

## **Respondiendo a los desafíos de la transformación digital: gobernanza, crisis de las instituciones y uso de las nuevas tecnologías para avanzar hacia una democracia digital**

Serie Minutas N° 33-22, 16/06/2022

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la Reunión sobre la marcha de la Red Parlamentaria Mundial de la OCDE “Construyendo un futuro digital seguro e inclusivo en el mundo post-COVID”, organizado por la Saemia de la República de Letonia, que tendrá lugar en Riga (Letonia) los días 30 de junio y 1 de julio de 2022. En particular, entrega antecedentes para asistir al primer panel, Taller parlamentario “Respondiendo a los desafíos de la transformación digital en los procesos democráticos”.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

Las sociedades actuales están experimentando profundas transformaciones que afectan a múltiples dimensiones de la vida social. Los modos en que producimos, intercambiamos ideas, nos relacionamos y, por cierto, ejercemos funciones de gobierno están mutando. En general, tienden a retroceder las formas jerárquicas, basadas en una unilateralidad vertical, y se exploran distintos modelos de organización más flexibles, articuladas en red, en que distintos actores se vinculan horizontalmente. En ese contexto, se entiende la emergencia de nociones como gobernanza, o la crisis de confianza que afecta a las instituciones representativas y a sus formas tradicionales de vincularse con la ciudadanía.

En parte significativa, esos cambios son producto de una transformación digital en marcha, asociado al despliegue de las TIC y las distintas tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida social. En el ámbito de la política, se ha entendido que las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades -y, algo después, se ha reconocido que presentan riesgos- para mejorar o incrementar la democracia en la toma de decisiones públicas.<sup>1</sup> Desde el punto de vista de las posibilidades, se pone el acento en una mayor transparencia de los procesos políticos, una mejora en la formación de opinión por parte de los ciudadanos, y una mayor facilidad para implementar mecanismos participativos. En cuanto a las limitaciones, se ha puesto la cautela respecto a una suerte de 'optimismo tecno-democrático' señalando que la tecnología no deja de estar condicionada por los problemas políticos de nuestros sistemas democráticos o, en otras palabras, que "es la política quien hará democrática a la tecnología; la tecnología no hará democrática a la política".<sup>2</sup>

Por lo tanto, la democracia digital -o, más estrictamente, la transformación digital de la democracia- se vincula con la gobernanza, con la idea de "gobierno abierto", y pretende contribuir a generar mecanismos de transparencia y participación ciudadana más robustos que mejoren el proceso democrático.

## 2. La noción de gobernanza y los desafíos de los parlamentos ante la crisis de confianza institucional

### 2.1. Gobernanza

La preocupación por consolidar una "buena gobernanza" (*good governance*) se ha incorporado con fuerza en la agenda internacional en las últimas décadas, entendiendo que es un factor decisivo para la consecución del desarrollo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Esta noción ha sido elaborada, especialmente, por investigadores del Banco Mundial que definieron la gobernanza como un "conjunto de tradiciones e instituciones por medio de los cuales la autoridad es ejercida en un determinado país". En sus estudios

1 Hidalgo, César A. y Calvo, Patrici, "Los albores de la democracia digital", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, vol. 26, nº 2, 2021, pp. 1-3.

2 Barber, Benjamin, "¿Hasta qué punto son democráticas las nuevas tecnologías de telecomunicación?", *IDP Revista de Internet, Derecho y Política*, nº 3, 2006, pp. 17-27, en p. 26; citado por: Aguirre Sala, Jorge Francisco, "Los desafíos de la transformación digital de la democracia", *Recerca. Revista de Pensament i Anàlisi*, vol. 26, nº 2, 2021, pp. 1-23, en p. 13. En igual sentido, Botero, Carolina, *La cultura digital, la democracia y la participación ciudadana*, ponencia presentada en la Cátedra UNESCO de comunicación, Universidad Javeriana, Bogotá, 2016, disponible en: [https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/II\\_12.html](https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/II_12.html) [acc. 14/06/22].

encontraron que era posible observar una correlación estadística entre la “buena gobernanza”<sup>3</sup> (expresada en un conjunto de indicadores que establecieron) y distintos indicadores de desarrollo humano, como el ingreso per cápita, la mortalidad infantil, las tasas de alfabetización, entre otros.

