

LA DEMOCRACIA ELECTRÓNICA: NUEVO ESPACIO PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA*

Francisco Miró Quesada Rada

*Profesor Principal de la Facultad
de Derecho y Ciencia Política de la UNMSM.*

* Conferencia de la Universidad Carlos Tercero de Madrid. Mayo 2008

A pesar de los problemas todavía existentes que se derivan del uso de los medios electrónicos en política, es indudable que se abre un nuevo espacio para la participación ciudadana. Pasemos revista sobre esta alternativa a partir del estudio que hace Stefano Rodotà (2000) sobre la intervención ciudadana en los procesos políticos y administrativos, sea de manera individualizada como colectiva. Rodotà sostiene que son tres: ciudadano que se interroga, ciudadano que interviene y ciudadano que se organiza. A estos tres elementos, Joaquín Martín Cubas incorpora dos: ciudadano que se informa y ciudadano que delibera.

En una sociedad democrática es fundamental que la ciudadanía tenga una amplia y transparente información de las decisiones y hechos políticos que acontecen en su sociedad, así como de otros asuntos que se generan, producen y desarrollan en el entorno sociopolítico.

Internet es una especie de gran biblioteca que nos ofrece posibilidades infinitas. Esto funciona en la red, lo que se conoce como World Wide Web. Las posibilidades son multimedia, porque no se presentan sólo en texto digital, sino en audio y video, principalmente, a través de los links, uno puede encontrar información de variado interés. Aunque coincidimos con Sartori en que mayor información no implica necesariamente mayor conocimiento o mayor saber, tampoco se puede obviar que existe esta alternativa con la que se adquiere información casi de forma instantánea. Por consiguiente, gracias a la red el ciudadano puede tener más información política, tanto de las entidades públicas como de la producida por otras comunidades de interés político, sean grupos de presión o partidos políticos. O sea que los canales de información política provienen del Estado y la sociedad civil. Este hecho demuestra utilidad de Internet y de otros medios electrónicos para el ciudadano que requiere información política, solo es necesario procesarla y canalizarla en función al grado de interés que tenga sobre algún tema en cuestión.

Pero la democracia no es únicamente mayor y mejor información, es debate entre las autoridades políticas, entre ellas y los ciudadanos o entre los mismos ciudadanos, lo que permite un espacio deliberativo. Si no hay deliberación no hay democracia, al menos, en un sentido real, porque al deliberar el ciudadano y las autoridades expresan sus ideas y hacen planteamientos políticos alternativos, lo que efectivamente puede hacerse a través de los medios electrónicos. Hay chats o foros de discusión abiertos que son útiles para este fin, al margen de las limitaciones que en ciertas sociedades existen para el uso de la red y más allá de aspectos subjetivos o prejuiciosos que pueden presentarse en todo debate político; se puede encontrar, así, espacios para la reflexión y argumentación que constituyen importantes canales para la expresión de contenidos que enriquecen el debate democrático.

Otra fase es la inquisitoria. Se refiere a los casos del ciudadano que interroga, lo cual, según Rodotá, sucede en una relación fluida o no tan fluida entre gobernantes y gobernados, la que se expresa a través de los canales de representación en donde el ciudadano ejerce su derecho de interrogar a las autoridades políticas o funcionarios públicos. Preguntar es una dimensión directamente vinculada a prácticas representativas cuando nos relacionamos con nuestros representantes. Por ejemplo, como dice Rodotá, preguntar es útil en la fase preelectoral para que se pueda conocer a través de las inquisiciones e interrogaciones ciudadanas cuáles son las ideas, propuestas, convicciones y actitudes y la trayectoria de los candidatos. O en la etapa postelectoral, en donde se constituye un gobierno y un parlamento, o una administración política regional y local, en la cual los ciudadanos podrán interrogar sobre su gestión a las autoridades elegidas.

