



# PARLAMENTOS CONECTADOS

Moisés Benamor  
Carlos Fernández Collado  
Laura Galguera  
Rafael Rubio

## Estrategias para lograr una mejor comunicación política de los Parlamentos de Iberoamérica



# PARLAMENTOS CONECTADOS:

**Estrategias para lograr una mejor  
comunicación política de los Parlamentos  
de Iberoamérica**

**Dirección:**

Moisés Benamor Rivas (OEA), Carlos Fernández Collado (ASICOM),  
Laura Galguera García (ASICOM), Rafael Rubio Núñez (UC)

**Editor:**

Eliseo Ocampo Jaramillo



**PARLAMENTOS CONECTADOS:**  
**Estrategias para lograr una mejor  
comunicación política de los Parlamentos  
de Iberoamérica**

©: ASICOM (Asociación Iberoamericana de Comunicación)  
©: Universidad de Oviedo

*Diseño de portada:* Gerardo Vázquez Munguía  
*Maqueta:* José M<sup>a</sup> Piñera  
*Imprime:* Servicio de Publicaciones Universidad de Oviedo

ISBN: 978-84-17445-70-6  
ISBN: 978-84-09-18238-1  
Depósito legal: AS-36-2020

Impreso en España / *Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. De conformidad con lo dispuesto en la legislación vigente, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes reproduzcan o plagien, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la preceptiva autorización.

*Parlamentos Conectados: Estrategias para lograr una mejor comunicación política de los Parlamentos de Iberoamérica* ha sido un esfuerzo colaborativo entre la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Universidad de Oviedo, el Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid (UCI) y la Asociación Iberoamericana de Comunicación (ASICOM). Su publicación estuvo bajo la dirección de Moisés Benamor Rivas (OEA), Carlos Fernández Collado (ASICOM), Laura Galguera García (ASICOM) y Rafael Rubio Núñez (UCI), y fue editada por Eliseo Ocampo Jaramillo.

Los directores y el editor están especialmente agradecidos con cada uno de los autores, quienes les acompañaron en este proyecto, contribuyendo con sus valiosos aportes en el desarrollo de los distintos capítulos que integran esta publicación. Ellos son: David Álvarez, Xabier Barandiarán Irastorza, Borja García Vázquez, Daniel Ivoskus, Mauricio Morales Quiroga, Eliseo Ocampo Jaramillo, Álvaro Petit Zarzalejos, Roberto Rodríguez, Fabián Soto Belmar, Ricardo Vela y Fabiana Zanutti.

Se agradece igualmente al Grupo de Investigación Complutense sobre tecnología y democracia, por su asesoría, creatividad y críticas constructivas a lo largo del proyecto.

Asimismo, a Gerardo Vázquez Munguía, por el diseño de la portada.

Los comentarios y opiniones que se expresan en esta publicación pertenecen a los directores, el editor y los autores, y no reflejan en forma alguna la visión de la Organización de los Estados Americanos (OEA).



## Capítulo 7

### **LAS TECNOLOGÍAS AL SERVICIO DE LA COMUNICACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LOS PARLAMENTOS**

Desde las últimas décadas del siglo XX, las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) han revolucionado la vida parlamentaria. Y lo han hecho, como apunta Rubio Núñez (2011), tanto hacia dentro de las propias instituciones, como, sobre todo, hacia fuera.

Hacia dentro, han contribuido a la modernización de los parlamentos, puesto que se han convertido en una herramienta imprescindible para que desempeñen de una forma más eficiente, rápida, precisa y cómoda su labor. Han mejorado la capacidad técnica para ejercer sus funciones, así como la gestión de información y el manejo de documentos en el marco del proceso legislativo, además de facilitar un mayor grado de comunicación y cohesión interna.

Y hacia fuera, estas tecnologías están permitiendo también mejorar el acceso a la información parlamentaria por parte de la ciudadanía, que esta pueda conocer y comprender en mayor medida cuál es su función, su forma de trabajar y la operativa que rige los procesos legislativos y, al mismo tiempo, incrementar la relación entre parlamentos y ciudadanos, potenciando entre estos últimos una mayor participación y colaboración en el proceso democrático y obligando a aquellos a ser más transparentes y a rendir cuentas.

En este contexto, ¿cómo pueden trabajar los parlamentos estas cuestiones? ¿están aprovechando todas las potencialidades que les brindan las TIC para conseguir los objetivos antes descritos? ¿cuáles son los retos a los que se enfrentan? En el presente capítulo se tratarán de describir las principales aportaciones de

las TIC al día a día de los parlamentos y cómo estas mejoran su actividad tanto a nivel interno como externo. Pero siendo estas cuestiones muy importantes, también se aludirá a los riesgos que estas tecnologías pueden ocasionar también a los parlamentos y a los sistemas democráticos, sobre los que se viene incidiendo especialmente en los últimos años.

## **7.1.- APLICACIONES DE LAS TIC A NIVEL EXTERNO: TRANSPARENCIA, PARTICIPACIÓN Y COLABORACIÓN**

Sin duda, la dimensión externa de las aplicaciones de las TIC a los parlamentos y, en general, al conjunto de las instituciones públicas, ha sido el campo más desarrollado, tanto a nivel académico como en el ámbito de la práctica. Desde hace años se viene investigando profusamente acerca de cómo estas tecnologías han cambiado la forma de comunicarse con los ciudadanos, encaminándose hacia un modelo más transparente y participativo. Y los parlamentos, con mayor o menor intensidad (y con mayor o menor fortuna), llevan años desplegando diferentes iniciativas con estos fines.

Por este motivo, comenzaremos este capítulo con el análisis de cómo las TIC han transformado la comunicación parlamentaria, ahondando en cómo estas instituciones pueden utilizar estas tecnologías para reforzar la relación con los ciudadanos.

### **7.1.1.- La política de comunicación de los parlamentos: de la relación con los medios al mundo digital**

Hasta finales del siglo XX, la política de comunicación de los parlamentos se centraba de forma exclusiva en la relación con los periodistas, puesto que los medios eran prácticamente el único canal a través del cual los ciudadanos podían informarse de lo

que ocurría en ellos. En este contexto, los parlamentos crearon departamentos específicos de Prensa y Comunicación para que, en esa relación con los medios, se acercara la labor parlamentaria a la opinión pública y se reforzara su imagen y reputación como sedes de la soberanía popular.

Es innegable, como se ha apuntado en capítulos anteriores, que los medios de comunicación tienen una estrecha relación con el Parlamento y, a su vez, el Parlamento tiene una estrecha relación con los medios. ¿Por qué sucede esto?, ¿cómo y por qué se conforma esta relación?, ¿y cómo ha cambiado con la irrupción de las nuevas tecnologías?

La relación entre el Parlamento y los medios de comunicación se basa en dos fundamentos básicos. Por un lado, el Parlamento es un órgano representativo, con lo cual es por naturaleza un órgano público. Su función está ligada a informar y a hacer transparente el ejercicio de sus competencias de cara a sus representados. Por este motivo, la publicidad de la labor parlamentaria es fundamental para la democracia representativa. Pero, por otro lado, el Parlamento necesita también transmitir sus acciones de control del poder ejecutivo, ya que es requisito que la ciudadanía conozca esta importante función democrática, así como las alternativas de gobierno que hay dentro de la cámara.

Adecuar el Parlamento a estos dos fundamentos, como ha descrito Tudela (2007), exige determinar cuál ha de ser su relación con los medios de comunicación, los cuales tienen un poder no formalizado, y fijar una moderna política de comunicación. El Parlamento de hoy día debe impactar positivamente en los medios y desarrollar una política de información que permita transmitir a la ciudadanía sus actividades. Así ha ido haciéndose con el paso de los años, puesto que, como apunta Beetham, los parlamentos han ido comprendiendo progresivamente que “informar



a los ciudadanos acerca de la labor parlamentaria no es solo preocupación de los medios de comunicación, sino responsabilidad de los parlamentos mismos” (2006: 43).

Sin embargo, como apuntan Rodríguez y Álvarez (2018), este modelo comunicativo centrado casi en exclusiva en la intermediación con periodistas, que sigue teniendo un papel fundamental en las democracias actuales, empezó a sufrir cambios a partir de los años 90, cuando la revolución digital llegó a todas las instituciones, obligándolas a adaptarse a una nueva forma de comunicarse con la opinión pública.

Fue entonces, como prosiguen estos autores, cuando las cámaras legislativas abrieron sus primeras páginas web y, poco después, a mediados de los 2000, comienza una nueva etapa en este proceso, con la llegada de los blogs y, posteriormente, de las redes sociales. Estas herramientas de la web 2.0 introdujeron nuevas dinámicas en la relación entre parlamentos y ciudadanos. Se comienza a hablar de conceptos como transparencia, bidireccionalidad, participación, rendición de cuentas. Así, como afirma Rubio Núñez (2011), los parlamentos se fueron haciendo cada día más sensibles a la importancia de la comunicación directa con los ciudadanos como soporte de su legitimidad. Pero, como prosigue este autor, el enfoque de esa comunicación cambió radicalmente, puesto que “la información de los parlamentos ya no es solo transmisión unidireccional y centralizada (...), el objetivo es establecer canales de comunicación directa con los ciudadanos (...) y que estos puedan expresar su opinión o solicitar una respuesta” (2011: 26).