En relación a la gobernanza, identifican tres dimensiones: (1) el proceso mediante el cual los Gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados, (2) la capacidad de cada Gobierno para formular e implementar eficazmente políticas correctas, y (3) el respeto de los ciudadanos y el Estado hacia las instituciones que gobiernan las interacciones sociales y económicas entre ellos. Por su parte, estas se traducen en un conjunto de indicadores, a saber:

- participación y responsabilidad, en que se miden varios aspectos del proceso político, de las libertades civiles y derechos políticos, para determinar la capacidad y oportunidad de los ciudadanos de generar y manifestar una preferencia en el proceso de selección del Gobierno;
- estabilidad política y ausencia de violencia política y social, que considera las percepciones sobre la probabilidad de que un Gobierno sea desestabilizado o derrocado por vías inconstitucionales y/o violentas;
- eficacia gubernamental, se refieren a la calidad de la administración pública, de los servicios públicos que se prestan, la idoneidad de los funcionarios, la credibilidad del gobierno respecto a sus compromisos, entre otros;
- calidad o carga regulatoria, se enfoca en el tipo de políticas públicas y regulaciones que adoptan los gobiernos, y distingue en función de la mayor o menor incidencia de políticas "poco amigables" para la economía de mercado;
- vigencia del estado de derecho, se centra en las percepciones respecto a la confianza en la ley, y la obediencia a las reglas establecidas, así como a la incidencia de la delincuencia, la eficacia y confiabilidad de las decisiones judiciales, entre otros;
- control de la corrupción, mide las percepciones de probabilidad de existencia de prácticas corruptas entendidas como ejercicio de la autoridad pública en beneficio personal.

Desde otra perspectiva, parcialmente complementaria, la gobernanza es una noción que se hace cargo de las limitaciones que encuentra la unilateralidad de las decisiones estatales para conducir con efectividad y legitimidad las sociedades contemporáneas. Estas sociedades, que están hiperconectadas debido, en buena parte, al impacto decisivo de las TIC y la transformación digital que han generado, requieren involucrarse de manera más directa en la actuación de gobierno de las relaciones sociales.<sup>4</sup> En ese sentido, la noción de gobernanza<sup>5</sup> denota un enfoque de trabajo en red entre los principales actores interesados, y de éstos con las autoridades públicas, para co-construir regulaciones, definir prioridades, y diseñar e implementar políticas públicas.

---

3 Kaufmann, D./ Kraay, A./ Zoido-Lobato, P.: "Governance Matters", en: *Policy Research Working Paper*, The World Bank Development Research Group, No. 2196 (October 1999), pp. 1-31; citado por Hoehn, M., *Good Governance o buena gobernanza - Concepto, indicadores y mediciones*, Serie Informes nº 12-12, BCN, 05-03-2012, p. 2.

4 Naser, Alejandra (Coord.), *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: una guía para su implementación*, Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/80), CEPAL, Santiago, 2021, pp. 12-14.

5 Cfr. Ferrero, Mariano, "Gobernando (en) un mundo en globalización. Una mirada conceptual a la gobernanza desde las relaciones internacionales", en: Concepción Montiel, L. E. y Moctezuma Hernández, P. (Coords.), *Gobernanza global y democracia*, Porrúa / Universidad Autónoma de Baja California, México D.F., 2010, pp. 147-170.

## 2.2. Crisis de confianza institucional y el desafío de los parlamentos

Históricamente, las instituciones parlamentarias han tenido un desarrollo que les otorgó un papel cada vez más relevante en el gobierno de las sociedades.<sup>6</sup> Durante la segunda mitad de siglo pasado, el número de parlamentos creció de manera impresionante a nivel mundial. En la actualidad, la presencia de instituciones parlamentarias, si bien con facultades e influencia disímil según cada realidad nacional, está incluso más extendida que los sistemas democráticos. Sin embargo, existe una estrecha vinculación entre la existencia de un parlamento, representativo de los intereses de los ciudadanos, y la vigencia de una efectiva democracia.