Aunque la interrogación en este caso se hace vía Internet, siempre es así en cualquier democracia, pues es una característica del comportamiento político ciudadano, al igual que la intervención en los procedimientos decisorios que se presentan en diversas instituciones políticas. El establecimiento de la intervención ciudadana también se puede realizar, vía Internet, en los procesos legislativos a través de sugerencias, propuestas y enmiendas de los textos legislativos. Esto sucede porque Internet es más directo y efectivo, y así, permite que los ciudadanos no sólo intervengan en el proceso legislativo, sino que presenten propuestas de proyectos de ley, soliciten que una norma sea sometida a referendo, pidan a las autoridades que rindan cuentas e incluso planteen la revocatoria de las mismas. La recolección de firmas que las leyes participativas exigen para estos casos se puede realizar por Internet.

La introducción de la participación ciudadana a través de la red para los casos señalados exigirá una revisión del Derecho parlamentario, que no se reducirá exclusivamente a regular las relaciones entre los congresistas, sino entre éstos y los ciudadanos. Lo que también puede suceder en las democracias presidencialistas, o de corte presidencialista predominante, porque el presidente se comunicará por la red con los ciudadanos, no sólo a través de un diálogo más fluido, sino para temas que tienen que ver con decisiones presidenciales importantes que afectan a la ciudadanía. A otro nivel, sucederá lo mismo entre los ciudadanos con las autoridades legislativas federales, regionales, locales e incluso judiciales.

Las audiencias públicas serán por Internet. Habrá entonces una dinámica política «feroz», con sus regulaciones, sus tiempos y sus espacios. También los ciudadanos se pueden organizar para recoger información, deliberar, interrogar y participar, desde la sociedad civil y al margen de los procedimientos institucionales. A veces

estas opciones quedan reducidas a temas concretos y excepcionales para el interés de los ciudadanos.

La opinión pública por vía de la red podrá expresarse sin limitación alguna e incluso establecer sus propios mecanismos de opción y decisión política (lo que puede aplicarse igualmente utilizando fax y teléfono). Puede convocarse por Internet a una nación entera para que se pronuncie sobre algún tema de interés general. Convocar a una huelga sindical o articular nuevas formas de protesta. Hay una serie de casos al respecto, como el español, en donde los usuarios de Internet iniciaron una oleada de protestas contra la decisión de la empresa. Telefónica de aplicar nuevas tarifas de Internet. La acción o reacción ciudadana vía Internet no solo puede presentarse frente a decisiones políticas, sino ante empresas de servicios privados.

Otro caso es el hacktivismo, que según explica Martín Cubas es «(...) un movimiento de usuarios de Internet que utiliza la red como una especie de arma de guerra para la consecución de objetivos políticos» (2001:158). Una especie de «desobediencia civil electrónica». Lo que puede suceder cuando, por ejemplo, se produjera, como muchas veces ha sucedido en América Latina, un golpe de Estado. Se puede reprimir a los que salen a oponerse en las calles y a las plazas. La dictadura puede tomar los periódicos, canales y radios, pero controlar un sistema mundial que se expresa en la red es sumamente difícil, siempre hay una forma de escapatoria, como lo que sucedió con un canal venezolano que fue controlado por Hugo Chávez, cuyos periodistas recurrieron a la red para informar al mundo de esta decisión autoritaria.

De manera que estamos frente a un fenómeno mundial de dimensiones extraordinarias que reforzará las prácticas democráticas y contribuirá a «democratizar la democracia». No sólo por la voluntad de unos líderes políticos, no sólo por la voluntad de unos intelectuales, sino porque la tecnología de la electrónica nos abre esta posibilidad; hay un factor objetivo: la globalización o la mundialización desde los gobiernos, sino a través y a pesar de todo, por la sociedad civil organizada.

El poder político también es ejercido por la burocracia, resultado de la organización y gestión de ese gran y gigantesco aparato público que hemos creado y denominamos Estado. Es el poder de la administración pública, de los denominados tecnócratas, un poder tanto o más importante que el de los políticos. Esta administración ya está recibiendo, y a futuro recibirá más, el impacto de la democracia electrónica. La potencia que van a tener los ciudadanos sobre la administración terminará con una dependencia de siglos. Se acabó la distancia entre el funcionario y el ciudadano e igualmente el famoso «vuelva usted mañana» de la ventanilla y las colas interminables. Estos y otros mecanismos que distancia a la administración pública, y también