Siguiendo la ya clásica conceptualización de Castells (2006), los parlamentos tuvieron que aprender a desenvolverse en una “sociedad red”, donde la ciudadanía se vuelve participativa y se interesa por las cuestiones públicas. Una sociedad en la que las nuevas tecnologías emergen como canales de comunicación mul-



tidireccionales y masivos, lo que hace necesario que las instituciones públicas generen ámbitos participativos e intercambien información con la ciudadanía.

Esta nueva concepción ha supuesto un reto para los parlamentos de todo el mundo, que han comenzado a preocuparse y a comprometerse con la información de sus actividades y con el fomento de la interactividad entre instituciones y ciudadanía, entre el Parlamento y sus representados. En otras palabras, ha hecho posible una nueva relación entre ciudadanía y política, entre ciudadanía e instituciones.

¿Y qué esperan los ciudadanos en este nuevo contexto comunicativo? En la actualidad, podemos decir que hay tres tipos de demandas fundamentales, que deberían ser consideradas por los parlamentos en el ejercicio de sus políticas de comunicación digital, sobre todo con el objetivo de desarrollar estrategias, acciones y herramientas que permitan satisfacerlas:

En primer lugar, la transparencia en el comportamiento institucional, facilitando el libre acceso a la información de la labor política y pública;

En segundo lugar, la rendición de cuentas de los representantes por las acciones y actividades que sean susceptibles de ser monitoreadas;

En tercer lugar, la participación de los ciudadanos y su colaboración en la toma de decisiones, bien por medio de mecanismos de deliberación o a través de dispositivos que permitan cierto régimen de codecisión en lo referente a los asuntos políticos.

### **7.1.2.- Internet, el ágora del siglo XXI**

En muchos ámbitos académicos, ha sido común seguir entendiendo los principios de la participación política tal y

como lo hacían en la antigua Grecia. Es decir, de manera colectiva, abierta al diálogo y a la deliberación (Sartori, 1965; Arendt, 1997). El ejemplo más característico de este tipo de interacción eran las “plazas públicas” o ágoras, el lugar en el que los ciudadanos se reunían para compartir ideas y debatir. Y aunque lo sustantivo del ágora era la interacción, también era fundamental el que hubiera un espacio físico para ello (Rendueles, 2016).

Con el alumbramiento y consolidación de los actuales sistemas democráticos, en los que la política se decide entre todos los ciudadanos, libres e iguales, se ha vuelto cada vez más difícil encontrar esos espacios físicos para desarrollar esta función (Thompson, 1996). Y esta ausencia de espacios para el debate y la deliberación ciudadana fue generando progresivamente una sociedad con menor capacidad crítica y reflexiva, motivando el desarrollo de comportamientos colectivos cada vez más individualistas (Ninova, 2008).

Sin embargo, según muchos autores, en los últimos años se ha producido una reinvenición de las ágoras, entendidas como el lugar en el que se congregan los ciudadanos, que han encontrado un nuevo espacio en el mundo digital (Caldevilla, 2009; Rendueles, 2016). Se puede afirmar así que internet y sus plataformas de interacción (como los blogs o las redes sociales, entre otras) se han convertido en el ágora del siglo XXI (Tuñez y Sixto, 2011; Rendueles, 2016).

Para muchos, la emergencia de la política en el mundo de internet resulta beneficioso para la participación, toda vez que democratiza los espacios de interacción que en algún momento fueron censitarios (Gomes, 2005; Caldevilla, 2009). Características como la igualdad de ingreso y la ubicuidad permitirían que el debate público que se desarrolla en internet sea más accesible

para los ciudadanos y, de este modo, la democracia en el mundo digital estaría acortando la brecha entre representantes y representados (Gomes, 2005).

El desplazamiento de la política desde el espacio público hacia los medios digitales ha provocado también otra serie de cambios. Por ejemplo, ha incentivado la consolidación de la política en el ámbito de lo privado (Murillo, 2006). La política se ha personalizado, incluso privatizado, porque las personas (políticos) han ganado visibilidad y han pasado a ser más importantes que las entidades (partidos o instituciones). Los primeros indicios de este fenómeno se produjeron con la invasión de lo político en los hogares a través de medios de comunicación masivos como la radio y, sobre todo, la televisión (Hale, 1979; Mangone y Warley, 1994). Si antes era necesario asistir a un acto para conocer a los candidatos, a partir de la década de los 50 estos empezaron a ser plenamente reconocibles debido a su presencia en los medios. Y ahora, con las plataformas digitales, esa sensación de proximidad, de poder dirigirte directamente e interactuar con ellos, se ha acrecentado.

En el entorno de internet como ágora del siglo XXI se han producido también cambios en la forma de configurar la agenda política. Aunque la sociología y la psicología social avanzaron en el estudio de estas prácticas (Mangone y Warley, 1994; Huer-tas, 1994), el planteamiento más sólido fue desarrollado desde la ciencia política. Sartori (1998) indica que la política evolucionó desde una batalla programática que ocurría en el espacio público hacia lo que él denomina “telepolítica”. La telepolítica, según Sartori, es capaz de alterar e inducir percepciones, transformando la manera de ver la realidad. Este planteamiento se basa, principalmente, en que la información a través de imágenes tiene una mayor penetración, siendo capaz de construir realidades, cualidad con la que no cuentan otros medios de información o



comunicación como, por ejemplo, un libro, un periódico o incluso la radio.

Sin embargo, los postulados que gran parte de la literatura defendió respecto a la construcción y control de la agenda (Hale, 1979; Saperas, 1987; Sartori, 1998; Thompson, 1998) no son compatibles con la nueva era digital debido, fundamentalmente, a la inmediatez y ubicuidad de los nuevos medios de comunicación (Castro, 2012; Espino, 2014; Sánchez, 2016). En la era de internet —a diferencia de la era analógica— las fuentes de información nos bombardean constantemente con noticias a través de plataformas y redes sociales en nuestros dispositivos digitales, disminuyendo la capacidad de los políticos y grupos fácticos de controlar la agenda (Anduiza et al., 2012; Varona et al., 2017). Si bien hasta inicios del milenio los partidos políticos actuaban como únicos interlocutores, enviando un mensaje unilateral a los ciudadanos, desde la irrupción de las redes sociales los partidos y líderes políticos son interpelados a interactuar y a responderles, incluso a reaccionar ante los climas de opinión pública que se generan por parte de los ciudadanos en el mundo virtual (Alonso y Adell, 2011; Machado y Capdevila, 2016).

Como consecuencia de todo lo anterior, el progresivo avance y posicionamiento de las redes sociales ha motivado también un cambio en las formas de participación política en la era digital. La tabla nº 1 identifica las principales tendencias de investigación sobre este asunto, recopiladas por Feixa (2014) en base al análisis de estudios precedentes. Así, la ciudadanía activa hace referencia a los acelerados procesos de socialización política a causa de la apertura de internet y la reestructuración de los procesos participativos desde una lógica top-down a una bottom-up. La ciudadanía global, en tanto, desvincula al ciudadano de su contexto local (nacionalidad) y lo inserta en el escenario mundial. La política digital envuelve las nuevas formas de comunicación política en

las redes. La tecno-política estudia las nuevas formas de movilización política y sus efectos. Y finalmente, la democracia 2.0 profundiza en las nuevas herramientas de participación política en la era de internet.

Tabla 1. **Participación política en la era digital**

	<b>Descripción</b>	<b>Mecanismos</b>
<b>Ciudadanía activa</b>	Socialización política incentivada por la democratización de los espacios de actividad política.	Participación de peticiones, manifiestos y votaciones.
<b>Ciudadanía global</b>	Aumento de los alcances de la política. Ciudadano perteneciente al mundo en desmedro de los Estados.	Interés de los ciudadanos globales por conflictos sucedidos en otras latitudes.
<b>Política digital</b>	Nuevas formas de comunicación política.	Información mediante plataformas digitales y redes sociales.
<b>Tecno-política</b>	Nuevos mecanismos de actividad y movilización política.	Movilización política y Ciberactivismo
<b>Democracia 2.0</b>	Nuevas herramientas de participación y deliberación política.	Deliberación mediante plataformas digitales y redes sociales.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Feixa (2014).*

El impacto de internet y las redes sociales en la forma de desempeñar la participación política de los ciudadanos ha llevado también a que cada vez sea más común la formulación de peticiones, manifiestos, votaciones, convocatorias, campañas y protestas, entre otras actividades políticas. Los ejemplos de la Primavera Árabe, el movimiento estudiantil en Chile, el 15-M (indignados)

en España, Occupy Wall Street en Estados Unidos, el movimiento estudiantil de los Girasoles en Taiwán o el Brexit en Reino Unido son muestras de cómo estas nuevas plataformas, en especial las redes sociales, han estimulado la actividad política en diferentes partes del mundo (Feixa y Nofre, 2013). También ha sido objeto de análisis en este sentido el nacimiento de movimientos que van incluso más allá de la mera protesta, entrando en campos más combativos y de ataque en el entorno digital, el más conocido de ellos el grupo de hacker-activistas “Anonymous” (Elola, 2011). Este grupo, nacido en 2003 y que llegó a ser considerado como una de las 100 personas más influyentes de 2012, pese a tratarse de un movimiento en redes sociales (Gellman, 2012), ha provocado a lo largo de estos años ataques contra páginas de gobiernos, organizaciones internacionales, empresas, religiones y grupos terroristas, lo que le ha dado una gran notoriedad pese a su total anonimato.