Ello es así porque, si bien parlamento no es sinónimo de democracia, actualmente no se puede pensar que exista una democracia sin un parlamento. Ello es así, entre otras cosas, porque en las multitudinarias sociedades contemporáneas los sistemas democráticos son, esencialmente, democracias representativas. Entre las instituciones representativas, un papel central le cabe al parlamento, ya que en él están “todos los componentes de la sociedad”<sup>7</sup>, esto es, la pluralidad de sensibilidades, intereses y corrientes de opinión de la ciudadanía.

Pero, a la vez, en el mundo de hoy, los parlamentos están enfrentados al desafío que les plantea la desconfianza y mayores exigencias ciudadanas hacia los sistemas políticos y sus principales institucionales, que alcanza tanto a las democracias de antigua tradición como a aquellas de más reciente transición. Entre las instituciones políticas, los parlamentos se hallan entre las que mayor niveles de desaprobación exhiben entre los ciudadanos, sólo superados por los partidos políticos, tal como vienen mostrando múltiples encuestas de opinión en distintas latitudes.

Todo ello ocurre en un contexto marcado por los cambios sociales asociados a la era de la globalización y, en particular, a las nuevas posibilidades de información y participación ciudadana que surgen de la mano de las TIC. En este contexto, se torna pertinente preguntarse por los desafíos que enfrentan los parlamentos, en especial en su relación con los ciudadanos, y la forma de adaptarse y dar respuesta a esos desafíos. En un estudio encargado por la UIP, el politólogo británico David Beetham sintetizaba esta coyuntura como una “paradoja democrática”, y para enfrentarla proponía caracterizar qué significa realmente un parlamento democrático.<sup>8</sup> A su juicio, una institución de esa naturaleza debería cumplir con cinco características:

- ser *representativo*, de la diversidad social y política de la ciudadanía, y garantizar la igualdad de oportunidades y protección para todos los habitantes;
- ser *transparente*, en tanto abierto a la ciudadanía a través de diversos medios y regirse por reglas de transparencia en su funcionamiento;
- ser *accesible*, involucrando a los ciudadanos, incluidas sus asociaciones y movimientos de la sociedad civil, en la labor parlamentaria;
- ser *responsable de sus actos*, para lo cual los parlamentarios deben rendir

6 Power, Greg, *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, Abril 2012, en pp. 10-25.

7 UIP, *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario de la UIP en el marco de su 161ª sesión, El Cairo (Egipto), 16 de septiembre de 1997, Punto 11.

8 Beetham, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2006, pp. 1-11.

cuentas al electorado acerca del desempeño de sus funciones y de la integridad de su conducta;

- ser *eficaz*, en la organización de sus actividades y en el desempeño de sus funciones legislativas y de control de modo que responda a las necesidades de la población.

Estos criterios resultan esenciales para pensar en los desafíos que enfrenta un parlamento democrático en su relación con los ciudadanos, y de qué forma puede intentar responder a las necesidades y expectativas de los votantes para reforzar así su legitimidad y, más en general, la del sistema democrático en su conjunto.

### **3. La incorporación de mecanismos de transparencia y participación ciudadana, y el uso de las TIC**

Desde distintas instituciones internacionales se ha puesto énfasis en la necesidad de implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos si se pretende reducir la desconfianza y, a la vez contar con políticas y leyes más eficaces y responsivas a las demandas sociales. En ese sentido, la OCDE se ha referido a la importancia de contar con gobiernos abiertos e inclusivos, entendiendo que esa apertura dice relación con “aquellos que son transparentes -expuestos al escrutinio público-, accesibles a cualquiera y responsivo a nuevas ideas y demandas”. Por su parte, considera como inclusivos a “aquellos que cuentan con procesos de elaboración de políticas públicas que incluyen una amplia variedad de perspectivas ciudadanas, lo que significa bajar las barreras de entrada para que las personas que están dispuestas a participar puedan hacerlo, e incentivar la participación a personas que, pudiendo participar, no lo hacen”.<sup>9</sup>

A su vez, en la declaración de principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, se considera a la transparencia y la participación como pilares básicos.<sup>10</sup> El criterio de la transparencia se refiere a que la información sobre las decisiones y acción del gobierno deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso al público. En estrecha conexión con éste se encuentra el criterio de rendición de cuentas, que implica la existencia de normas y procedimientos para que los funcionarios públicos den cuenta de sus acciones y, en su caso, asuman las responsabilidades que corresponda. En relación a la participación ciudadana, por último, se señala que los gobiernos deben buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados, no solo de información sino también de consulta y de incidencia efectiva.

