



Comunicación

360

LA REFORMA DEL PARLAMENTO Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Jorge Remuiñán Suárez

Jefe del Servicio de Tecnologías de la Información
Parlamento de Galicia

Palabras clave

Reforma administrativa, parlamento, democracia electrónica

Resumen de su Comunicación

La democracia-e supone una modificación de la comunicación entre ciudadano y representante utilizando las tecnologías de la información como soporte. Este cambio obliga a repensar la estructura y organización interna de las cámaras de representantes. Este artículo pretende apuntar una serie de claves en la reforma de las mismas.

LA REFORMA DEL PARLAMENTO Y LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

1, Introducción

1.1. Ciclo de construcción de políticas

El problema mas importante del parlamentarismo de corte continental es la distancia entre electores y electos. Con frecuencia dicha relación se convierte en un acto ritual cada cuatro o cinco años. Este problema existe también en los países anglosajones [2] pero se atenúa por la división en circunscripciones, donde los electores de la misma conocen cuál es su representante.

Antes de plantear el modelo de administración parlamentaria del futuro conviene situarse en el marco de elaboración de políticas [1] y ver en qué lugares puede participar el ciudadano acercándole a sus representantes.

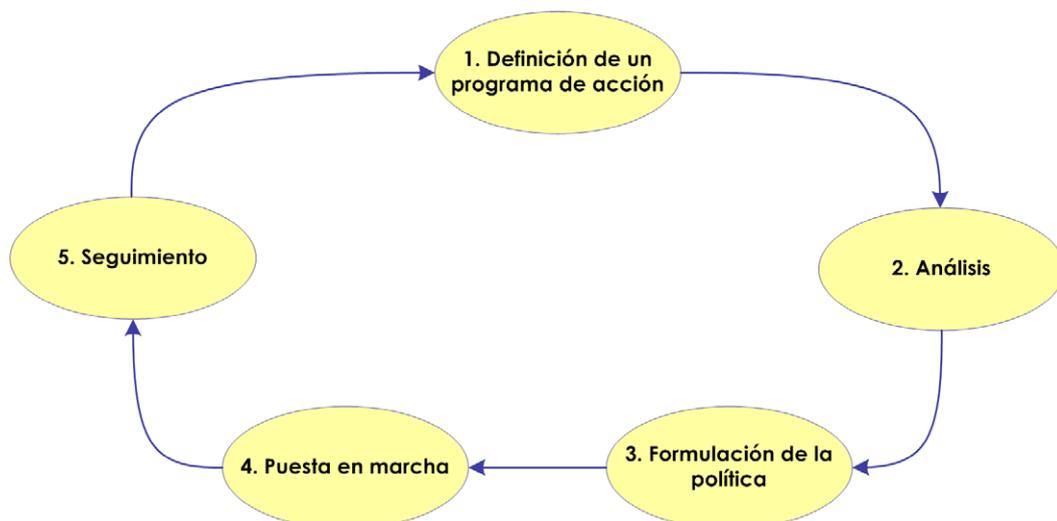


Ilustración 1. Ciclo de elaboración de políticas

Constatada la necesidad de elaborar una política pública es necesario definir en qué consiste el problema a tratar (1ª etapa), analizando en detalle el mismo (2ª etapa), cuyo resultado será un documento que puede constar de la descripción del problema, las opciones posibles. Una vez determinada la mejor opción, es necesario formular la política necesaria con un plan de puesta en marcha concreto y medible (3ª etapa). Las siguientes etapas tienen que ver con la ejecución material (4ª) y el seguimiento o evaluación de la misma (5ª).

No existe ninguna razón –legales aparte- por la que los ciudadanos no puedan participar en las cinco etapas, sin perjuicio de que por la concreción de las mismas se concentren en las etapas 3 y 5. Cuanto más reducido sea el ámbito geográfico más próximo podrá estar el ciudadano a todas las etapas. Es poco probable que un ciudadano cualquiera pueda discutir sobre el clausulado de las directivas REACH [3], pero sí que es probable que manifieste su interés por la puesta en marcha de políticas de revitalización de su comarca. Es por tanto más importante en el ámbito autonómico, frente a otros mayores [p.ej. supranacionales]. Cabe así esperar y buscar mayor participación de los ciudadanos en el marco autonómico.

1.2. Interacción con los ciudadanos

El aumento de la participación “online” pasa por tres etapas:

- Información.

En esta etapa la relación es unidireccional. El Parlamento comunica a los ciudadanos sus actividades. Esta información debe ser relevante para cada ciudadano y por tanto personalizada, tanto geográfica como temáticamente, en extensión como en intensidad.

- Consulta

En esta etapa existe una relación bidireccional. El Parlamento consulta a los ciudadanos sobre ciertas iniciativas en marcha y estos tienen un período de “contestación”.