Con un ánimo sintético, se puede afirmar que en esta nueva ágora del siglo XXI los ciudadanos pueden encontrar una serie de mecanismos para informarse, organizarse, compartir y ejercer su poder de movilización. Estos mecanismos pueden ser:

- Mecanismos de “advocacy”, entendidos como aquellos que permiten ejercer presión a los poderes públicos sobre un tema concreto, como sería “change.org”.
- Mecanismos de auto-organización, que permiten el autofinanciamiento, como el *crowdfunding*, o el trabajo colaborativo mediante *crowdsourcing*.
- Mecanismos de comunicación, como serían las redes sociales, que permiten la relación instantánea entre una multitud de usuarios sin mediación de terceros. Adicionalmente, estas redes han generado una nueva cadencia en la comunicación política: a través de la viralización, los contenidos pueden propagarse como una onda expansiva,



con un efecto que en ocasiones no puede ser controlado, escapando al control de quien redactó el mensaje inicial.

- Mecanismos de participación en la generación y difusión de contenidos, como es el denominado “periodismo ciudadano” y también las wikis, que permiten la posibilidad de acceder a una cantidad ilimitada de datos y a un volumen de información como nunca, provocando a su vez la colaboración ciudadana.
- Mecanismos de deliberación: junto a la posibilidad de expresarse a través de las redes sociales y de los blogs, también se han desarrollado una serie de aplicaciones, como Agora Voting, Democracia OS, Reddit, Loomio o Appgree, que permiten debatir sobre cualquier tema y que, de forma potencial, harían posible establecer regímenes de codecisión.

En suma, internet y las redes han sido una herramienta efectiva para hacer política, tanto partidista como ciudadana. Por eso se ha vuelto fundamental para los partidos, movimientos políticos e instituciones el uso de las redes sociales, puesto que privarse de participar de estas plataformas de comunicación e interacción política significa ignorar uno de los principales canales de comunicación en la actualidad.

### **7.1.3.- Objetivos y estrategias de la comunicación digital**

Habiéndose cumplido ya dos décadas de este siglo XXI, hoy nadie discute el papel que internet y las redes sociales pueden desempeñar en la sociedad actual. Por tanto, la pregunta acerca de si estar o no estar en este mundo digital carece de todo sentido. Cuando internet y las redes dieron sus primeros pasos, hubo muchos políticos que mostraron sus dudas acerca de estos nuevos medios, pensando que iban a ser algo pasajero y que la comunicación política iba a seguir desarrollándose a través de los

medios tradicionales. Además, muchos de ellos se sentían temerosos hacia un nuevo modelo de comunicación en el que podían verse expuestos a la crítica de los ciudadanos y en el que, además, podían perder el control del mensaje.

Hoy día, sin embargo, no hay político, partido o institución que no sea ya plenamente consciente del poder de internet y las redes como herramientas para la comunicación política y, por tanto, se han ido adaptando, con mayor o menor intensidad, a esta nueva realidad. Y eso justamente ha ocurrido con los parlamentos.

Pero como recuerdan Rodríguez y Ureña (2016), la presencia de las entidades políticas en el mundo digital (al igual que ocurre en el mundo de la empresa privada) debe partir de la formulación de unos objetivos a conseguir y de una estrategia a seguir. No se puede confiar en la improvisación o en el pensamiento reduccionista de “estar por estar”, porque la comunicación digital no se limita a tener una web o abrir dos o tres perfiles en redes sociales. Hay que pensar a quién queremos dirigirnos, qué objetivos queremos conseguir, cómo queremos hacerlo y qué acciones y herramientas vamos a desarrollar para lograrlo. En definitiva, no hay que pensar solo en el “cómo” o en el “qué”, sino sobre todo en el “por qué”.

Por eso es muy importante que los parlamentos fijen una estrategia en este ámbito, algo que no siempre se hace. Una estrategia que sea clara, bien definida en sus objetivos y en su planificación, basada en evidencias y no solo en intuiciones y desplegada tras un análisis profundo de los públicos y del entorno, que sea estructurada y, finalmente, que se comunique a todos los miembros del equipo y que sea lo suficientemente flexible para ir adaptándose a los cambios. Una estrategia digital que guíe todos los pasos comunicativos de la institución, que sea integral y que esté coordinada con la estrategia general de comunicación de la entidad.

Esa estrategia debe partir de la delimitación de qué objetivo debemos plantearnos a la hora de hacer nuestra comunicación digital. Y este objetivo, tal como ha expuesto Williamson (2013), puede comprender los siguientes fines:

En primer lugar, informar: facilitar material informativo a la ciudadanía, así como la divulgación y promoción de información sobre actividades parlamentarias, como proyectos de ley, mociones en proceso de debate en el Parlamento, reuniones de comisiones, eventos especiales, etcétera.

En segundo lugar, educar: difundir actividades, materiales pedagógicos y otros recursos para estudiantes y docentes, pero también para la ciudadanía en general, procurando así elevar la cultura política de la población.

En tercer lugar, vincular: originar una vinculación con organismos de la sociedad civil, como las ONG's, comunidades empresariales, sindicatos, asociaciones, fundaciones, personas de referencia, etcétera.

Y, por último, interactuar: buscar canales activos de participación ciudadana, que informen a la ciudadanía y la relacionen con el Parlamento, tratando de generar el interés de los ciudadanos en actividades parlamentarias y consultándoles directamente sobre temas y actividades de la institución.

En resumen, en este nuevo contexto comunicativo marcado por internet y las redes sociales, los parlamentos pueden utilizar estas herramientas con el fin de difundir contenidos (informar y educar), que permitan que la opinión pública conozca mejor lo que hacen sin tener que depender solo de los medios de comunicación para ello. En definitiva, los parlamentos modernos deben hacer accesible su labor al público. Pero, además, y más allá de esta función meramente difusora, pueden aprovechar sus potencialidades para dialogar con los ciudadanos e implicarles en su labor (vincular e interactuar), tratando de conseguir que au-



menten su participación y, con ello, su compromiso democrático y su vinculación con la institución. Y una y otra función están íntimamente relacionadas. Debemos entender que los ciudadanos no pueden participar ni influir en las labores parlamentarias si no están debidamente informados, y tampoco puede existir una información abierta sin una rendición de cuentas transparente y creíble. Solo así se podrá generar una relación interactiva y cada vez más cercana con la ciudadanía, logrando su empoderamiento en el proceso democrático.

Campos Domínguez (2014) ha trazado una evolución de las fases por las que pueden pasar los parlamentos en este campo de la comunicación digital que ahondan en esta reflexión. Para esta autora, se puede encontrar una primera etapa (“Parlamentos electrónicos”), que se inició a principios de los 90, y que estuvo marcada por la apertura de las primeras webs y el uso del correo electrónico, chats y formularios online para difundir información a los ciudadanos y propiciar una incipiente relación con ellos, siguiendo en todo caso un modelo de comunicación eminentemente vertical. La segunda fase (“Parlamentos digitales” o “Parlamentos 2.0”) nació con la generalización de los blogs a partir de 2004 y, posteriormente, de las redes sociales, que obligaron a los parlamentos a ampliar su capacidad de escucha e interacción con los ciudadanos. Por último, la tercera etapa (“Parlamentos abiertos”) comienza a partir de 2009 y en ella el enfoque no se pone tanto en las herramientas como en qué uso se hace de ellas para fomentar la transparencia, la participación y la colaboración ciudadana y, en definitiva, mejorar con ello la calidad democrática y la función representativa de estas instituciones.

Esta nueva filosofía de “Parlamentos abiertos”, de la que ya se encuentra numerosa bibliografía (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017, 2018a y 2018b), parte de la base de que la participación de los ciudadanos en la vida parlamentaria y, con ello, en el

proceso democrático, es algo que debe ser considerado como positivo tanto por los individuos, que se comprometen así en la mejora del bien común, como por las propias instituciones, que pueden incrementar la confianza que generan, algo que, como apunta Della (2012), es fundamental en la actual época de desafección.

Es evidente que la participación ciudadana aporta un valor añadido a la función legislativa y, por eso, como apunta Rubio Núñez (2011), los parlamentos deben trabajar en los siguientes ámbitos:

- Incentivar a los ciudadanos a que inviertan tiempo y competencias para contribuir a la función legislativa del Parlamento, es decir, generar interés en la ciudadanía;
- Informar a la ciudadanía sobre la importancia y las características del rol que cumplirán en este proceso comunicativo;
- Incentivar e integrar la participación de usuarios con experiencia y conocimiento sobre los temas propuestos en el proceso legislativo, por ejemplo, asuntos en agenda política, proyectos de ley mediáticos, etcétera;

Lo que ocurre es que, desgraciadamente, esto no siempre sucede, porque salvo contadas excepciones, los parlamentos no han conseguido todavía concitar el interés de los ciudadanos hacia su actividad y hacerles ver la importancia de su colaboración en el proceso legislativo. Es una realidad, por ejemplo, que en muchas ocasiones la información institucional no despierta tanto interés como la información política o de lucha partidista o electoral, tal como se observa en la televisión, que es uno de los medios más masivos e influyentes.