En relación a los parlamentos abiertos, el grupo de Apertura Legislativa de la Alianza para el Gobierno Abierto enfatiza que una mayor apertura de los procesos legislativos “permite a los ciudadanos involucrarse más efectivamente en los procesos de creación de políticas, garantizando el acceso a la información acerca de las leyes que se están considerando, y también posibilidades de influir en las deliberaciones legislativas”. Además, se resalta el hecho que “aprovechando los avances en las tecnologías de información y comunicaciones, un creciente número de parlamentos está adoptando nuevas herramientas para involucrar a los ciudadanos en el trabajo legislativo y abrir sus datos

---

9 Lekanda, Paula, *Construyendo herramientas para la democracia y la implicancia ciudadana*, Serie Minutas N° 03-16, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 08-01-2016, pp. 4-5.

10 Ferrero, Mariano, *Los parlamentos y las reformas de gobierno abierto*, Serie Minutas N° 44-19, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 20-05-2019, p. 4.

legislativos”.<sup>11</sup>

En el caso del Congreso Nacional chileno, la *Auditoría para la Democracia* liderada por el PNUD constató que existen mecanismos formales que podrían generar un espacio de involucramiento de los ciudadanos en la labor legislativa. En particular, la participación ciudadana en el trabajo de las comisiones legislativas es una posibilidad abierta y, de hecho, el número de invitados externos creció sustancialmente de 913 en 2008 a 2.670 en 2013.<sup>12</sup> No obstante, sostiene que, en la práctica, el tipo de personas y organizaciones que participa suele ser limitado ya que “pese a no existir impedimento para asistencia a comisiones, son los parlamentarios quienes invitan, asistiendo por lo general representantes del gobierno, de centros de pensamiento, instituciones académicas y asociaciones gremiales, existiendo poca participación de la sociedad civil y alta homogeneidad entre quienes son escuchados en ellas”.<sup>13</sup>

Por cierto, en materia de participación ciudadana se debe señalar, en todo caso, que Chile no tiene previstos<sup>14</sup> en su ordenamiento constitucional vigente mecanismos de democracia directa de carácter proactivo ni reactivo a escala nacional.<sup>15</sup> Entre los mecanismos proactivos, que permiten la propuesta ciudadana en los procesos decisorios, se encuentran la iniciativa popular de ley (iniciativa legislativa con las firmas de un determinado número de ciudadanos) y la propuesta de una consulta popular por parte de los ciudadanos. Por su parte, los mecanismos reactivos implican formas de defensa ciudadana ante leyes impopulares o representantes políticos cuestionados, y se traducen en el referéndum revocatorio de leyes y la revocatoria de mandatos de cargos de elección popular.

Asimismo, no podemos desconocer el impacto que las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) tienen en la forma en que los representantes políticos se relacionan con los electores y, por cierto, en las mayores exigencias de rendición de cuentas. Las exigencias de un parlamento más transparente y accesible, y de más y mejores canales de interacción con la ciudadanía, se explican en parte por las posibilidades tecnológicas de más inmediato acceso a información y a las opiniones. El potencial para entablar una comunicación bidireccional permite a los gobiernos y los parlamentos interactuar con los ciudadanos al momento de formular, diseñar e implementar políticas públicas. Este escenario es propicio para que la ciudadanía tenga mayor control sobre las acciones gubernamentales y parlamentarias, de manera tal que mayores niveles de rendición de cuentas y transparencia nos conduzcan a democracias de calidad.

Por tanto, Internet y las TIC ofrecen soluciones para el distanciamiento de la política y la “clase política” respecto de la gente. En la era de Internet es mucho más factible realizar consultas ciudadanas, sean éstas vinculantes o no. Somos capaces de conocer, prácticamente en tiempo real, la cambiante opinión pública

---

11 *Ibidem*.

