma explícita en los procedimientos parlamentarios. Puesto que el portal de datos abiertos está vivo, el Senado ha comenzado a liberar datos detallados sobre las sesiones, incluidos los órdenes del día. Este depósito de datos ofrece una visión viva y dinámica de lo que ocurre en el parlamento a día de hoy, pero también puede servir de apoyo para un sistema de archivos de registros parlamentarios que se remonta a la década de los 20.

Figura 28 Depósito de datos abiertos del Parlamento checo



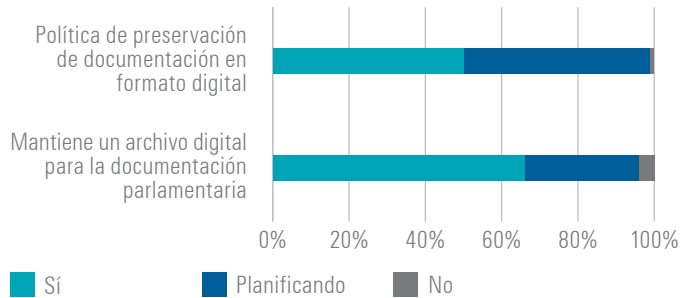
Los datos no están vivos, pero a menudo se publican y pueden accederse y reutilizarse sin necesidad de recurrir al desarrollo de aplicaciones, lo que hace que sean más accesibles al público, funcionando de igual forma en Excel o en una aplicación personalizada. La desventaja de este enfoque es que limita algunas de las oportunidades de vincular datos y llevar a cabo análisis más complejos.

¹¹ Véase psp.cz/en/sqw/hp.sqw?k=1300

Archivo y conservación

Dos tercios de los parlamentos (66%) mantienen un archivo digital de la documentación parlamentaria. Aun así, solo la mitad (50%) ha instaurado una política para gestionar y controlar la conservación de los documentos digitales. El otro 49% está considerando instaurarla o planea hacerlo.

Figura 29 Preservación y mantenimiento de archivos digitales parlamentarios (n=106)



El documento más antiguo en el archivo del Parlamento del Reino Unido tiene fecha de 1497, pero solo el 4% de los parlamentos cuenta con archivos digitales para los textos legislativos que se remontan más de 200 años. Aunque la edad de los parlamentos (y de sus países) varía significativamente, el 44% puede remontarse más de 100 años, y otro tercio (33%), entre 11 y 25 años. Tal como se muestra en la tabla 22, el 24% de los parlamentos que respondieron tienen sistemas de archivo digital para sus procedimientos plenarios que se remontan diez años, mientras que el 11% cuenta con registros digitales que retroceden más de 200 años.

El Parlamento del Reino Unido ofrece un archivo en línea de las actas parlamentarias (Hansard) de hasta 1803. Las actas archivadas a partir de 2004 están disponibles al público como documentos en formato XML¹². Además, cuenta con una versión experimental de un buscador en línea para acceder a ellas. Esto demuestra un aspecto clave en los archivos digitales de la documentación parlamentaria: aunque son útiles para los parlamentarios y el personal parlamentario, sirven principalmente al público que se encuentra fuera del parlamento. Dada su relevancia e importancia para la transparencia histórica, es alentador constatar que el número de parlamentos con al menos un archivo digital en la actualidad se ha elevado de tan solo el 55% en 2012 al 66% en 2016.

La Consultoría del Parlamento de Nueva Zelanda ha publicado un conjunto digitalizado de toda la legislación promulgada entre 1841 y 2007, estando las distintas leyes disponibles en formato PDF¹³. Canadá tiene copias escaneadas digitalmente de documentación parlamentaria que se remonta a 1867; Luxemburgo conserva documentación escaneada de hasta 1945. Un número de parlamentos, incluidos los de Guyana,

¹² Véase hansard-archive.parliament.uk

¹³ Véase nzlii.org/nz/legis/hist_act

Tabla 22 ¿Cuántos años se remonta el archivo digital del parlamento? (n=96)

	Menos de 5 años	5-10 años	11-25 años	26-50 años	51-100 años	101-150 años	151-200 años	Más de 200 años	n.a.
Texto de proyectos de ley	7%	19%	33%	14%	13%	3%	3%	1%	6%
Procedimientos del plenario	7%	17%	28%	10%	18%	4%	6%	1%	7%

India, Kenya y Corea del Sur, se encuentran en el proceso de crear un archivo digital.

Los Países Bajos tienen un archivo en línea de todas las actas parlamentarias entre 1814 y 1995¹⁴. Es una iniciativa conjunta entre el gobierno parlamentario, que engloba a ambas cámaras parlamentarias, y la Biblioteca Nacional de los Países Bajos. Al realizar una búsqueda en este sitio web, el documento se muestra primero como una imagen escaneada, pero los usuarios pueden elegir visualizarlo en formato de texto. Se pueden buscar términos en los documentos escaneados, que aparecerán resaltados en la página.

Figura 30 Búsqueda en el archivo parlamentario holandés

The screenshot shows a page from the Dutch parliamentary archive. At the top, it says 'Tweede Kamer der Staten-Generaal' and 'Zitting 1979-1980'. The main heading is 'Aanhangsel van de Handelingen'. Below this, there is a section for 'Vragen gesteld door leden van de Kamer, met de daarop door de Regering gegeven antwoorden'. A specific question is highlighted with the number '1583'. The question is: 'Vragen van het lid Duinker (P.v.d.A.) over vertragung van de uitkering van huursubsidie aan huurders van de gemeente Noorder-Koggenland. (Ingezonden 18 juli 1980)'. The answer is provided by Staatssecretaris Broek and discusses the implementation of a computerized system for housing subsidies in Noorder-Koggenland.

Resumen

El uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios es una historia de recursos inadecuados

que reprimen su adopción interna, pero al mismo tiempo de florecimiento en cuanto a la publicación abierta de estos documentos. La mitad de los parlamentos que respondieron han instaurado sistemas que gestionan los textos legislativos en formato digital, aproximadamente los mismos que los registrados en encuestas anteriores, lo que quizás indique cierto retraso en los avances en esta área. En los datos actuales se sigue observando la disparidad significativa constatada ya entre 2010 y 2012 entre los parlamentos de países de ingresos altos y los de ingresos bajos en cuanto a la implementación de sistemas de gestión de documentos para la legislación. Estos sistemas son inherentemente complejos y sumamente especializados, lo que se traduce en desafíos operativos para los parlamentos pequeños y para aquellos con recursos financieros limitados.

Un área en la que la gestión de documentos ha cambiado drásticamente desde el informe anterior, de 2012, es la de la tecnología de la publicación. Continúa la adopción de XML que se observó en informes anteriores. En la encuesta de 2016 se observa que el número de parlamentos que utilizan XML en sus sistemas de gestión de documentos se ha duplicado desde 2010. El XML se usa principalmente para compartir o intercambiar documentos y datos con otros sistemas, además de para la presentación y publicación de datos en línea.

Es en este último aspecto que se han producido los cambios más significativos en la tecnología parlamentaria de los últimos años. Aunque los parlamentos aún deben hacer frente claramente a los retos que conlleva usar XML, cada vez más consideran el XML y otros estándares de datos abiertos como parte central de un giro creciente hacia la transparencia pública. Los documentos preelaborados, como los de formato PDF, siguen siendo el método más común de publicación, pero el 39% de los parlamentos que respondieron ponen hoy en día la información disponible en un formato de archivo editable: el 26% como archivo XML y el 12% mediante una interfaz directa con los propios datos. Este último enfoque permite que organizaciones de terceros tomen los datos que el parlamento produce, los analicen, los compartan, les den otro propósito y amplíen su alcance.

14 Véase statengeneraaldigitaal.nl

Biblioteca y servicios de investigación

Las bibliotecas desempeñan una función única en el parlamento, ya que reúnen la información parlamentaria con el material de referencia para apoyar la institución, a los parlamentarios y al personal. Ofrecen conocimientos y análisis relacionados con el contexto político, económico y social de la legislación y las consultas de los comités. Las bibliotecas parlamentarias están presentes en casi todos los lugares: el 97% de los parlamentos que respondieron en 2016 constata tener una, lo cual representa un aumento de cinco puntos desde 2012. Del resto, uno cuenta con un servicio prestado por una biblioteca externa, y otro ha planeado crear una biblioteca parlamentaria o está considerando hacerlo. Solo uno no tiene biblioteca ni planes para fundarla.

La función de investigación e información crítica de las bibliotecas se ve fomentada y mejorada por el uso de nuevas tecnologías, ya que les permite ofrecer a los parlamentarios un servicio más amplio con una mejor respuesta. En esta sección del informe se explorará la forma en que las bibliotecas parlamentarias utilizan las tecnologías digitales en el transcurso de su labor.

Parece que los parlamentos bicamerales prefieren tener una única biblioteca para servir a ambas cámaras, según lo confirmado por el 59% de los que han respondido. Un tercio (33%) mantiene bibliotecas separadas para cada cámara. El 9% describe otras circunstancias, que consisten sobre todo en bibliotecas físicas separadas pero con un único servicio unificado que las gestiona, como en Argentina, Chile y los Estados Unidos. Tanto el Senado como la Cámara de Diputados italianos tienen su propia biblioteca, aunque las dos instituciones colaboran en el marco de un proyecto conjunto de biblioteca parlamentaria para poner sus servicios a disposición de todos los parlamentarios, independientemente de la cámara.

Tabla 23 Bibliotecas únicas o separadas en los parlamentos bicamerales (n=66)

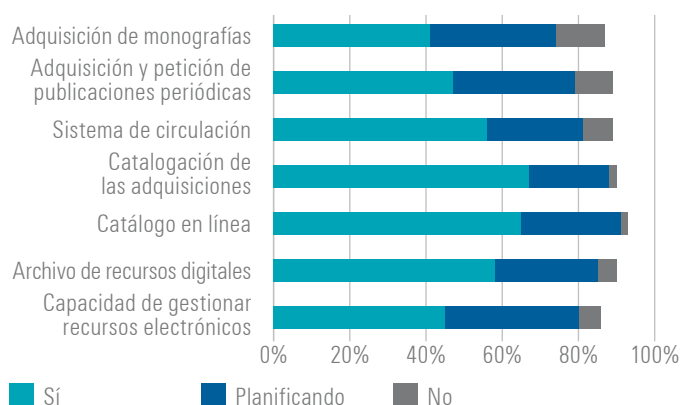
Cada cámara tiene su propia biblioteca	33%
Existe una sola biblioteca para ambas cámaras	59%
Otros	9%

Sistemas de gestión de la biblioteca

Más de dos tercios de los parlamentos que respondieron (65%) ofrecen un catálogo en línea. Un número justo por encima de la mitad (56%) utiliza un sistema automático de circulación, y el 67% dispone de sistemas para catalogar las adquisiciones. Menos de la mitad de los parlamentos tienen capacidades de gestión de recursos electrónicos. Un número considerable de bibliotecas, normalmente alrededor de un tercio, está considerando la implementación de sistemas automáticos que apoyen los distintos aspectos de su función. De estos parlamentos que cuentan con un sistema de catálogo en línea, el 61% se encuentra en países de ingresos

altos (frente al 44% de la muestra total), y el 6%, en países de ingresos bajos (en oposición al 13% de la muestra total). Esto indica la presencia de cuestiones relacionadas con la asequibilidad y posiblemente gestión de recursos o soporte en los parlamentos pequeños, con menos recursos financieros.

Figura 31 Sistemas automáticos para gestionar los recursos bibliotecarios (n=110)

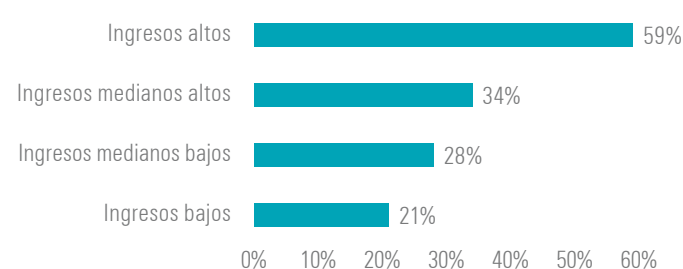


Dos tercios (67%) de las bibliotecas están conectadas a un sistema de intranet parlamentaria que les permite prestar sus servicios directamente a los parlamentarios. En torno a la mitad de todos los parlamentos ofrecen recursos relacionados con el parlamento en un sitio web (52%) y ofrecen un sitio web al que los parlamentarios y las comisiones pueden acceder (47%). Otro 31% ha planeado crear un sitio web así o está considerando hacerlo. El 63% de los parlamentos son capaces de aceptar peticiones y preguntas planteadas por los parlamentarios en formato electrónico, pero solo un tercio (35%) ofrece un servicio de alertas electrónico, que puede englobar el correo electrónico o servicios de suscripción a contenidos para enviar información de forma automática a los parlamentarios a través de sus computadoras, teléfonos u otros servicios digitales.

La Biblioteca del Congreso de Chile ha desarrollado un sistema de noticias llamado Pupitre para que los parlamentarios lo puedan usar en las salas de reuniones. Consta de una herramienta para acceder a noticias actuales de distintas fuentes en tiempo real y mantenerse así al día en asuntos de interés. El sistema puede autenticar automáticamente a los parlamentarios que se encuentran en la sala de reuniones y ofrecerles las referencias más recientes de las noticias, las últimas noticias sobre su partido político, otras noticias y una función de búsqueda. Los servicios de suscripción actualizan constantemente los sistemas según se publican. Los parlamentarios pueden examinar, imprimir, compartir y enviar artículos de noticias desde el Pupitre sin que sea necesario visitar o administrar distintos sitios de noticias. El proyecto tiene por objetivo construir una comunidad parlamentarias más informada y ofrecer una herramienta que apoye su labor legislativa.

Tabla 24 Herramientas y redes electrónicas disponibles para las bibliotecas (n=111)

	Sí	Planeando	No
La biblioteca está conectada a una intranet que le permite poner sus servicios a disposición de los parlamentarios	67%	28%	4%
El sitio web de la biblioteca proporciona acceso a recursos que se encuentran en Internet y están relacionados con el trabajo del Parlamento	52%	37%	9%
La biblioteca tiene su propio sitio web que está disponible a los parlamentarios y comisiones	47%	31%	15%
La biblioteca utiliza servicios de alertas	35%	42%	14%
La biblioteca recibe pedidos y consultas de los parlamentarios de forma electrónica	63%	30%	5%
La biblioteca adquiere suscripciones a bases de datos y publicaciones en línea	59%	31%	7%

Figura 32 Bibliotecas que utilizan herramientas de descubrimiento para facilitar la investigación y la búsqueda federada (n=114)

El 63% de las bibliotecas puede recibir peticiones y preguntas directamente de los parlamentarios usando métodos electrónicos, pero esto representa un aumento de apenas el 3% desde 2012, y del 5% desde 2010.

Dentro del propio ámbito operativo de la biblioteca, las TIC son una herramienta cada vez más importante. El 57% de las bibliotecas parlamentarias utiliza herramientas de descubrimiento digital para la investigación y la búsqueda, y el 37% emplea fuentes de datos abiertos. Al igual que en el entorno parlamentario más amplio de las TIC, las bibliotecas usan de forma limitada el almacenamiento en la nube: menos de un cuarto (23%) confirma tener acceso a este tipo de almacenamiento. Por otro lado, el 69% cuenta con depósitos digitales para conservar los documentos parlamentarios y poder acceder a ellos. Tal como se muestra en la figura 32,

Tabla 25 ¿Qué información recopilan las bibliotecas sobre los parlamentarios? (n=91)

Perfil de los parlamentarios	67%
Artículos de noticias sobre las actividades de los parlamentarios	64%
Comunicados de prensa por parte de los parlamentarios	40%
Otros	11%

El Parlamento de Uganda ha creado un informe diario de medios de comunicación para los parlamentarios y el personal que trata de artículos sobre el parlamento, usando el sistema de gestión de documentos del parlamento Alfresco, operativo en las computadoras portátiles que se proporcionan a todos los parlamentarios. Este informe diario de medios de comunicación es una herramienta de sensibilización actual diseñada en el marco de la labor de la biblioteca por mantener a los parlamentarios y al personal informados sobre la cobertura de los medios. Asimismo, las notas informativas diarias se recopilan resumidas en un informe mensual. Uno de los objetivos consiste en alertar a los parlamentarios y al personal sobre asuntos emergentes, de manera que tengan tiempo de estudiar posibles respuestas.

Al estudiar los patrones de lectura, intereses y necesidades de los usuarios de la biblioteca, esta descubrió que los parlamentarios consultaban especialmente los periódicos en busca de artículos e información sobre ellos mismos y el parlamento en general. En la investigación también se comprobó que los parlamentarios y el personal a menudo no conocían los asuntos emergentes y se encontraban sorprendidos cuando aparecían noticias negativas.

Un resultado tangible ha sido un mayor número de lectores de periódicos al remitir a los parlamentarios y el personal a los artículos originales. Además, ha mejorado la eficiencia en cuanto a estar al día de lo que ocurre en los medios de comunicación y aumentado el interés de las noticias sobre el parlamento. Ahora, los informes de los medios de comunicación han quedado tan integrados en la cultura parlamentaria que hay quejas cuando no aparecen.

el acceso bibliotecario a las herramientas de descubrimiento digital depende en gran medida del nivel de ingresos, por lo que favorece enormemente a los parlamentos de países de ingresos altos. Obviamente, esta cuestión no se limita al acceso a los sistemas bibliotecarios, sino que también guarda relación con la capacidad (y la oportunidad) de producir estos documentos de forma digital en un primer lugar.

La información relacionada con los parlamentarios o sobre ellos suele estar disponible en una amplia variedad de fuentes, incluidos los sitios web parlamentarios, las organizaciones de medios de comunicación y las ONG. Dos tercios (67%) de las bibliotecas recopilan datos sobre el perfil de los parlamentarios; el 40% obtiene comunicados de prensa

Figura 33 Prestación de investigación y análisis a los parlamentarios y comisiones (n=107)

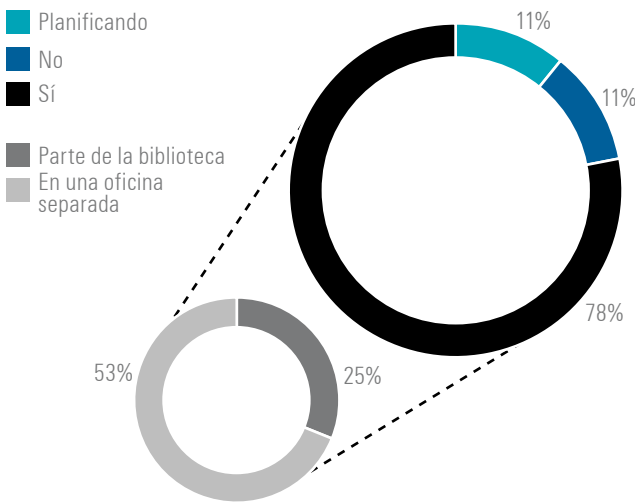


Figura 34 Prestación de servicios de investigación y análisis, por tamaño del parlamento (n=107)

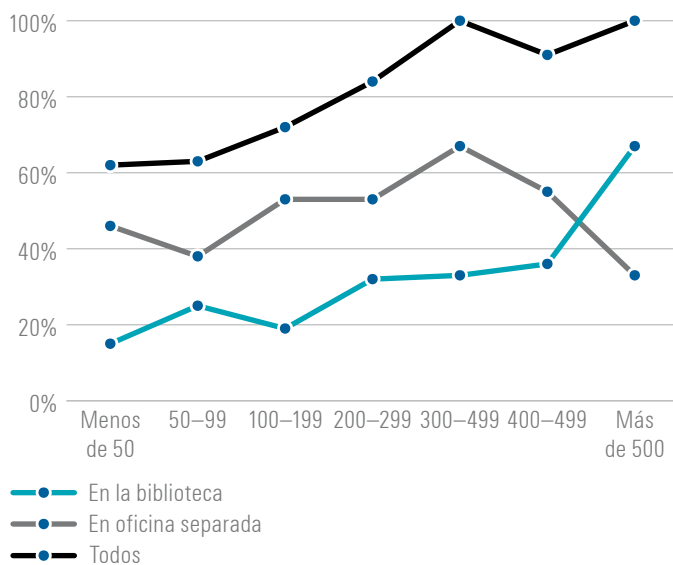


Tabla 26 Fuente de soporte para las TIC en la biblioteca y los servicios de investigación (n=110)

	Biblioteca	Servicios de investigación
Personal técnico de la biblioteca	20%	10%
Bibliotecarios	18%	9%
Personal de TIC del Parlamento	89%	64%
Personal de TIC gubernamental	3%	1%
Contratistas externos	42%	21%
Otros	0%	2%

por parte de los parlamentarios, y el 64% reúne artículos de noticias sobre las actividades de los parlamentarios (puede que algunos deriven de comunicados de prensa).

Proporcionar investigaciones y otras notas informativas sobre asuntos políticos de actualidad o legislación actual es una función importante para muchos servicios de investigación y biblioteca parlamentarios, acorde con lo afirmado por casi cuatro de cada cinco parlamentos que respondieron (78%). Tal como se muestra en la figura 33, este servicio tiene dos veces más probabilidades de ser prestado por una oficina de investigación separada (53%) que por la propia biblioteca directamente (25%).

Los datos también indican una correlación entre el tamaño de un parlamento y dónde se ubican sus servicios de investigación y análisis, si es que existen. Las cámaras de mayor tamaño tienen más probabilidades de contratar a personal especializado para prestar estos servicios de investigación y análisis a los parlamentarios y las comisiones, y este personal se asigna cada vez con más frecuencia a la biblioteca.

Mientras que los servicios de investigación y biblioteca dependen cada vez más de las tecnologías digitales, las exigencias de soporte de sus sistemas aumentan en igual medida. Casi nueve de cada diez bibliotecas encuestadas (89%) obtienen este soporte de los servicios parlamentarios de asistencia para las TIC, al igual que una gran proporción de los servicios de investigación parlamentaria (64%). El 42% de las bibliotecas utiliza contratistas externos para este fin, y el 20% tiene su propio personal técnico.

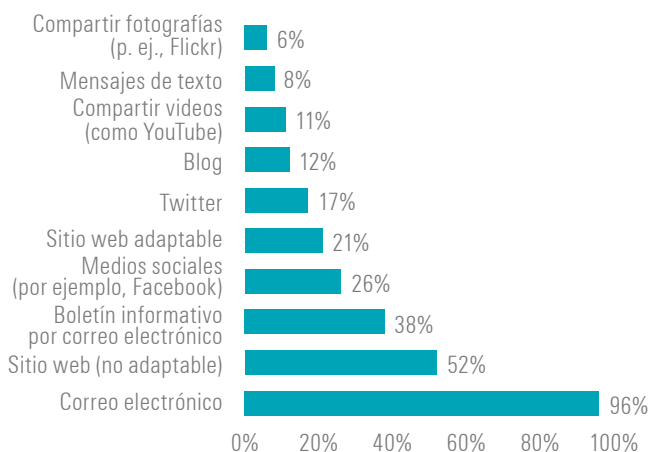
Servir al público

La investigación realizada para el informe de 2012 reveló que el 72% de las bibliotecas parlamentarias estudiadas tenía la misión de servir a un público más amplio, además de a sus respectivos parlamentos. En aquel momento, el 87% de los parlamentos que respondieron permitía que el público visitara las bibliotecas personalmente, un aumento desde el 66% en 2010. Por motivos que no están claros, la cifra ha descendido al 68% en 2016. Esto puede reflejar la diferencia en la muestras o una promoción más activa de la encuesta anterior, allá en 2011. Se recomienda a los lectores que no lo consideren una tendencia decreciente considerable en cuanto al acceso público. Tal como muestra la tabla 27, el acceso público a los recursos bibliotecarios parlamentarios a través de Internet ha seguido prácticamente similar (el 46% en 2012 y el 41% en 2016).

Cuando se trata de informar, compartir información y comunicarse con un público más amplio externo a los parlamentos, estas bibliotecas, al igual que los parlamentos a los que pertenecen y la sociedad en general, utilizan un abanico cada vez mayor de herramientas digitales y sociales. En 2012, el 76% de las bibliotecas encuestadas no utilizaba herramientas sociales para la comunicación, y el 57% no tenía un sitio web. Según los datos más recientes, el uso de los medios sociales (principalmente Facebook, pero también otras herramientas relacionadas) ha aumentado del 12% en 2010 al 26% en 2016; el uso de Twitter ha ascendido del 8% al 17%, y la publicación de videos, mediante herramientas como YouTube, se ha incrementado del 5% al 8%.