Esta falta de interés puede comprobarse en la escasa participación en los procesos de consultas públicas y también en el limitado número de seguidores con los que cuentan los parla-

mentos en sus perfiles en redes sociales. En resumen, se puede concluir con Campos Domínguez (2014: 45) en que, a pesar de los avances efectuados, “el elenco de herramientas utilizadas no ha conseguido aún, en términos generales, acercar el Parlamento a los ciudadanos”.

Por todo ello, el paso al modelo de “Parlamentos abiertos”, aún lejano para muchos de ellos, no podrá conseguirse si estas instituciones no logran conectar con el público. Y eso, necesariamente, parte de la base de planificar correctamente una estrategia para poder conseguirlo, tarea que, como hemos apuntado, no siempre se lleva a cabo, a pesar de su importancia. En definitiva, no solo hay que implementar los mecanismos necesarios para este intercambio de información y opiniones con la ciudadanía, sino que también hay que dar a conocer dichos mecanismos y generar un hábito cívico para que este se produzca y sea fluido.

#### **7.1.4.- El equipo digital y los medios económicos y técnicos**

A la falta de estrategia digital por parte de los parlamentos se une también a veces un mal planteamiento en cuanto a los equipos y los medios necesarios para garantizar el buen uso de estas plataformas en su relación con la ciudadanía.

A menudo, en este ámbito se trabaja desde la improvisación y la falta de profesionalidad, por ejemplo, confiando la comunicación digital a becarios o personal poco cualificado.

Pero como apuntan Rodríguez y Ureña (2016), si somos conscientes de la importancia del entorno digital en la comunicación actual, los parlamentos deben contar con equipos formados por personas cualificadas que diseñen, planifiquen y desarrollen las estrategias marcadas, buscando en cada momento las mejores herramientas para llevarlas a cabo.

Estos equipos deben ser multidisciplinares, compuestos por perfiles expertos en comunicación, marketing, sociología o poli-



tología, pero también en otros ámbitos como informática, gestión de redes, análisis de datos o diseño, sin olvidar que puede ser útil en determinados momentos contar con apoyos externos.

Todo esto, indudablemente, necesita también recursos económicos. Es necesario que los parlamentos dediquen un presupuesto específico para su comunicación digital, que les permitan no solo la contratación de personal sino también la dotación de la infraestructura material y técnica necesaria para poder ejecutarla correctamente.

#### **7.1.5.- Herramientas de la comunicación digital**

Una vez definida la estrategia, es el momento en el que se pueden plantear cuáles son las acciones concretas de comunicación a desarrollar y las herramientas más adecuadas para conseguir los objetivos marcados. En este sentido, las acciones y las herramientas son el último eslabón del plan de comunicación digital, ya que estas serán definidas en función de qué es lo que se quiere conseguir.

##### **7.1.5.a).- *Las páginas web parlamentarias***

Como ha ocurrido con otro tipo de entidades públicas y privadas, las páginas web de los parlamentos se han convertido en el principal canal de comunicación directa de estas instituciones con los ciudadanos.

La web parlamentaria es institucional y no política, porque es la encargada de comunicar y transmitir la información del Parlamento como institución. Es el canal de comunicación por el cual los ciudadanos conocen el trabajo parlamentario y, a su vez, es la herramienta con la que el Parlamento puede lograr un mayor grado de transparencia y de rendición de cuentas.

Conforme han ido pasando los años, y a pesar de que todavía quede amplio margen de mejora, los sitios web han ido

ganando seguimiento por parte de la ciudadanía como canales para conocer más profundamente el proceso legislativo y a sus representantes y también como instrumentos de fomento de la participación. En este sentido, se han producido avances significativos si se compara, por ejemplo, con el análisis que llevó a cabo Norris en 2001. Y esta evolución puede comprobarse también en los sucesivos estudios efectuados sobre esta materia por la Unión Interparlamentaria (World e-Parliament Reports).

Las webs de los parlamentos ofrecen hoy día multiplicidad y variedad de fuentes de información acerca de la institución, información actualizada y veraz de todos los procesos, trabajos y desarrollos. Así, las webs parlamentarias se han revelado como un instrumento esencial en la transparencia de la actividad parlamentaria y el acceso a la información —incluso en tiempo real— tanto por parte de los ciudadanos como de los medios de comunicación, a tal punto que hoy es posible afirmar, como hace Rodríguez García (2015), que internet es el eje central para el acceso a cuanto sucede en las asambleas legislativas.

Los parlamentos deben facilitar que este canal de comunicación se adapte a las necesidades de cada uno de sus potenciales usuarios. Las webs parlamentarias tienen, esencialmente, tres destinatarios principales: los representantes parlamentarios (para los que la web puede servir como complemento de su acción política); los periodistas (que encuentran en ellas información para sus noticias, tanto de temas de actualidad como referentes al pasado, siendo así para ellos una base de datos de suma utilidad); y los ciudadanos (que se pueden informar a través de ellas acerca de los procesos legislativos de su interés).

Desde el año 2000 hay directrices para los sitios web parlamentarios impulsados por la Unión Interparlamentaria y basados en la evolución del Parlamento en el mundo. La idea subyacente de estas directrices es que estas instituciones, a fin de fortalecer sus

funciones y características en esta nueva sociedad red en la que vivimos, tienen que ser lo más abiertas posible. Y en este sentido, las webs deben contener por lo menos los siguientes apartados:

- Información general básica sobre el Parlamento: presentación, historia, organización interna, directorio, presupuesto, visita virtual, información histórica o artística del edificio, archivo, publicaciones, información práctica (cómo funciona el Parlamento, el papel que juega en la democracia, cómo se puede visitar o cómo obtener documentos).
- Información específica sobre sus procesos de trabajo y su actividad, favoreciendo con ello también la rendición de cuentas: en la web parlamentaria debe haber acceso a toda la documentación sobre los procesos legislativos en trámite o ya tramitados (órdenes del día, textos de las iniciativas, registros de votaciones, grabaciones, fotografías...), así como de la gestión del presupuesto y la posibilidad de seguimiento en directo (vía streaming) de las principales actividades (como plenos, comisiones y actos institucionales). Y esta información debe extenderse no solo a las cuestiones institucionales sino también a la concerniente a los parlamentarios (como su correo electrónico, teléfono, partido político o grupo parlamentario al que representan, trayectoria profesional y política, redes sociales, agenda de actividades, comisiones en las que participa, declaración de bienes).
- Herramientas de búsqueda y visualización de la información: es muy importante y útil para los ciudadanos que las webs tengan motores de búsqueda, pues facilitan el acceso a la información.
- Herramientas de contacto, comunicación e interacción con los ciudadanos: las webs deben permitir que se puedan hacer preguntas y registrar opiniones, por ejemplo, a



través del mail, foros de debate o encuestas digitales, garantizando que reciban la respuesta oportuna por parte de los parlamentarios o de los departamentos correspondientes. Desde las webs, y con este mismo fin, se debe redirigir a las redes sociales o blogs de los parlamentos. Y, además, se debe facilitar que los ciudadanos puedan hacer trámites y gestiones vía online, sin necesidad de desplazarse hasta la sede física del Parlamento, así como recibir por correo electrónico alertas o novedades en temas de su interés a los que previamente se hayan suscrito.

En la web, como en otros canales de comunicación online, la clave es comunicar bien, saber qué decir, a quién y cómo. Por eso, es imprescindible insistir de nuevo en la importancia de determinar con precisión cuáles son los diferentes públicos a los que alcanzar, dar información y datos adaptados a sus necesidades y características, con orden y coherencia, y que estos sean fácilmente comprensibles para el ciudadano medio, huyendo por tanto de tecnicismos. Y es que uno de los mayores errores que siguen teniendo las webs de muchos parlamentos, como ha subrayado Rubio Núñez, es que “ofrecen información interesante para aquellos que ya estaban interesados, pero no han acertado al tratar de llegar a los que no lo están. Las webs parlamentarias siguen siendo webs de y para expertos, dejando de lado a los que deberían ser sus protagonistas, los ciudadanos” (2014: 404).

En este contexto, es responsabilidad del Parlamento facilitar el conocimiento de la actividad parlamentaria con un lenguaje accesible, resumiendo o contextualizando las informaciones que sean más técnicas, usando distintos formatos (combinando lo textual con lo audiovisual) y poniendo el foco no solo en las necesidades de los propios parlamentarios o expertos sino también de los ciudadanos. Esto afecta no solo al lenguaje sino también, por ejemplo, a la propia configuración de los menús y estructu-

ras de las páginas, clasificadas casi siempre por trámites más que por temas, donde a veces resulta muy difícil para un ciudadano medio encontrar lo que desea, puesto que no está habituado a los procedimientos internos de funcionamiento de estas instituciones. En este sentido, resulta muy útil que toda la información se ordene en distintas secciones en función de temáticas o colectivos específicos a los que va dirigida (por ejemplo, los jóvenes), haciendo así más sencilla su consulta, o mediante la elaboración de documentos de preguntas y respuestas más frecuentes o guías de ayuda para facilitar la búsqueda.

