

LOS DILEMAS DE UNA RELACION INEVITABLE. INNOVACION DEMOCRATICA Y TECNOLOGIAS DE LA INFORMACIÓN Y DE LA COMUNICACIÓN

Joan Subirats

Universidad Autónoma de Barcelona

1. Introducción

En una conferencia sobre la nueva sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?”. La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante la perspectiva que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero al mismo tiempo, el desconcierto que reina ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Marconi, cuando algunos de sus colaboradores, alborozados por el descubrimiento, dijeron, “ya podemos hablar con Florida”, a lo que Marconi respondió: “¿Pero tenemos algo que decir a los de Florida?”. De manera parecida, podemos afirmar que no hay día que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero, deberíamos primero pensar en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC. La aportación que aquí presentamos, pretende poner primero de relieve las insuficiencias del funcionamiento actual de los sistemas democráticos europeos, para después contrastar, de forma exploratoria, en que medida las TIC pueden contribuir a los procesos de innovación y mejora.

Se ha afirmado¹, que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología. Pero, las relaciones entre estos dos componentes no están exentas de ambigüedades. Mientras algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos ante los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas, otros como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. Pero, lo que cada vez está más presente es la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia². De manera simple podríamos decir que existen al menos tres interesantes (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para las TIC en relación a la democracia política. Pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia parlamentaria, pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas, o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

¹ Benjamin Barber, 1998, *A Passion for Democracy*, Princeton University Press

² Ver al respecto los trabajos de Hoff, J.-Horrocks, I.-Tops, P. (eds.), 2000, *Democratic Governance and New Technology*, Routledge, Londres; Bellamy, C.-Taylor, J.A. (1998), *Governing in the Information Age*, Open University Press, Buckingham; Tsagarousianou, R.-Tambini, D.-Bryan, C. (eds.), 1998, *Cyberdemocracy-Technology Cities and Civic Networks*, Routledge, Londres

Hay quién opina³, que si la primera generación de los *media* (radio,tv), han hecho de la política algo casi virtual, ello se verá sumamente reforzado en la segunda generación de los *media* (redes electrónicas interactivas)⁴, conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas sumamente dirigistas. Para completar ese escenario pesimista, se augura que las TIC permitirán un exhaustivo control de datos, un sofisticado marketing político y configurarán altas posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambio. Otros autores⁵, en cambio, consideran que las TIC pueden favorecer un más fácil acceso de la ciudadanía a las actividades del gobierno, transformándolo en un ente más controlable y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación entre los ciudadanos, los parlamentos y los gobiernos, puede llegar a equilibrar o compensar el poder actual de los *media*, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política y “formatear” las *issues* del sistema. Sería esta una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contrapeso de poder en relación a instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas en relación a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hemos de constatar que las formas de operar de las TIC y del sistema político parecen no ser demasiado coincidentes. Mientras la democracia nos conduce a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, con gran derroche de tiempo, la revolución tecnológica se caracteriza precisamente por la rapidez que imprime a todo con lo que entra en relación. Mientras la forma digital de razonar es muy simple, binaria, buscando siempre la elección entre “A” o “B”, entre “Sí” o “No”, el razonamiento político trata de bucear en la complejidad, sacando a la luz matices y formas distintas de ver el problema. Ante el dilema de “A” o “B”, puede buscar las respuestas en “ambos” o en “ninguno”, o en “estas no son las respuestas al problema”, o incluso un “este no es el problema”.

Deberíamos por tanto tratar con cierta cautela el tema de la incorporación de las TIC en el campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder, ya que los puntos de partida son bien distintos. No tenemos porqué plegarnos a un cierto determinismo tecnológico que nos indica que es una pérdida de tiempo preocuparse por si es conveniente o no el uso de las TIC en los sistemas de gobierno democráticos, ya que ello es simplemente inevitable⁶. Nos interesa analizar cual es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC ante aquello que se consideran problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, ya que nos interesa aquello que refuerze la democracia y amplie sus espacios de participación cívica. Y lo haremos, tratando de llevar el debate al contexto europeo de democracias parlamentarias, con partidos relativamente bien organizados, notablemente centralizados, y con una fuerte presencia en la intermediación de intereses, que cuentan asimismo con administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas.

³ Holmes, D. (ed.), 1997, *Virtual Politics. Identity and Community in Cyberspace*, Sage, Londres

⁴ Poster, M., 1995, *The Second Media Age*, Polity Press, Cambridge

⁵ Dutton, W. (ed.), 1999, *Society on the Line. Information Politics in the Digital Age*, Oxford University Press, Oxford

⁶ Grossman, L.K., 1995, *The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age*, Viking, New York

2. ¿Insuficiencias en el funcionamiento de la democracia?

Nos encontramos en un momento curioso. Nunca en la historia de la humanidad se había conocido una extensión tan amplia de este conjunto de reglas y de mecanismos de representación plural, de participación y de control, que históricamente ha ido conformando el concepto de democracia. Desde este punto de vista diríamos que la democracia parece vivir un momento dulce en todo el mundo. A pesar de ello, continúa existiendo una insatisfacción creciente en cuanto a su funcionamiento. El fundamento de estas críticas puede buscarse en aquel conjunto de elementos que Bobbio llamó “promesas incumplidas”⁷. Pero también resulta evidente la poca capacidad de resolución de los problemas que muestran los mecanismos democráticos de toma de decisiones. Formalismo, distanciamiento entre representantes y representados, opacidad, asimetría en los recursos de los teóricamente iguales... son algunas de las críticas que se esgrimen en el debate político dirigidas al funcionamiento actual de nuestros sistemas democráticos.

En los últimos años se logrado dotar de una fuerte base empírica ese conjunto de percepciones, que algunos han definido como un fenómeno de desafección de los ciudadanos hacia los actores e instituciones políticas de cada país⁸. No se trataría tanto de un alejamiento en relación a la democracia como sistema de gobierno (aspecto este en el que no se detecta, sino al contrario, una reducción de legitimidad), sino un acusado descenso de la confianza pública en la forma de operar y en el rendimiento de las instituciones representativas. No hay signos de preferencias por alternativas de gobierno no democráticas o autoritarias, pero si se constata que las actitudes públicas hacia partidos, parlamentos o gobiernos expresan más y más desconfianza⁹.

