

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Parlamento Virtual en el Uruguay
¿Una herramienta para el fortalecimiento de la
democracia?

Ana Laura de Giorgi
Tutor: Gerardo Caetano

2004

Índice

Introducción	1
Las tecnologías de la Información y Comunicación, su aplicación en política y el Parlamento Virtual	
Sociedad de la Información y TICs	3
Las TICs y sus aplicaciones en política	5
El Parlamento Virtual	6
¿Por qué una herramienta para el fortalecimiento democrático?	
Argumentos a favor de las TICs aplicadas al Parlamento	9
Experiencias en Parlamentos de la región	12
Marco teórico	
El marco de inserción de las TICs, la actual democracia y las nuevas propuestas	16
Los aportes teóricos de Rawls, Habermas, Gargarella y Cohen	22
Incorporando aportes para el análisis sobre el valor de las TICs para la democracia	25
El Parlamento Virtual en Uruguay	
Inserción institucional	30
¿Qué información hay en la página www.parlamento.gub.uy ?	31
¿Cómo está dispuesta la información en la página?	35
Interactividad de la página	36
Evaluación general, avances y dificultades del Parlamento Virtual uruguayo	37
Conclusión	44
Bibliografía	51
Anexos	54

Introducción

El presente ensayo es un trabajo de corte descriptivo exploratorio, que busca analizar en profundidad la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en el Parlamento de Uruguay.

La unidad de análisis es el Parlamento Virtual uruguayo, que será analizado a través del análisis de la página Web del Parlamento y del proceso de desarrollo de esta aplicación, prestando atención a como se fueron dando las decisiones que llevaron a esta aplicación y quienes fueron los responsables de impulsarla y la respaldan hoy en día.

El objetivo es estudiar la utilización y aplicación de las tecnologías de la información y comunicación (TICs) por parte del Parlamento en Uruguay, desde la perspectiva de analizar las posibilidades que pueda tener esto para el fortalecimiento de la democracia.

En primer lugar se realizará una introducción al tema en donde se expondrá de forma resumida lo que son las tecnologías de la información y comunicación y sus repercusiones generales, que llevan a concebirlas como parte de un nuevo paradigma denominado "Sociedad de la Información". Se mencionarán algunas de las principales aplicaciones particulares que de las TICs pueden hacerse en política, y entre ellas, el caso de la utilización de estas tecnologías en el Parlamento, "El Parlamento Virtual". Algunos términos como Gobierno Electrónico, Democracia Electrónica y Parlamento Virtual, serán precisados de forma de evitar posibles confusiones que puedan llevar a concebir estos términos como sinónimos cuando no lo son.

En segundo lugar se desarrollará el tema de este trabajo que será abordado en tres instancias. En la primera, se repasarán los principales argumentos en relación a los beneficios del Parlamento Virtual para la democracia, así como se mencionarán algunas experiencias de los Parlamentos de la región que tengan que ver con Parlamentos y TICs, enfocados a aumentar los niveles de información y participación ciudadana y que puedan ser punto de referencia a la hora de analizar el caso uruguayo.

En segunda instancia, a pesar de que no hay teoría elaborada específicamente acerca de las aplicaciones de TICs en el ámbito político, en la medida que el objetivo de este trabajo es reflexionar y analizar las TICs en el Parlamento en relación a la democracia, se reflexionará sobre aquellos aspectos que contribuyan a un fortalecimiento democrático, como puede ser el incremento en el acceso a la información pública y la participación ciudadana. El tratamiento de estas cuestiones se realizará con el objetivo de reflexionar y evaluar las razones por las cuales una democracia podría fortalecerse en caso de que la información del Parlamento aumentara en cantidad y calidad y en caso de que los ciudadanos aumentaran su involucramiento en la gestión de lo público.

En tercera instancia se analizará el caso específico uruguayo, en base a la información y servicios que brinda la página Web del Parlamento, así como también a partir del análisis de la estructura institucional que respalda esta iniciativa. Se evaluarán las fortalezas y debilidades de la aplicación de TICs en el Parlamento, como también el "compromiso" del Parlamento con los temas asociados a la Sociedad de la Información en base a la actividad parlamentaria en torno a estos temas. El análisis del Parlamento Virtual uruguayo comprenderá entonces un análisis de la página Web y un análisis del proceso de constitución de la página y la responsabilidad institucional de la misma. A pesar de que este trabajo no pretende ser de corte comparativo, en la evaluación general del Parlamento Virtual, serán tenidas en cuenta las experiencias similares de los Parlamentos de la región.

Por último, la conclusión apuntará a responder la pregunta orientadora de este trabajo, "*Parlamento Virtual en el Uruguay, ¿Una herramienta para el fortalecimiento de la democracia?*". Esto se realizará en base tanto al relevamiento empírico como a los elementos teóricos trabajados, resaltando los avances realizados en Uruguay y las múltiples dificultades que este tipo de iniciativas encuentra en nuestro país, un país

“demorado”. Demorado, no sólo en la innovación científico técnica (lo cual podría ser parte de los tantos problemas de un país no desarrollado de América Latina) y en la aplicación de TICs a la política, sino demorado en el tratamiento mismo de estos temas, temas que no son sólo cuestiones de desarrollo tecnológico sino que pueden tener repercusiones sociales y políticas.

Estas posibles repercusiones y el hecho de que las iniciativas virtuales, sean desarrolladas en una institución parte de la estructura del Estado y pilar del régimen democrático como lo es el Parlamento, hacen a la pertinencia del tratamiento de este tema por parte de las Ciencias Sociales en general y la Ciencia Política en particular.

Este trabajo es una primera aproximación al tema, orientado al análisis y la reflexión sobre la aplicación de TICs en el Parlamento Uruguayo en el marco de la democracia, que pretende contribuir al tratamiento de estos temas desde la Ciencia Política y disminuir la demora en el abordaje de nuevos temas que requieren nuevas miradas.

Las tecnologías de la Información y Comunicación, su aplicación en política y el Parlamento Virtual

Sociedad de la Información y TICs

El sistema de las TICs o TICs en general como suele denominarse, son las tecnologías asociadas a la, microelectrónica, la informática (hardware y software), las telecomunicaciones e Internet.¹ Tecnologías que tienen la peculiaridad de haber sido desarrolladas en un momento preciso del desarrollo científico tecnológico y que han convergido en un sistema integrado en donde los productos y aplicaciones tecnológicas terminan siendo interdependientes.

A partir de la década del 70 en un contexto en donde importantes centros de investigación (como el famoso Silicon Valley), Universidades y empresas apostaron al desarrollo de innovación científica técnica y se desarrollaron una serie de tecnologías que terminarían siendo parte de lo que hoy en día se denomina genéricamente las TICs.

Desarrollos como el del microprocesador (1971), microordenador (1975), sistemas operativos para estos productos y el desarrollo de las telecomunicaciones en base al cable coaxial, transmisión satelital y fibra óptica (producida a nivel industrial por primera vez en los años 70) implicaron un avance crucial en el tratamiento de la información en términos de mayor velocidad, más capacidad de almacenamiento, más flexibilidad en el tratamiento de los datos y más posibilidades de difusión y acceso.

Un elemento central en esta "ola de innovación" fue el desarrollo de Internet que no sólo integró los desarrollos en microelectrónica y telecomunicaciones en un sistema de tecnologías, sino que permitió la difusión de estas tecnologías generando un efecto multiplicador a través del cual cada vez más se fueron realizando nuevos desarrollos en torno a productos tecnológicos y aplicaciones y cada vez el sistema de tecnologías se fue haciendo más interdependiente.

Internet que paradójicamente fue pensada como una red "cerrada"², terminó transformándose en una herramienta crucial en términos generales y para el desarrollo científico técnico en particular al posibilitar la difusión de los productos y sus diversas aplicaciones.

La capacidad de transmisión se vio mejorada sustancialmente con la creación de sistemas operativos que permitieron la comunicación entre ordenadores a través del protocolo TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) mediante el cual se hizo posible que ordenadores comunicaran, codificaran y decodificaran los datos que eran transmitidos. El surgimiento del módem en 1978 permitió conectarse a través de la línea telefónica lo que repercutió en una mayor difusión al irse simplificando cada vez más el acceso (con una computadora, software adecuado y línea telefónica los usuarios podían multiplicarse) y años después la World Wide Web (1991), conformada por un conjunto de

¹ Algunos autores entre ellos Manuel Castells también consideran a la biotecnología como parte de las TICs

² Internet surgió a principios de la década del 70 a raíz de la iniciativa de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Defensa de EEUU (DARPA, Defense advanced Research Projects Agency) la cual buscaba contar con un sistema de comunicaciones que no cayera por un ataque nuclear por lo que se buscó hacer al sistema de comunicación independiente de los centros de control. En sus inicios DARPANET luego denominada ARPANET fue la primer red mediante la cual 4 computadoras pudieron transmitirse noticias, mensajes y archivos de forma descentralizada. Luego la red ARPANET dejó de tener exclusivamente fines militares y a partir de la utilización de este mecanismo otras redes fueron surgiendo desde el ámbito académico científico. Más tarde el interés de conectar a las redes creadas motivó que se buscara el enlace de todas las redes existentes y se diseñó un proyecto inter-redes que luego culminaría en INTERNET.

protocolos para acceder a la información en Internet permitió "unificar" los lenguajes utilizados para recuperar los datos de Internet.³

Internet permitió la construcción de redes que conectan computadoras, teléfonos y televisores, a través del cable, satélite o fibra óptica, en las cuales no sólo se transmiten grandes volúmenes de toda clase de información (imágenes, sonido, textos), sorteando las barreras del tiempo y el espacio sino que también es posible la comunicación e interacción a nivel local, nacional y global.

Gran parte de la información en sus distintas modalidades se encuentra disponible o se transmite en un espacio virtual ajeno a un centro de control, espacio que a su vez permite la interacción (virtual) horizontal y global.

Las TICs son "sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información y que facilita la comunicación entre dos o más interlocutores. Por lo tanto las TICs son algo más que informática y computadoras, puesto que no funcionan como sistemas aislados, sino en conexión con otras mediante una red. También son algo más que tecnologías de emisión y difusión (como televisión y radio) puesto que no sólo dan cuenta de la divulgación de la información sino que además permiten una comunicación interactiva".⁴

El protagonismo de las TICs es tal, que hoy en día conceptos como Sociedad de la Información hacen referencia a un nuevo "paradigma" en el cual las TICs posibilitan y promueven que el conocimiento y la información sean los ejes centrales del desarrollo económico, social y político.

*Un "Nuevo sistema tecnológico, económico y social. Una economía en la que el incremento de productividad no depende del incremento cuantitativo de los factores de producción (capital, trabajo, recursos naturales), sino de la aplicación de conocimientos e información a la gestión, producción y distribución, tanto en los procesos como en los productos".*⁵

Paulatinamente las fuentes de riqueza dejan de ser de carácter físico y comienzan a depender cada vez más de la aplicación del conocimiento y la información a aparatos de generación de conocimiento.

*"Lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimientos y procesamiento de información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos."*⁶

³ "La www permite al usuario intercambiar e interconectar documentos usando hipertexto. Este proceso permite al usuario crear un sistema interconectado, a veces interactivo, donde un documento recuperado de Internet puede ser usado para establecer un enlace con otro documento. Este enlace es activado cuando el usuario hace click, en un hotlink o hiperlink (una palabra, dibujo, o carácter destacado o subrayado dentro de un documento) que desencadena el enlace a otro documento situado en otro ordenador en otro lugar del planeta. El protocolo que permite estos enlaces es llamado hipertext transfer protocol (http)", Lawrence et al, citado por Criado Grande et al, 2002.

⁴ CEPAL, 2003

⁵ Castells, 1998

⁶ Castells, Tomo I, 1997

Según Castells este nuevo paradigma de la información tiene ciertas características definitorias:

- La información es la materia prima, las tecnologías actúan sobre la información, no sólo la información actúa sobre la tecnología.
- Alta capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías debido a que la información es crucial en todos los ámbitos de una sociedad por lo que todo empieza a estar marcado por la tecnología.
- A raíz del uso de las tecnologías surge una lógica de interconexión que es la red
- A raíz del uso de las tecnologías es posible la flexibilidad debido a la capacidad para reconfiguración que las TICs facilitan.
- Se da una convergencia de tecnologías específicas en un sistema integrado en donde las tecnologías diversas se complementan y se vuelven interdependientes.

Las TICs y sus aplicaciones en política

Las TICs. protagonistas de un estadio de desarrollo tecnológico o de un nuevo paradigma (no es objeto de este trabajo analizar la Sociedad de la Información en tanto nuevo paradigma) – están penetrando a diferentes niveles de la actividad humana y sus aplicaciones provocando cambios a nivel de la economía, la sociedad y la política.

En la esfera política la utilización de TICs ha tenido diversas aplicaciones y consecuencias si bien el conocimiento de estos hechos no es generalizado.

Las TICs se han transformado en una importante herramienta de comunicación y coordinación política de gran impacto.

Uno de los ejemplos mencionados reiteradamente en la bibliografía sobre TICs en el marco de los usos políticos, es el caso del movimiento zapatista que por medio de Internet llegó a comunicar sus objetivos, sus actividades y reivindicaciones, sorteando las barreras de los medios de comunicación locales y llegando a un público a nivel mundial.

Un ejemplo del rol de Internet como herramienta de articulación y coordinación política, fue el caso de las movilizaciones y cacerolazos realizados en Argentina a fines de diciembre de 2001 y principios de 2002, los cuales surgieron de la coordinación realizada vía Internet por medio de la Sociedad Civil de forma autónoma.

*“Internet y el correo electrónico fueron circuitos importantes de articulación, expresión y organización de las asambleas”..(..)..fue la red electrónica la que funcionó como articuladora social generando enunciaciones horizontales, mensajes cruzados, consignas, foros de discusión donde se expresaron la más diversas y hasta contradictorias opiniones”.*⁷

Las TICs son también utilizadas hoy en día en la realización de campañas electorales, por partidos políticos y candidatos que levantan páginas Web en las cuales la campaña también se gestiona vía Internet, difundiendo información sobre el partido, los candidatos, propuestas, sobre el desarrollo de la campaña misma, a la vez que también se recaudan fondos (fundamentalmente en EEUU) y se llega a públicos específicos mediante listas de distribución de correo.

Por parte de los movimientos sociales que hoy en día ocupan un importante papel en la política, las TICs se utilizan para difundir información, realizar denuncias, reivindicaciones, propuestas y coordinar actividades y convocar a acciones de protestas

⁷ Oscar Landi, 2003

como movilizaciones masivas que incluso a veces se realizan en forma simultánea en diferentes lugares.⁸

Internet ha posibilitado la creación de comunidades virtuales en las cuales personas de diferentes lugares pueden "encontrarse" en torno a temas específicos (defensa del medio ambiente, anti-globalización, anti-discriminación, etc.) a nivel local, nacional y global para difundir información y poner en marcha foros virtuales en los cuales se puede debatir sobre ciertas cuestiones.

Las TICs están sirviendo como herramienta de acción para realidades pre-existentes a las TICs, como los partidos políticos o los movimientos sociales y también están posibilitando el surgimiento de nuevos actores y acciones. Este es el caso del surgimiento de Redes Ciudadanas que por medio de las TICs buscan promover la reflexión y discusión sobre temas de interés público y específicamente sobre cuestiones que refieren a la participación ciudadana misma, con el objetivo de aumentar el involucramiento y compromiso cívico de los ciudadanos y la responsabilidad de los representantes (por lo general a nivel local aunque también existen a nivel nacional).⁹

Las TICs han potenciado el surgimiento o articulación de redes y movimientos de ciudadanía en donde a través de foros virtuales se discute y se promueve la participación ciudadana, tanto "real" como "virtual", ya que las mismas TICs aplicadas a la gestión de lo público por parte de instituciones gubernamentales, permiten hoy en día superar la participación "mínima", que los ciudadanos tienen en la instancia de elección de los representantes y habilitan a que los ciudadanos tengan por ejemplo posibilidades de participar en la discusión de grandes temas de interés público que puedan surgir, o en el control de la gestión pública de los representantes a través de la información pública que se exija colgar en Internet (sueldos, ejecución de presupuesto, participación en votaciones de proyectos de ley, etc).

Las TICs son hoy en día una herramienta para la política, utilizadas por medio de diferentes actores políticos y organizaciones o instituciones tanto públicas como privadas.

Las TICs permiten la digitalización de los flujos de información y comunicación, y en la esfera política surgen términos como: "E-Government", "E-Congress" "E-Procurement", "E-democracy", etc, etc. Todo lo que lleva el prefijo e- hace referencia a una actividad que está digitalizada, lo mismo con los adjetivos "virtual", "digital" o "electrónico".

E-Parlamento, E-Congress, Parlamento Electrónico o Parlamento Virtual son términos que refieren todos a la utilización de las TICs por parte del Parlamento, y que no refieren simplemente a la ayuda de nuevas herramientas para realizar las mismas tareas de forma, por ejemplo más eficiente (como podría suponerse que podría influir el uso de la tecnología) sino que lo novedoso de estas aplicaciones son las posibilidades que surgen para desarrollar nuevas tareas que en muchos casos no serían posibles de no ser por las TICs.

EL Parlamento Virtual

Las iniciativas respecto a TICs por parte del Estado, dan lugar a lo que hoy en día se denomina en general Gobierno Electrónico (E-government). Implican fundamentalmente el uso de TICs en la gestión interna de instituciones del Estado y portales gubernamentales en donde los ciudadanos pueden obtener información sobre servicios públicos y realizar

⁸ Entre los usos diversos que Internet puede tener en política también es necesario recordar el papel que ha jugado para la organización del terrorismo.

⁹ Un ejemplo de esto en Argentina es la página www.quequeremos.com.ar, "un Portal desde dónde podés participar sin exponerte, desde Internet, votando los Proyectos de nuestros Diputados y Senadores, creando medidas políticas y económicas, ranqueando a todos los políticos, generando encuestas y proponiendo soluciones para los problemas del país".

trámites en línea; obtener información sobre órganos del Estado, estructura organizativa, funcionarios, compras del Estado, presupuestos y sueldos; implica también que los diversos órganos del Estado estén interconectados de forma de mejorar la gestión y facilitar la coordinación interinstitucional, a la vez que pueden diseñarse mecanismos para que los ciudadanos realicen preguntas, quejas, sugerencias y participen de debates en foros de discusión sobre políticas de la agenda.

El estado de situación en torno a la conceptualización del Gobierno Electrónico es muy confuso por lo que cabe realizar ciertas aclaraciones para comprender de forma precisa como un Parlamento Virtual puede ser concebido de forma general como parte de una estrategia de Gobierno Electrónico.

El Gobierno Electrónico en un sentido amplio refiere al uso de las TICs a diversos niveles de la estructura institucional del Estado (municipios, presidencia, ministerios, parlamento, etc.) y esta denominación puede tornarse más específica si se habla de Gobierno Electrónico a nivel municipal o a nivel de una institución cuando las TICs se aplican a un Ministerio o a nivel del Parlamento como es el caso del Parlamento Virtual.

El Gobierno Electrónico (y todas sus versiones específicas, entre ellas la del Parlamento) puede ser entendido y diseñado según dos dimensiones o enfoques distintos, *e-servicios / e-democracia*.

En el Gobierno Electrónico como *e-servicios*, se utilizan las TICs como una herramienta clave para la modernización de la administración pública y la mejora en la prestación de servicios del Estado considerando por lo general al ciudadano como un cliente, como un consumidor de servicios.

*"Los principios que guían su aplicación responden a la búsqueda de eficiencia y eficacia en la gestión y mayores niveles de transparencia administrativa y accountability con la ciudadanía."*¹⁰

Por otra parte, el Gobierno Electrónico como *e-democracia* refiere a la transparencia de la información pública, a la comunicación entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos y a la participación ciudadana por medio de las TICs en la gestión de lo público.

"Básicamente el gobierno electrónico consiste en:

- *e-democracia: búsqueda de transparencia de la gestión pública y diversos grados de participación de los ciudadanos.*
- *e-gobierno: incremento de la facilidad de acceso a los servicios y menores costos para el ciudadano, y mayor productividad y desburocratización de la administración local"*¹¹

A su vez el Gobierno Electrónico en sentido amplio (toda aplicación de TICs a la estructura institucional del Estado) suele ir acompañado de una aplicación específica de las TICs, que es el Portal Oficial de Gobierno. Este portal es diseñado como la "entrada principal" (entrada virtual) a todo lo que es la estructura del Estado en Internet, a todas las páginas Web gubernamentales por lo que suele ser denominado como "ventanilla única" y por lo general puede llegar a mostrar el criterio con el cual se estaría aplicando las TICs a nivel de toda la administración pública (más orientado a *e-servicios* o a *e-democracia*).