a la privada, de los usuarios, podrán ser definitivamente desterrados. Además terminará el secretismo de los funcionarios. Actualmente se puede acceder a una variada información que es institucional, pero también existen convocatorias, noticias de actualidad, textos jurídicos, cifras e informaciones constantes. Esto facilita nuestras relaciones con las instancias administrativas, pero todavía faltan cosas por resolver, incluso la posibilidad de que el ciudadano pueda participar en las decisiones de la administración. Por ahora, sabemos que el principal obstáculo para introducir medios electrónicos en la administración pública son los mismos burócratas, que temen el control popular a través de estos medios. Así lo señala Rodotá al hablar de las ventajas que ofrece Internet respecto a este asunto (cf. Martín Cubas 2001:160).

A escala mundial, el país que lleva la iniciativa es Estados Unidos, donde funcionan mejor estas ventajas mencionadas. Se puede afirmar también que gracias a la democracia telemática en la administración pública, el Estado estará más cerca y a disposición del ciudadano que de la burocracia. En principio, esta burocracia tiene sólo una función servir al usuario, pero en muchos casos ello no ocurre, porque como bien señala Rodotá, la burocracia ha privatizado el poder, convirtiéndose en una especie de clase social al amparo de los medios o instrumentos que maneja debido al control que ejerce desde su función administrativa. Así, la burocracia se convierte en dueña de un bien público, de un bien de todos, como el Estado.

La interactividad es fundamental para la democracia, incluso no se puede concebir una democracia sin la acción de los ciudadanos y de las autoridades, o sin comunicación entre ellos. Por eso, para mantener esta característica básica, los sistemas digitales nos permiten desarrollar la interactividad porque en esencia son interactivos. Como se ha indicado, la información es necesaria a la hora de evaluar la democracia electrónica, pero hay «modelos de tráfico de información» que tienen por finalidad adaptar las comunicaciones al contexto de las relaciones políticas entre el gobierno –poder ejecutivo y legislativo–, las unidades regionales, locales y los ciudadanos. Son cuatro los modelos básicos:

- 1.- Alocución (allocution). Es la distribución en simultáneo de la información que va desde un centro (la fuente), que decide y selecciona la información conveniente para distribuirla hacia una audiencia de unidades locales destinatarias.
- 2.- Consulta (consultation). Aquí son las unidades locales que seleccionan la información a la que se quiere acceder, aunque en este caso la información está definida por el centro y se encuentra ubicada en él.
- 3.- Registro (registration) El centro se encarga de recolectar la información que es enviada por las unidades locales que, para este caso, son las fuentes de información.

- 4.- Conversación (conversation). Es el intercambio informativo entre dos o más unidades locales a través de un sistema compartido, sin que pase necesariamente por el centro.

Señala Carracedo Verde que: «(...) la interactividad juega un papel fundamental en el planteamiento expansivo. Sin altos niveles de interactividad en las gestiones telemáticas difícilmente se podrían construir y crear aplicaciones de forma colectiva» (2002:62).

Con razón, explica Carracedo Verde, todo depende del flujo de información en las «autopistas de la información». A través de modelos de tráfico de información, observamos que se dan diferentes construcciones del ciberespacio y que su construcción es democrática. Esto significa que la interactividad es una variable fundamental que nos permitirá catalogar los modelos de democracia digital.

Hay diversas formas de interactividad digital, pero la más democrática y directa es cuando el usuario o los usuarios colectivos participan en el proceso de toma de decisiones políticas. Una forma de interactividad telemática es la que permite hacer al usuario peticiones de información y supervisar la gestión administrativa y política. Es un modelo de «ventanilla electrónica», el más extendido hasta el momento.

También tenemos un modelo democracia electrónica que mantiene el actual sistema político representativo incorporándolo al sistema digital. Se aplica en las elecciones generales para presidente y congreso, en las municipales y consultas de diverso tipo. Aquí hay más interactividad y los ciudadanos pueden participar a través de sus computadoras, por ejemplo, en los casos de un referendo.

Otro modelo mantiene las características del anterior, pero introduce a través de Internet la posibilidad de realizar reformas normativas que tienen por finalidad regular la democracia representativa, reformas que no cuestionan la cesión de soberanía del conjunto del pueblo sobre sus representantes.