Tabla 27 Servicios a disposición del público (n=107)

	Sí	Planeando	No
Puede visitar la biblioteca personalmente y solicitar asistencia	68%	11%	17%
Puede visitar el sitio web de la biblioteca	41%	29%	17%
Puede realizar consultas acerca de la biblioteca por correo electrónico	71%	15%	8%
Puede acceder por vía interna a investigaciones con derechos de autor	39%	26%	20%
Otros	0%	0%	7%

Figura 35 Herramientas digitales y sociales utilizadas por las bibliotecas (n=101)

Estos aumentos parecen totalmente predecibles en función del auge significativo de las herramientas sociales entre la población general durante el periodo transcurrido entre las dos encuestas. No obstante, parece que el uso de herramientas digitales por parte de las bibliotecas parlamentarias se encuentra a la zaga respecto a la población general, cuyo uso de Facebook, por ejemplo, ha crecido en un 340%, comparado con solo el 117% en el caso de estas bibliotecas. En términos de tendencias en tecnología, el 21% de los sitios web de bibliotecas son 'sensibles', lo que significa que están diseñados para trabajar sin interrupciones con una gran variedad de dispositivos digitales, reformateando el contenido a fin de optimizar la página ya sea para computadoras de escritorio, tabletas o teléfonos móviles.

Redes de bibliotecas

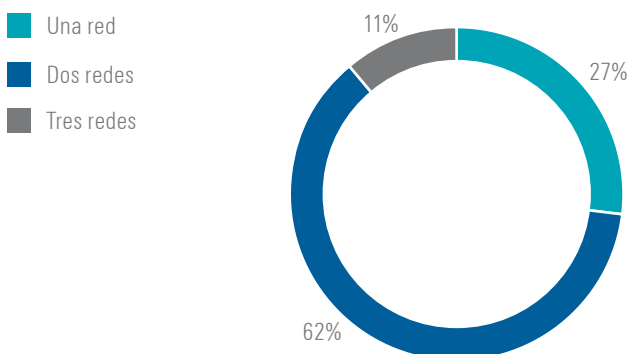
Las bibliotecas parlamentarias tienen una larga tradición de intercambio y colaboración parlamentaria, por lo que han desarrollado una serie de asociaciones y redes regionales y mundiales. En la encuesta actual se observa que cuatro de cada cinco bibliotecas parlamentarias (80%) forman

parte de al menos una red o asociación. Esto representa un aumento significativo desde el 45% y el 64% de 2010 y 2012, respectivamente. Indica que este sector reconoce cada vez más el valor de la colaboración internacional. Como ya se ha constatado anteriormente, la membresía y la colaboración son equitativas y no se ven afectadas en gran medida por el tamaño del parlamento o el nivel de ingresos.

Del 80% que pertenece a una red, el 73% es miembro de dos o más, y el 11%, de tres. En el 95% de estos casos, una de las redes es la IFLA, y la segunda, una red regional.

Tabla 28 Membresía en redes oficiales (n=103)

	Sí	Planeando o en consideración
AFLI, Federación Árabe de Bibliotecas e Información (Arab Federation for Libraries and Information)	6%	6%
APKN, Red Africana de Conocimiento Parlamentario de África (Africa Parliamentary Knowledge Network), Grupo de Trabajo sobre Bibliotecas	8%	7%
APLA, Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de Australasia (Association of Parliamentary Libraries of Australasia)	4%	1%
APLAP, Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de Asia y el Pacífico (Association of Parliamentary Librarians of Asia and the Pacific)	10%	2%
APLESA, Asociación de Bibliotecas Parlamentarias de África Oriental y Meridional (Association of Parliamentary Libraries of Eastern and Southern Africa)	10%	4%
ECPRD, Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (European Centre for Parliamentary Research and Documentation)	42%	12%
IFLA, Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (International Federation of Library Associations and Institutions)	69%	12%
Bibliotecas Parlamentarias Nórdicas	3%	3%
RIPALC, Red de Intercambio de los Parlamentos de América Latina y el Caribe	4%	3%

Figura 36 Número de redes a las que pertenecen (n=82)

Resumen

En la actualidad, la biblioteca parlamentaria moderna es un espacio digital, al igual que uno físico, basado en activos digitales y herramientas de comunicación para gestionar, investigar y comunicar. En el informe de 2010 se observó que el uso creciente de las TIC creaba una demanda también en aumento de servicios de información. Las

nuevas tecnologías de Internet habían “subido el listón de las bibliotecas, puesto que la información proporcionada debía ser ahora más actual, más completa y mejor adaptada a las necesidades individuales de los parlamentarios, las comisiones y otros usuarios de la biblioteca”. Esta tendencia se mantuvo en el informe de 2012, al tiempo que las herramientas digitales comenzaban a ser normativas. En 2016 esta situación ha seguido madurando, y del informe se extrae con claridad que las herramientas digitales, incluidas las herramientas de gestión y las tecnologías sociales o de publicación, han pasado a formar parte de las funciones bibliotecarias centrales.

También existe una demanda clara y creciente de colaboración, puesto que el número de bibliotecas que pertenecen a redes regionales o internacionales casi se ha duplicado desde el 45% en 2012 al 80% en 2016. Asimismo, las bibliotecas parlamentarias tenían probabilidades de ser miembro de al menos dos redes, lo que ha contribuido de forma considerable al desarrollo y la adopción de estándares para el uso de las TIC, no solo en el ámbito de los servicios de investigación y biblioteca, sino también en el conjunto del sector parlamentario.

Parlamentos en línea

Los sitios web se han convertido en uno de los principales canales parlamentarios para comunicar, compartir información y hacer partícipe al público. Ya en 2008, el 90% de los parlamentos afirmó tener un sitio web, pero en 2016 fue el 100%. No obstante, es importante recordar que el término "sitio web" es amplio y abarca una gran variedad de contenido, funcionalidades y grados de facilidad de uso. Allá en 2007, cuando se estaban recopilando los datos para el primer informe, los sitios web eran, por lo general, estáticos y funcionaban como fuentes de información y depósitos de transmisiones. Apenas existía nada como las herramientas interactivas o intentos de involucrar al público. Hoy en día, con la proliferación de los dispositivos móviles, la web social y las capacidades del ancho de banda, los sitios web contienen cada vez con más frecuencia audio, video, datos, una interactividad mucho mayor y la capacidad de trabajar con fluidez en una gran variedad de dispositivos. A su vez, esto aumenta la complejidad del estado web del parlamento y, por lo tanto, los requisitos de planificación, gestión y asignación de recursos, además de los costos de funcionamiento.

Planificación y gestión de sitios web

En esta sección del informe se examina la naturaleza de los sitios web parlamentarios, la forma en que se planifican y gestionan, y el tipo de contenido que ponen a disposición. La importancia del sitio web para un parlamento se puede medir por el nivel en que se definen los objetivos estratégicos. Para el 60% de los parlamentos encuestados, esta responsabilidad recae, al menos en parte, en el Secretario General; para el 35%, corresponde al Presidente de la Cámara. Menos de la mitad (47%) de los parlamentos incluye al director de TIC en este proceso. En muy pocos casos se involucra a los parlamentarios (5%) o las comisiones parlamentarias (2%).

En un tercio de los parlamentos no es función del Presidente ni del Secretario General establecer los objetivos del sitio web. En otro tercio (33%) se incluye al Secretario General pero no al Presidente, y en un cuarto (25%) se involucra a ambos.

Según la última encuesta, en el 31% de los parlamentos esta responsabilidad recae en un nuevo candidato, el director de comunicaciones. Esto indica que, conforme los sitios web se consolidan como herramienta estratégica para los parlamentos, se consideran cada vez menos un activo meramente técnico y cada vez más una herramienta de comunicación. Tal como se muestra en la tabla 30, en lo que respecta a la definición de los objetivos estratégicos del sitio web, en el 42% de los parlamentos no participa ni el director de TIC ni el director de comunicaciones, pero en el 19% participan ambos.

La responsabilidad real de gestionar el sitio web de un parlamento corresponde a diversos departamentos. Se incluye al departamento de TI en la mayoría de los casos (75%), mientras que el departamento de comunicaciones y la oficina de prensa se involucra cada uno en un tercio (el 32% en ambos casos). Otros grupos responsables del sitio web son

los grupos y comisiones conjuntas, las oficinas individuales de los parlamentarios y el gobierno.

Ahondando en el funcionamiento del sitio web y la gestión de su contenido, en un tercio de los parlamentos participan

Figura 37 Quién define los objetivos del sitio web (n=114)

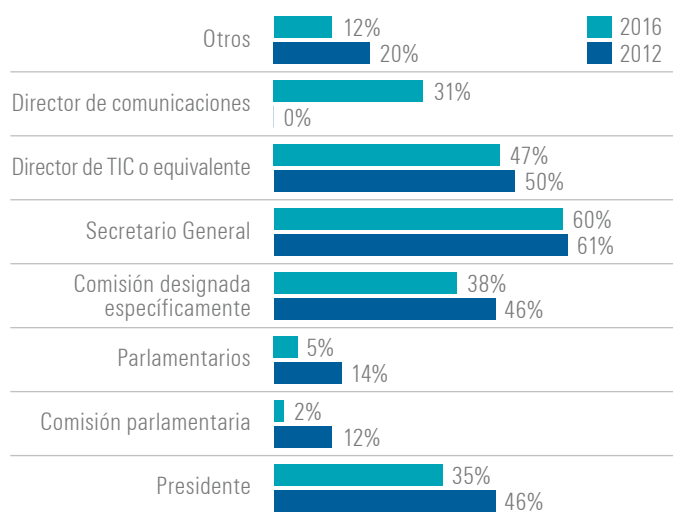


Tabla 29 Función del Presidente y el Secretario General (n=114)

Presidente	9%
Secretario General	33%
Ambos	25%
Ninguno	32%

Tabla 30 Función del director de TIC y del director de comunicaciones (n=114)

Director de TIC	27%
Director de comunicaciones	11%
Ambos	19%
Ninguno	42%

Figura 38 Responsabilidad por el sitio web (n=114)

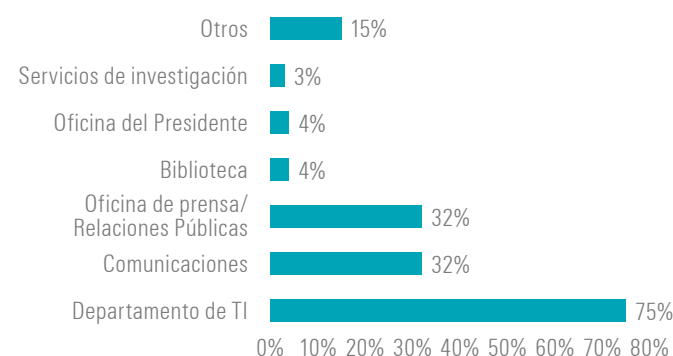


Figura 39 Quién gestiona el sitio web (n=113)

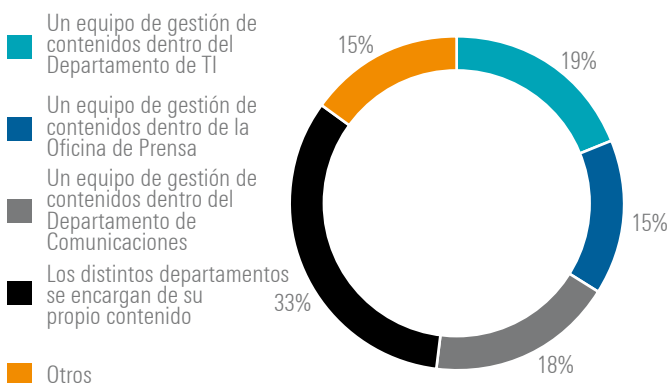
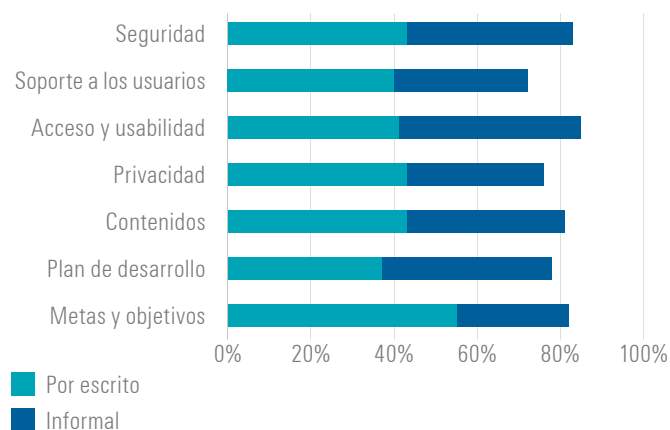


Figura 40 Políticas para el sitio web (n=111)



numerosos departamentos, cada uno responsable de su propio contenido. De no ser así, la función de gestionar el contenido se divide por igual entre TI, comunicaciones y la oficina de prensa (19%, 18% y 15% de aquellos que han respondido, respectivamente).

Como se ha mencionado anteriormente, los sitios web se consideran cada vez más herramientas parlamentarias estratégicas que crecen en escala y complejidad. Esto significa que más y más parlamentos están elaborando políticas oficiales para controlar y regular su gestión y funcionamiento. El 82% de los parlamentos cuenta con políticas oficiales, escritas (55%) o informales, no escritas (27%), para gestionar el contenido de sus sitios web. Solo el 37% dispone de una política oficial escrita para el desarrollo del sitio web, pero en el 41% de los casos estas políticas son informales. El 43% cuenta con una política oficial en cuestiones de seguridad, mientras que en el 40% son informales.

Contenido del sitio web

En la actualidad, los sitios web constituyen una de las formas principales en que el público interactúa con el parlamento, y ciertamente una de las más directas. Permiten que el parlamento publique una gran variedad de información en una sola ubicación y además proporcione un nivel de servicio de atención al consumidor que no era posible antes. A menudo Internet se describe como un "gran nivelador" y democratizador en términos de acceso a las instituciones. Quizás esto sea

Tabla 31 Tipo de información incluida en el sitio web (n=112)

Parlamentarios	100%
Funciones, composición y actividades	99%
Comisiones y comités parlamentarios, y otros órganos que no pertenecen al Pleno	98%
Historia y papel del Parlamento	96%
Líderes elegidos	96%
Publicaciones, documentos y servicios de información	95%
Enlaces a sitios web relacionados	92%
Administración del Parlamento	88%
Acceso al Parlamento	87%
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el Parlamento	80%
Partidos políticos en el Parlamento	76%
A quién contactar cuando se tiene alguna pregunta sobre el funcionamiento del sitio web	76%
Enlaces a las cuentas del Parlamento en los medios sociales	72%
Mapa del sitio	71%
Preguntas más frecuentes	65%
Elecciones y sistemas electorales	62%
Sobre este sitio web	57%

debatible, pero es cierto que el entorno digital *fomenta* una mayor participación en el parlamento y confiere muchas más oportunidades de aprender sobre el contexto y la historia del parlamento, su estructura, los procesos y los parlamentarios, además de seguir el proceso legislativo e involucrarse más en él.

Si observamos el tipo de contenido estático que proporcionan los sitios web, todos incluyen información sobre los parlamentarios. Más de nueve de cada diez explican las funciones y composición del parlamento, las comisiones y los directivos. Ofrecen al menos alguna publicación y documentación, así como información sobre la historia del parlamento. Sin embargo, tal como se muestra en la tabla 31, es menos probable que se incluya información sobre el propio sitio web (el 57% lo hace): dada la complejidad y riqueza de los sitios web parlamentarios actuales, puede que esta información se considere irrelevante en su mayor parte. Tres cuartos de los sitios web (76%) contienen datos de contacto para consultas sobre el propio sitio web; el 65%, una lista de las preguntas más frecuentes, y el 71%, un mapa del sitio para ayudar a los visitantes con la navegación.

Al mismo tiempo que los sitios web se vuelven más dinámicos, contienen mucha más información detallada sobre las funciones legislativa, presupuestaria y de supervisión del parlamento. A su vez, es probable que este contenido sea dinámico: transmisiones de video en vivo en vez de mero texto, así como archivos de audio y video. El 85% de los parlamentos publican un cronograma de sus actividades en línea, y el mismo porcentaje, una lista de actividades del pleno y las comisiones junto con la documentación asociada. En

Tabla 32 Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de supervisión en el sitio web (n=109)

Calendario del trabajo diario en el Parlamento	85%
Actividades y documentación del plenario	85%
Actividades de las comisiones, comités y otros órganos que no pertenecen al Pleno	85%
Texto completo de los Reglamentos u otros documentos normativos similares	84%
Explicación del proceso legislativo	74%
Texto y estado de la legislación propuesta	72%
Explicación de términos, procedimientos y orden de rutina del trabajo diario del Parlamento	69%
Texto de toda la legislación promulgada	69%
Audio o video de las sesiones plenarias	61%
Preguntas parlamentarias y actuaciones gubernamentales	56%
Gráfico o diagrama que muestra la forma en que se realiza el trabajo diario del Parlamento	47%
Explicación de los procesos de financiación pública y presupuestarios	41%
Audio o video de las sesiones de las comisiones	36%

2012 la cifra era muy similar en cuanto a la actividad del pleno (84%) y algo inferior para las comisiones (75%).

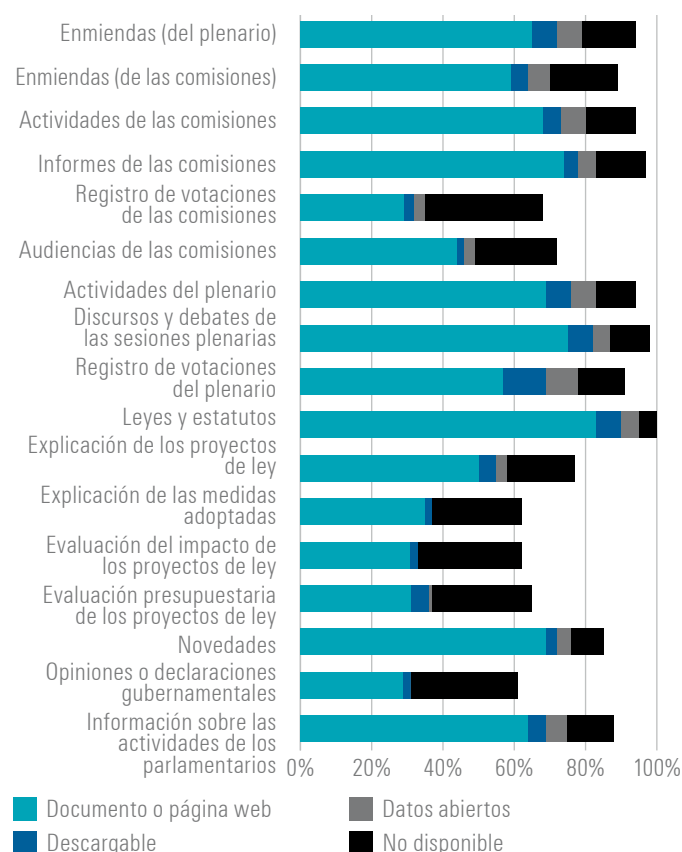
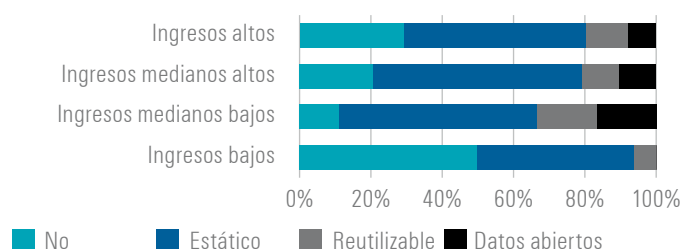
El 61% de los parlamentos difunde audios o videos del pleno, pero el acceso a este material procedente de las comisiones está mucho menos elaborado y solo el 36% de los que respondieron lo proporciona. Dado el valor educativo de los recursos parlamentarios ofrecidos en línea, quizás sea decepcionante que apenas algo menos de la mitad de los parlamentos que han respondido (47%) incluya una explicación visual del proceso parlamentario.

Dos elementos incluidos en la lista, los textos de la legislación promulgada (publicada por el 69% de los que respondieron) y la explicación de las finanzas públicas (41%), no siempre pertenecen al ámbito de acción del parlamento y quizás sean responsabilidad del ejecutivo, lo que explicaría la baja tasa de respuesta.

Tal como se muestra en la figura 41, que ilustra la forma en que los parlamentos publican la información en sus sitios web, la mayoría de los parlamentos que respondieron siguen en el modo "publicar y transmitir", subiendo la información directamente a las páginas web en un formato descargable pero no editable (o reutilizable), como el PDF. En el caso de las enmiendas a proyectos legislativos propuestas durante los debates plenarios, por ejemplo, el 65% de los parlamentos que respondieron proporciona esta información en formato estático en su sitio web, pero solo el 7% ofrece un archivo descargable que puede modificarse o procesarse de otra forma, como una hoja de cálculo de Excel, y solo otro 7% brinda una transmisión en vivo de los datos de origen.

De forma similar, el 64% de los parlamentos proporciona información sobre las actividades de los parlamentarios en una página web o documento que no puede editarse; solo el 5% lo facilita como descarga editable, y el 6%, como fuente de datos abiertos. Esta última forma se está volviendo cada vez más importante, ya que permite que grupos de terceros, como las OMP, no solo dupliquen la información, sino que también la analicen y la crucen para elaborar tablas.

La ventaja de un formato de documento modificable no consiste solo en que los datos se puedan cambiar, sino que también se puedan leer, reutilizar, enlazar y analizar. Elimina la necesidad de duplicar la información manualmente, o incluso de tener que reintroducir los datos, y reduce el riesgo de añadir errores a los datos. Los datos abiertos proporcionados mediante una API no pueden modificarse de forma directa, pero se pueden leer y procesar fácilmente.

Figura 41 Forma en que se ofrece acceso al contenido (n=111)**Figura 42 Publicación del registro de votaciones plenarias, por nivel de ingresos (n=114)**

El documento que se ha constatado como el más disponible en formato descargable y reutilizable es el registro de las votaciones plenarias, que aún solo lo proporciona el 12% de los parlamentos que respondieron. Además, ese documento también es el más disponible mediante transmisión de datos abiertos, pero solo el 9% de los parlamentos lo ofrece de esta forma. Esto indica que el concepto de facilidad para reutilizar los datos parlamentarios y la idea de que otros pueden querer añadirles valor son relativamente nuevos para la mayoría de los parlamentos. Las transmisiones de datos abiertos también conllevan costos adicionales y requieren que se consideren elementos estructurales y de calidad, se instaure una infraestructura técnica y de soporte, y se gestionen cuestiones de seguridad.

Todos menos uno de los parlamentos que proporcionan transmisiones de datos abiertos en tiempo real para las enmiendas en el pleno se encuentran en países de ingresos altos (la excepción es un país de ingresos medianos altos). Además, los países de ingresos altos también engloban al 75% de los parlamentos que ofrece esta información en formato reutilizable que puede descargarse y a todos los parlamentos que publican una transmisión de datos abiertos para las enmiendas de las comisiones.

Acceso oportuno a la información

Si es necesario que el público participe más en el parlamento y siga la labor de sus representantes, entonces también es importante mantenerlos informados sobre las actividades parlamentarias. Tres cuartos de los parlamentos publican los órdenes del día en su sitio web tanto de las deliberaciones en el pleno (73%) como de las sesiones de las comisiones (74%) al menos con dos días de antelación. En el informe de 2012, el orden del día del pleno estaba disponible al menos dos días antes de la sesión en el 68% de los casos.

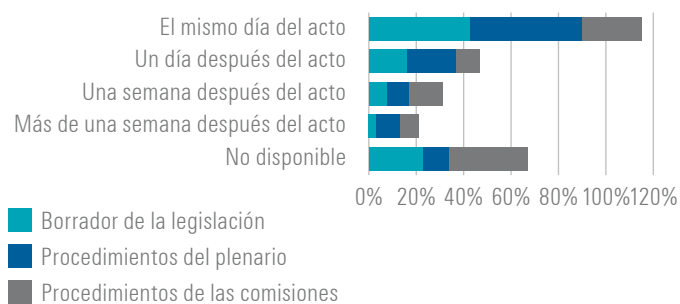
El 93% de los parlamentos publica documentos relacionados con el orden del día del pleno en su sitio web el mismo día del pleno o con anterioridad, un aumento desde el 84% que confirmaron esto en 2012. Un porcentaje muy pequeño (el 3% para el pleno y el 2% para las comisiones) solo publica esta información en su sitio web después de la reunión. No obstante, el 12% de los parlamentos no publica ningún documento de las comisiones.

En casi la mitad de los parlamentos, el borrador de la legislación (43%) y los procedimientos del plenario (47%) se publican en el sitio web parlamentario el mismo día del evento. Otro 16% de los parlamentos suele publicar el borrador de la legislación al día siguiente y uno de cada cinco parlamentos publica los procedimientos plenarios el día después. Esto significa que, en el 68% de los parlamentos, el registro de los procedimientos plenarios se encuentra a disposición del público en el sitio web del parlamento el mismo día o en el plazo de un día después del debate en la cámara. En el 23% de los parlamentos, el borrador de la legislación no está disponible en el sitio web parlamentario (en algunos casos, se publica en sitios web que pertenecen a departamentos gubernamentales, en vez de a través del parlamento).

Tabla 33 Cuándo se publican los órdenes del día en el sitio web (n=107)

	Al menos una semana antes de la acción	Al menos dos días antes de la acción	El mismo día de la acción	Después de la acción	No disponible
Agenda del plenario	36%	37%	20%	3%	3%
Agenda de las comisiones	36%	38%	8%	2%	12%

Figura 43 Cuándo suelen estar disponibles los documentos en el sitio web (n=107)



Pero el público no cuenta con los mismos servicios cuando se trata de acceder a los procedimientos de las comisiones. Solo el 36% de los parlamentos publica los procedimientos de las comisiones en el plazo de un día después de la sesión (el 25% el mismo día) y un tercio (33%) no los publica en su sitio web.