Esta tendencia puede considerarse como significativa, ya que no estamos hablando de cambios en la confianza popular hacia unos u otros gobernantes o partidos, sino hacia propiamente las instituciones representativas que han caracterizado el modelo de gobernación política de la historia contemporánea en el mundo occidental. ¿Qué puede explicar esta tendencia?. ¿Sería, como se ha sugerido, una simple desafección o desacuerdo con la evolución del mundo actual?. ¿Sería la respuesta a la perceptible incapacidad de los poderes públicos para poder controlar una economía que cada vez reconoce menos fronteras y reglas?. ¿Es un producto de la creciente individualización de las formas de vida que comporta un debilitamiento de los vínculos sociales y de participación comunitaria, y por tanto, una menor confianza en todo aquello que son instituciones representativas de acción colectiva?. ¿O es simplemente que ha ido perdiendo credibilidad y reconocimiento la forma de operar y la acción concreta de cada

⁷ Norberto Bobbio, 1984, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino

⁸ P.Norris, (ed.) 1999, *Critical Citizens*, Oxford University Press; Newton,K.-Norris,P., “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance”, en Pharr,S-Putnam,R.,(ed.) 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton, pp.52-73

⁹ De hecho, se constata como en 18 de las 20 democracias más consolidadas del mundo, entre las que se encuentran todas las democracias europeas más consolidadas, el descenso de participación ciudadana en las elecciones en los últimos diez años, ha supuesto una reducción promedio de 10 puntos. Ver Putnam, R.-Pharr, S.Dalton,R.J. 2000, What’s Trobling the Trilateral Democracies?, en Pharr-Putnam, pp. 3-30

gobierno, la capacidad real de resolver los problemas que plantea la convivencia social por parte de los gobiernos?¹⁰.

Tendríamos por tanto, un escenario en el que parecería que el sistema democrático goza de buena salud, ya que su legitimación ha aumentado en todas partes, mientras que las alternativas que históricamente se habían puesto en marcha han acabado en sonoros fracasos. Incluso se defiende que las críticas a como funciona realmente, país a país, son consustanciales con el propio mecanismo de perfeccionamiento continuo que la democracia consagra. Según esa visión, no existiría un problema de fondo. Se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos, participación, y vías de control del poder legítimamente constituido. Pero, en cambio, como ya hemos mencionado, se constata una creciente insatisfacción con la “calidad” de esa democracia.

Las preguntas conectadas con esas constataciones surgen de inmediato. ¿La desafección hacia las instituciones de la democracia produce un descenso en los mecanismos de participación convencional?; ¿o son esos mecanismos de participación convencional los que no acaban de satisfacer las expectativas de los ciudadanos y ello les lleva a utilizarlos cada vez menos y a desconfiar de las instituciones representativas?; ¿o son ambas cosas a la vez?. Lo cierto es que existe una abundante literatura al respecto en la que aquí no entraremos¹¹. Pero, en general se constatan problemas de insatisfacción con los sistemas de selección de las élites representativas; un excesivo ritualismo en las vías de representación; una posición de cuasimonopolio de los partidos políticos en el escenario de la participación política (frente a los que sólo te queda la “salida” ante la falta de “voz”); o una dificultad para ver reflejadas en las plataformas electorales los temas o “issues” que de manera trasversal pueden interesar más directamente que el debate sobre quién va a ser el nuevo primer ministro, o cual va a ser la fuerza política que va a lograr tener la mayoría suficiente para formar gobierno.

El sufragio universal no nos ha llevado a la plena realización del ideal de la soberanía popular, sino al desarrollo de técnicas más sofisticadas a través de las que las élites de los partidos y de las burocracias administrativas han incrementado su capacidad de control sobre la ciudadanía. Parecería pues que la mezcla de constitucionalismo y democracia habría transformado las instituciones parlamentarias más en instrumentos de gobierno que en canales de representación y expresión popular. Si a ello le añadimos la gran confluencia de intereses y de organizaciones que ha conllevado la consolidación de las opciones de bienestar keynesiano y el uso de los mass media, podríamos decir que ha ido desapareciendo el espacio para una esfera pública de debate y opinión, realmente autónoma de los aparatos de estado. Nuestra democracia, apática y alienada, se nos habría vuelto más “managerial” que otra cosa¹²

3. ¿Qué hacer?

¹⁰ Esta última hipótesis es la que más apoyo estadístico y empírico ha encontrado en los recientes trabajos sobre el tema. Ver Pharr, S-Putnam, R., (ed.) 2000, *Disaffected Democracies*, Princeton University Press, Princeton

¹¹ ver Font, J. (ed.), *Ciudadanos y Decisiones Públicas*, Ariel, Barcelona 2001, para una amplia panorámica sobre el tema

¹² Luadon, K., 1977, *Communications, Technology and Popular Participation*, Praeger, New York

Las alternativas ante ese tipo de diagnósticos no están claras. Si uno de las principales preocupaciones es la falta de rendimiento de los regímenes democráticos, podría pensarse en reforzar su capacidad de “performance” buscando salidas autoritarias que siguieran la lógica que “a menor participación más eficacia”. Incrementar las capacidades “decisionales” del sistema a costa de reducir la capacidad de control y de intervención ciudadana (“democracia delegativa” en expresión de O’Donnell), o tratar de despolitizar el sistema a través de confiar en “capitanes de empresa” y en personajes que hacen del “common sense” su bandera ideológica (Perot, Berlusconi, Fujimori), u otros que se presentan como “limpiadores” de la podredumbre del “politiquero” (Chávez). De manera menos traumática en relación con los valores y las reglas de la democracia, se ha ido instalando la idea de que debería aislarse de la política institucionalizada a ciertos ámbitos de intervención pública considerados “material sensible”. La solución pasaría por crear autoridades independientes, agencias u organismos que legitimasen su actuación y capacidad de decisión, no en función de principios de representatividad popular, sino a partir de su capacidad de “solucionar”, en base a criterios de autoridad y de representatividad (y por tanto legitimidad) profesional y técnica. Es en esta línea que han ido apareciendo autoridades independientes en materia bursátil, de regulación eléctrica, medioambiental, nuclear, de control de la competencia o de disciplina deportiva. Y todo esto sin olvidar la cada vez más importante influencia e independencia de las autoridades de los bancos centrales¹³.

No creemos que esas sean alternativas que vayan en la línea de combinar reforzamiento de la democracia y aumento de la capacidad de representación y de credibilidad de las instituciones de esa democracia. En una línea “mejorista” se ha tratado de buscar nuevas fórmulas en los sistemas tradicionales de representación y participación. Así, se ha trabajado en la mejora de las formas de selección de los candidatos, ya sea través de primarias, de sistemas de listas abiertas, o de reformas de los sistemas electorales (con combinación de fórmulas proporcionales y mayoritarias), que aumenten la capacidad de elección e implicación de los electores en la selección de los candidatos y acentúen la responsabilidad del representante ante la ciudadanía. Otra de las fórmulas en la que más empeño se ha puesto en los últimos tiempos ha sido en las referentes a mejorar los canales de comunicación instituciones-ciudadanos o partidos-ciudadanos. Han proliferado y proliferan iniciativas encaminadas a ofrecer ventanas de información institucional por parte de parlamentos, gobiernos o ayuntamientos. Al mismo tiempo, esas mismas instituciones o partidos usan las encuestas u otros instrumentos de medición de la opinión pública como vía para suplir la falta de contrastación de sus políticas o propuestas en los interregnos electorales.