Finalmente, existe un modelo de democracia electrónica que incluye todas las anteriores posibilidades y oportunidades de los sistemas telemáticos, estando presentes los grados de control de la comunicación y discusión. En este caso estamos ante un proceso de discusión colectiva y de consulta ciudadana, más informada y formada, por ende con mayor educación política, más activa y participativa en tareas políticas y de gestión. Este es el desarrollo que debe alcanzarse utilizando Internet al servicio de la democracia.

Al respecto, afirma Carracedo Verde:

(...) el desarrollo pleno de las posibilidades de democracia digital en este nivel requiere acceso a buenos equipos y a redes de comunicación, rápidas y eficaces, así como soltura en el manejo del ordenador. Aquí se aprecia con fuerza la relación entre estratificación digital y las formulaciones en torno a la democracia digital. Existen diversos modelos de democracia y todos ellos necesitan subsanar la estratificación digital, pero en modos muchas veces divergentes. La libertad telemática y las posibilidades de aprendizaje sin límites necesitan de redes interconectadas con conocimientos sobre cómo usarlas y cómo expandir sus capacidades de origen (2002:65).

La estratificación, es cierto, todavía constituye un serio problema tanto en la democracia pretelemática como en la telemática, pero esto se explica también porque estamos todavía en un proceso de transición histórica. A futuro, cuando se haya superado esta transición y se pueda lograr una democracia con mayor justicia social y económica, con ampliación universal de los derechos políticos y humanos, por ende sin estratificación, asistiremos a una práctica política no estratificada, más libre y autónoma, más interactiva, deliberativa, consensuada y diversa. Un ciudadano más informado y más culto podrá gozar de la capacidad de ejercer más directamente al poder vía Internet. Entonces nos habremos acercado al ideal de constituir una sociedad no arbitraria y simétrica. Una sociedad justa en donde al haberse desdibujado la estratificación, entraremos al génesis de lo que será una sociedad sin clases.

1. Democracia Electrónica en América Latina

Robert Dahl nos da cinco criterios básicos ampliamente aceptados hoy en día tanto por su validez sincrónica y diacrónica como por su fácil transformación a variables mensurables. Estos criterios son:

- 1) La participación efectiva;
- 2) La igualdad política;
- 3) El entendimiento ilustrado;
- 4) El control de la agenda por parte de los ciudadanos;
- 5) La inclusión o la garantía de una igualdad básica en las facilidades. (Dahl, 1989).

Estados evolutivos del E-Government



Conectado

El gobierno se ha transformado en una entidad conectada con las necesidades de la ciudadanía y ha rediseñado sus procesos. Fomenta y promueve la participación ciudadana a través de New media e involucra a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones.

Transaccional

Transformación del gobierno en entidad con interacción bidireccional. Gran cantidad de servicios en línea disponibles 24/7.

Interactivo

Disponibilidad de servicios en línea y aplicaciones web. Se aprecia mejor servicio a la comunidad.

Implementado

Mayor cantidad de información, mayor disponibilidad de documentos, formularios y leyes. Aparecen boletines electrónicos.

Emergente

Presencia en línea, páginas oficiales y links a departamentos y ministerios.

NIVELES E-PARTICIPACION EN AMERICA LATINA
United Nations
e-Government Survey 2008

PAIS	MUNDIAL	AMERICA LATINA
MEXICO	7	1
ARGENTINA	23	2
BRASIL	23	2
COLOMBIA	25	3
BOLIVIA	28	4
EL SALVADOR	32	5
COSTA RICA	34	6

POSICION DE AMERICA LATINA EN RANKING MUNDIAL
United Nations
e-Government Survey 2008

PAIS	AMERICA LATINA	MUNDIAL
MEXICO	1	37
ARGENTINA	2	39
CHILE	3	40
BRASIL	4	45
URUGUAY	5	48
COLOMBIA	6	52
PERU	7	56
VENEZUELA	8	62
COSTA RICA	9	70
BOLIVIA	10	72
ECUADOR	11	75
EL SALVADOR	12	78