La utilización del concepto gobierno electrónico a distintos niveles causa confusión ya que algunos consideran Gobierno Electrónico sólo al Portal mientras que otros lo consideran como toda aplicación de TICs a nivel de la administración pública.¹²

¹⁰ Frick María, 2003

¹¹ Susana Finquelievich, 2002

Parlamento Virtual hace referencia específicamente a aplicaciones de TICs a nivel del Parlamento. El Parlamento Virtual es la utilización de las tecnologías de la información y comunicación para mejorar la gestión parlamentaria interna (posibilitada por un mayor y fácil acceso a la documentación y mayores posibilidades de interconexión entre funcionarios y parlamentarios) y mejorar la comunicación del Parlamento con la ciudadanía a través de la posibilidad de brindar información del Parlamento de forma fácil y rápida y de abrir canales a la participación ciudadana en la gestión parlamentaria.

Si se considera al Gobierno Electrónico desde una perspectiva amplia, como toda aplicación de TICs a la estructura gubernamental, el uso de TICs en el Parlamento debe ser considerado parte de una estrategia de Gobierno Electrónico.¹³

Las mismas perspectivas que pueden adoptarse para analizar un Gobierno Electrónico también son útiles para el estudio del Parlamento Virtual. En este caso, la aplicación de TICs en el Parlamento, no será analizada en términos de modernización administrativa del Parlamento sino desde la perspectiva de la e-democracia, prestando atención a los efectos políticos que las nuevas aplicaciones de TICs pudieran provocar.

Realizar un análisis del Parlamento Virtual prestando atención a la *e-democracia* no implica realizar un ensayo acerca de las posibilidades del fin de la democracia representativa y del avance a una democracia directa (aunque virtual), sino de analizar la fortaleza de la e-democracia en el Parlamento Virtual Uruguayo, evaluando (cuantitativa y cualitativamente) la información publicada y el fomento de la participación ciudadana on -line. Las posibilidades para un fortalecimiento democrático serán analizadas en base a estas nuevas aplicaciones y desde la perspectiva de la e-democracia.

¹² Por ejemplo en Uruguay parecería ser que se ha adoptado la primer opción ya que el Comité Nacional para la Sociedad de la Información para la promoción del Gobierno Electrónico en Uruguay convocó al diseño del Portal Oficial de Uruguay (www.uruguay.gub.uy).

¹³ En este sentido, muchas apreciaciones tanto de defensores como de detractores del Gobierno Electrónico pueden aplicarse también al caso específico del Parlamento.

¿Por qué una herramienta para el fortalecimiento de la democracia?

Argumentos a favor de las TICs aplicadas al Parlamento

La democracia hoy en día atraviesa un momento particular, en el marco del cual, por un lado se extienden los valores y procedimientos que hacen a la democracia a escala mundial, adjudicándole un valor supremo como régimen político, mientras que por otra parte este régimen político, debe enfrentar dificultades en aquellos países en donde si bien ha alcanzado un cierto grado de consolidación sufre deficiencias en sus instituciones claves.

"No se trataría tanto de un alejamiento en relación a la democracia como sistema de gobierno (aspecto este en el que no se detecta sino al contrario una reducción de legitimidad) sino un acusado descenso de la confianza pública en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay signos de preferencias por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero sí se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza."¹⁴

El Parlamento en la democracia es una institución fundamental, posibilita la representación de los diversos intereses de la ciudadanía y garantiza que el poder sea compartido de forma de llegar a consensos y no imposiciones unilaterales en la gestión de cuestiones de interés general.

Sin embargo en el marco de la crisis de confianza en las instituciones democráticas, el Parlamento es una de las instituciones sobre las cuales más ha aumentado el descreimiento y deslegitimación. La labor parlamentaria es considerada por la mayoría de los ciudadanos como ineficiente y poco transparente, los ciudadanos no se sienten representados por los elencos políticos partidarios, se exigen cada vez más una rendición de cuentas del Parlamento y oportunidades para participar sin intermediaciones partidarias.

Entre las propuestas planteadas enfocadas a solucionar el cuestionamiento al Parlamento, se encuentran aquellas que apuntan a propiciar un acercamiento entre ciudadanía y Parlamento mediante una mayor difusión de información y apertura a la participación ciudadana.

Este acercamiento podría darse a través de la aplicación de TICs en el Parlamento que podría no ser sólo un mecanismo para la modernización (eficiencia en la administración pública en cuanto mejora en la prestación de servicios, reducción de costos y eficacia) sino que también podría brindar mayores niveles de información administrativa y parlamentaria y abrir canales a la participación aumentando la transparencia y la participación ciudadana en la discusión pública de temas que sean asuntos del Parlamento.

El Poder Legislativo se podría "abrir" en primer término en lo que respecta a la información. Todo aquel ciudadano que estuviera interesado podría obtener información sobre la actividad parlamentaria respecto a leyes, decretos, resoluciones, interpelaciones, llamados a sala, trabajo de las comisiones, discusiones de sesiones, discursos, votaciones, actividad de legisladores, así como cuestiones administrativas como planilla de funcionarios, asistencias, sueldos, ejecución del presupuesto legislativo, compras, licitaciones, etc.

¹⁴ Subirats.J. www.democraciaweb.org

*"La posibilidad de acceso a los servicios, de participación en las decisiones y seguimiento de los actos gubernamentales por parte de todos los ciudadanos, impone la adopción de medios y métodos digitales por parte del gobierno, en todos los poderes constituidos y niveles gubernamentales, del empleo de las tecnologías de información y comunicación en beneficio de la eficacia responsabilidad, transparencia y gobernanza."*¹⁵

En el caso del Parlamento los avances que pueden darse en cuanto a la información, son de particular importancia, debido a que este órgano procesa grandes volúmenes de información que tienen que ver con la actividad desempeñada no por técnicos o funcionarios administrativos sino por representantes políticos elegidos por la ciudadanía que día a día deciden en nombre de los ciudadanos.

La información administrativa y toda la información que refiere a la actividad parlamentaria puede publicarse en el Portal Legislativo y también podría aumentar la transparencia y "acercar" el Parlamento a la ciudadanía. En este sentido se suele argumentar que las TICs aplicadas al Parlamento podrían revertir en cierta medida, el alejamiento del Parlamento respecto a los ciudadanos y ser una herramienta para que estos pudieran comprender fácilmente su dinámica de funcionamiento.

Una página Web del Parlamento que publicara su información desde una perspectiva ciudadana, es decir, desde una perspectiva de quien no conoce la interna parlamentaria, podría contribuir a un acercamiento del Parlamento y por lo tanto provocar un freno en el proceso de deslegitimación del mismo.

Más información implicaría mayores niveles de transparencia y una mayor rendición de cuentas -accountability- lo que podría traer aparejado más responsabilidad por parte de los representantes. Ante la presión de la rendición de cuentas los representantes podrían mejorar la visión que de la actividad parlamentaria y de los legisladores tienen hoy en día la mayoría de los ciudadanos. Un control de asistencias o la transmisión de las sesiones en directo podría mejorar los niveles de asistencia a los cuerpos parlamentarios, así como la publicación de votaciones, proyectos, leyes y diarios de sesiones, podría ser un incentivo para mejorar los tiempos de discusión de un proyecto, aumentar el nivel de las discusiones o el compromiso en el apoyo o no a un proyecto.

*"Al utilizar estos nuevos instrumentos de información, los electores pasan a estar en una fiscalización casi constante de sus elegidos y mejora sustancialmente la actividad de los parlamentarios ya que se sentirán observados por sus representados. Se genera obviamente de esta manera un mejor desempeño en la tarea parlamentaria ya que la falta a una sesión, un voto en desacuerdo con el parecer de sus representados, un plazo excesivo para el estudio de un tema y todas las demás tareas pasan a ser objeto de constante observación."*¹⁶

Las posibilidades que abren las TICs tiene que ver con la publicación de información pero también con las posibilidades de participación ciudadana.

El Parlamento podría fomentar el involucramiento y participación ciudadana mediante espacios interactivos en la página Web. Las justificaciones giran en torno a las posibilidades que existen en cuanto a generar canales para un involucramiento directo de los ciudadanos que aunque fuera virtual permitiría superar así las barreras a la participación directa que una sociedad de masas implica. Los ciudadanos podrían no sólo hacer llegar temas a la agenda sino también participar activamente de los debates sobre políticas que afectan a toda la ciudadanía.

¹⁵ Sociedad de la Información en Brasil, Libro Verde

¹⁶ OEA. Encuentro E-Cámara mayo 2004

*"A informática é hoje, a tecnologia indispensável para atuação do legislativo.(...)A tecnologia de internet, por sua vez traz oportunidades importante para o legislativo aumentar sua integração e coeção internas e possibilita um maior contato entre o legislador e a população. A Internet deve ser explorada como uma nova mídia pelas casas legislativas e como un instrumento de aumento da transparência das ações de decisões do parlamento. A informática legislativa utilizada de forma consciente e eficiente pode ser um importante fator de fortalecimento do poder legislativo e conseqüentemente da própria democracia."*¹⁷

El Parlamento podría realizar encuestas o enviar un cuestionario sobre un tema específico en discusión en donde los ciudadanos manifestaran su opinión y realizaran comentarios y mediante la inscripción a listas de correo los ciudadanos podrían recibir continuamente información sobre el trabajo de una comisión o solicitar cierta información específica que el ciudadano requiera. El despacho virtual del legislador podría posibilitar un acercamiento entre el legislador y el ciudadano. Las dificultades de acercamiento al legislador podrían superarse mediante esta herramienta y los ciudadanos podrían conocer a sus legisladores y comunicarse directamente, permitiendo al legislador generar un vínculo de adhesión y al ciudadano informarse realizando preguntas, sugerencias así como también realizar cuestionamientos y propuestas que puedan aportar a la labor parlamentaria.

Más participación implicaría evitar los defasajes que pueden darse entre los intereses de los ciudadanos y el de los representantes solucionando los problemas de falta de representación y dando oportunidades de intervención a aquellos que desean participar directamente en la gestión de cuestiones públicas. Todo esto podría tener como resultados si no una re-legitimación de los Parlamentos, por lo menos un freno al proceso de descreimiento y desconfianza hacia al Parlamento.

*"...debemos reconocer la necesidad de la aplicación de la informática, la cual junto a las nuevas tecnologías de la comunicación existentes, pueden constituirse en las herramientas claves para lograr una mejor relación entre el Parlamento y la sociedad de nuestros países."*¹⁸

En el portal del Parlamento podrían abrirse foros virtuales en el período de discusión de un proyecto de ley o de otras resoluciones. Los foros virtuales serían una instancia de interacción multilateral en la cual los ciudadanos se encontrarían para discutir una cuestión pública con el objetivo de contribuir a la discusión parlamentaria dando la posibilidad a que los legisladores pudieran enterarse de la opinión y propuestas de la ciudadanía en torno a cierto tema.

Los foros públicos virtuales de un Parlamento Virtual, son considerados por los propulsores de estas políticas, como instancias en las cuales los ciudadanos pueden participar de la gestión de lo público y conseqüentemente como una vía de fortalecimiento democrático, en la medida que se reproduce y fortalece un espíritu cívico, se aumentan los niveles de responsabilidad tanto de los representantes como de los ciudadanos y se frenan los procesos de descreimiento sobre el ámbito político cuando los ciudadanos sienten que son escuchados.

"La Red provee también beneficios en términos de la participación de los ciudadanos en el proceso parlamentario, otorgando herramientas para la creación de instancias de encuestas de opinión y discusiones grupales. Al permitir entender la comunicación como interacción, hace posible la superación de modalidades de anunciación y el mejoramiento

¹⁷ Nascimento, R.Armando, 2003

¹⁸ OEA, Encuentro E-Cámara mayo 2004

sustancial de los inputs del proceso parlamentario mediante la incorporación de nuevas voces en la toma de decisiones. (...) desde la perspectiva del régimen democrático, este incremento de la comunicación sugiere importantes posibilidades: tiene el potencial de fortalecer tanto la interacción entre los representantes como sus niveles de accountability con el electorado, quien adquiere a su vez mayores posibilidades de expresión e influencia durante los ciclos de gobierno.¹⁹

Transparencia y participación ciudadana, son términos claves de la argumentación para impulsar las TICs en la gestión pública y refieren a dimensiones o requisitos que en las aplicaciones de TICs a instituciones gubernamentales deberían cumplirse. Tanto en los pronunciamientos que se refieren al Gobierno Electrónico en términos amplios, es decir, como toda aplicación de TICs a nivel de la administración pública, (por lo que puede estar incluido también el Parlamento) como en los que refieren específicamente al Parlamento, los argumentos tienen que ver con estos elementos positivos que las TICs tendrían para la democracia.

"El e-gobierno ofrece la posibilidad de cerrar la brecha de información entre el gobierno y los poderes de la República, así como entre el gobierno y los ciudadanos. El e-gobierno tiene el potencial de transformar el sistema de vida y costumbres, las relaciones de trabajo y con el gobierno. Este cambio tiende a modificar el rol del ciudadano, un ciudadano activo, que forma parte y es actor de una red de información global en la cual busca y selecciona lo que le interesa. (...) El e-gobierno puede ayudar a resolver el problema de la participación ciudadana y de la transparencia."²⁰

Experiencias en Parlamentos de la región

Los Parlamentos Virtuales han sido puestos en práctica en la mayor parte de los países desarrollados y en los últimos años las iniciativas se han extendido en América Latina.

El caso del Parlamento Virtual Peruano, es recurrentemente señalado como uno de los ejemplos de mayores avances en lo que se refiere a TICs orientadas a aplicaciones que tengan que ver con brindar mayores niveles de información y abrir oportunidades a la participación ciudadana. A través de sus cuatro áreas "Infórmese", "Opine", "Debata" y "Participe", el sitio Web del parlamento peruano ofrece distintas posibilidades a los ciudadanos que van desde la consulta y pedido de información, a la posibilidad de enviar propuestas o comentarios para que sean tenidos en cuenta en las comisiones parlamentarias. Todos los medios de comunicación reciben toda la información del Congreso a través de medios propios del Parlamento (dos periódicos y una emisión de radio), existe un programa de televisión "Encuentro con el Congreso" que transmite las sesiones por televisión cable sin interrupción a la vez que también fueron instaladas en el Congreso cabinas públicas en las cuales los ciudadanos pudieran acceder gratuitamente.

En el caso de los parlamentos de países del Cono Sur, a los cuales se va a tener como referencia, los avances en cuanto a utilización de las TICs son de diverso grado pero en todos los casos se ven aplicaciones novedosas que tienen que ver con los múltiples usos que pueden dársele a las TICs.

Para Argentina, pueden destacarse algunos elementos importantes tanto respecto a la página de la Cámara de Diputados como a la de Senadores. En lo que respecta a servicios o aplicaciones que podrían provocar un acercamiento del Parlamento a la ciudadanía puede señalarse la posibilidad de acceder on-line a las sesiones en vivo y la existencia en la

¹⁹ Frick M, "Parlamentos en la era digital. Explorando América Latina", artículo inédito

²⁰ Hannia Vega, 2003

página del Senado de un "Parlamento para niños" en donde de forma sencilla y con un diseño particular se explica la estructura institucional y funcionamiento del Poder Legislativo. La participación ciudadana on-line no es un elemento fuerte, sin embargo existe la posibilidad de solicitar información y sugerir proyectos vía mail y en el "Parlamento para Niños" también existen posibilidades para que los niños envíen sus inquietudes.²¹ En términos de publicación de información puede destacarse la publicación de información administrativa importante que los ciudadanos suelen solicitar y que puede repercutir en la transparencia del Parlamento. En la página de la Cámara de Senadores se publica la ejecución del presupuesto interno y en las páginas de ambas cámaras hay información sobre licitaciones en donde puede consultarse la documentación que debe presentarse ante una oferta, las cláusulas generales y un archivo histórico de las licitaciones otorgadas.²²

En la página de la Cámara de Representantes de Chile se pueden consultar las votaciones por materia, período, diputado y se publican los totales afirmativos, negativos abstenciones y no votaciones. Se pueden consultar una serie de estadísticas sobre la actividad de la legislatura, como las sesiones realizadas, proyectos ingresados, leyes publicadas, convenios, etc.²³ Los ciudadanos pueden enviar comentarios para la discusión de alguna comisión y en la de Senadores los ciudadanos se pueden pronunciar sobre ciertos temas, inscribiéndose en una lista y respondiendo preguntas, votando en una encuesta y chatear con un senador. Un aplicación novedosa del Senado Chileno es el "Senador Virtual", cualquier ciudadano puede participar de la discusión de ciertos temas y votar por proyectos transformándose así en un "senador virtual". Los ciudadanos no son más que senadores virtuales, es decir ficticios, que no deciden realmente sobre las cuestiones, pero sí tal vez pueden incidir en la medida que los legisladores pueden ver las opiniones de los ciudadanos sobre ciertos temas. En esta aplicación, los proyectos están en discusión en la página durante un período de acuerdo al estado de tramitación en el Senado, de forma que la participación de los usuarios de esta página pueda llegar a los legisladores a tiempo y causar efecto. Los ciudadanos si desean participar pueden hacerlo votando sobre un proyecto y realizando comentarios o propuestas, primero se vota el proyecto en general y luego artículo por artículo y se pueden ir realizando comentarios a los mismos o agregar elementos.

"El Senado es una institución democrática que quiere integrar a la ciudadanía en su trabajo. Queremos que nos den orientaciones para legislar con el mayor conocimiento posible del interés de la gente en los proyectos de leyes que estamos estudiando (...) las respuestas y opiniones de los participantes son procesadas y entregadas a las respectivas Comisiones para que conozcan la opinión ciudadana libre y voluntaria que se expresa a través del Senador Virtual."²⁴

El Parlamento de Brasil también publica un importante volumen de información y de los países del Cono Sur se destaca sustancialmente en aplicaciones de TICs que tengan que ver con la dimensión e-democracia

Tanto la página del Senado como la de la Cámara de Representantes publican importante información administrativa y parlamentaria. Se pueden consultar el presupuesto interno de la Cámara de Senadores (pudiéndose ver al detalle los contratos con cada empresa que tiene una división específica como por ejemplo el Prodasen) así

²¹ También la Cámara de Diputados de Brasil tiene un Parlamento Virtual para Niños con un diseño muy llamativo y contenido sencillo.

²² Ver Anexo 1.

²³ Ver Anexo 2.

²⁴ www.camaradediputados.cl

como el Presupuesto Global de Brasil. La consulta sobre el presupuesto es muy completa, existe información sobre todo lo que es la elaboración, legislación y decretos, así como están disponibles los documentos técnicos en los cuales se pueden consultar los montos adjudicados a las distintas reparticiones del Estado por año y por período.²⁵ El proceso de tramitación del Presupuesto se puede ir acompañando e ir viendo las propuestas que se van o no aprobando y hoy en día comienza a ser aplicado un mecanismo mediante el cual Senadores, Diputados, Tribunal de Cuentas y Ministerio de Planeamiento podrán ver la ejecución del presupuesto al detalle (llegando a identificar como y en qué se invierten los recursos otorgados) y previéndose el acceso del ciudadano a esta información para el 2005.

En lo que refiere a legislación está disponible el orden del día de todas las Comisiones y de las sesiones de los Plenarios, las versiones taquigráficas del plenario, comisiones, subcomisiones, los discursos realizados (desde 1965) y los previstos en sala con la hora a realizarse, en caso de que se los desee escuchar, los oradores inscriptos para las próximas sesiones previstas para los distintos tipos de exposiciones verbales, los resultados de las votaciones electrónicas por asunto y las asistencias a la Cámara con explicitación de motivos en caso de no asistencia de algún legislador.

Existen diversas modalidades mediante las cuales el ciudadano puede ir siguiendo la actividad legislativa, en la Cámara de Senadores "Acompanhamento" permite al ciudadano identificar las cuestiones que le interesan y luego recibir de forma continua información sobre la cuestión seleccionada como puede ser toda la actividad de un legislador específico, todas las denuncias, el tratamiento de cierto tema, la actividad de cierta Comisión, etc.

La Cámara de Senadores cuenta con la propia agencia de noticias, un periódico, radio y televisión. Vía Internet se puede acceder a la "Radio Senado" y "TV Senado" y consultar toda la programación de estos medios y los programas ya realizados que están disponibles en un archivo al cual se puede acceder on-line y escuchar las entrevistas a legisladores, debates, etc.²⁶

Los ciudadanos tienen diversas oportunidades de participar a través de diferentes programas, en TV Senado o Radio Senado existe la posibilidad de que los ciudadanos hagan llegar sus sugerencias y propuestas a los legisladores o que se abran debates a temas planteados por los ciudadanos. En la Cámara de Representantes, mediante la Comisión de Participación Legislativa las organizaciones de la Sociedad Civil pueden hacer llegar sus demandas y propuestas. En la página de esta Comisión las OSCs pueden registrarse on-line y hacer llegar sus propuestas a esta Comisión la cual fue creada con el objetivo explícito de brindar oportunidad a la participación ciudadana.