A nivel esencialmente local, se han desarrollado enormemente las instancias de participación canalizada de las entidades o asociaciones de muy diverso tipo, con base esencialmente sectorial (tercera edad, juventud, mujer, medio ambiente, deporte,...), pero también territorial (barrio, distrito,...). Parece innegable que la gran ampliación de las áreas de intervención de las administraciones públicas ha ido, por una parte, generando la presencia de más y más actores en el debate de la formulación y de la implementación de las políticas, y también ha provocado una pérdida del rol jerárquico y de “super partes” que caracterizaba la intervención tradicional de las administraciones públicas. Así pues, no es extraño que en muchas de las políticas que impulsan los gobiernos, se haya tendido a crear espacios específicos de encuentro y de intercambio de información

¹³ GianDomenico Majone (ed.), 1996, *Regulating Europe*, Routledge, Londres

entre instituciones y entidades. En general, se trata de consejos o foros en los que se consensúan políticas, se anticipan problemas y se pactan vías de implementación o incluso de co-gestión, funcionando con reglas más o menos formalizadas.

Poco a poco se han ido también buscando o recuperando fórmulas de participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas. Los mecanismos de democracia directa más tradicionales como referendums o las iniciativas legislativas populares se han visto complementadas con otras fórmulas más complejas de implicación ciudadana en las decisiones públicas como los “núcleos de intervención participativa” o “consejos ciudadanos”. Parece claro que, en los últimos años, el uso de este tipo de fórmulas participativas se ha incrementado notablemente. En el caso de los referendums, tenemos ejemplos en el ámbito de los estados-nación (referendums en Francia y Dinamarca vinculados a temas de integración europea, o los ya habituales en Italia ligados a abrogación legislativa), y proliferan asimismo a escala local ante conflictos especialmente significativos o decisiones consideradas estratégicas. Asimismo, la experimentación de de las nuevas vías de participación y consulta popular se han dado de manera cada vez más frecuente, sobre todo a escala local (consejos ciudadanos en País Vasco y Cataluña, foros en Gran Bretaña, presupuestos participativos en América Latina, mecanismos deliberativos en Estados Unidos, fórmulas participativas vinculadas a Agendas 21,...) (ver de nuevo Font, nota 9). Las razones que explicarían esta proliferación y diseminación de experiencias participativas directas, sea en formato clásico o innovador, estarían ligadas desde nuestro punto de vista, a las insuficiencias de las vías tradicionales de participación previstas en la democracia representativa, sobre todo por la poca capacidad de vincular la legitimidad global conseguida en los procesos electorales, con la legitimidad necesaria en el día a día, ante temas específicos, cargados de significación, por lo que se busca un plus legitimador en esas nuevas formas participativas.

4. Los costes y problemas de la participación

El escepticismo ante esas nuevas alternativas, o ante la búsqueda de vías que permitan una mayor vivacidad democrática e implicación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, está muy extendido entre las élites políticas. Las razones que se esgrimen son de muy diverso tipo. En algunos casos se alude a los costes de tiempo y de recursos que conllevan esos procesos, mientras en otros casos se hace referencia a los peligros de “captura” por parte de intereses parciales. Se acostumbra a mencionar a como todo ello erosiona la “imprescindible” legitimidad de partidos e instituciones para el buen hacer democrático, y se acaba mencionando la falta de “valor añadido” (por la poca preparación de los ciudadanos ante los problemas planteados) que muchos de esos mecanismos acaban produciendo. No es ajeno a todo ello, la extendida y bien fundamentada opinión que no podemos confundir ese 10% interesado de forma más o menos intensa y de manera inconstante con el proceso de toma de decisiones políticas, con el resto de la población que se acerca circunstancialmente a un universo que consideran ajeno y propio de especialistas. En ese contexto, se afirma, acabamos confundiendo ciudadanía con una parte muy restringida de la población que es la que se organiza, se moviliza y dice representar al resto.

Las propias élites políticas, si bien públicamente afirman deplorar esa falta de entusiasmo participativo, o realizan declaraciones en las que expresan su preocupación

por el aumento de la abstención en las contiendas electorales, luego no se muestran especialmente proclives a dinamizar las rendijas participativas no convencionales (iniciativas legislativas populares, procedimientos autónomos de convocatorias de referéndums,...), ni a aceptar la legitimidad o fuerza vinculante de formas más novedosas de participación ciudadana en los procesos decisionales públicos. Como ha afirmado Flores d'Arcais, se acaba creando una especie de círculo vicioso de desresponsabilización: los ciudadanos viven la extrañeza del sistema político desentendiéndose del mismo (véase como contraste la vitalidad de los nuevos movimientos sociales o las campañas basadas en *single issue*), aprovechándose lo que pueden de sus flecos, y criticando globalmente algo en lo que no se sienten implicados. Mientras los políticos, dicen sentirse dolidos por la incompreensión ciudadana, se quejan públicamente de la poca "vivencia" participativa, pero se aprovechan de una concepción de la política que cada vez más es cosa de iniciados y de profesionales.

El problema es saber si, en ese contexto, el sistema democrático requiere o no mayores y más extensas dosis de participación popular, y saber que mecanismos pueden contribuir a ello sin cargar en exceso (de costes de tiempo y de transacción) los ya fatigados hombros de la ciudadanía. Hemos visto ya de forma somera las dificultades y escepticismos que rodean este tema. La cada vez mayor complejidad de las decisiones en el ámbito público, o la habitual inconsistencia entre las opiniones de los ciudadanos (por ejemplo, pidiendo al mismo tiempo aumentar las prestaciones sociales y reducir los impuestos) ofrecen nuevos asideros a viejas concepciones elitistas. Pero, pensamos que es cada vez más difícil mantener ese tipo de posiciones. Sea por la enorme difusión de información y el notabilísimo acceso a la educación producido en muchos países en las últimas décadas, sea por la propia sofisticación en el progreso científico que cada vez nos deja con menos respuestas unívocas desde el punto de vista técnico sobre como resolver problemas¹⁴. En muchas de esas críticas hacia formas más directas de participación ciudadana, laten, de hecho, escepticismos y suspicacias sobre las mismas bases de la democracia¹⁵.

Sin duda, aquellos que pensamos que conviene avanzar en la búsqueda y la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de mejorar la calidad de la democracia y su capacidad de resolver los problemas que genera la convivencia colectiva, deberíamos ser capaces de demostrar que participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino que, cada vez más, son conceptos complementarios. Y, por otro lado, buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o como mínimo, reduzcan los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados

En lo referente a la presunta complementariedad entre participación y eficiencia, queremos afirmar que cada vez más a menudo nos enfrentamos a problemas más globales e interconectados, y por tanto más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde la especializaciones que hemos ido construyendo. En ese tipo de contextos, no podemos caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social y habrá que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a problemas sobre los cuales muchas veces no hay consenso, ni siquiera sobre si existe un

¹⁴ Por citar sólo una referencia al respecto: Ch.Lindblom, 1990, *Inquiry and Change*, Yale Univ.Press, New Haven

¹⁵ Ian Budge, 1993, "Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate", en D.Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, pp.136-155

problema y de qué tipo es. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad. Ya que en el fondo, cada vez más, la gente será capaz de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente alguno de sus intereses si considera legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión. Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez se irán convirtiendo en más y más inseparables.

