



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR* ***¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?***

Ricardo Sebastián Piana

Resumen

Internet se puede convertir en un canal para fomentar la responsabilidad horizontal y crear una interacción más participativa entre ciudadanos, gobernantes y organizaciones de la sociedad civil.

La creciente crisis de representación ha hecho que la modernización de la institución parlamentaria aparezca, cada vez más, como un tema central de la reforma del Estado.

Pero antes de diseñar y aplicar faraónicos procesos de reforma, es necesario estudiar si verdaderamente las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) han contribuido en el proceso de modernización del Poder Legislativo y cuáles son los usos que reciben estos instrumentos por parte de los legisladores.

A fin de responder a estos interrogantes, se han enviado correos electrónicos de testeo a todos los legisladores nacionales de los Estados miembros del MERCOSUR.

Los magros resultados obtenidos permiten afirmar que, detrás de las reformas introducidas, no se han producido cambios en la cultura política de los cuerpos representativos del MERCOSUR.

Palabras claves: TIC; Parlamento; democracia; reforma del Estado; gobierno electrónico.

Abstract

Internet may become a channel to promote horizontal accountability, creating a more cooperative interaction between citizens, government officials and civil society organizations.

A growing representation crisis has produced that more and more the modernization of the parliamentary institution should appear as a key point of the state reform.

But before building and implementing enormous reform processes, it is necessary to research whether the Information and Communications Technology (ICT) has actually contributed to the modernization of the legislative branch and what uses its members make of these instruments.

In order to answer these questions, testing e-mails were sent to all the members of the Parliaments of MERCOSUR countries.

* El presente trabajo constituye un resumen de la investigación realizada en el marco de la Beca de Perfeccionamiento en la Investigación, Comisión Ciencias Sociales, de la Universidad Nacional de La Plata.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

The limited response to this research allows us to assert that in spite of the introduced reforms there have been no changes in the political culture of the parliamentary institutions of this group of countries.

Keywords: ICT; Parliament; democracy; state reform; e-government.

Introducción

América Latina se debate entre el éxito de más de dos décadas de democracia y una persistente crisis que puede afectarla. Acosada por ideologías antiestatales, planes de ajuste económico, denuncias de corrupción y clientelismo, la imagen de un Estado debilitado o anémico es representativa de la situación actual de los gobiernos latinoamericanos.

La crítica contra las instituciones y las prácticas de la democracia liberal de partidos se ha hecho más fuerte. Se trata de un fenómeno complejo, pues aun reconociendo que la democracia es insustituible, un número creciente de ciudadanos se desentiende de la democracia realmente existente, en diferentes grados y niveles de aborrecimiento.

En verdad, esa crítica es un fenómeno a nivel mundial, pero la fragilidad de los modelos institucionales en América Latina son recurrentes y sus déficits hacen que la problemática adquiera un nivel preocupante. En efecto, el abismo que se crea entre las demandas sociales y las respuestas del Estado muestra un déficit tal que puede afectar la credibilidad de los gobiernos, las instituciones y los partidos políticos como actores necesarios para abordar las cuestiones centrales de la política.

En la actualidad, casi todas las instituciones gubernamentales experimentan un decremento en su capacidad de gobernar: hay un divorcio entre los problemas que los ciudadanos reclaman resolver y la capacidad institucional para enfrentarlos. La sobrecarga cuantitativa y cualitativa de demandas afecta su capacidad de dar respuesta sufriendo, en distinto grado, de cierta obsolescencia gubernamental.¹

Si bien parte de la crisis tiene origen en el ejercicio de la representación y la mediación de los partidos políticos, una gran responsabilidad recae sobre la institución y su diseño. La gran mayoría de los estudios sociológicos y politológicos han puesto su foco en el aspecto relacional, la representación, pero el Parlamento, como ámbito de la representación, ha sido poco estudiado.

Es tal vez el Parlamento la institución democrática que atraviesa la más crítica situación, caracterizada por la pérdida de prestigio social y de preeminencia en relación con los otros poderes del Estado. El Parlamento ha nacido como un órgano encargado de limitar el poder del Gobierno, pero hoy, su función legislativa ha pasado a ocupar el primer plano (Sartori, 1992). De ahí que en esquemas de democracias delegativas, como las nuestras, la efectividad de las funciones de representación y control originales del Parlamento son primordiales para su legitimidad.

¿Cómo reconstruir esa legitimidad? Recuperando la capacidad de acción, control e identificación de las necesidades, demandas y expectativas tan necesarias para la representatividad. Las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden ser una herramienta esencial para ello porque pueden crear nuevos canales de comunicación, habilitar mecanismos participativos propios de la

¹ Potencian ese estado de cosas una "ciudadanía de baja intensidad" (O'Donnell, 1993) y las "promesas incumplidas" de la democracia: formalismo, distanciamiento, burocracia, opacidad y asimetría conspiran contra la necesidad de una democracia eficaz y eficiente (Bobbio, 2000)



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

democracia semidirecta y aumentar la velocidad en la difusión de los actos de gobierno a toda la población y a muy bajo costo.

Casi todos los gobiernos que han sentido la necesidad de reinventarse han promovido programas de modernización, en el que las tecnologías ocupan un aspecto crucial en la reforma. Así ha nacido una nueva disciplina llamada gobierno electrónico, que tiene carácter multidimensional y que engloba por lo menos los siguientes elementos: TIC, gobierno, relación entre actores públicos y privados, prestación de servicios, optimización y modernización y gobernabilidad.²

En América Latina, los Parlamentos – que se encuentran en el centro de la crisis de la representación – han encarado procesos de reforma utilizando intensivamente las tecnologías a través de políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas. Pero, ¿cuál es el compromiso de los políticos con los nuevos canales democráticos que propician las TIC?

Para responder a esta pregunta, analizaremos en este trabajo el uso de las TIC en los poderes legislativos del MERCOSUR, a nivel nacional, buscando explorar qué usos se le da a la tecnología, cuál es su fin y cuál es el compromiso de los legisladores con estas nuevas herramientas. Entendemos que la comprensión de los usos que hoy realizan los legisladores nacionales con las TIC tendrá consecuencias sobre el futuro funcionamiento del Parlamento del MERCOSUR.

Crisis del Parlamento

La relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, especialmente en América Latina debido a su tradición presidencialista, es la pieza más importante de la relación entre los poderes del Estado (PNUD, 2004).

Los parlamentos son básicamente la única institución pública del Estado donde confluyen las diferentes corrientes políticas que existen en un país. En ese ámbito pueden expresar sus posiciones e interactúan las mayorías y minorías en el marco del respeto de las reglas de juego democráticas. Es por ello que se ha constituido históricamente como el espacio propicio para construir los consensos fundamentales o para legitimar la opinión de la mayoría.