A su vez es necesario destacar un importante programa llamado "Interlegis", una Comunidad Virtual del Poder Legislativo.²⁷ Interlegis busca aumentar la comunicación entre los diversos órganos legislativos de alcance nacional, estadual y municipal así como la comunicación con la Sociedad Civil mediante la utilización de la TICs. El Senado Federal, la Cámara de Diputados, el Tribunal de Cuentas, las 26 asambleas legislativas y la Cámara Legislativa del Distrito Federal están interconectados.²⁸ A su vez todos los parlamentarios y los órganos legislativos pueden participar del programa, 31.198 parlamentarios y 3617

²⁵ Al día 13 de octubre podía consultarse la ejecución presupuestaria del primer semestre del año 2004 según 10 áreas principales: Justicia y Defensa, Hacienda y Desarrollo, etc.

²⁶ Es importante señalar que para acceder a escuchar la radio o ver las imágenes on-line se necesita un programa especial, pero este es gratuito y el link está en la misma página de Radio Senado para bajarlo de forma gratuita, por lo que está previsto el brindar facilidades para que todos puedan acceder.

²⁷ Objeto del programa Interlegis: "*promover a criação e a operacionalização da COMUNIDADE VIRTUAL DO PODER LEGISLATIVO; promover o intercâmbio, a permuta e a cessão de técnicas, conhecimentos, programas e equipamentos entre os convenientes; estimular a produção, captação e disseminação de informação de interesse dos legisladores brasileiros, de forma a democratizar o acesso às informações necessárias ao desempenho de suas funções.*" Art.1 Convenio Interlegis.

²⁸ En cada una de estas 30 instituciones fue instalado una sala de videoconferencia.

Cámaras Municipales están interconectadas vía correo electrónico y colgando su información en el portal de Interlegis.²⁹

En el Portal de Interlegis se encuentra una importantísima cantidad de información sobre los parlamentarios y órganos legislativos, la Constitución Federal, las constituciones de los estados, las leyes orgánicas, Códigos, leyes, decretos, discursos, presupuestos, información de los legisladores, etc., etc. así como también se brindan servicios como cursos a distancia y presenciales destinados a los parlamentarios y a la ciudadanía con el objetivo de mejorar y fortalecer el Poder Legislativo.

"A utilização de tecnologias de informação para viabilizar a comunicação e a educação a distância colabora para aumentar a transparência e a qualidade do Poder Legislativo, fortalecendo-o e permitindo o atendimento mais eficiente das demandas da população. Resumindo: um exercício de cidadania plena."

²⁹ Cada Cámara Municipal cuando se adhiere a Interlegis recibe sin costo un microcomputador, una impresora y un notebook.

* www.interlegis.gov.br

Marco teórico

El marco de inserción de las TICs, la actual democracia y las nuevas propuestas

La aplicación de TICs a nivel del Estado en general son impulsadas hoy en día no sólo como vía para la modernización de las instituciones del Estado, en cuanto mejora de servicios, eficiencia y eficacia, sino también en cuanto a impulsar una mayor transparencia, y mejor participación ciudadana, un involucramiento de los ciudadanos en la decisiones políticas, en las posibilidades de participar en las discusiones públicas e incidir en las decisiones.

Muchos de los argumentos esgrimidos hoy en día apelan a las virtudes de una democracia en donde los ciudadanos se sientan partícipes del proceso político de forma que puedan debatir e incidir en las decisiones públicas y fortalecer la democracia que hoy en día está debilitada.

Para poder comprender cabalmente lo que se está promoviendo por parte de quienes argumentan que las TICs podrían ser una herramienta para el fortalecimiento democrático, es necesario analizar el estado de situación de la democracia y las implicancias de apuntar a una democracia más "abierta", prestando atención a los fundamentos teóricos que podrían justificar estas orientaciones.

La digitalización del Parlamento es una propuesta que es parte de lo que implica la Sociedad de la Información, pero en el marco también de otros fenómenos que se dan en forma paralela o interrelacionada.

La propuesta de digitalización de instituciones gubernamentales aparece en un momento particular en donde el contexto social, político y económico influye y puede o no, "recoger", impulsar, una propuesta como la del Parlamento Virtual.

Las condiciones de ese contexto son las que exigen ser analizadas para poder evaluar lo que un Parlamento Virtual implica y lo que podría llegar a implicar.

Si bien la expansión de las tecnologías de la información y comunicación se da en un contexto de globalización económica, política y cultural que influye de manera sustancial en el desarrollo de estas tecnologías, otros fenómenos más específicos que pueden estar más o menos relacionados con la globalización, tienen lugar en este contexto de aplicación de TICs y deben ser tenidos en cuenta a la hora de analizar las TICs "para la democracia".

Fenómenos generales que se dan en la mayoría de las democracias occidentales y que también tienen lugar en las democracias de América Latina.

Dentro de lo que podrían denominarse fenómenos generales, es necesario mencionar el fenómeno de la re-activación o activación de la Sociedad Civil.³⁰

La Sociedad Civil de hoy en día, no es una sociedad inmovilizada, que espera de forma pasiva que sean resueltos los problemas por parte de aquellos que fueron elegidos para representar a los ciudadanos.

Surgen movimientos sociales que realizan reclamos, ponen limitaciones y surgen múltiples organizaciones de la Sociedad Civil que se encargan de tareas que antes eran responsabilidad de los gobiernos.

Las organizaciones de la Sociedad Civil conformando redes interactuando, compartiendo o dividiéndose tareas o áreas de acción en las cuales trabajan, cada día generan más adhesión y son actores relevantes del sistema político.

³⁰ Las OSCs y los movimientos sociales serán considerados como parte de la Sociedad Civil en términos generales sin profundizar en su distinción.

Estas organizaciones no son meras prestadoras de servicios sociales sino que pasan a formar parte del sistema político y la mayoría se auto-identifican como agentes democratizadores de la sociedad.

La existencia de los movimientos sociales, que si bien tienen una conformación y objetivos diferentes a lo que son las organizaciones de la Sociedad Civil, permiten apreciar que los ciudadanos ya no delegan la gestión de las decisiones generales únicamente en los partidos políticos. Hay un interés por participar de parte de la ciudadanía de forma directa, participación que puede ser sólo reivindicativa aunque también en muchos casos tiene el objetivo de realizar propuestas, que pueden ser a nivel nacional como mundial (el caso de la mayoría de los movimientos sociales) refleja el interés de los ciudadanos por coordinar esfuerzos y hacerse responsables de causas, valores o políticas específicas que deben ser defendidos o gestionados por todos y no ser patrimonio exclusivo de los partidos políticos.

La Sociedad Civil "activa" es una sociedad que reclama ser escuchada y participar en el proceso de decisiones que afectan al interés general. Se proponen "democratizar la democracia".³¹

En el marco de este nuevo posicionamiento de la Sociedad Civil, las relaciones de la sociedad con el Estado han cambiado y también han cambiado los planteos teóricos al respecto.

*"Se han puesto en cuestión las nociones que diferencian tan estrictamente al mundo de la política restringido al de los partidos políticos y el Estado, por un lado, y al de la Sociedad Civil como ámbito despolitizado y sede de los intereses privados. (...) Se trata del fortalecimiento de ambos términos Estado y Sociedad Civil, pero desde una visión no antagónica sino complementaria. (...) Esto abona, una vez más, la idea de una nueva relación entre Estado y Sociedad Civil, pero pone también sobre la mesa la discusión sobre la nueva naturaleza de estas relaciones."*³²

Paralelamente a la vez que relacionado a esta re-activación de la Sociedad Civil suceden otros fenómenos como la creciente pérdida de centralidad de la política y la deslegitimación de los partidos como instituciones capaces de representar los intereses de los ciudadanos. Fenómenos de carácter general que afectan a la mayoría de las democracias occidentales y que se agravan en América Latina cuando se combinan con la pérdida de prestigio y credibilidad de los elencos políticos partidarios en el marco de escándalos de corrupción y crisis socio-económicas que socavan aún más la credibilidad de la capacidad de los representantes.

Los partidos políticos han perdido legitimidad, son vistos muchas veces como meras agrupaciones en busca de acumulación de recursos económicos y no como legítimos representantes de la ciudadanía. La actividad política y la gestión de gobierno son vistas por los ciudadanos, también como medios para acumular recursos económicos sin que existan intereses generales de por medio a defender. Los ciudadanos, no se sienten representados por las elites partidarias, no sienten que tengan posibilidades de hacer escuchar sus demandas y la apatía política o la búsqueda de otros canales por los cuales canalizar sus demandas son las alternativas que suelen adoptarse.

³¹ Coloquio "Relaciones entre Sociedad Civil y Estado", Claeh, 6 de mayo de 2004

³² Luciano Leiva, Tesis "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida política y la democracia: Posibilidades que se abren para establecer nuevos y mejores mecanismos de participación en las instituciones políticas".

La apatía política partidaria es algo común, pocos son los que desean participar en política y esta minoría no lo hace por medio de estructuras partidarias sino por medio de nuevos canales de participación, "abiertos", por fuera de los partidos.³³

En América Latina la pérdida de credibilidad y la desconfianza no sólo se da respecto a la política en general y los partidos políticos sino que también respecto a una institución pilar para la democracia como lo es el Poder Legislativo. Sea por una incapacidad para revertir crisis socio-económicas o dar respuestas a múltiples demandas, sea por un descreimiento en los representantes, o por la "muerte de las ideologías", el Poder Legislativo es una de las instituciones que hoy en día sufre más este proceso de deslegitimación.

A pesar de todos estos fenómenos que "fragilizan" la política, el sistema democrático en sí mismo no parece ser cuestionado, la democracia es aceptada como forma legítima de gobierno y se piensan nuevas formas de participar en esa democracia y nuevas formas para que en esa democracia la política no siga deslegitimándose. En el marco del surgimiento de nuevas formas de participación, del rechazo de estructura partidarias y del cuestionamiento a instituciones de la democracia, igualmente la democracia se acepta y se defiende.³⁴

En el marco de estos dilemas que enfrenta la democracia hoy en día han surgido planteos que apuntan al fortalecimiento del espacio público como vía de recuperar y sostener una ciudadanía activa, de forma de revertir o frenar la apatía política y dar lugar a la participación a quienes reclaman por ella. Una ciudadanía que exija una eficiente rendición de cuentas y confíe en sus representantes, a la vez que tenga voz directa en aquellas cuestiones públicas en las que quiera intervenir.

Fortalecer el espacio público implicaría fortalecer los lazos entre Sociedad Civil y Estado a la vez que fortalecer una ciudadanía democrática aumentando las posibilidades de control y participación en la gestión de lo público.

*"A constituição do espaço público, questão central da democracia, tem sofrido abalos conceituais. Seja pelo fim da guerra fria e das divisões ideológicas que a acompanhavam, seja pelo processo de mundialização da cultura ou da globalização da economia ou, ainda, pelo avassalador bombardeio de fatos e dados que assolam o cidadão e a miríade de possibilidades de ação política que se abre diante de indivíduos, instituições e atores políticos. Seja ainda pela descrença de que sofre hoje qualquer ação coletiva, ou pela impressão crescente de que Estado-Nação está sendo, inexoravelmente, suplantado por corporações econômicas. Tudo isso aponta para a crise conceitual do espaço público."*³⁵

En los planteos sobre el espacio público este es entendido desde una perspectiva política como un ámbito de construcción de ciudadanía, en donde se ejercen los derechos y se participa de las decisiones que involucran a todos los ciudadanos.

³³ Este escenario se vuelve más complejo en países como Uruguay, en un contexto en donde los partidos políticos siguen ocupando el primer lugar en cuanto a la gestión de lo público y pueden llegar a ofrecer resistencias ante una participación política desde la Sociedad Civil, que no pase por las estructuras partidarias.

³⁴ El surgimiento de nuevos conceptos como Gobernabilidad y Gobernancia, aunque refieren a la gestión de gobierno y políticas públicas, son parte de la "evidencia" de que los sistemas políticos de las democracias experimentan cambios y de que se intentan respuestas y conceptualizaciones en relación a estos. El tema de la Gobernabilidad ha surgido asociado a los problemas que las elites políticas encuentran para tomar de forma eficiente y legítima las decisiones públicas, mientras que la Gobernancia, hace referencia a la gestión compartida de lo público, una nueva forma de gestión "inclusiva" de las políticas públicas en un contexto en donde algunos actores como las OSCs reclaman ser incorporados a las decisiones y gestión de lo público.

³⁵ Ortiz, A. Rodrigo

"Aparece esta idea de espacio público, no solo entendido como un ámbito de emisión de información de los mass media hacia una sociedad receptora, sino como un espacio de encuentro interactivo y creativo de la sociedad civil entre sí y en su relación con el Estado".³⁶

Surgen formulaciones teóricas que centran la atención en la Sociedad Civil y en el espacio público y surgen también propuestas específicas a aplicar para fortalecer dicho espacio público y solucionar algunos dilemas de la democracia moderna.

*"...é preciso incluir digitalmente para a participação efetiva no novo espaço público, possibilitado pelas Tecnologias de Informação e Comunicação".
"...o impacto das novas tecnologias de comunicação e informação nos força a rever as categorias de análise para a ação política e para constituição do espaço público."³⁷*

El Gobierno Electrónico en general y la digitalización del Parlamento en particular, es una de las propuestas que no sólo es promovida como un medio para modernizar la administración pública y alcanzar objetivos de una gestión pública más eficiente, sino que se lo concibe como un medio también para evitar la deslegitimación de las elites partidarias, la apatía ciudadana y fortalecer los lazos entre el Estado y la Sociedad Civil ampliando los espacios para la participación ciudadana.

El Parlamento Virtual fortaleciendo su dimensión *e-democracia*, podría ser una vía para frenar el proceso de deslegitimación de la política ya que podría jugar un rol fundamental para la transparencia de la gestión legislativa. Las TICs aplicadas al Parlamento permiten difundir los grandes volúmenes de información que esta institución procesa, aumentar la transparencia, fomentar la rendición de cuentas, aumentar la responsabilidad de los representantes y así "acercar" el Parlamento a la ciudadanía.

Un Parlamento Virtual podría ser un vía no sólo para la transparencia sino para ampliar el Espacio Público. Espacio público que fundamentalmente se amplía en la medida que la discusión sobre cuestiones públicas, se hace pública efectivamente, es decir, cuando los ciudadanos tienen posibilidades de involucrarse y participar en las discusiones y decisiones sobre cuestiones de interés general.

"Bajo esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen –en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público. (..) Como concurrencia los ciudadanos se relacionan voluntariamente bajo la garantía de que pueden unirse para expresar y publicar libremente opiniones, que tengan que ver con asuntos relativos al interés general. (..) "Hablamos de la esfera política de lo público cuando, casi a diferencia de la literaria, cuando las discusiones públicas se relacionan con objetos que dependen de la praxis estatal."³⁸

Si bien esta definición de espacio público dada por Jürgen Habermas hace referencia a la opinión pública y no tanto a la discusión pública (que es lo que más interesa en términos de ampliar el espacio público), la precisión de los términos de dicho espacio público pueden ser útiles para destacar las "variables importantes" de un espacio público

³⁶ Luciano Leiva, Tesis "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida política y la democracia: Posibilidades que se abren para establecer nuevos y mejores mecanismos de participación en las instituciones políticas".

³⁷ Ortiz A. Rodrigo

³⁸ Habermas, 1986

para que pueda ser definido como tal, es decir, el **libre acceso** y la **concurcencia voluntaria** de los ciudadanos a la discusión sobre **cuestiones de interés general**.

Por otra parte *"Internet, más que los CD-ROM y otras aplicaciones de la informática, ha adquirido las cualidades de un genuino espacio:*

- *estabilidad*
- *abstracción (virtual omnicomprendividad de toda una región ontológica)*
- *pluridimensionalidad (el largo consiste en la coexistencia de usuarios, sitios, subredes, etc; el ancho, en las memorias que proporcionan a la red las computadoras enganchadas)*
- *transitabilidad*
- *inapropiabilidad.*³⁹

Si las TICs hacen posible la conformación de un espacio y si se aceptan los términos de Habermas, para definir el espacio público, podría aceptarse, que aunque virtualmente, también podría el espacio público ampliarse, por medio de las posibilidades que un Parlamento Virtual abriría.

Solucionadas las cuestiones prácticas en cuanto al acceso a la tecnología, dicho espacio público podría ampliarse si todos los ciudadanos cuando quisieran, pudieran concurrir libremente a informarse así como a discutir cuestiones de interés general y esto sería incentivado por medio de un Parlamento Virtual que publicara toda la información y abriera espacios para la participación en cuestiones públicas.

*"Básicamente es posible creer que estos medios permitirán favorecer la re-conexión entre representantes y representados, y esto, devolver poder al sector político, en la medida en que se relegitimen sus liderazgos hoy severamente cuestionados."*⁴⁰

Podría justificarse entonces, la puesta en práctica de nuevas herramientas para enfrentar los cambios que se están sucediendo, tanto los de carácter global como aquellos más particulares que afectan de forma más directa. Podrían limitarse los mencionados fenómenos que son perjudiciales para la democracia como puede ser la deslegitimación de sus representantes políticos como también aprovechar aquellos cambios que pueden beneficiarla. En el caso de la Sociedad Civil no se trata de "desmovilizarla" sino más bien de abrir un espacio en el cual reclama tener voz y lograr una conexión entre Sociedad Civil y Estado.

*"Si entendemos que el espacio público es un ámbito de deliberación y que ésta es una necesidad de la actual etapa histórica de nuestras sociedades, sin dudas, por el tipo de comunicación que genera y por las experiencias conocidas..(...), Internet se constituye en una herramienta particularmente valiosa para el encuentro deliberativo de los hombres y mujeres de hoy en un espacio público que es independiente del lugar físico en el que se dé."*⁴¹

Como ya se mencionó, la e-democracia es una dimensión del Parlamento Virtual, es decir, que entre las virtudes que un Parlamento Virtual tendría, se encontrarían aquellas que refieren a mayores niveles de transparencia e instancias de participación. Esto quiere

³⁹ Coto A. y Pérez R, 2003

⁴⁰ Luciano Leiva, 2003

⁴¹ Luciano Leiva, "Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida política y la democracia: Posibilidades que se abren para establecer nuevos y mejores mecanismos de participación en las instituciones políticas".

decir que el planteo no es de un sistema de "democracia electrónica" como forma de participación directa de la ciudadanía, opuesta al sistema representativo, sino que se plantea una herramienta como un mecanismo que podría complementar y fortalecer la democracia representativa.

Esta última se fortalecería a través del Parlamento Virtual, a partir de la transparencia en la gestión legislativa por medio de la difusión pública de toda la actividad legislativa y administrativa del Parlamento y a partir de la participación ciudadana en el control y en la discusión de políticas públicas. A través entonces, de un espacio público virtual en donde los ciudadanos pudieran informarse y deliberar libremente sobre cuestiones públicas.

Es necesario discutir entonces porque es necesario o deseable que los ciudadanos no tengan restricciones a la información y pueda abrirse un espacio público (de forma virtual en este caso) para que los ciudadanos puedan participar.

Respecto a la necesidad y deseabilidad del acceso a la información sobre la gestión legislativa y administrativa en el Parlamento, basta señalar que la libertad de información y de expresión es un principio sustancial para un sistema democrático. Esto no se refiere sólo a que cada persona tiene el derecho de expresarse libremente sino que también la información a la cual un ciudadano tiene derecho no le debe ser restringida. Este es el caso de la información pública respecto al Parlamento, en donde las decisiones y recursos en juego son públicos, por lo que involucran a todos los miembros de un sistema democrático.

Es importante que los ciudadanos accedan a la información del Parlamento debido a que las decisiones fruto de dichas acciones son tomadas por agentes que cumplen el rol de representar a los ciudadanos y que en cumplimiento de ese rol realizan una gestión que es pública por lo que cada ciudadano está involucrado y posee el derecho a fiscalizarla. A su vez la información se torna un recurso esencial cuando los ciudadanos tienen oportunidades de participar políticamente, por lo que las oportunidades que puedan abrirse para la participación ciudadana deberían ir acompañadas de posibilidades para que los ciudadanos accedan libremente a la información y no existan desiguales condiciones a la hora de participar.

Por otra parte los planteos en torno a promover un aumento de la participación ciudadana mediante aplicaciones de las TICs es una de las grandes novedades posible sólo mediante Internet (por lo menos en lo que refiere a una discusión en forma masiva), a diferencia de la difusión de información pública que podría lograrse también mediante otros medios. Aceptando que sea factible que un Parlamento Virtual pudiera ampliar el espacio público, es necesario evaluar el por qué del beneficio de la apertura de tal espacio público y las razones por las cuales esto podría ser una herramienta para el fortalecimiento para la democracia.

