

Desafíos de la transformación digital para los sistemas democráticos

Serie Minutas N° 43-23, 12/04/2023

Resumen

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en el 7° Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas "El futuro de la democracia en la era digital", organizado por el Congreso Nacional de Chile y ParlAmericas, que se desarrollará en Santiago (Chile), los días 21, 22 y 23 de abril de 2023. En particular, entrega antecedentes para asistir a la conferencia magistral "Los impactos de la transformación digital en el sistema democrático", que es el primer tema sustantivo de la agenda.

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

Los sistemas democráticos en todo el mundo están enfrentados a un conjunto de desafíos que, directa o indirectamente, están relacionados con los impactos de las tecnologías digitales en la sociedad, es decir, con la transformación digital. Por un lado, las instituciones políticas, y en especial los parlamentos, están sufriendo una crisis de desconfianza por parte de la ciudadanía que, en buena parte, se relaciona con el empoderamiento experimentado por el acceso mucho más inmediato a información que permiten las tecnologías digitales. Por otro lado, como corolario de esta dinámica, la preocupación por consolidar un “buen gobierno” (*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.

En ese sentido se orientan las iniciativas sobre “gobierno abierto”, desarrolladas por la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP) y, en el plano legislativo, por la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, cuyo objetivo consiste en asegurar compromisos concretos para promover un gobierno abierto, transparente y receptivo con los ciudadanos. Por último, la transformación digital hace retroceder las formas organizativas más jerárquicas en distintos ámbitos de la vida social -entre otros, la política- y permiten, y a la vez alientan a explorar distintos modelos organizativos flexibles, en que distintos actores pueden tener una participación e interacciones más horizontales.

En consecuencia, se hace necesario abordar cada uno de estos desafíos interrelacionados, vinculados al hecho de vivir en sociedades hiperconectadas marcadas por la transformación digital. De hecho, en el ámbito de la política se entendió en un primer momento a las nuevas tecnologías ofreciendo sobre todo oportunidades -sólo más recientemente se ha reconocido que presentan riesgos- para mejorar o incrementar la democracia en la toma de decisiones públicas.¹ En cuanto a las posibilidades, se ha enfatizado la mayor transparencia de los procesos políticos, la mejora en la formación de opinión por parte de los ciudadanos, y la mayor facilidad para implementar mecanismos participativos. Por su parte, mirando las limitaciones se ha cuestionado una suerte de ‘optimismo tecnodemocrático’ ya que no se debería ignorar que la tecnología no deja de estar condicionada por los problemas políticos de nuestros sistemas democráticos. Dicho en otras palabras, “es la política quien hará democrática a la tecnología; la tecnología no hará democrática a la política”.²

2. Los parlamentos y el desafío de la crisis de desconfianza

El desarrollo histórico de las instituciones parlamentarias les ha ido otorgando un papel cada vez más relevante en el gobierno de las sociedades.³ En la

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, en: https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/II_12.html [acc. 14/06/22].

³ Power, Greg, *Informe Parlamentario Mundial. La naturaleza cambiante de la representación*

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.

Es decir, si bien parlamento no es sinónimo de democracia, actualmente no se puede pensar que exista una democracia sin un parlamento. Ello obedece, entre otras cosas, al hecho que 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"⁴, esto es, la pluralidad de sensibilidades, intereses y corrientes de opinión de la ciudadanía.

Sin embargo, en las sociedades actuales impera una crisis de desconfianza respecto a las instituciones políticas, y en particular a los parlamentos, como producto de mayores exigencias ciudadanas hacia los sistemas democráticos. Es conocido que, tanto en democracias de antigua tradición como en aquellas de más reciente transición, los parlamentos se encuentran entre las instituciones políticas con mayores niveles de desaprobación, sólo superados por los partidos políticos, para las y los ciudadanos.

Esta crisis se enmarca, y en parte responde, a los cambios sociales relacionados a la era de la globalización y de la información, más en concreto a las nuevas posibilidades de información y participación ciudadana que surgen de la mano de las tecnologías digitales. La consecuencia práctica es que, como sostiene el sociólogo británico Anthony Giddens, la masa de la población vive, en buena medida, en el mismo entorno informativo que aquellos que los gobiernan.⁵ Ello se traduce, por ejemplo, en la mayor accesibilidad a los representantes por parte de los electores, así como la capacidad de exigirles rendición de cuentas de manera más frecuente.