- Participación

En esta última etapa la relación es completamente bidireccional. Bien el Parlamento, bien los ciudadanos pueden suscitar un tema de interés y discutir sobre el mismo. El ejemplo por excelencia es el sistema escocés “e-petitioning” [4].

1.3. Problemas

Además de los ya citados problemas, podemos señalar en el caso español los siguientes:

- **Carencia de servicios para ciudadanos.** Analizando las etapas de interacción con los ciudadanos en el caso español, observamos que con frecuencia la interacción ciudadano-parlamento se sitúa en la primera etapa y, en la mayor parte de los casos, el suministro de información no está ni personalizado ni elaborado pensando en el ciudadano.

- **Orientado a partidos políticos y a diputados.** Con frecuencia la excesiva preponderancia de los partidos políticos representados en la cámara incide sobre las actividades desarrolladas por el Parlamento. Así vemos que los servicios más frecuentes ofrecidos por la administración parlamentaria son:

- Jurídicos (letrados de apoyo a los distintos órganos parlamentarios), incluyéndose aquí los de documentación.

- Publicaciones (boletín del parlamento y diarios de sesiones). Poco demandadas excepto por los propios diputados y el ejecutivo.

- Otros, entre los que se encuentran las tecnologías de la información (TI), concebidas generalmente como seguimiento de la actividad parlamentaria o como una oficina móvil.

- **Rigideces administrativas.** Los parlamentos autonómicos están dirigidos por un órgano colegiado, Mesa del Parlamento u órgano equivalente, de naturaleza política y administrativa a la vez. El responsable de dicha administración suele ser un letrado que, como muchos otros, simultanea su función de letrado con la de director de un área.

1.4. Reforma de la administración parlamentaria

La reforma de la administración parlamentaria pasa por su reorientación hacia el ciudadano. Sea formal o informalmente – según las reformas legales necesarias y abordables – el ciudadano debe poder participar en la actividad parlamentaria y en todas las etapas del ciclo de elaboración de políticas. No obstante, conviene evitar la fractura digital o la excesiva preponderancia de ciertos grupos de presión que hagan uso de los nuevos cauces de expresión. En cualquier caso el cambio está ahí y es mejor abrazarlo que oponerse frontalmente al mismo.

Servicios y tecnología

Las TI deben aportar los siguientes servicios:

- Externos (a ciudadanos, al ejecutivo, diputados, grupos parlamentarios y para la administración parlamentaria)

El portal de acceso es el servicio más importante de cuantos ha de prestar la unidad de TI, puesto que engloba a todos los demás. Pueden identificarse diversos sitios web, atendiendo al responsable de la información contenida en los mismos: diputados, grupos parlamentarios en la cámara, servicios de la propia cámara (contratación, unidad educativa, etc.)

- Internos (diputados, grupos parlamentarios y para la administración parlamentaria)

Corresponde a las TI la realización televisiva de las sesiones parlamentarias, la operatividad del sistema de votación, la oficina móvil del diputado y el soporte a la actividad parlamentaria (centro de atención de usuarios unificado)

- Horizontales

Como la seguridad o la identificación a través de una infraestructura de tipo PKI.

Arquitectura

La arquitectura de sistemas necesaria para dar soporte a la reforma administrativa es la que se muestra en la figura siguiente y consta de las siguientes partes fundamentales:

- **Portal de acceso.** Es el elemento fundamental que aglutina toda la información del Parlamento y que se encarga de la presentación de la información según el tipo de terminal. La información además debe ser personalizada, según los intereses del usuario del sistema, tanto en extensión como en intensidad.

- **Votaciones.** Responsable de la operativa tradicional del Parlamento (debates, votaciones). Se estructuraría a través de un terminal único táctil que además de las votaciones tradicionales (sí/no/abstención) permitiría votaciones más complejas o el acceso a la información que se está discutiendo en ese momento. El diputado, a través de este Terminal, se encontraría comunicado directamente con los ciudadanos a través del grupo parlamentario si así lo deseara.