¿Cuáles son los fundamentos por los cuales una democracia debe tener un espacio público al cual los ciudadanos tengan reales posibilidades de acceder? Si ese espacio público abriera posibilidades a una deliberación pública ¿Por qué los ciudadanos deben deliberar sobre las cuestiones de interés general? ¿cuál es el aporte de la deliberación pública a la democracia?.

Las respuestas a estas preguntas pueden encontrarse en teorías "dedicadas" a la democracia moderna y que apuntan a destacar el papel que el espacio público necesariamente debe tener en una democracia.

Importantes autores que tratan sobre estos temas, son por ejemplo John Rawls y Jürgen Habermas, así como también aquellos autores que plantean directamente una democracia deliberativa como Roberto Gargarella o Joshua Cohen. Estos autores realizan importantes aportes y brindan claves para la reflexión sobre las implicancias de la existencia de un espacio público y en este caso pueden ser "guía" para analizar la conformación de tal espacio público, en el marco de un Parlamento Virtual.

Los aportes teóricos de Rawls, Habermas, Gargarella y Cohen

Desde la perspectiva de **Rawls** será importante que los ciudadanos participen y deliberen en un espacio público, fundamentalmente, porque esto constituye no sólo el mejor procedimiento sino que asegura también los mejores resultados.

Las buenas decisiones para la democracia surgen de un espacio público deliberativo en el cual se construye una Razón Pública que permite llegar a acuerdos políticos.

El aporte principal de Rawls, es este concepto de Razón Pública, la cual surge cuando en la base de la discusión hay un consenso "traslapado" entre los ciudadanos, que permite una convivencia pacífica, garantizando los valores fundamentales de la democracia como la libertad y la igualdad.

Según Rawls en una sociedad democrática debe existir un consenso traslapado que permita que los ciudadanos mantengan y reproduzcan una concepción política común, más allá de doctrinas particulares que puedan defender. Los ciudadanos deben hacer a un lado sus convicciones religiosas, filosóficas o morales a la hora de acordar y decidir sobre cuestiones fundamentales de la democracia que involucran a todos y compartir una concepción política para cuestiones que tengan que ver con lo que Rawls denomina "estructura básica", ciertas instituciones políticas, sociales y económicas de la democracia.

Cuando los ciudadanos deliberan sobre principios o instituciones de la democracia debe existir un consenso de fondo y esto "marca" los límites de la deliberación, ya que esta debe darse en ciertos términos, está limitada a ciertos temas, regida por ciertas reglas y destinada a un fin, el de promover arreglos institucionales justos. El consenso traslapado es la base para el acuerdo público.

Rawls no plantea una deliberación "abierta", en donde todos los temas sean deliberados públicamente. Debe darse una deliberación sólo respecto a temas que refieran a principios fundamentales e instituciones básicas de la democracia.

Debe seguir ciertas reglas, regirse por los términos ideales de la *posición original*, los de la *imparcialidad y razonabilidad*, de forma que bajo esos parámetros, deberá tener lugar dicha deliberación.⁴²

Las condiciones de imparcialidad y razonabilidad, son los términos ideales por los cuales debería deliberarse. Es a través de lo razonable que las personas entran al mundo de lo público y se reconocen como iguales, y a esto se llega compartiendo una misma concepción política y dejando a un lado doctrinas particulares. El ideal es que los ciudadanos gestionen sus asuntos públicos en base a valores públicos que otros razonablemente puedan suscribir y no en términos de doctrinas particulares.

La deliberación pública es el medio para alcanzar arreglos institucionales justos, esto es posible si se delibera sólo sobre cuestiones fundamentales a la democracia y cuando esto sucede se construye una Razón Pública que reproduce y renueva el consenso traslapado y se llega a un resultado justo, porque se respetan principios compartidos por todos los ciudadanos.

"Lo que exige la razón pública es que los ciudadanos puedan explicar su voto unos a otros en términos de un razonable equilibrio de los valores políticos públicos, y que todo el mundo entienda, por supuesto, que la pluralidad de las doctrinas comprensivas que

⁴² La posición original puede ser comprendida como un estado mental hipotético en el cual los individuos (libres, iguales, racionales y razonables), tras un *velo de ignorancia* mediante el cual se eliminan las ventajas comparativas y quedan en una situación de igualdad, siendo racionales, pero desconociendo su posición particular, sus ventajas y su propia concepción del bien, llegarían a establecer principios desde un punto de vista compartido y así llegarían al acuerdo sobre los términos de la cooperación justa, en donde quedarían definidos los principios de la justicia como imparcialidad.

*profesan los ciudadanos sea considerada por ellos mismos un apoyo más,...(..) .. la doctrina que cada cual profese es asunto de conciencia para cada ciudadano".*⁴³

Para **Habermas**, la democracia también debe tener una esfera pública de debate, no tanto porque esto implique resultados en términos de principios de equidad y justicia como en Rawls, sino más bien por las virtudes del procedimiento mismo, porque una deliberación pública implica discusiones a partir de argumentos y razones, resultados que todos pueden aceptar y esto es fuente de legitimidad.

La discusión colectiva y su argumentación razonada es el elemento clave para que una democracia sostenga y reafirme sus principios, autoridades y decisiones de forma legítima.

La discusión pública no es la única modalidad a través de la cual los ciudadanos toman decisiones, también cuentan las negociaciones en donde se articulan intereses particulares, que también son parte de la democracia, sin embargo es la discusión pública la fuente de legitimidad para decisiones que hacen a cuestiones que involucran a todos.

Más allá del contenido de la discusión colectiva, esta discusión deberá respetar ciertas reglas de procedimiento y en este sentido producirá ciertos resultados que todos los ciudadanos pueden suscribir.

*"...para la estructuración de una opinión pública son de mayor importancia las reglas de una práctica de comunicación pública mantenida y seguida en común."*⁴⁴

*"La política deliberativa obtiene su fuerza legitimadora de la estructura discursiva de una formación de la opinión y la voluntad que sólo puede cumplir su función socio-integradora gracias a la expectativa de calidad racional de sus resultados. De ahí que el nivel discursivo del debate público constituya la variable más importante."*⁴⁵

Habermas no apela a un consenso traslapado, pero sí a ciertos principios que guíen el procedimiento de discusión pública y sean respetados por todos.

Tampoco se encuentra en Habermas una normatividad en el sentido de Rawls, el cual establece en su teoría cuales deberán ser los principios de justicia, pero sí determina ciertos principios en cuanto al procedimiento deliberativo. Estos principios son los que Habermas denomina principios del discurso, es decir, condiciones ideales que deben orientar un proceso discursivo. Un discurso en términos ideales es una deliberación imparcial, abierta y sin coacción. La discusión colectiva debe ser imparcial, guiada por un proceso argumentativo y carente de recursos de coacción.

Para Habermas la política deliberativa no está orientada a un fin como conseguir el acuerdo sobre los términos de la cooperación justos y mantener un consenso traslapado como en Rawls. La deliberación pública es un fin en sí mismo, lo fundamental es que los ciudadanos deliberen sobre todo aquello que los involucre, incluso valores y principios sustanciales y la voluntad política debe surgir de la deliberación entre los ciudadanos para que esta sea legítima.

La deliberación debe ser "abierta", no debe imponer barreras a la entrada, ni en cuanto a contenido, ni en cuanto a los participantes. En este sentido debe surgir de la esfera pública informal, de la Sociedad Civil. Los temas surgen de la Sociedad Civil y cuando estos se transforman en problemas, aparece la reflexión y la discusión razonada.

Todos los temas pueden ser objeto de deliberación sin limitaciones y más allá de las reglas de procedimiento del discurso, no debe existir un consenso traslapado que deje

⁴³ Rawls J. 1996

⁴⁴ Habermas Jürgen, 1998. p.442

⁴⁵ Habermas, Jürgen, 1998, p.381

temas afuera de la discusión pública. Los límites deben imponerlos los propios ciudadanos en el marco de la deliberación pública.

Una esfera pública fuerte es clave en el planteo de Habermas ya que la deliberación pública permite a los ciudadanos ser autónomos en la medida que son partícipes en la toma de decisiones públicas.

Por último es necesario hacer mención a las teorías sobre la **Democracia Deliberativa** en las cuales también realizan planteos en torno a temas como la *discusión pública*, el *razonamiento público*, la *legitimidad de las decisiones públicas*, la *necesaria condición de imparcialidad* del procedimiento democrático y los *valores políticos compartidos* por los ciudadanos.

*"...el concepto (Democracia Deliberativa) incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa."*⁴⁶

Según Roberto **Gargarella**, en una democracia la discusión pública deber ser abierta a toda la ciudadanía y no sólo a un elite.

Algunos de los dilemas de la democracia, anteriormente mencionados, como el desprestigio de los partidos políticos o la apatía ciudadana, son concebidos como problemas "promovidos" por un sistema como es el sistema representativo, que aleja a los ciudadanos de sus representantes haciendo que los ciudadanos sientan indiferencia y apatía al no ver representados sus intereses y al no tener oportunidades para pronunciarse. Hoy en día, según Gargarella, la vigencia de un sistema como este influye negativamente en la democracia.

*"El sistema representativo se sienta sobre la idea de que no es bueno que la ciudadanía se involucre directamente en la discusión de cuestiones públicas. El sistema representativo tal como fue creado, tuvo como explícito objeto el de distanciar y cortar los canales de comunicación entre la ciudadanía y sus representantes."*⁴⁷

La discusión pública no debe ser una discusión en la que participen sólo los representantes, todos los ciudadanos deberían participar en ciertos temas principales de la política, cada ciudadano tiene algo para aportar a la discusión pública ya que la participación del ciudadano sólo mediante el voto no es suficiente en un sistema democrático.

Esta deliberación es necesaria ya que puede en el proceso mismo de la deliberación ayudar a descubrir errores de razonamiento por parte de quienes discuten o abrir posibilidades a que surjan diversas alternativas o soluciones a cierta decisión en la medida que es mayor la información manejada y son más los que participan de la discusión.

La deliberación es valiosa también porque en el intercambio de razones y argumentos los ciudadanos aprenden a "escuchar" al otro en términos de razonabilidad por lo que el procedimiento tiene el valor de producir efectos positivos en la ciudadanía.

Al igual que Rawls, **Cohen** partiendo de la complejidad de las sociedades modernas, propone enfrentar sus dificultades consiguientes apelando a la democracia deliberativa.

⁴⁶ John Elster, 2001

⁴⁷ Gargarella, "Crisis de representación y constituciones contramayoritarias", www.miguelcervantes.com

El ideal de la democracia deliberativa supone que las decisiones que tienen que ver con el poder público deben ser decisiones colectivas y aunque esto no implique llegar al acuerdo, "Ni siquiera un procedimiento deliberativo ideal asegurará consenso"⁴⁸, sí implicará alcanzar legitimidad en las decisiones que es el valor fundamental de la deliberación.

Las decisiones que se tomen son decisiones legítimas ya que en la deliberación más allá de que se sostengan posturas diversas se termina apelando a razones compartidas y los que participan en la deliberación (que deberían ser todos los ciudadanos) se sienten involucrados en las decisiones, es decir, son partícipes y responsables de ellas.

La clave de la democracia deliberativa en este caso es el razonamiento público. La democracia deliberativa "exige" razones compartidas y esto implica a su vez que los ciudadanos pertenecen a una comunidad política en términos iguales debido a que comparten razones y en este sentido construyen una identidad que como ciudadanos les es común.

*"La democracia, en la concepción deliberativa es un ideal sustantivo, no simplemente un procedimiento, y su esencia comprende valores políticos igualitarios y liberales."*⁴⁹

Incorporando aportes para el análisis sobre el valor de las TICs para la democracia

Los aportes de los autores anteriormente tratados, pueden ser de gran valor para la reflexión, sobre las justificaciones de una de las aplicaciones de TICs, como son los foros virtuales, los cuales podrían hacer posible una deliberación pública virtual.

La deliberación pública virtual, que podrían abrir los foros virtuales del Parlamento es recurrentemente mencionada como vía para la participación política ciudadana y la comunicación del Parlamento con la ciudadanía.

Tanto la visión de Rawls, que mediante la Razón Pública, principalmente apunta a promover una deliberación para llegar a acuerdos sustantivos, como la visión de Habermas, en donde la deliberación se justifica porque permite que las decisiones tengan una base legítima, fruto del intercambio de argumentos razonables, son miradas interesantes para analizar un espacio público virtual que podría abrirse con instancias de deliberación en el marco de un Parlamento Virtual.

Desde una perspectiva que apunte a evaluar las dimensiones que deberían considerarse de existir un espacio público virtual, varios aspectos deben ser tratados incorporando las miradas de estos autores.

En primer lugar, al abrirse instancias en un espacio público virtual, en donde todos los ciudadanos tuvieran la posibilidad de deliberar, es necesario reflexionar sobre que tipos de cuestiones podrían ser parte de la deliberación.

Es razonable pensar que esos ciudadanos deberían pronunciarse sólo sobre cuestiones públicas que involucran a todos ya que en una sociedad plural, compleja, como la de hoy en día, carente de una concepción filosófica o religiosa que todos los miembros de la sociedad compartan, sería muy difícil deliberar sobre cuestiones específicas porque no se manejarían los mismos criterios y no se comprenderían los argumentos de la deliberación.

La deliberación podría funcionar admitiendo el pluralismo, (como lo admite Cohen y Rawls), admitiendo por lo tanto las dificultades de deliberar todas las cuestiones que hacen a todos los grupos. Pero debería entonces alcanzarse un "acuerdo solapado" al estilo de Rawls para tener garantías de que la deliberación pueda ser "funcional" a la democracia y sólo discutir aquellos temas que pueden ser evaluados en los mismos términos, de acuerdo a valores políticos compartidos.

⁴⁸ Cohen, 2001

⁴⁹ Ibid.

La dificultad radica en definir esos valores políticos. Asumiendo que una deliberación sólo puede ser razonable si tiene como base valores compartidos por los ciudadanos, ¿cómo se llega a acordar sobre esos valores? ¿quién los define?.

La respuesta más adecuada en este sentido, sería la de Habermas, los principios y valores los deciden los propios ciudadanos en la medida que sostienen una deliberación en donde prime el mejor argumento y la exclusión de la violencia.

Sin embargo Rawls también puede realizar un aporte en este sentido, ya que sostiene que los valores políticos que los ciudadanos pueden compartir tienen que ver con valores que son fruto de una acumulación democrática y están insertos en la cultura democrática de la sociedad, por lo que existe una "base" para que los ciudadanos acuerden sobre dichos valores.

Un espacio público virtual podría posibilitar entonces una deliberación pública abierta al estilo de Habermas, sobre una base de valores compartidos al estilo de Rawls, pero que tengan que ver con valores acerca del procedimiento de la deliberación tal cual sostiene Habermas.

Uno de los aportes más importantes de Habermas es la concepción de que la democracia debe construirse y re-construirse constantemente mediante un proceso discursivo en donde todos los ciudadanos tengan voz. Claro que las dificultades que una sociedad compleja y plural como la de hoy en día impone, exige acordar al menos sobre ciertos términos de la deliberación para que dicha sociedad pueda realmente comunicarse.

Un espacio público virtual puede ser favorable para la democracia en la medida que mejora el procedimiento democrático, al brindar mayores posibilidades para que los ciudadanos participen de la deliberación de las cuestiones que los involucran.

En términos de procedimiento democrático podrían darse mejoras, ahora bien, ¿esto implica mejores resultados para la democracia?.

Por un lado puede sostenerse que sí, que puede producir mejores resultados ya que va a producir decisiones legítimas, fruto de una voluntad construida en base a un intercambio de razones y argumentos que los ciudadanos se dan unos a otros y no de una mera decisión técnica como a veces sucede. El resultado en este caso sería positivo en términos de cómo se llega a él, en términos de un procedimiento que termina siendo fuente de legitimidad.

También la deliberación podría ser beneficiosa en la medida que exigiría a los ciudadanos a comunicarse en términos de razones compartidas como afirma Cohen y se fortalecería una identidad ciudadana.

Sin embargo, por otra parte esto no quiere decir que por constituirse un procedimiento en el que todos participen van a alcanzarse las mejores decisiones en términos del bien común.

"La democracia representativa tal como la conocemos no es, por lo tanto, un resultado del simple crecimiento demográfico ni de la generalización de los derechos políticos, sino la consecuencia de admitir la complejidad de la tarea de gobierno en una sociedad marcada por la diversidad. La mediación política es necesaria para lograr decisiones colectivas coherentes en un contexto plural."⁵⁰

Este tipo de cuestionamientos sobre trasladar a la ciudadanía el poder de decisión sobre cuestiones de interés general, si bien es acertado, no es del todo adecuado para cuestionar una deliberación en el marco de un Parlamento Virtual ya que por esta misma razón, la de estar inserto en el marco del Parlamento, el espacio público virtual, no sería un

⁵⁰ da Silveira, 2001

sustituto de la democracia representativa sino más bien un complemento. Una herramienta para fortalecer la comunicación entre representantes y ciudadanos.⁵¹

Se abrirían ciertos espacios en donde los ciudadanos podrían deliberar. Esto implica que existirían temas que se someterían a la deliberación pública y temas que no lo harían. En qué tipo de cuestiones pueden o deben participar los ciudadanos, es una interrogante que no es respondida en los planteos que apuntan a fomentar un espacio público virtual.

Pero en este sentido siguiendo a Habermas, podría sostenerse que el espacio público virtual debería estar abierto a todos los temas y a todos los ciudadanos, no siendo una instancia de decisión y gestión compartida de lo público entre toda la ciudadanía sino que debería afirmarse como plataforma para lograr que ciertos temas "suban" a la agenda política, para que los representantes elegidos tomen las decisiones respecto a las cuestiones que los ciudadanos consideran relevantes.

"Los espacios públicos en el interior de los órganos parlamentarios..(..) dependen también del contexto de descubrimiento que representa un espacio público no regulado por procedimientos, es decir el espacio público del que es portador el público en general que forman los ciudadanos".⁵²

El espacio público que un Parlamento Virtual podría impulsar puede ser muy importante en lo que refiere a como ciertas cuestiones se transforman en temas de agenda.

Para Habermas, los temas que "suben" a la agenda, son los temas que se discuten en la Sociedad Civil, es esta la que ordena los temas de la deliberación y en este sentido un espacio público virtual podría tener un papel importante.

Hoy en día podría ser difícil sostener que los temas de agenda los propone la Sociedad Civil, sino más bien todo lo contrario.

En un contexto socio-político en donde las instituciones tradicionales como los partidos políticos o los sindicatos están perdiendo su rol como canalizadores de demandas y en donde gran parte de la Sociedad Civil reclama participar de las cuestiones públicas directamente, el aporte que un espacio público virtual podría realizar podría ser interesante.

*"A constituição de um espaço público que seja um exercício de aprofundamento da democracia, só tem sentido se for constituído **pela, com e para** a própria comunidade."⁵³*

Existiría un espacio virtual en donde los ciudadanos tuvieran la posibilidad de deliberar sobre ciertos temas públicos y en ese sentido conformar una agenda de discusión y sentirse así involucrados.

La teoría deliberativa exige a los ciudadanos que dialoguen. El Parlamento Virtual cuando abre espacios de discusión también pide a los ciudadanos que hagan lo mismo, sin embargo poco se reflexiona en cuanto a la calidad de esta participación.

Por otra parte, en caso que los ciudadanos no tuvieran reales posibilidad de dialogar, sería menor el aporte del Parlamento Virtual en términos de democracia, al no poder los ciudadanos conformar una voluntad en base a razones y argumentos.

⁵¹ Por otra parte, otras aclaraciones son necesarias para evitar confusiones. Los planteos sobre democracia deliberativa apuntan no a desarrollar "complementos deliberativos" sino a construir una democracia que sea deliberativa en toda su expresión, sin embargo, a los efectos de reflexionar sobre una discusión pública democrática, sus fundamentos y razones para defender tales planteos pueden ser útiles a esta discusión.

⁵² Habermas, Jürgen, 1998, p.384

⁵³ Ortiz, A.Rodrigo

Es necesario que se de una discusión realmente razonada, de lo contrario, los temas no lograrán la relevancia que puedan tener y en este caso no subirán a la agenda (y los ciudadanos seguirían sintiéndose al margen de las decisiones de sus representantes), así como tampoco se logrará una comunicación que asegure resultados que todos los ciudadanos puedan suscribir, ya que para que esto suceda debe existir una real deliberación, es decir, un procedimiento abierto, imparcial, con exclusión de coacción y en donde prime el mejor argumento.

Un espacio público virtual es necesario porque como espacio público, "obliga" a discutir en términos de razonabilidad y eso reviste de legitimidad las decisiones como afirma Habermas.

Se puede defender entonces un espacio público virtual ya que enriquecería el procedimiento democrático.

Existen más dificultades en torno a defender el espacio público virtual como un vía para alcanzar un acuerdo sustantivo en torno a principios de justicia como sostiene Rawls. Sostener que un espacio público virtual es una plataforma para definir los términos de la justa cooperación y acordar sobre principios e instituciones que permitirían construir una sociedad bien ordenada, puede ser un tanto exagerado.