¿Cómo compartir la complejidad de las decisiones públicas entre el máximo de ciudadanos posible?. No pretendemos dar una respuesta unívoca a un tema tan complejo. Creemos que el conjunto de escepticismos y peligros que rodean el mundo de la participación han de ser analizados y tratados de manera específica, y pueden ser mejor o peor resueltos en función de la vía o del mecanismo participativo que se utilice. No hay recetas universales ni soluciones “ad hoc”. Hay que clarificar los dilemas que se plantean, las limitaciones que existen y los condicionantes que conforman el caso, determinar los principales afectados, y con su concurso, intentar encontrar la mejor fórmula participativa que amplíe el debate y le dé salida. Y en este sentido, y tal como pretendemos desarrollar aquí, el uso de las tecnologías de la información y comunicación, puede llegar a ser muy significativo.

5. El papel de las TIC ante los problemas de la democracia. Las diversas estrategias

Es evidente que las posibilidades de utilización de las TIC son múltiples, pero no es lo mismo trabajar en ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir, con la ayuda de las nuevas tecnologías, el viejo ideal de la democracia directa, o tratando de imaginar nuevas formas articulación y gobernación colectiva.

Podemos operacionalizar el tema tratando de relacionar en un cuadro las distintas alternativas que relacionan el uso de las TIC con los procesos de innovación democrática. Una primera gran opción se situaría en tratar de aplicar las TIC sea en el campo más específicamente de las *policies* y de su gestión, sea en el campo de la *polity* y de las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo gran criterio de distinción lo tendríamos si consideramos sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político característico de las actuales democracias parlamentarias europeas, o bien si estamos dispuestos, en un marco democrático, a explorar vías alternativas de tomar decisiones y pensar y gestionar políticas, que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos. Mezclando ambos criterios, nos aparecerían cuatro estrategias o discursos políticos distintos sobre el como relacionar las TIC y los sistemas democráticos y sus procesos de decisión y gestión (cuadro1).

Cuadro1

Procesos de innovación democrática y uso de tecnologías de información y comunicación

	USO TIC	
	Policy	Polity
Baja	1 mecanismos consumeristas	2 cambios en elitismo democrático
Grado de innovación democrática y de aceptación de procesos participativos y pluralistas		
Alta	3 redes pluralistas prestación servicios	4 procesos de democracia directa

Elaboración propia

Exploremos brevemente cada una de las alternativas que el cuadro nos brinda, entendiéndolas no como modelos cerrados, sino como discursos o estrategias, a veces simultáneos, que se desarrollan en la intersección entre TIC y los modos de operar de los sistemas democráticos.

6. La opción consumerista

La base de partida de esta estrategia se sitúa en el universo liberal, sin voluntad alguna de poner en cuestión la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en partidos y elecciones. Lo que, según esa visión, fallaría serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía a fin que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de la gente no vendría tanto de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, como de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas, no tiene por que estar conectado con la “alta política”, con valores, y se expresa sólo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

¿Como pueden las TIC servir a esos objetivos?. Parece claro que la demanda de más y mejor información cuadra bien con las potencialidades más evidentes de las TIC. Existen muchos y variados ejemplos de cómo las TIC han mejorado las relaciones entre ciudadanos y administraciones, y es asimismo abundante la literatura que trata de analizar y proponer vías de mejora en este sentido. No hay día en que no oigamos hablar de nuevos avances en las interfaces administración-ciudadanos que permiten o permitirán resolver a distancia y a través de la red, lo que ahora son complejos y costosos procedimientos de obtención de permisos, de renovación de documentos, de liquidaciones fiscales o de obtención de información. Los avances en la seguridad de esos procesos a través de aceptación de firma electrónica, o la creciente coordinación entre distintos niveles de administración son un buen ejemplo de ello. De manera parecida, se observan incesantes esfuerzos por parte de las propias entidades o servicios públicos para poner a disposición de los ciudadanos a través de la red, una amplia información sobre los prestaciones que ofrecen o los derechos que pueden ejercer, así como una explícita presentación de quién es responsable de qué, y como localizar a los distintos empleados o supervisores de cada proceso o servicio.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha los procesos de modernización administrativa de los ochenta y noventa (*new public management*). De alguna manera, coincidieron en el tiempo y en sus expectativas, nuevos gestores públicos con ganas de implementar en las administraciones públicas sistemas de gestión más próximos a los que se estaban dando en el campo privado, con políticos que buscaban renovadas formas de legitimación en una mejora de la capacidad de prestar servicio de las administraciones y la creciente accesibilidad y potencial transformador de las TIC. En este sentido, las estrategias de “cartas de servicios” (*citizen charts*) o de “calidad total” son ejemplos de ello. Por otro lado, las dinámicas de “aplanamiento” de estructuras o de descentralización de la gestión, buscando proximidad, mayor personalización del servicio, encontraron en los nuevos sistemas de información las palancas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de difuminación de responsabilidades, a través de sistemas contractuales, establecimiento de indicadores de gestión o cuadros de mando ad hoc (*tableau de bord*). De alguna manera, las TIC parecen ofrecer la realización de un sueño largamente buscado: la máxima descentralización posible sin las fugas de discrecionalidad, o

pérdidas de control o de responsabilidad. De esta manera, estamos probablemente asistiendo a la transformación de muchas burocracias europeas en “infocracias”¹⁶

Pero, el problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y administraciones públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertos problemas en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que estamos hablando de procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el proqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas. Podríamos pues preguntarnos si (sin menospreciar evidentemente el incremento de efectividad o de eficiencia que se logre), con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos estaríamos realmente respondiendo a los problemas de desafección democrática mencionados al inicio de estas reflexiones¹⁷.

Por otro lado, se han señalado también los efectos perversos que podrían llegar a tener los grandes volúmenes de información que sobre las personas, sus conductas, sus preferencias y sus hábitos irían acumulando las administraciones a través del uso de las TIC. Al lado del manejo de gran cantidad de datos administrativos, el creciente uso de videovigilancia con los nuevos programas de detección de personas sospechosas, etc., si bien pueden mejorar las prestaciones de las políticas de seguridad, plantean problemas de violación potencial de la privacidad de ciertas informaciones. De alguna manera se estaría produciendo una situación en la que la creciente capacidad de servicio de las administraciones y su incremento en la personalización de ese servicio, iría inevitablemente acompañado de un gran volumen de información sobre esos ciudadanos, que estaría a disposición de esas mismas administraciones.

En definitiva, este tipo de vinculación entre procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían en absoluto las lógicas tecnocráticas y de “arriba abajo” características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, más bien podría acabar reforzando la capacidad de control y de autoridad de las élites insituacionales.