Para una ciudadanía que tiene mayor acceso, y de forma casi inmediata, a información y opiniones respecto al manejo de los asuntos públicos, hay más condiciones para participar y para controlar la acción de gobierno. Con esta mayor disponibilidad se tornan más evidentes los espacios de opacidad en la actividad política y la gestión del Estado y, a la vez, los hace menos tolerables, incrementando las demandas de más transparencia de los actos y decisiones de los representantes, y de rendición de cuentas sobre su desempeño.⁶

En este contexto, se enfrenta una "paradoja democrática" en palabras de David Beetham en un estudio encargado por la UIP para analizar los desafíos de los parlamentos, en especial en su relación con los ciudadanos. Para poder adaptarse y dar respuestas, Beetham proponía, en primer lugar, caracterizar qué significa

parlamentaria, Unión Interparlamentaria (UIP) / Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Ginebra, Abril 2012, en pp. 10-25.

⁴ 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.

⁵ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Taurus, México D.F., 2000, pp. 88-89.

⁶ Ferrero, Mariano, *Representación, Ciudadanía y Gobernabilidad democrática en las sociedades contemporáneas. Un marco general de análisis e interpretación*, Serie Estudios Nº 01-08, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago, Enero de 2008, pp. 24-25.

realmente un parlamento democrático.⁷ 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 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. El Gobierno abierto: transparencia y participación ciudadana

En la perspectiva de enfrentar los desafíos antes señalados, una iniciativa destacable a nivel mundial está relacionada con la implementación de mecanismos de "Gobierno abierto". En este sentido, 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. Tal es el propósito de la Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*, OGP), que consiste en asegurar compromisos concretos de los gobiernos para promover un gobierno abierto, transparente y receptivo con los ciudadanos. Para ello, el OGP ha trabajado desde el inicio con la lógica de la asociación entre gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, con una representación paritaria, sumando posteriormente a los otros Poderes del Estado, en especial a los parlamentos.

En la Declaración de Gobierno Abierto, se establecen los principios fundamentales de la iniciativa, que se plasman en cuatro pilares⁸:

- **Transparencia:** la información sobre las decisiones y la acción del gobierno deben ser abiertas, completas, oportunas, gratuitas y de fácil acceso al público;
- **Participación ciudadana:** los gobiernos deben buscar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales apropiados

⁷ Beetham, David, *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria (UIP), Ginebra, 2006, pp. 1-11.

⁸ En base a: OGP, *Declaración de Gobierno Abierto*, Septiembre 2011, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/> [acc. 12/04/23].

- aportando información, espacios de consulta y mecanismos de incidencia-;
- Rendición de cuentas: implica la existencia de normas y procedimientos para que los funcionarios públicos den cuenta de sus acciones, respondan a requerimientos o críticas y, cuando se requiera, asuman sus responsabilidades, de forma de asegurar estándares de integridad;
- Innovación y Tecnología: proveer a los ciudadanos un acceso más abierto a las nuevas tecnologías, y en las capacidades para incrementar el uso que hacen de ellas.

De esa manera, los compromisos concretos que impulsa la OGP apuntan a promover la transparencia, la probidad y la rendición de cuentas, como también a aprovechar la transformación digital para reforzar la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos.

En la misma línea, la OCDE se destaca la importancia de contar con gobiernos abiertos e inclusivos. Al respecto, entiende que la apertura dice relación con “aquellos que son transparentes -expuestos al escrutinio público-, accesibles a cualquiera y responsivos a nuevas ideas y demandas”. En cuanto a la inclusividad, se refiere 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”.⁹

En relación a los parlamentos abiertos, el grupo de trabajo sobre Apertura Legislativa, creado en 2013 en el marco de la OGP, 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 legislativos”.¹⁰

En este proceso, el Congreso Nacional de Chile ha jugado un rol pionero, siendo el primer parlamento a nivel mundial en establecer un plan de acción parlamentario y constituyendo el Grupo Bicameral de Transparencia. De hecho, este grupo impulsó la primera reunión parlamentaria a nivel interamericano sobre transparencia y lucha contra la corrupción en 2012, en que se da origen a la Red Parlamentaria Interamericana de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Probidad, antecesora de la Red de Parlamento Abierto (RPA) de ParlAmericas.