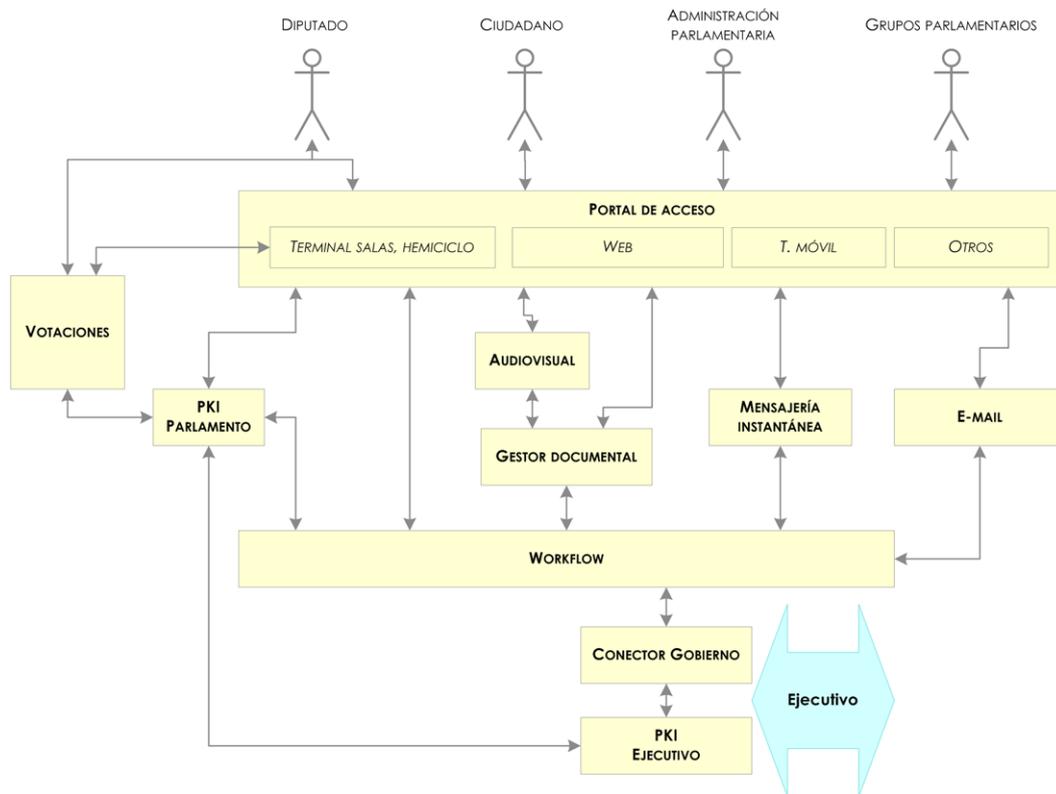


Ilustración 2. Arquitectura (módulos) para la reforma parlamentaria

- **Producción audiovisual.** Encargada de la realización de las sesiones parlamentarias. Se emplea en el sistema de gestión documental para la transcripción de las sesiones y en el portal para su emisión/difusión.

- **Gestión documental.** El Parlamento es, en resumen, un lugar donde entran documentos en su registro, se discuten y, bien se transforman, bien se elaboran otros documentos a partir de los primeros. Es fundamental por tanto contar con un buen gestor documental.

Para poder llevar a cabo la reforma planteada es necesario estructurar la información, para lo que se recomienda el empleo de XML y la definición de un lenguaje específico para el mismo. Un ejemplo de referencia sería el Parlamento irlandés [5] que elaboró su propio DTD para la producción legislativa. Sería necesario extender dicho DTD para incluir la actividad no legislativa (control, impulso, etc.).

- **E-mail / mensajería instantánea.** Dos de los medios de comunicación con el ciudadano más tradicionales. La mensajería instantánea permitirá cierto grado de interacción entre los ciudadanos y sus representantes durante una sesión parlamentaria.

- **Workflow.** La responsable de llevar la información de un lugar a otro. Deberá interactuar con todas las demás partes. Así diputados, grupos, administración parlamentaria y el ejecutivo se encontrarían con una serie de tareas, lo que permite una completa trazabilidad de todos los procesos parlamentarios.