Los datos anteriores muestran que las herramientas digitales han creado la oportunidad de que los parlamentos sean considerablemente más transparentes y accesibles a un público más amplio que nunca antes. Tener acceso a esta información es importante en una democracia fuerte, ya que indica que, en caso de querer, el público puede mantenerse informado de lo que ocurre en el parlamento y seguir los procedimientos en detalle. También es importante que la documentación e información parlamentarias estén disponible de forma oportuna. Después de todo, la información a menudo es perecedera y de menor valor para los ciudadanos afectados según avanza el tiempo. El número medio de parlamentos que publica documentación, como el texto de las propuestas legislativas, los cronogramas de las comisiones y los procedimientos plenarios, en su sitio web al mismo tiempo que se pone a disposición de los parlamentarios u oficiales es del 52% (un aumento del 1% respecto a la cifra notificada en 2012). Al observar con más detalle lo que se publica al mismo tiempo por tipo de documento, resulta obvio que los parlamentos publican información relacionada con los procesos y procedimientos más a menudo que información contextual que respalda las actividades del plenario o las comisiones. El 78% de los parlamentos siempre, o casi siempre, publica los procedimientos plenarios al mismo tiempo que los pone a disposición de los parlamentarios u

Tabla 34 Información disponible para el público, los parlamentarios y los oficiales al mismo tiempo (n=110)

	Siempre	La mayor parte del tiempo	En ocasiones	Casi nunca	Nunca
Texto de la legislación propuesta	52%	16%	9%	12%	6%
Calendario de las comisiones	56%	15%	6%	6%	12%
Procedimientos del plenario	62%	16%	7%	5%	5%
Explicación de la legislación y los procedimientos	37%	13%	9%	9%	18%
Evaluaciones de impacto de la legislación	26%	8%	10%	9%	29%

Tabla 35 Herramientas para encontrar y visualizar la información (n=107)

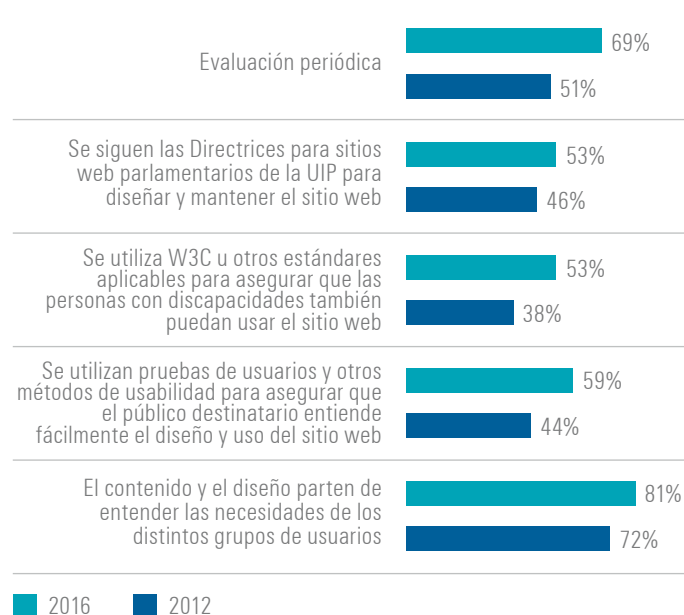
Un sistema de búsqueda	95%
Archivo de audio o video	64%
Servicios de alerta para la documentación	43%
Servicios móviles que permiten a los parlamentarios acceder a la información y documentación en cuanto se encuentra disponible en el sitio web	36%
Servicios móviles que permiten al público acceder a la información y documentación en cuanto se encuentra disponible en el sitio web	27%

oficiales (el 72% lo hace siempre, y solo el 5% no lo hace nunca). Pero en el caso de las evaluaciones del impacto de la legislación, la cifra de los parlamentos que siempre, o casi siempre, publica de forma simultánea desciende al 34% y llega al 29% para aquellos que no lo hacen nunca (aunque esto no siempre es responsabilidad del parlamento y puede estar a cargo de un ministerio público en algunos casos).

Además de proporcionar información pertinente de forma oportuna a los parlamentarios y el público, los parlamentos también necesitan garantizar que el material publicado en sus sitios web puede ser encontrado. El 95% de los parlamentos tiene un sistema de búsqueda en su sitio web para ayudar a los usuarios a encontrar y visualizar el contenido. Dos tercios (64%) de ellos ofrecen archivos de audio o video en su sitio web, y el 43%, un servicio de alertas para notificar a las partes interesadas que existe documentación nueva disponible. En términos de ampliar el acceso, el 36% de los parlamentos ha prestado servicios móviles para facilitar que los parlamentarios puedan acceder a la documentación e información parlamentarias según se pone a disposición en el sitio web, mientras que el 27% se lo ha proporcionado al público.

Accesibilidad y facilidad de uso

Es importante que los documentos parlamentarios y las herramientas para encontrarlos estén disponible y puedan comprenderse, al igual que es importante que las herramientas estén diseñadas de forma que puedan utilizarse.

Figura 44 Herramientas y directrices para el sitio web (n=103)

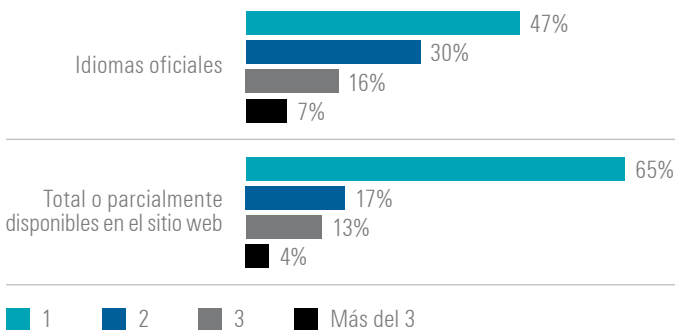
Existen diversas buenas prácticas y estándares que garantizan la facilidad de uso de un sitio web, a fin de que no solamente sea intuitivamente más fácil de navegar, sino también más accesible a aquellos que puedan tener necesidades diferentes. En el informe de 2012 se observó un aumento en las técnicas de facilidad de uso, pero ningún incremento comparativo en la aplicación de los estándares de accesibilidad.

También en la encuesta de 2016 se observa una imagen ambigua. Hay un aumento notable en todos los aspectos de la accesibilidad y facilidad de uso tanto formales como informales, pero sigue siendo más probable que los parlamentos basen su diseño y contenido en una comprensión de las necesidades de los usuarios (81% frente al 72% en 2012) y mediante pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad (el 59%, un aumento del 15% desde 2012). Solo se ha adoptado el uso de estándares oficiales, como el W3C, en el 53% de los parlamentos, aunque esto es un aumento notable respecto al 38% que utilizaba estos estándares en 2012. También ha habido un incremento constante en el número de parlamentos que aplican las propias *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP, desde el 46% en 2012 al 53% en 2016, y un incremento significativo del 18% más de parlamentos que realizan actualmente una evaluación periódica de la accesibilidad y facilidad de uso de su sitio web.

Las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP también realizan recomendaciones sobre el empleo de varios idiomas dentro del estado web parlamentario cuando existe más de un idioma oficial en ese país. Está claro que esto añade complejidad, pero es importante a efectos de la inclusión democrática y para ayudar a superar la brecha digital, como se ha mencionado en informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores.

Además de reconocer los idiomas oficiales en el sitio web parlamentario, el 17% de los que respondieron solo utiliza un idioma, pero pone a disposición en dos o más idiomas al menos parte del contenido.

Figura 45 Idiomas oficiales y número de idiomas disponibles en el sitio web (n=110)



Mejoras más importantes

El 68% de los parlamentos realizó comentarios detallados adicionales sobre lo que consideran las mejoras más importantes en su sitio web durante los dos últimos años. Al analizar estos comentarios descriptivos, se identificaron ocho temas principales. Tal como se muestra en la figura 47, el que más destaca de forma significativa en los comentarios es el relativo a los asuntos relacionados directamente con el propio sitio web. A menudo, las mejoras técnicas se citan como la cuestión más importante que ha ocurrido en el sitio web durante los dos últimos años (42%), seguida de la mejora en la calidad o amplitud del contenido del sitio web (41%) o el diseño y la usabilidad (41%).

Muchos menos parlamentos mencionaron la seguridad del sitio web como la mejora más importante (9%), lo que no significa que no haya habido ninguna mejora o impacto: el 15% de los parlamentos informa de mejoras en la transparencia, la publicación o los datos abiertos. Esto subraya la creciente importancia de los datos abiertos como forma de apoyar la apertura y transparencia parlamentarias.

Figura 46 Las tres mejoras más importantes en el sitio web durante los dos últimos años (n=78)

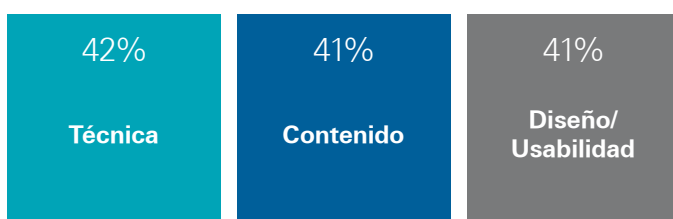
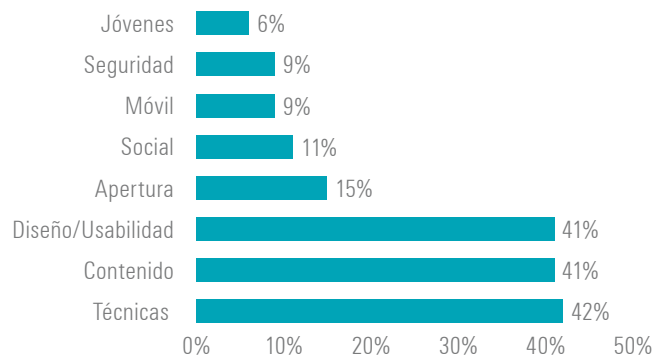


Figura 47 Mejoras más importantes durante los dos últimos años (n=78)



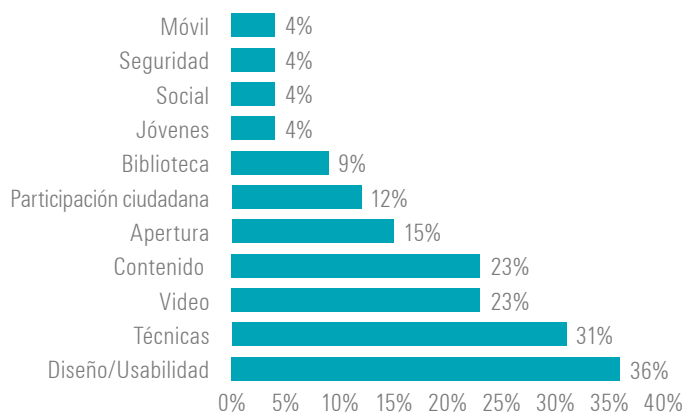
Uno de los parlamentos que respondieron afirmó que la disponibilidad del contenido había mejorado porque ahora se podía ofrecer y actualizar diariamente toda la información sobre las actividades y documentos parlamentarios. Además, el mismo parlamento mencionó mejoras en la seguridad y nuevas aplicaciones de alertas para Android, iOS y redes sociales.

Otro parlamento confirmó que había sido capaz de abrirse a terceros, incluida una nueva funcionalidad para consulta de los ciudadanos y datos abiertos. También se destacaron mejoras en la accesibilidad, incluido el cumplimiento con estándares internacionales para los sitios web, una mejor atención a las personas con discapacidades y un servicio piloto de subtítulo a demanda para las preguntas diarias.

Se formuló a los encuestados una pregunta abierta similar sobre las mejoras más importantes que esperaban realizar en su sitio web a lo largo de los dos próximos años. Las respuestas se podían clasificar en un abanico ligeramente más amplio de categorías que las relativas a las mejoras reales descritas, pero, no obstante, el gran foco de atención corresponde al desarrollo y la mejora de los activos web centrales en el parlamento. El contenido de video, tanto transmitido en vivo como archivado, fue una de las mejoras mencionadas, aunque por lo general en relación con mejoras en la arquitectura o todo el sitio. El 23% de los parlamentos que respondieron consideran que es importante incluir capacidades de video o audio o mejorarlas. Las mejoras en el diseño y la facilidad de uso fueron las más mencionadas (36%), seguido de las mejoras técnicas en la infraestructura del sitio web (31%). El 15% de los que respondieron identificó la apertura parlamentaria como objetivo de mejora a lo largo de los dos próximos años, el mismo porcentaje que lo consideró importante durante los dos años anteriores. El 12% seleccionó las actividades relacionadas con la participación ciudadana como el aspecto más importante a mejorar, algo que apenas se mencionó como realizado durante los dos años anteriores. Uno de los parlamentos que respondieron afirmó mejorar la comunicación con los ciudadanos mediante un nuevo "portal de legislación nacional"; otro planea elaborar un enfoque que permita a los visitantes personalizar la información a fin de mejorar la segmentación y fidelidad en el sitio web. Un parlamento afirmó que mejoraría su sitio web de manera que el público se involucrara más directamente en el proceso de elaboración de leyes.

Varios parlamentos indicaron que mejorarían la presentación y cantidad del contenido en sus sitios web a lo largo de los dos próximos años, incluida la publicación ampliada del material parlamentario. Además, la atención se centró en mejorar la accesibilidad y facilidad de uso del sitio web, variando desde un diseño más sensible (para facilitar que los sitios web trabajen ininterrumpidamente con diversos dispositivos, desde computadoras de escritorio a tabletas y teléfonos móviles) a un nuevo diseño completo del sitio siguiendo las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP. El 9% de los parlamentos afirmó que tenían la intención de mejorar la disponibilidad de los materiales bibliotecarios en su sitio web a lo largo de los dos próximos años, refiriéndose con más frecuencia a la presentación del material o un mayor acceso del público a lo que hoy en día se trata como recursos internos.

Figura 48 Mejoras más importantes planificadas para los sitios web a lo largo de los dos próximos años (n=74)



Resumen

En la actualidad, todos los parlamentos que participaron en la encuesta tienen un sitio web, lo que indica la importancia de Internet como modo de conectar y comunicarse con los ciudadanos. Esto también se ve reflejado en la forma en que la mayoría de los parlamentos involucra al personal administrativo superior y a sus líderes políticos en el establecimiento de los objetivos estratégicos para su sitio web. En esta encuesta se incorporó la función del director de comunicaciones, un reflejo de la manera en que los sitios web han pasado de considerarse una plataforma técnica a ser reconocidos como herramienta importante para comunicarse con las partes interesadas. No es sorprendente observar que el 31% de los parlamentos involucre a su director de comunicaciones, o equivalente, en la planificación del sitio web. Aun así, en el 42% no se involucra ni al director de TIC ni al director de comunicaciones, lo que indica que no todos

los parlamentos han aprovechado la oportunidad y el valor estratégicos que Internet ofrece.

A menudo, la mayoría de las operaciones en el sitio web recaen en el departamento de TI (75%), mientras que el departamento de comunicaciones y las oficinas de prensa se involucran en un tercio de los parlamentos. La provisión del contenido está distribuida mucho más equitativamente entre las oficinas de TI, comunicaciones y prensa. Esto refleja el abanico, cada vez más minucioso y diverso, de información que se publica. Asimismo, en la investigación se observa que la mayoría de los parlamentos continúan en modo “publicar y transmitir”. El sitio web sigue siendo mayormente una herramienta para leer o descargar información, y en menos ocasiones para interactuar y participar. El contenido es más rico y dinámico, pero apenas se han producido mejoras en el nivel de la interacción desde 2012.

Aunque, hoy en día, el 93% de los parlamentos publica documentos relacionados con la agenda del plenario o bien el mismo día o el día anterior, los ingresos vuelven a ser determinantes en la forma en que la información se encuentra disponible. El cambio hacia los datos abiertos y la publicación abierta requiere invertir en sistemas internos, además de aceptación cultural y compromiso por parte de los directivos. Tal como se ha mencionado anteriormente, todos los parlamentos menos uno que proporcionan transmisiones de datos abiertos en tiempo real para las enmiendas plenarias pertenecen a países de ingresos altos, y ninguno a países de ingresos bajos. Los parlamentos de países de ingresos bajos aún muestran una tendencia a publicar menos, y lo que publican suele ser estático y no editable.

Preocupa en cierto modo el hallazgo de la encuesta realizada en 2016 según el cual, a pesar de los estándares y buenas prácticas disponibles para respaldar la facilidad de uso del sitio web, solo el 53% de los parlamentos que respondieron ha adoptado estándares oficiales. Por el contrario, resulta prometedor que algunos parlamentos estén realizando evaluaciones de sus activos web, lo que parece reflejar una mayor adopción de las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP.

Las mejoras más importantes son las relativas a la plataforma y arquitectura técnica, al contenido y a la facilidad de uso. Estos aspectos también se consideran áreas importantes de mejora en el futuro. En la encuesta se observa que han mejorado todos los aspectos de la accesibilidad y facilidad de uso del sitio web parlamentario y que es más probable que los parlamentos basen su diseño y contenido en las necesidades reales de los usuarios (81% frente al 72% de 2012), en las pruebas de usuarios y en otros métodos de usabilidad. Asimismo, se observa un aumento notable en el uso de estándares oficiales, como los de la UIP y W3C. Sin embargo, el número de parlamentos que revisó la accesibilidad y facilidad de uso de su sitio web sigue siendo bajo (aproximadamente uno de cada cinco).

Comunicación entre los ciudadanos y el parlamento

En la sección anterior se describe la forma en que los parlamentos usan sus sitios web y las tecnologías relacionadas para que la información esté disponible. Se centró principalmente en la facilidad de uso y arquitectura del sitio web, así como en la provisión de información: más el modo de transmisión tradicional de publicación en la web que aún fundamenta de forma crucial gran parte de la labor del parlamento electrónico. En esta sección se analiza la forma en que los parlamentos y los parlamentarios utilizan las nuevas herramientas digitales para comunicarse con los ciudadanos, hacerlos partícipes e interactuar directamente con ellos.

Es importante enmarcar esta comunicación en términos de los desafíos a los que se enfrentan los parlamentos cuando intentan comunicarse digitalmente con los ciudadanos y lograr que participen, sobre todo utilizando el nuevo abanico de plataformas sociales vertiginosas:

- los parlamentos son entidades colectivas, lo que puede ralentizar el proceso de adopción de decisiones;
- las agendas son naturalmente divergentes y opuestas;
- no hay una única voz;
- la estructura de liderazgo es dual (política y administrativa);
- las actuaciones tienen una visibilidad muy alta, por lo que los errores pueden amplificarse;
- la institución debe permanecer apolítica;
- “Hay pocos parlamentos por ahí”¹⁵.

En secciones anteriores se ha explorado el uso de herramientas web y del correo electrónico en los parlamentos. Estos medios de comunicación más instaurados cuentan ahora con el complemento de una amplia variedad de otras herramientas digitales para comunicarse con los ciudadanos y hacerlos partícipes. Algunas, como la radio y las transmisiones televisivas, son importantes y están afianzadas, sobre todo en los lugares en que el acceso a Internet constituye un reto. La mitad de todos los parlamentos (50%) confirma estar utilizando programas en canales de televisión no parlamentarios para comunicarse con los ciudadanos; el 46% tiene su propio canal de transmisión televisiva, y el 43% es capaz de compartir videos.

El Parlamento de Nueva Zelanda transmite en vivo los procedimientos plenarios al público en la radio y televisión gratuitas, además de mediante una televisión satelital por suscripción. Además, retransmite en vivo a través del sitio web parlamentario y una aplicación parlamentaria. Existe un archivo disponible en otro sitio web, inthehouse.co.nz, que es un alianza entre el Parlamento de Nueva Zelanda y una productora independiente. En 2016 se está introduciendo el subtítulo en vivo.

Figura 49 Archivo de video de la Cámara de Representantes de Nueva Zelanda



Figura 50 Los tres métodos principales para comunicarse con los ciudadanos (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=112)



Este es el primer informe mundial sobre el parlamento electrónico en que se registra que el uso de los medios sociales en los parlamentos (que efectivamente significa sus páginas en Facebook) es más amplio (el 56% confirma que lo utiliza) que el de la radio o televisión de terceros como canal de comunicación con los ciudadanos, un aumento sustancial desde el 31% y el 13% en 2012 y 2010, respectivamente. Otro 25% de los que respondieron planean utilizar los medios sociales. Asimismo, Twitter también es relevante como herramienta para comunicarse con los ciudadanos: el 48% de los parlamentos que respondieron la ha adoptado, y el 8% utiliza plataformas de mensajería instantánea, como Whatsapp.

El uso de las herramientas de medios sociales en los parlamentos debe encontrar un equilibrio adecuado y afinado con los métodos tradicionales, lo cual lleva tiempo. Los medios sociales no existen en el vacío: su uso depende del contexto y está sujeto a códigos de práctica existentes para la comunicación y el uso adecuado de los medios digitales. Y mientras que los parlamentos deben actuar conforme a los protocolos y estar en consonancia con las estrategias de comunicación y participación elaboradas internamente, dentro del parlamento, los medios sociales funcionan a su propio ritmo y conforme a su propio conjunto de normas, más allá de la influencia o el control de los parlamentos¹⁶.

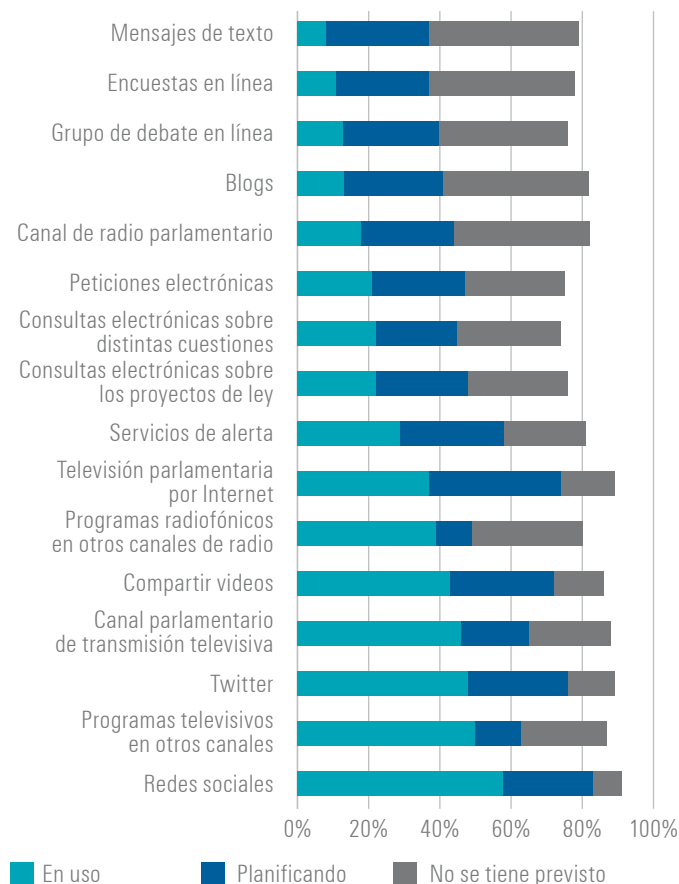
15 Leston-Bandeira, C. (2014, Mar). *Seven reasons why parliaments struggle with digital*. Political Insight. psa.ac.uk/insight-plus/blog/seven-reasons-why-parliaments-struggle-digital.

16 Para obtener más información sobre el uso eficaz de los medios sociales, remítase a las *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos* de la UIP.

Figura 51 Intersección de las normas de los medios sociales con las comunicaciones tradicionales, la participación y el protocolo



Figura 52 Métodos para comunicarse con los ciudadanos (excluidos los sitios web y el correo electrónico) (n=112)



La Cámara de Diputados de Brasil ha tenido en funcionamiento su portal web de democracia digital desde 2009. Permite que los ciudadanos participen directamente en el proceso legislativo y formulen preguntas a los parlamentarios durante las audiencias públicas en vivo y los foros de debate.

En la actualidad, el portal incluye la herramienta Wikilegis, que posibilita que los ciudadanos rastreen y comenten la legislación pendiente artículo por artículo. También pueden sugerir cambios y añadir texto nuevo a los proyectos legislativos. Es un ejemplo de la forma en que los parlamentarios pueden eliminar las barreras entre los ciudadanos y sus representantes, de forma que los legisladores, los asesores legislativos y los ciudadanos sientan que tienen las mismas oportunidades de proponer soluciones a los problemas políticos.

Figura 53 Ciudadanos contribuyendo a una propuesta legislativa en Brasil



La Cámara de Diputados ha utilizado también un Hackathon público para desarrollar *apps* que facilitan que los ciudadanos comprendan la labor parlamentaria y permanezcan conectados con ella, lo que ha evolucionado a un Hackerlab más permanente dentro del parlamento. Retórica es una aplicación web creada por el primer Hackathon en 2013, que después se continuó y mejoró para el personal parlamentario. Ofrece a los ciudadanos una representación gráfica de los discursos de los legisladores organizados por tema. Incluye también un "panel social" que muestra lo que está hablando la gente en las redes sociales respecto a los temas políticos actuales. Se encuentra bajo la supervisión del personal parlamentario y se informa de él a los parlamentarios a modo de aportación al proceso legislativo.