Sin embargo, la ciudadanía se siente cada vez más ajena a los esquemas formales representativos frente a la velocidad e impacto de los medios masivos de comunicación, capaces no sólo de formar la opinión pública sino también de establecer la agenda de los temas de debate. Como sostiene Manuel Alcántara (1998), es un lugar común en la literatura reciente relativa al análisis del papel que desempeña el Parlamento en el seno del sistema político, señalar la situación de crisis en que aquél se mueve.

² El concepto de gobierno electrónico nace de la mano de la *New Public Management* y sus antecedentes se remontan no más allá de la década del 90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de Estados Unidos que llevaron a Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Según el informe 2005 de Latinobarómetro, entre 1997 y 2005, las personas que afirman que la democracia puede funcionar sin partidos ha aumentado de 30% a 34% y aproximadamente un tercio de la población opina que la democracia puede funcionar sin un Congreso nacional.³ El fuerte presidencialismo es una nota típica de la región: según el mismo informe, Argentina es un caso paradigmático de ello, pues existe una gran distancia en la confianza en el Presidente y el Gobierno respecto de otras instituciones fundamentales para la democracia. Como consecuencia de ello, es la figura del Presidente la que sostiene la legitimidad del sistema (Latinobarómetro, 2005).⁴

Varias son las causas que han contribuido a generar esta debilidad. En primer lugar, una desnaturalización de la función parlamentaria: hoy los parlamentos funcionan más como una confederación de intereses que como el lugar adecuado para la representación política de la pluralidad social (Grzybowski, 2004). Además, han delegado en forma cada vez más amplia sus facultades. Incide también en la deslegitimación el continuo estado de emergencia que habilita el uso de los poderes legisferantes de excepción del Poder Ejecutivo.

La brecha existente entre el proceso deliberativo y de decisión ha potenciado las tensiones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y sus respectivas relaciones con la ciudadanía y la opinión pública (Godio et al., 2004). Por ello, la crisis de representatividad y de prestigio de los partidos políticos incide sin duda con más fuerza en los Parlamentos, donde los intereses partidarios confrontan entre sí con más intensidad.

Según Rubén Perina (1999) en la mayoría de las legislaturas de América Latina se observan deficiencias organizacionales y técnicas en los reglamentos y procedimientos legislativos, en los archivos, en la documentación e información disponible para la preparación, redacción y debate de las leyes, en las técnicas de redacción legislativas.

En definitiva, todos estos factores influyen en la capacidad de los Parlamentos para cumplir sus funciones y en su decreciente actividad en beneficio de la estructura presidencial.

La lógica personalista de los presidencialismos latinoamericanos influye en la baja calidad institucional, en la inestabilidad de las políticas y en los programas refundacionales, con lo que la necesidad de modernizar los Parlamentos ha surgido como una necesidad acuciante para reencauzar el necesario equilibrio en las instituciones democráticas.

En este sentido, la modernización de la institución parlamentaria aparece cada vez más como un tema central de la reforma del Estado. Entre sus objetivos se destacan como prioritarios lograr un efectivo equilibrio entre los poderes y un mayor nivel de eficacia y comunicación con la sociedad (Alcántara, 1998).

En este último aspecto, el comunicacional, las nuevas tecnologías pueden coadyuvar al logro de esos objetivos. El desconocimiento y la falta de información que la ciudadanía acusa sobre el quehacer legislativo pueden ser fácilmente superadas sin mayores costos. Además, y más importante aún, pueden ser creados nuevos canales

³ Para el período 1997-2005, el porcentaje se ha mantenido en un 28%, aunque tuvo un pico de 35% en 2001 (Latinobarómetro, 2005).

⁴ En Argentina, la confianza en el Presidente y el Gobierno alcanza el 62% y el 42%, mientras que tanto en el Congreso y en el Poder Judicial llega al 26% bajando a sólo el 18% respecto de los partidos políticos.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

informales de participación alternativos a los esquemas formales actualmente existentes.

El MERCOSUR está avanzando en la profundización de su institucionalidad con la creación de su Parlamento. En diciembre de 2004, en la Cumbre de Presidentes de Ouro Preto se encomendó a la Comisión Parlamentaria Conjunta la redacción de una propuesta de Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR, creada finalmente un año más tarde en la Cumbre de Presidentes de Montevideo. Previsto para ponerse en funcionamiento antes del 31 de diciembre de 2006, comenzó a sesionar el 7 de mayo de 2007 en reemplazo de la Comisión Parlamentaria Conjunta. Sin lugar a dudas, el uso de las tecnologías para el futuro funcionamiento de este Parlamento será crucial, no sólo como herramienta superadora de las distancias sino como mecanismo indispensable para superar el formalismo propio de estos esquemas supranacionales que atentan contra su legitimidad.

Teniendo en cuenta que en la primera etapa, hasta el 31 de diciembre de 2010, el Parlamento estará integrado por 18 parlamentarios por cada Estado parte elegidos por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, resulta importante conocer qué usos están dando hoy esos legisladores nacionales a las tecnologías.

El uso de las tecnologías en los gobiernos latinoamericanos

Como dice Subirats (2002), en los nuevos estudios sobre la democracia está cada vez más presente la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia.

Nuevos términos como democracia electrónica, teledemocracia, ciberdemocracia o *e-democracy* son utilizados para dar cuenta de la transformación que las TIC, especialmente Internet, podrían estar provocando en las democracias contemporáneas. Puesto que la tecnología ya está entre nosotros, la pregunta no es si tendremos o no democracia electrónica, sino qué tipo de democracia electrónica podremos construir (Clift, 2004; Dader, 2001).

Se ha dicho que las TIC posibilitan una mayor participación en el debate y la toma de decisiones. A nivel consultivo, es posible recabar opiniones, testear la opinión pública como en el caso de las encuestas en línea; a nivel resolutivo, las consultas se pueden efectuar para la decisión de temas políticos claves en los que es necesario contar con un fuerte apoyo ciudadano, lo cual conduciría a una democracia semidirecta o plebiscitaria; a nivel deliberativo, es posible utilizar las TIC para generar debates y alcanzar consensos en los temas de la agenda política, como sucede en los foros de discusión.

Frente a las expectativas que se ponían a mediados de los 90 en Internet como un canal democratizador y a los escasos resultados hasta ahora alcanzados, se explica por qué la llamada “revolución democrática de las TIC” haya caído en descrédito (Norris, 2004).

Hasta ahora, y a pesar de todas las posibilidades reales, no se han explorado formas alternativas de participación. El uso que tienen las TIC en la política agonal se limitaría a explotar, por nuevos canales, los viejos esquemas de la propaganda, el *marketing* político y a reproducir una explicación simplista de la realidad.