7. La mejora de la democracia representativa y elitista

Hemos ya comentado anteriormente que se han ido buscando distintas vías para mejorar las comunicaciones entre las instituciones políticas democráticas y la ciudadanía. No se

¹⁶ ver W. Van de Dok, 2000, “Infocracy o infopolis?. Transparency, autonomy and democracy in an information age”, en Hoff-Horrocks-Tops, op.cit., pp.137-152. Ver asimismo el énfasis con que la OCDE está insistiendo en este tipo de perspectiva: Focus. Public Management Newsletter, OECD Public Management Committee

¹⁷ Ver C.Raab, 1998, “Electronic confidence: trust, information and public information”, en Suellen-Van de Donk (eds), Public Administration in an Information Age: A Handbook, IOS Press, Amsterdam

trataría tanto en este caso de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, en los outcomes del sistema, como de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría de evitar la sensación de desapego, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar.

No estamos hablando de un escenario sólo ocupado por políticos profesionales. Los entramados de intereses y actores formados alrededor de las políticas, han ido creando un conglomerado demo-elitista que está básicamente preocupado por los flujos de información e influencia entre votantes y representantes, entre instituciones representativas y gobierno, entre gobierno y élites externas y entre élites y grupos de interés.

En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como los de mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, o en la mejora de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la mejora y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos. En Europa, los ejemplos son significativos, tanto en cada país como en las propias instituciones de la Unión Europea¹⁸. No queremos ni podemos reseñar aquí la multitud de iniciativas de ese tipo que se vienen sucediendo en Europa. Nos limitaremos a señalar sus principales características y a establecer ciertos elementos críticos que nos permitan encuadrarlas en nuestro esquema de análisis.

En la relación entre partidos y electores, se han puesto en práctica numerosas iniciativas encaminadas a mejorar los canales de información con los militantes y de adhesión con simpatizantes y votantes utilizando las TIC. Al margen de los más habituales boletines electrónicos, se han dado también experiencias interesantes en los sistemas de selección de candidatos (el caso de las primarias de Arizona, en las que los votantes del Partido Demócrata podían ejercer su derecho por internet, ha servido de ejemplo para otras iniciativas), de debate sobre alternativas de programa, o “advocacy on line”, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red.

Los gobiernos y parlamentos han puesto en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional por parte del conjunto de la ciudadanía. Casi siempre, a través de las webs institucionales, se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos en relación al gobierno, o en el caso del parlamento, propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente¹⁹.

En general, puede afirmarse que los partidos e instituciones que han entrado en el uso de las TIC, lo han hecho sin una estrategia demasiado predeterminada. Por un lado, existen

¹⁸ En relación, por ejemplo, al uso de las nuevas tecnologías en el funcionamiento de las asambleas representativas ver: Ch. Bellamy y Ch. Raab, “Parliamentary Democracy and New Technology: Reform, Reinforcement or Replacement?”, paper presentado en el coloquio internacional, *Les Parlements dans la Société de l'Information*, Paris, noviembre 1999, mimeo; también, Dutton, W., 1999, *Society on the Line. Information Politics in the Digital Age*, Oxford Univ. Press, Oxford

¹⁹ Ver la interesante experiencia en España de la Fundació Jaume Bofill y su www.democraciaweb.com, especializada en el seguimiento de la actividad del Parlamento de Cataluña y que cuenta con numerosos links sobre el tema de democracia electrónica

razones más de contenido que se dirigen a poner de relieve y securizar los valores simbólicos de la organización o institución, y por otra parte se da también una voluntad de demostrar la puesta al día y la modernidad de esa entidad o institución. En general el sentido de la información es unidireccional, e incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización, o de facilitar la labor de advocacy o de lobbying desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos “expertos” en la institución que decidan que conviene tener en cuenta, que conviene asumir y que no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido la de tratar de usar las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptatividad del sistema político en relación a un entorno muy cambiante, pero sin que ello signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar. Los tipos de aplicaciones surgidos de las nuevas TIC (websites, boletines electrónicos, listas de correo, sistemas de información, pequeñas consultas o votaciones electrónicas en momentos puntuales,...) se han dirigido a relegitimar y reorientar a las instituciones políticas y de gobierno, a través de métodos más sofisticados de gestión de la información, segmentación de públicos, o marketing y comunicación política.

Podríamos decir, en definitiva, que este tipo de instrumentos al servicio de objetivos como los descritos, contribuyen a realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo (reforzamiento de la capacidad de manejar y controlar los flujos de información, convertirse en nudos de recursos e información, reforzar las interrelaciones horizontales y verticales, con actores no públicos y con otras instituciones u organismos políticos, ...), mientras que quedan en un segundo plano los aspectos más estrictamente democratizadores del sistema (capacidad de respuesta, capacidad de rendir cuentas, transparencia, canales de implicación ciudadana, ...). Una vez más, nos interesa poner de relieve que conviene ir más allá de la utilización (como gadget) de las TIC en los sistemas democráticos, y antes de especular sobre en que aspecto procedimental, electoral, parlamentario o de control, podremos usar esas nuevas tecnologías, pensar al servicio de que concepción de la democracia las ponemos²⁰

En este sentido, podríamos decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas, consumerista o elitista-democrática, no existe una voluntad de ir más allá de una concepción de la democracia que se centra en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación, sin demasiada voluntad de experimentar formas de relación entre élites y ciudadanía que supongan alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Las dos estrategias que ahora analizaremos de forma forzosamente esquemática, se relacionan con las TIC desde una concepción distinta. No se trata aquí de mejorar la relación y la comunicación entre elites representativas y ciudadanía. No existe tampoco una preocupación muy centrada en la mejora de la capacidad de prestación de servicios o en la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores-ciudadanos. En las dos estrategias que pasaremos a analizar, late la preocupación por la calidad de la participación y la capacidad de implicación de la gente en los asuntos colectivos tanto a

²⁰ B.Barber, “Democracy and Technology: Endless Frontier orEnd of Democracy”, en *A Passion for Democracy*, Princeton Univ.Press, Princeton

nivel político micro como macro. Se parte de la hipótesis de una ciudadanía activa, interesada en los asunto colectivos no como vía necesaria sólo para defender sus intereses, sino como forma de entender la democracia, una democracia relacional y participativa.

8. La urdimbre cívica

Una de las características más significativas de las nuevas sociedades en las que las TIC ganan terreno y se desarrollan es la creciente apertura y existencia de espacios de autonomía y de redes relacionales nuevas, en las que florecen comunidades plurales, que hacen de la diferencia, o de sus micro o macro identidades su punto de referencia. La explosión de comunicación que ha supuesto el afianzamiento de las TIC, ha facilitado y facilita esa continua emergencia, y permite una reconstrucción de la política desde parámetros distintos a los habituales.

Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación, y no es un mero resultado de esta última, o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad de los actores y la gran facilidad de comunicación que generan las TIC. En ese contexto se da una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna)²¹, surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales, y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (que recorría las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas partían de un concepto de libertad muy vinculado a la libertad de voto, mientras el control se relacionaba con el cumplimiento de unas leyes emandas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo. Esas dos esferas, estatal y social, se interaccionan con las esferas del mercado y de la familia y demás redes informales, generando múltiples posibilidades de relación y comunicación.