Sin embargo, a pesar de todo, no es exagerado pensar en instancias de reflexión públicas sobre los principios e instituciones que hacen a la democracia.

Un espacio público virtual podría y debería ser una plataforma para la reflexión pública sobre cuestiones "básicas" como las llama Rawls y no limitarse a la discusión de temas de agenda, como por lo general es a lo que se limitan los planteos de digitalización de instituciones gubernamentales, haciendo referencia a los dilemas de la gobernabilidad y la gestión pública.

La discusión debe ser abierta, sobre todos los temas, incluso valores y principios sin restricciones y promoviendo una reflexión sobre aquellos valores y principios insertos en la cultura cívica democrática.

No es posible afirmar que pueda llegarse a un acuerdo sustantivo sobre los términos de la cooperación justa y definir principios de justicia como sostiene Rawls, pero sólo con el hecho de que exista la posibilidad de una discusión sobre principios y valores, ya es un aporte importante para una democracia en donde la mayoría de los ciudadanos pocas veces son "concientes" de lo que implica un sistema democrático y suelen "conformarse" con la mera existencia de procesos electorales competitivos.

Sin poder afirmar que un espacio público es necesario porque permite llegar a un acuerdo político sustantivo, sí se puede afirmar que es necesario porque incentiva a reflexionar sobre los principios que son fundamento de las decisiones y acciones políticas que toman tanto representantes y ciudadanos en una sociedad democrática.

Tal cual como afirma Habermas, no es posible determinar de antemano cuales son los principios de justicia, esto le compete a todos los ciudadanos, es responsabilidad de los ciudadanos reflexionar y deliberar acerca de valores y principios que hacen a la democracia.

Es necesario que exista un espacio público entonces, ya que no sólo frenaría la apatía política, sino que permitiría un tratamiento profundo en términos de principios en torno a ciertas cuestiones, y podría incentivar una "concientización" de qué valores políticos hacen a una democracia y cuales son o no compartidos.

Existen muchas cuestiones que son tratadas como temas de agenda sin un intercambio de razones y argumentos que tengan que ver con los fundamentos de ciertas posturas o decisiones. En muchas ocasiones los ciudadanos no alcanzan a visualizar todas

las dimensiones que un tema de debate público puede llegar a tener y su valor para el sistema democrático.⁵⁴

Toda esta discusión y los distintos aportes teóricos de los autores tratados, aportan a lo que sería un espacio público virtual en el cual la información del Parlamento estuviera disponible a todos los ciudadanos y fundamentalmente en donde se abrieran espacios de discusión en los cuales los ciudadanos pudieran intervenir de la discusión sobre cuestiones públicas y comunicarse entre sí.

En términos de teoría pueden sostenerse una serie de justificaciones que respalden los argumentos a favor de aplicaciones de TICs al Parlamento, en beneficio de la democracia. En términos prácticos las dificultades son mayores, ya que esta versión de "TICs para el fortalecimiento democrático" suele ser justamente la menos desarrollada a nivel global, regional y a nivel del Parlamento Uruguayo.

A pesar de esto, la reflexión teórica debe realizarse, no sólo porque contribuye a un tratamiento profundo del tema en cuestión, si no porque la misma reflexión puede ser una herramienta que contribuya a que las aplicaciones prácticas se acerquen más a los ideales teóricos.

En este sentido, la falta de tratamiento y reflexión sobre las TICs aplicadas a la comunicación política del Parlamento, puede ser uno de los factores que lleve a no aprovechar cabalmente las potencialidades de estas tecnologías.

Posiblemente, se diseñen aplicaciones de TICs orientadas a la modernización de la administración de la información, con un impacto directo una vez publicada la información, y queden en un segundo plano, aquellas aplicaciones orientadas a fortalecer el involucramiento ciudadano, como son los espacios de participación virtuales, en los cuales el impacto es a largo plazo y depende mucho de la voluntad política de ciudadanos y representantes. Voluntad que se construye en gran medida a partir de la reflexión respecto a las iniciativas orientadas a la democracia.



030621

⁵⁴ Este es el caso de la discusión sobre una cuota política para la equidad de género planteada en nuestro país. Los ciudadanos seguramente no llegaron a comprender que este tema tenía que ver con principios básicos que hacen a un sistema democrático, como la igualdad de oportunidades

El Parlamento Virtual en Uruguay

Inserción institucional

El Parlamento Virtual en Uruguay comenzó a conformarse hace alrededor de una década y actualmente continua ese proceso. A partir de los primeros años de la década del noventa comenzó a publicarse en Internet información sobre la actividad legislativa desde el año 1985 en adelante y comenzaron a ingresarse sistemáticamente las leyes a la página, a medida que se iban aprobando. Progresivamente se fue ingresando más información y en varias oportunidades la página fue rediseñada a medida que la información aumentaba y se iban realizando nuevas aplicaciones.

El portal del Poder Legislativo ha sido una creación de la Dirección de Informática Parlamentaria que ha inaugurado y administra al mismo de forma relativamente autónoma, sin depender de ningún proyecto elaborado por los parlamentarios.⁵⁵ La página Web fue inaugurada por la Dirección de Informática y los avances que se han realizado en la misma han sido fruto de la iniciativa de esta dirección.⁵⁶

Por resolución de la Asamblea General se creó a fines del 2001 un Comité Editor integrado por un funcionario designado por el presidente de la Cámara de Senadores, un funcionario asesor de contenido designado por el presidente de la Cámara de Representantes y la Directora de la Dirección de Informática. Este Comité se encarga del contenido que va a ser colgado en la Web, realiza propuestas y estas son aprobadas o no por los presidentes de las distintas Cámaras, quienes toman las decisiones de forma autónoma o en base a consultas informales con los legisladores, ya que en los plenarios no se discute sobre estas cuestiones. Este Comité Editor cumple el rol de "marcar" lineamientos generales para la página, pero no controla la administración de la misma de forma diaria.

A pesar del bicameralismo del Parlamento uruguayo, a diferencia de otros países con sistema bicameral, en los cuales hay páginas separadas para cada Cámara, la página Web del Parlamento nuclea tanto a Cámara de Representantes como a Cámara de Senadores, teniendo ambas el mismo diseño diferenciándose sólo por el contenido de las mismas.⁵⁷

La Dirección de Informática Parlamentaria administra la página Web pero prácticamente no ingresa información, el ingreso de información a la página Web está distribuido en una gran cantidad de secciones del Parlamento ya que más de cincuenta oficinas pueden ingresar información sin tener que pasar por Informática Parlamentaria.

La información no se va ingresando por Cuerpos sino por dependencias de acuerdo a en donde se encuentren los trámites o de quien dependan las tareas.⁵⁸

⁵⁵ La Dirección de Informática Parlamentaria depende jerárquicamente de la Comisión Administrativa y se fue creando en el marco de un programa del PNUD de fines de la década del ochenta y comenzó a ser reconocida oficialmente a partir del presupuesto de 1990-1995 en donde se le adjudicaron los primeros recursos por parte del Parlamento.

⁵⁶ La Dirección de Informática administra el Web site del Parlamento pero también se encarga de todo lo que es el sistema informático del Parlamento, (por ejemplo se encarga de todo lo que es infraestructura física, las 700 máquinas, los cervices, softwares, etc).

⁵⁷ Sin embargo a pesar de que esta página nuclea a las páginas de ambas Cámaras, la Cámara de Representantes también tiene su propia página y su propia dirección de informática, "Computación de la Cámara de Representantes". Esto es parte de otros tantos déficit que el Parlamento Virtual uruguayo posee y que significa una dificultad a la hora de unificar su sistema informático y mostrarse como un cuerpo unificado a través de una sola página.

⁵⁸ En la página Web lo que es la comunicación del Parlamento con los ciudadanos (el 0800 y el correo electrónico), lo maneja relaciones públicas, del ingreso de los Códigos se encarga el Departamento de Derecho Comparado de la Cámara de Senadores, de los comunicados de Prensa, el Departamento de Prensa, la Mesa de Entrada de la Cámara de Senadores se encarga de registrar cuando un proyecto ingresa al Senado y así sucesivamente. En el caso de la Cámara de Representantes, el Departamento de Gestión Documental es responsable de procesar la documentación del plenario de Representantes para que sea publicada en la Web, pero en el caso de la Cámara de Senadores esta es procesada por Informática Parlamentaria si bien la

Todo lo que es información parlamentaria (leyes, llamados a sala, interpelaciones, pedidos de informes) se ingresa a un sistema interno que es el Sistema Informático Parlamentario, (S.I.P), y de ahí se publica en Internet. Existe información que ingresa al S.I.P pero luego no es publicada en Internet, así como existe información que no llega tampoco al S.I.P, como es el caso de algunas sesiones de Comisiones, en las cuales no queda registrado el contenido de la sesión (por lo general comisiones investigadoras, de las cuales se puede conocer que día se reunieron, quienes las integraron y que tema se trató pero no se puede acceder al detalle de la sesión).

En el caso de la información administrativa, los Presidentes de cada Cámara son los responsables de autorizar la publicación on-line de esta información y luego que se permite que esta sea publicada, las distintas secciones la ingresan.

La información particular de los legisladores depende de la voluntad del legislador, a cada legislador la Dirección de Informática Parlamentaria envió una comunicación anunciando la disponibilidad del servicio de la página Web del Parlamento y en caso de que los legisladores deseen "colgar" información particular la deben enviar a la Dirección de Informática Parlamentaria para que esta la publique.

¿Qué información hay en la página www.parlamento.gub.uy?⁵⁹

La información de la página del Parlamento Uruguayo en términos cuantitativos, podría considerarse adecuada en términos generales, teniendo en cuenta que gran parte de la actuación del Parlamento puede consultarse vía Internet, si bien aún falta información por publicar (información sobre los legisladores y fundamentalmente información de carácter administrativo).

La página tiene 5 secciones: "Principal", "Cámara de Senadores", "Cámara de Representantes", "Legisladores" y "Varios", en donde se encuentra la mayor parte de la información disponible en la página y la más relevante en términos del rol que juega el Parlamento en el sistema democrático (luego, hay información complementaria como historia del edificio, efemérides, etc.).

En "Principal", están disponibles las *Noticias del Parlamento* (en donde por ejemplo se publican los llamados a concursos), los *Comunicados de Prensa*, en donde se difunde información de último momento de la actividad parlamentaria y la información más consultada del Parlamento bajo *Áreas Principales de Consulta*.

Desde esta sección *Áreas Principales de Consulta* se puede acceder a las *Leyes* y a los *Diarios de Sesiones* (de las dos Cámaras, de la Asamblea General y de la Comisión Permanente), que se pueden ubicar según un patrón de texto, número, tema o año., Es posible ubicar en *Asuntos del Parlamento*, información sobre los diversos Actos (Mociones de Censura, Interpelación, Presupuesto, etc.), sobre las Comisiones, sobre los Lemas, a la vez que estas variables pueden ser cruzadas (por ejemplo se puede solicitar información sobre todos los actos de cada lema) así como también es posible realizar una búsqueda más específica si se dispone previamente de mayor información (en caso por ejemplo de que se conozca sobre cierto tema el acto correspondiente, el año y el lema involucrado).

Se puede realizar un seguimiento de las últimas acciones del Parlamento a través de *Último Momento* en donde se publican los asuntos aprobados en las últimas 5 sesiones de la Asamblea General, en las últimas 5 sesiones de cada Cámara, las Cuestiones Presupuestales publicadas en el último mes, o las leyes de interés promulgadas en el presente año.

Secretaría del Senado ingresa gran parte de la Información y en las Comisiones cada secretario de comisión ingresa la información de actuación de las mismas.

⁵⁹ El análisis de contenido de la página fue realizado en el mes de agosto de 2004

También pueden consultarse las *Citaciones a los Cuerpos Parlamentarios* y las *Citaciones a las Comisiones* de la Asamblea General y a las Comisiones de cada Cámara, (con las fechas y motivos de la convocatoria), los *Asuntos a estudio de Comisiones* y los *Asuntos Aprobados*, según corresponda a etapas de cada órgano. En la Asamblea General están disponibles los textos completos de las leyes aprobadas y en las Cámaras están publicados los proyectos de ley aprobados.

Esta primera sección "Principal" es la que permite un acceso a la información más consultada del Parlamento a nivel general, sin hacer distinciones entre los órganos parlamentarios. Desde esta sección, aunque también desde las otras, es posible acceder a información específica de la Asamblea General o de la Comisión Permanente.

En *Asamblea General* se pueden consultar las citaciones, los Diarios de Sesiones, los asuntos aprobados en las últimas cinco sesiones, las observaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas a los diferentes organismos (UTE, Intendencias, BHU, etc.) así como la actuación de Comisiones que reflejan los temas resueltos, las versiones taquigráficas y los asuntos informados. Sin embargo también es necesario señalar que a medida que se va requiriendo información sobre los cuerpos parlamentarios comienza a aparecer cierta información que no está disponible. En este caso falta información del Plenario, como su integración, los asuntos pendientes, los repartidos y el audio de las sesiones. En lo que tiene que ver con la organización, no hay información disponible sobre las autoridades ni su reglamento, de las Comisiones de la Asamblea Gral. están pendientes a ser publicadas on-line las actas y en lo que refiera a la administración quedan por publicar las resoluciones tomadas que tampoco están disponibles.

En el caso de la *Comisión Permanente*, la información no disponible tiene que ver con los asuntos pendientes y los repartidos del Plenario, autoridades en lo que respecta a la organización de la Comisión, resoluciones en lo que respecta a la actividad administrativa y en relación a las Comisiones, falta información sobre las citaciones, actas, actuación y asuntos informados. La información disponible de la Comisión Permanente es la integración del Plenario, las citaciones al mismo, los diarios de sesiones, asuntos aprobados en las últimas sesiones, el reglamento de la Comisión Permanente y las versiones taquigráficas de las Comisiones.

Las páginas de la *Cámara de Representantes* y de la *Cámara de Senadores* son prácticamente iguales. En cada una de ellas se puede consultar la integración del plenario, las citaciones, los repartidos, los asuntos aprobados, los diarios de sesiones y los pedidos de informes (en el caso de la Cámara de Senadores se pueden consultar los solicitados desde el 2000 a la fecha, especificando el organismo y si tuvieron respuesta o no, aunque sólo se publica el listado de los pedidos y no los textos de los informes). En ambas Cámaras la información no disponible del plenario tiene que ver con los asuntos pendientes, asistencias y el audio de las sesiones. De las Comisiones respectivas de cada Cámara, se puede consultar la integración de las mismas (según fecha, actuantes y titulares), las citaciones, los asuntos a estudio, la actuación y las versiones taquigráficas, faltando información sobre actas y los asuntos informados. Respecto a la organización de las Cámaras se puede consultar las autoridades, los reglamentos y el organigrama de cada una, faltando ser publicado el estatuto en ambas Cámaras.

La información administrativa de la Cámara de Senadores falta casi por completo, no existe información on-line sobre resoluciones administrativas, presupuesto, ejecución financiero contable y licitaciones, publicándose únicamente (importante en lo que hace a la transparencia hoy en día) los sueldos y partidas de la Cámara de Senadores.⁶⁰ En el caso de la Cámara de Representantes están disponibles a consulta, la ejecución financiero contable (2003,2004), el sueldo del representante y las licitaciones, aunque quedan pendientes a ser publicadas las resoluciones administrativas y el presupuesto de la Cámara.

⁶⁰ Ver Anexo 3.

Otra información de carácter general está disponible en la sección *Varios*. Un esquema del proceso legislativo explica el proceso de aprobación de una ley, así como se puede obtener información de cómo trabaja el Poder Legislativo de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución, como se integran las Cámaras, el ámbito de competencias de las mismas, y lo que implica la proposición, discusión, sanción y promulgación de las leyes. De las Comisiones está disponible el listado de comisiones existentes y de la Comisión Administrativa la integración de la misma. De esta sección hay un link a la *Comisión Administrativa*, sin embargo falta prácticamente toda la información que se prevé publicar. Lo único disponible a consulta es la integración de la Comisión, faltando información de autoridades, reglamento, estatuto, organigrama, actas, resoluciones, presupuesto, ejecución financiero contable y licitaciones.

En *Otros* se puede consultar las constituciones de 1830, 1918, 1934, 1942, 1952 y 1967; los Códigos del Agua, Civil y Tributario; la *Biblioteca del Palacio* (sólo disponible el horario y ubicación ya que no está publicada la base de datos para consulta on-line); *otros documentos* como el Decreto 500, la normativa de la Seguridad Social, el Texto Ordenado de la D.G.I y el T.O.C.A.F y listado de *Organizaciones No Gubernamentales* en donde se registran 2048 ONGs con datos de ubicación y teléfono. También en esta sección se pueden consultar los discursos de los Presidentes pronunciados en el Parlamento en el momento de asunción de la presidencia desde 1830 y los discursos de los presidentes de la Cámara de Representantes a partir de 1985.⁶¹

En la sección *Legisladores*, se brinda información de los legisladores de las legislaturas a partir de 1985. Se pueden consultar todos los legisladores o sólo los Senadores o los Representantes, según sean actuantes o titulares y en el caso de los Representantes la consulta se puede realizar por departamento. Cada legislador tiene su despacho virtual en el cual puede publicarse la foto del legislador, la biografía, la actuación parlamentaria y un link para la página personal del legislador.

Sin embargo, la información sobre los legisladores es uno de los aspectos en los que todavía queda pendiente mucha información a publicar y refleja la falta de implementación de las TICs por parte de los legisladores, para comunicar a la ciudadanía su información particular. A pesar de que el sitio diseñado por la página del Parlamento para cada legislador es muy sencillo y pretende publicar información básica del mismo, en muchos casos esta no está disponible. De 130 legisladores sólo 47 tienen su biografía publicada y 36 son los que han publicado su foto.⁶² El despacho virtual personal está más ausente aún y sólo 2 legisladores disponen de su propia página y una de estas está en proceso de construcción.

Si la consulta se realiza por actuantes, en el caso de los suplentes, la información es más escasa aún ya que prácticamente en ningún caso hay información de la actuación parlamentaria del suplente y menos su foto o biografía.

Por último es necesario mencionar que en una columna ubicada a la izquierda de la página hay información general del Parlamento como su historia, efemérides (homenajes realizados, visitas, velatorios, etc.), historia del edificio, información sobre la pinacoteca con imágenes de pinturas y su texto correspondiente, información para realizar visitas al Parlamento, una visita virtual (con imágenes y texto, no con video digitalizado), la Constitución vigente, una opción de consultas al Parlamento en donde se especifica un número de teléfono, así como el correo electrónico de Cámara de Representantes o de

⁶¹ En casos de otras páginas como la del Congreso de Estados Unidos, no sólo está disponible la legislación sobre el propio país sino que se puede consultar importante legislación de otros países. Esto podría ser de gran valor en el caso de Uruguay fundamentalmente respecto a los países de la región en el marco del MERCOSUR.

⁶² Ver Anexo 4

Cámara de Senadores al cual se pueden enviar preguntas o sugerencias, la Agenda de eventos pendientes y agendados y links hacia otros sitios Web.

Este "recorrido" en el contenido de la página, permite ver que la digitalización posibilita difundir importante información que el Parlamento produce durante su actividad parlamentaria. Hoy en día como se mencionó anteriormente, se puede consultar por ejemplo, no sólo el texto completo de una ley, sino los diarios de sesiones de los plenarios en donde están las discusiones correspondientes de los proyectos.

Sin embargo falta aún información por publicar, información de carácter administrativo, que tal vez no sea fundamental para la actividad parlamentaria, pero sí lo es, para la transparencia del Parlamento, ya que es este tipo de información la que hoy en día suelen solicitar los ciudadanos y la que genera más desconfianza cuando no es publicada. Los cargos de los funcionarios y otras retribuciones que reciban podrían ser publicadas así como las licitaciones, compras, y la ejecución del Presupuesto. Como se mencionó anteriormente en las páginas del Senado y de Diputados de Brasil se puede consultar el presupuesto interno de las Cámaras, los contratos con las empresas y en la Cámara de Diputados hasta los viajes de los legisladores y de otro personal con explicitación de motivos y recursos invertidos. En la Cámara de Senadores de Brasil, también hay una página de la Secretaría de Recursos Humanos en la cual se puede consultar información sobre el personal de la Cámara (según régimen de contratación, edad y sexo) así como disposiciones administrativas que si bien son destinadas a los funcionarios, están disponibles para que un ciudadano si quiere consultar la gestión interna del Parlamento tenga posibilidades de hacerlo.

Por otra parte, también falta información sobre los legisladores la cual también es fundamental para el reposicionamiento del Parlamento, no sólo en términos de transparencia sino también en términos de acercamiento entre representantes y ciudadanos. Son muchos los legisladores que aún no han colocado su foto en su despacho virtual y si bien esto puede parecer un mero accesorio o recurso visual, también puede ser muy importante ya que la mayoría de los ciudadanos no conoce a los 130 representantes del País electos ni a sus suplentes.