Los parlamentos utilizan las herramientas digitales de formas muy diversas, a fin de informar, educar e involucrar a los ciudadanos con eficacia. Las herramientas de medios sociales son buenas para estar en contacto con el público, compartir información y atraer a las personas a fin de conectar más

profundamente. El sitio web, por el contrario, es un recurso informativo más duradero, un depósito de documentos y datos, e incluso un lugar en el que poder participar en la labor parlamentaria. El uso de herramientas de consulta electrónica para los proyectos de ley y cuestiones, las peticiones electrónicas y los sondeos en línea siguen siendo temas de actualidad en los parlamentos. Aun así, a pesar de que, en 2012, un número considerable de parlamentos afirmó que estaba planificando o considerando el uso de estas herramientas, no ha habido apenas ningún cambio en las cifras actuales (y el número de los que planifican hacerlo ha descendido significativamente). Por ejemplo, en 2012, el 20% de los parlamentos confirmó estar utilizando peticiones electrónicas (desde el 12% en 2010), mientras que otro 36% lo estaba planificando. En 2016, el número de parlamentos que utiliza los medios sociales solo se ha elevado al 24%, siendo el porcentaje de los que lo está planificando o considerando del 29%. El uso de las herramientas de consulta electrónica siguió una trayectoria similar, ya que se incrementó solamente en un punto porcentual (del 24% en 2012 al 25% en 2016), incluso a pesar de que, en 2012, el 45% de los que respondieron afirmó estar planificando la implementación de este proceso (esta cifra ha descendido ahora al 29%).

Comunicación por parte de los parlamentarios

El correo electrónico sigue siendo el método de comunicación más usado entre los parlamentarios y su electorado. Dos tercios de los parlamentos que respondieron (66%) confirmaron que todos los parlamentarios, o la mayoría, emplean este método. Es notorio a lo largo del presente informe, y especialmente en comparación con los informes anteriores, que los medios sociales se hayan convertido en una plataforma significativa para los parlamentos, tal como se refleja en el número de parlamentos cuyos parlamentarios los utilizan. Mientras que el correo electrónico lo emplean al menos “unos pocos” parlamentarios en el 85% de los parlamentos, los medios sociales lo siguen de cerca con al menos “unos pocos” parlamentarios en el 80% de los parlamentos. Todos los parlamentarios utilizan medios sociales en tan solo el 5% de los parlamentos, mucho menos que en el caso del correo electrónico (el 37% de los parlamentos), lo que indica que la adopción de nuevas herramientas digitales y sociales es un asunto mucho más personal y autoselectivo, mientras que otras herramientas más afianzadas, como el correo electrónico, se encuentran inherentemente más institucionalizadas. Esto significa que a los parlamentos les resulta más difícil rastrear qué parlamentarios utilizan las plataformas sociales y de qué forma, puesto que estos canales operan invariablemente fuera de cualquier función parlamentaria oficial de comunicaciones o TIC.

Otras herramientas sociales que los parlamentarios utilizan en la actualidad son Twitter (en el 68% de los parlamentos), YouTube, Vimeo y otras plataformas para compartir videos relacionadas (59%), herramientas para compartir fotografías como Flickr (44%) y mensajería instantánea, con herramientas como Whatsapp y Snapchat (50%).

Figura 54 Herramientas digitales que los parlamentarios utilizan para comunicarse con los ciudadanos (n=96)

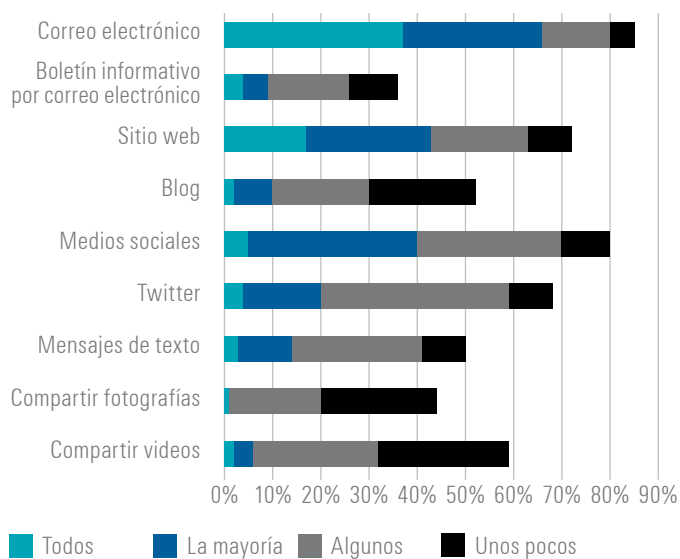
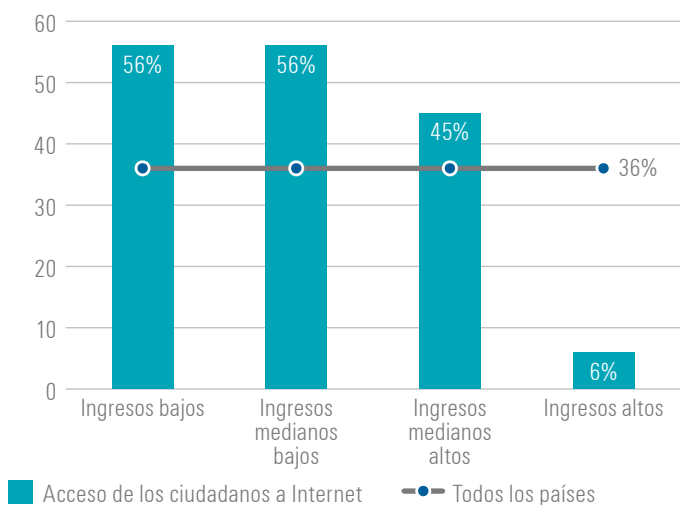


Figura 55 Acceso a Internet de los ciudadanos como desafío, por grupo de ingresos (n=96)



Los datos anteriores muestran las herramientas que los parlamentarios utilizan, pero no con qué eficacia. La falta de interés por parte de los parlamentarios constituye un reto en solo el 10% de los parlamentos, que aún es una cifra demasiado alta. Pero son las habilidades y capacitación las que se consideran (en el 61% de los parlamentos) los desafíos más significativos para los parlamentarios que pretenden comunicarse con los ciudadanos mediante herramientas digitales. El 42% de los parlamentos confirmó que los parlamentarios se sienten abrumados por la cantidad de información en línea con la que tienen que tratar. En el otro lado de la ecuación, las herramientas digitales y sociales solo serán eficaces si el público puede usarlas; de lo contrario, se corre el riesgo de crear una nueva élite con acceso privilegiado a sus representantes. Esta falta de acceso a Internet por parte de los ciudadanos se identifica como un desafío en el 36% de los parlamentos (el 56% de ellos en países de ingresos bajos, y solo el 6% de ellos en países de ingresos altos).

Comunicación por parte de las comisiones

Las comisiones también se están convirtiendo en usuarios más destacados de las herramientas digitales y sociales para interactuar con el público. Dos tercios de los parlamentos (67%) afirman que, en la actualidad, sus comisiones utilizan sitios web para comunicar información sobre la labor que realizan, su alcance y sus procesos; el 43% usa sitios web para comunicar las posiciones de las comisiones sobre cuestiones actuales. Tal como se muestra en la tabla 36, el 71% de los parlamentos constata que sus comisiones utilizan sitios web para publicar tanto sus informes como los hallazgos de las consultas que realizan, aunque solo un tercio (34%) emplea este medio para solicitar presentaciones y comentarios directamente del público. Los medios sociales comienzan a introducirse en la labor de las comisiones parlamentarias, siendo que el 21% comunica la información a través de canales sociales, el 13% los utiliza para solicitar presentaciones, y otro 17% está planeando o considerando hacerlo en el futuro.

Tabla 36 Forma en que las comisiones utilizan las herramientas digitales y sociales para comunicarse con los ciudadanos (n=108)

	Sitio web	Correo electrónico	Medios sociales
Comunicar información sobre el trabajo, alcance y procesos	67%	40%	21%
Comunicar las opiniones de las comisiones sobre distintas cuestiones	43%	23%	11%
Solicitar información, comentarios y opiniones del público	34%	28%	13%
Publicar las conclusiones o resultados de las comisiones	71%	14%	13%
Responder a la información y los comentarios recibidos	17%	35%	7%

Comunicar con los ciudadanos

Habiendo identificado la forma en que los parlamentos se comunican con los ciudadanos, es importante entender los fines por los que lo hacen. Para que la participación sea eficaz, siempre es necesario comprender a la audiencia (a quién se quiere hacer partícipe) y el propósito de la participación (por

qué). Tres cuartos de los parlamentos que respondieron (74%) consideran que las herramientas digitales, desde los sitios web hasta los medios sociales, son maneras importantes de informar a los ciudadanos sobre los proyectos legislativos y otras cuestiones relacionadas con políticas que se traen a la atención del parlamento.

Figura 56 Los tres objetivos principales de la comunicación digital (n=112)

1	Informar a los ciudadanos de cuestiones políticas y de la legislación propuesta	74%
2	Explicar las actividades del Parlamento	64%
3	Más participación de los ciudadanos en el proceso político	62%

A modo de refuerzo de esta función educativa e informativa, el 64% de los parlamentos considera que los medios digitales son importantes a la hora de explicar la función del parlamento. Hoy en día, Internet es un espacio potencialmente interactivo, y ya no solo un mero depósito de publicaciones e información. Esto se ve reflejado en el 62% de los parlamentos que lo consideran un medio útil para involucrar a los ciudadanos en procesos políticos más amplios, aunque solo un cuarto (26%) lo considera importante para incluir a los ciudadanos en el proceso real de adopción de decisiones. Aún menos (13%) considera que los métodos de participación digital son importantes para mejorar las políticas y leyes o los entienden como un modo importante de facilitar el intercambio de opiniones entre los ciudadanos y el parlamento y sus parlamentarios (12%).

Tal como se ha mencionado anteriormente, el 43% de los parlamentos considera que la falta de conocimiento por parte de los parlamentarios es un desafío importante para el uso eficaz de las TIC. Cuando se trata de comunicarse con los ciudadanos, se considera que el mayor desafío para los parlamentos que desean involucrar a los ciudadanos utilizando herramientas digitales es la falta de familiaridad de los ciudadanos con el proceso legislativo (el 57% de los parlamentos). Otros factores que influyen en la eficacia de la comunicación y participación en línea, como se muestra en la tabla 38, son la sobrecarga de correos electrónicos, el control del debate por unos pocos, la falta de transparencia en cuanto a la representatividad de aquellos que contribuyen y los recursos necesarios para poner en funcionamiento estos foros. Uno de los parlamentos que respondieron afirmó que es necesario que la transparencia sea mayor y la imagen pública del parlamento más sólida antes de que estos procesos puedan ser efectivos. Otro comentó que el proceso legislativo del país no se encontraba en estos momentos preparado para incorporar nuevos medios más participativos y que esto representa un desafío a la hora de aumentar la participación de los usuarios. Otra cuestión que se mencionó fue la protección de datos.

Tal como se muestra en la tabla 37, pocos parlamentos consideran prioritario hacer partícipes a los jóvenes como objetivo importante de su propuesta digital de cara al público (14%). Aún menos piensan que las minorías son un objetivo importante (3%). Solo el 41% de los parlamentos ha creado

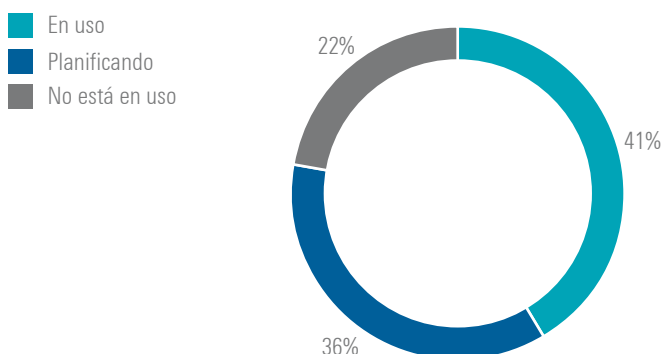
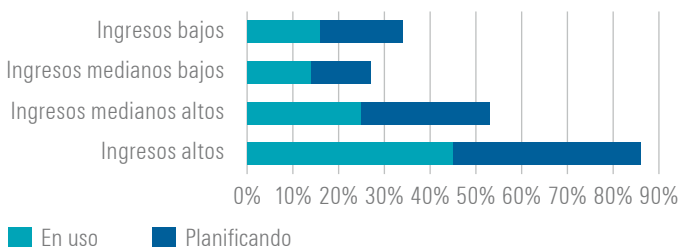
Tabla 37 Objetivos más importantes al usar métodos digitales de comunicación (n=112)

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

Tabla 38 Desafíos que se han encontrado al usar las tecnologías digitales para comunicarse con los ciudadanos (n=109)

Los ciudadanos no están familiarizados con el proceso legislativo	57%
Los parlamentarios no están familiarizados con estas tecnologías	39%
Los parlamentarios reciben demasiados correos electrónicos	29%
Son necesarios demasiados recursos y esfuerzo para implementar estos sistemas	27%
Las consultas y debates en línea están dominados por unos pocos	26%
Los ciudadanos no tienen acceso a Internet	24%
Los ciudadanos no están familiarizados con estas tecnologías	24%
No se puede juzgar cómo de representativas son las respuestas	22%
Los parlamentarios no tienen electorados específicos	7%
Otros	9%
Ninguno de los anteriores	7%

canales o herramientas digitales específicas para involucrar a los jóvenes. Esta atención centrada en llegar específicamente a los públicos más jóvenes no guarda relación con el tamaño de la cámara. La muestra no diverge significativamente de la distribución de los parlamentos por tamaño: el 21% de la muestra tiene entre 50 y 99 escaños, los mismos que en el caso de los sitios centrados en los jóvenes, mientras que el 9% de los parlamentos con entre 310 y 400 escaños, lo que constituye un 11% de la muestra, tiene un sitio para jóvenes.

Figura 57 Parlamentos que utilizan métodos digitales para comunicarse específicamente con los jóvenes (n=107)**Figura 58 Compromiso específico con los jóvenes, por nivel de ingresos (n=107)**

Aunque el tamaño del parlamento no es un factor significativo en cuanto a los canales específicos que se ofrecen a los jóvenes, el nivel de ingresos parece ser un aspecto determinante negativo. Tal como muestra la figura 58, los países de ingresos altos muestran una tendencia considerablemente mayor a usar estos métodos, o han planificado hacerlo.

El uso de los medios sociales ha sido una de las tendencias distintivas más significativas que han surgido en este informe respecto de los anteriores. Esto no es nada sorprendente: ya se ha mencionado el aumento considerable en el uso de las plataformas sociales como Facebook. Es obvio que los medios sociales son populares, y los parlamentos hacen lo correcto al participar en plataformas que la gente utiliza y con las que se sienten más cómodas. No obstante, esto no disminuye el valor de la web como método de comunicación y participación, y la mayor adopción de las redes sociales se ve reflejada en el considerable incremento de la variedad de dispositivos conectados a Internet que la gente utiliza en la actualidad.

Es cada vez más probable que los dispositivos móviles y las tabletas sean el instrumento del material parlamentario. Tomando a la Unión Europea como ejemplo, el acceso móvil a Internet aumentó en un 58% entre 2012 y 2015 (del 36% al 57%)¹⁷. Esto representa un desafío en cuanto a garantizar el acceso y la facilidad de uso en una diversidad cada vez mayor de plataformas.

El costo adicional de elaborar aplicaciones y contenido separado y específico no es desdeñable y conlleva duplicación

¹⁷ Fuente: Eurostat: ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tin00083&language=en

y un mayor riesgo de errores. Una solución a la medida de la industria a este problema es el uso de lo que se conoce como sitios web sensibles. El término “sensible” significa que el propio sitio web puede reconocer de forma automática el tamaño de la pantalla en la que se visualiza y, a continuación, ajustar la imagen y la apariencia y sensación del sitio para que el usuario tenga una experiencia óptima. Aunque esto puede aumentar en pequeña medida los costos y el tiempo de desarrollo, elimina la duplicación.

En la actualidad, un tercio (33%) de los parlamentos utiliza tecnologías sensibles o orientadas a la movilidad para comunicarse con los ciudadanos, y otro 53% afirma que ha planeado usarlas o está considerándolo.

Esta explosión de fuentes multimedia de conectividad y el descenso simultáneo de las barreras a una comunicación más directa indica que los parlamentos reciben ahora mucha más correspondencia y presentaciones electrónicas que nunca antes. El 85% de los parlamentos que confirmaron un uso mayor de los canales digitales para comunicarse con el parlamento se consideró un aspecto positivo significativo en el informe de 2010, tendencia que continuó con el 64% en 2012. En 2016 esta cifra remontó hasta el 80% de los parlamentos que constataron un uso mayor de estos canales. Ningún parlamento informó de un descenso (aunque en el 12% los niveles permanecieron igual).

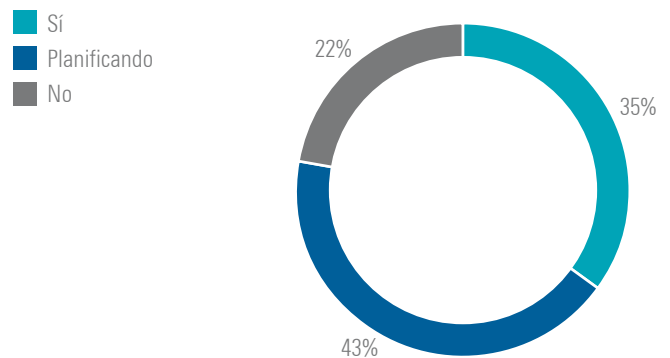
Además, la adopción continua no es algo que se vea afectado en gran medida por la situación económica del país. Puede que el acceso a Internet y la adopción de herramientas digitales en los países de ingresos bajos sea menor que el porcentaje global, pero los patrones de crecimiento son homogéneos en todos los niveles de ingresos. Esto indica que, aunque claramente existen barreras para la adopción y el uso eficaz en los países de ingresos bajos, el apetito de aprovechar las oportunidades que brindan las herramientas digitales para la comunicación con los ciudadanos sigue siendo grande.

Tabla 39 Uso mayor de las herramientas digitales por parte de los ciudadanos para comunicarse con el parlamento, por nivel de ingresos (n=108)

Ingresos bajos	79%
Ingresos medianos bajos	82%
Ingresos medianos altos	69%
Ingresos altos	89%
Todos los que respondieron	80%

A pesar de estos niveles significativos y sostenidos de crecimiento en la comunicación en línea, solo un tercio (35%) de los parlamentos ha instaurado una política relativa a la conservación de las comunicaciones electrónicas recibidas del público. Otro 43% ha planeado una política de este tipo o lo está considerando. No parece que exista ninguna correlación entre un parlamento con un proceso de planificación estratégica formal y la aplicación de políticas que gestionen la correspondencia pública: el 75% de los parlamentos con políticas en vigor para archivar la correspondencia pública recibida por vía electrónica, pero también el 68% de aquellos que no cuentan con estas políticas, dispone de un proceso de planificación estratégica formal.

Figura 59 Parlamentos con una política relativa a la conservación de las comunicaciones electrónicas de los ciudadanos (n=106)



Asimismo, es sorprendente que el número de parlamentos que ha realizado algún tipo de evaluación sobre el valor de las herramientas digitales para involucrar a los ciudadanos permanezca obstinadamente bajo. Solo el 26% de los parlamentos afirma haber llevado a cabo una evaluación formal o informal de sus canales digitales, exactamente la misma cifra que en 2012.

Resumen

Aunque solo uno de cada cuatro parlamentos ha evaluado su compromiso digital, el uso de las herramientas digitales y sociales y la variedad de nuevas e innovadoras formas en que las utilizan siguen ampliándose. Desde las aplicaciones desarrolladas internamente hasta las nuevas herramientas sociales, los ciudadanos de hoy en día tienen muchas más oportunidades de conocer a su parlamento, descubrir qué está ocurriendo e involucrarse con él de la forma que mejor les convenga.

En la última encuesta se observa que el uso de herramientas de consulta electrónica para los proyectos de ley y otras cuestiones, además de los sondeos en línea, no ha aumentado de forma notable desde 2012. El uso de peticiones electrónicas se ha incrementado ligeramente para incluir a uno de cada cinco parlamentos. Es en el uso de los medios sociales donde se ha producido el crecimiento real. Como herramienta para la participación y el compromiso parlamentarios, se usa más ampliamente que la televisión o la radio. Las redes sociales como Facebook son utilizadas por casi tres de cada cinco de todos los parlamentos, un aumento del 80% desde 2012. Asimismo, las herramientas como Twitter y Whatsapp también se usan cada vez más. Este aumento en el tráfico social no disminuye el valor del sitio web parlamentario: de hecho, las fuentes sociales pueden utilizarse para dirigir el tráfico a contenido en línea más complejo y rico.

Es obvio que las aplicaciones y redes sociales, como la mensajería instantánea, se consideran canales adicionales, y no sustitutos. La importancia del correo electrónico, que aún es el método de comunicación más utilizado entre parlamentarios y electorado, continúa sin declinar, incluso ante el uso mayor de otros canales sociales. Los hallazgos indican que para los parlamentos es difícil mantener un registro de los parlamentarios que utilizan plataformas

sociales y de qué forma, ya que estos canales operan invariablemente fuera de cualquier función parlamentaria de comunicaciones o TIC.

Las aplicaciones para compartir video e imágenes también están ganando popularidad: los parlamentarios del 59% de los parlamentos que respondieron utilizan herramientas de video como YouTube, y el 44%, sitios para compartir imágenes como Flickr. Las comisiones también emplean cada vez más herramientas digitales y sociales para conectar con los ciudadanos, recibir comentarios relativos a una consulta o cuestión y publicar materiales. Las comisiones de un tercio de los parlamentos permiten presentaciones en línea.

“Abrir” el parlamento significa facilitar que los ciudadanos entiendan la forma en que los parlamentos funcionan: una gran proporción de parlamentos que respondieron identificó la capacidad de informar a los ciudadanos sobre políticas y leyes (74%) y sobre la forma de trabajo del parlamento (64%) como los mayores beneficios derivados de las herramientas digitales. Usar herramientas digitales para involucrar a más personas en el proceso político también importa. Aun así, para que esto pueda ocurrir, no es suficiente con que el personal

técnico se involucre; se requiere un compromiso por parte de los niveles superiores de la institución.

Existe considerablemente menos innovación o se centra menos la atención en los aspectos más activos de la participación digital. Solo uno de cada diez parlamentos considera importante facilitar un intercambio de opiniones entre los parlamentarios y el público. No muchos más consideran que los métodos de participación digital son importantes para mejorar las políticas y leyes. Parece ser que el interés de la mayoría de los parlamentos sigue siendo la publicación y la información en vez de la participación activa. Aunque algunos parlamentos han mostrado que la creación de proyectos innovadores, como el Hackerlab de Brasil, es una forma eficaz de generar capacidades digitales y mejorar la relación con los ciudadanos, pocos parecen preparados para aprovechar las nuevas herramientas digitales para lograr fines más deliberativos o participativos. Esta falta de participación proactiva también se ve reflejada en una falta de contenido específico para los jóvenes. Es desproporcionadamente más probable que los parlamentos que sí proporcionan un contenido específico para los jóvenes pertenezcan a países de ingresos bajos.

Cooperación interparlamentaria

En los tres informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores se registró la larga tradición de cooperación bilateral y multilateral e intercambio entre parlamentos, que continúan intercambiando personal e ideas y apoyándose mutuamente en los niveles tanto administrativos como parlamentarios. La Unión Interparlamentaria y las Naciones Unidas han desempeñado una función significativa de apoyo a las cámaras legislativas y aliento a que esta cooperación prosiga. El Centro Mundial para las TIC en el Parlamento, creado conjuntamente, ha influido considerablemente animando a la adopción y uso eficaz de las herramientas digitales. Los parlamentos son organizaciones únicas. Por ello, es importante que compartan periódicamente con otros lo que hacen bien, y acontecimientos como las conferencias mundiales sobre el parlamento electrónico han sido esenciales a este respecto.

Tal como confirman las pruebas obtenidas en este informe, la velocidad del cambio y la adopción tecnológica continuará durante un tiempo. Dados los avances continuos en las herramientas digitales y sociales, será un reto para los parlamentos mantenerse al día y comprender la forma en que les beneficia localmente. Por ello, compartir constantemente la información e intercambiar tanto personas como ideas son actividades más fundamentales que nunca.