En ese contexto las TIC son al mismo tiempo uno de los factores fundamentales con el que explicar esa nueva realidad, y asimismo constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación. Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar inclusión y cohesión al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos abstractos de ciudadanía. La pluralidad de formas de bienestar (*welfare mix*) no es, en ese marco, una respuesta instrumental a problemas de sostenibilidad de las políticas de bienestar, ni tampoco una simple adaptación organizativa para implementar mejor la ciudadanía de base estatal o público-institucional. Va surgiendo, en cambio, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo. Una

²¹ ver P.Donati, 2000, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Bari

ciudadanía comunitaria, territorializada o no, y que cuenta con las grandes potencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad de la comunicación.

La política se vuelve más difusa, adquiriendo características diferentes en cada ámbito, y ya no puede considerarse monopolio del estado o coto cerrado de los organismos públicos. Las instituciones políticas no ocuparían ya el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar, sino que estarían cada vez más fundamentadas en los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una “sociedad” como tal. En esa fragmentación, llena de potencialidades y de posibilidades, puede resultar difícil reconciliar pluralismo con justicia, diversidad con pertenencia o democracia con diferencia²². Por otro lado, conviene recordar que el peso de las organizaciones públicas y mercantiles en la red es muy significativo, y genera y puede generar nuevas jerarquías. A pesar de ello, lo cierto es que, a la sombra de las TIC, crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicos, e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales²³. ¿Qué tiene que ver todo ello con la democracia y sus dilemas?. Aún es pronto para sacar demasiadas conclusiones al respecto, pero parece indudable que nuevas formas de “ciberdemocracia” parecen apuntarse.

9. La democracia directa ¿nueva alternativa?

Otra de las estrategias posibles en el uso de las TIC ante los actuales dilemas de la democracia es la de recuperar el viejo ideal de la democracia directa. No es el momento ni el lugar de hacer un recorrido histórico sobre la democracia y sus tradiciones históricas²⁴. Pero quizás conviene recordar que a lo largo del siglo XIX la discusión en torno a la democracia, desde la concepción liberal del Estado, se desarrolló principalmente a partir del célebre discurso de Constant sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Frente a la libertad de los “antiguos”, entendida como participación directa en las decisiones públicas y en la formación de las leyes a través del cuerpo político que expresa la asamblea de los ciudadanos, se entiende que ello no sólo no es ya posible por la expansión del “demos”, sino que incluso puede ser contraproducente. La libertad de los “modernos” implica el reconocimiento de derechos políticos fundamentales, entendiendo la participación política como una libertad política más, que se expresa en el derecho a expresarse, a reunirse, a organizarse para influir en la política del país, y que comprende además el derecho a elegir a sus representantes en las instituciones y el derecho, asimismo, a ser elegidos. Frente a Rousseau, tanto Tocqueville como Stuart Mill defienden la idea que la única forma compatible con el

²² ver Ch.Bellamy, “Modelling electronic democracy”, en Hoff-Horrocks-Tops, op.cit.,p.49

²³ Ver M.Poster, 1997, “Cyberdemocracy: the Internet and the Public Sphere” en D.Holmes, (ed.), *Virtual Politics: Identity and Community in Cyberspace*, Sage, London; F.Webster, (ed.), 2001, *Culture and Politics in the Information Age*, Routledge, Londres; R.Burbach, 2001, *Globalization and Postmodern Politics*, Pluto Press, Londres

²⁴ Ver Norberto Bobbio, voz “Democrazia” en Bobbio-Mateucci-Pasquino, *Dizionario di Política*, TEA-UTET, Milan, 1990, pp.287-297

Estado liberal es la democracia representativa y parlamentaria. La llamada democratización del estado, si bien amplió el derecho al voto a más y más sectores sociales y multiplicó los órganos representativos, no implicó una modificación esencial de esa concepción liberal y representativa de la democracia.

La democracia representativa ha sido defendida siempre como una alternativa “viable” (Stuart Mill) y “eficiente” (Dahl) a la democracia directa o de asamblea. Las razones de fondo aducidas son, como sabemos, el tamaño de la población llamada a reunirse y participar, y la naturaleza de los problemas a tratar que van más allá de lo que las pequeñas unidades de población pueden asumir. A pesar de ello, se reconoce que la democracia representativa tiene su “lado oscuro”²⁵, o un precio a pagar: el enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que delegan los ciudadanos a sus representantes. Sabemos que las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales que son propios de los regímenes democráticos, pero también sabemos que esos límites acostumbra a ser amplios, y no siendo muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, el hecho es que la discrecionalidad de las élites para interpretar su mandato de representación, incluso en decisiones de contenido estratégico o de gran significación, es muy notoria. Por tanto, una vez aceptado el principio de representación, el énfasis se pone en establecer las cautelas y los equilibrios necesarios para controlar en la medida de lo posible esos márgenes de discrecionalidad y para fijar una renovación periódica de la confianza y una clarificación de responsabilidades via refrendo electoral.

¿Qué cambios puede producir en ese escenario la aparición de las TIC?. Si bien continua siendo cierto que todos los ciudadanos de cada país no pueden encontrarse cara a cara, si es ya posible que puedan comunicarse a distancia a través de las redes que ofrecen las TIC. Por tanto, con todas las cautelas necesarias, y siendo consciente que las formas de deliberación en asamblea son distintas a las que se dan por teléfono o en un forum virtual, se podría al menos pensar hasta que punto empiezan a darse las condiciones para avanzar hacia formas de democracia electrónica, en la que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseauianos sin las cortapisas del tamaño del “demos” y buscando eficiencia en la toma de decisiones.

Pero, ¿de que democracia directa hablamos?. No creo que sea necesario insistir en los problemas que genera una concepción de democracia directa de tipo referendario, basada en la instantaneidad de la toma de decisiones, sin mediaciones deliberativas ni institucionales. En un sugerente trabajo del magistrado de la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky²⁶, se pone de relieve la falta de adecuación entre los presupuestos deliberativos de la democracia y la precipitación no exenta de demagogia que rodean referéndums del tipo “Barrabás o Jesucristo”. La extensa literatura sobre democracia deliberativa²⁷, nos muestra la importancia extrema que los procesos deliberativos y participativos tienen en una concepción plena de lo que es una democracia liberal. Siguiendo a Habermas, se afirma que las decisiones en democracia se cargan de valor y significación, más sobre la base de la transformación que sigue a la deliberación, que sobre la simple agregación de preferencias. Por lo tanto, toda

²⁵ ver Robert Dahl, *On Democracy*, Yale University Press, 1998, p.113

²⁶ Ver G.Zagrebelsky, 1992, *Il crugifixe e la democrazia*, Einaudi, Torino

²⁷ Jon Elster (ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998; James Bohman, *Public Deliberation*, MIT Press, Cambridge (Ma), 1996; Carlos S. Nino, *The Constitution of Deliberative Democracy*, Yale University Press, New Haven, 1996

incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas, debería tener en cuenta ese profundo carácter deliberativo de la democracia. De no ser así, podría ocurrir que esas decisiones pudieran ser notablemente inconsistentes entre sí, o bien que estuvieran demasiado afectadas por situaciones emocionales coyunturales. Por tanto, deberíamos dirigirnos hacia perspectivas en las que fuera posible o imaginable, utilizar los potenciales comunicativos y de toma de decisiones colectivas que las TIC sin duda presentan (y que ya han sido probados en contextos privados u organizacionales²⁸), sin que ello hiciera perder capacidad y calidad deliberativa a todo el nuevo proceso decisional inspirado en un acercamiento a los valores de una democracia directa que siempre ha sido vista como auspiciable, pero no viable.