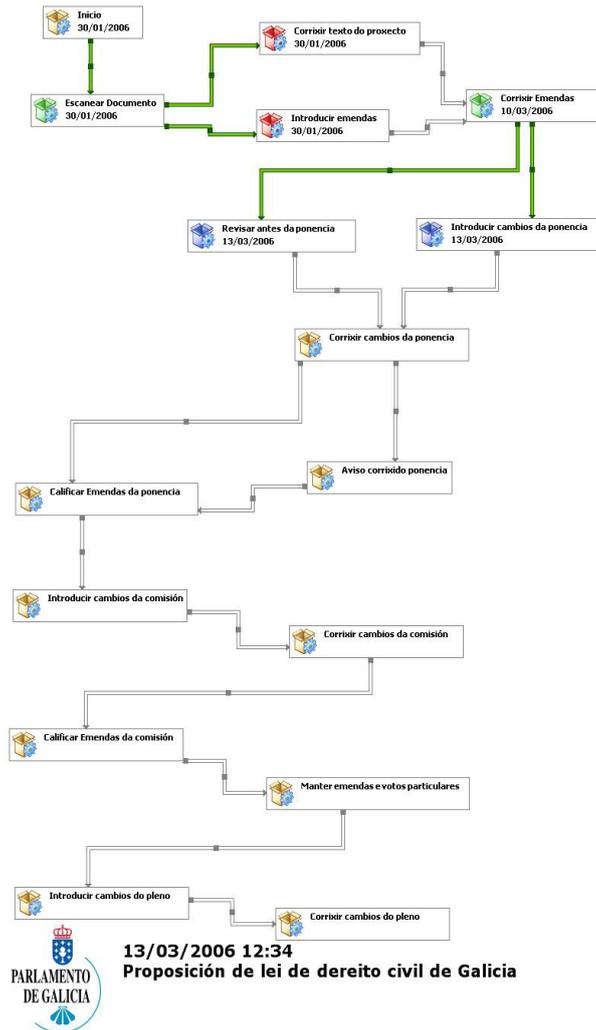


Ilustración 3. Ejemplo de flujo de trabajo (proyecto / proposición de ley), actualmente en producción.

El paso previo a la puesta en marcha de una solución de “workflow” es la identificación de los procesos y la determinación exhaustiva de quién, cómo y cuándo participa en los mismos (ver Ilustración 3). Es fundamental contar con la relación de procedimientos parlamentarios e identificar todos los participantes en el mismo.

- **Conector gobierno.** Como puede observarse en el ciclo de elaboración de políticas públicas, el ejecutivo tiene un papel decisivo. Este conector permitirá el seguimiento de las políticas públicas. Así, por ejemplo, en el caso de la remisión de preguntas escritas (uno de los procedimientos de control más empleados) correspondería al ejecutivo la introducción de dichas respuestas directamente en el sistema parlamentario.

Reformas organizativas

Las TI permiten contar con una administración parlamentaria mucho más eficiente que la actual, reduciéndose a una estructura como la de la Ilustración 4. Así para un total de 100 diputados podríamos contar con una administración de 20 personas tan solo (en la actualidad el ratio entre nº de diputados y personal de la administración parlamentaria se sitúa en torno a uno). Salvo el asesoramiento jurídico (incluyendo la documentación) y el control económico de gastos, el resto de actividades sería externalizable bajo acuerdos de tipo SLA (Service Level Agreement).

En el caso de TI la externalización requiere de una definición de los servicios a precisar y un establecimiento de las métricas de medición de los mismos, para lo que podemos emplear un conjunto de mejores prácticas como ITIL (IT Infrastructure Library).

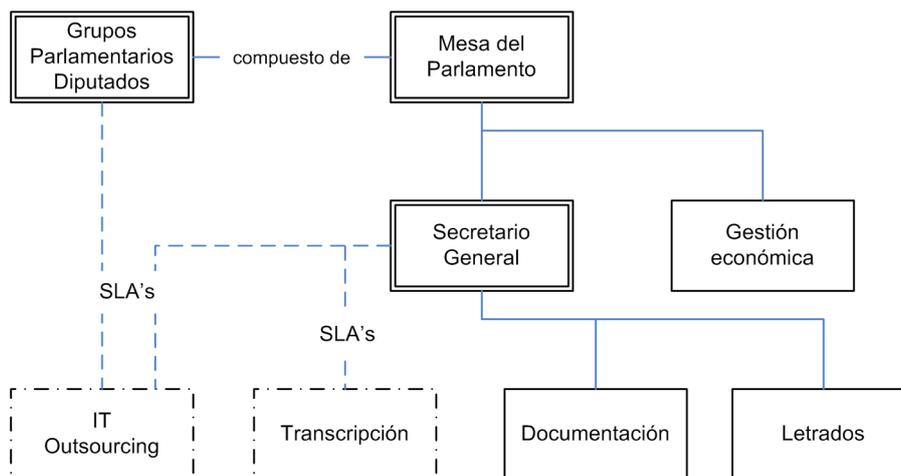


Ilustración 4. Organización propuesta

Conclusión

La administración parlamentaria debe reorientarse al ciudadano apostando por las tecnologías de la información si no quiere alejarse progresivamente cada vez más de las necesidades de la sociedad actual.

Referencias

- [1]. OCDE 2003, « Promesses et limites de la démocratie électronique ». ISBN 92-64-02002-0
- [2]. http://www.hansardsociety.org.uk/programmes/puttnam_commission, accedido 13/03/2006.
- [3]. <http://europa.eu.int/comm/environment/chemicals/reach.htm>, accedido 13/03/2006.
- [4]. <http://epetitions.scottish.parliament.uk/>, accedido 13/03/2006.
- [5]. <http://www.oireachtas.ie/viewdoc.asp?DocID=2525&CatID=45>, accedido 13/03/2006.
- [6]. "Technology: Enhancing Representative Democracy in the UK", Hansard Society. El ejemplo al que se hace referencia es la Asamblea de Gales.