La clarificación de la información que suministran las webs parlamentarias es una vía fundamental para generar el interés y la confianza de la ciudadanía y es algo en lo que, lamentablemente, aún queda mucho por hacer. Porque siendo una realidad que nunca como hasta ahora había habido tal cantidad de información a disposición de los ciudadanos, también lo es que no han aumentado de igual manera los índices de consulta de dicha información o el interés general por acceder a ella.

Para facilitar el conocimiento público de las webs, es importante que los parlamentos trabajen asimismo en la máxima difusión de las mismas, dando a conocer las URLs en todos sus materiales corporativos y acciones de comunicación y publicidad, y procurando también el buen posicionamiento SEO y SEM de sus páginas para situarse en los términos de búsqueda o palabras clave que consideren prioritarias y que les acerquen a las demandas de los ciudadanos, por ejemplo en cuestiones relacionadas con legislación que afecta directamente a su vida diaria y sobre la que puedan precisar de información de una fuente fiable. Con este mismo objetivo, y tal como hacen las empresas privadas, deben buscar páginas externas que puedan incluir enlaces a las webs del Parlamento, trabajando con *influencers* que puedan redireccionar tráfico hacia su web.

No hay que olvidar, por último, que las webs parlamentarias tienen que cumplir también determinados requerimientos técnicos. Por ejemplo, deben ser accesibles a todo tipo de públicos y a todo tipo de dispositivos de consulta (ordenadores, tablets o smartphones). Deben contar también con diseños claros, que faciliten la búsqueda de información y la consulta. Y han de disponer de todos los medios de seguridad tecnológica, para evitar hackeos y posibles ataques cibernéticos, y también capacidad suficiente para que no se colapsen ante un número elevado de visitas o de petición de gestiones.

#### **7.1.5.b).- *Las redes sociales parlamentarias, blogs y correo electrónico***

Además de las webs, las redes sociales son esenciales hoy día para la comunicación entre parlamentos y ciudadanía y comportan ventajas tanto en materia de transparencia y comunicación como, sobre todo, de fomento de la participación. Por tanto, los parlamentos deben buscar a sus públicos en estas plataformas, puesto que es en ellas donde pueden conversar e interactuar con ellos.

En líneas generales, y como ha apuntado Williamson (2013), se puede afirmar que las redes sociales en el Parlamento:

- Crean un espacio para la participación y el diálogo;
- Generan un acercamiento entre el Parlamento y la ciudadanía;
- Con un buen uso, producen credibilidad y confianza;
- Fomentan la transparencia del Parlamento;
- Ofrecen posibilidades de proyectarse a terceras partes;
- Generan debate y consenso en la ciudadanía;
- Informan y distribuyen información, viralizan contenidos;
- Mejoran la comprensión de la opinión pública en general;



- Hacen un seguimiento de las cuestiones parlamentarias en tiempo real;
- Reducen el lapso de transmisión de la información;
- Son una parte esencial de la estrategia de comunicación del Parlamento, principalmente en el eje de participación y difusión.

Los parlamentos deben definir en qué redes sociales van a centrar su actividad. La oferta hoy día es muy extensa y, como recuerda Calderón (2010), se deberán analizar las características de cada una de ellas, puesto que no todas son iguales ni su público es el mismo y, por tanto, tampoco será igual la estrategia, el tipo de contenidos y la forma de los mensajes a compartir.

Hay una serie de criterios básicos que todo Parlamento debe tener en cuenta a la hora de aproximarse a las redes sociales. En primer lugar, los perfiles deben actualizarse de forma continua, sin caer en cualquier caso en una sobresaturación de mensajes que canse a los seguidores, y publicar con la máxima inmediatez las informaciones, puesto que este es el ritmo que impone internet. Se debe mantener también cierta proporcionalidad entre los mensajes meramente informativos o unidireccionales y aquellos dedicados a responder a preguntas o comentarios de los seguidores. Y es que, como sede de la soberanía popular, un Parlamento no puede permitirse no responder o no interactuar con los ciudadanos en las redes sociales, que es precisamente uno de los errores que más se suelen cometer. En este sentido, los gabinetes de comunicación de los parlamentos deberán establecer un cauce claro y, sobre todo, rápido, para responder a esos comentarios, estableciendo por ejemplo manuales de respuestas-tipo y una jerarquía ágil de aprobación de respuestas, haciendo que estas no se dilaten en el tiempo. Con este mismo fin, los gabinetes habrán de realizar una monitorización constante de lo que se dice en las redes sociales, especialmente entre cuentas que pueden impactar sobre su repu-

tación (por ejemplo, de políticos y periodistas). Ello les permitirá detectar por dónde se conducen los debates y climas de opinión en las mismas (tanto espontáneos como provocados) e intervenir en el caso de que sea necesario. Esto es especialmente importante hoy día en el caso de que se detecten “fake news” acerca de la actividad de la institución, que deben ser desmentidas de inmediato.

Por otro lado, y en cuanto al contenido, se debe mantener en todo momento un tono institucional, no propagandístico o partidista. El Parlamento se debe concebir como difusor de las acciones políticas institucionales, con el rol, entre otros, de difundir la actividad política de todos los grupos y garantizar así la pluralidad informativa. Pero esta institucionalidad en las formas no significa necesariamente (como suele ocurrir) que los mensajes sean fríos o demasiado burocráticos, porque esto aleja a los ciudadanos, tal como hemos apuntado que ocurre también en las propias webs parlamentarias. Los contenidos, tanto en el fondo como en la forma, han de adaptarse a las características y públicos de cada red y también al lenguaje propio de estas plataformas, en las que tiene mucha importancia el componente audiovisual (audios, imagen, vídeos, infografías, stories, gifs...) y también la adaptación a un tipo de lenguaje que llame la atención, que apele a emociones compartidas y, con ello, que permita que los mensajes impacten y se hagan virales. Y, por supuesto, vigilando la corrección ortográfica de los mismos.

Pero además de las redes sociales, y a pesar de que en los últimos años la atención se está centrando casi de forma exclusiva en ellas, no se debe olvidar el importante papel que siguen desempeñando los blogs, tanto para transmitir información como para generar comunidad, atraer usuarios hacia la web y provocar el diálogo. Y lo mismo ocurre con el correo electrónico, que sigue teniendo un rol crucial en las estrategias de comunicación digital de numerosas entidades.

### 7.1.5.c).- *Las apps parlamentarias*

Además de las páginas web, redes sociales, blogs y correo electrónico, la comunicación digital ha encontrado en las apps otra herramienta muy útil para relacionarse con los ciudadanos y más en un contexto de generalización en todo el mundo de los teléfonos móviles como plataforma de acceso prioritaria a internet.

En los últimos años ha proliferado la creación de apps en todos los campos, así como el uso de códigos QR, también en el ámbito político, sobre todo durante las campañas electorales. Sin embargo, aún no se han generalizado entre los parlamentos, aunque hay algunas experiencias pioneras como las de los parlamentos de Italia, Nueva Zelanda, Líbano o Georgia.

Una de las últimas experiencias ha sido la app diseñada por el Parlamento Europeo, presentada en enero de 2019, que ayuda a los ciudadanos a encontrar información sobre la actividad de esta institución en el marco de las elecciones europeas que se celebran ese año. Esta app, disponible en 24 idiomas, permite conocer qué ha hecho la Unión Europea para los ciudadanos, en qué trabaja y cuáles son los planes de futuro; encontrar eventos y actividades; descubrir proyectos locales y nacionales en veinte ámbitos; acceder a contenido multimedia como vídeos, podcasts y presentaciones; buscar y filtrar resultados; y entablar contacto con la institución y sus miembros.

En este campo, los parlamentos deben saber además que, si no lideran la puesta en marcha de este tipo de iniciativas, otros lo harán por ellos, llevándoles la delantera y, de alguna forma, “usurpando” una funcionalidad que estarían obligados a liderar. En Iberoamérica, por ejemplo, ha alcanzado gran repercusión la app #PlenoCiudadano, creado por una empresa privada, y que tiene el objetivo de dar a conocer, vigilar y evaluar el trabajo de los legisladores.



También en este campo de las apps, los parlamentos no pueden ser ajenos al auge que están teniendo desde hace años aplicaciones de mensajería instantánea vinculadas a los nuevos teléfonos móviles, desde la primigenia Windows Live Messenger, desarrollada por Microsoft en 1999, hasta las más recientes WhatsApp (2009), Line (2011), Facebook Messenger (2011), Google Hangouts (2013) o Telegram (2013), entre otras, que se han constituido como una alternativa con muchas más funcionalidades que el sistema tradicional de envío de mensajes cortos (SMS).

Este tipo de herramientas están siendo ya muy usadas por partidos políticos en campañas electorales y también por instituciones del poder ejecutivo (como gobiernos y ayuntamientos), puesto que les permiten compartir información con los ciudadanos y apelar a su participación y movilización. Y aunque su alcance es más limitado que el de las redes sociales, en tanto que solo se establece conexión con las personas registradas en el servicio, han conseguido no obstante una repercusión cada vez más amplia.

#### **7.1.5.d).- *El manejo del “big data”***

Otra de las mayores revoluciones que ha traído consigo el entorno digital ha sido la posibilidad de trabajar con infinidad de datos que permiten a las organizaciones conocer de una forma mucho más precisa a sus públicos, algo también muy importante para los parlamentos en su objetivo de ser cada día más cercanos a ellos.