América Latina es un fiel reflejo de todo ello. En este sentido, se ha destacado que la mayoría de los emprendimientos de digitalización en la última década han tenido bajo



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

rendimiento y nivel de efectividad porque no son parte de un verdadero proceso de reforma sino que más bien buscan “estar a la moda”. Así, Kaufman (2004) afirma que el proceso de incorporación de TIC en los gobiernos de la región se circunscribe a un conjunto de acciones “cosmético/tecnológicas” que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información. Este tipo de escape hacia una informatización mal concebida puede significar introducir cambios para que nada cambie o para que el cambio sea totalmente irrelevante.

Respecto a los procesos de definición, a menudo no resulta muy claro quién exactamente está involucrado en la generación de las estrategias de reforma mediante la utilización de tecnología. Casi siempre, las estrategias de gobierno electrónico son enteramente generadas desde dentro del gobierno, aunque posiblemente en consulta con actores externos con frecuencia provenientes del sector privado. Sin embargo, el proceso carece, por lo general, de participación y transparencia.⁵ La mayoría de las estrategias se hacen públicas una vez completadas, pero el acceso a la información se encuentra generalmente vedado durante el proceso su producción.

El apoyo a la implementación de los programas proviene generalmente de préstamos internacionales o cooperación técnica, donde en varios países aparece el BID como figura predominante.

Pocoví y Farabollini (2002) distinguen al menos cuatro defectos en las políticas de gobierno electrónico en América Latina. En primer lugar, no se contemplan los aspectos organizacionales; no se verifican las reformas necesarias en la administración pública ya que no hay, salvo experiencias sectoriales aisladas y de acotada magnitud, un proyecto de reforma administrativa para acompañar las medidas reformistas; no se prevé el impacto de los sistemas de información; y –como consecuencia de todo lo anterior– la mejora en la productividad es insuficiente en relación al incremento de las inversiones.

En el ámbito latinoamericano, el número de páginas web gubernamentales es todavía muy bajo. En su gran mayoría son simples páginas de información de primera generación con datos acerca de la institución, horarios de atención, estructura interna, misiones y funciones; una gran cantidad de ellas no es actualizada regularmente; muy pocas prestan servicios que pueden ser finalizados en línea; los portales son administrados centralmente y su estructura es poco amigable; las políticas de gobierno electrónico son impulsadas más por tecnócratas que por políticos a pesar de que su liderazgo es imprescindible para la implementación de este tipo de reformas (Rubino-Hallman, 2002).

Como hemos dicho en otra parte, en América Latina, la incorporación de tecnología está lejos de responder a razones de cambio. El modelo que termina imperando es el “tecnológico”, que obstaculiza la oportunidad de incorporar seriamente a las TIC para impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Este modelo se distingue por focalizar el gobierno electrónico sólo en su dimensión tecnológica, sin que respecto a ello puedan opinar sus usuarios; por otorgar un efecto mágico a la adquisición de la tecnología y, por tanto, confiar en quienes saben

⁵ En los casos de Costa Rica y Chile, los documentos fueron escritos enteramente desde dentro del gobierno. En Uruguay, Perú y México, hubo procesos participativos detrás de la confección de agendas de e-gobierno, no obstante el sector privado fue el grupo primariamente invitado a participar. Además, en estos casos parece haber existido una discontinuidad entre el proceso participativo y la elaboración de una estrategia. El capítulo sobre e-gobierno del “Libro Verde” de Brasil fue elaborado a través de un proceso participativo, aunque los participantes de la sociedad civil centraron sus energías en el capítulo sobre conectividad (Conf. Reilly, 2004).



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

manejarla; por omitir toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que se requerirían para implantar el cambio esperado; por duplicar políticas y estrategias ya que no hay planificación ni registro de las iniciativas por la dispersión incontrolada de áreas de informática descentralizadas (Kaufman y Piana, 2007).

Existen muchos estudios cuantitativos a nivel mundial que miden el grado de avance del gobierno electrónico. El más conocido de ellos, el desarrollado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Brown, Estados Unidos, sitúa a Sudamérica en octavo lugar entre las diez regiones entre las que divide el estudio (West, 2006).⁶ Sin embargo, si desagregamos los puntajes de los países dentro de Sudamérica advertimos que existe gran diferencia entre ellos. No todos los Estados han utilizado la misma estrategia ni se encuentran en igual grado de avance (Sancho Royo, 2002). Así, dentro del MERCOSUR, Brasil posee la más alta calificación con 32,1 puntos y está a menos de un punto del país líder en la región, Chile, que alcanzó 32,9 puntos. Ocupa Argentina el segundo lugar de los países del MERCOSUR, a gran distancia, con 26,1, muy cerca de Paraguay con 25,3. Cierran Uruguay y Venezuela con 24,2 y 23,2 puntos respectivamente.

Pese a la importancia de las TIC en este proceso de reforma del Estado, el número de investigaciones de las políticas de gobierno electrónico en América Latina es bajo y esos estudios, en la mayoría de los casos, son realizados y/o financiados por los propios gobiernos cuando no son realizados por los organismos de crédito internacionales que financian esas políticas. Comúnmente las investigaciones que abordan el estudio del gobierno electrónico se han orientado al análisis de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo, relegando la exploración de prácticas y experiencias de otras instituciones públicas, entre ellas, el Poder Legislativo (Rodríguez Duarte, 2002).

Los estudios comparados que nos sirven como antecedentes demuestran que en términos generales, en el Poder Legislativo, el uso de las TIC ha tenido un avance paulatino. Si bien cuentan con su página web, se han orientado a brindar información,

⁶ El estudio establece un *ranking* de *e-government* de 198 Estados a nivel nacional, donde se puede observar que, por regiones, América del Norte tiene el máximo puntaje (43,1 puntos), seguida por Asia (35,9 puntos), Europa Occidental (35,2 puntos), las Islas del Océano Pacífico (32,4 puntos), Rusia y Asia Central (30,6 puntos), el Medio Oriente (29,4 puntos), Europa del Este a menos de dos décimas de distancia (29,2 puntos), Sudamérica (28 puntos), América Central (25 puntos) y África (24,3 puntos) en último lugar. El estudio se puede consultar en <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>.

⁷ Dichos estudios, si bien meramente cuantitativos, apoyan los resultados alcanzados en el Informe Final de la Beca de Perfeccionamiento en la Investigación de la Universidad Nacional de La Plata. En efecto, allí sostuvimos que Brasil es el líder en la materia en el MERCOSUR: no sólo es el Estado que hace más tiempo ha iniciado las políticas en materia de gobierno electrónico; es también el único que cuenta con un plan hasta el año 2010. Argentina, si bien ocupa la segunda posición, se encuentra muy lejos de Brasil. Ello se debe a varias razones. Su plan de gobierno electrónico recién fue concertado en 2005 con el Decreto Nº 378/05, por lo que tiene poco más de un año de vigencia. Además, la falta de coordinación, que aparecía como un factor crítico, no parece haber sido superada. Los programas específicos dependen de la iniciativa de cada organismo y no hay sanciones en caso de incumplimiento. Ello explica que sean dos organismos, AFIP y ANSES, los dos líderes en la materia cuyos proyectos van delante del propio equipo que lidera las acciones de gobierno electrónico a nivel central, la ONTI, organismo más técnico que político.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? / 18-38*

desde las crónicas parlamentarias hasta el marco jurídico actualizado, desde la creación de bibliotecas electrónicas hasta la publicación de los proyectos de ley y de los correos electrónicos oficiales de los miembros. ¿Pero están verdaderamente comprometidos los legisladores con el uso de las TIC?