Podría publicarse información sobre las asistencias a los Plenarios y Comisiones, las licencias, los proyectos presentados por el legislador aprobados y también los no aprobados, los votos obtenidos en las elecciones por medio de los cuales accedió a la legislatura, la declaración jurada de bienes, información de los viajes oficiales, los gastos de cada legislador (en el Senado de Chile pueden consultarse), las votaciones del legislador, que si bien pueden consultarse en la actividad parlamentaria podría existir un registro aparte en donde se mostraran las votaciones según tema y según legislador (como sucede en el caso de Chile) y en el caso de los suplentes un seguimiento de la actividad parlamentaria de los mismos.

La búsqueda de legisladores podría realizarse no sólo por período, partido político y departamento, sino también por sexo, ya que hoy en día la página uruguaya no permite visualizar que nivel de representación tienen hombres y mujeres en el Parlamento. En el caso del Senado de Chile es interesante que mediante gráficas se muestra la representatividad de cada partido en la Cámara por lo que de forma clara el ciudadano puede apreciar el peso del mismo.

Podrían diseñarse aplicaciones que facilitarían el seguimiento de la agenda y de la actividad legislativa de los legisladores. En la página del Senado de Brasil la sección "Senadores na mídia" permite realizar un seguimiento de la actividad legislativa de los senadores de forma muy sencilla, a través de la publicación on-line de noticias de la labor parlamentaria de los legisladores. En "Principais Jornais" y en "Jornal do Senado" se pueden ver por senador las noticias que hacen referencia a los últimos actos parlamentarios de cada senador. Se publican las noticias de los principales periódicos y las

que son publicadas por el propio Senado identificando al senador involucrado. A su vez en el Jornal do Senado también puede realizarse una búsqueda por tema y ver todos los legisladores involucrados en el mismo, por lo que resulta en una herramienta sencilla para el seguimiento del legislador sin tener por que realizar el seguimiento general de toda la agenda parlamentaria.⁶³

En el caso del Senado de Brasil pueden consultarse los discursos en audio y otras manifestaciones de los senadores, por lo que el ciudadano también puede acceder a una información más detallada y que provenga del propio pronunciamiento del legislador.

¿Cómo está dispuesta la información en la página?

Si bien en términos de cantidad podrían reconocerse los avances realizados por el Parlamento uruguayo en lo que al ingreso de información se refiere, cuando se pasa a analizar como está dispuesta esta información, los déficit o tareas pendientes pueden ser relevantes. A pesar de que hay una importante cantidad de información publicada, para un ciudadano que no conoce el funcionamiento interno del Parlamento ni su estructura, no es tarea fácil encontrar la información en la página. Si un ciudadano no tiene ninguna noción en relación al estado en el cual puede encontrarse cierto tema en el Parlamento (como proyecto de ley, como ley aprobada, asunto pendiente, asunto entrado, etc.) puede resultar difícil localizar la información que se necesita.

A su vez puede suceder que se llegue a cierta información pero que no se pueda comprender cabalmente lo que implica la misma en el proceso legislativo. En este sentido, algunos diseños particulares y herramientas implementados en páginas de Parlamentos de la región suelen facilitar la comprensión de la información mostrada. Este puede ser el caso de las fichas que se despliegan en la página del Senado argentino para cada acto parlamentario. Estas fichas muestran para cada acto parlamentario la situación del mismo, se describe la información general como la fecha de ingreso a una Comisión, luego la fecha de ingreso al Senado y a la Cámara de Diputados, los representantes involucrados, el texto original que ingresó y el texto que se aprobó. Estas fichas permiten comprender de forma general el acto parlamentario y no de forma aislada como sucede cuando se encuentra cierta información en una Cámara o en una Comisión pero sin poder ver todo el proceso legislativo. A su vez la publicación de los textos originales y finales, permiten apreciar las modificaciones que surgen del proceso parlamentario y que son importantes a la hora de evaluar las iniciativas, apoyos y resistencias que se dieron en torno a cierto tema y las consecuencias de estos hechos.

En el Portal de la Cámara de Representantes de Brasil la página "*e-camara - Sistema de Informações Legislativas*" tiene una herramienta de búsqueda y links a las principales rubros de la actividad parlamentaria. En "Tramitación" se puede seleccionar de una lista el acto que se desee consultar (llamado a sala, una enmienda, etc.) y si se quiere se puede restringirlo a cierto período; en "Plenario" está toda la información que se tramita en este ámbito, se pueden escuchar los discursos realizados en el Plenario o los resultados de las últimas 10 sesiones, de los últimos 3 meses, etc., así como acceder al audio o imagen del Plenario si este está sesionando al momento en que se realiza la consulta; en "Diputados" se puede consultar toda la información sobre los mismos, particular y sobre su actividad parlamentaria (hasta las asistencias en los plenarios y comisiones, con las justificaciones de las ausencias). Si bien en todo el Portal existe muchísima más información que se puede consultar (administrativa, Presupuesto Nacional, etc.), acá se muestra la información central que tiene que ver con las decisiones de los representantes y la actividad de los mismos, sin exigir al usuario demasiado conocimiento del funcionamiento parlamentario y

⁶³ La base de datos es desde 1999

permitiendo realizar un seguimiento general de la actividad del Parlamento. A su vez cuando uno consulta por ejemplo, los resultados de las últimas 10 sesiones, puede ir linkeando las cuestiones que le interesen y luego recibir vía mail todo lo que se vaya realizando a ese nivel y realizar el seguimiento de la actividad parlamentaria sin necesidad de estar ingresando al portal continuamente.

En el caso del portal de la Cámara de Representantes de Chile hay una página denominada "Rincón de Tareas" en donde además de brindar información general sobre el Poder Legislativo hay un hipervínculo "*lenguaje parlamentario y educación cívica*" en donde se explica de forma sencilla las diversas acciones del Parlamento, como "indicación", "pareo", "tabla", "moción", etc. Educación cívica también se brinda en la página de la televisión de la Cámara de Diputados en la cual se puede acceder a un archivo de videos y recibir información de forma aún más dinámica.

También en la página del Senado de Brasil, en "Radio Senado" por medio de una grabación que puede ser escuchada por Internet, se explica de forma muy clara cada acto que se realiza en el Poder Legislativo, no sólo como se procesa una ley o que implica un llamado a sala, sino que se explica el detalle el funcionamiento parlamentario en un Plenario, como por ejemplo como se pasa a cuarto intermedio o como se pide la palabra.

Para un ciudadano también resulta difícil comprender el funcionamiento por ejemplo de las múltiples divisiones y departamentos existentes en el Parlamento. En el caso de la Cámara de Diputados de Argentina existe un link para las "Dependencias" en el cual se puede consultar sobre sus misión, funciones e integrantes, a la vez que se puede solicitar vía mail otra información, lo que permite una mayor comprensión del funcionamiento de la estructura institucional de la Cámara.

El Parlamento posee una estructura institucional y un funcionamiento complejo para un ciudadano que "se acerca desde afuera" a buscar cierta información, por lo que deberían diseñarse aplicaciones orientadas al ciudadano, que significaran facilidades a la hora de encontrar y comprender la información y no dificultades como puede suceder en el caso de la página uruguaya.

Interactividad de la página

A pesar de que podría decirse que hay un "mínimo" de interactividad con el sistema de correo electrónico al Parlamento y a los legisladores, la interactividad de la página es el déficit más importante. No se realizan cursos virtuales sobre el Parlamento, no tiene el Parlamento un medio de comunicación propio, no hay conferencias on-line ni audio de las sesiones, no se realizan encuestas electrónicas para consultar a la ciudadanía sobre ciertos temas y mucho menos se abren foros virtuales en donde los ciudadanos puedan brindar opiniones, realizar objeciones y propuestas.⁶⁴ La página es unidireccional, brinda información, no la recibe.

En el caso de Brasil, la política de comunicación que el Senado mantiene es bastante importante, es necesario señalar que al contar con medios de comunicación propios como Radio y Televisión, el Senado tiene la posibilidad de difundir toda la información que considere necesaria, sin depender de otros medios de comunicación, a la vez que puede

⁶⁴ Es necesario mencionar que esa "mínima" interactividad que existe con el correo electrónico no funciona de forma eficiente. En el caso del correo electrónico, como parte de este trabajo se solicitó a 13 legisladores vía mail una entrevista para obtener su opinión sobre el tema Parlamento Virtual. Los 13 legisladores seleccionados son representantes que participan de la Comisión de Ciencia y Tecnología, que han presentado algún proyecto de ley de algún tema asociado a la Sociedad de la Información o que tienen una página Web personal. De los 13 correos electrónicos enviados solamente 3 fueron respondidos. Las entrevistas fueron solicitadas luego por teléfono y en esa instancia sí se tuvo respuesta, lo que muestra que aún los legisladores más cercanos a estos temas (o sus secretarios) no suelen utilizar el correo electrónico ni siquiera para dar una confirmación de lectura.

transformarse en un medio fundamental a partir del cual los otros medios obtengan información.

A través de la página del Senado se puede escuchar la radio del senado y ver las imágenes que TV Senado difunde. Tanto la radio como la televisión tienen diversos programas con objetivos distintos pero todos apuntando a fortalecer la comunicación del Senado. En TV Senado "Voz do Cidadão" permite al ciudadano enviar vía correo electrónico ciertas sugerencias, mientras que "Fala Cidadão" es un programa en donde los legisladores responden a preguntas de los ciudadanos. TV Senado transmite en vivo los plenarios y las reuniones de comisiones (cuando estas no coinciden con alguna otra actividad).⁶⁵

Radio Senado y TV Senado no sólo transmiten en vivo la sesiones sino que producen ciertos programas destinados a brindar información que no se produce en la actividad parlamentaria diaria. En la página Web se pueden escuchar entrevistas realizadas a los Senadores y debates sobre ciertos temas realizados con senadores y con expertos, que apuntan a fomentar el involucramiento ciudadano con temas de discusión del Parlamento.⁶⁶

Evaluación general, avances y dificultades del Parlamento Virtual uruguayo

Los avances realizados a partir de la existencia del portal, podrían calificarse como "avances internos", es decir con pocas repercusiones positivas fuera del Parlamento, ya que la información ingresada ha sido útil fundamentalmente para la gestión parlamentaria o para disminuir ciertos costos administrativos.

Aparentemente los legisladores no parecen utilizar la página Web debido a que no practican una fluida comunicación con los ciudadanos a través de este medio, muchos de ellos no han colgado su información particular en ella o no debaten sobre estos temas en los Plenarios, ni hay Comisión creada para esto. Sin embargo la página sí se utiliza en lo que refiere a la actividad parlamentaria de los legisladores a nivel interno del Parlamento, ya que suelen acceder a la página para realizar consultas sobre proyectos o discusiones de los mismos que facilitan el trabajo parlamentario en la medida que ya no es necesario, por ejemplo, ir al Archivo para consultar antecedentes de un proyecto de ley.⁶⁷

El total de visitas externas realizadas al sitio Web del Parlamento hasta el mes de Julio totalizaba 112.122 y el promedio de visitas diarias en ese mes fue de 3.616, sin embargo es difícil concluir que esto se traduzca en un mayor conocimiento del ciudadano del Parlamento y mucho menos en una relegitimación de esta institución.

La cantidad de información disponible en la página puede ser importante, en el caso de la Cámara Representantes, por ejemplo, hay en la Web alrededor de 2000 textos, 500 diarios de sesiones, 2000 convenios internacionales, 700 versiones taquigráficas y 70.000 asuntos en seguimiento. Sería difícil negar los avances que la digitalización ha implicado para el tratamiento de la documentación, a pesar de lo difícil que puede ser encontrar la información en la página, se puede acceder a una volumen de información que antes de la digitalización era imposible acceder de forma rápida y desde cualquier parte.

Sin embargo, no parecen existir mecanismos que faciliten o promuevan un involucramiento mayor por parte del ciudadano con la información que procesa el Parlamento. En el caso de Argentina, los Boletines suelen ser un elemento que puede promover un acercamiento a los principales temas de la agenda parlamentaria sin

⁶⁵ A través de este medio no sólo puede realizarse un seguimiento diario de la actividad del Senado sino que pueden consultarse el archivo en el cual se encuentran las sesiones del plenario desde 1998 y las reuniones de Comisiones

⁶⁶ Por ejemplo, al día 9 de octubre estaba on-line un interesante debate sobre la utilización de embriones humanos para la investigación de células madre en el cual expertos y políticos manifestaban sus puntos de vista. Si bien esto no debe considerarse como un elemento interactivo ya que los ciudadanos no participan de estos debates, sí es necesario reconocer la intención, por parte del Parlamento, de involucrar a los ciudadanos en los temas de actualidad.

⁶⁷ En el mes de agosto las consultas internas a la página Web fueron 29.293.

requerirle al ciudadano un esfuerzo demasiado importante. En la página de la Cámara de Diputados de Argentina, los ciudadanos pueden suscribirse de forma gratuita al Boletín y recibir un resumen en el cual de forma sencilla se publica la principal información de las Sesiones facilitando así el seguimiento de la agenda parlamentaria. En el caso de la Cámara de Senadores de Brasil como ya se mencionó, el ciudadano se puede registrar para recibir de forma continua información sobre un tema específico. Por otra parte también podría promoverse el acercamiento del ciudadano a la página Web a través de la difusión de la existencia de esta página por otros medios como la radio, televisión o afiches que incentivarán la consulta ciudadana al portal. Sin embargo esto no se ha realizado y los ciudadanos suelen informarse por otros medios de la actividad parlamentaria y no por medio de la página Web.

Las dificultades, son de diversa índole, de carácter administrativo y financiero, así como de carácter institucional y político.

Los recursos humanos y financieros con los que cuenta la Dirección de Informática Parlamentaria son escasos. Si bien actualmente en el marco del convenio del Parlamento uruguayo con la Unión Europea se destina un porcentaje de recursos para informática y se obtuvo una donación por parte de la República Popular de China de equipos informáticos, la Dirección (de acuerdo a declaraciones de la directora, S.Tossar), viene trabajando con presupuesto cero desde hace 3 años, lo que impide tanto la actualización del sistema informático como la capacitación permanente del personal de informática y de los funcionarios administrativos de todo el Parlamento.

Surgen dificultades también de gestionar una página única del Parlamento "a pesar" del bicameralismo. Informática Parlamentaria debe "exigir" la misma información o los mismos servicios a Cámaras con presupuestos, jerarquías, reglamentos, dinámicas y competencias diferentes. A su vez a partir de cuestiones administrativas, suelen surgir dificultades en la gestión de la información cuando esta no está gestionada por una única división.⁶⁸

Como ya se mencionó un Comité Editor realiza propuestas de cierta información o aplicaciones de la página que deben ser aprobados por los presidentes de cada Cámara. En el caso de la Cámara de Representantes esto implica no poder "acumular" el apoyo del Presidente y gestionar año a año las propuestas y comenzar el proceso de negociación cada vez que se renueva la presidencia. Al no ser parte de la agenda parlamentaria las cuestiones de la página y no debatirse entonces en los Plenarios o comisiones, muchas iniciativas quedan "atadas" a la voluntad del Presidente y esto se agrava aún más cuando el Presidente rota todos los años.⁶⁹ A su vez a nivel de las dos Cámaras cada 5 años vuelve a cambiar la integración de los cuerpos e Informática Parlamentaria debe comenzar nuevamente a obtener los apoyos de las propuestas que realiza para la página Web.

En lo que refiere a la falta de interactividad, el hecho de que la página Web del Parlamento no sea una herramienta para la comunicación política no es algo extraño si se tiene en cuenta que el Parlamento Virtual no es fruto de una preocupación política sino más bien de una iniciativa administrativa. Los legisladores no tienen conocimiento o no se involucran en estos temas. No hay en el Parlamento una comisión específica dedicada a los temas de Sociedad de la Información, ni un proyecto discutido por legisladores en relación a las TICs en el Parlamento como una herramienta de comunicación con el ciudadano.

⁶⁸ Si bien desde que se fue desarrollando Informática Parlamentaria se tendió a la centralización y se redujo de 4 a 2 las secciones informáticas que habían dentro del Parlamento, todavía queda la sección de la Cámara de Representantes la cual puede significar "obstáculos" para que Informática Parlamentaria pueda concentrar todos los recursos financieros y humanos necesarios para una eficiente gestión.

⁶⁹ Aunque la voluntad del Presidente no sea únicamente de él, ya que por lo general el Presidente realiza consultas sobre estas cuestiones fuera del Plenario y transmite la voluntad de otros legisladores, se depende de la voluntad de que el Presidente trate o no estas cuestiones en esas consultas informales.

La Digitalización del Parlamento ha sido y es hoy en día producto de decisiones que son concebidas en el Parlamento como decisiones más de carácter administrativo que político. La Dirección de Informática es quien gestiona la página y si bien existe un Comité Editor que realiza propuestas en materia de contenido y se debe a las decisiones del presidente de cada Cámara, no hay un involucramiento por parte de los legisladores en el tema, quedando las decisiones de lo que se publica o no, en manos del Presidente sin una previa discusión entre todos los legisladores sobre los fundamentos de publicar tal o cual información o sobre el carácter que debería tener la página, como por ejemplo, ser más o menos interactiva. El diseño de la página está en manos de la Dirección de Informática y los legisladores no intervienen en esto.

"No hay recursos financieros ni educativos ni culturales porque el Parlamento no se preparó concientemente en esta área. Tener idea de lo que implica la informatización y la creación de un portal de intercambio con el público no se logra sabiendo usar el correo electrónico y navegando por Internet. Hay que tener además una perspectiva estratégica que le permita a uno saber qué implica desde el punto de vista el derecho de acceso a la información por parte de los ciudadanos. Y la perspectiva de que se trata de herramientas muy importantes para todos quienes tengan interés en mejorar la gestión de la cosa pública. (...) Este tipo de temas no han sido debatidos en el Parlamento como tales. Se pueden haber mencionado, pero no creo que el Parlamento tenga una visión apropiada a la importancia del tema.(..) Creo que el grado de involucramiento es bajo, hay excepciones, pero en general hay cierta lejanía con el tema.(..) En general son considerados temas técnicos, tal vez un poco arduos o como cuestiones administrativas que otros deben resolver. Si se los tratara como un tema político, tal vez el interés sería mayor. El Parlamento no ha considerado la información y la comunicación de sus tareas como un tema central, como un tema de transparencia democrática".⁷⁰

No se ha discutido a nivel de ningún Plenario o Comisión si la página, por ejemplo, debería abrir foros virtuales para que los ciudadanos participaran del debate de ciertas políticas o si deberían realizarse cursos virtuales sobre la gestión Parlamentaria, para difundir y acercar el funcionamiento del Parlamento al ciudadano.

Sólo dos legisladores tienen despachos virtuales propios, y muchos son los que todavía no han enviado su foto y biografía al despacho virtual gestionado por la página del Parlamento.⁷¹

Los proyectos que tengan que ver con Sociedad de la Información son pocos y no están integrados a un plan general. Los pocos temas son tratados de forma aislada y sin una perspectiva específica que enmarque los proyectos en la Sociedad de la Información.

Esto puede constatarse en el caso del proyecto de software libre el cual se encuentra en la Comisión de Constitución y Códigos. Otros casos de proyectos asociados a la Sociedad de la Información son el de Firma Digital, Habeas Data y autorizaciones a instalación de equipos informáticos en escuelas, pero son muy pocos proyectos, tratados de forma aislada, distribuidos en distintas comisiones, que si bien puede ser necesaria su discusión en las mismas por la especificidad de los proyectos, (como el caso de lo que implica la firma digital) también puede sostenerse que está ausente una perspectiva o conciencia de que estos temas pueden ser parte de un proyecto general, con ciertos objetivos orientados a la Sociedad de la Información.

⁷⁰ Enrique Rubio, entrevista octubre de 2004, (El cuestionario se envió por correo electrónico y luego se recibieron las respuestas).

⁷¹ Las páginas personales son las de los Diputados Jorge Barrera y Julio Silveira .

En Uruguay el tema de la Sociedad de la Información ha comenzado a ser tratado de forma oficial hace muy pocos años.