La misión de la RPA consiste en promover la apertura legislativa mediante esfuerzos para aumentar la transparencia y acceso a la información pública, el fortalecimiento de la rendición de cuentas de las autoridades, la promoción de la ética y probidad funcionarias, y el fomento de la participación ciudadana en la toma de decisiones en el parlamento.¹¹ En su primer Encuentro, la RPA adoptó la

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 En: 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.

¹¹ PARLAMERICAS, *Parlamento Abierto*, disponible en: <http://www.parlAmericas.org/es/open-parliament/about-opn.aspx> [acc. 12/04/23].

Hoja de ruta hacia la apertura legislativa¹², donde se establecen los compromisos básicos de los parlamentos nacionales, con eje en cuatro pilares:

- Transparencia y acceso a la información
- Rendición de cuentas
- Participación ciudadana
- Ética y probidad

En su relación sistémica estos cuatro pilares muestran que en la medida en que la transparencia, la apertura, y el acceso a la información y participación de los ciudadanos se incrementa, se previene y sanciona de mejor manera la corrupción, reforzando así la rendición de cuentas y la ética y probidad en las conductas de los servidores públicos. Este documento constituye un marco de referencia para orientar la elaboración de los planes de acción nacional de cada parlamento, como también de distintas iniciativas hacia la apertura legislativa en el ámbito nacional. A día de hoy, siete parlamentos de la región han contado con al menos un plan de acción parlamentario, y nueve países tienen a su haber algún plan de acción nacional vigente en materia de gobierno abierto.¹³

4. Las tecnologías digitales y las nuevas posibilidades para la vinculación entre la ciudadanía y los representantes

En nuestras sociedades actuales vivimos una transformación digital que afecta a múltiples dimensiones de la vida social. Ello implica que los modos en que producimos, intercambiamos ideas, nos relacionamos y, por cierto, ejercemos funciones de gobierno están mutando. Es posible identificar una tendencia general al relativo retroceso de las formas jerárquicas, basadas en una unilateralidad vertical, en tanto se exploran distintos modelos de organización más flexibles, articuladas en red, en que distintos actores se vinculan horizontalmente.

Asimismo, el empoderamiento ciudadano facilitado por acceso a la información que permiten las tecnologías digitales ha venido sucediendo, por mucho tiempo, a pesar de los propios gobiernos, cuyas prácticas estaban más ligadas a la opacidad de las formas tradicionales de ejercer el poder. Ello ha generado los cuestionamientos a las instituciones políticas tradicionales, y ha alentado la crisis de desconfianza antes señalada. En respuesta a esta situación, diversas iniciativas se han interesado por mejorar el desempeño y la calidad democrática de los gobiernos con énfasis en la transparencia, la rendición de cuentas, y el involucramiento de los ciudadanos en la gobernanza, aprovechando para ello las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías.

En efecto, las tecnologías digitales tienen un impacto 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

¹² PARLAMERICAS, *Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa*, adoptada en el Iº Encuentro de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, Asunción (Paraguay), 27 de mayo de 2016, disponible en: <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf> [acc. 12/04/23].

¹³ PARLAMERICAS, *Herramienta de compromisos de parlamento abierto*, disponible en: <http://www.parlAmericas.org/es/open-parliament/parl-comm-tracker.aspx?/> [acc. 12/04/23].

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 tecnologías digitales 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 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 Singh¹⁴, 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.¹⁵ 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 tecnologías digitales a la labor de los parlamentos con el propósito de hacer más eficaz la labor legislativa, al tiempo

14 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.

15 Botero, Carolina, *La cultura digital, la democracia y la participación ciudadana*, op. cit.

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.