Metodología para el estudio del uso de las TIC en los Parlamentos del MERCOSUR

Creemos que, antes de diseñar y aplicar faraónicos procesos de reforma, es necesario estudiar si verdaderamente las TIC han contribuido en el proceso de modernización del Poder Legislativo y cuáles son los usos que reciben estos instrumentos por parte de los legisladores. De ahí que la opinión de los actores políticos constituya un punto central para analizar la evolución del gobierno electrónico en los países de la región.

Existen muchos mecanismos y aplicaciones de la web que pueden ser introducidas en las páginas de las legislaturas nacionales que propician la transparencia y la rendición de cuentas: publicación de los presupuestos, foros interactivos, canales de chat, transmisión en línea de los debates, publicación de los subsidios otorgados, información de legislación aprobada y en trámite, currículum en línea de los legisladores, *mailings* a los suscriptores de ciertos temas, directorio con correos electrónicos, dirección postal y teléfono de contacto de los legisladores. Muchas de las Cámaras han introducido estos instrumentos. Así, por ejemplo, la Cámara de Senadores de Argentina, transmite en vivo sesiones, eventos, reuniones de comisiones; la de Diputados de Paraguay, tiene el servicio "Radio de Servicio Público", emisora oficial que transmite los días de semana de 7 a 18.30, entre muchos otros.

Sin embargo, no todos los sitios han incorporado las mismas herramientas ya que lejos está de haberse establecido una estandarización de qué es lo que debe tener una página web de estas características. De ahí que no creamos que resulte válido seguir la metodología utilizada en ciertos estudios que califican las páginas según tengan o no cierto servicio. Además, y como ya hemos demostrado en otro lugar, la existencia de estas herramientas metodológicas no revela el interés de su uso: muchas Cámaras implementan servicios que sus legisladores no usan porque siguen la "moda" o lo último de la tecnología (Piana, 2007).

Hemos preferido poner a prueba la comunicación enviando correos electrónicos a los legisladores. Todas las Cámaras tienen un directorio con sus legisladores y una cuenta de correo electrónico oficial a donde enviar un correo. Si existe la herramienta de contacto puesta a disposición de cualquier ciudadano, se espera que sea utilizada. Se aclara que para la realización de la investigación se tomó el directorio tal y como estaba publicado oficialmente por la respectiva Cámara, esto es, tomando el punto de vista del ciudadano, hemos tenido por cierta la cantidad de legisladores y exacta la dirección de correo electrónico consignada.

El envío de correos electrónicos de testeo a funcionarios es una herramienta metodológica ya utilizada en estudios de similares características y con excelentes resultados para medir el uso real más allá del declarado.⁸

⁸ Con el objeto de verificar la validez de esta herramienta, hemos ya realizado esta misma prueba con los legisladores de la Provincia de Buenos Aires, República Argentina, cuyo resultado derivó en una publicación titulada "Un estudio práctico sobre participación y



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Así, se ha puesto a prueba este nuevo canal de comunicación enviando a todos los legisladores de los Estados miembros del MERCOSUR dos correos electrónicos con las características que más abajo se detallan.

En primer lugar, se realizó una encuesta a través del envío de un correo electrónico, identificado a los fines del presente como e-mail 1, que fue enviado a las direcciones de los legisladores indicadas en las propias páginas web oficiales. El correo contenía diez preguntas para que el legislador expresara, en el marco de una investigación acerca del uso de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones y su relevancia como nueva herramienta para fortalecer los mecanismos de participación democrática, sus opiniones al respecto. En ese correo se le solicitaba información acerca del uso personal de las TIC, cantidad de correos electrónicos que recibe y contesta, definiciones sobre gobierno electrónico y democracia electrónica e importancia que cada uno asigna a ciertas temáticas consideradas como esenciales para el desarrollo del gobierno electrónico. Un aspecto destacable –y poco analizado– es el relevamiento de la opinión que sobre estos temas tienen los miembros del Poder Legislativo. En una de las preguntas (pregunta 10), se requería que calificara de 1 a 5, donde 1 era “nada importante” y 5 “muy importante”, la importancia de los siguientes temas para el desarrollo del gobierno electrónico: a) existencia de accesos gratuitos; b) marco jurídico apropiado; c) fuerte implicancia del gobierno; d) cooperación dentro de la Administración; e) prestación de servicios electrónicos; f) costos de la tecnología; g) respuesta ciudadana; h) enseñanza de informática; i) más presupuesto para servicios electrónicos.

Expresamente se aclaraba que toda la información sería de uso exclusivamente académico y confidencial y se ofrecía, al finalizar la investigación, el envío de los resultados.⁹

Por otro lado, utilizando igual herramienta metodológica, se envió otro correo electrónico a cada legislador, identificado como e-mail 2, en este caso con nombre supuesto, sobre la base de una pregunta de un ciudadano común para controlar porcentaje y tiempo de respuesta. El mensaje era personal y no se comunicaba que se había enviado igual mensaje al resto de los colegas. La pregunta era sencilla y no requería mucho tiempo ni esfuerzo contestarla: se solicitó que se informara en qué página web era posible conseguir la legislación aprobada por ese Parlamento.¹⁰

Señalábamos más arriba la existencia de pocos antecedentes en este tipo de estudios. Uno de ellos, el más importante, fue el realizado por Rodríguez Duarte (2002) en su estudio sobre los legisladores nacionales de catorce países de América Latina. Su estudio fue un muestreo realizado en 2002. Se remitieron quinientos noventa y nueve correos electrónicos a catorce Congresos, pero sólo se recibió contestación a 26 correos electrónicos de legisladores de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. En cuanto a la pertinencia de la respuesta, de ese 4,34% de correos electrónicos recibidos, el 38% respondió satisfactoriamente a la solicitud,

tecnologías: el uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires” que apareció en una revista científica especializada en la materia (*Revista de Derecho Informático*, No. 088, de noviembre del 2005). Dicho estudio fue posteriormente actualizado con nuevos datos y derivó en un capítulo de libro “En pos (de parecer) moderno. Transparencia y *accountability* con las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires”, en *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. Kaufman, Ester (coord.), 2007 Ed. La Crujía.