12 PNUD, *Auditoría a la Democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, marzo de 2014, pp. 357.

13 *Ibidem*.

14 Es de los pocos países de la región en esa situación, Lissidini, Alicia, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos”, en: Minnaert, Anja y Endara, Gustavo (Coord.), *Democracia participativa e izquierdas: logros, contradicciones y desafíos*, Friedrich Ebert Stiftung (FES-ILDIS) Ecuador, Quito (Ecuador), 2015, pp. 120-189.

15 En el marco del proceso constituyente, la situación ha sido distinta y, por su parte, las propuestas para una nueva Constitución también contemplan mecanismos participativos; ver: Ferrero, Mariano, *Mecanismos de participación en la elaboración de la nueva Constitución en el proceso constituyente de Chile*, Serie Informes N° 24-21, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, 30-11-2021.

y podemos disponer de más y mejores canales de participación.

De esta manera, repensando nuestros sistemas representativos al incluir el uso de nuevas tecnologías para estar más y mejor conectados con los ciudadanos, se puede fomentar la transparencia, con información de mejor calidad y más fácil acceso, además de multiplicar las formas de debate, deliberación y decisión. Podríamos esperar políticas mejor formuladas e implementadas que sean acordes a un proceso de retroalimentación con la sociedad civil, consolidando así la confianza mutua entre parlamento y ciudadanía. La importancia de los nuevos medios de comunicación radica en que disminuyen los costos que pudiesen afectar la participación política, potenciando la organización colectiva y el intercambio de información de manera horizontal y vertical en un espacio virtual.

Como sostiene Ravneet Singh<sup>16</sup>, la aparición del “político en línea” tiene potencialidades, tal como la aparición de un nuevo modelo de comunicación horizontal y multidireccional que permite a los ciudadanos expresar sus opiniones a través de la red, logrando una relación cercana de contacto continuo con los políticos. Sin embargo, no se pueden desconocer los riesgos que plantea una democracia electrónica, basada en canales participativos online, debido a la importante brecha digital que segrega en términos socio-económicos a personas, familias y áreas geográficas en cuanto a la desigual oportunidad de acceso a las TIC y uso competente de las mismas.<sup>17</sup> Por tanto, reducir la brecha digital es un requisito para el establecimiento de nuevas plataformas participativas dentro de nuestras democracias, esto debido a que correríamos el riesgo de que un sector importante de la población quede excluido o tenga un acceso de baja calidad a este proceso, haciéndolo incompatible con los principios democráticos basados en la igualdad.

En cuanto a la gama de opciones que abren las nuevas tecnologías, es posible crear web blogs, programas de televisión parlamentarios, programas de radio, mecanismos de consulta electrónica y petición electrónica, encuestas en línea, discusiones grupales en línea, foros ciudadanos de opinión, entre otros. El desarrollo de cuentas oficiales de gobierno y de parlamentarios en redes sociales de gran uso como Twitter o Facebook han contribuido a generar un nuevo espacio de interacción entre gobernantes y gobernados, algo impensable en los tiempos de la radio y televisión. Asimismo, se puede incorporar las TIC a la labor de los parlamentos con el propósito de hacer más eficaz la labor legislativa, al tiempo que se intenta acercar el parlamento a los ciudadanos para que se comprometan con los asuntos públicos, entregando información de calidad y ampliando el acceso a documentación y actividades propias del cuerpo legislativo. En Chile se desarrollaron algunas experiencias exitosas que ejemplifican lo anterior, tales como “Senador Virtual”, las plataformas digitales y alfabetización ciudadana proporcionadas por la Biblioteca del Congreso Nacional, y los canales del Senado y la Cámara de Diputados, que han intentado construir una nueva relación política con los ciudadanos para reforzar la representatividad de nuestra democracia.

---

16 Singh, R., *Democracia electrónica en América Latina: En la intersección de la democracia inclusiva y la web 2.0.*, PNUD e Instituto Electoral de México, 2011, citado en Hoehn, M., *Desafíos para el Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas*, Serie Informes nº 26-15, BCN, 03-09-2015, p. 9.

17 Botero, Carolina, *La cultura digital...*, op. cit.