El denominado “big data” es algo que desarrollan ya con intensidad todo tipo de entidades en el mundo comercial, con el objetivo de segmentar mejor a sus audiencias y ofrecerles mensajes adecuados a sus necesidades, aumentando así de forma muy significativa sus ventas. Y también lo es cada vez más en el ámbito de las campañas electorales, puesto que los partidos se afanan en conocer minuciosamente cómo son los votantes y utilizar esta in-

formación para hacerles llegar de una forma mucho más precisa y personalizada sus mensajes.

Sin embargo, se puede afirmar que el uso del “big data” no ha llegado plenamente al mundo de los parlamentos. Podría pensarse que quizá este recurso no es del todo útil para sus políticas de comunicación, pero estaríamos incurriendo en un grave error, puesto que el análisis de datos puede permitir a estas instituciones conocer mejor a los públicos y, con ello, establecer estrategias y acciones de comunicación que les resulten más atractivas y que logren generar su atención. Como se ha apuntado anteriormente, uno de los principales problemas que tienen los parlamentos en el entorno digital es que aún no han conseguido concitar la atención de los públicos, lo que hace que el nivel de participación e involucración de los mismos en la actividad parlamentaria sea aún escaso. El “big data” puede contribuir a resolver este problema, en la medida en que puede permitir conocer mejor al público y adaptar los mensajes a sus necesidades e intereses.

Los esfuerzos comunicativos de los parlamentos pueden mejorar tanto en eficiencia como en eficacia gracias al “big data”, porque se podrá llegar a unos ciudadanos ya bastante saturados de información y publicidad mediante otro tipo de mensajes mucho más personalizados y, por tanto, cercanos a su realidad y a sus demandas. A la vez, les permitirá hacer un uso más eficiente y ajustado del presupuesto publicitario, tanto offline como online, con un seguimiento mucho más preciso del retorno de las acciones desarrolladas.

## **7.2.- APLICACIONES DE LAS TIC A NIVEL INTERNO: PARLAMENTOS MÁS EFICIENTES Y COHESIONADOS**

Además de las aplicaciones externas para mejorar la comunicación y la relación con los ciudadanos, las TIC han introducido también numerosas novedades a nivel interno, que han permiti-

do modernizar los parlamentos, mejorar y simplificar procesos de trabajo y la organización de los mismos, ser más eficientes, optimizar tiempo, e incrementar la cohesión y la comunicación interna entre los miembros de la institución.

### **7.2.1.- Tecnología al servicio del funcionamiento interno de los parlamentos**

La tecnología dentro del Parlamento ha tenido distintas fases de implantación. En un principio se utilizó simplemente para agilizar algunos procedimientos internos de las cámaras y, poco a poco, se empezó a utilizar también para digitalizar archivos y documentos y crear bases de datos compartidas e informatizadas. Con el tiempo irrumpió el correo electrónico, que mejoró notablemente la capacidad de comunicación y de interrelación entre los miembros de las cámaras y también hacia el exterior. Y en épocas más recientes han comenzado a utilizarse otras herramientas que permiten realizar labores parlamentarias habituales de una manera más eficiente.

Los servicios digitales parlamentarios están compuestos por todos los sistemas y procesos digitales que ayudan a que el trabajo parlamentario sea más eficiente y más rápido. A través de dichos servicios se aportan, implementan y desarrollan herramientas y mecanismos necesarios para dinamizar la labor parlamentaria y administrativa.

La tecnología, como han descrito Bodega (2002) y Gonzalo y Sancho (2006), ha permitido, por ejemplo, digitalizar el sistema de votación en los parlamentos, a través de pantallas interactivas en los escaños, o ha abierto la puerta a la votación telemática en casos en los que los diputados tienen justificada su ausencia a las cámaras. Les ha facilitado también poder trabajar en remoto y a cualquier hora del día, sin tener que estar presentes en su despacho, al tener acceso a recursos y herramientas desde el exterior.



Se ha digitalizado el sistema de registro y también la información sobre sesiones, iniciativas e intervenciones, asegurando la trazabilidad completa de las mismas y eliminando la dependencia del papel, así como en general todas las tareas de archivo y documentación, haciendo que toda esta información sea mucho más accesible para los miembros de los parlamentos (facilitando así su trabajo) y también para el público externo. Han mejorado la comunicación e interrelación entre los parlamentarios y trabajadores de las cámaras, a través del correo electrónico, carpetas y calendarios compartidos, intranets, videoconferencias y otros softwares de trabajo colaborativo. Del mismo modo, han hecho que la consulta de documentación oficial, realización de trámites y la comunicación con otras instituciones sea también mucho más ágil. Y, por último, han simplificado y optimizado procesos internos vitales para la organización de los parlamentos, como la gestión de los recursos humanos (nóminas, calendarios laborales, turnos, controles de presencia, directorios...), cuestiones de intendencia (recepción de notificaciones internas, petición de salas de trabajo, solicitud de servicios de traducción, gestión de viajes y dietas, incidencias de mantenimiento o informáticas...) y de los aspectos de control económico-financiero.

Para desplegar todas estas potencialidades, los parlamentos se han ido dotando de infraestructuras y dispositivos técnicos cada vez más robustos, habiendo destinado cada vez más recursos económicos a los mismos, así como de personal cualificado para su mantenimiento. Y hoy día, es frecuente ver cómo los parlamentarios han incorporado ya plenamente ordenadores portátiles o tablets, además de los móviles, a su trabajo diario.

### **7.2.2.- Las intranets parlamentarias**

Dentro de todas estas aplicaciones, quizá la más destacada ha sido la puesta en marcha de intranets parlamentarias, puesto

que se han concebido como plataformas integradoras de todas estas funcionalidades, tanto en temas organizativos como también de fomento de la comunicación interna y cohesión de los miembros de estas instituciones. :

En los últimos años se ha profundizado en torno a la modernización del trabajo interno en las asambleas parlamentarias, lo que ha provocado una centralización en el acceso a determinadas herramientas de uso común, tanto desde un punto de vista transaccional como meramente informativo. En este contexto se han desarrollado las intranets parlamentarias, entornos comunes de trabajo que adquieren cada vez más peso en la administración parlamentaria. En la actualidad, como describen Gonzalo y Sancho (2006), existen entornos integrados en los que se unifican plataformas de comunicación y de acceso a bases de datos de información transaccionales.

La Intranet es un canal de ordenamiento interno del Parlamento. Es una red informática similar a internet, que sirve para compartir información, sistemas operativos, servicios, documentos, bases de datos, etcétera. Es similar a un sitio web, pero interno y privado. Si buscamos una definición técnica podemos seguir a Bernard (1997), quien sostiene que “Intranet es un conjunto de sitios web que están instalados en la red interna de una institución o empresa y permite mostrar datos y/o documentos a cualquiera de los computadores o usuarios conectados a ella”.

La intranet parlamentaria debe contener cuestiones relacionadas con los siguientes aspectos:

- Acceso a noticias e información actualizada;
- Informaciones y comunicaciones internas dirigidas a los parlamentarios y al personal de la casa;
- Acceso a recursos digitales disponibles solo para usuarios internos;

- Acceso a servicios de investigación y referencia, por ejemplo, buscadores internos;
- Ampliación de la visibilidad de la Intranet a los usuarios remotos a través de la extranet;
- Disponibilidad de un acceso seguro con identificación para quienes no utilizan los servicios de forma local en el Parlamento;
- Instalación de un sistema de centralización de autenticación para proporcionar acceso basado en la web a los usuarios sin que necesiten utilizar múltiples contraseñas. Es decir, que tengan un solo usuario centralizado para todos los sistemas, las funcionalidades y los servicios de la intranet.
- En los planes de modernización, como ha detallado Alonso (2006), se ha buscado también que la Intranet parlamentaria cumpla los siguientes criterios:
  - Garantizar la conexión de usuarios desde cualquier lugar;
  - Permitir la realización de gestiones con validez jurídico-administrativa;
  - Utilizar un mecanismo de tramitación de expedientes administrativos que considere la diversidad de usuarios existentes;
  - Tener un diseño en el que prime la claridad y la ergonomía;
  - Permitir la segmentación de diferentes tipos de usuarios (legisladores, empleados legislativos, equipos de apoyo de los grupos parlamentarios, etcétera) para el acceso a diferentes recursos;
  - Mostrar información personalizada de cada usuario (nombre, equipo al que pertenece, etcétera);
  - Disponer de una zona en la que se ofrezca un sumario de los trámites activos del usuario, agrupados según los roles que ejerce;



- Integrar avisos para cada usuario en lugares relevantes de la página principal, por ejemplo, eventos, boletines oficiales, diarios de sesiones, convocatorias a reuniones de comisión, convocatorias a sesiones, entre otros;
- Mantener un historial de avisos que funcione como agenda;
- Tener una herramienta de suscripción para que resalte más un aviso que otro, ya sea recordándolo por la intranet o por otros medios, como el correo electrónico;
- Tener una gestión multiportal para utilizar con la web u otras herramientas o sitios;
- Disponer de la gestión en varios idiomas (si el territorio nacional correspondiente así lo requiere);
- Disponer de herramientas para la creación, publicación y gestión de contenidos en grupos predefinidos (grupos de usuarios), que diferencien los roles de los usuarios involucrados y se integren con el sistema de tramitación de expedientes de la intranet. Este sistema también permite la publicación en la web para determinados usuarios;
- Mostrar los contenidos específicos para cada usuario en un lugar predefinido de la intranet;
- Disponer de un sistema de foros y un espacio para anuncios;
- Integrar al correo electrónico como herramienta y permitir un trabajo offline, para gestionar sus mensajes y su agenda;
- Contener una gestión de directorios y ficheros de usuarios y grupos;
- Disponer de una zona para incorporar elementos destacados, a modo de titulares periodísticos;