⁹ El correo fue enviado a nombre personal del autor, con indicación de su documento de identidad y desde su casilla de correo electrónico entre septiembre y octubre de 2006.

¹⁰ Dichos correos fueron enviados entre enero y marzo de 2007.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

mientras que el 62% restante remitía a otra instancia para obtener la información requerida.¹¹

Los resultados de la investigación

Tal como señaláramos, con el correo electrónico identificado como e-mail 1 se quiso conocer cuál era la opinión de los miembros de los Poderes Legislativos del MERCOSUR respecto a ciertos temas relacionales con las tecnologías y la democracia.

El porcentaje de correos contestados fue verdaderamente desalentador. En efecto, de los más de mil trescientos correos electrónicos enviados, sólo once tuvieron respuesta, cifra que da un resultado inferior al uno por ciento de correos contestados (véase el cuadro 1).

Los legisladores nacionales de los países del MERCOSUR que más correos contestaron –en términos absolutos y porcentuales– fueron los de Uruguay, siguiendo los de Paraguay, Brasil y Argentina. Ningún legislador de Venezuela contestó el correo electrónico que requería información acerca del uso de las tecnologías y democracia. Salvo el caso de un senador por Paraguay, el resto fue contestado por diputados. Diez de los once correos fueron contestados por varones.¹²

El bajo porcentaje de respuestas no nos permite inferir consideraciones sobre la opinión de los legisladores de los Congresos de los Estados miembros del MERCOSUR. Sin embargo, del contenido de las respuestas positivas se desprenden interesantes resultados.¹³

Sólo uno de los trescientos veintiocho legisladores que integran el Congreso de la República Argentina contestó. El diputado que respondió por Argentina expresó que la democracia electrónica es “*Un gobierno necesario y efectivo*”, esto es, asoció las TIC a la eficacia. Respecto de la valoración de la importancia de los temas consultados para el desarrollo del gobierno electrónico, todos los temas fueron valorados con el máximo puntaje, salvo el tema “Prestar servicios electrónicos” con una calificación de 2 puntos, con lo cual resulta difícil discriminar la importancia relativa de los temas.

Sólo tres de los quinientos doce correos enviados con encuestas a los diputados de Brasil tuvieron respuesta. Ningún senador de Brasil respondió la encuesta.

Uno de los diputados consideró que el gobierno electrónico es “*Facilitar o acesso, para o cidadão, aos serviços e informações sobre os serviços prestados pelo governo e também ações do governo*” y a la democracia electrónica “*...mais instrumentos a mais da própria democracia*”. Otro de ellos entiende al gobierno electrónico como “*contas abertas e transparencia*” y a la democracia electrónica como “*Universalização*”

¹¹ En un estudio similar realizado sobre el Parlamento español, los números fueron algo más alentadores pero el nivel de respuesta todavía está lejos del 50%. El análisis sobre el Parlamento español fue realizado en 1999 y se repitió en 2002. En ese período las respuestas de 1999 de diputados y senadores, que llegaban a 6,5 % y 6,1 %, respectivamente, subieron a 23,1% y 19,7%. (Dader, 2001)

¹² Hay que aclarar, de todas formas, que la participación de las mujeres en los Parlamentos de los Estados miembros del MERCOSUR es menor al tercio.

¹³ Destacamos en este lugar que, de los pocos legisladores que contestaron, la mayoría de ellos no lo hizo respecto de algunas preguntas, tales como la cantidad de correos recibidos o el uso dado a Internet. Preguntas como estas, especialmente la última, tenían gran importancia pero lamentablemente, atento a los escasos resultados obtenidos en estas preguntas, preferimos no inferir conclusiones generales.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

do acceso à Internet e à Informática". La importancia del acceso, señalada por los dos diputados que contestaron estas preguntas en la encuesta, es coincidente con la importancia que desde el Poder Ejecutivo se le da a la problemática de la brecha digital y la definición de que las políticas de gobierno electrónico deben estar dirigidas a las clases socioeconómicas más marginadas.

Respecto de la importancia dada por los diputados que contestaron la encuesta a los temas planteados para el desarrollo del gobierno electrónico, se desprende la importancia dada por los tres a la necesidad de mayor presupuesto y en segundo lugar, en término de coincidencia, el tema de la enseñanza de informática. Respecto de los demás temas, no existe coincidencia.

Por su parte, de las encuestas remitidas a los ciento seis legisladores de Paraguay, contestaron dos diputados y un senador. El primero de los diputados consideró al gobierno electrónico como "*Una oportunidad de generación de participación ciudadana si se dan reformas estructurales básicas*" y a la democracia electrónica como "*La posibilidad de que la opinión y participación popular se convierta en decisión o corriente de opinión a través del uso de nuevas tecnologías*". El segundo de los diputados cree que gobierno electrónico es "*Un medio para la modernidad y un instrumento para la transparencia y la eficiencia*" y que "*La tecnología al servicio de la participación y control ciudadano en las cosas públicas*". Por último, a la pregunta "*¿Qué es para usted el gobierno electrónico?*" el senador expresó que es "*ponerse a altura de los tiempos modernos*" y a la pregunta sobre la democracia electrónica, respondió que es "*mayores posibilidades de transparencias e informaciones al ciudadano*".

En cuanto a la importancia de los temas para desarrollo del gobierno electrónico, el promedio de respuestas es similar en los tres legisladores. Tal como se desprende de las respuestas detalladas en el cuadro 2, la enseñanza de informática es un tema de máxima importancia para los tres mientras que, en promedio, la cooperación dentro de la Administración aparece como el tema menos importante.

Por otro lado, de los 129 correos enviados con encuestas a los legisladores uruguayos, cuatro de los 99 correos enviados a los diputados tuvieron respuesta, marcando –aunque bajo– el más alto porcentaje de respuesta comparativamente entre países. Uno de los diputados de la República Oriental del Uruguay considera al gobierno electrónico como "*gobierno en línea, velocidad de respuesta, información abierta*" y a la democracia electrónica como "*información libre pero administrada por el usuario, participación plena*". El segundo de ellos, consideró al gobierno electrónico como "*... la posibilidad de generar democracias aún más horizontales, permitiendo al ciudadano acceder a servicios cotidianos; pero también a informaciones y decisiones de gobierno en formas participativas*". El tercero, define al gobierno electrónico como "*Aplicación a gran escala de procedimientos informáticos en el ejercicio del gobierno*" y a la democracia electrónica como "*... la aplicación a gran escala de procedimientos informáticos para la participación ciudadana*". Por último, la única diputada que respondió el correo identificado como e-mail 1, considera al gobierno electrónico como un instrumento más y a la democracia electrónica como una utopía posible. Ningún senador oriental respondió la encuesta.