*"La introducción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en la sociedad uruguaya tiene que permitir construir una nueva economía, pero también un Estado moderno, transparente y eficiente, una mayor participación de los ciudadanos en todos los ámbitos de la administración pública, un mejor manejo de la información, mayores posibilidades para la generación, difusión y utilización de nuevos conocimientos, todo esto fundamental para la creación de una Nueva Sociedad. La Administración Pública tendrá que asumir un rol protagónico en el estímulo a estas transformaciones. Para lo cual habrá que partir de una verdadera modernización de la Administración Pública conjuntamente con un nuevo relacionamiento con el ciudadano.(.....) La Sociedad de la Información a la que aspiramos debe garantizar más y mejores espacios de participación, pues las nuevas tecnologías así lo permiten."*⁷²

Estas son declaraciones en el marco de un proyecto hacia la Sociedad de la Información, iniciado con la creación del Comité para la Sociedad de la Información, creado por presidencia en agosto del año 2000, con el objetivo de impulsar la Sociedad de la Información en Uruguay.⁷³

En lo que respecta al Parlamento, aunque este proyecto fue una iniciativa de la presidencia, desde el momento que fue concebido como una política nacional, podría esperarse que el Parlamento hubiera aumentado el involucramiento en este tema. Sin embargo, esto no sucedió. No sólo que la iniciativa de promover políticas hacia la Sociedad de la Información no surgió del Parlamento (ámbito en donde tal vez por la pluralidad de intereses podría suponerse que hubieran surgido este tipo de inquietudes), sino que tampoco el Parlamento se sumó a promover iniciativas en este sentido, una vez creado el C.N.S.I. La creación de este Comité parecería no haber significado ningún incentivo para que la Sociedad de la Información se transformara en un tema de agenda parlamentaria.

El "rezago" del Parlamento en iniciativas hacia la Sociedad de la Información puede tener que ver con un "rezago general", que trasciende al caso del Parlamento. Por ejemplo, el desempeño del Comité Nacional para la Sociedad de la Información también ha sido muy precario a pesar de sus objetivos fijados.

Si bien no es objeto de este trabajo analizar este tema, sí es necesario tener en cuenta que la Sociedad de la Información como proyecto en Uruguay es un problema. No ha logrado colocarse en la agenda y no es parte de las preocupaciones políticas.

La lentitud con que el tema de la Sociedad de la Información avanza en Uruguay, no puede ser excusa para exonerar de responsabilidad al Parlamento en su falta de "compromiso" o desconocimiento, pero tampoco es un dato menor a la hora de evaluar los problemas que existen para que las TICs sean vistas como herramientas que pueden contribuir a la comunicación política.

Paradójicamente en el Parlamento, son funcionarios administrativos, no funcionarios políticos, los que han impulsado la página y las pocas aplicaciones interactivas que esta tiene. No ha surgido de una preocupación política, sino de los responsables de la Dirección de Informática Parlamentaria, quienes están informados de las posibilidades que pueden

⁷² C.N.S.I, Memoria año 2000

⁷³ "Serán cometidos del Comité Nacional para la Sociedad de la Información: 1- Crear las condiciones para definir una política nacional concertada que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay.. 2-Establecer los lineamientos generales para la definición de una Estrategia Nacional hacia la nueva economía, que considere: Alfabetización telemática; Desarrollo de servicios telemáticos para el ciudadano y las empresas; Modernización de la Administración Pública; promoción de un mercado eficiente de las telecomunicaciones e Internet; Desarrollo de condiciones de competitividad para el Sector Software de Uruguay". Artículo 3, Decreto 225/000 Creación del C.N.S.I

abrir las TICs y son los que han comunicado a los legisladores, por ejemplo, de la posibilidad de colgar información en su despacho virtual.

La iniciativa del Parlamento Virtual surgió de una dirección que depende jerárquicamente de la Comisión Administrativa y que está conformada por técnicos, no de la preocupación parlamentaria por aumentar la información de la actividad del Parlamento y acercar el Poder Legislativo al ciudadano. El Parlamento Virtual uruguayo no es producto de un proyecto elaborado por los representantes políticos que buscaron la implantación de las TICs para modernizar la administración del Parlamento o para mejorar la comunicación del mismo con la ciudadanía.

La situación por ejemplo de Argentina en este nivel de respaldo institucional parecería ser diferente. Se han creado tanto en Cámara de Diputados como en la de Senadores ciertas dependencias o secciones destinadas a la capacitación del personal (Dirección de Instituto de Capacitación Parlamentaria), a las nuevas tecnologías (Comisión de comunicaciones e Informática dedicada exclusivamente a la conectividad) y a fortalecer la comunicación del Parlamento con la ciudadanía mediante las TICs, con el objetivo de revertir el déficit de credibilidad del Parlamento. La Cámara de Senadores ha asumido el compromiso de fortalecer el Parlamento, las tecnologías de la información y comunicación son parte de la agenda parlamentaria y son vistas como una herramienta que puede contribuir al fortalecimiento parlamentario.

*"El Honorable Senado de la Nación asumió, en esta nueva etapa del país, el compromiso con la ciudadanía para modernizar todos sus procesos internos y legislar con transparencia y eficacia. Hemos logrado un alto nivel de consenso entre los representantes de los distintos partidos para abrir de modo permanente esta Cámara a todas las expresiones de la sociedad civil: universidades, ONG, gremios, cámaras empresariales, etc. Los resultados son logros tendientes al fortalecimiento y la mejora de la calidad institucional: voto electrónico, relanzamiento de la página Web, cursos de capacitación para el personal, mejora en los servicios básicos, etcétera. Argentina quiere insertarse plenamente a los beneficios de la sociedad del conocimiento y para ello requiere que sus representantes lideren con vocación la aplicación de tecnologías informáticas, la capacitación en los nuevos saberes y habilidades y la más amplia divulgación e información sobre los asuntos públicos. Este camino permitirá avanzar en el debate amplio y sincero para encontrar soluciones concretas a las demandas sociales".*⁷⁴

En el caso del Parlamento de Brasil, el respaldo institucional que tiene la Cámara de Senadores y la Cámara de Representantes es muy importante. Brasil es de los países del Cono Sur, que a nivel general, más ha avanzado en un proyecto de Sociedad de la Información, lo que seguramente incida en el conocimiento y compromiso que los representantes políticos tienen con estos temas

*"La posibilidad de acceso a los servicios, de participación en las decisiones y seguimiento de los actos gubernamentales por parte de todos los ciudadanos, impone la adopción de medios y métodos digitales por parte del gobierno, en todos los poderes constituidos y niveles gubernamentales, del empleo de las tecnologías de información y comunicación en beneficio de la eficacia responsabilidad, transparencia y gobernanza."*⁷⁵

A nivel específico del Parlamento de Brasil, las diversas aplicaciones de TICs que se han diseñado han sido iniciativa de reparticiones dedicadas exclusivamente a estas cuestiones desde su origen. En el Senado, el PRODASEN, Centro de Informática y Procesamiento de

⁷⁴ Sciolli, declaración 19/05/2004 www.senado.gov.ar

⁷⁵ Sociedad de la Información en Brasil, Libro Verde

datos, fue creado en 1972 y durante tres décadas fue llevando a cabo diferentes proyectos que apuntaron a la aplicación de TICs al Legislativo y toda la informatización del Parlamento y la digitalización de la información, así como las últimas innovaciones como el Orden del día electrónico, el sistema de seguimiento de la ejecución del presupuesto o el programa *Interlegis*, fueron iniciativas de esta repartición.

En el caso de Uruguay, la falta de involucramiento de los legisladores con las TICs y sus usos en política, es uno de los déficit del Parlamento Virtual más relevante, que se traduce en la falta de respaldo institucional a las iniciativas de Informática Parlamentaria.

*"Lo que falta es el apoyo institucional, ha habido esfuerzos de Presidentes específicos (presidentes de Cámara de Senadores), pero no una definición organizacional".*⁷⁶

Puede pensarse que de haber existido una discusión sobre estos temas, existiría tal vez un proyecto de digitalización del Parlamento con ciertos objetivos fijados y criterios orientadores (por ejemplo un Parlamento que se hubiera comprometido a fortalecer la comunicación con los ciudadanos mediante las TICs podría impulsar foros virtuales para el tratamiento de ciertos temas de agenda).

Los técnicos encargados del portal, han ido recomendado ciertas aplicaciones que consideran convenientes, sin una discusión política previa, por parte de los legisladores, acerca de los criterios y fundamentos en base a los cuales debería diseñarse el Portal.

De haberse procesado estas discusiones, seguramente las "inercias institucionales" seguirían existiendo, pero existiría una discusión previa a partir de la cual se podrían haber fijado ciertos objetivos que orientaran y respaldaran las iniciativas. Esto sería una forma no sólo de evitar errores sino de compartir responsabilidades. Hoy en día los legisladores no son responsables del Parlamento Virtual.

Es necesario destacar que hoy en día en el marco de la Red Parlamentaria del Cono Sur está comenzando a ser desarrollado el proyecto "E-Cámara" en el cual participan las Cámaras de Diputados de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Este proyecto tiene el objetivo general de *"Fortalecer a través de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en gobierno electrónico (TIC), la cooperación interparlamentaria en el MERCOSUR y las relaciones entre el Poder Legislativo y la Sociedad en los países involucrados".*⁷⁷

El proyecto es gestionado con el apoyo de la OEA e involucra a las Cámaras de Diputados. Esto es un importante avance ya que no sólo el uso de TICs en el Parlamento comienza a ser un tema a tratar sino porque se plantean propuestas específicas que apuntan a generar aplicaciones prácticas como son los Despachos Virtuales del Legislador. En el marco de este proyecto ciertos pronunciamientos de los involucrados reflejan que las TICs son un tema relevante que merece atención y que pueden ser una herramienta para el Parlamento.

"El objetivo central es mejorar las vías de comunicación entre el Parlamento y la sociedad (...) una de las formas específicas para lograr dicho objetivo es el diseño de despachos virtuales a través de los cuales los ciudadanos puedan conocer de cerca la actividad que desempeñan sus representantes. Esto generaría una mayor transparencia de gestión y aumentaría el flujo de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes

⁷⁶ S.Tossar, versión taquigráfica encuentro E-Cámara, www.reddelsur.parlamento.gub.uy/site/ecamara2004/ecamara2004.asp

⁷⁷ www.reddelsur.parlamento.gub.uy

*legislativos, aspecto muy importante para poder consolidar los procesos y sistemas democráticos y el Parlamento es un pivot importante del sistema democrático.*⁷⁸

A partir de este tipo de iniciativas puede que el alejamiento a estos temas comience a disminuir, que estas iniciativas incluyan también a la Cámara de Senadores, que los legisladores en general se involucren en estos temas, que no sea una iniciativa más bien aislada del Presidente de la Cámara como aparentemente se dio en este caso y que de las discusiones y proyectos participen no sólo los cuerpos técnicos que son absolutamente necesarios para la aplicación de las TICs, sino que también participen algunos de los legisladores de forma de ir interiorizándose con las iniciativas y así poder apreciar la importancia que pueden tener las TICs para el Parlamento.

Por otra parte también hay que reconocer que a pesar a pesar de que son muy pocos los legisladores involucrados con los temas de Sociedad de la Información, algunos expresan opiniones que reflejan que, aunque sean cierta minoría, algunos representantes tienen conocimiento de las TICs y sostienen opiniones a favor de ciertas aplicaciones interactivas que aún no se ha logrado.

*"En los grupos virtuales en donde se debate y se discuten ideas, en mi opinión, participando en uno como participo tiene para mi como legisladora varias ventajas: escucho distintos puntos de vista -pro, contra- sobre una idea que estoy trabajando, puedo explicar mi pensamiento, puedo tener un impacto en un grupo muy heterogéneo -del feedback a una propuesta-, puedo corregir cosas, la gente se entera de primera mano y tiene una sensación de proximidad, he aprendido cantidad porque he encontrado gente que sabía toneladas sobre un tema que te pone todo el saber a tu disposición y yo creo que es una experiencia excelente. Yo lo que a veces veo acá, como que está alejado de la cotidianeidad, como en el lenguaje, uno a veces habla de un proyecto, concluyendo que la gente está al tanto de todo y no es así, queda como una ageneidad que cuando participás en este tipo de grupos, te llena, te lo bajan a tierra al proyecto, es un buen apoyo, un muy buen apoyo, para unos y otros. (..) Sería entonces una buena medida a tomar por ejemplo frente a leyes de gran impacto popular que se abra un foro y que la gente opine, y el legislador que quiere lee y el que no, no lee, lee, contesta y participa y el que no, no. Pero yo te diría que es una experiencia riquísima hasta los malentendidos, que los hay, son cuna de aprendizaje"*⁷⁹.

⁷⁸ Diputado Gustavo Penadés, versión taquigráfica del discurso en Encuentro E-Cámara 13 de Mayo de 2004, www.reddelsur.parlamento.gub.uy

⁷⁹ Daisy Tourné, entrevista realizada el 1º de septiembre de 2004.

Conclusión

Parlamento virtual ¿una herramienta para el fortalecimiento democrático?

A pesar de que no deben subestimarse los avances realizados en términos de información, dada la importancia de la información publicada del Parlamento y el volumen de la misma, el portal del Parlamento Uruguayo es prácticamente sólo un medio más a través del cual se brinda la misma información que está disponible físicamente en el archivo o en la biblioteca y no parece ser una herramienta mediante la cual se pueda llegar más y mejor al ciudadano. No se accede fácilmente a la información publicada en la Web si no se tiene un conocimiento de la gestión parlamentaria y prácticamente no hay posibilidades para la participación política del ciudadano.

Por otra parte en la agenda del Parlamento los temas en relación a la Sociedad de la Información son prácticamente inexistentes. La sociedad en general no está involucrada con el tema ni posee información sobre lo que implica la Sociedad de la Información y mucho menos en que consiste un Parlamento Virtual, hoy en día no es parte principal de la agenda política, no es mencionado por los líderes políticos como proyecto que forme parte de la campaña electoral ni del próximo período de gobierno y tampoco la Academia tiene un gran involucramiento con estos temas.

A diferencia de otros países en los que la Sociedad de la Información ocupa un lugar importante en la agenda y se llevan a cabo proyectos para la aplicación de TICs en instituciones gubernamentales en general y a nivel del Parlamento en particular, en el caso de Uruguay, no ha sido una política impulsada y desarrollada por el Parlamento, por los líderes políticos en general, ni recibida y comprendida por la ciudadanía.

En algunos estudios realizados en torno al Gobierno Electrónico, se plantean algunas de las dificultades para Uruguay en torno a este tema:

" En materia de Gobierno Electrónico no existen directrices claras, este es un tema que está siendo trabajado de forma muy descentralizada, lo cual dificulta una integración de los servicios, una estrategia clara y contar con una capacidad técnica en condiciones de brindar apoyo a todas aquellas dependencias del Estado que no disponen de capacidades para el gobierno electrónico"⁸⁰

No es objeto de este trabajo analizar las razones del "rezago" en el uso de las TICs en la estructura institucional del Estado, pero sí es necesario tener en cuenta las dificultades que pueden existir en Uruguay para la consolidación de estas aplicaciones y más aún las dificultades para que sea una herramienta para el fortalecimiento de la democracia.

Sin lugar a dudas los acuciantes problemas socio-económicos que enfrenta la región hacen que en la agenda política se debatan temas de urgencia, como suelen ser los temas macroeconómicos (políticas para el sistema financiero y el sistema de producción, por ejemplo) y se dejen a un lado cuestiones que muchas veces son consideradas como pertenecientes al "mundo del desarrollo".

La Sociedad de la Información tal vez no sea tema de agenda por no ser considerada como prioritaria para el desarrollo de los países de la región y ser vista como una cuestión sólo de desarrollo tecnológico, al que países no desarrollados como Uruguay aún no estarían preparados para ella.

⁸⁰ BID, 2003

*"Lo que pasa que con estos temas de la informática o las nuevas tecnologías es que tienen un viso de cosa difícil, inaccesible y para nada política, grave error"*⁸¹

El alejamiento en relación a estos temas tanto a nivel general como en el caso específico del Parlamento es claro y quedan dudas aún si el desarrollo tecnológico de estas aplicaciones sería la solución para que las TICs fueran una herramienta para el fortalecimiento democrático.

Aún existiendo un interés o inquietud hacia la Sociedad de la Información, la mera existencia de TICs a nivel gubernamental no lleva a contar con una herramienta para dicho fortalecimiento.

A veces la transparencia y el aumento de la participación ciudadana no se logra cabalmente, ya que suele suceder que no hay disposición a publicar toda la información gubernamental en Internet y no se promueve la interactividad.

Los líderes políticos no utilizan las TICs como herramienta de comunicación política, los ciudadanos tampoco recurren a Internet para realizar sugerencias o participar de debates, porque no tienen las posibilidades o porque sus demandas no son satisfechas.

*"...los gobiernos las administraciones, los partidos políticos han confundido a Internet con un tablón de anuncios. En general, se limitan a exponer la información: aquí tienen nuestra información, para que se entere de lo que hacemos y así me ahorra trabajo o, si lo desea, dígame su opinión. Lo que sucede es que no se sabe que pasa con esa opinión. En general hay escasísimos ejemplos de práctica interactiva cotidiana del sistema político con los ciudadanos (...) el problema no es de Internet, el problema es del sistema político, la sociedad modela a Internet y no al contrario."*⁸²

Es necesario evaluar las posibilidades de que en Uruguay un parlamento digitalizado pueda fortalecer la democracia. Esto no sería posible si no hay un involucramiento con el tema por parte de las elites dirigentes y por parte de la sociedad, si no hay disponibilidad a hacer de él una herramienta que realmente aproveche las oportunidades que ofrecen las TICs, es decir, la difusión de información orientada al ciudadano y la interactividad que contribuyan a la participación, y si no se promueven políticas públicas para que todos los ciudadanos puedan participar en igual forma.

En el caso de Uruguay las TICs no son una herramienta para el fortalecimiento democrático, no porque no se logre conseguir tal objetivo a pesar de que se diseñen en este sentido las aplicaciones, (como podría ser tal vez el caso de Argentina, en donde a pesar de que hay una intención explícita de relegitimar el Parlamento es necesario evaluar detalladamente si se han producido efectivamente repercusiones positivas), sino que ni siquiera se han fijado tales objetivos, no es una cuestión de ineficacia de las aplicaciones sino de falta de un proyecto de aplicación de TICs con objetivos claros.

El portal del Parlamento uruguayo, parece estar avocado a la transparencia y tal vez haber dejado para un futuro el desarrollo de instancias virtuales donde los ciudadanos puedan participar. Si bien siempre hay oportunidad para ir diseñando aplicaciones interactivas y promover un acceso a la información en términos sencillos, hasta ahora, el Parlamento Virtual uruguayo no parece estar aportando a un fortalecimiento democrático.

El Parlamento Virtual difícilmente fortalezca la democracia si es sólo una herramienta para mejorar la administración pública, debe constituirse como medio de doble vía, mediante el cual pueda descentralizarse la información, hacerse transparente la gestión y favorecerse el control y la participación ciudadana.

⁸¹ Daisy Tourné, entrevista realizada el 1º de septiembre de 2004

⁸² Castells, M <http://www.uoc.es/web/esp/articulos/castells/castellsmain1.html>

Es importante en este sentido, analizar la disponibilidad que existe por parte de los líderes políticos en Uruguay, a "transparentar" su gestión y sobre todo a promover la participación.

En países de América Latina, la reticencia de los líderes políticos partidarios a usar las TICs como herramienta de comunicación política es algo común. Si bien líderes de diversos países han promocionado e impulsado estas iniciativas no son los más proclives a hacer de él una herramienta participativa, no sólo existe resistencia a publicar en línea información sobre sueldos, presupuestos, planilla de funcionarios, asistencias, compras, licitaciones, etc., sino que no establecen canales interactivos con la población, es decir no abren un espacio al diálogo con el ciudadano, al debate de políticas públicas, a sugerencias, quejas, etc.

*".....parece cierto que los líderes políticos de mayor nivel no son proclives a "engancharse" a la red activamente y para comunicarse. Hasta ahora, parece haber un uso predominantemente informacional por parte de las organizaciones y dirigentes políticos. Los sitios ofrecen información y la conexión desde una postura mas bien pasiva por parte de estos y por eso no hay un estímulo abierto a la participación. "*⁸³

Por otra parte, las organizaciones de la Sociedad Civil tampoco han sido convocadas a participar en el Parlamento Virtual, no se las ha tenido en cuenta como medio para la difusión de la participación ciudadana en la página ni se han creado aplicaciones específicas en las cuales puedan participar on-line en calidad de OSCs. La participación de la Sociedad Civil es importante en la medida que es desde este ámbito desde donde se suele reclamar una apertura del Parlamento y son las OSC intermediarias de una ciudadanía (apartidaria) que tal vez no disponga de tiempo y recursos para estar informándose continuamente de lo que sucede en el Parlamento a la vez que pueden estar mejor preparadas que la ciudadanía en general para la utilización de las TICs.⁸⁴

En países no desarrollados, como Uruguay, sólo puede promoverse la participación si las iniciativas en esta materia van acompañadas de políticas públicas destinadas a expandir el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación. Esto implica realizar políticas públicas enfocadas a generar un acceso equitativo de la población, "atacar" la Brecha Digital, desarrollar infraestructura tecnológica, favorecer el aumento de los niveles de conectividad, desarrollar espacios públicos donde los ciudadanos puedan tener acceso a esta tecnología y promover la formación y educación en esta materia ya que un acceso equitativo implica no solo acceder a infraestructura sino tener las mismas posibilidades de aprovechar los medios tecnológicos.