Si combinamos potencialidades de las TIC para avanzar hacia formas de democracia directa hasta hoy inexploradas, con la necesidad de contar asimismo con mecanismos que aseguren deliberación y que canalizen opiniones y debates hacia formas de tomar decisiones pragmáticas y eficientes, deberíamos repensar nuestras actuales instituciones democráticas. Parlamentos, gobiernos y partidos son hoy por hoy elementos centrales en el sistema democrático. Desde nuestro punto de vista, son los partidos políticos los que hoy por hoy ejercen el rol clave de mediación-control entre población y gobierno, con la constante colaboración amplificadora de los medios de comunicación, siendo esos mismos partidos los que nutren de contenidos y concentran el protagonismo en sede parlamentaria.

A partir de esas premisas, se puede imaginar un sistema²⁹ en el que el gobierno fuera elegido con mecanismos similares a los actuales, y en el que las decisiones que hoy toma el parlamento y otras consideradas suficientemente significativas, fueran sometidas al referendo directo de toda la ciudadanía con derecho a voto, utilizando los instrumentos que ofrecen las TIC y sus desarrollos futuros. Esos momentos decisionales se concentrarían en ciertas fechas, y en los periodos previos se produciría el debate público, animado por unos partidos políticos que deberían orientar sus funciones hacia una labor de “brokerage” y articulación de intereses y alternativas, perdiendo peso su actual énfasis en la ocupación de espacios institucionales. Se dibuja así un sistema en el que el voto directo no se produciría sin mediación ni deliberación. No hablamos por tanto de una simple democracia plebiscitaria. El voto directo contaría con la imprescindible mediación partidista, configurando así una salida pragmática que podría permitir alianzas con los protagonistas actuales de los procesos de intermediación y representación de la voluntad popular.

Es importante tener en cuenta que, hasta ahora, las instituciones existentes han tendido a usar y a modelar las TIC como mecanismo de reforzamiento de sus posiciones de poder. No es sorprendente, por tanto, que las instituciones políticas y democráticas hayan buscado la aplicación de las TIC a sus rutinas sin romper los paradigmas comunicacionales y de poder previos. En esta estrategia si existe una recomposición de la correlación de fuerzas vigente, con una imprescindible recolocación de los partidos políticos como elemento clave de continuidad entre una y otra situación.

²⁸ son diversas las experiencias, pero, en España, una de las más cercanas es la que se sigue en la cooperativa de estudiantes de la Universidad Oberta de Cataluña (una especie de Open University catalana), o la que llevó a cabo para elegir al presidente del Instituto de Ingenieros Eléctricos y Electrónicos. Ver: “La votació electrònica: un debat necessari”, Debats Aula Provença, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, mayo 2000

²⁹ ver Ian Budge, “Direct Democracy: Setting appropriate terms of debate”, en David Held (ed.), *Prospects for Democracy*, Polity, Cambridge, 1993, pp.136-155

Ahora bien, es evidente que los partidos políticos deberían cambiar significativamente su actual forma de operar. Su trabajo se haría menos seguro, y sus funciones y el tipo de reclutamiento que actualmente impulsan, probablemente sería necesario que se modificara sustantivamente. Los partidos son hoy organismos o entidades relativamente cerradas y muy volcadas a la ocupación de espacios institucionales, predominando una visión centrada en la presencia mediática de los líderes que comunican constantemente los mensajes a afiliados, votantes, simpatizantes y ciudadanía en general. La labor de “cocina” se realiza de manera poco transparente, centrada en las élites, los cuadros políticos y la organización, junto con los intereses que se logran canalizar o representar. En un escenario como el que apuntábamos, los partidos deberían trabajar mucho más en red, con menores seguridades organizativas, con un énfasis parecido al actual en relación a los medios de comunicación, pero con mucha mayor capacidad de articulación de intereses y de opinión en el territorio. El papel de las ideas, de la capacidad de convencer a el entramado social próximo sería esencial, reduciéndose en cambio el papel de la disciplina de partido o de la militancia organizada.

Parece claro que en esta estrategia, en la que las TIC jugarían un papel central en la configuración de un sistema democrático basado en el voto directo de la ciudadanía sin la intermediación de las instituciones representativas tradicionales, existen significativos problemas. Uno de los principales sería, sin duda, el papel de los parlamentos en ese nuevo escenario, aunque algunos hablan ya de democracia posparlamentaria³⁰. Pero, si nos referimos más en concreto a los problemas que pueden surgir en la implementación de las propuestas de democracia directa reseñadas, algunos de los que se han señalado como más significativos son la falta de continuidad y de estrategia definida en la opinión de la ciudadanía, la falta de información y debate suficiente, sin asunción de responsabilidades sobre los efectos de las decisiones tomadas, el peligro de falta de participación que permita el control del voto en ciertas decisiones por parte de minorías con intereses muy definidos, o el exceso de complejidad en las políticas o decisiones a tomar, o los problemas derivados del propio uso de las TIC, su control, garantías, ...

El punto en el que se aludea la falta de preparación de la ciudadanía para enfrentarse a la complejidad de los temas que hoy nutren los debates legislativos es probablemente el más de fondo. Schumpeter o Sartori³¹ han afirmado que la ciudadanía no tiene el interés suficiente para seguir debates de fondo e interesarse por temas que no estén muy conectados a sus intereses más inmediatos. Por otro lado argumentan que la tecnificación de muchos de los debates sobre alternativas ante problemas concretos aleja a la ciudadanía de su posible implicación. Su implicación en la decisión sólo podría afectar negativamente la calidad del resultado final. No parece un argumento fácil de sustentar en momentos en los que si por una parte cada vez está más en duda la univocidad de las respuestas técnicas, más se oye hablar asimismo de construcción social del riesgo o de *technology assesment* aludiendo a la necesidad de incorporar opiniones legas en temas de complejidad técnica relevante pero que son difícilmente resolubles sin esa visión de no-experto³². En el fondo uno acaba pensando que los

³⁰ Ver Holmes,D, 1997, *Virtual Politics, Identity and Community in Cyberspace*, Sage, Londres; Tsagarousianou,R., Tambini,D., Bryan,C. (1998), *Cyberdemocracy: Technology, Cities and Civic Networks*, Routledge, Londres

³¹ J.Schumpeter, *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, FCE, México; G.Sartori, 1987, *Teoría de la Democracia*, Alianza, Madrid

³² Ver: J.A.López Cerezo, J.L.Luján, 2000, *Ciencia y Política del riesgo*, Alianza, Madrid; Ch.Mironesco, 1997, *Un enjeu democratique: Le Technology Asssesment*, Georg editeur, Ginebra

argumentos contra la democracia directa basados en la falta de formación suficiente de los ciudadanos para tomar decisiones, podrían servir igual para argumentar contra la misma democracia genéricamente definida.