En cuanto a la importancia de los temas para desarrollo del gobierno electrónico, hay gran disparidad entre los cuatro legisladores. En ningún tema coinciden, aunque, como en otros casos, es la enseñanza el tema más importante, seguido por el costo de la tecnología y la respuesta ciudadana. El tema menos importante es la prestación de servicios electrónicos.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Por Venezuela, ninguno de los 166 legisladores que componen la Asamblea Nacional respondió el cuestionario.

Respecto del segundo ejercicio, el envío del e-mail identificado como 2 donde se le requería información al legislador, los resultados fueron mejores, aunque aún muy por debajo de lo esperado. En efecto, de los mil trescientos veintidós correos electrónicos enviados a los legisladores del MERCOSUR, sólo ciento noventa y seis obtuvieron respuesta (véase el cuadro 3).

Para el caso de Argentina, de los trescientos veintiocho correos electrónicos enviados, sólo respondió el 14,93% de los legisladores, y se debe destacar el mayor porcentaje de respuesta de los senadores respecto de los diputados (15,27 % contra 14,84% respectivamente).

Aumenta el porcentaje de respuesta en Brasil con el 17% de correos contestados a la pregunta, y es aquí la Cámara de Diputados la que más contesta.

Respecto al envío de correo electrónico a los ciento seis legisladores de Paraguay preguntando en qué página web se podía consultar la legislación aprobada por ese Parlamento, sólo contestaron siete legisladores, esto es, el 6,60% de los representantes contestaron una pregunta por medios electrónicos. En cuanto a las Cámaras, la Cámara de Senadores tiene un porcentaje mayor de correos contestados respecto a la de Diputados.

Uruguay es, nuevamente, el país con mayor porcentaje de respuesta: de los 129 correos electrónicos enviados a los legisladores, contestaron treinta y ocho, esto es, casi el 30 %. Se destaca, además, que ambas Cámaras tuvieron alto porcentaje de respuesta.

Nuevamente Venezuela es el país con menor índice de respuesta para todo el MERCOSUR. Sólo cuatro de los ciento sesenta y seis legisladores contestaron, esto es el 2,41 por ciento.

Medimos también, para el correo electrónico identificado como e-mail 2, el tiempo de respuesta, pudiéndose observar en el cuadro 4 su tiempo promedio.

Los diputados argentinos que contestaron al correo lo hicieron, en su gran mayoría, en el día (90%); también los senadores aunque en menor porcentaje (63,63%). La mayoría de los diputados brasileños contestó en el día (53%) alcanzando un promedio de respuesta inferior a los 2 días. Por su parte, el 70% de los senadores brasileños que contestaron lo hicieron al día siguiente. Los dos diputados paraguayos que contestaron, lo hicieron pasada las dos semanas; en cambio, tres de los cinco senadores paraguayos que contestaron lo hicieron en el día.

Ocho de los treinta diputados uruguayos que contestaron lo hicieron en el día, diez a los tres días, siete entre los cuatro y cinco días, dos a los diez días, uno a los doce, uno a los dieciocho y uno a los treinta y nueve días. El último lo hizo casi cuatro meses después aunque adujo un problema del servidor pidiendo disculpas por la demora. La mitad de los senadores uruguayos que contestaron lo hicieron en el día y la otra mitad antes de los tres días. Los tres diputados de Venezuela que contestaron al correo identificado como e-mail 2 lo hicieron dentro de la semana.

Como ya adelantáramos, las Cámaras de Diputados de los Estados miembros del MERCOSUR tuvieron mejor *performance*. En efecto, si bien de los datos consignados en el cuadro 3 se advierte que no habría diferencias en el porcentaje de correos contestado porque es sólo de una décima porcentual (15% de los diputados respecto a 13,97% de los senadores), si eliminamos el bajo porcentaje de los diputados de Venezuela por ser un sistema unicameral, en realidad la diferencia es más importante y el porcentaje de contestados por los diputados se eleva al 17,25%.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Por último, respecto a la distinción por género, no se advierte una clara tendencia. En efecto, mientras que ninguna de las legisladoras de Venezuela contestó a este correo, en cambio, el 45,45% de los correos electrónicos contestados por los senadores argentinos fue hecho por mujeres, quienes representan el 41% de la Cámara. O bien, las legisladoras de la Cámara de Diputados de Uruguay, representando el 12% de la Cámara, sólo representan el 6,66% de los diputados que contestaron, mientras que el 20% de los correos contestados por los senadores paraguayos fueron hechos por mujeres, las que representan, el 8,69% de los senadores de la Cámara (véase el cuadro 5).

Conclusiones

El problema de la desafección a la democracia no parece favorecer la creación de nuevos canales de participación. Sin embargo, no resulta conveniente desaprovechar los canales actualmente existentes teniendo en cuenta los bajos niveles de capacidad de respuesta y de eficacia institucional. En efecto, la problemática se potencia si no se logran consolidar estos procesos participativos que, sin lugar a dudas, contribuyen a legitimar la toma de decisión política.

El optimismo inicial que se había puesto en las TIC como factor democratizador explotó en el 2000 junto con las burbujas de las empresas “punto com” y ha dejado hoy muchos escépticos en el camino. Pero nadie puede dudar del potencial comunicacional de las TIC. Hoy los ciudadanos ahorran costos de traslados, tiempo y recursos utilizando las TIC para sus asuntos privados... ¿por qué no reclamar lo mismo en el ámbito público? Si el contacto directo con el legislador es casi imposible, la vía electrónica es más que una opción.

Pero, ¿cuánto más retrasamos los efectos beneficiosos del cambio si el ciudadano, venciendo ese obstáculo, no tiene respuesta alguna? Un primer contacto frustrado con las TIC resulta difícil revertir. Descreimiento sobre más descreimiento, es una suma peligrosa.

En este sentido, las consecuencias de los datos recabados en el presente estudio son más que alarmantes. El análisis de los resultados revela que el hecho de consignar una dirección de correo electrónico como forma de contacto, respondería más a una iniciativa institucional que a un interés personal de los legisladores.

Como ya hemos probado en otro lugar (Piana, 2007), el mayor nivel de transparencia no está necesariamente asociado a una mayor rendición de cuentas. Y los resultados alcanzados en este estudio son elocuentes.

Pese a que los correos que efectivamente fueron contestados revelan, en su mayoría, una buena predisposición, un lenguaje amable y compromiso, el sabor final no deja de ser amargo.