En 2010, se observó un consenso en cuanto a que la comunidad parlamentaria internacional, liderada por cámaras legislativas tecnológicamente avanzadas, debería apoyar de forma activa el fomento de las capacidades en los parlamentos de los países en desarrollo. En el informe de aquel año se identificaron avances significativos en las redes parlamentarias desde 2008. Grupos como la sección de Servicios Bibliotecarios y de Investigación para Parlamentos de la Federación Internacional de Asociaciones de Bibliotecarios y Bibliotecas (IFLA), la Red Africana de Conocimiento Parlamentario (APKN, Africa Parliamentary Knowledge Network) y los parlamentos de América Latina y el Caribe comenzaron a crear su perfil y abanico de actividades. El intercambio de personas e ideas que se inició en aquel momento apenas abordó los asuntos de las TIC, entonces considerada un campo especializado. En aquel momento, el 60% de los parlamentos confirmó ser miembro de al menos una red parlamentaria. La participación en estas redes era mayor en cámaras legislativas de países de ingresos altos y bajos (76% y 70%, respectivamente) que en países de ingresos medianos altos y medianos bajos (40%). En 2012, el 38% de los parlamentos no formaba parte de ninguna red parlamentaria, un pequeño descenso desde el 41% en 2010. De nuevo, la participación se inclinaba fuertemente hacia los países de ingresos bajos y altos.

En el informe de 2016, se preguntó a los encuestados si pertenecían a alguna de las siguientes redes parlamentarias:

- Red Africana de Conocimiento Parlamentario (APKN, Africa Parliamentary Knowledge Network)
- Asociación Parlamentaria del Commonwealth (CPA, Commonwealth Parliamentary Association)

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

Cabe mencionar que una de las redes anteriores, la Alianza para el Gobierno Abierto, no es interparlamentaria sino intergubernamental, compuesta en la actualidad por 69 gobiernos nacionales. Su misión consiste en promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y emplear las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza¹⁸. Sin embargo, sí que representa una corriente cada vez más activa de apertura legislativa, ya que un número creciente de parlamentos se ha involucrado en elaborar los planes de acción nacional de sus países en este área.

En esta encuesta, el 80% de los parlamentos que respondieron afirmó que formaba parte de al menos una red interparlamentaria (el 65%, si se excluye a la IFLA). Esto indica un aumento similar al ocurrido entre 2010 y 2012.

Figura 60 Participación en al menos una red, por ingresos (n=93)

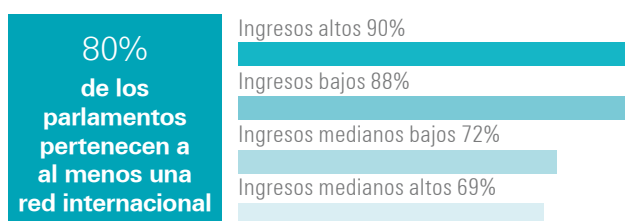


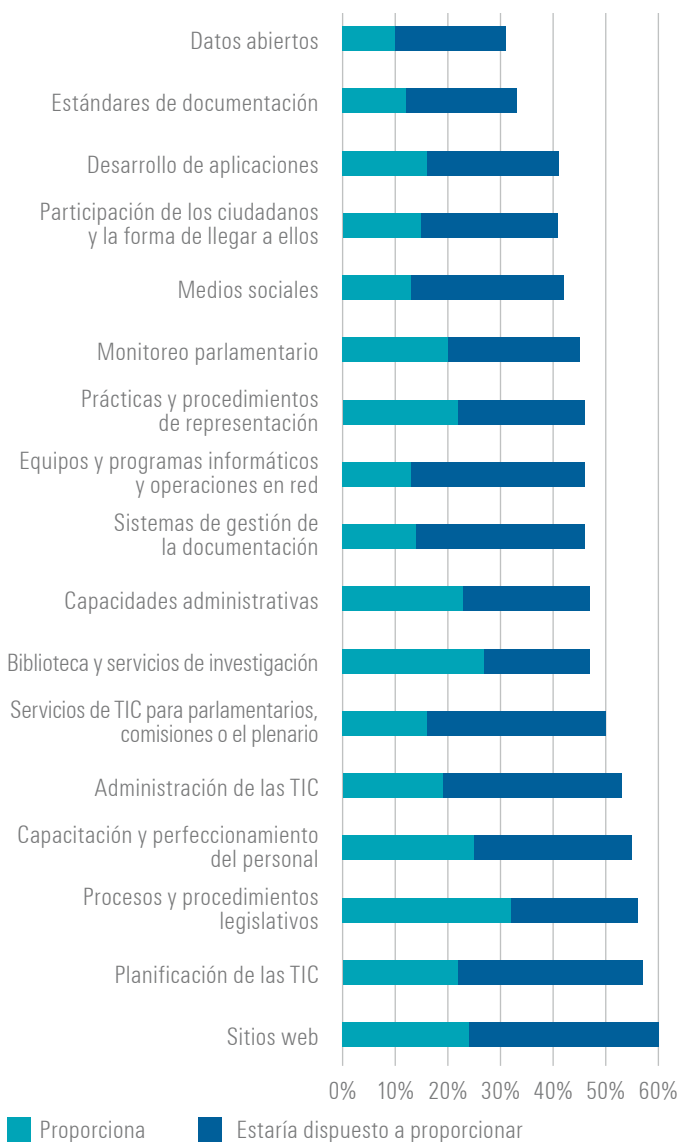
Tabla 40 Miembro de al menos una red 2010-2016

2010	59%
2012	62%
2016	65%

En los informes anteriores se detectaron tasas altas de participación en redes parlamentarias en países tanto de ingresos altos como de ingresos bajos, lo que permanece igual en 2016, en que el 88% de los que respondieron en países de ingresos bajos y el 90% de países de ingresos altos pertenecen a al menos una red. Las cifras son solo del 72% para los países de ingresos medianos bajos y del 69% para los de ingresos medianos altos.

Existe un programa de intercambio de personal elaborado de forma individual entre los parlamentos de Francia, Alemania, Irlanda, Israel, Italia, Polonia, el Reino Unido y los Estados Unidos.

¹⁸ Véase opengovpartnership.org/about

Figura 61 Provisión de apoyo a otros parlamentos (n=101)

Aproximadamente uno de cada cinco parlamentos que respondieron ofrece apoyo a otros, y el 18% ha establecido comisiones para supervisar la cooperación y el apoyo interparlamentarios. Otro cuarto de los que respondieron no brinda apoyo en la actualidad pero afirma que estaría dispuesto a hacerlo en el futuro. Las cinco áreas principales en que los parlamentos proporcionan apoyo a día de hoy son:

- procesos y procedimientos legislativos (32%);
- servicios de investigación y biblioteca (27%);
- capacitación y perfeccionamiento del personal (25%);
- sitios web (24%);
- capacidad administrativa (23%).

Las tres áreas principales en que los parlamentos o bien brindan apoyo, o bien están dispuestos a proporcionarlo, son: sitios web (56%), planificación de las TIC (también el 56%) y apoyo a los procesos y procedimientos legislativos (55%).

Estas cifras confirman tanto una demanda como una disposición a ofrecer apoyo entre parlamentos. En promedio,

menos de uno de cada cinco parlamentos (18%) recibe apoyo directamente de otros parlamentos. Otro 26% recibe apoyo de organizaciones no parlamentarias externas, lo que incluye a órganos como la UIP y el PNUD. Un porcentaje mucho mayor de parlamentos (42%) confirmó que no recibía este apoyo, pero le gustaría.

El área en que se ofrece apoyo con más frecuencia es los "procesos y procedimientos legislativos", que representa el 19% de la asistencia recibida de otros parlamentos y el 28% de la recibida de otras organizaciones. El apoyo para las "capacidades administrativas" supuso otro 16% de la asistencia interparlamentaria y el 24% de la recibida de cualquier otra fuente.

El plan estratégico quinquenal para las TIC del Parlamento de Trinidad y Tabago es un ejemplo de visión política y organizativa interna y un compromiso con la comprensión del valor de las TIC. También es una demostración de la forma en que los parlamentos pueden apoyarse unos a otros para transformar y mejorar sus funciones de TIC. El plan fue elaborado por el Parlamento con la asistencia del proyecto de financiación europea "Apoyo a la planificación estratégica para las TIC en los parlamentos del Caribe" ("Support to ICT strategic planning in the Caribbean Parliaments"), un proyecto implementado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES) de las Naciones Unidas y el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento¹⁹. Entre los participantes internos se encontraba personal político y parlamentario superior (el Presidente del Senado, el Presidente del Parlamento, el Secretario del Parlamento). Los conocimientos técnicos procedieron de la Cámara de los Comunes de Canadá. El Presidente subrayó el valor de la función de "amigo crítico" a la hora de involucrar a personalidades de nivel superior del Parlamento: "el Secretario y el Presidente del Senado mostraban mucho interés en el enfoque y los ejemplos de Canadá. Participaron durante casi tres días laborales enteros. Yo también estuve allí". Uno de los resultados del plan estratégico para las TIC fue que alentaba a los propios miembros del personal directivo superior a elaborar una estrategia institucional global, que posteriormente se redactó siguiendo las recomendaciones del plan para las TIC. El Parlamento de Trinidad y Tabago es un ejemplo claro de planificación integrada, en que tanto los líderes políticos como los administrativos participaron en el proceso, y en que tanto los asesores externos como los administradores de las TIC aportaron comentarios y asesoramiento técnico.

Se pidió a los parlamentos que identificaran las áreas en las que no estaban recibiendo apoyo, pero les gustaría. Las cinco áreas principales guardan una relación inversa con las áreas en las que es menos probable recibir apoyo, lo que indica que hay muchos parlamentos que no están adoptando los nuevos métodos digitales porque carecen de los recursos internos (personal, conocimientos o financiación) y del apoyo externo (de otros parlamentos u organismos) necesarios para llevarlo a cabo.

19 Véase ictparliament.org/caribbeanICTplanning.html

Figura 62 Áreas en las que se recibe apoyo (n=75)

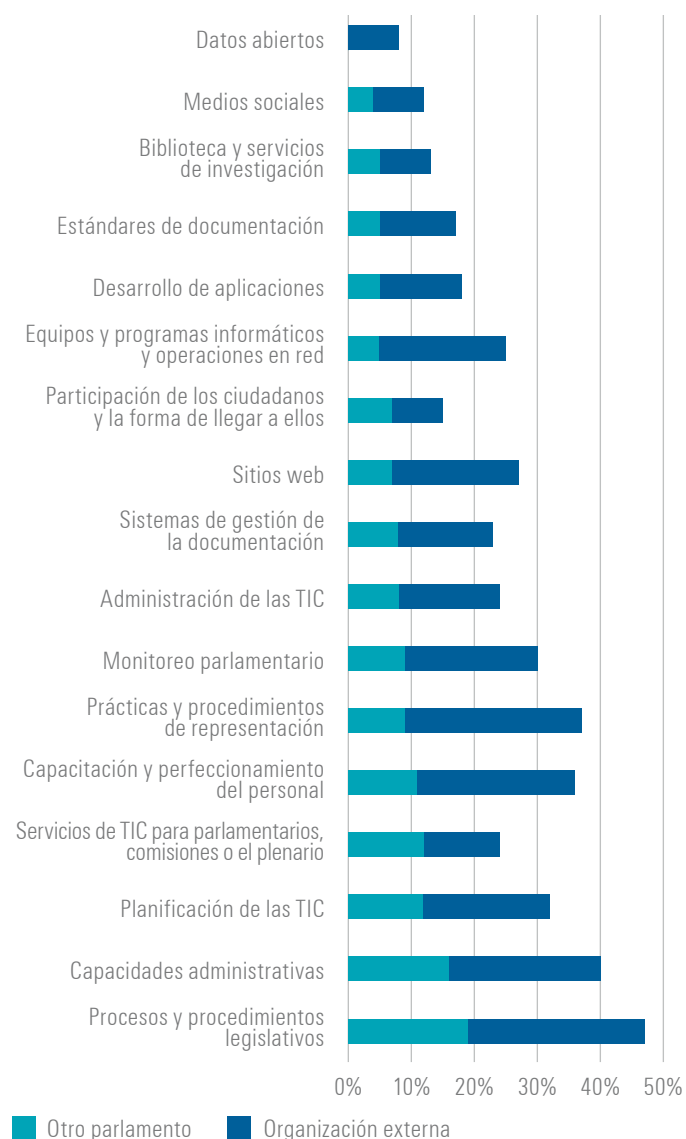


Tabla 41 Cinco áreas principales en las que se desea apoyo

	Recibe apoyo de otros parlamentos	No recibe apoyo, pero le gustaría
Datos abiertos	0%	53%
Participación de los ciudadanos y cómo llegar a ellos	19%	52%
Desarrollo de aplicaciones	5%	51%
Estándares de documentación	5%	51%
Medios sociales	4%	49%

Resumen

Tal como se ha documentado en informes anteriores y confirmado de nuevo en el presente, existe una tradición de larga data basada en compartir, colaborar e intercambiar entre parlamentos. Como se vuelve a observar en la encuesta de este año, las redes interparlamentarias e internacionales siguen siendo populares. La IFLA, una red dedicada a los servicios bibliotecarios y de investigación, es el ejemplo más amplio, activo e influyente de lo anterior. Además, tiene un alcance mundial, aparte de las redes regionales de Europa, América Latina y el Caribe. Si se toma en cuenta a la IFLA junto con estas redes regionales, cuatro de cada cinco parlamentos pertenecen al menos a una red. Si se excluye a la IFLA, la cifra sigue siendo un firme 65%, un aumento coherente con lo registrado en informes anteriores.

Los parlamentos ya se ayudan mutuamente, y expresan el deseo de ayudarse más, en una amplia variedad de ámbitos, partiendo del desarrollo de sitios web, la planificación para las TIC y la asistencia al proceso legislativo. Por otro lado, los parlamentos muestran una tendencia mucho menor a ofrecer apoyo en el ámbito de los datos abiertos, el desarrollo de aplicaciones, los medios sociales o la participación y forma de llegar a los ciudadanos. Desgraciadamente, estas son áreas en las que muchos parlamentos desearían recibir ayuda pero no la han obtenido hasta la fecha. Esta disparidad indica que es necesario seguir trabajando para englobar un apoyo estratégico y la transferencia de conocimientos y habilidades, especialmente en campos nuevos y emergentes, como son los datos abiertos y los medios sociales, así como lograr una disponibilidad mayor del apoyo en cuanto a la participación de los ciudadanos y las actividades para llegar a ellos.

Hallazgos clave de la encuesta parlamentaria

Los parlamentos son cada vez más abiertos y se orientan hacia el exterior. La adopción creciente del uso de los medios sociales continúa, aunque se retrasa su uso público más amplio. Los datos abiertos y los métodos para garantizar que los datos y documentos son accesibles y reutilizables, ya sea por parte de otros sistemas internos, del público o de organizaciones de terceros como las OMP, han obtenido justa atención y se han convertido en un asunto de mucho interés y debate en los parlamentos. Aun así, a nivel estratégico, continúan los impedimentos a la eficacia de las TIC. En el informe de 2012 se concluyó que los parlamentos se veían obstaculizados por la falta de acceso a las mejores prácticas y al apoyo de la comunidad donante internacional, sobre todo en países de ingresos bajos. No es sorprendente que en el presente informe, cuatro años más tarde, se haya llegado a la misma conclusión. Las restricciones financieras, los conocimientos y capacidades del personal y la falta de conocimientos de los parlamentarios siguen siendo un problema en todos los parlamentos, independientemente de los ingresos nacionales o el nivel de desarrollo económico.

Estos desafíos son de carácter estratégico. Se deben abordar a nivel sistémico. Y aun así, de nuevo este año, los logros relacionados con las TIC que los parlamentos mencionan como más significativos guardan relación principalmente con la gestión de la información y la publicación. En cierto modo, esto es positivo: indica que los parlamentos se han centrado en lograr que la información sea accesible y esté disponible para los parlamentarios, el personal y el público. Pero es un motivo de preocupación que no se preste más atención a cuestiones mayores y que los obstáculos estratégicos para la mejora impidan un mayor desarrollo operativo y técnico.

Una tendencia clara observada en el informe del presente año consiste en que los servicios y herramientas digitales han madurado hasta el punto de formar parte de la actividad central de cada parlamento. Esto significa que el valor de una futura encuesta meramente 'sobre el parlamento electrónico' es cuestionable. Lo que se observa con claridad en 2016 es que las herramientas digitales pueden transformar la forma en que los parlamentos trabajan no solo en cuanto al funcionamiento diario, sino también en términos de nuevas formas de pensar, prácticas parlamentarias innovadoras y una cultura más sólida y dinámica de apertura y transparencia.

Visión y estrategia

Los parlamentos reconocen la importancia de las TIC, lo que se refleja en la participación del personal superior en la adopción de decisiones relacionados. Aun así, conforme a los datos, parece haber una discordancia: los directores de TIC, o sus equivalentes, están representados en los equipos directivos superiores de apenas la mitad de los parlamentos que respondieron, incluso aunque sean responsables de elaborar los planes estratégicos para las TIC en el 85% de esos parlamentos. En la encuesta también se observa que un cuarto de los parlamentos aún no cuenta con ninguna

declaración de la visión; solo el 56% tiene tanto una declaración de la visión como un plan estratégico, y solo el 47% involucra a los dirigentes de TIC en el establecimiento de la dirección estratégica de las inversiones en tecnología digital. Estas barreras estratégicas a la mejora seguirán siendo un problema hasta que los parlamentos instauren un proceso eficaz de planificación estratégica y visión. A su vez, esto se puede utilizar para eliminar (o sortear) las restricciones operativas. Un paso clave en este proceso consistirá en involucrar al personal superior de TIC en los procesos estratégicos para el parlamento en su conjunto.

Dotación de recursos y personal

Optimizar y cultivar las habilidades, los conocimientos y los intereses de los parlamentarios y el personal siguen siendo desafíos clave en muchos parlamentos. Según aparecen nuevas herramientas y tecnologías y los parlamentos adoptan procesos y sistemas más complejos, surgen nuevas cuestiones relacionadas con el apoyo y la disponibilidad de los recursos. Es en estas áreas nuevas y emergentes, como los medios sociales y los datos abiertos en estos momentos, que el apoyo parlamentario se encuentra más débil.

Necesidades de infraestructura

Internet se ha convertido en una herramienta casi omnipresente, que sirve a casi todos los parlamentos, y las herramientas digitales se encuentran cada vez más integradas en los procedimientos y operaciones centrales del parlamento. Ejemplos que se resaltan en este informe son el número reducido de parlamentos que registran a mano hoy en día las actas literales de los procedimientos plenarios y el mayor uso de las nuevas tecnologías, como el reconocimiento de voz, directamente dentro de la cámara. Y aunque el uso de programas informáticos comerciales continúa siendo la norma en la mayoría de las aplicaciones, tres cuartos de los parlamentos que respondieron utilizan en la actualidad código abierto para satisfacer al menos algunas de sus necesidades informáticas (aunque aún persisten las barreras y la resistencia en este ámbito).

Al igual que en informes anteriores, la mayoría de los parlamentos que respondieron consideran que su acceso a Internet es fiable y adecuado para sus necesidades. Ha habido un aumento considerable en la velocidad media de las conexiones a Internet a lo largo de los años, de 12 Mbps en 2012 a 100 Mbps en 2016. La velocidad y fiabilidad de la conexión cobrarán más importancia cuando los parlamentos adopten nuevas tecnologías basadas en la nube, o aprovechen las aplicaciones de servicios de programas informáticos en tiempo real. A su vez, esta creciente

importancia se refleja en un número mayor de acuerdos de prestación de servicios con proveedores de asistencia externos, y más recientemente internos.

El correo electrónico está presente en todos los parlamentos, pero no siempre se utiliza con coherencia o eficacia. Solo el 35% de los parlamentos que respondieron confirma que todos los parlamentarios utilizan las cuentas parlamentarias de correo electrónico; nueve de cada diez constatan que los parlamentarios utilizan su correo electrónico privado además de, o en lugar de, su cuenta parlamentaria. La preferencia por una cuenta de correo electrónico ya existente parece ser el obstáculo principal al uso de las cuentas parlamentarias, aunque no se sabe con certeza por qué. Es mucho más preocupante que la falta de conocimientos sobre las TIC sea un obstáculo a su uso efectivo en el 43% de los parlamentos.

Pocos parlamentos proporcionan tecnología digital directamente a los parlamentarios, pero la mayoría están flexibilizando sus reglamentos sobre el uso de las herramientas digitales dentro de la cámara plenaria. En la actualidad, esto no solo es algo común, sino que se acepta y considera parte del funcionamiento normal de la cámara. Aunque algunos parlamentos tienen reglamentos específicos sobre los dispositivos que se pueden utilizar y cuándo, la mayoría permite el uso de tabletas y teléfonos inteligentes, sobre todo en el contexto del procedimiento parlamentario estándar.

Las redes inalámbricas también son comunes dentro de los parlamentos. Aunque en poca medida se proporcionan más a menudo a los parlamentarios, cada vez se encuentran más disponibles para el personal e incluso para los visitantes del público. Esto permite opciones de trabajo más flexibles y soporta una variedad de herramientas digitales, de forma que el personal no tenga que estar anclado a una red por cable. Ha habido un aumento en la provisión de acceso inalámbrico para los visitantes al parlamento, lo que suscita cuestiones de seguridad. Como se indica en esta investigación, algunos parlamentos han tenido en cuenta estas cuestiones de seguridad e instaurado prácticas de buena gestión para abordarlas, pero muchos otros no.

Sistemas de votación

Se han integrado sistemas de votación electrónicos, o componentes de sistemas de votación digitales, en la mayoría de las cámaras plenarias, lo que consiste principalmente en sistemas de tarjetas o botones para votar. Esto se debe a varias razones: reducir las prácticas de votación corruptas, acelerar el proceso de recuento, aumentar la transparencia, etc.

Crear información y documentos legislativos

El uso de las TIC para los documentos legislativos y parlamentarios es una historia de recursos insuficientes que dificultan su adopción interna, a la vez que del florecimiento de la publicación abierta de estos documentos. La mitad de los parlamentos que respondieron ha implementado sistemas para gestionar los textos legislativos en formato digital, aproximadamente los mismos que los registrados en encuestas anteriores, lo que indica que puede que los avances

en esta área se hayan estancado. En los datos actuales, aún está presente la disparidad significativa observada tanto en el informe de 2010 como en el de 2012 entre los parlamentos de países de ingresos altos y de ingresos bajos en cuanto a la implementación de sistemas de gestión de documentos a efectos legislativos. Estos sistemas tienen una complejidad inherente y son sumamente especializados, lo que conlleva desafíos operativos para los parlamentos más pequeños y para aquellos con recursos financieros limitados.

Adopción de estándares de documentos para el intercambio y la publicación

Un área en que la gestión de documentación ha cambiado drásticamente desde el informe anterior, en 2012, es la tecnología de la publicación. La adopción del XML continúa, siendo el número de parlamentos que lo utiliza como parte de su sistema de gestión de documentos el doble de 2010 a 2016. El uso principal del XML es el de compartir o intercambiar documentos y datos con otros sistemas para su presentación y publicación en línea.

Los parlamentos consideran cada vez más que este lenguaje y otros estándares de datos abiertos forman parte importante de un giro hacia una mayor transparencia. Pero no son la panacea. Los desafíos a los que se enfrentan los parlamentos al usar XML (y otros estándares) están relacionados con la complejidad, el costo y los cambios de procesos requeridos para utilizar nuevas tecnologías. La creciente adopción de estándares de documentos no altera el hecho de que los documentos preelaborados, como los que están en formato PDF, todavía sean el método más común de publicación. En esta etapa, solo el 39% de los parlamentos pone la información a disposición en un formato de archivo editable, incluido un 12% que proporciona una interfaz de datos directa. El crecimiento de API abiertas y accesibles es especialmente significativo, ya que permite que otras organizaciones utilicen datos parlamentarios.

Servicios de investigación y biblioteca

En la actualidad, la biblioteca parlamentaria moderna es un espacio digital, además de un lugar físico, que se basa en activos digitales y herramientas comunicativas para gestionar, investigar y comunicar. En el informe de 2010 se observó que el mayor uso de las TIC estaba creando una demanda creciente de servicios de información. Esta tendencia continúa en 2016, pero la situación ha madurado. De esta investigación se extrae con claridad que las herramientas digitales, incluidas las herramientas de gestión y las tecnologías sociales o de publicación, son hoy en día funciones centrales de la biblioteca.

Existe una demanda clara y creciente de colaboración entre distintos servicios de investigación y biblioteca, en que el número de estos que pertenecen a redes regionales o internacionales casi se ha duplicado, desde el 45% en 2012 al 80% en 2016. Las bibliotecas parlamentarias tienden a ser miembro de al menos dos redes, lo que ha contribuido de forma considerable al desarrollo y la adopción de estándares para el uso de las TIC, no solo en los servicios de investigación y biblioteca, sino también en el sector parlamentario general.

Parlamentos en línea

Cada parlamento que participó en la encuesta mantiene hoy en día un sitio web, lo que subraya la importancia de Internet como forma de conectarse y comunicarse con los ciudadanos. Esto queda reflejado en el modo en que la mayoría de los parlamentos involucran al personal superior y a sus líderes políticos en el establecimiento de objetivos estratégicos para el sitio web. En esta encuesta se introdujo la función del director de comunicaciones, que indica un cambio de considerar a los sitios web como plataformas técnicas a verlos como representación de una forma de comunicarse con las partes interesadas. No es sorprendente que el 31% de los parlamentos incluya a su director de comunicaciones, o equivalente, en la planificación del sitio web. Aun así, el 42% de los parlamentos no hace participe ni al director de TIC ni al director de comunicaciones, lo que constata que no todos los parlamentos han incorporado la oportunidad y el valor estratégico que Internet presenta.