Los problemas derivados de la propia forma en que se han desarrollado las TIC (muy vinculadas a perspectivas de carácter mercantil y económico), el control sobre la red y sobre la producción del software, la desigualdad en su acceso, o los posibles problemas de control y de garantías que plantea su uso, son claros y van a seguir existiendo durante largo tiempo. De manera mucho más concreta, existen problemas en la propia forma en que se deba desarrollar la votación electrónica³³. Nada de eso puede ser negado. Pero, volviendo a los primeros párrafos de este texto, no deja de ser importante, a pesar de todo ello, el preguntarse hacia que democracia avanzamos y hacia cual nos gustaría acercarnos. El cuadro de desafección democrática que parece extenderse avala el avanzar de forma aunque sea de forma experimental, para detectar fortalezas y debilidades.

10. ¿Conclusiones?

Al principio de estas páginas afirmábamos que nos interesaba analizar cual era la diferencia real que podía generar el uso de las TIC ante lo que se consideraban problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos. Y decíamos asimismo que nuestras reflexiones no estaban exentas de normativismo, ya que, desde las premisas expuestas, nos interesa aquello que refuerze la democracia y amplíe sus espacios de participación cívica. Y todo ello se ha hecho tratando de llevar el debate al contexto europeo de democracias parlamentarias, con partidos relativamente bien organizados, centralizados, y con fuerte presencia en la intermediación de intereses, y con administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas.

Partimos de la idea que las nuevas formas de comunicación e información que brindan las nuevas tecnologías, influyen y pueden influir aún mucho más, en los actuales procesos de reestructuración y redefinición de las variables principales de los sistemas políticos europeos. Se habla de nuevos modelos de democracia, de procesos de innovación o, simplemente, de mejora del funcionamiento de los sistemas democráticos. En este trabajo, hemos tratado de simplificar las muchas alternativas y tendencias que se dibujan en relación a estos temas, estableciendo cuatro grandes estrategias o discursos de cambio que, en ese contexto, coexisten o dirimen entre si. Una primera divisoria que hemos utilizado es la que toma en consideración el grado de ambición estratégica o de modificación del sistema en sus partes esenciales que puede tener cada discurso. Y la otra divisoria, mucho más sustantiva, hace referencia a la voluntad de usar las TIC en el interior de los límites de la democracia representativa (mejorando su funcionamiento o la relación entre ciudadanía e instituciones representativas), o bien, explorar nuevas vías de entender la ciudadanía y la política democrática a caballo de las potencialidades que las TIC ofrecen.

Hemos visto como, en las dos primeras estrategias analizadas, consumerista o demoelitista, que se sitúan en el marco de la democracia representativa, los elementos comunicativos propios de las TIC priman por encima de los aspectos relacionales,

³³ ver al respecto el texto de la Fundació Jaume Bofill mencionado en una nota anterior

también presentes en las nuevas tecnologías. En efecto, se busca mejorar la comunicación entre instituciones y ciudadanos sea para fidelizar su faceta de consumidores de servicios públicos, sea para legitimar de manera más intensa el sistema representativo en su conjunto. En esa perspectiva, no parecen derivarse del uso de las TIC nuevas formas de relacionarse, de plantear las relaciones de jerarquía o representación, o impulsar nuevos mecanismos de participación. Dando por supuesto que el mecanismo representativo es la base de la única democracia posible, se busca estrictamente mejorar la comunicación, la información recíproca, dejando siempre claras las responsabilidades y los roles de cada quién.

En los otros dos discursos o estrategias analizadas (cívica y de democracia directa), las componentes alternativas en relación al status quo representativo, aparecen como las más significativas. Creemos detectar que en esos discursos, los elementos relacionales priman por encima de los estrictamente comunicativos al referirse a los usos potenciales de las TIC. En efecto, la relación, la nueva forma de entender los intereses y las responsabilidades de cada quién, los efectos que las nuevas oportunidades tecnológicas generan, tienen un valor en sí mismo que trasciende a los aspectos comunicativo o informativo, que, evidentemente, también presentes. Al referirnos a esos discursos o estrategias, hemos hecho referencia al surgimiento de nuevas comunidades, a nuevas formas de hacer política, a otra forma de entender las responsabilidades colectivas y la construcción de la ciudadanía. Nos hemos referido asimismo, a las nuevas exigencias versus los partidos políticos que generaría una situación en la que funcionarían mecanismos de democracia directa. Los partidos políticos se configurarían como instrumentos imprescindibles de construcción de red, de relación social, de nuevos agregados en torno a las issues.

Es evidente que los interrogantes que se nos han planteado al referirnos a estas dos estrategias de uso de las TIC son mucho más abundantes y de fondo que los que pueden plantearse cuando nos referimos a las TIC como una vía de potencial de mejora de lo ya existente. Y no es un interrogante menor el saber a quién hemos de pedir responsabilidades en relación a las decisiones que se vayan tomando.

No hay dudas que un examen superficial de lo que hoy está en marcha, nos indica que la mayor intensidad de esfuerzos y de experiencias concretas (con creciente interés de empresas y consultores) se da en lo que hemos denominado discurso consumerista. Se va detectando asimismo una creciente atención a los aspectos de mejora del sistema democrático representativo en su conjunto. Y son, en cambio, mucho más escasos, contradictorios y poco consistentes los intentos de trabajar en las perspectivas que hemos denominado como cívica o de democracia directa. Sólo en el ámbito local es más fácil contar con experiencias y casos que permitan realizar análisis más transversales o comparativos. No deja de ser todo ello normal, dados los parámetros de partida. Lo más preocupante, sin duda, es la desconexión que parecen darse entre ambas lógicas. Mientras va creciendo la desafección y la desconexión de grupos, comunidades e individuos en relación a las instituciones democráticas representativas, vistas como ajenas a sus vidas y relatos, estas instituciones y sus élites siguen preocupadas por mejorar y aprovechar los viejos y nuevos medios de comunicación e información. Surgen nuevas identidades y comunidades políticas, y surgen fuera de un sistema político entendido como tradicional y cada vez más obsoleto. Pero, lo que al menos parece claro, es que en cualquier escenario de los analizados, las TIC ocupan un papel central. Ese puede ser un punto de conexión a seguir explorando.