Cierto es que la cantidad de mensajes puede llegar a saturar las casillas y desnaturalizar este tipo de contacto. En efecto, el uso de correo masivo, *spam* o de protesta puede atentar contra este nuevo mecanismo participativo.¹⁴ De todas

¹⁴ El Congreso de Estados Unidos recibía 80 millones de correos electrónicos en 2000 y pasó a recibir 117 millones en 2001, con lo que en un día promedio un diputado tendría que contestar 234.245 correos electrónicos y un senador 88.009. Esa tendencia pudo, sin embargo, ser



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

maneras, debe quedar en claro que la sobresaturación no parece ser la explicación a ese bajo nivel de respuesta: los correos efectivamente contestados y la diferencia porcentual entre uno y otro tipo de correo, que revela que los legisladores del MERCOSUR responden más a algunos correos que a otros, desmiente esa hipótesis. La falta de tiempo o de paciencia para usar las TIC son otras de las posibles causas que se dan para explicar este el bajo nivel de respuesta. Sin embargo, parece ser más una justificación ya que muchos de los correos contestados no fueron “firmados” por el legislador.

Este tipo de resultado parece ser consecuencia de la propia cultura cívica del cuerpo, desacostumbrada al contacto directo con el ciudadano más que en el período electoral. En este sentido, las TIC resultan “intrusivas”. Entendemos, junto con Kaufman (2004), que el gobierno electrónico es un espejo del gobierno real, y que por ello, un mal gobierno jamás podrá tener un buen gobierno electrónico fuera de un portal diseñado a todo lujo.

Sin embargo, resulta un dato de interés que pocos legisladores hayan advertido el enorme potencial que tienen las TIC para propiciar el diálogo con el ciudadano, para rendir cuentas de su gestión, para mantener un contacto directo con “la voz de la calle” antes que con la opinión publicada.

Para superar los procesos de “crisis en la democracia” (Morlino, 1996) se hace imprescindible que confluyan en el Parlamento partidos políticos sólidos, con raíces reales en las bases sociales y una sociedad políticamente comprometida con la cosa pública. Por ello, más que plantear complejos procesos de reforma institucional, la consigna debería ser aprovechar los mecanismos actualmente existentes, entre ellos, los que brindan las TIC como herramientas hábiles para contrarrestar la obsolescencia gubernamental, para mejorar la capacidad de respuesta y para legitimar los procesos de toma de decisión.

Como bien señalaba Pasquino (1997) el problema más importante de la gobernabilidad está relacionado con la formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas. Sin la existencia de canales abiertos de comunicación entre la sociedad, los partidos políticos y el Parlamento, no es posible desarrollar mecanismos eficaces de rendición de control institucional. Es necesario recuperar la credibilidad, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas –*accountability*– de los representantes ante los ciudadanos.

Si el Parlamento continúa acentuando su proceso de descrédito fallará en la principal tarea y fuente de legitimidad que le asignara Weber (1991): seleccionar a los futuros dirigentes políticos favoreciendo la persistencia de democracias plebiscitarias.

Sin lugar a dudas, uno de los problemas-reto de los gobiernos en América Latina será el diseño y gestión de un modelo de desarrollo hacia una Sociedad de la Información plenamente participativa y políticamente activa.

La eficiencia, rendición de cuentas y transparencia como metas a alcanzar en los procesos de reforma a través de la utilización intensiva de las TIC, más que cuestiones tecnológicas son problemáticas que afectan la ética y el compromiso social.

Habrá que politizar la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Una visión tecnocrática pretende despolitizar aspectos importantes de la vida cotidiana. Sin embargo, los problemas relacionados con esta nueva vinculación entre los ciudadanos y sus gobiernos, el diseño de los portales y los servicios, la conceptualización del interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos, el voto electrónico, el

estabilizada e incluso disminuida gracias al control del correo *spam* y la apertura de formularios web de contacto. Más información en <http://www.congressonlineproject.org/pf080702.html>



Ricardo Sebastián Piana/ Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? / 18-38

acceso a la información, la cibercultura, etc., no son problemas técnicos sino problemas estrictamente políticos (Piana, 2006).

En fin, la lógica de la Sociedad de la Información no es inevitable: puede admitir múltiples configuraciones, alianzas, estrategias. Internet y las TIC alterarán la gramática del poder, pero cómo lo harán, dependerá de qué uso quieran dárseles. Si no se las direcciona hacia los procesos de rendición de cuentas y transparencia, sólo serán una herramienta potenciadora de los actuales modelos de exclusión y de democracias imperfectas.



Ricardo Sebastián Piana/ Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? / 18-38

Cuadro 1. Resultados del relevamiento: e-mail 1

		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Total
Cámara de Diputados	enviados	256 (100 %)	512 (100 %)	60 (100 %)	99 (100 %)	166 (100 %)	1093 (100 %)
	contestados	1 (0,39 %)	3 (0,58 %)	2 (3,33%)	4 (4,04%)	0 (0 %)	10 (0,91%)
Cámara de Senadores	enviados	72 (100%)	81 (100%)	46 (100%)	30 (100%)		229 (100%)
	contestados	0 (0 %)	0 (0 %)	1 (2,17 %)	0 (0%)		1 (0,43%)
Total	enviados	328 (100 %)	593 (100 %)	106 (100 %)	129 (100 %)	166 (100 %)	1322 (100 %)
	contestados	1 (0,30 %)	3 (0,50 %)	3 (2,83 %)	4 (3,10 %)	0 (0 %)	11 (0,83%)

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 2. Promedio del resultado de la pregunta 10: e-mail 1

Importancia de los siguientes temas para el desarrollo del gobierno electrónico	Promedio Brasil	Promedio Uruguay	Promedio Paraguay	Promedio Argentina	Promedio MERCOSUR
Existencia de accesos gratuitos	2,33	3,2	4,33	5	3,72
Marco jurídico apropiado	3,00	2,6	4,67	5	3,82
Fuerte implicancia del gobierno	3,00	3,2	3,33	5	3,63
Cooperación dentro de la Administración	3,33	2,2	3,67	5	3,55
Prestar servicios electrónicos	2,67	1,4	4,00	2	2,52
Costos de la tecnología	4,00	3,6	4,67	5	4,32
Respuesta ciudadana	3,33	3,6	4,33	5	4,07
Enseñanza de informática	4,33	3,8	5,00	5	4,53
Más presupuesto para servicios electrónicos	4,33	3	4,33	5	4,17
Promedio		3,37	2,96	4,26	4,67

Fuente: elaboración propia.



Ricardo Sebastián Piana/ Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? / 18-38

Cuadro 3. Resultados del relevamiento: e-mail 2

		Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela	Total
Cámara de Diputados	enviados	256 (100%)	512 (100%)	60 (100%)	99 (100%)	166 (100%)	1093 (100%)
	contestados	38 (14,84%)	90 (17,58%)	2 (3,33%)	30 (30,30%)	4 (2,41%)	164 (15%)
Cámara de Senadores	enviados	72 (100%)	81 (100%)	46 (100%)	30 (100%)		229 (100%)
	contestados	11 (15,27%)	12 (14,81%)	5 (10,87%)	8 (26,67%)		32 (13,97%)
Total	enviados	328 (100 %)	593 (100 %)	106 (100 %)	129 (100 %)	166 (100 %)	1322 (100 %)
	contestados	49 (14,93%)	102 (17,20%)	7 (6,60%)	38 (29,46%)	4 (2,41%)	196 (14,82%)

Fuente: elaboración propia.