- Incluir portlets con utilidades generales: calendario, climatología, titulares de prensa, etcétera.
- Poseer un sistema de reserva de salas de reuniones y otros recursos de uso general;
- Contar con una aplicación para la edición del boletín de información semanal;
- Contener un mecanismo para publicar directorios con esquema gráfico;
- Integrar de manera sencilla los servicios web;
- Disponer de mecanismos de control de acceso a la información en función del perfil del usuario;
- Incluir herramientas de búsqueda en las colecciones de información de cada usuario y de las generales;
- Determinar funciones que permitan al usuario definir el diseño de su escritorio, a fin de dar relevancia a los recursos que él considera imprescindibles;
- Incluir facilidades que permitan realizar descargas del software por medio de la intranet;
- Tener herramientas de administración del sistema fáciles de utilizar;

Contener mecanismos que permitan al usuario seleccionar tamaño y tipo de letra, entre otras características, para facilitar su uso.

### **7.3.- EL LADO PESIMISTA DE LA APLICACIÓN DE LAS TIC: LOS RIESGOS PARA LAS DEMOCRACIAS**

En 2015, Thomas Carothers escribió un artículo para la revista *Foreign Policy* en el que se preguntaba abiertamente por qué la tecnología no había traído más democracia en el mundo. Teniendo en cuenta que estos últimos cincuenta años han su-

puesto un gran desarrollo de la tecnología de las comunicaciones en todo el planeta, representando estos cambios un empoderamiento de la ciudadanía, esto no se ha traducido sin embargo en un aumento significativo del número de democracias existentes actualmente, mientras que los problemas de debilitamiento de las instituciones y de la confianza pública se están multiplicando (Carothers, 2015).

Es verdad que algunas de las principales razones que han propiciado el estancamiento democrático en estos últimos años (como la crisis económica o la corrupción) no están vinculadas directamente con la tecnología. Pero también lo es que ya hay un buen número de autores que consideran que las TIC no han conseguido alcanzar los objetivos que se habían previsto en términos de reforzamiento de la cultura democrática entre los ciudadanos. Entre otras cosas, porque ha habido países autoritarios que han comprendido los riesgos y han establecido eficientes controles para que esa cultura democrática de internet y las redes no llegue a sus países, como en el caso de China.

En las últimas páginas se han detallado las potencialidades que las tecnologías de la información y la comunicación han proporcionado a los parlamentos, tanto a nivel interno como externo. Sin embargo, y con ánimo de recoger objetivamente todos los puntos de vista en torno a esta cuestión, debemos incluir también un apunte acerca de los riesgos que pueden conllevar para estas instituciones y, con carácter más general, para los sistemas democráticos.

Se cita a menudo que internet y las redes sociales han podido propiciar, en primer lugar, un mayor empobrecimiento del discurso político. Los mensajes se han vuelto más breves, emocionales (a veces, viscerales) y efectistas, algo que se venía observando también con la propia televisión, que propició la espectacularización del mensaje político. Esto ha simplificado el discurso,



en el que ya no caben explicaciones técnicas o detalladas de las cuestiones en debate, lo que puede estar afectando a cómo los parlamentarios plantean su labor de comunicación, puesto que pueden estar pensando más en conseguir un titular informativo o un tuit viral que en seguir las sesiones. También afecta al propio interés que tanto medios de comunicación como ciudadanos pueden prestar a la actividad parlamentaria, al considerarla aburrida y demasiado burocrática, alejándose cada vez más de estas instituciones. Todo esto supone un gran reto (y una gran dificultad) para los gabinetes de comunicación de los parlamentos, que ven cómo sus actividades pasan muchas veces desapercibidas, por muy importantes que sean los asuntos que tratan para el conjunto de la ciudadanía. Y, como hemos apuntado, difícilmente se podrán lograr los postulados del “Parlamento abierto” si no hay ciudadanos informados e interesados en su actividad que estén dispuestos a involucrarse y participar.

Esta visceralidad ha llevado también, y es el segundo riesgo, a que el debate en redes se haya vuelto a veces demasiado negativo, priorizando los ataques e, incluso, los insultos. Y esto lleva a la creciente polarización de las sociedades democráticas actuales, de la que tanto se viene hablando en los últimos años, así como al análisis del papel que juegan en esta polarización los algoritmos con los que funcionan internet y las redes, ya que solo nos muestran mensajes que sintonizan con nuestras preferencias políticas, lo que en el fondo sirve para reforzarnos aún más en nuestras convicciones, ocultando impactos de la parte contraria que nos permitirían escuchar un discurso alternativo que pudiera hacer variar nuestra opinión. Esta polarización en el debate, y la negatividad del mismo, está llegando también a los parlamentos, por otra parte, cada vez más fracturados, haciendo que cada día sean más difíciles los consensos y que los mensajes constructivos tengan mucho menos recorrido que los destructivos o de ataque en términos de impacto sobre la opinión pública.

El tercer riesgo, vinculado con los dos anteriores, está relacionado con el uso de los datos en el nuevo entorno digital. Como se ha apuntado, el “big data” se ha convertido en una herramienta sumamente útil para conocer mejor al público y poder ofrecerle mensajes más personalizados y más ajustados a sus necesidades. Pero el riesgo está en cómo se utilizan estos datos, con qué fines y hasta qué punto se salvaguarda la privacidad de los mismos. El debate sobre la protección de los datos personales, que ha originado ya diversas legislaciones en todo el mundo, se ha hecho más evidente en los últimos años, con grandes escándalos que han afectado, por ejemplo, a redes sociales tan poderosas como Facebook. Se ha puesto al descubierto cómo desde la política se puede estar manipulando a los ciudadanos con difusión de informaciones falsas que se ajustan (sobre todo emocionalmente) a lo que cada uno de nosotros quiere oír, logrando así que sea más fácil que acabemos considerándolas creíbles (las célebres “fake news”). Las consideraciones éticas sobre el manejo de los datos y la difusión de estas noticias falsas son de especial relevancia para la salud de las democracias, entre otras cosas porque estos datos se ha comprobado que están siendo utilizados por países o movimientos no democráticos precisamente para debilitarlas y fomentar la fragmentación política y el ascenso de populismos, que en muchos casos cuestionan la legitimidad de los parlamentos y de los sistemas democráticos actuales.

Un cuarto riesgo está relacionado precisamente con esa legitimidad de los parlamentos en el nuevo escenario digital. Llevando al extremo las visiones más optimistas sobre la contribución de la tecnología al debate público, aquellas que trasladan el tradicional concepto del ágora a internet y las redes sociales, se podría estar incitando a una visión de los parlamentos como instituciones obsoletas y que carecen de sentido. Y es que si se acepta que el debate y la interacción con los ciudadanos puede hacerse directamente a través de internet y que estos pueden participar e involu-

crarse también por esta vía en la toma de decisiones, no hace falta que haya parlamentos, puesto que esa función se podría desarrollar de una forma colaborativa y directa, casi a modo asambleario, cuestionando así el principio de representación de las cámaras legislativas. Y como apunta Coello de Portugal, esto supondría un peligro para el sistema democrático, porque podría “conducir peligrosamente a la opinión pública a percibir falsamente al Parlamento como un foro incluso innecesario, en el seno de un entorno social fuertemente tecnologizado, determinando una casi completa sustitución de la vida parlamentaria por la tecnología digital, con los peligrosos inconvenientes de esta suplantación para la salud del régimen democrático” (2014: 79). Cómo dar cabida a un modelo que conjugue la democracia representativa con los anhelos de una democracia deliberativa o directa, cada vez más extendidos entre determinados movimientos, es algo sobre lo que los parlamentos deberán reflexionar a futuro.