En la mayoría de los casos (el 75% de los parlamentos), en las operaciones del sitio web se incluye a los departamentos de TI, mientras que en solo un tercio de los parlamentos participan las oficinas de prensa y comunicación. La provisión de contenidos se distribuye de forma mucho más equitativa entre las oficinas para TI, comunicaciones y prensa. Esto refleja el abanico, cada vez más detallado y variado, de información que se publica. En la investigación también se observa que la mayoría de los parlamentos continúa en modo “publicar y transmitir”. El sitio web sigue siendo principalmente una herramienta para leer o descargar información, y menos para interactuar y participar. El contenido es más rico y dinámico, pero apenas ha habido mejoras en el nivel de interacción registrado desde 2012.

Uso de estándares para la accesibilidad y facilidad de uso

Existe disponible una variedad de estándares y buenas prácticas para soportar la facilidad de uso (usabilidad) del sitio web, pero en la encuesta para 2016 se observa que solo el 53% de los parlamentos ha adoptado estándares oficiales. Por otro lado, es positivo ver un aumento notable en todos los aspectos de la accesibilidad y facilidad de uso tanto informales como formales en cuanto al diseño y utilización de los sitios web. Además, es prometedor que haya más parlamentos evaluando sus activos web. Parece que este aumento se debe a la adopción de las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP.

Las mejoras más importantes en los sitios web guardan relación con la plataforma y arquitectura técnicas, el contenido y la facilidad de uso. Además, estas áreas se confirman como importantes para mejoras en el futuro. En la encuesta se constatan mejoras en todos los aspectos de la accesibilidad y facilidad de uso de los sitios web, habiendo más parlamentos que basan su diseño y contenido en las necesidades reales de los usuarios (el 81% frente al 72% en 2012), las pruebas de usuarios y otros métodos de usabilidad. Sin embargo, el número de parlamentos que revisa en la actualidad la accesibilidad y facilidad de uso de su sitio web permanece bajo: aproximadamente uno de cada cinco.

Conectar con los ciudadanos

En la última encuesta se observa que el uso de herramientas patentadas de consulta electrónica para los proyectos de ley y otras cuestiones, además de los sondeos en línea, no ha aumentado notablemente desde 2012. ¿Significa esto que existe un estancamiento en la expansión de los medios sociales que utiliza el parlamento? Ciertamente, el uso mayor de los medios sociales por parte de los parlamentos durante los últimos años es obvio, a pesar de reflejar un retraso respecto a su adopción por el público general. Como herramienta para la participación y compromiso parlamentarios, en la actualidad las herramientas sociales se utilizan mucho más que la televisión o la radio. Las redes sociales como Facebook se usan en casi tres de cada cinco de los parlamentos que respondieron, un aumento del 80% respecto a 2012. Las herramientas como Twitter y Whatsapp también se utilizan cada vez más a menudo, y es obvio que los parlamentarios, además de las instituciones, están adoptando con rapidez las nuevas plataformas sociales. Esto constituye un reto: cada vez resulta más difícil que los parlamentos sepan lo que los parlamentarios hacen y si utilizan las herramientas disponibles de forma adecuada.

Multicanal

Este incremento en el tráfico social no disminuye el valor de los sitios web parlamentarios; de hecho, se pueden utilizar recursos sociales para dirigir el tráfico a contenidos en línea más ricos y complejos. Las aplicaciones y redes sociales, como la mensajería instantánea, constituyen un canal adicional, no un sustituto. La importancia del correo electrónico, todavía el método más utilizado para la comunicación entre los parlamentarios y su electorado, permanece en su puesto a pesar de un uso mayor de otros canales sociales.

La mayoría de los parlamentarios puede escoger tener y utilizar una cuenta parlamentaria de correo electrónico oficial, pero el 91% de los parlamentos confirma que al menos algunos de los parlamentarios utilizan también cuentas privadas de correo electrónico. Los parlamentarios, además de las instituciones, están adoptando los medios sociales para comunicarse con los ciudadanos: mientras que el 85% de los parlamentos afirma que al menos algunos de los parlamentarios utilizan el correo electrónico, el 80% también indica que utilizan Facebook. Además, las aplicaciones para compartir videos e imágenes se están volviendo populares entre los parlamentarios. El 59% de los parlamentos informa de parlamentarios que utilizan herramientas para compartir videos como YouTube, mientras que el 44% de los parlamentos confirma el uso por parte de los parlamentarios de sitios para compartir imágenes como Flickr. Las comisiones también son cada vez más propensas a utilizar herramientas sociales y digitales para conectarse con los ciudadanos, solicitar aportaciones respecto a una consulta o cuestión y para publicar. En un tercio de los parlamentos, las comisiones permiten presentaciones en línea.

Participación digital

Aunque solo uno de cada cuatro parlamentos ha evaluado su participación digital²⁰, el uso de herramientas sociales y digitales y el abanico de formas nuevas e innovadoras en que las utilizan sigue expandiéndose. Desde las aplicaciones desarrolladas internamente a las nuevas herramientas sociales, los ciudadanos tienen hoy en día muchas más oportunidades de conocer a sus parlamentos y participar en ellos de la forma y en el momento que mejor les convenga.

La innovación y el interés en los aspectos más activos de la participación digital son considerablemente menores. Solo uno de cada diez parlamentos cree que es importante facilitar un intercambio de puntos de vista entre los parlamentarios y el público. No muchos más consideran que los métodos de participación digital son importantes para mejorar las políticas y la legislación. El interés de la mayoría de los parlamentos parece descansar en la publicación y la información, y no en la participación activa. Aunque algunos parlamentos han demostrado que crear proyectos innovadores, como el Hackerlab de Brasil, es una forma eficaz de generar capacidades digitales y mejorar la relación con los ciudadanos, parece que pocos parlamentos se sienten preparados para aprovechar las nuevas herramientas digitales para fines más deliberativos o participativos. Esta falta de participación proactiva también se refleja en la falta de contenido específico para jóvenes, aunque los parlamentos que sí proporcionan contenido para los jóvenes se encuentran de forma desproporcionada en países de ingresos bajos.

Abrir los parlamentos significa permitir que los ciudadanos entiendan su funcionamiento: una gran proporción de los parlamentos que respondieron determinaron que la capacidad de informar a los ciudadanos sobre políticas y legislación (74%), y sobre la forma en que el parlamento funciona (64%), es el mayor beneficio de las herramientas digitales. Utilizar las herramientas digitales para lograr que más personas participen en el proceso político también es importante.

Publicar documentos en línea

Aunque, en la actualidad, el 93% de los parlamentos publica documentos relativos a su agenda plenaria el mismo día o con anterioridad, una vez más los ingresos son un factor determinante en la manera en que la información se encuentra disponible. El giro hacia los datos abiertos y la publicación abierta requiere invertir en sistemas internos, así como aceptación cultural y compromiso por parte de los directivos. En este informe se identifican numerosos retos a una mayor apertura, incluido el uso continuado de formatos principalmente estáticos y no editables, sobre todo el PDF. Aunque se ha producido un cambio de actitud hacia la apertura, estos obstáculos a la publicación abierta han confinado en la práctica a los parlamentos a un “modo de transmisión”.

En términos de estándares de publicación, el XML ha resultado fuertemente favorecido dentro de la comunidad parlamentaria. Pero como se ha mencionado en este informe,

existen retos a su uso eficaz, sobre todo en parlamentos que disponen de menos recursos. Asimismo, es importante reconocer que existen otros estándares que pueden llegar a ser más eficaces (o pragmáticos) para los parlamentos y otros usuarios. Una conclusión importante de este informe es que el apoyo continuo a la adopción de nuevas herramientas y tecnologías sigue siendo fundamental, si los parlamentos deben hacer efectivo su potencial de apertura y transparencia, hacer partícipe a una audiencia más amplia y dar sostén a sus propias necesidades cambiantes de gestión de documentos.

Datos abiertos

El 60% de los parlamentos está de acuerdo en que publicar datos en un formato abierto, de manera que otros puedan utilizarlos, reutilizarlos y redistribuirlos, dará lugar a mejoras importantes. Pero esta cifra esconde un desequilibrio: es el punto de vista de apenas el 38% de los parlamentos de países de ingresos bajos pero del 64% de aquellos en países de ingresos altos. Y aun así, los datos abiertos no son el dominio de los parlamentos más grandes o con más recursos económicos. Se incorporan a un abanico en expansión de parlamentos, la mitad de los cuales (46%) considera que los datos abiertos fueron un avance importante para ellos a lo largo de los cuatro últimos años, independientemente del nivel de ingresos.

Al poner a disposición los datos abiertos, se suelen (en el 77% de los parlamentos) publicar a través de canales situados en el propio sitio web del parlamento. El 12% pone los datos abiertos a disposición “a petición”. En la actualidad, más de uno de cada diez parlamentos divulga los datos a través de una organización de terceros, que puede ser un portal gubernamental de datos abiertos, como en Nueva Zelanda, una OMP u otra organización de la sociedad civil, como ocurre en Serbia. Puede que estos datos se compartan con terceros mediante un mecanismo restringido, en vez de estar totalmente abiertos a nivel parlamentario. No obstante, siguen siendo accesibles y utilizables (si no totalmente reutilizables) por los ciudadanos.

Es en el ámbito de la arquitectura técnica y los estándares necesarios para dar soporte a los datos abiertos y compartidos que se han producido los cambios más significativos en tecnología parlamentaria durante los últimos años. Lentamente pero en aumento, los parlamentos comienzan a considerar el XML y otros estándares de datos abiertos como parte central de su giro hacia la transparencia pública. Es significativo que el 12% de los parlamentos actuales ofrezca una interfaz directa con los propios datos. Son la vanguardia de una nueva revolución de compartir que facilita el que las organizaciones de terceros puedan obtener datos elaborados por los parlamentos y analizarlos, compartirlos y darles otro fin. Esto amplía el alcance y el valor de los datos parlamentarios y es un principio central de una mayor participación pública en la era digital. Hoy en día, tres cuartos de los parlamentos ponen datos a disposición directamente en su sitio web, y uno de cada diez los publica con ayuda de una OMP u ONG o a través de ella.

Puede que el avance significativo que se observa en el uso de los datos abiertos refleje cambios globales, pero también fundamenta el potencial de un cambio esencial en la relación entre parlamentos y ciudadanos. Ya no es necesario (ni

²⁰ En este contexto, la participación digital hace referencia al uso amplio de las herramientas digitales para involucrar activamente a los ciudadanos, en oposición a la evaluación de los activos web mencionada anteriormente, que se centra en las plataformas, las herramientas y su facilidad de uso.

incluso aceptable) que los parlamentos estén cerrados y publiquen documentos complejos escritos en un lenguaje complicado como y cuando decidan (o se puedan permitir). Los datos abiertos y las nuevas herramientas sociales eliminan las barreras a los datos y la información. Hoy en día, los parlamentos pueden divulgar los datos de nuevas maneras sin dar por sentado lo que otros puedan querer hacer con ellos. Ahora, las organizaciones de terceros, incluso los individuos, pueden supervisar, medir, analizar, comentar y utilizarlos para generar conocimiento sobre el parlamento y confianza en él. Esto es importante porque está lejos de ser suficiente que los datos se publiquen con la esperanza de que alguien los utilice. Aparte de pequeños grupos de expertos, la gente no suele conocer la existencia de estos datos y, cuando sí la conoce, a menudo carece de las habilidades técnicas para acceder a ellos, estudiarlos, analizarlos o comprenderlos. Para utilizar los datos abiertos con eficacia es necesario que los parlamentos adopten un enfoque estratégico ante estas preguntas, asociándose con organizaciones que pueden estimular un uso adecuado y más generalizado de los datos generados.

Cooperación y apoyo

Tal como se ha documentado en informes anteriores y vuelto a confirmar aquí, existe una tradición de larga data basada en compartir, colaborar e intercambiar entre parlamentos.

Las redes interparlamentarias siguen siendo especialmente populares. La IFLA, una red dedicada a los servicios bibliotecarios y de investigación, es el ejemplo más amplio, activo e influyente de lo anterior. Además, tiene un alcance mundial, aparte de las redes regionales de Europa, América Latina y el Caribe. Si se toma en cuenta a la IFLA junto con estas redes regionales, cuatro de cada cinco parlamentos pertenecen al menos a una red. Si se excluye a la IFLA, la cifra sigue siendo un firme 65%, un aumento coherente con lo registrado en informes anteriores.

Los parlamentos ya se ayudan mutuamente, y expresan el deseo de ayudarse más, en una amplia variedad de ámbitos, partiendo del desarrollo de sitios web, la planificación para las TIC y la asistencia al proceso legislativo. Por otro lado, los parlamentos muestran una tendencia mucho menor a ofrecer apoyo en el ámbito de los datos abiertos, el desarrollo de aplicaciones, los medios sociales o la participación y compromiso. Desgraciadamente, estas son áreas en las que muchos parlamentos desearían recibir ayuda pero no la han obtenido hasta la fecha. Esta disparidad indica que es necesario seguir trabajando para englobar un apoyo estratégico y la transferencia de conocimientos y habilidades, especialmente en campos nuevos y emergentes, como son los datos abiertos y los medios sociales, así como lograr una disponibilidad mayor del apoyo en cuanto a la participación de los ciudadanos y las actividades de compromiso.

Medir el parlamento digital

Tras haber leído detalladamente las respuestas a la encuesta dadas por los parlamentos e identificar tendencias y temas clave, incluidos los retos a los que se enfrentan, esta sección se centra en un breve macroanálisis de madurez digital en los parlamentos participantes, aplicando un índice de madurez digital generado a partir de los datos de la encuesta. Tal como se ha observado en informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores, se debe tener precaución a la hora de utilizar cualquier medición basada en autoevaluaciones no verificadas y datos probablemente incompletos. Sea como sea, se sigue considerando útil examinar la madurez de los parlamentos para ayudar a cada parlamento a comprender mejor las fortalezas y debilidades de su programa digital.

Antecedentes del índice del parlamento electrónico

El segundo informe mundial sobre el parlamento electrónico, publicado en 2010, contenía un modelo estadístico para evaluar la madurez de las TIC dentro de los parlamentos. Se basaba en las mediciones más informales del primer informe, de 2008, asignando una puntuación numérica a seis categorías (las categorías de la encuesta de ese año se corresponden con las reproducidas aquí):

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

Los valores de cada sección se combinaron para obtener una puntuación global. Este índice se volvió a aplicar en 2012, pero para el informe de 2016 esta base ya no era apropiada, puesto que se centraba en los aspectos técnicos de las TIC. Como se observa con claridad en esta investigación, ahora se consideran importantes otros factores a la hora de evaluar el parlamento electrónico, incluida la forma en que los métodos y herramientas digitales se planifican y gestionan a nivel estratégico y la importancia estratégica global que se concede a las TIC (y al personal clave de las TIC). Por lo tanto, a pesar de que se han mantenido las categorías principales y se ha reutilizado la mayoría de los indicadores del índice de 2012, este último índice añade las evaluaciones sobre el valor estratégico de las TIC y, por otro lado, los datos abiertos y los medios sociales. Las puntuaciones generadas mediante este índice no se pueden comparar directamente con las puntuaciones anteriores.

A cada parlamento se le asignaron puntuaciones en función de sus respuestas a la encuesta, que luego se sumaron para obtener un valor por cada sección, con un máximo de 100. Se combinaron las seis secciones y se calculó la puntuación global, de nuevo con un valor máximo de 100. El objetivo del

índice no consiste en comparar un parlamento con otro, sino determinar el nivel de madurez y esclarecer las tendencias que se muestran en el informe. Al igual que en el texto del informe, no se identifica a ningún parlamento individual.

Hallazgos principales

Los hallazgos muestran una gran variación en los niveles de madurez digital de los parlamentos. La mayoría de los parlamentos (67%) obtuvo puntuaciones entre el 33% y el 65%, mientras que solo el 5% recibió una puntuación global de 66% o superior. Esto significa que la puntuación de más de un cuarto de los parlamentos (27%) se encuentra en el tercio inferior. La puntuación promedio fue del 64% para los 20 parlamentos superiores y del 24% para los 20 inferiores. La escala es un continuo, por lo que no hay un punto fijo en el que un parlamento llega a la "madurez digital". Su propósito es indicar la dirección en que los parlamentos avanzan: no meramente la cantidad o el abanico de tecnologías y herramientas que utilizan, sino también la efectividad a la hora de apoyar al parlamento y sus partes interesadas.

También es útil analizar las puntuaciones por región. Dado el tamaño de la muestra, se combinaron las puntuaciones de Asia y el Pacífico, al igual que las puntuaciones de

Figura 63 Todas las puntuaciones

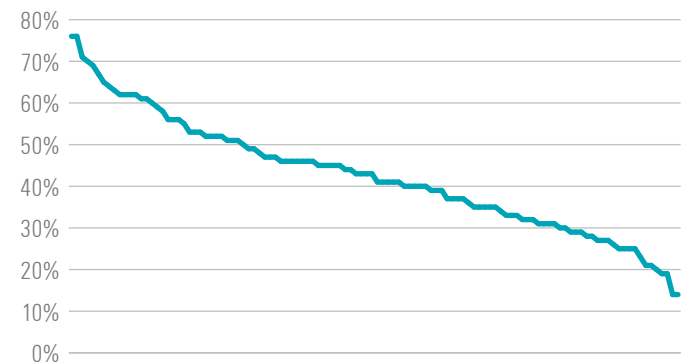
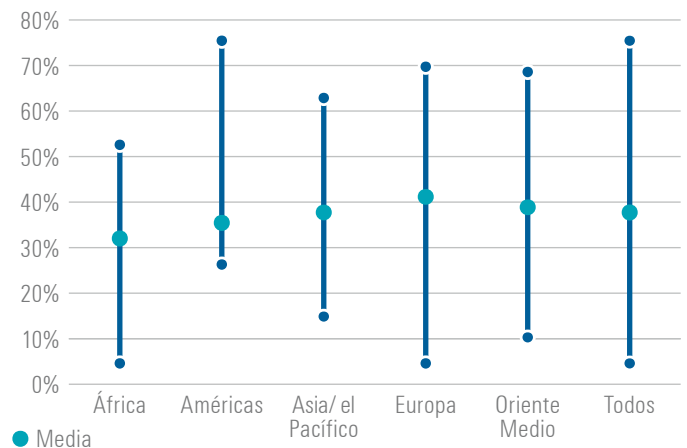


Figura 64 Abanico de puntuaciones, por región



los parlamentos participantes del Caribe, América Latina y América del Norte. La puntuación media de todos los parlamentos fue del 43%, siendo el 14% la puntuación más baja, y el 76%, la más alta. Solo Europa y el Oriente Medio obtuvieron puntuaciones medias por encima de la media global. África obtuvo la puntuación media más baja, el 38%, y además comparte con Europa la puntuación global más baja.

La distribución extrema de la madurez se puede mostrar comparando los 20 parlamentos superiores con los 20 parlamentos inferiores según la región geográfica, tal como se muestra en la tabla 42: el 55% de los parlamentos con las puntuaciones más bajas se encuentra en África, que no alberga a ninguno de los 20 superiores. En cambio, el 35% de los parlamentos en los 20 puestos superiores, y ninguno

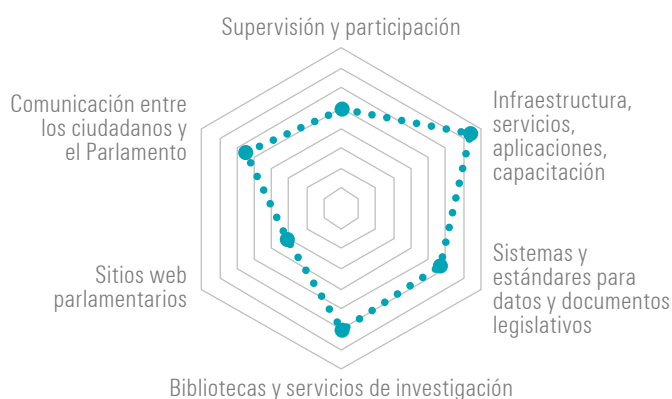
Tabla 42 Los 20 países en puestos superiores y los 20 en puestos inferiores, por región

	20 superiores	20 inferiores
África	0%	55%
Américas	35%	0%
Asia/el Pacífico	10%	15%
Europa	50%	20%
Oriente Medio	5%	10%

Figura 65 Puntuaciones promedio, por categoría, para todos los parlamentos



Figura 66 Puntuaciones promedio, por categoría, para los 20 parlamentos superiores de cada categoría



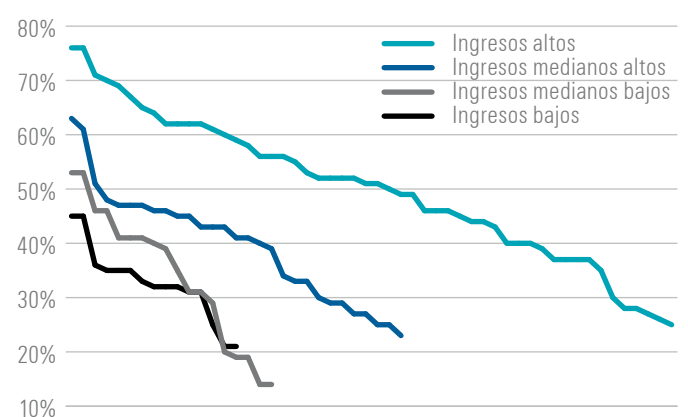
de los 20 inferiores, se encuentra en las Américas. Dado el número relativo de cámaras legislativas en esa región, esto indica niveles altos de madurez digital en América Latina en particular. Europa alberga la mitad de los 20 parlamentos superiores, lo que no es sorprendente.

Al evaluar las puntuaciones promedio por categoría (véase la figura 65), es obvio que las aplicaciones de TIC principales en el parlamento (infraestructura, servicios, aplicaciones, capacitación) son relativamente maduras (lo que explica la decisión de revisar y ampliar el índice). En otras áreas se observa un nivel medio de madurez, pero existe un potencial de mejora en la mayoría de las áreas.

En cada categoría se pueden comparar las puntuaciones promedio de todos los parlamentos con las de las 20 cámaras legislativas superiores. Esto revela que, aunque los parlamentos experimentan una variedad de madurez digital, como es de esperar, difieren relativamente poco en las áreas de infraestructura y supervisión estratégica. Existe mucha más variación en el uso de estándares, servicios de investigación y biblioteca, y participación ciudadana. Las puntuaciones para la supervisión estratégica de los sitios web parlamentarios (que engloba la publicación de datos abiertos) permanece relativamente baja en todos los parlamentos, incluidos los 20 superiores de esas categorías.

La distribución de las puntuaciones en función del tamaño de la cámara no muestra un patrón concreto. Sin embargo, tal como se ha mostrado de forma coherente en los hallazgos de encuestas anteriores, el nivel de ingresos de un país es un factor determinante clave en cuanto a si el parlamento puede permitirse disponer de ciertas funciones digitales. En el informe se constata que según aumenta la complejidad y emergen nuevas herramientas, plataformas y métodos, los parlamentos de países de ingresos bajos tienen menos probabilidades o son menos capaces de implementarlos. En una revisión de las puntuaciones en función de los niveles de ingresos del Banco Mundial se observa con claridad una correlación directa entre los ingresos de un país y la madurez digital de su parlamento. De los parlamentos que se encuentran en los 20 puestos más altos, 18 pertenecen a países de ingresos altos, y 12 de los parlamentos en los 20 puestos inferiores a países de ingresos medianos; solo tres de los 20 inferiores están en países de ingresos bajos. Por otro lado, los parlamentos situados en países de ingresos bajos

Figura 67 Madurez digital diagramada en función del nivel de ingresos



tienen más probabilidades de repartirse por el extremo inferior del continuo. Estos y otros hallazgos indican que los niveles de ingresos son un factor clave, pero que los parlamentos en países de ingresos bajos pueden beneficiarse de forma desproporcionada de apoyo externo.

Esta evaluación de la madurez digital indica que, en general, los parlamentos están bien equipados en términos de la infraestructura técnica central, pero que existen debilidades en cuanto al apoyo y el proceso de la planificación y gestión de esta arquitectura. En general también, los servicios de investigación y biblioteca parecen maduros, pero existen debilidades y oportunidades de mejora en cuanto a la

provisión de información al exterior y, en particular, datos abiertos. Esto ocurre a pesar del mayor uso de sistemas abiertos y publicación abierta, por lo que este área aún se encuentra en proceso de maduración.

Las puntuaciones relacionadas con el grado de eficacia con que los parlamentos se comunican con los ciudadanos muestran una variedad de resultados, lo que indica que también esta área emergente debe ser explotada en la práctica. Existe, por supuesto, alguna correlación entre la sofisticación de las herramientas digitales, la provisión de datos y documentos abiertos y la eficacia de la participación ciudadana.