Cuadro 4. Promedio del tiempo de respuesta en días: e-mail 2

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Cámara de Diputados	0,47	1,37	20	8,71	2
Cámara de Senadores	4,45	1,70	5,20	0,78	-

Fuente: elaboración propia.



Ricardo Sebastián Piana/ Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia? / 18-38

Cuadro 5. Porcentaje de mujeres: e-mail 2

	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Cámara de Diputados	28,94%	8,8%	50%	6,66%	0%
Cámara de Senadores	45,45%	8,33%	20%	25%	-

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

ALCÁNTARA, Manuel (1998), *Modernización de los parlamentos en América Latina*. III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.

BOBBIO, Norberto (2000), *El futuro de la democracia*. FCE., México.

CLIFT, Steven (2004), *E-Government and democracy. Representation and citizen engargment in the Information Age*. Disponible en línea en: www.publicus.net (Acceso: 1 de junio de 2007).

CUELI, Hugo Oscar (1997), *Constitución de la Provincia de Buenos Aires. Anotada y Comentada*. La Ley, Buenos Aires.

DADER, José Luis (2001), *La ciberdemocracia posible: reflexión prospectiva a partir de la experiencia de España*. Disponible en línea en: <http://www.ucm.es/info/per3/cic/cic6ar19.htm> (Acceso: 1 de junio de 2007)

DROR, Yehezkel (1990), *Enfrentando el futuro*, FCE, México.

GODIO et al. (2004), "El componente 'parlamentarista' en los sistemas presidenciales. Ejercicio de simulación: caso Argentina", en *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

GRZYBOWSKI, Cándido (2004), "Democracia, sociedad civil y política en América Latina: notas para un debate", en *La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, 2004. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A., Buenos Aires.

KAUFMAN, Ester (2004), *E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes*, en ARAYA DUJISIN, Rodrigo y PORRÚA VIGÓN, Miguel A., editores, 2004. *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico*, FLACSO Chile, OEA, Santiago de Chile.

KAUFMAN, Ester y PIANA, Ricardo Sebastián (2007), "Algunas aclaraciones sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la información y el Conocimiento", en *Políticas*



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina. Kaufman, Ester (coord.), Ed. La Crujía, Buenos Aires.

LATINOBARÓMETRO (2005) Informe de prensa.

<http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>. (Acceso: 1 de junio de 2007).

LIJPHART, Arend (1990), *Presidencialismo y "democracia de mayoría". Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria.* Godoy, Santiago de Chile.

MORLINO, Leonardo (1996), "Las democracias", en PASQUINO, Gianfranco y otros, 1996. *Manual de Ciencia Política.* Madrid, Ed. Alianza Universidad.

NINO, GARGARELLA y otros (1992) *El hiperpresidencialismo puesto a prueba.* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

NORRIS, Pippa (2004), *Building Knowledge Societies: The renewal of democratic practices in knowledge societies.* UNESCO World Report. John F. Kennedy School of Government. Harvard University. Disponible en línea en:
<http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/UNESCO%20Report%20Knowledge%20Societies.pdf> (Acceso: 1 de junio de 2007).

O'DONNELL, Guillermo (1993), "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, Nº 33 (130): 163-184.

PASQUINO, Gianfranco (1997), "Gobernabilidad y calidad de la democracia", en GINER Salvador y Sebastián SARASA (edits.) *Buen gobierno y política social*, Ariel, Barcelona.

PIANA, Ricardo Sebastián (2005) "Un Estudio Práctico sobre Participación y Tecnologías: El Uso de las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires". AR: *Revista de Derecho Informático*, No. 088, noviembre del 2005, ISSN 1681-5726, Ed. Alfa-Redi.

PIANA, Ricardo Sebastián (2006), *Gobierno electrónico, Estudio de las políticas de gobierno electrónico en la Provincia de Buenos Aires*, Tesis doctoral en Ciencia Política (inédita), Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, Buenos Aires.

PIANA, Ricardo Sebastián (2007), "En pos (de parecer) moderno. Transparencia y *accountability* con las TIC en el Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires", en *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina.* Kaufman, Ester (coord.), Ed. La Crujía, Buenos Aires.

PERINA Rubén (1997), *El papel de la OEA en el fortalecimiento del poder legislativo en América Latina*, Imprenta Lux, Santa Fe.

POCOVÍ, Gertrudis María Estela y Gustavo Ricardo FARABOLLINI (2002). "Gobierno Electrónico: un cambio estructural. La integración de la información como requisito". XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002 disponible en línea en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043104.pdf> (Acceso: 1 de junio de 2007).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, SA.



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

REILLY, Catherine (2004), "Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina", en ARAYA DUJISIN, Rodrigo y PORRÚA VIGÓN, Miguel A., editores,

América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico, FLACSO Chile; OEA, Santiago de Chile.

RODRÍGUEZ DUARTE, Omar (2002), "Congresos electrónicos en América 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, 8-11 Oct. 2002.

RUBINO-HALLMAN, Silvana (2002), "E-government in Latin America and the Caribbean. Reinventing governance in the information age", XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre "Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública", Caracas, disponible en línea en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043107.pdf> (Acceso: 1 de junio de 2007).

SANCHO ROYO, David (2002), "Gobierno electrónico y participación: factores de éxito para su desarrollo", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Disponible en línea en: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043801.pdf> (Acceso: 1 de junio de 2007).

SARTORI, Giovanni (1992), *Elementos de teoría política*, Madrid, Alianza Editorial.

SUBIRATS, Joan (2002), *Los dilemas de una relación inevitable, Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación*, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en línea en: www.democraciaweb.org/subirats.PDF (Acceso: 1 de junio de 2007).

WEBER, Max (1991), "Parlamento y gobierno en una Alemania reorganizada", en *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza.

WEST, Darrel (2006), "Global E-Government - 2006". Center for Public Policy, Brown University. Disponible en línea en: <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf> (Acceso: 1 de junio de 2007).



Ricardo Sebastián Piana/ *Tecnologías, transparencia y rendición de cuentas en los Congresos de los países miembros del MERCOSUR ¿Cambian las tecnologías la calidad de nuestra democracia?* / 18-38

Ricardo S. Piana

Abogado, Universidad Nacional de La Plata. Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Docente de la Cátedra I de Derecho Político, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y becario de Investigación Científica de la Universidad Nacional de La Plata.

Ha publicado dos libros en coautoría y diversos capítulos de libros en materia de su especialidad. Es miembro del equipo de investigación del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata.

Correo electrónico: rspiana@gmail.com
rspiana@jursoc.unlp.edu.ar

Fecha de recepción: 8/6/07

Aceptación: 22/6/07