PANAMA	13	83
PARAGUAY	14	88
GUATEMALA	15	99
HONDURAS	16	110
NICARAGUA	17	117

PUESTA EN VALOR DE SITIOS WEB DE GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA
United Nations
e-Government Survey 2008

PAIS	AMERICA LATINA	MUNDIAL
MEXICO		14
BRASIL		30
EL SALVADOR		32
PERU		34
CHILE		35
ARGENTINA		36
COLOMBIA		38
BOLIVIA		43
REPUBLICA DOMINICANA		47
URUGUAY		47
VENEZUELA		59
ECUADOR		63
PARAGUAY		67

Puesta en valor de acuerdo a como se brindan políticas de gobierno, aplicaciones y herramientas de acuerdo a las necesidades de la ciudadanía.

ESTADOS DE DESARROLLO DE SITIOS DE E-GOVERNMENT

United Nations
e-Government Survey 2008

Per cent Utilization						
	I	II	III	IV	V	
Country	Emerging	Enhanced	Interactive	Transactional	Connected	Total
34 - 66% utilization						
Malta	100%	92%	63%	40%	44%	65%
United Arab Emirates	88%	68%	68%	60%	37%	64%
Mexico	100%	86%	65%	38%	41%	63%
Spain	100%	79%	68%	39%	41%	62%
Malaysia	100%	84%	65%	35%	26%	60%
Austria	100%	85%	60%	38%	22%	59%
Israel	88%	82%	56%	43%	44%	59%
Portugal	100%	84%	53%	32%	4%	53%
El Salvador	100%	75%	56%	21%	33%	52%
Germany	100%	75%	56%	20%	30%	51%
Peru	100%	82%	58%	11%	19%	50%
Bolivia	100%	78%	50%	11%	19%	47%
Bahrain	88%	70%	44%	27%	26%	46%
Italy	100%	79%	48%	2%	37%	46%
Philippines	100%	72%	49%	14%	22%	46%
China	100%	76%	52%	4%	26%	45%
Venezuela	88%	60%	52%	5%	37%	42%
Saudi Arabia	100%	58%	53%	8%	19%	41%
Iceland	75%	74%	46%	8%	0%	41%
Latvia	100%	70%	48%	1%	7%	40%
Mongolia	88%	73%	33%	7%	19%	38%
Turkey	63%	59%	37%	17%	26%	38%
Greece	100%	74%	35%	4%	4%	37%
Kuwait	0%	60%	40%	14%	26%	37%
Panama	88%	65%	36%	7%	22%	37%
Cape Verde	100%	62%	40%	0%	7%	35%
Monaco	100%	57%	44%	0%	0%	34%

NIVELES E-PARTICIPATION EN AMERICA LATINA
United Nations
e-Government Survey 2008

	MUNDIAL	A. L.
MEXICO	7	1
ARGENTINA	23	2
BRASIL	23	2
COLOMBIA	25	3
BOLIVIA	28	4
EL SALVADOR	32	5
COSTA RICA	34	6

E-Participación en el Congreso de Brasil

- El sitio web del congreso de Brasil, permite a los ciudadanos hablar directamente con sus representantes y participar en debates a través de la Internet. También cuenta con servicios para que los ciudadanos puedan comunicarse con sus representantes a través de sistemas de chat y foros de discusión y el servicio «Fale com Deputado» (Hable con el Diputado).
- Se ha logrado mejorar la interacción entre diputados y ciudadanos en un país de gran extensión territorial y poblados sumamente dispersos. La participación electrónica ha levantado la voz de la ciudadanía en la creación de leyes y políticas.
- Ver: <http://www2.camara.gov.br/popular>

Países de A.L. que emplean el E-mail para informar a la ciudadanía

- Colombia
- Uruguay
- Venezuela

Países de A.L. que emplean el RSS para informar a la ciudadanía

- Colombia
- Costa Rica
- República Dominicana
- El Salvador
- México
- Venezuela

Países de A.L. que fomentan la E- participación

A través de foros abiertos o Blogs

- Brasil
- El Salvador
- México

Países de A.L. que publican los resultados de los procesos participativos en Internet