Encuesta de las organizaciones de monitoreo parlamentario

Análisis y discusión de la encuesta de OMP

El uso de herramientas digitales para la supervisión parlamentaria es relativamente nuevo, por lo que existen pocos datos disponibles sobre la labor y naturaleza de las OMP en el mundo. En un estudio minucioso realizado por el NDI y el Banco Mundial, publicado en 2011²¹, se calculó en más de 190 el número de OMP que operaban en aquel momento, supervisando 80 parlamentos nacionales. Entonces, las OMP se encontraban representadas de forma destacada en América Latina y Europa y realizaban un seguimiento de una gran diversidad de actividades, tanto de los distintos parlamentarios y los grupos parlamentarios como de los debates y actividades de la cámara. En la encuesta de parlamentos presentada anteriormente se constató que los parlamentos ofrecen cada vez más datos abiertos, pero que existen obstáculos al uso eficaz de esos datos por parte de los ciudadanos (relacionados con la sensibilización y las habilidades técnicas o herramientas necesarias para acceder a ellos, comprenderlos y analizarlos adecuadamente). Las OMP desempeñan una función importante como puente de unión para sortear esta brecha.

Los principales desafíos mencionados en 2011 fueron el acceso limitado a los recursos financieros y la dificultad para obtener datos e información parlamentaria. Se observó que el impacto de las OMP a menudo se veía restringido por una incapacidad para traducir sus actividades de supervisión en una mayor promoción o sensibilización públicas. En el informe se describe un continuo entre las alianzas (OMP que trabajan estrechamente con los parlamentos para mejorar la transparencia) y las relaciones más conflictivas. Del informe se deduce que las TIC e Internet han sido grandes facilitadores para las OMP.

La labor de las OMP en la creación de parlamentos sólidos, abiertos y fiables ha sido reconocido en la *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, presentada en la Conferencia Mundial de 2012 sobre el Parlamento Electrónico, celebrada en Roma (Italia)²². Los cuatro apartados principales fueron los siguientes:

- 1 **Promover una cultura de transparencia:**
La información parlamentaria pertenece al público.
- 2 **Transparentar la información parlamentaria:**
El parlamento debe adoptar políticas que garanticen la publicación proactiva de información parlamentaria y revisará estas políticas periódicamente para aprovechar las buenas prácticas que vayan emergiendo.

- 3 **Facilitar el acceso a la información parlamentaria:**
El parlamento garantizará que la información sea ampliamente accesible a todos los ciudadanos indiscriminadamente a través de múltiples canales, incluyendo la observación en primera persona, la prensa escrita, la radio y las transmisiones en vivo y bajo demanda y *streaming*.
- 4 **Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria:** La información parlamentaria será publicada en línea en formatos abiertos y estructurados que permitan a los ciudadanos analizar y reutilizar esta información utilizando todas las herramientas tecnológicas posibles.

Sobre las organizaciones en esta encuesta

Esta nueva encuesta se llevó a cabo en el marco del proyecto del *Informe mundial sobre el parlamento electrónico*, con el apoyo del NDI. Los participantes en esta encuesta son organizaciones de la sociedad civil que se dedican a observar y supervisar la labor de sus respectivos parlamentos y utilizan herramientas digitales para publicar, analizar o proporcionar información sobre las actividades parlamentarias. Treinta y tres OMP de 31 países completaron la encuesta (hubo otras presentaciones que estaban incompletas o no satisfacían los criterios, por lo que fueron eliminadas). Es difícil cuantificar la tasa de respuesta, pero, si el crecimiento de la comunidad de OMP desde 2011 se extrapola a partir de los hallazgos de esta encuesta (que se mencionan más adelante), el número de OMP operando en todo el mundo podría estimarse en unas 250, lo que supone una tasa de respuesta de aproximadamente el 13%.

Las OMP que participaron en esta investigación representan una amplia variedad de países. Casi un cuarto (23%) se encuentra en América Latina, y el 29%, en Europa, lo que concuerda con las tendencias ascendentes observadas con anterioridad en esas regiones. Las cifras de OMP que respondieron en Asia (19%) y África (16%) señalan que las actividades de las OMP en esas regiones comienzan a desarrollarse y madurar.

En la investigación realizada en 2011 por el NDI y el Banco Mundial se pudo determinar que la financiación era un obstáculo considerable a la eficacia de las OMP en aquel momento, y parece que este sigue siendo el caso también en 2016: solo el 3% de las que respondieron a la encuesta se encuentra en países de ingresos bajos, una subrepresentación significativa, sobre todo si se considera que el 29% de los países representados en la encuesta es de ingresos altos.

Las OMP establecidas desde hace más tiempo que respondieron a la encuesta se fundaron en 1981; las dos más nuevas, en 2015. Tal como se muestra en la tabla 43, el 27% de las OMP se fundó antes de 2000, y el 42%, entre 2000 y 2009. Tres de cada diez comenzaron después de 2010.

21 Mandelbaum, A.G. (2011). *Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*. Instituto Democrático Nacional e Instituto del Banco Mundial.

22 Véase www.openingparliament.org/declaration

Figura 68 Distribución de las OMP, por región (n=31)

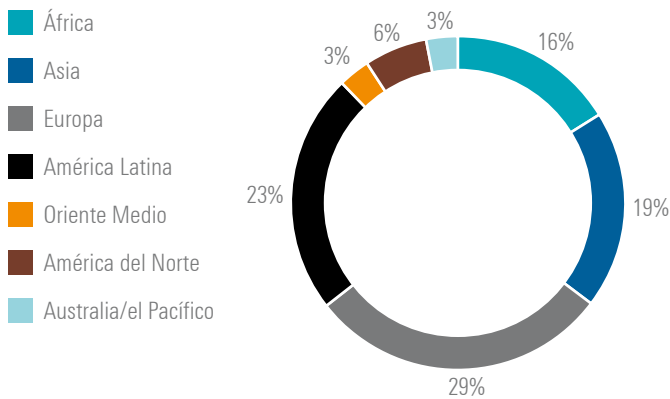


Figura 69 Niveles de ingresos de los países que respondieron a la encuesta, según el Banco Mundial (n=31)

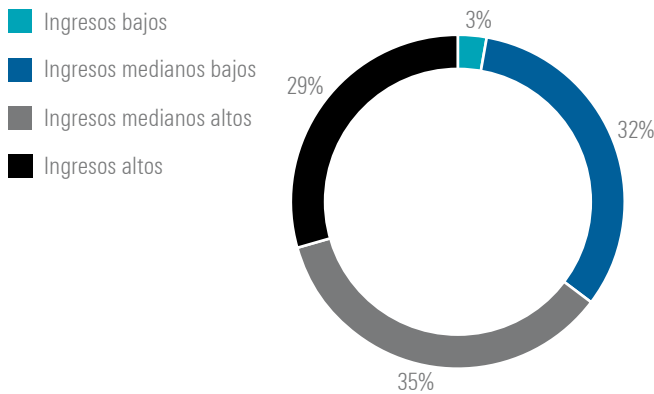


Tabla 43 Año en que las OMP se fundaron (n=33)

Antes de 2000	27%
Entre 2000 y 2009	42%
Después de 2010	30%

Figura 70 Niveles de personal en equivalentes a tiempo completo (n=30)

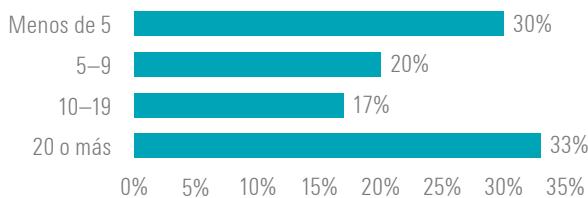
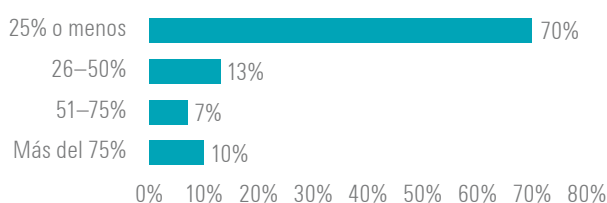


Figura 71 Personal voluntario (equivalentes a tiempo completo) (n=30)



El tamaño de las OMP varía considerablemente. En la más grande trabajan 47 personas, mientras que en la más pequeña no hay ni siquiera personal permanente y está compuesta totalmente por voluntarios. Las OMP que emplean más de 40 equivalentes a tiempo completo constituyen el 14% de las que respondieron. Un tercio de las OMP que respondieron emplea a 20 personas o más, pero el 30% a cinco o menos.

Se depende menos de personal voluntario de lo que cabría esperar para una ONG: los voluntarios no representan más del 25% del personal en el 70% de las OMP que respondieron y más de tres cuartos del personal en solo el 10%.

Forma en que las OMP hacen partícipes a los ciudadanos

Resulta difícil definir una audiencia específica para los datos, análisis y comentarios de valor añadido que las OMP proporcionan. En principio, están destinados a todos los ciudadanos del país o la región de una OMP dada. En realidad, la audiencia interesada en las actividades parlamentarias o políticas tiende a ser pequeña y variar a lo largo del tiempo o según el tema. Una de las oportunidades que ofrecen las OMP es la de generar interés sobre el parlamento en grupos que antes no lo mostraban. Mientras que las OMP más grandes pueden querer hacer partícipe a una franja amplia de la población, otras pueden contentarse con ocupar un nicho concreto, participando con la siguiente franja de personas u organizaciones en su ecosistema democrático más amplio. La audiencia anual de participación en términos de actividad parlamentaria oscila entre 500 y 8 millones de personas. La audiencia media es de 97.000 personas, pero el 40% de las OMP que respondieron calcula que su audiencia anual es de 10.000 o menos.

Se preguntó a las OMP que respondieron a la encuesta que describieran su labor y los métodos que utilizan para fomentar y alentar una mayor participación ciudadana en el proceso legislativo. Los resultados revelan que, más allá del vínculo con el parlamento y el compromiso con la apertura y la transparencia, las OMP desempeñan una amplia variedad de funciones y existen para cumplir diversos fines.

Elaboramos herramientas informativas y educativas (manuales impresos, pósters, dispositivos interactivos de capacitación y herramientas en línea) sobre la forma en que la transparencia es importante a la hora de que los ciudadanos ejerzan sus derechos y controlen el poder de los funcionarios elegidos.

A continuación, se muestran los ámbitos de actividad más destacados conforme a los datos. Se pueden resumir con los términos "supervisar", "informar" y "conectar":

Labor de las OMP		
Supervisar	Informar	Conectar
Publicar Analizar Investigar	Explicar Educar Compartir	Datos Parlamentarios Comisiones

Supervisar

Las OMP publican actualizaciones sobre lo que sucede en el parlamento a través de sus sitios web, utilizando servicios de suscripción a contenidos, y mediante listas de correo electrónico. Una OMP confirmó el envío de correos electrónicos a 2.300 personas por día de sesión y la provisión de información mediante un servicio de suscripción a contenidos, adaptando la información a los requisitos individuales (por ejemplo, la relativa a un determinado parlamentario, tópico o texto legislativo).

Las OMP afirman que añaden valor a los procesos que supervisan proporcionando un resumen o descripción de los proyectos de ley o los eventos en el parlamento. Diversas OMP han comentado los presupuestos. Es una función central de la mayoría de las OMP, en primer lugar, lograr que esta información esté disponible y, después, pensar en la forma en que los usuarios encuentran y utilizan esta información. Este es un paso positivo, que reduce la posibilidad de confusión o sobrecarga de información.

Tenemos una campaña pública llamada “Candidatos visibles”, que brinda información sobre los perfiles y el *curriculum vitae* de los candidatos a las elecciones al Congreso.

Informar

La falta de comprensión pública sobre la forma de trabajo del parlamento ya se ha mencionado como obstáculo en la encuesta parlamentaria. Las OMP también reconocen esto, por lo que muchas desarrollan las formas y los medios para informar y educar al público sobre qué son los parlamentos, cómo trabajan y cómo pueden participar los ciudadanos. Una OMP elabora un manual legislativo para los ciudadanos titulado *El pasaporte*. Se ha diseñado para educar a los ciudadanos sobre sus derechos y sobre la función de la cámara legislativa.

A menudo, el lenguaje parlamentario se considera confuso y obstaculiza una participación mayor del público, por lo que las OMP han elaborado formas de lograr que los ciudadanos puedan acceder a la información y comprenderla más fácilmente, por ejemplo, simplificando la compleja jerga parlamentaria e interpretando la información para que tenga más sentido, tal como han constatado dos OMP. Esta actividad no es única de las OMP. Los parlamentos de Brasil y el Reino Unido han organizado talleres con grupos de la sociedad civil y otros ciudadanos activos digitalmente en que se exploraron conceptos similares.

Nuestra última iniciativa, que comenzó dos meses antes de las elecciones parlamentarias, involucra a miles de jóvenes en todo el país. La gente tiene cada vez más y más información sobre los datos parlamentarios y su derecho a obtener estos datos.

Conectar

A menudo, el término OMP puede ser una subvaloración: muchas van más allá de supervisar e informar. Algunas intervienen de forma activa para conectar a los ciudadanos con los parlamentarios y hacerlos partícipes del proceso

legislativo, bien a través de comisiones u organizando debates y dirigiendo propuestas sobre las propuestas legislativas.

Esto puede ser tan sencillo como publicar información detallada de los parlamentarios, de forma que el público pueda saber quién les representa y cómo se pueden poner en contacto con ellos. Una determinada OMP utiliza técnicas de externalización masiva (*crowdsourcing*) para recopilar ideas y propuestas de los ciudadanos y remitírselas a las comisiones parlamentarias pertinentes, mientras que otras patrocinan eventos públicos en vivo, en que los ciudadanos pueden debatir asuntos con parlamentarios invitados y entablar un diálogo no partidario para ayudar a los ciudadanos a organizarse y promover legislaciones.

Nuestra plataforma web permite que los ciudadanos publiquen preguntas, que luego serán respondidas por los parlamentarios en la propia plataforma. Las que se quedan sin respuesta permanecen en estado pendiente hasta que el parlamentario en cuestión la contesta.

Fuentes de financiación

Tal como se ha debatido anteriormente, la financiación constituye un reto fundamental para la comunidad de OMP (al igual que para los parlamentos cuando se trata de adoptar servicios y herramientas digitales). La gran mayoría de las OMP que respondieron a esta encuesta (68%) está financiada por organismos donantes internacionales (pero una nota de precaución sobre generalizar esta cifra: las OMP que respondieron a esta encuesta tienden a participar en mayor medida en la comunidad internacional de OMP). Las donaciones (45%), la autofinanciación (32%) y las subvenciones procedentes de organizaciones nacionales (26%) son otras fuentes importantes de financiación. La financiación social o colectiva es válida en una de cada diez OMP, lo que refleja un incremento en esta forma de recaudación de fondos, así como la naturaleza digital de la labor de las encuestadas. Ninguna de las OMP de esta encuesta recibe financiación del parlamento que supervisa. Esto puede deberse a que no existe financiación

Figura 72 Fuentes de financiación (n=32)

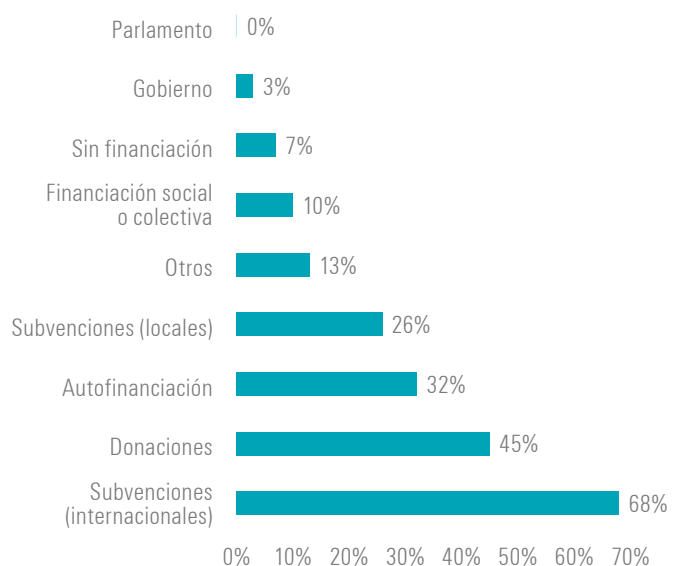


Tabla 44 Fuentes de financiación, por nivel de ingresos (n=32)

	Subven- ciones – Local	Subven- ciones -Internacional	Finan- ciación colectiva	Auto- financia- ción	Donacio- nes
Ingresos altos	20%	30%	20%	40%	60%
Ingresos medianos altos	17%	75%	0%	33%	50%
Ingresos medianos bajos	33%	78%	11%	22%	22%
Ingresos bajos	100%	100%	0%	0%	0%

disponible (las OMP de las democracias nuevas o emergentes tienen más probabilidades de ser órganos susceptibles de financiación por parte de donantes) o en aras de la independencia. Una determinada OMP constata haber desarrollado una relación de financiación con una organización comercial, que de hecho patrocina su trabajo.

Cuando la financiación de una OMP se analiza en términos del nivel de ingresos de su país, parece que el acceso a las subvenciones internacionales disminuye al mismo tiempo que el nivel de ingresos y desarrollo aumenta. Por el contrario, la capacidad de autofinanciarse, obtener donaciones y aprovechar la existencia de nuevos métodos de financiación colectiva aumenta con el nivel de ingresos.

Trabajar con el parlamento

Las OMP se involucran en una amplia variedad de actividades de supervisión, información y participación. Tres de cada cinco OMP que respondieron (60%) afirma que más de la mitad de su trabajo está relacionado con el parlamento, los datos parlamentarios o los esfuerzos ciudadanos por involucrarse en el parlamento. Esto representa más del 90% de la labor realizada por el 35% de las OMP que respondieron y menos del 10% de la realizada por tan solo el 6% de las que respondieron.

La mayoría de las OMP afirma mantener algún tipo de relación con los parlamentos que supervisan; solo el 9% no mantiene ninguna. Del resto, el 42% confirma mantener una relación formal, y el 49%, una informal. Esto indica que ambas partes se benefician de trabajar juntas, compartir datos, promover la transparencia y la sensibilización, y fomentar la participación ciudadana en la labor del parlamento. Además, es alentador el hecho de que dos tercios de las OMP describan su nivel de cooperación con el parlamento como adecuado o mejor. Solo el 9% constata que la relación es muy mala o que existe muy poca cooperación, y casi un cuarto (24%) describe el nivel de cooperación como limitado o malo.

Cuando las OMP sí trabajan con el parlamento, interactúan y colaboran con una gran diversidad de personas y grupos. No es sorprendente que el grupo con el que la mayoría de las OMP (84%) trabaja sean los parlamentarios. Quizás sea más sorprendente que el 69% indique que trabaja con las comisiones, la segunda cifra más alta. Solo alrededor de un tercio de las OMP trabaja directamente con personal de TIC parlamentario (34%) y menos aún (22%) con personal superior de TI del parlamento. No obstante, el 44% afirma trabajar con el Presidente del Parlamento. Otros grupos con los que trabajan las OMP son: periodistas que informan de la labor parlamentaria, expertos en diversas materias dentro del parlamento (incluidos los comités de expertos) y personas

Tabla 45 Porcentaje de trabajo relacionado con el parlamento (n=33)

Menos del 10%	6%
10-50%	33%
51-90%	24%
Más del 90%	36%

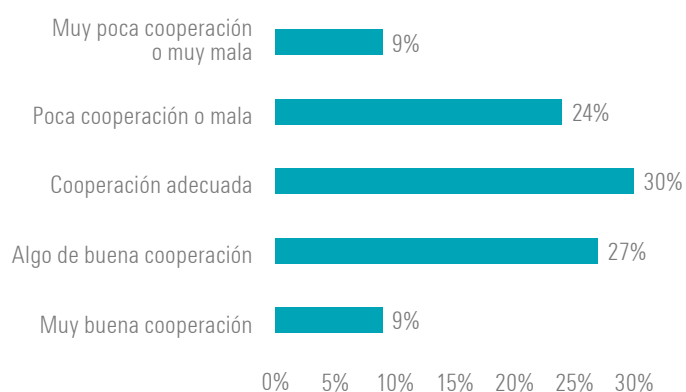
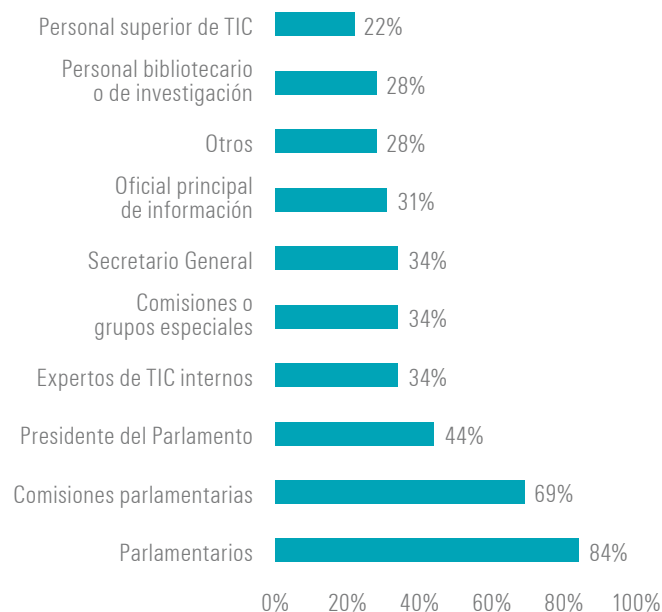
Figura 73 Calidad de la cooperación con el parlamento (n=33)**Figura 74 Calidad de la cooperación con el parlamento (n=32)**

Figura 75 Datos parlamentarios publicados por las OMP (n=32)

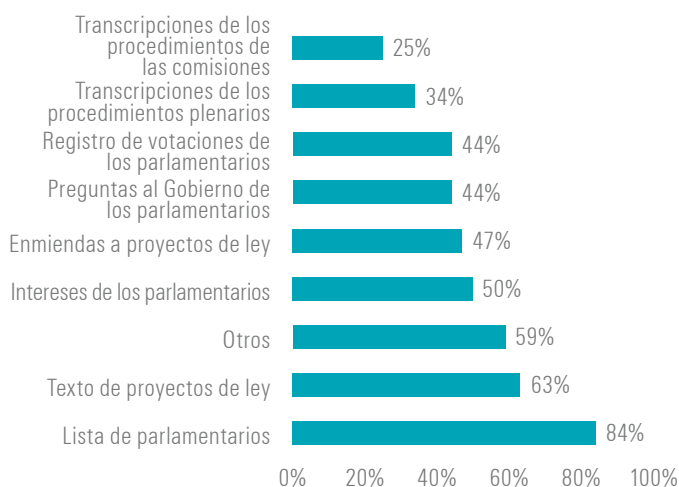


Tabla 46 Origen de los datos (n=31)

Del parlamento	90%
Recopilados dentro de la organización	58%
Del gobierno (o un organismo gubernamental)	32%
De otras fuentes	32%

que desempeñan funciones relacionadas con la libertad de información.

Publicar datos

Las OMP publican una amplia variedad de datos e información parlamentaria. Se centran principalmente en los parlamentarios, tal como queda reflejado en el hecho de que el 84% publica listas de parlamentarios. La mitad de todas las OMP que respondieron publica datos sobre los intereses de los parlamentarios y otras incluyen información sobre los activos de los parlamentarios, información financiera, datos de contacto, oficina del distrito electoral y registros de asistencia y votaciones. Casi dos tercios de las OMP publican textos legislativos; algunas van más allá y los acompañan de un análisis o una explicación. Un tercio publica transcripciones de los procedimientos plenarios, y el 47% publica el texto o los detalles de las enmiendas a proyectos de ley. Un pequeño número de OMP aporta comentarios sobre las comisiones, ya sean debates públicos o análisis más académicos.

Los datos proceden de una variedad de fuentes, aunque el 90% de las OMP que respondieron afirma obtener al menos algunos de sus datos e información directamente del parlamento.

Un tercio (32%) obtiene datos del gobierno o un organismo gubernamental, y el 58% recopila los datos internamente, subrayando que una función clave de las OMP consiste en añadir valor a los datos parlamentarios sin elaborar mediante un análisis y explicación posteriores. Algunas OMP adquieren los datos de manera informal de los parlamentarios que apoyan sus actividades, mientras que otras extraen la información de una variedad de fuentes en línea no parlamentarias.

Recopilar datos no siempre es algo sencillo. El 84% de las OMP afirma tener que utilizar métodos manuales de

Figura 76 Fuentes de datos (n=32)

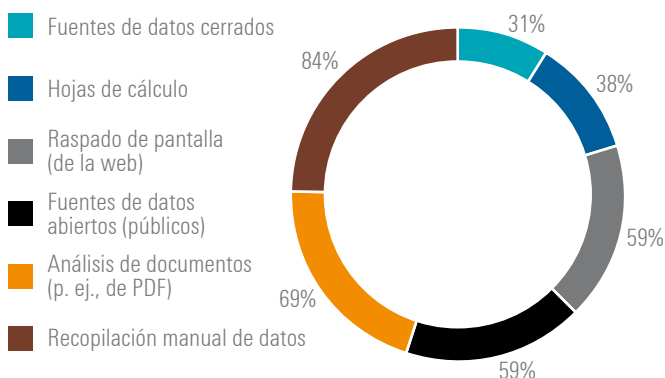


Figura 77 Fuentes de datos (n=32)



recopilación de datos, independientemente de la fuente; el 59% confirma utilizar tecnologías de 'raspado de pantalla' (*screen-scraping*) para extraer datos de los sitios web, y el 69% analiza datos de PDF o documentos similares. Tres de cada cinco (59%) son capaces de obtener datos de una fuente de datos abiertos publicada por el parlamento u otro organismo, mientras que el 31% puede acceder directamente a una fuente de datos pero solo a través de un acuerdo de propiedad intelectual, por lo que los datos no se pueden divulgar al público ni a otros usuarios casuales.