Deben respetarse principios básicos de la democracia como es la igualdad a la participación, ¿qué fortalecimiento de la democracia puede esperarse si no todos los ciudadanos pueden participar en ese espacio público virtual?. ¿Se respeta uno de los principios básicos de la democracia como es la igualdad a la participación, a través de este mecanismo, teniendo en cuenta que tal vez la mayoría de los ciudadanos no pueden disponer de infraestructura técnica o de formación adecuada para acceder a un Parlamento Virtual?

Recientemente está comenzado a desarrollarse el proyecto E-Cámara, destinado a fortalecer la comunicación entre el Parlamento y la ciudadanía. Sin embargo si no se toman medidas en paralelo para que los ciudadanos puedan acceder a las posibilidades que los despachos virtuales puedan llegar a brindar, seguramente sea poco eficaz el aumento de

⁸³ Luciano Leiva, 2003

⁸⁴ Ver el trabajo de Martín Zamalvide sobre la expansión de Internet en Uruguay y el de Alén Pérez Casas y Martín Zamalvide sobre TICs a nivel local en Montevideo, para ver el rol de las OSCs en la difusión de TICs en Uruguay.

las posibilidades de comunicación legislador-ciudadano, cuando sólo unos pocos ciudadanos podrían acceder a las TICs.

Las políticas orientadas a la universalización del acceso a TICs son también parte de los "debes" del Parlamento Uruguayo, el cual se ha limitado a la habilitación de la instalación de ciertos centros con equipamiento informático en distintos lugares del país (a veces en el marco del programa de conectividad educativa impulsado por presidencia y otras no), pero no ha elaborado ni impulsado una política orientada a la universalización del acceso a la tecnología. No es objeto de este trabajo analizar estas políticas o mejor dicho la ausencia de las mismas, pero sí es necesario tener en cuenta que el acceso es condición para que las TICs puedan contribuir a la democracia y en esto Uruguay también se ha quedado atrás.⁸⁵

Los desafíos que el Parlamento uruguayo enfrenta si quiere lograr por medio de las TICs un fortalecimiento democrático son unos cuantos.

Existen múltiples barreras de diverso tipo a superar, para lograr un mayor desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación aplicadas al Parlamento:

- Falta de respaldo institucional a iniciativas de digitalización
- Falta de involucramiento general de los legisladores con los temas de Sociedad de la Información en general y con la digitalización del Parlamento en particular
- Ausencia de proyecto u objetivos fijados
- Poca utilización del Portal por parte de los legisladores como herramienta de comunicación con la ciudadanía
- Población que no accede a Internet
- Desconocimiento de los Portales gubernamentales
- Falta de orientación al ciudadano
- Falta de discusión de estos temas
- No convocatoria a OSCs para la difusión de la utilización del Portal ni para la participación en el mismo en calidad de OSCs.

Como se repasó anteriormente en el marco teórico, podría justificarse la utilización de TICs para el fortalecimiento democrático desde un punto de vista teórico. Sin embargo, a nivel empírico, luego de haber analizado el caso uruguayo, queda claro que los desarrollos realizados distan mucho de provocar los beneficios ideales que traería aparejada la participación de los ciudadanos en las cuestiones públicas que gestiona el Parlamento, sencillamente porque esta participación ciudadana hoy en día no es posible.

Es difícil sostener que el portal del Parlamento uruguayo haya construido un espacio público virtual en donde existan oportunidades para una deliberación en la cual entre ciudadanos o entre ciudadanos y representantes se intercambien razones y argumentos.

Las discusión razonada y abierta no puede surgir de una mera lista de agregación de pronunciamientos particulares sobre ciertos temas. Y esto último es justamente lo que suele ocurrir en la mayoría de las páginas Web de los Parlamentos y lo que sucede en la página del Parlamento uruguayo cuando este se limita sólo a abrir canales para que los ciudadanos envíen algunas preguntas o sugerencias por correo electrónico.

El portal del Parlamento uruguayo no es un medio para que los ciudadanos puedan hacer "subir" temas a la agenda parlamentaria ni contribuye al procedimiento democrático

⁸⁵ Interesantes experiencias orientadas a la "inclusión digital" son las iniciativas impulsadas por el Comité para la Democratización de la Información, que trabaja en red con otras organizaciones en distintos países de América Latina y que en Uruguay ha impulsado la instalación de Escuelas de Informática y Ciudadanía, en las cuales no sólo se busca posibilitar el acceso a TICs sino brindar herramientas para hacer de la tecnología una herramienta que contribuya al compromiso cívico. Sin embargo este tipo de iniciativas no parten del Estado ni tienen el apoyo de este, debiendo desarrollar las acciones de forma aislada y recurriendo al apoyo externo.

por medio del fomento de una discusión razonada y abierta. No hay un espacio público para discutir sobre temas de actualidad y mucho menos sobre principios o instituciones básicas de la democracia así como tampoco hay instancias para que ciudadanos u organizaciones de la Sociedad Civil puedan ingresar proyectos.

El Parlamento puede haber comenzado a contribuir al accountability por medio de la difusión de información pública, pero no puede afirmarse que contribuya a frenar la apatía partidaria o responder a los reclamos de participación de la Sociedad Civil, por medio de canales para la discusión y participación, ya que estos canales no se han abierto.

Es muy importante que la información pública llegue a los ciudadanos o que estos puedan enviar al Parlamento sus sugerencias o quejas, sin embargo más importante aún es que los ciudadanos puedan comunicarse entre sí para discutir o acordar sobre las cuestiones públicas que los involucran a todos.

Esto último está lejos en el horizonte de aplicaciones en los Parlamentos a nivel general y más aún en el caso uruguayo, sobre todo cuando el Parlamento en Uruguay no se ha detenido a analizar y evaluar como pueden influir ciertas aplicaciones de TICs y que criterios ideales deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar aplicaciones de TICs interactivas.

Igualmente podrán desarrollarse aplicaciones de TICs orientadas a la democracia fruto de la iniciativa de los técnicos de informática y aunque no se haya procesado una reflexión acerca de sus consecuencia, sin embargo quedan dudas acerca del uso efectivo que pueda realizarse por parte de los parlamentarios.

Las dificultades mayores a superar seguramente tendrán que ver con la falta de voluntad o poco interés de parte de los representantes a brindar a los ciudadanos oportunidades a participar en las decisiones públicas y esto trasciende al uso de las TICs.

Si no existe voluntad para acercar el Parlamento a la ciudadanía seguirán existiendo resistencias a publicar información que se considera privada y no se recibirán ni tendrán incidencia las opiniones o propuestas de la ciudadanía. Si no hay voluntad de abrir el Parlamento a la participación, los técnicos de Informática Parlamentaria no conseguirán respaldo para desarrollar aplicaciones para la participación on-line y en el caso de que estas sean desarrolladas serán muy poco utilizadas (como sucede hoy con el correo electrónico de los legisladores).

Es posible que la aplicación de TICs orientadas a la e-democracia no dependa del diseño mismo de esas aplicaciones sino de la voluntad que los legisladores tengan de utilizarlas. En este sentido la voluntad de utilizar aplicaciones que hagan a la e-democracia debería estar respaldada en el caso del Parlamento, por una voluntad a "abrir" esta institución a la ciudadanía, cuestión que va más allá de la utilización de herramientas tecnológicas.

En países más avanzados en aplicaciones interactivas como Brasil o en aquellos en donde las declaraciones de los legisladores asumen un compromiso de desarrollarlas como en el caso de Argentina, están presentes en ambos Parlamentos comisiones, dependencias o programas que tienen que ver con una voluntad de acercar el Parlamento a la ciudadanía.

En Argentina la Cámara de Senadores cuenta con el Instituto Federal de Estudios Parlamentarios y con un plan de fortalecimiento del Senado que trabaja en conjunto con ONGs dedicadas a la participación ciudadana (Asociación Conciencia, CIPPEC y Poder Ciudadano).

*"Abrir la institución a la gente, ganar niveles de eficiencia en la gestión, modernizar la vida parlamentaria, mejorar los niveles de información y comunicación se han constituido en las metas compartidas de las senadoras y senadores de todos los bloques."*⁸⁶

⁸⁶ Sciloi. www.senado.gov.ar/web/eventos

En la Cámara de Representantes de Brasil desde el año 2001, existe la *Ouvidoria Parlamentar* y por otro lado la *Comisión de Legislación Participativa*. La *Ouvidoria Parlamentar* se encarga de recibir denuncias del Parlamento y de la Administración Pública en general, que realicen los ciudadanos.

*"Fruto da concepção renovada de poder legislativo que atribui ao cidadão a responsabilidade de co-atuar junto a seus governantes na construção da história de seu tempo, a Ouvidoria Parlamentar representa um novo aliado da população no acompanhamento do trabalho de seus representantes no Congresso Nacional e nos demais órgãos públicos. É assim um importante canal de acesso para o controle e avaliação da gestão pública, intermediando a relação cidadão/Administração Pública."*⁸⁷

A través de la Comisión de Legislación Participativa las organizaciones de la Sociedad Civil pueden tener participación en el proceso legislativo y presentar sus propuestas. Las iniciativas de la Sociedad Civil pueden enviarse por mail o entregarse directamente.

*"A legislação participativa não alimenta o falso antagonismo entre sociedade civil e Parlamento, nem a utopia ingênua de que a revolução tecnológica e a sociedade midiática ressuscitarão uma espécie de democracia direta informatizada. Um sistema que troque o voto popular e a representação política por outras formas de participação merecerá qualquer outro nome, não o de democracia. A Legislação participativa deve significar, pelo contrário, a atualização da democracia prerepresentativa pela maior sintonia com seu tempo."*⁸⁸

La *Ouvidoria Parlamentar* y la *Comisión de Legislación Participativa* no son una posibilidad a la participación que abren sólo las TICs sino que son fruto de la decisión de la Cámara de abrir oportunidades a la participación sin intermediación partidaria. Este tipo de decisiones estaría mostrando la voluntad de "abrir" el Parlamento, mostrando que las TICs son una herramienta más, y nada más que una herramienta, ya que lo sustancial tiene que ver con el interés político de los representantes de quebrar el monopolio de la decisiones públicas que se toman en el Parlamento que tienen los partidos.

La situación del Parlamento uruguayo en este sentido parece ser diferente. Si bien, no fue objeto de este trabajo analizar la política de apertura y acercamiento del Parlamento a la ciudadanía, por lo que no puede concluirse que este órgano carece de tales políticas, surge a raíz del estudio de las TICs en el Parlamento este tipo de cuestiones pendientes a estudiar. Desde una primera percepción general, podría suponerse que puede existir cierta relación entre la falta de reflexión y aplicaciones de TICs orientadas a la e-democracia y la falta de políticas del Parlamento orientadas a la comunicación y apertura con la ciudadanía.

A pesar de los bajos niveles de legitimación del Parlamento y de la desconfianza a los representantes, las iniciativas desde los legisladores para revertir esta situación parecerían ser muy pocas.

Paradojalmente esto sucede en un país en donde la democracia es considerada como una de las más consolidadas de América Latina, por lo cual podría esperarse que a partir de este "antecedente" y de los "síntomas" de debilidad que muestran sus instituciones (Parlamento y Partidos Políticos), se iniciaran acciones para frenar los procesos de deslegitimación y descreimiento y no se llegara al "que se vayan todos". Sin embargo no es claro que desde el Parlamento exista un proyecto destinado a fortalecer a esta institución y sus representantes, orientado a un acercamiento a la ciudadanía mediante la apertura de canales a la participación.

⁸⁷ Ouvidoria Parlamentar, www.camaradediputados.gov.br

⁸⁸ Presidente Cámara Diputados de Brasil, Aécio Neves, www.camara.gov.br

Ampliar el espacio público para relegitimar a los representantes políticos e incorporar a la Sociedad Civil en las decisiones públicas no parecer ser un objetivo fijado por el Parlamento uruguayo. En el caso de que esto fuera así, las TICs podrían ser una herramienta, pero primero, el Parlamento debería plantear y discutir sobre un reposicionamiento en este sentido para luego buscar la apertura por medio de las TICs. De lo contrario las aplicaciones de TICs podrían seguir avanzando (debido a la labor de los funcionarios de Informática) pero sin causar los beneficios posibles, que dependen del uso que de las aplicaciones se realice.

Esto implica que el diseño de aplicaciones de TICs debe estar respaldado no sólo por una reflexión acerca de estas iniciativas, sino por una reflexión más amplia acerca de medidas en general que podrían tomarse por parte del Parlamento para revertir el proceso de descreimiento que padece esta institución y sus representantes.

Es probable que las TICs se conviertan en una herramienta para el fortalecimiento democrático si están orientadas a la democracia (publicación de información parlamentaria orientada al ciudadano, aplicaciones interactivas para el ciudadano y para las OSCs, acompañadas de políticas de universalización del acceso) pero fundamentalmente si están respaldadas por una voluntad de los representantes políticos de convertir al Parlamento en una institución abierta y participativa.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo, Guía práctica para el Gobierno Electrónico: cuestiones, impactos y percepciones, Para el Diálogo Regional de Política del BID, 2002
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Manual.gob, Estrategias de Gobierno Electrónico en los países de la región 1: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*, Washington DC, enero 2003
- Bauman P, Fiquielevich S, Fresoli M, Lago M.S, Jara A, Pérez Casas A, Turrubiates R, Zamalvide M, *E-gobierno en Buenos Aires y Montevideo: las TICs en la gobernabilidad local*
- Bauman, P., Fiquielevich, S. y Jara A., *Las TICs en el desarrollo local: gobierno electrónico y redes ciudadanas*
- Bonilla M, y Cliche G (Editores), *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*, FLACSO – Ecuador – IDRC, 2001
- Casacó Luis, *Temas para el curso de e-gobierno*,
- Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, Sociedad y Cultura*, Editorial S XXI, tomo I, 1998
- Castells, Manuel, *Internet y la Sociedad Red*, <http://www.uoc.es/web/esp/articles/castells/castellsmain1.html>
- CEPAL, *Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, 2003
- Cohen, Joshua, "Democracia y Libertad", en *La Democracia Deliberativa*, Jon Elster (compilador), Gedisa, España, 2001
- Coto, Alejandro, Pérez Romeo, "La diplomacia y la informática: La globalización, la ciudadanía global, las redes transnacionales", en *Informática_Internet&Política*, Caetano G. y Perina R. (editores), 2003
- Criado Grande, J et al, *La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una propuesta Integradora*. XXI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración pública "Gobierno Electrónico" Caracas 2002 <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043103.pdf>
- Da Silveira, Pablo, "Cambio tecnológico y representación ciudadana: ¿es deseable la "democracia electrónica", en *Ciudadanía en tránsito, perfiles para el debate*, compilado por Laura Gioscia, Banda Oriental, Montevideo, 2001.
- De la Paz Arocena.M y Tossar S., *Cristalinidad y transparencia ¿tendencia o apariencia?*, *La cristalinidad y transparencia de los Parlamentos Sudamericanos a través de sus páginas en Internet*, junio 2004
- Echeberría Raul y Reilly Katherine, *El papel de Ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno*, un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe, enero del 2003, APC , www.apc.org
- Elster John, Introducción, *La Democracia Deliberativa*, John Elster (compilador), Gedisa, España, 2001

- Encuentro Proyecto OEA/AICD, *E-Cámara aplicación de herramientas de Gobierno Electrónico al relacionamiento del Poder Legislativo con la Sociedad*, 13 de mayo de 2004, versión taquigráfica publicada en <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/diario/senado/html/20000412s0011.htm>
- Finquelievich, Susana, coord: *Ciudadanos, a la Red!*, Ed. La Crujía, Buenos Aires, 2000
- Finquelievich, S. y Shiavo, E. (compiladores), *La ciudad y sus TICs*, Universidad de Quilmes, 1998
- Finquelievich S., Perez Casas A., Zamalvide M., Bauman P., Lago Martínez S., Fressoli M., Turrubiates R., "Los impactos sociales de la incorporación de las TICs en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Bs.As y Montevideo", en *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*, FLACSO - Ecuador - IDRC., 2001.
- Frick, M., *Parlamentos en la era digital. Explorando América Latina*, artículo de una investigación aún no publicada.
- Frick, M., *Desburocratización: estudio exploratorio sobre el Gobierno Electrónico como herramienta gerencialista en procesos de reforma de la administración pública*, Tesis de grado, Licenciatura Ciencia Política FCS, 2001
- García Alarcón Guillermo, *Las tecnologías de la información como vehículo para fortalecer la democracia y la participación ciudadana*, <http://www.clad.org>
- Girard. F. *Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información en Uruguay. Un proyecto en Red*, Monografía final
- Gargarella, Roberto, *John Rawls, < Political Liberalism >, y sus críticos*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, www.cervantesvirtual.com
- Gargarella, Roberto, *Crisis de representación y constituciones contramayoritarias*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, www.cervantesvirtual.com
- Gargarella, Roberto, *El ideal de la democracia deliberativa en el análisis del sistema representativo, Algunas notas teóricas y una mirada sobre el caso de la Argentina*, Revista Sociedad, de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA)
- Habermas Jürgen, "La esfera de lo público" en Revista de Ciencias Sociales, FCU, Montevideo, 1986
- Habermas, "Tres modelos de democracia", Agora No1 , 1994
- Habermas Jürgen, *Facticidad y Validez*, Trotta, Madrid, 1998
- Habermas, J, Rawls J, *Debate sobre el liberalismo político*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Landi Oscar, "La otra Internet", en *Informática_Internet&Política*, Caetano Gerardo y Perina Ruben (editores), CLAEH-UPD OEA, 2003
- Leiva A. Luciano, Tesis: *Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en la vida política y la democracia: Posibilidades que se abren para establecer nuevos y mejores mecanismos de participación en las instituciones políticas.*
- Leiva A. Luciano, "Nuevas modalidades de representación y participación democrática posibilitada por la informática y las telecomunicaciones" en *Informática_Internet&Política*, Caetano Gerardo y Perina Ruben (editores), CLAEH-UPD OEA, 2003

- Limonad Ester y Randolph Rainer, *Una reflexión sobre la interacción Estado-Sociedad a través de Internet*
- Lujambio, Alonso, *Los problemas de la democracia según Gargarella*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, www.cervantesvirtual.com
- Medina, Carlos, Las ciudades digitales vistas a través de las tecnologías de Internet, ponencia del Foro AHCIET Ciudades Digitales 2001 publicada en www.ahciet.net
- Ministerio de Ciencia y Tecnología, *Sociedad de la Información en Brasil, Livro Verde*, Brasil, Octubre 2001
- Nascimento, A.Roberto, "Informática Legislativa: o impacto das novas tecnologias", en *Informática_Internet&Política*, Caetano G. y Perina R. (editores), 2003
- Olvera Rivera, J. Alberto, "El concepto de sociedad civil en una perspectiva habermasiana", en *Sociedad Civil, Análisis y Debates*, conceptos sobre Sociedad Civil, México, 1996
- Ortiz, Assumpçã, R. *Inclusão Digital, Governo Eletrónico e Política*.
- Rawls, "La Justicia como equidad: política no metafísica", en *La Política*, Paidós, España, 1996.
- Rawls, *Liberalismo Político*, FCE, México, 1995
- Rodríguez Duarte Omar, *Congresos electrónicos en America Latina: la función del Internet en la interacción legislador-ciudadano*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa,Portugal, octubre de 2002, <http://www.clad.org>
- Subirats.J, *Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comuniación*, <http://www.democraciaweb.org>
- Vega Hannia, "Internet: herramienta estratégica de comunicación política" en *Informática_Internet&Política*, Caetano G. y Perina R. (editores), 2003
- UNESCO, La UNESCO y el Desarrollo de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, <http://www.unesco.org.uy>
- Zamalvide Martín. , *El proceso de difusión de Internet en Uruguay: un análisis de los actores involucrados*, Tesis de Maestría, FCS, 2003

Páginas consultadas:

<http://www.parlamento.gub.uy>
<http://www.uruguay.gub.uy>
<http://www.presidencia.gub.uy>
<http://www.urguguayenred.gub.uy>
<http://www.cepre.opp.gub.uy>
<http://www.ursec.gub.uy>
<http://www.senado.gov.ar>
<http://www.diputados.gov.ar>
<http://www.senado.gov.br>
<http://www.camara.gov.br>
<http://www.interlegis.gov.br>
<http://www.senado.cl>
<http://www.camaradediputados.gov.cl>
<http://www.reddelsur.parlamento.gub.uy>

<http://www.apc.org>
<http://www.acceso.or.cr>
<http://www.clad.org.ve>
<http://www.iigov.org>
<http://www.uoc.es>
<http://www.demcraciaweb.org>
<http://www.unesco.org>
<http://www.ahciet.net>
<http://www.e-serviciospublicos.net>
<http://www.cervantesvirtual.com>
<http://www.itu.int>
<http://www.poderciudadano.org.ar>