Por último, un quinto riesgo está relacionado no tanto con las tecnologías en sí mismas como con el compromiso político de utilizarlas para potenciar la relación con el ciudadano. Se alude a veces a que uno de los problemas para no conseguir llegar a los ciudadanos está vinculado con la llamada “brecha digital”, que afectaría a colectivos como, por ejemplo, personas mayores, personas con menos recursos económicos o aquellos que viven en entornos rurales. Sin embargo, es una realidad que esta brecha se está haciendo cada vez más pequeña, por cuanto la generalización del acceso a internet es cada vez más amplia. Por eso, y una vez que se supere definitivamente, se puede considerar que el mayor obstáculo que los parlamentos tienen en el establecimiento de los instrumentos necesarios para el acceso a la información, la difusión de sus actividades, la búsqueda de participación y su función de control, es por un lado la falta de fondos económicos para poder implementarlos (que afecta, sobre todo, a parlamentos de países en vías de desarrollo) y, por otro, la voluntad política



de querer poner en marcha estas potencialidades. Y es que, en muchos casos, los medios están, pero falta esa voluntad de utilizarlos. Hay periodos en los que los parlamentos, liderados por políticos que apuestan por la concepción de “Parlamentos abiertos”, consiguen impulsar iniciativas en este ámbito. Sin embargo, la llegada de otros líderes que no creen aún en este planteamiento hace que estos avances se ralenticen o, incluso, queden paralizados. Y esto acaba ocurriendo también con los propios parlamentarios. Por ejemplo, como ha descrito Campos Domínguez (2014), hay ya una numerosa bibliografía acerca del uso que los diputados hacen del correo electrónico para responder e interactuar con los ciudadanos, habiéndose demostrado que este compromiso, en términos generales, es aún bastante bajo. Mientras los políticos no se conciencien de la importancia de las TIC para mejorar la relación con los ciudadanos, los postulados del “Parlamento abierto” serán muy difíciles de lograr, por muchas herramientas y aplicaciones que se pongan en marcha.

En definitiva, se comprueba en este punto que las tecnologías, por sí mismas, no son la panacea para solucionar los problemas de las democracias o lograr de forma automática que los ciudadanos participen y se involucren más en el proceso parlamentario. No dejan de ser herramientas puestas a disposición de los parlamentos y de los parlamentarios, que son quienes deberán implicarse en primer término para lograr esos objetivos. La solución, por tanto, nunca pasa por las herramientas, sino por cómo y para qué se usan finalmente.

## Bibliografía

- ALONSO, M. y ADELL, A. (2011). *Marketing político 2.0: claves para conseguir la victoria electoral*. Barcelona: Gestión.
- ALONSO LÓPEZ, J. (2006). *La nueva intranet del senado*, ponencia presentada en el Congreso TECNIMAP, Sevilla, disponible en <https://bit.ly/2UEI2aP>
- ANDUIZA, E. CRISTANCHO, C. y CANTIJOCH, M. (2012). *La exposición a información política a través de internet*. *Arbor*, vol. 188, n. 756, pp. 673-688.
- ARENDT, H. (1997). *¿Qué es la política?* Barcelona: Paidós.
- BEETHAM, D. (2006). *El Parlamento y la Democracia en el siglo veintiuno*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.
- BERNARD, R. (1997). *The corporate Intranet*. Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.
- BODEGA SANTANDER, F. (2002). *Parlamentos y nuevas tecnologías*. *Asamblea*, n. 7, pp. 265-280.
- CALDERÓN, C. (2010). *Campañas electorales en internet: 10 consejos para candidatos*, disponible en <http://www.netoraton.es/?p=18120>
- CALDEVILLA DOMÍNGUEZ, D. (2009). *Democracia 2.0: la política se introduce en las redes sociales*. *Pensar la publicidad*, vol. 3, n. 2, pp. 31-48.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (2014). *Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0*. En Rubio Núñez, R. (coord.). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 31-60.
- CAROTHERS, T. (2015). *Why Technology Hasn't Delivered More Democracy*. *Foreign Policy*, 3 de junio, disponible en <https://foreignpolicy.com/2015/06/03/why-technology-hasnt-delivered-more-democracy-democratic-transition/>
- CASTELLS, M. (ed.) (2006). *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza.
- CASTRO MARTÍNEZ, L. (2012). *El marketing político en Estados Unidos: el caso Obama*. *Norteamérica*, vol. 1, n. 1, pp. 209-222.
- COELLO DE PORTUGAL, J. (2014). *Parlamento, Derecho parlamentario y nuevas tecnologías: ¿una discusión nueva?*. En Rubio Núñez, R. (coord.). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 61-138.

- DELLA PORTA, D. (2012). *Critical trust: social movements and democracy in times of crisis*. *Cambio*, vol. 2, n. 4, pp. 33-43.
- ELOLA, J. (2011). *Somos Anonymous*. *El País*, 16 de enero, disponible en [https://elpais.com/diario/2011/01/16/domingo/1295153553\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2011/01/16/domingo/1295153553_850215.html).
- ESPINO SÁNCHEZ, G. (2014). *La política en internet, ¿de la mediatización a la convergencia digital?*. *Convergencia*, vol. 21, n. 65, pp. 39-63.
- FEIXA, C. (2014). *De la Generación@ a la #Generación*. Barcelona: Ned Ediciones.
- FEIXA, C. y NOFRE, J. (eds.) (2013). *#GeneraciónIndignada: topías y utopías del 15M*. Barcelona: Milenio.
- GELLMAN, B. (2012). *Anonymous*. *Time*, 18 de abril, disponible en [http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2111975\\_2111976\\_2112122,00.html](http://content.time.com/time/specials/packages/article/0,28804,2111975_2111976_2112122,00.html).
- GOMES, W. (2005). *Internet e participação política em sociedades democráticas*. *Revista Famecos: mídia, cultura e tecnologia*, n. 27, pp. 58-78.
- GONZALO ROZAS, M. y SANCHO SOLANO, J. (2006). *El plan de modernización del Congreso de los Diputados: hacia la administración electrónica parlamentaria*, ponencia presentada en el Congreso TECNIMAP, Sevilla, disponible en <https://bit.ly/2Gapy9R>.
- HALE, J. (1979). *La radio como arma política*. Barcelona: Gustavo Gili.
- HUERTAS, F. (1994). *Televisión y política*. Madrid: Ed. Complutense.
- MACHADO FLORES, N. y CAPDEVILA, A. (2016). *Interacción y debate en Twitter en las elecciones españolas de mayo de 2015*. *Obra digital*, vol. 11, pp. 61-83.
- MANGONE, C. y WARLEY, J. (eds.) (1994). *El discurso político: del foro a la televisión*. Buenos Aires: Biblos.
- MURILLO, S. (2006). *El mito de la vida privada*. Madrid: Siglo XXI.
- NINOVA, MAYA G. (2008). *Comunidades, software social e individualismo conectado*. *Athenea digital*, n. 23, pp. 299-305.
- NORRIS, P. (2001). *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the internet Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RENDUELES MENÉNDEZ DE LLANO, C. (2016). *La ciudadanía digital. ¿Ágora aumentada o individualismo postmaterialista?*, *Revista Latinoamericana de Tecnología Educativa*, vol. 15, n. 2, pp. 15-24.



- RODRÍGUEZ GARCÍA, R. (2015). *Parlamento y comunicación online*. El Molinillo de ACOP, n. 77, disponible en <https://compolitica.com/parlamento-y-comunicacion-online/>
- RODRÍGUEZ ANDRÉS, R. y ÁLVAREZ SABALEGUI, D. (2018). *Presencia y actividad de los parlamentos autonómicos en las redes sociales: pocos avances en el fomento de la participación ciudadana*. *El profesional de la información*, vol. 25, n. 5, pp. 994-1.003.
- RODRÍGUEZ ANDRÉS, R. y UREÑA UCEDA, D. (2016). *Marketing político 2.0: estrategias digitales aplicadas a las campañas electorales*. En Sánchez Medero, R. (dir.). *Comunicación política: nuevas dinámicas y ciudadanía permanente*. Madrid: Tecnos, pp. 365-395.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2011). *Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria*. Cuadernos de comunicación Evoca, n. 4, pp. 23-27.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2014). *Knocking on the Parliaments door (parlamentos digitales en la era de la participación)*. En Rubio Núñez, R. (coord.). *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, pp. 389-418.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2017). *Parlamento abierto: el Parlamento en el siglo XXI*. Barcelona: UOC.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2018a). *El Parlamento abierto en el mundo: evolución y buenas prácticas*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2018b). *El Parlamento abierto en España*. *Revista general de derecho constitucional*, v. 27, pp. 1-57.
- SÁNCHEZ DUARTE, J. (2016). *La Red como espacio para la militancia política: tecnología y participación en campaña electoral*. *Comunicación y Sociedad*, vol. 29, n. 3, pp. 33-47.
- SAPERAS, E. (1987). *Los efectos cognitivos de la comunicación de masas*. Barcelona: Ariel.
- SARTORI, G. (1965). *Democratic theory*. Westport: Praeger.
- SARTORI, G. (1998). *Homo videns: la sociedad teledirigida*. Madrid: Taurus.
- THOMPSON, JOHN B. (1996). *La teoría de la esfera pública*. *Voces y culturas*, n. 10, pp. 81-110.
- THOMPSON, JOHN B. (1998). *Los media y la modernidad: una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.

- TUDELA ARANDA, J. (2007). La renovación de la función parlamentaria de control. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 19, pp. 75-104.
- TUÑEZ, M. Y SIXTO, J. (2011). *Redes sociales, política y compromiso 2.0*. Revista Latina de Comunicación Social, n. 66, disponible en [http://www.revistalatinacs.org/11/art/930\\_Santiago/09\\_Tu%C3%B1ez.html](http://www.revistalatinacs.org/11/art/930_Santiago/09_Tu%C3%B1ez.html)
- VARONA ARAMBURU, D.; SÁNCHEZ MARTÍN, M. Y ARROCHA, R. (2017). *Consumo de información política en dispositivos móviles en España*. El profesional de la información, vol. 26, n. 4, pp. 641-648.
- WILLIAMSON, A. (2013). *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*. Ginebra: Unión Interparlamentaria.