Tres cuartos de las OMP (72%) publican los datos de forma agregada o resumida; el mismo porcentaje elabora explicaciones o comentarios adicionales, y el 78% realiza infografías o visualizaciones de análisis y datos sin elaborar.

Aproximadamente tres cuartos de las OMP publican datos resumidos o agregados, algún tipo de comentario o explicación e infografías para respaldar su uso de los datos parlamentarios. Este es un hallazgo significativo, ya que demuestra que las OMP son mucho más que meros corredores de datos: añaden valor a los datos que los parlamentos generan (de forma directa, indirecta o no intencional). La mitad de las OMP que respondieron elaboran infografías mediante herramientas y métodos manuales, pero el 31% es capaz de generar infografías de forma dinámica a partir de los datos. El 9% de las OMP no genera infografías por sí mismas, sino que las obtiene de otras organizaciones.

Estándares y arquitectura de datos

Los estándares son importantes cuando se trata de compartir datos. Resulta difícil intercambiar información entre sistemas y organizaciones sin los estándares. Aun así, tres de cada cinco OMP que respondieron (61%) afirman que no utilizan un estándar de datos abiertos. Tal como se explicará, esto no significa que sus datos no se puedan leer ni reutilizar.

Pero demuestra la relativa novedad del sector y la lenta emergencia de estándares aceptados globalmente para los datos parlamentarios. Uno de estos estándares, Akoma Ntoso (Architecture for Knowledge-Oriented Management of African Normative Texts using Open Standards and Ontologies, arquitectura para la gestión orientada al conocimiento de textos normativos africanos mediante estándares abiertos y ontologías), fue desarrollado por y para la comunidad parlamentaria a partir de la necesidad de intercambiar datos dentro de los sistemas parlamentarios. Proporciona un estándar único para los datos abiertos, pero solo lo utiliza una de las OMP. Un segundo estándar de datos abiertos para los datos parlamentarios, conocido como Popolo, fue creado como estándar de código abierto para datos gubernamentales y es reconocido como estándar W3C, lo que le concede una veracidad y credibilidad considerables. Fue desarrollado por y para las OMP. El 26% de las OMP que respondieron utiliza Popolo. Una OMP usa otro estándar conocido como Publicwhip, un estándar histórico desarrollado en el Reino Unido para publicar los registros parlamentarios (Hansard), pero ahora se considera un estándar obsoleto.

EveryPolitician²³ es un depósito en línea y abierto de datos sobre parlamentarios elegidos de más de 230 parlamentos de todo el mundo. Su objetivo consiste en recopilar, almacenar y compartir información sobre todos los parlamentos para su uso por parte de las OMP, periodistas y otros grupos interesados en promover el acceso a la democracia. EveryPolitician extrae los datos de una amplia variedad de fuentes en multitud de formatos, desde suscripciones API en vivo a herramientas de raspado de pantalla. Tiene por objetivo centralizar y estandarizar estos datos de forma que otros puedan analizar los parlamentos de forma individual o colectiva (por ejemplo, medir la paridad de género en todos los parlamentos). Los datos se pueden consultar en línea o descargar en formato JSON o CSV.

Figura 78 Ejemplo de página, por país, de EveryPolitician

23 Véase everypolitician.org

El proyecto fue creado formando parte de Poplus, que aspira a desarrollar tecnología que se pueda compartir y reutilizar para activistas cívicos y ONG. Es un ejemplo de la forma en que datos variados y distribuidos sobre un tema común (en este caso, los parlamentarios) pueden simplificarse, pulirse y ponerse a disposición para compartirlos. Aunque gran parte de estos datos ya están disponibles, puede ser toda una lucha para las OMP locales encontrarlos, acceder a ellos y darles un sentido. Las herramientas como EveryPolitician simplifican el proceso, lo que mejora la eficacia de las OMP locales y de la comunidad internacional general.

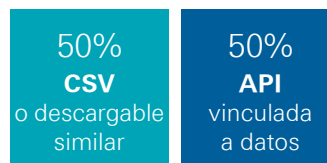
Un tercio de las OMP que respondieron (36%) utiliza herramientas de terceros tal como están, sin más modificación; el mismo porcentaje adapta estas herramientas a sus necesidades específicas. El 71% desarrolla internamente al menos algunas de las herramientas que utilizan ellos mismos. Cuando se usan herramientas de terceros, se incluyen productos desarrollados para funciones muy específicas relacionadas con la OMP, como las variaciones en la plataforma del Reino Unido TheyWorkForYou, además de aplicaciones de código abierto como Google Maps. La herramienta Pombola, desarrollada por la OMP MySociety (Reino Unido), es una de las herramientas de terceros mencionada y usada más a menudo por otras OMP. De hecho, consiste en un conjunto empaquetado de componentes que las organizaciones pueden personalizar fácilmente a fin de crear su propia OMP en línea, y superar de esta forma algunos de los obstáculos de recursos y financiación prevalentes en el sector.

Figura 79 Plataforma de Kenya Mzalendo, un ejemplo de los componentes de Pombola

En un afán por desarrollar este concepto, MySociety colaboró con Ciudadano Inteligente (Chile) para fundar Poplus, creando componentes de código abierto y uso libre para fortalecer la democracia y actuar como punto focal para los desarrolladores de tecnología parlamentaria para la sociedad civil. Los componentes disponibles en la actualidad son:

BillIt	Herramienta flexible de almacenamiento de documentos para proyectos de ley y otras formas de documentación que garantiza que la información se puede etiquetar y recuperar.
Cuttlefish	Servidor de correo electrónico transaccional, fácil de configurar
MapIt	Servicio web que permite encontrar con facilidad qué área administrativa (es decir, país, ciudad o región) engloba un lugar determinado.
Represent Boundaries	Una API web para áreas geográficas, como distritos electorales, que pueden utilizarse para mostrar información basada en la ubicación, como los perfiles de los candidatos.
SayIt	Servicio web que permite almacenar y recuperar fácilmente las transcripciones y declaraciones escritas realizadas por los políticos y otras figuras públicas. Se puede utilizar para crear un archivo interactivo del registro parlamentario.
Writelt	Herramienta que permite que el público envíe un mensaje a una personaje público sin tener que crear y configurar servidores de correo electrónico.

Cuando se trata de acercar los datos al público, las OMP emplean una variedad de métodos. No difieren de los parlamentos en su gran dependencia de formatos de hojas de cálculo descargables, como los archivos CSV. El 69% publica datos en al menos un formato reutilizable. La mitad (50%) publica en un formato CSV, y el mismo porcentaje (50%) publica datos mediante una API (el 16% utiliza una API vinculada a datos). Esto significa que los conjuntos de datos individuales pueden conectarse juntos con más facilidad. Las OMP constatan un uso reducido de los documentos fijos, como los PDF, que son tan prevalentes en el mundo parlamentario (aunque no es sorprendente dada la naturaleza de su labor).



Hallazgos principales de la encuesta de las OMP

Las OMP realizan una gran variedad de actividades, desde rastrear a parlamentarios individuales hasta seguir debates y educar a los ciudadanos. En una era conectada digitalmente, las OMP pueden desempeñar una función cada vez más importante en cuanto a superar la brecha entre los parlamentarios y los ciudadanos. Cuando los requisitos técnicos o la complejidad de los datos abiertos obstaculizan su uso eficaz, las OMP pueden ser un recurso valioso para todas las partes. Esta investigación confirma la fortaleza del sector de las OMP en América Latina y Europa, y su crecimiento en África y Asia.

La financiación continúa siendo un reto principal para la comunidad de OMP. La mayoría de las que respondieron (68%) están financiadas por organismos donantes internacionales. Otras fuentes de financiación son las donaciones (45%), la autofinanciación (32%) y las subvenciones de organizaciones nacionales (26%). La financiación social o colectiva es una fuente de financiación en una de cada diez OMP, pero existe una tendencia muy marcada hacia las que se encuentran en países de ingresos altos. Para las situadas en países de ingresos bajos, la financiación por subvenciones de donantes internacionales es mucho más crucial. Ninguna de las OMP encuestadas recibió financiación directamente de su propio parlamento.

El 42% de las OMP afirma mantener una relación formal con el parlamento, y el 49%, una informal. Esto indica que ambas partes se benefician de trabajar juntas, compartir datos, promover la transparencia y sensibilización y fomentar la participación ciudadana en la labor parlamentaria. Además, es un hallazgo positivo que dos tercios de las OMP describan su nivel de cooperación con el parlamento como adecuado o mejor. Solo el 9% constata que la relación es muy mala o que existe muy poca cooperación. Casi un cuarto (24%) describe el nivel de cooperación como limitado o malo, lo que indica que aún hay mucho espacio para mejorar.

En las OMP que sí trabajan con los parlamentos, estas interactúan y colaboran con una gran variedad de personas y grupos, principalmente con parlamentarios, pero también con las comisiones. En un tercio de los casos, trabajan directamente con personal de TIC parlamentario. En términos de alcance, las audiencias varían drásticamente de unos pocos cientos de personas a muchos millones, lo que se refleja también en la amplia variedad de actividades que las OMP realizan, que se pueden agrupar en los siguientes apartados:

- supervisar,
- informar y
- conectar.

Las OMP publican una amplia variedad de datos e información parlamentaria. Esta se centra principalmente

en los parlamentarios, tal como queda reflejado en las listas de parlamentarios que publica el 84% de las OMP que respondieron. La mitad de las que respondieron publican datos sobre los intereses de los parlamentarios. También se publica información sobre sus activos, la información financiera, los datos de contacto, las oficinas de distrito electoral y los registros de asistencia y votaciones.

Los datos que las OMP publican proceden de una variedad de fuentes. Nueve de cada diez obtienen al menos algunos de sus datos e información directamente del parlamento. Un tercio los obtiene del gobierno, y un 58% recopila, ordena y recaba datos internamente. Esto indica que una función clave de las OMP consiste en añadir valor a los datos parlamentarios sin elaborar mediante más análisis y explicaciones, así como transformarlos a un formato utilizable (y reutilizable). Tres de cada diez OMP utilizan tecnologías de rallado de pantalla para obtener datos de sitios web, y el 69% analiza datos de PDF o documentos fijos similares. Tres de cada cinco afirman que son capaces de obtener al menos algunos de sus datos de una fuente de datos abiertos publicados por el parlamento u otro organismos. Cuando se trata de publicar los datos ellas mismas, el 50% los publica en formato CSV; el 50% utiliza una API, y el 16% usa una API vinculada a datos.

Los datos abiertos también tratan de interoperabilidad, dejar que otros compartan, reutilizar datos y darles otro fin. Aun así, tres de cada cinco OMP no utilizan un estándar de datos abiertos. Aquellos que sí lo usan tienen más probabilidades de utilizar el estándar Popolo para la sociedad civil en sus esquemas de datos; las OMP no han adoptado el estándar parlamentario Akoma Ntoso, un hallazgo que subraya tanto la inmadurez del sector como la necesidad de seguir promoviendo los estándares abiertos para los datos parlamentarios. El valor de esto radica tanto en la capacidad de compartir las aplicaciones y componentes y en los bajos costos que conllevan como en la fiabilidad y accesibilidad de los propios datos.

En esta investigación se muestra que, a pesar de los retos con la financiación, las OMP están progresando en un entorno en el que existe un apetito público creciente de apertura y transparencia. Detrás de las nuevas herramientas sociales y digitales, estas organizaciones innovadoras exigen responsabilidades a los parlamentos y parlamentarios, un aspecto central de cualquier democracia sólida. Educan e informan a los ciudadanos, y pueden llegar a audiencias a las que los parlamentos alcanzan con dificultad. En la encuesta parlamentaria se subraya la importancia de los datos abiertos y de una mayor participación ciudadana, trabajando con organizaciones que fomentan una democracia más sólida. En esta investigación se observa con claridad que las OMP desempeñan una función en cuanto a lograr que los parlamentos sean más sólidos, más abiertos y más responsables.

Conclusión

Las tecnologías sociales y digitales han promovido cambios profundos en el paisaje cultural de muchas sociedades. La creciente penetración de los dispositivos móviles y la rápida adopción de las plataformas sociales cambian la forma en que las personas interactúan con el mundo que les rodea. Los parlamentos no existen aislados y es obvio que las nuevas tecnologías digitales han creado oportunidades significativas de llegar a ser más abiertos, accesibles y participativos. Sin embargo, también representan retos para muchos parlamentos. La rápida evolución de las herramientas digitales tiene un precio, tanto económico como en términos de una asignación adecuada de recursos. En la actualidad, los nuevos sistemas ofrecen un potencial mucho mayor de gestionar el proceso parlamentario de maneras más fiables y eficaces. Aun así, para aprovechar esto, los parlamentos deben invertir en nuevas herramientas y estar preparados para cambiar su cultura y métodos de trabajo a fin de adoptarlos. Esto no siempre es fácil y la falta de financiación y de conocimientos por parte del personal y los parlamentarios se siguen mencionando como obstáculos a su uso eficaz en una gran variedad de parlamentos, tal como se observó en informes mundiales sobre el parlamento electrónico anteriores.

Los desafíos no son una mera cuestión de adoptar tecnología: muchos son de carácter estratégico y deben abordarse a nivel sistémico. Y aun así, tal como muestra esta investigación, demasiados pocos parlamentos han implementado por completo un proceso de planificación estratégica de extremo a extremo, e incluso si lo hacen, demasiados pocos valoran a su personal superior de TIC en lo que respecta al liderazgo global y la dirección del parlamento. Dada la importancia crucial de las buenas prácticas para las TIC en cuanto al éxito y la efectividad del parlamento, esta parece ser una brecha significativa.

Lo que se ha observado con claridad en 2016 es que las herramientas digitales pueden transformar la manera en que los parlamentos trabajan a nivel operativo diario y fomentar nuevas formas de pensar, nuevas innovaciones en la práctica parlamentaria y una cultura mucho más dinámica y sólida de apertura y transparencia.

Los parlamentos siguen obstaculizados por una falta de acceso a las mejores prácticas y una falta de apoyo por parte de la comunidad donante internacional. Esto es especialmente verdad en los parlamentos de países de ingresos bajos, que se enfrentan a obstáculos considerablemente mayores a la hora de aprovechar las innovaciones digitales. En este informe se pone de manifiesto que los servicios y herramientas digitales han madurado al punto de formar parte de la actividad central de todos los parlamentos.

En este informe se resalta que:

- 1 **La función crucial de las TIC como facilitadoras centrales del fortalecimiento y la transformación de los parlamentos no siempre se ve reflejada en una planificación estratégica del parlamento o en el papel que los administradores de TI desempeñan dentro de ella.**

- 2 Para poner en práctica los beneficios reales de las TIC, **los parlamentos deben comprometerse con una visión y un cambio estratégico respaldados por los niveles más altos** de la institución.
- 3 **La falta de financiación y de conocimientos por parte del personal y los parlamentarios** siguen siendo retos clave para los parlamentos.

Los parlamentos continúan adoptando tecnologías internamente:

- 4 **La adopción de sistemas de gestión de documentos para apoyar el proceso legislativo se ve obstaculizada por la falta de recursos.** Estos sistemas soportan una complejidad creciente y mejores procesos internos, además de ayudar a los parlamentos a acoger el surgimiento de la publicación abierta.
- 5 **Las tecnologías basadas en la nube comienzan a cambiar la forma en que los parlamentos gestionan los documentos y los datos.** Este giro conlleva consideraciones sobre seguridad y solo puede tener éxito si existe una capacidad y un ancho de banda de Internet suficientes (y mayores).
- 6 Dentro de los parlamentos, **las redes inalámbricas se han vuelto omnipresentes** para los parlamentarios, y son cada vez más comunes para el personal y los visitantes del público.
- 7 **Los parlamentos consideran cada vez más que el XML y otros estándares de datos abiertos son facilitadores clave de una mayor apertura y transparencia,** pero esto conlleva retos obvios en términos de complejidad, costos y cambios procedimentales.
- 8 **La biblioteca parlamentaria todavía es una fuente primaria de innovación** en esta área, y es obvio, a partir de esta investigación, que las herramientas digitales forman hoy en día parte de la función central de las bibliotecas.

La cara externa del parlamento ha cambiado, aunque los activos ya existentes, como los sitios web y el correo electrónico, siguen siendo importantes:

- 9 **Los medios sociales se han convertido en un canal de comunicación estratégico clave para los parlamentos,** pero el mundo digital es decididamente multicanal. Esto también es verdad para los parlamentarios, aunque puede resultar difícil que los parlamentos conozcan el modo en que los parlamentarios utilizan estas nuevas herramientas y, por tanto, cómo brindar un mejor soporte. A pesar del auge de los medios sociales, el correo electrónico sigue siendo el canal principal de comunicación de los parlamentarios.

- 10 **El sitio web parlamentario aún es un activo central** como forma de proporcionar información, documentación y datos. Aunque la mayoría de los parlamentos continúan principalmente en un modo “publicar y transmitir”, los sitios web ya no son el dominio de los departamentos de TI. Hoy en día, las oficinas de TI, comunicaciones y prensa participan en su gestión y planificación. También el contenido procede de numerosas fuentes, lo que refleja el amplio abanico, cada vez más detallado, de información publicada.
- 11 Aunque la cifra permanece baja, **más parlamentos están evaluando sus activos web**. Parece que este aumento se debe a la adopción de las *Directrices para sitios web parlamentarios* de la UIP. Justo algo más de la mitad de los parlamentos encuestados ha adoptado estándares para facilitar la accesibilidad y facilidad de uso (usabilidad) del sitio web.
- 12 **Los datos abiertos son cada vez más importantes para los parlamentos y su importancia seguirá en aumento. No obstante, existen pruebas de que los parlamentos tienen dificultades para lograr que estos datos estén disponibles y sean accesibles para los ciudadanos.** El avance significativo en el uso de los datos abiertos refleja los cambios técnicos que se observan en cualquier otro lugar, pero también abre la posibilidad de un cambio fundamental en la relación entre los parlamentos y los ciudadanos.
- Deben realizarse más esfuerzos para llegar a los ciudadanos y otros que se encuentran fuera del parlamento:
- 13 Hay mucho margen para que los **parlamentos y los parlamentarios se vuelvan innovadores respecto a la forma en que involucran a los ciudadanos directamente en el proceso legislativo**. Deberían estar esforzándose más por salir de la mera publicación de información y petición de respuestas mediante canales pasivos, y centrarse en modelos más activos que involucren directamente a los ciudadanos en las políticas y la legislación.
- 14 **Los parlamentos no son capaces de ofrecer un apoyo interparlamentario suficiente en las áreas de datos abiertos, desarrollo de aplicaciones, medios sociales o participación y compromiso.** Desgraciadamente, estas son las áreas en que muchos parlamentos sienten que necesitan apoyo. Esto ocurre a pesar de que los parlamentos están muy dispuestos a proporcionar una amplia variedad de apoyo a sus homólogos e indica que los recursos necesarios para promover estas áreas emergentes no se encuentran disponibles.
- La era digital ha abierto un espacio para que nuevos intermediarios puedan recopilar la información y los datos que los parlamentos generan, ya sea formal o informalmente, y dotarla de sentido para los ciudadanos comunes. Las organizaciones de monitoreo parlamentario pueden hacer esto. También pueden capacitar y educar al público para que participe con más eficacia en los parlamentos. Las OMP se han visto fortalecidas por la llegada de las nuevas tecnologías y herramientas digitales. En ocasiones, su capacidad de agregar, analizar, criticar y exigir responsabilidades a los parlamentos se ha encontrado con resistencias. Sin embargo, allí donde las OMP comparten un mandato de mayor democracia, mayor apertura y transparencia y un parlamento más responsable, se deberían considerar aliados, no enemigos. A la vez que los parlamentos comienzan a reconocer la importancia de los datos abiertos, también se dan cuenta de que no es suficiente meramente con publicar: tanto ellos como otros deben garantizar que los datos publicados son útiles y se pueden utilizar.
- 15 Aunque se enfrenten a retos financieros, **las OMP pueden ser aliados activos y efectivos para los parlamentos, puesto que llegan a audiencias a las que el parlamento no llega y añaden valor al proceso democrático de maneras únicas.** Los parlamentos deberían acoger este hecho.

Apéndices

Apéndice A. Parlamentos que participaron en la encuesta

- Cámara parlamentaria (en el informe y en el conjunto de datos)
- Cámara parlamentaria (recibido fuera de plazo, por lo que solo está disponible en el conjunto de datos)

ÁFRICA		EL CARIBE	
Angola	●	República Dominicana	●
Burkina Faso	●	Trinidad y Tabago	●
Burundi	●	EUROPA	
Camerún	●	Alemania	●
Côte d'Ivoire	●	Andorra	●
Gabón	●	Austria	●●
Ghana	●	Bélgica	●
Kenya	●●	Bosnia y Herzegovina	●●
Lesotho	●●	Chipre	●
Marruecos	●	Croacia	●
Mauricio	●	Dinamarca	●
Namibia	●●	Eslovaquia	●
Níger	●	Eslovenia	●
Nigeria	●●	España	●
Senegal	●	Estonia	●
Seychelles	●	Finlandia	●
Sudán	●	Francia	●
Togo	●	Grecia	●
Uganda	●	Hungría	●
Zambia	●	Irlanda	●●
Zimbabwe	●●	Italia	●
ASIA		La ERY de Macedonia	●
Afganistán	●●	Letonia	●
Azerbaiyán	●	Lituania	●
Bhután	●	Luxemburgo	●
Camboya	●●	Montenegro	●
India	●	Noruega	●
Japón	●	Países Bajos	●
Malasia	●●	Polonia	●
Mongolia	●	Portugal	●
Myanmar	●●●	Reino Unido	●●
República de Corea	●	República Checa	●●
Sri Lanka	●	República de Moldova	●
Tailandia	●●	Serbia	●
Turquía	●	Suecia	●
		Suiza	●●
		Ucrania	●

AMÉRICA LATINA		AMÉRICA DEL NORTE	
Argentina	●●	Canadá	●
Brasil	●●	Estados Unidos	●
Chile	●●	EL PACÍFICO	
Colombia	●	Fiji	●
El Salvador	●	Nueva Zelanda	●
Guyana	●		
Suriname	●		
ORIENTE MEDIO			
Bahrein	●		
Egipto	●		
Emiratos Árabes Unidos	●		
Iraq	●		
Israel	●		
Jordania	●●		
Kuwait	●		
Líbano	●		

Apéndice B. Organizaciones de monitoreo parlamentario que participaron en la encuesta

Centro de Investigación Media (Median Research Centre, Rumania)

Centro de Investigación y Formación para el Desarrollo Integral (Centre de recherche et de formation sur le développement intégré, Côte d'Ivoire)

Centro Indonesio para Estudios Políticos y Legislativos (Indonesian Centre for Law & Policy Studies)

Centro para la Investigación, Transparencia y Rendición de Cuentas (Center for Research, Transparency and Accountability, Serbia)

Centro para la Transición Democrática (Center for Democratic Transition, Montenegro)

Centros para Iniciativas Cívicas (Centers for Civic Initiatives, Bosnia y Herzegovina)

Coalición para la Democracia y la Sociedad Civil (Coalition for Democracy and Civil Society, Kirguistán)

Congreso Transparente (Guatemala)

Congreso Visible (Colombia)

Directorio Legislativo (Argentina)

EiE Nigeria

El Guardián Social (The Social Guard, Israel)

Fondo Mzalendo (Mzalendo Trust, Kenya)

Fundación Canadiense de Auditoría Integral (CCAF, Canadian Comprehensive Audit Foundation, Canadá)

Fundación Ciudadano Inteligente (Chile)

Fundación OpenAustralia (OpenAustralia Foundation)

Fundar, Centro de Análisis e Investigación (México)

[GovTrack.us](https://govtrack.us) (Estados Unidos)

Grupo de Monitoreo Parlamentario (Parliamentary Monitoring Group, Sudáfrica)

Instituto Democrático de Kosovo (Kosova Democratic Institute)

Instituto Democrático Nacional (National Democratic Institute, Estados Unidos)

Instituto para Estudios de Prensa y Desarrollo (Institute for Press and Development Studies, Indonesia)

[KildareStreet.com](https://kildarestreet.com) (Irlanda)

Openpolis (Italia)

PILDAT (Pakistán)

Proyecto Sinar (Sinar Project, Malasia)

Reflexión Democrática (Perú)

Sobre los Ciudadanos (Regards Citoyens, Francia)

SimSim-Participación Ciudadana (SimSim-Participation Citoyenne, Marruecos)

TEDIC (Paraguay)

Transparencia (Perú)




TransparencyIran

Vouliwatch (Grecia)



Unión Interparlamentaria

Por la democracia. Para todos.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Ginebra – Suiza
www.ipu.org