- México

La situación del Perú y una propuesta

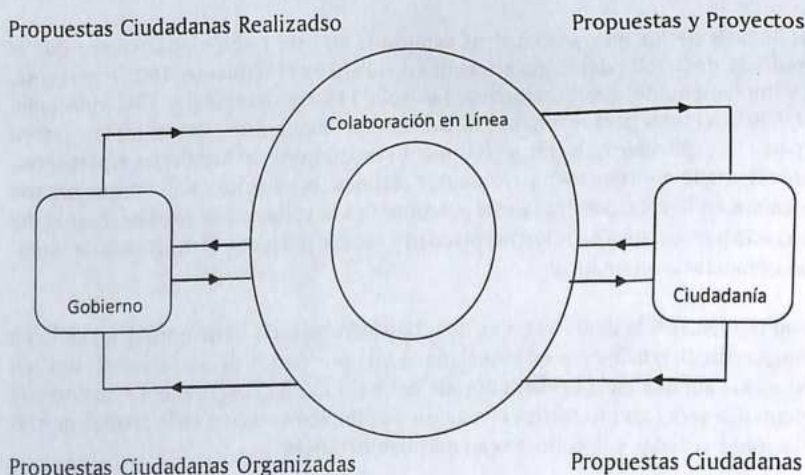
Del análisis de los diversos cuadros expuestos en este trabajo observamos que el estado de desarrollo del E. government en el Perú es el siguiente. 100% emergente. 82% implementado. 58% interactivo, tan solo 11% transaccional y 19% conectado. Total 50% del total para realmente constituir una democracia electrónica integral en el país. Es explicable que el E. government peruano esté en los niveles emergentes, implementado e interactivo, pero no por razones tecnológicas sino porque todavía no existe en la elite política, social y económica la voluntad de implementar la democracia participativa en nuestra sociedad y esto se refleja en el desarrollo de «nuestra» democracia telemática.

Si en tiempo real la democracia es de intensidad baja, no tiene porque no serlo en tiempo virtual. Igualmente en la sociedad civil los espacios de participación son aún reducidos aunque en la primera década del siglo XXI han mejorado. La democracia telemática será más interactiva en cuanto a su implementación en la medida que las relaciones sociales y la cultura sean más democráticas.

Pero como hay que ir al «rescate de la democracia» en nuestro país, es decir a una «democratización de la democracia» creando las condiciones de gobernabilidad no sólo sustentada en la representación sino en la participación ciudadana, se deben hacer los esfuerzos para que a nivel virtual se avance hacia el estado transaccional y al definitivamente conectado, para pasar del E-government que es más informativo al E-democracy con interacción bidireccional y lograr de esta manera la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Es decir llegar a lo más alto de la pirámide, como se explica en páginas anteriores. Para ello se requiere elaborar un proyecto que contemple el diseño, elaboración e implementación de un sistema informático que facilite y posibilite la participación de toda la población. Este sistema debe desarrollarse contemplando todos los requisitos de participación ciudadana, las características de la población y deberá ser difundido a través de talleres de sensibilización.

Debido a que la intención es proporcionar a la ciudadanía canales de comunicación y participación de la manera más interactiva y bidireccional posible, se debe implementar una plataforma vía Web. Para garantizar el acceso a la participación en las zonas con la brecha digital más pronunciada, se aplicará un sistema telefónico (IVR).

El sistema consistirá en la integración de una herramienta de administración de contenidos multimedia (texto, imágenes, video, etc.= a una red social que estará centrada en permitir la participación y agrupación de personas, para que interactúen entre ellas o con el Gobierno a través de la información que se publique, fomentando así la retroalimentación en la comunicación; logrando una dinámica moderna y automatizada que se pueda representar de la siguiente manera:



Complementariamente, la herramienta telefónica consistirá en la implementación de un sistema IVR (Interactive Voice Response o Contestador de voz Interactivo), el cual permitirá a los ciudadanos interactuar con una base de datos a través del teléfono brindando o recibiendo información y/o generando espacios de comunicación y participación. Las posibilidades del IVR son ilimitadas permitiendo la comunicación y participación ciudadana en las zonas geográficas donde la herramienta Web no puede llegar y en el sector poblacional que por motivos culturales, lingüísticos o educativos éste resulta el medio más empleado.